

Memorie van toelichting Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026

Inhoud

Algemeen.....	3
1. Inleiding	3
2. Asiel- en migratiepact 2026	4
3. Wijze van implementatie en uitvoering in nationale regelgeving	5
3.1. Uitgangspunten uitvoering en implementatie Asiel- en migratiepact.....	5
3.2 Terugkeerrichtlijn en Asiel- en migratiepact.....	8
4. Uitvoering Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347	9
4.1 Algemeen	9
4.2 Van een eenstatusstelsel naar een tweestatusstelsel	10
4.3 Verblijfsvergunning asiel.....	13
4.4 Geldigheidsduur verblijfstitel van vijf jaar naar drie jaar	14
4.5 Verblijf gezinsleden.....	15
4.6 Afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd	20
5. Uitvoering Procedureverordening (EU) 2024/1348.....	21
5.1 Algemeen	21
5.2 Schrappen nationale procedureregels.....	23
5.3 Aanwijzing beslissingsautoriteit en andere bevoegde autoriteiten	24
5.4 Bevoegdheidsgrondslagen afdoening van de asielaanvraag	25
5.5 Verschillende behandelsporen en beslistermijnen.....	26
5.6 Beroep bij de rechter in asielprocedure	27
5.7 (Verplichte) asielgrensprocedure	31
5.8 Juridisch advies, counseling, rechtsbijstand	34
6. Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351.....	35
6.1 Algemeen	35
6.2 Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening in onderhavig wetsvoorstel	39
7. Implementatie herschikte Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346	39
7.1. Algemeen.....	39
7.2 Vrijheidsontneming asielzoekers op grond van artikel 59b Vw 2000.....	41
7.3 Vrijheidsbeperking, vrijheidsontneming en meldplicht bij onderduikrisico	43
7.4 Beroep bij de rechter bij vrijheidsontneming	45
7.5 Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen	47
7.6 Wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs 2020.....	49
8. Uitvoering Screeningsverordening (EU) 2024/1356	49
8.1. Algemeen.....	49
8.2. Screening aan de buitengrens en screening op het grondgebied van de lidstaten.....	50
8.3. Toezicht en rechten van betrokkenen	52
9. Uitvoering herziene Eurodac-verordening (EU) 2024/1358	53
9.1 Algemeen	53
9.2 Inhoud Eurodac-verordening op hoofdlijnen	54
9.3 Verplichting tot afname biometrische gegevens en invoer gegevens in Eurodac.....	55
9.4 Vergelijking van gegevens.....	57
9.5 Toegang tot gegevens.....	57
9.6 Toegang voor rechtshandavingsdoeleinden.....	58
9.7 Verwerking van persoonsgegevens, toezicht en rechten van betrokkenen	58
9.8 Overige onderdelen van de verordening.....	59
10. Wet arbeid vreemdelingen	60
10.1 Algemeen.....	60
10.2 Hoofdlijnen van het voorstel	60

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding	61
12. Uitvoerings- en administratieve lasten en financiële gevolgen	61
13. Consultatie en advies.....	62
Artikelsgewijs.....	63
Artikel I Vreemdelingenwet 2000	63
Artikel II Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid.....	89
Artikel III Wet arbeid vreemdelingen	90
Artikel IV Wet op de expertisecentra	91
Artikel V Wet op het primair onderwijs.....	91
Artikel VI Wet op het voortgezet onderwijs	91
Artikel VIII Inwerkingtreding.....	91

Algemeen

1. Inleiding

Op 11 juni 2024 is het nieuwe Gemeenschappelijk Europees asielstelsel (hierna: GEAS), ook wel bekend als het Asiel- en migratiepact, in werking getreden. Het Asiel- en migratiepact bestaat uit één richtlijn en negen verordeningen, namelijk: de herschikte Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346¹, de Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347², de Procedureverordening (EU) 2024/1348³, de Terugkeergrensprocedureverordening (EU) 2024/1349⁴, de Uniekaderverordening voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden (EU) 2024/1350⁵, de Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351⁶, de Verordening consistentiewijzigingen met betrekking tot screening (EU) 2024/1352⁷, de Screeningsverordening (EU) 2024/1356⁸, de herziene Eurodac-verordening (EU) 2024/1358⁹ en de Crisis- en overmachtverordening (EU) 2024/1359¹⁰. Het Asiel- en migratiepact is per 12 juni 2026 van toepassing, met uitzondering van de Uniekaderverordening voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden, die van toepassing is geworden op 11 juni 2024.

De Unierechtelijke rechtsbasis voor het Asiel- en migratiepact is gelegen in de artikelen 77, tweede lid, onderdelen b en d; 78, tweede lid, 79, tweede lid, onderdelen a, b en c, 87, tweede lid, onderdeel a, en 88, tweede lid, onderdeel a, van het Werkingsverdrag van de Europese Unie.

Het Asiel- en migratiepact omvat met een richtlijn en negen verordeningen een omvangrijk pakket aan regels dat noopt tot een ingrijpende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) en de onderliggende regelgeving, waaronder het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000) alsook van de Wet arbeid vreemdelingen en de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Voorliggend wetsvoorstel strekt tot implementatie van de herschikte Opvangrichtlijn en het treffen van uitvoeringsregels die noodzakelijk zijn voor een goede werking van de verordeningen in de Nederlandse rechtsorde.

Onderhavig wetsvoorstel en de toelichting daarbij beperken zich tot de uitvoering en implementatie van de instrumenten van het Asiel- en migratiepact. In deze toelichting wordt

¹ Richtlijn (EU) 2024/1346 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

² Verordening (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming, tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad.

³ Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

⁴ Verordening (EU) 2024/1349 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een terugkeergrensprocedure en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148.

⁵ Verordening (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden, en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1147.

⁶ Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013.

⁷ Verordening (EU) 2024/1352 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2019/816 en (EU) 2019/818, met het oog op de invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen.

⁸ Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817.

⁹ Verordening (EU) 2024/1358 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van biometrische gegevens om de Verordeningen (EU) 2024/1351 en (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2001/55/EG van de Raad doeltreffend toe te passen en om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en staatlozen te identificeren en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

¹⁰ Verordening (EU) 2024/1359 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1147.

omwille van de duidelijkheid een algemene beschrijving gegeven van de verschillende instrumenten. Uitsluitend de onderdelen daarvan waarover in dit wetsvoorstel uitvoerings- en implementatieregels worden gesteld, worden nader toegelicht. Een alomvattende bespreking van het integrale Asiel- en migratiepact wordt dus niet gegeven. Daarvoor wordt verwezen naar de consideransen bij de instrumenten zelf en het Unierechtelijke wetgevingsproces waarin zij tot stand zijn gekomen.

2. Asiel- en migratiepact 2026

Het Asiel- en migratiepact beoogt verdergaande harmonisatie van de regels over asiel en migratie in de lidstaten van de Europese Unie (hierna: EU). De doelstellingen van het Asiel- en migratiepact zijn als volgt. In de eerste plaats het versterken van de buitengrenzen door de invoering van een intensieve screening van vreemdelingen en een grensprocedure die erop is gericht snel aan de buitengrenzen te beoordelen of de vreemdelingen in aanmerking komt voor internationale bescherming – zijnde de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus -, die een veiligheidsrisico vormen of de bevoegde autoriteiten misleiden. Deze intensieve screening maakt mogelijk dat deze categorieën vreemdelingen kunnen worden teruggestuurd zonder dat zij het grondgebied van de EU hoeven te betreden. In de tweede plaats de invoering van effectievere asielprocedures met kortere behandeltermijnen en strengere regels voor volgende verzoeken om internationale bescherming en het tegengaan van misbruik. Deze nieuwe regels gaan tezamen met belangrijke waarborgen ter verwezenlijking van de rechten van individuen, in het bijzonder het recht op gratis juridisch advies gedurende de gehele asielprocedure, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen. De regels over opvangvoorzieningen, alsook de regels om in aanmerking te komen voor internationale bescherming en de rechten die daaruit voortvloeien worden verder geharmoniseerd. In de derde plaats beoogt het Asiel- en migratiepact een solidariteitsmechanisme in te voeren, wat moet leiden tot een gebalanceerde verdeling van de verantwoordelijkheid van de lidstaten van de EU voor de opname van asielzoekers.

De *herschikte Opvangrichtlijn* (EU) 2024/1346 vervangt Opvangrichtlijn 2013/33/EU¹¹ en voorziet in verdergaande harmonisatie van de regels inzake de opvang van asielzoekers en garandeert een adequaat niveau van voorzieningen in de hele EU voor vreemdelingen die internationale bescherming zoeken.

De *Kwalificatieverordening* (EU) 2024/1347 vervangt de Kwalificatierichtlijn 2011/95/EU¹². De Kwalificatieverordening incorporeert het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, zoals aangevuld door het Protocol van New York van 31 januari 1967 (hierna: Vluchtelingenverdrag) in het recht van de EU en harmoniseert de criteria voor het in aanmerking komen voor internationale bescherming als vluchteling of als subsidiair beschermde.

De *Procedureverordening* (EU) 2024/1348 vervangt de Procedurerichtlijn 2013/32/EU¹³. De Procedureverordening heeft tot doel een gemeenschappelijke asielprocedure vast te stellen die van toepassing is op alle verzoeken om internationale bescherming die in de lidstaten worden ingediend. De Procedureverordening bevat algemene en bijzondere waarborgen voor asielzoekers die de lidstaten in acht moeten nemen bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Ook bevat deze verordening een verplichte asielgrensprocedure die binnen twaalf weken moet zijn afgerond wanneer het gaat om gevallen van misleiding en kwade trouw, gevallen waarin sprake is van een gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde of verzoeken van vreemdelingen die de nationaliteit bezitten van een derde land waarbij het aantal inwilligende beslissingen op verzoeken om internationale bescherming 20% of minder is.

De *Terugkeergrensprocedureverordening* (EU) 2024/1349 introduceert een terugkeergrensprocedure voor onderdanen van derde landen en staatlozen van wie het verzoek om internationale bescherming is afgewezen in het kader van de asielgrensprocedure bedoeld in

¹¹ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

¹² Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming.

¹³ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

de Procedureverordening. Deze verordening bevat een mogelijkheid tot het opleggen van detentie wanneer een asielgrensprocedure is doorlopen. Tijdens de consultatie wordt de operationalisatie van deze verordening nog nader gezien.

De *Uniekaderverordening voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden* (EU) 2024/1350 (hierna: Uniekaderverordening) stelt een Unierechtelijk kader vast voor een gemeenschappelijke Europese procedure voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden. Het betreft een Europees kader voor de hervestiging en humanitaire toelating van kwetsbare mensen die internationale bescherming nodig hebben vanuit opvanglanden buiten Europa. Het biedt aan hen een duurzame oplossing en veilige overkomst naar Europa en draagt bij aan het versterken van de samenwerking met landen in regio's van opvang. Er worden geen uitvoeringsregels gesteld ter zake van deze verordening. Deze verordening blijft hierna verder buiten bespreking.

De *Asiel- en migratiebeheerverordening* (EU) 2024/1351 vervangt de Dublin III-verordening (EU) 604/2013¹⁴. De Asiel- en migratiebeheerverordening verbetert het systeem voor het bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming en beoogt irregulier doorreizen binnen de EU te voorkomen. Ook bevat de Asiel- en migratiebeheerverordening een solidariteitsmechanisme ten aanzien van lidstaten die te maken hebben met een hoge instroom van asielzoekers.

De *Screeningsverordening* (EU) 2024/1356 bevat een nieuw instrument in de vorm van een screeningsprocedure die van toepassing wordt op alle vreemdelingen aan de Schengenbuitengrens die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang (onder artikel 6 van de Schengengrenscodes) en de buitengrens onrechtmatig hebben overschreden, tijdens grenscontroles om internationale bescherming hebben verzocht, of aan land komen na een zoek- en reddingsoperatie op zee. Ook vreemdelingen die illegaal verblijven en op onrechtmatige wijze een buitengrens hebben overschreden en niet al in een andere lidstaat zijn onderworpen aan de screeningsprocedure gescreend. De screeningsprocedure ondersteunt de doorverwijzing van vreemdelingen naar de juiste procedure, namelijk de asielprocedure in een bepaalde lidstaat, de asielgrensprocedure of versnelde procedure of de terugkeerprocedure als bedoeld in de Terugkeerrichtlijn¹⁵ indien de vreemdeling niet om internationale bescherming verzoekt. Met de Screeningsverordening hangt samen de Verordening consistentiewijzigingen met betrekking tot screening (EU) 2024/1352 waarmee de verordeningen (EU) 2019/816 en (EU) 2019/818 worden gewijzigd.

De *herziene Eurodac-verordening* (EU) 2024/1358 vervangt de huidige Eurodac-verordening (EU) 603/2013. De nieuwe Eurodac-verordening maakt het mogelijk om meer gegevens van vreemdelingen op te slaan, namelijk niet alleen vingerafdrukken maar ook gezichtsopnamegegevens, identiteitsgegevens en kopieën van identiteits- en reisdocumenten. De bewaartermijnen voor deze gegevens wordt verlengd. Het wordt verder ook mogelijk om vreemdelingen in beeld te krijgen die de EU binnen willen komen en die een gevaar vormen voor de interne veiligheid.

De *Crisis- en overmachtverordening* (EU) 2024/1359 voorziet in solidariteits- en steunmaatregelen bij een crisis- of overmachtsituatie als gevolg van uitzonderlijke omstandigheden waarop de Unie en haar lidstaten geen vat hebben en in de mogelijkheid tot afwijking van bepaalde regels van het Europees asielrecht, zoals het stellen van langere termijnen voor het registreren en behandelen van verzoeken om internationale bescherming alsmede de mogelijkheid om af te wijken van de verplichte asielgrensprocedure. Er worden geen uitvoeringsregels gesteld ter zake van deze verordening. Deze verordening blijft hierna verder buiten bespreking.

3. Wijze van implementatie en uitvoering in nationale regelgeving

3.1. Uitgangspunten uitvoering en implementatie Asiel- en migratiepact *Schrappen en nationale ruimte invullen*

¹⁴ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.

¹⁵ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

De beschikbare Opvangrichtlijn wordt in onderhavig wetsvoorstel omgezet in de nationale regelgeving. Voor de negen verordeningen geldt in het algemeen dat zij naar hun aard rechtstreeks werkend zijn en daarom niet mogen worden omgezet in nationaal recht (overschrijfverbod). Dat noopt in de eerste plaats tot het schrappen van nationale regels die voortaan in de verordeningen zijn opgenomen. In de tweede plaats zullen uitvoeringsregels worden gesteld op de punten waarop de verordeningen nationale ruimte laten. Op bepaalde punten verplicht het Asiel- en migratiepact tot het stellen van nationale regels (bijvoorbeeld termijnen voor de behandeling van het beroep bij de rechter of de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten die zijn belast met de uitvoering en handhaving van de verordeningen) en laat het facultatieve ruimte om bepaalde zaken nationaal in te vullen (zoals de mogelijkheid om een verzoek om internationale bescherming in bepaalde situaties af te wijzen als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk te verklaren).

Zoveel mogelijk in stand laten van de bestaande wettelijke systematiek

Het louter schrappen van nationale regels die voortaan in de verordeningen staan en het enkel stellen van uitvoeringsregels waar de verordeningen die ruimte bieden, blijken echter niet voldoende te zijn. Het feit dat het asielrecht vanaf de toepassing van het Asiel- en migratiepact bestaat uit een combinatie van verordeningen en nationale wetgeving ter implementatie van richtlijnen, maakt het overzichtelijk, toegankelijk en werkbaar houden van dit rechtsgebied bijzonder complex. Daarom is het in de derde plaats nodig gebleken om ter uitvoering van deze verordeningen in het nationale recht zoveel mogelijk de bestaande systematiek in stand te laten om een goede en doeltreffende uitvoering van het Asiel- en migratiepact te garanderen, ook in relatie tot de implementatie van een aantal voor asiel relevante richtlijnen, o.a. op het terrein van de rechten, aanspraken en voorzieningen die internationaal beschermden en hun gezinsleden toekomen (Gezinsherenigingsrichtlijn¹⁶ en de Richtlijn langdurig ingezetenen¹⁷) alsmede op het terrein van terugkeer (Terugkeerrichtlijn).

De kern van het Europese asielrecht zoals thans geregeld in de Vw 2000 en onderliggende regelgeving, behelst de implementatie van de Kwalificatierichtlijn en de Procedurerichtlijn. De Kwalificatierichtlijn bevat de regels die gelden om in aanmerking te komen voor internationale bescherming, de rechten die aan de toekenning daarvan zijn verbonden en de gronden voor intrekking van internationale bescherming. De Procedurerichtlijn bepaalt de procedurele regels die gelden bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, de rechten en waarborgen die de verzoeker daarbij toekomen en de regels omtrent het beroep bij de rechter. De uitvoeringsregels over overname en overdracht van verzoekers uit de Dublin III-verordening zijn daarbij geïntegreerd in het asielkader in de Vw 2000.

Na het van toepassing worden van het Asiel- en migratiepact worden voornoemde asielrichtlijnen verheven tot Europese verordeningen. Deze verordeningen werken rechtstreeks door in de nationale rechtsorde, hetgeen dus noopt tot het schrappen van een groot deel van de nationale wetgeving. Tegelijkertijd blijft een deel van het asielrecht geregeld in een aantal richtlijnen die niet rechtstreeks werken en die nog steeds implementatie in de nationale wetgeving behoeven. Het gaat daarbij in het bijzonder om de beschikbare Opvangrichtlijn, die regels stelt inzake de opvang van verzoekers om internationale bescherming, het voorzieningenniveau waar zij recht op hebben, en de gronden voor vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming en de waarborgen die daarbij gelden; de Terugkeerrichtlijn, die regels stelt inzake de procedures rondom de terugkeer van illegaal verblijvende vreemdelingen, de gronden voor vrijheidsontneming en de waarborgen die daarbij gelden; de Gezinsherenigingsrichtlijn die regels stelt inzake het recht op gezinshereniging van vreemdelingen die internationale bescherming genieten en de voorwaarden die daarbij gelden; de Richtlijn langdurig ingezetenen en de Richtlijn tijdelijke bescherming.¹⁸ Voor wat betreft de terugkeer van vreemdelingen geldt bovendien dat het Asiel- en migratiepact regels stelt ter aanvulling op de Terugkeerrichtlijn. De inhoudelijke verwevenheid tussen alle onderdelen van het

¹⁶ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

¹⁷ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

¹⁸ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

asielrecht blijft bestaan, terwijl na het toepasselijk worden van Asiel- en migratiepact op 12 juli 2026 niet alle onderdelen meer op hetzelfde niveau zijn geregeld. Het is dan ook van belang om te zorgen voor een goede aansluiting van het nationale normenkader op het Unierechtelijke, waardoor de overzichtelijkheid, toegankelijkheid en werkbaarheid bij de uitvoering van het asielrecht wordt geborgd.

Daar komt bij dat de samenhang tussen de nationale ruimte die de verordeningen bieden en in sommige gevallen verplicht stellen enerzijds, en de rechtstreeks werkende bepalingen van de verordeningen anderzijds weinig overzichtelijk uitpakt.

Een belangrijk voorbeeld daarvan is de verplichting in het nationaal recht de termijnen vast te stellen waarbinnen de rechter dient te beslissen op een ingesteld beroep (artikel 69 van de Procedureverordening). In het huidige recht zijn de termijnen voor de behandeling van het beroep bij de rechter gekoppeld aan verschillende procedures voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming alsook aan verschillende gronden voor de afdoening van het verzoek. Om de termijnen voor de behandeling van het beroep bij de rechter op een heldere manier te regelen, is het van belang deze koppeling zoveel mogelijk te behouden.

Een ander voorbeeld is de facultatieve nationale ruimte die de Procedureverordening biedt om in het nationaal recht de bevoegdheden te regelen om een verzoek om internationale bescherming in bepaalde gevallen af te doen als kennelijk ongegrond of als niet-ontvankelijk (artikelen 39, vierde lid, jo. artikel 39, eerste lid, onderdeel b, resp. artikelen 38 jo. 39, eerste lid, onderdeel b, van de Procedureverordening). Het opnemen van deze gronden is weliswaar facultatief, maar artikel 42 van de Procedureverordening verplicht wel tot toepassing van een versnelde procedure. Daarnaast zijn deze gronden voor versnelde afdoening van het verzoek om internationale bescherming ook noodzakelijk voor de goede toepassing van de verplichte asielgrensprocedure uit de artikelen 43 en 45 van de Procedureverordening, welke procedure binnen 12 weken afgerond dient te zijn (16 weken in het geval van herplaatsing van een vreemdeling op wie de Asiel- en migratiebeheerverordening van toepassing is). Geen gebruik maken van deze nationale facultatieve ruimte is daarom geen optie. Indien in het nationale recht enkel de bevoegdheden voor het versneld afdoen van de asielaanvraag als kennelijk ongegrond of als niet-ontvankelijk zou worden geregeld en de overige bevoegdheden tot afdoening van de asielaanvraag (inwilligen of afwijzen) niet, zou daar onduidelijkheid over kunnen ontstaan en dat is onwenselijk.

Een ander relevant voorbeeld is het verblijf van nareizende gezinsleden van vreemdelingen die internationale bescherming genieten. Hun verblijfsrecht vloeit voort uit de Gezinsherenigingsrichtlijn die geïmplementeerd is in het nationale recht, maar hangt ook weer samen met de verblijfspositie van de hoofdpersoon die wordt beheerst door de Kwalificatieverordening.

Om de doorwerking van het asielrecht in de Nederlandse rechtsorde overzichtelijk, toegankelijk en werkbaar te houden, wordt een aantal basiselementen van de huidige systematiek van de Vw 2000 behouden. Daarbij gaat het in het bijzonder om het behoud van de verblijfsvergunning asiel als het instrument voor toekenning van internationale bescherming, het overdrachtsbesluit in de 'Dublincontext', de bevoegdheden voor de Minister van Asiel en Migratie om verzoeken daartoe af te doen op verschillende gronden (inwilligen, afwijzen, niet in behandeling nemen, buiten behandeling stellen en intrekken) alsmede van de bestaande terminologie, zoals de term 'aanvraag' in plaats van 'verzoek'. In het navolgende wordt dan ook de bestaande terminologie gehanteerd.

De verblijfsvergunning asiel zal komen te gelden als de inwilligende beslissing op een verzoek om internationale bescherming (de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus) als bedoeld in artikel 3, onderdeel 12, van de Procedureverordening dan wel de inwilligende beslissing op een aanvraag om verblijf als gezinslid van een vreemdeling die internationale bescherming geniet. De verblijfsvergunning asiel bedoeld in artikel 28 Vw 2000 geldt als het besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) op het verzoek om internationale bescherming waarop de diverse materiële en procedurele regels, inclusief de rechtsbescherming, van zowel het Europese en internationaalrechtelijke niveau, als op het nationale niveau van toepassing zijn. Ook de rechten, plichten en aanspraken die samenhangen met het rechtmatig verblijf kunnen blijven worden gekoppeld aan de verblijfsvergunning asiel. De voor het Asiel- en migratiepact noodzakelijke aanpassingen van sectorale wetgeving over opvang,

werk, onderwijs, rechtsbijstand, identificatie etc. kunnen daardoor beperkt blijven. Met het behoud van de bestaande wettelijke afdoeningsgronden blijven ook de aansluiting op de bepalingen in de Vw 2000 voor het beroep bij de rechter, de termijnen die daarvoor gelden en de schorsende werking van het beroep intact. Vanzelfsprekend wordt telkens verwezen naar de toepasselijke bepalingen van de verordeningen. In het navolgende worden deze punten nader toegelicht. Het doel is om de rechts- en uitvoeringspraktijk zoveel mogelijk houvast te bieden bij de uitvoering van het asielrecht, voor zover het Unierecht dat toelaat.

Ook ten aanzien van de regels rondom toezicht, in het bijzonder bevoegdheden tot onderzoek aan lichaam, kleding en bagage wordt aangesloten bij bestaande wettelijke bevoegdheden. Verder wordt ook het wettelijk kader voor de behandeling van het beroep en hoger beroep door de bestuursrechter in stand gelaten. De Procedureverordening bevat weliswaar normstelling ter zake van de behandeling van het beroep, maar biedt daar geen omvattend kader voor dat in de plaats kan komen van de bestaande regeling in de Vw 2000 en de Awb. Het bestaande wettelijke kader in de Vw 2000 en de Awb voor het beroep en hoger beroep blijven daarom nodig om te verzekeren dat er sprake is van een doeltreffende voorziening in rechte als bedoeld in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

Beleidswijzingen zoveel mogelijk beperkt tot het noodzakelijke

In het verlengde van het vorige uitgangspunt, zal de uitvoerings- en implementatieregelgeving in de vierde plaats zoveel mogelijk beleidsneutraal zijn en wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande regels. Bijvoorbeeld waar mogelijk blijven de bestaande termijnen voor de behandeling van het beroep door de rechter zoals thans het geval is. Daarop geldt een aantal uitzonderingen voor onderwerpen waarvan de beleidswijziging rechtstreeks voortvloeit uit het Asiel- en migratiepact, zoals de invoering van een tweestatusstelsel voor vluchtelingen en subsidiair beschermden en de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, dan wel de invulling vormt van facultatieve ruimte die het Asiel- en migratiepact laat voor beleidswijziging. Deze onderwerpen worden hierna nader toegelicht bij de bespreking van de verschillende instrumenten.

3.2 Terugkeerrichtlijn en Asiel- en migratiepact

Voor dit wetsvoorstel is ook de Europese Terugkeerrichtlijn van belang. De Terugkeerrichtlijn heeft als doel gemeenschappelijke regels vast te stellen voor de terugkeer en de verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat van de EU verblijven. De Terugkeerrichtlijn maakt strikt genomen geen onderdeel uit van het Asiel- en migratiepact. Tegelijkertijd is het onderwerp terugkeer onlosmakelijk verbonden met het materiële en formele asielrecht van het Asiel- en migratiepact – in het bijzonder op het terrein van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (grensdetentie en bewaring) zoals voorzien in de Screeningsverordening, de herschikte Opvangrichtlijn en de Terugkeergrensprocedureverordening. Van belang hierbij is dat de Europese Commissie in haar uitvoeringsplan¹⁹ benadrukt dat de hervorming van het migratie- en asielbeleid onder meer beoogt snelle en efficiënte procedures voor asiel én terugkeer op te zetten. Zo creëert het pact onder meer een naadloze aanpak voor het doeltreffende beheer van de buitengrenzen van de EU en wordt over de gehele linie het belang van alternatieven voor bewaring benadrukt.

De vreemdeling doorloopt asielrechtelijk gezien verschillende fases vanaf de registratie en indiening van de asielaanvraag tot aan de inwilliging daarvan dan wel de terugkeer of verwijdering na een afwijzende asielbeschikking. In deze fases zijn ook verschillende rechtsregimes van toepassing op de vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (grensdetentie en vreemdelingenbewaring). Zo is de Screeningsverordening onder meer van toepassing bij de start van de asielprocedure aan de grens, de herschikte Opvangrichtlijn ten tijde van de behandeling van de asielaanvraag en de Terugkeerrichtlijn in de fase van terugkeer of verwijdering. Voor snelle en doeltreffende procedures in het kader van het Asiel- en migratiepact is het noodzakelijk dat in de nationaalrechtelijke systematiek een goede overgang tussen deze fases is geborgd. In onderhavig wetsvoorstel wordt daarom zoveel mogelijk harmonisatie beoogd van de regelgeving op het terrein van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (grensdetentie en bewaring). Naast een doeltreffende uitvoering van het Asiel- en migratiepact, is ook de uitvoeringspraktijk gebaat

¹⁹ COM(2024)251 def.

bij eenvormigheid van de regels ter zake van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (grensdetentie en bewaring) in het asielp proces. Waar er harmonisatie van voornoemde regels wordt voorgesteld, wordt dat telkens toegelicht.

4. Uitvoering Kwalificatieverordening (EU) 2024/1347

4.1 Algemeen

De Kwalificatieverordening voorziet in normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming.

Hoofdstuk I bevat de algemene bepalingen inzake het onderwerp van de Kwalificatieverordening (artikel 1), het materieel toepassingsgebied (artikel 2) en de definities (artikel 3).

Hoofdstuk II heeft betrekking op de regels voor het beoordelen van verzoeken om internationale bescherming. Artikel 4 ziet op de informatie die de verzoeker moet verstrekken en de wijze waarop de beoordeling van de feiten en omstandigheden door lidstaten dient plaats te vinden. Ook wordt geregeld dat een gegronde vrees voor vervolging of een reëel risico op het lijden van ernstige schade gegrond zijn op gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden of, onder voorwaarden, activiteiten die zijn verricht nadat de verzoeker het land van herkomst heeft verlaten (artikel 5). Voorts is opgenomen in de Kwalificatieverordening wie de actoren van vervolging en ernstige schade zijn, wie de actoren van bescherming zijn en wanneer er sprake is van een binnenlands beschermingsalternatief, waardoor de vreemdeling zich in een ander deel van zijn land van herkomst kan vestigen (artikelen 6 tot en met 8).

Hoofdstuk III ziet op de voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus. De Kwalificatieverordening stelt vast wie vluchteling is (artikel 3, punt 5). Hiertoe regelt de Kwalificatieverordening wanneer een daad als daad van vervolging moet worden beschouwd (artikel 9) en wat de gronden voor vervolging zijn (artikel 10). Voorts regelt de Kwalificatieverordening wanneer de vluchtelingenstatus wordt beëindigd (artikel 11) en wanneer een vreemdeling wordt uitgesloten van de erkenning als vluchteling (artikel 12). Beëindiging van de vluchtelingenstatus vindt plaats, indien – kortgezegd – de «cessation clauses» (artikel 1C) van het Vluchtelingenverdrag van toepassing zijn. Uitsluiting volgt indien – kort gezegd – de «exclusion clauses» (artikel 1D, 1E en 1F) van het Vluchtelingenverdrag van toepassing zijn.

Hoofdstuk IV heeft betrekking op het verlenen en intrekken van de vluchtelingenstatus. Een vluchtelingenstatus wordt verleend aan een vreemdeling die overeenkomstig de hoofdstukken II en III in aanmerking komt voor erkenning als vluchteling (artikel 13). Een vluchtelingenstatus wordt ingetrokken indien de «cessation clauses» of «exclusion clauses» van toepassing zijn dan wel indien de vreemdeling feiten verkeerd heeft weergegeven, waaronder het gebruik van valse documenten, of feiten heeft achterhouden, en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de vluchtelingenstatus (artikel 14, eerste lid, onder a, b en c).

Voorts wordt een vluchtelingenstatus ingetrokken dan wel geweigerd, indien er redelijke gronden zijn om die vreemdeling te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt of indien die vreemdeling definitief is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en een gevaar vormt voor de samenleving van de lidstaat hij zich bevindt (artikel 14, eerste lid, onder d en e en tweede lid). In deze laatste gevallen wordt weliswaar de vluchtelingenstatus ingetrokken dan wel geweigerd, maar behoudt de vreemdeling de hoedanigheid van vluchteling in de zin van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag (artikel 14, derde lid).²⁰

Hoofdstuk V bevat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming. De Kwalificatieverordening definieert welke vreemdelingen in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming (artikel 3, punt 6). Hiertoe stelt de Kwalificatieverordening vast wanneer er sprake is van ernstige schade (artikel 15). Ernstige schade bestaat volgens artikel 15 van de Kwalificatieverordening uit de doodstraf of executie, foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn of haar land van herkomst, of uit een ernstige

20 HvJ EU 14 mei 2019, C-391/16, ECLI:EU:C:2019:403 (*M., X., en X.*), met name punten 93-99.

en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Voorts regelt de Kwalificatieverordening wanneer de subsidiairebeschermingsstatus wordt beëindigd (artikel 16) en wanneer een vreemdeling wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming (artikel 17). De subsidiairebeschermingsstatus wordt beëindigd, indien de omstandigheden op grond waarvan die status is verleend, niet langer bestaan, of zodanig zijn gewijzigd dat bescherming niet langer nodig is. Uitsluiting volgt indien – kort gezegd – artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is dan wel indien de vreemdeling een ernstig misdrijf heeft gepleegd, zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties of een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de nationale veiligheid.

Hoofdstuk VI heeft betrekking op het verlenen en intrekken van de subsidiairebeschermingsstatus. De subsidiaire beschermingsstatus wordt verleend indien een vreemdeling overeenkomstig de hoofdstukken II en V in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming (artikel 18). Een subsidiairebeschermingsstatus wordt ingetrokken indien er redenen zijn om de status te beëindigen, de vreemdeling uit te sluiten van de subsidiairebeschermingsstatus dan wel indien de vreemdeling feiten verkeerd heeft weergegeven, waaronder het gebruik van valse documenten, of feiten heeft achterhouden, en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 19).

Hoofdstuk VII ziet op de inhoud van de aan internationale bescherming verbonden rechten en plichten van personen die internationale bescherming genieten en bestaat uit drie afdelingen. De eerste afdeling ziet op gemeenschappelijke bepalingen. Er wordt bepaald dat vreemdelingen toegang tot de rechten hebben waarin overeenkomstig dit hoofdstuk wordt voorzien, zodra hun internationale bescherming is verleend en zolang zij de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus hebben (artikel 20). Deze rechten omvatten, in Afdeling I, het recht op bescherming tegen refoulement (artikel 21), het recht op informatie (artikel 22) en het recht op instandhouding van het gezin (artikel 23). De tweede afdeling bevat de rechten en plichten in verband met woonplaats en verblijf. Deze rechten en plichten omvatten het recht op een verblijfsvergunning, reisdocumenten (artikel 25), vrij verkeer binnen de lidstaat (artikel 26) en verkeer binnen de Unie (artikel 27). De derde afdeling heeft betrekking op rechten in verband met integratie. Deze rechten omvatten het recht op toegang tot werk en onderwijs (artikelen 28 en 29), toegang tot procedures voor de erkenning van kwalificaties en validering van vaardigheden (artikel 30), sociale zekerheid en sociale bijstand (artikel 31), gezondheidszorg (artikel 32), toegang tot huisvesting (artikel 34), toegang tot integratiemaatregelen (artikel 35) en repatriëring (artikel 36). Voorts bevat de derde afdeling een uitgebreide regeling die ziet op niet-begeleide minderjarigen en het aanwijzen van een voogd. Deze regeling gaat in op de taken van de voogd, de eisen waaraan een voogd moet voldoen en legt lidstaten een verplichting op om, overeenkomstig het nationaal recht, te zorgen voor de permanente supervisie en monitoring van voogden (artikel 33).

4.2 Van een eenstatusstelsel naar een tweestatusstelsel

In onderhavig wetsvoorstel wordt, zoals hierna nader wordt toegelicht, onderscheid gemaakt tussen de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan de vreemdeling die in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus enerzijds (artikel 28 jo. artikel 29 Vw 2000) en de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming anderzijds (artikel 28 jo. artikel 29a Vw 2000). Daarmee wordt een tweestatusstelsel geïntroduceerd en neemt Nederland afscheid van het eenstatusstelsel, waarin de vluchteling en de subsidiair beschermden een uniforme asielstatus met dezelfde rechten en plichten kregen. Het onderscheid tussen beide statussen vloeit voort uit de Kwalificatieverordening die immers rechtstreeks werkt.

Het internationaal en Europees asielrecht verplicht niet tot een eenstatusstelsel. Deze keuze is bij de totstandkoming van de Vw 2000 bewust gemaakt om te voorkomen dat een vreemdeling die een subsidiairebeschermingsstatus kreeg, zou doorprocederen tegen de weigering om hem de vluchtelingenstatus te verlenen.

Europeesrechtelijk bestaan verschillen tussen deze twee statussen: de Kwalificatieverordening stelt verschillende regels ter zake van de duur van de internationale bescherming, de verlening- en intrekkinggronden, de aard van het reisdocument dat de vreemdeling krijgt uitgereikt, het recht

op sociale bijstand; de Gezinsherenigingsrichtlijn differentieert in de voorwaarden die aan de gezinshereniging kunnen worden gesteld ten aanzien van de nareis van gezinsleden die zich nog in het buitenland bevinden van vluchtelingen enerzijds en subsidiair beschermden anderzijds. Het is op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn mogelijk om strengere voorwaarden te stellen aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden. Waar de Kwalificatierichtlijn op meer punten differentiatie tussen de twee statussen toestond, is een van de doelstellingen van de Kwalificatieverordening juist om de rechten die aan beide statussen zijn verbonden verder te harmoniseren. Tegelijkertijd blijft er op het gebied van de verblijfsduur en het recht op gezinshereniging de mogelijkheid tot differentiatie bestaan tussen de twee statussen.

De belangrijkste consequentie van de invoering van een tweestatusstelsel is dat er strengere voorwaarden kunnen worden verbonden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden die zich nog in het buitenland bevinden op het moment dat de hoofdpersoon een verblijfsvergunning asiel verkrijgt. Dat wordt hierna toegelicht.

Achtergrond eenstatusstelsel

De Kwalificatieverordening kent, evenals zijn voorloper de Kwalificatierichtlijn, twee vormen van asielbescherming: de klassieke vluchtelingenstatus uit het Vluchtelingenverdrag (hoofdstukken III en IV van de Kwalificatieverordening) en de status van subsidiaire bescherming (hoofdstukken V en VI van de Kwalificatieverordening).

Een vluchteling is volgens artikel 3, aanhef, onderdeel 5, van de Kwalificatieverordening een onderdaan van een derde land of een staatloze die wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep gevlucht is uit het eigen land. De vluchteling wordt beschermd omdat hij individueel of als lid van een groep het doelwit is van vervolging om één van genoemde specifieke redenen (vervolgingsgronden). Deze vluchtelingendefinitie uit de Kwalificatieverordening is rechtstreeks ontleend aan het Vluchtelingenverdrag.

Een persoon die voor de subsidiairebeschermingsstatus in aanmerking komt, is ingevolge artikel 3, aanhef, onderdeel 6 van de Kwalificatieverordening een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingstatus in aanmerking komt, maar ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij of zij bij terugkeer een reëel risico zou lopen op ernstige schade. Deze schade kan bestaan uit "doodstraf of executie" of "foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen". Daarnaast kan deze bestaan uit "ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger", als dit gebeurt "als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict". Subsidiaire bescherming loopt goeddeels parallel met de bescherming die voortvloeit uit artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

Sinds de inwerkingtreding van de Vw 2000 in 2001 kent Nederland een zogeheten "eenstatusstelsel" (uniforme asielstatus). Dit houdt in dat een vreemdeling met de vluchtelingenstatus dezelfde verblijfsvergunning kreeg als een vreemdeling met een subsidiaire beschermingsstatus. De vluchteling en de subsidiair beschermde hebben in Nederland dezelfde rechten, in het bijzonder met betrekking tot het voorzieningenniveau waarop verdragsvluchtelingen aanspraak kunnen maken (werk, integratie, onderwijs, bijstand) en dezelfde mogelijkheden om gezinsleden te laten nareizen. De duur van deze verblijfsvergunning is thans op vijf jaar gesteld. Na ommekomst van vijf jaar kan de vreemdeling een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aanvragen. (Op het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt hierna ingegaan).

Het invoeren van het eenstatusstelsel in 2001 werd gezien als een vereenvoudigd systeem, omdat dan bij inwilliging van de aanvraag voor een asielverblijfsvergunning voor bepaalde tijd door de IND niet zou hoeven te worden gemotiveerd of de vergunning zou worden verleend op de a-grond (vluchtelingschap) of de b-grond (subsidiaire bescherming). Naast deze vereenvoudiging en daarmee een mogelijke verkorting van de periode die de IND nodig zou hebben om te beoordelen of de aanvraag kon worden ingewilligd, was van doorslaggevend belang dat met een eenstatusstelsel het zogenaamde doorprocederen werd voorkomen. Vóór de invoering van de Vw 2000 was dit een van de belangrijkste redenen dat de doorstroom in de asielketen stakte. De

gedachte achter het eenstatusstelsel was het voorkomen dat een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus (proces)belang heeft bij het instellen van beroep tegen de vaststelling dat hij niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) onder het eenstatusstelsel dat een belang om door te procederen voor de a-grond ontbreekt indien men in het bezit is van de b-grond.

Het eenstatusstelsel werd onder het vorige GEAS ondersteund door artikel 46 van de Procedurerichtlijn – het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel – waarvan de tweede alinea van het tweede lid bepaalde dat indien de subsidiairebeschermingsstatus dezelfde rechten en voordelen bood als de vluchtelingenstatus, een beroep tegen het ongegrond verklaren van een aanvraag om de vluchtelingenstatus als niet-ontvankelijk kan worden beschouwd omdat de aanvrager er onvoldoende belang bij heeft om dergelijke procedures voort te zetten. Deze bepaling keert niet terug in de Procedureverordening van het nieuwe GEAS, de opvolger van de Procedurerichtlijn. Voorts bepaalt artikel 67, tweede lid, van de Procedureverordening dat vreemdelingen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, het recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte tegen een besluit waarin hun asielaanvraag ongegrond is verklaard met betrekking tot de vluchtelingenstatus. Onder het Asiel- en migratiepact moet altijd een inhoudelijke behandeling van het beroep mogelijk zijn wanneer de beslissing op een asielaanvraag wel strekt tot verlening van de subsidiairebeschermingsstatus, maar de vluchtelingenstatus wordt geweigerd. Het belang daarvan wordt onderstreept nu in onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld dat aan de nareis door gezinsleden van subsidiair beschermden voorwaarden worden verbonden die niet gelden voor de nareis door gezinsleden van vluchtelingen wanneer de aanvraag tot gezinshereniging is gedaan binnen drie maanden na verlening van de verblijfsvergunning asiel aan de hoofdpersoon. Hierna wordt daar nader op ingegaan.

Tweestatusstelsel als gevolg van de Kwalificatieverordening

Het handhaven van het eenstatusstelsel is niet langer een mogelijkheid onder de Kwalificatieverordening. Het eenstatusstelsel in de Nederlandse Vw 2000 kon bestaan onder het oude regime van de Kwalificatierichtlijn. De criteria voor erkenning als vluchteling dan wel als subsidiair beschermde volgden uit de richtlijn, maar de richtlijn bood ruimte om bij implementatie in nationaal recht een subsidiair beschermde hetzelfde te behandelen als een vluchteling. Dat gebeurde ook: in de Vw 2000 hanteerde Nederland voor zowel de vluchteling als de subsidiair beschermde één uniforme asielstatus in de vorm van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in het oude artikel 28 Vw 2000. Het maakte niet uit of de vreemdeling aan de criteria uit de Kwalificatierichtlijn voor vluchtelingschap dan wel voor subsidiaire bescherming voldeed. De verblijfsvergunning asiel en de daaraan verbonden rechten en plichten waren voor beide groepen hetzelfde.

In het nieuwe Asiel- migratiepact worden de regels uit de Kwalificatierichtlijn verheven naar het niveau van een verordening die rechtstreeks werkt. Het gevolg daarvan is dat de criteria voor de erkenning van de vluchtelingenstatus enerzijds en de erkenning van de subsidiairebeschermingsstatus anderzijds voortaan rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening volgen. De Kwalificatieverordening geeft verschillende beoordelingskaders voor erkenning en intrekking van de vluchtelingenstatus enerzijds en de erkenning en intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus anderzijds. Die beoordelingskaders verschillen inhoudelijk van elkaar. Omdat de verordening rechtstreeks werkt, kan een lidstaat niet meer in afwijking van de Kwalificatieverordening nationaal bepalen dat het niet uitmaakt of de vreemdeling voldoet aan de criteria voor vluchtelingschap dan wel subsidiaire bescherming en deze vreemdeling een uniforme asielstatus geven. De gronden voor verlening van de verblijfsvergunning asiel ex artikel 29, eerste lid, Vw 2000 moeten dus worden geschrapt; die volgen voortaan rechtstreeks uit de verordening. De IND moet voortaan rechtstreeks aan de criteria van de Kwalificatieverordening toetsen of een vreemdeling vluchteling of subsidiair beschermde is. Ook moet de IND op basis van de criteria uit de verordening bepalen of de status moet worden ingetrokken.

Om deze reden moet er dus formeel onderscheid worden gemaakt tussen beide statussen. Dit wetsvoorstel introduceert om die reden een grondslag voor de verblijfsvergunning asiel vluchtelingschap en een verblijfsvergunning asiel subsidiaire bescherming. In de volgende paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

De Kwalificatieverordening beoogt de rechten en plichten die aan beide statussen zijn verbonden zoveel mogelijk gelijk te trekken. Op een aantal punten laat de verordening de lidstaten ruimte om daarin te differentiëren. Daarbij gaat het om zaken als de geldigheidsduur van de verblijfstitel en de regels over sociale zekerheid en sociale bijstand.

Dat het niet meer mogelijk is om nationaal een uniforme asielstatus te hanteren volgt, zoals hiervoor is aangegeven, ook uit het feit dat artikel 67, tweede lid, van de Procedureverordening bepaalt dat vreemdelingen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, het recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte tegen een besluit waarin hun asielaanvraag ongegrond is verklaard met betrekking tot de vluchtelingenstatus alsmede uit het feit dat de Procedureverordening (anders dan artikel 46, tweede lid, van de Procedurerichtlijn) geen grond meer bevat voor het nationaal inregelen van een grond voor de rechter om het beroep van een subsidiair beschermde tegen afwijzing van de vluchtelingenstatus wegens onvoldoende belang bij het voortzetten van de beroepsprocedure. Een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus verkrijgt en in beroep bij de rechter gaat tegen afwijzing van de vluchtelingenstatus, heeft dus voortaan recht op inhoudelijke behandeling van zijn beroep.

4.3 Verblijfsvergunning asiel

De Kwalificatieverordening (en daarvoor de Kwalificatierichtlijn) gaat ervan uit dat met een positieve beslissing op een asielverzoek internationale bescherming - zijnde de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus - wordt vastgesteld. Aan die status zijn de rechten en plichten verbonden die volgen uit Hoofdstuk VII van de Kwalificatieverordening. De criteria voor verlening en intrekking van de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiairebeschermingsstatus uit de Kwalificatieverordening werken rechtstreeks. In de Nederlandse Vw 2000 is de verblijfsvergunning asiel (artikel 28 Vw 2000) de beslissing op een asielverzoek waarmee de internationale bescherming wordt vastgesteld.

In paragraaf 3.1 is aangegeven dat de verblijfsvergunning asiel in het nationaal recht (artikel 28 Vw 2000) wordt gehandhaafd en komt te gelden als de inwilligende beslissing op een verzoek om internationale bescherming als bedoeld in artikel 3, onderdeel 12, van de Procedureverordening dan wel de inwilligende beslissing op een aanvraag om verblijf als gezinslid van een vreemdeling die internationale bescherming geniet. Dit wordt in de definitiebepaling (artikel 1) van de Vw 2000 opgenomen. Behoud van de verblijfsvergunning asiel zorgt ervoor dat dit blijft fungeren als het besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb op het verzoek om internationale bescherming waarop de diverse materiële en procedurele regels, inclusief de rechtsbescherming, van zowel het Europese en internationaalrechtelijke niveau, als op het nationale niveau van toepassing zijn. Een groot voordeel daarvan is dat de nationaalrechtelijke systematiek van het asielrecht zo overzichtelijk mogelijk blijft en de daarin noodzakelijke aanpassingen als gevolg het Asiel- en migratiepact beperkt kunnen blijven.

De term 'asiel' behoeft in dit verband toelichting. In de oude situatie werd de term 'asiel' gelijkgesteld met internationale bescherming als bedoeld in artikel 2, onderdeel a, van de Kwalificatierichtlijn. Internationale bescherming, voorheen in de zin van de Kwalificatierichtlijn en thans onder de Kwalificatieverordening, is echter voorbehouden aan de vreemdelingen die de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiairebeschermingsstatus hebben gekregen. Het verblijfsrecht van gezinsleden kwalificeert niet als 'zuivere' internationale bescherming, maar is afgeleid van de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiairebeschermingsstatus van de hoofdpersoon van het gezin. De verblijfsvergunning asiel als bedoeld in het oude artikel 28 Vw 2000 werd tot dusver verleend aan zowel de internationaal beschermden als aan hun gezinsleden (hoewel in de praktijk werd gesproken van de afgeleide asielvergunning voor gezinsleden). Het duidelijk markeren van het verschil tussen internationale bescherming voor vreemdelingen die daarvoor in aanmerking komen en het daarvan afgeleide verblijfsrecht van hun gezinsleden, is relevant omdat de verblijfspositie van gezinsleden op grond van de Kwalificatieverordening afhankelijk is van de verblijfspositie van de hoofdpersoon van het gezin. Gezinsleden die zelf niet in aanmerking komen voor internationale bescherming komen immers niet op zelfstandige titel in aanmerking voor de rechten die het Unierecht toekent aan internationaal beschermden.

Het Asiel- en migratiepact definieert het begrip 'asiel' niet, dus blijft het mogelijk om dit begrip in de nationale wetgeving te blijven gebruiken voor de aanduiding van het verblijf van internationaal beschermden en hun gezinsleden, mits het onderscheid daartussen duidelijk wordt gemarkeerd.

Dat gebeurt in dit wetsvoorstel doordat de verblijfsvergunning asiel in artikel 28 Vw 2000 wordt gehandhaafd en in de daarmee samenhangende verleningsgrondslagen in artikel 29 Vw 2000 e.v. voortaan onderscheid wordt gemaakt tussen vreemdelingen die in aanmerking komen voor internationale bescherming, dus de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus enerzijds en hun gezinsleden anderzijds. In de verleningsgrondslagen voor gezinsleden wordt ook gedifferentieerd tussen gezinsleden die met de hoofdpersoon zijn meegereisd en verblijfsrecht ontlenen aan de Kwalificatieverordening enerzijds en nareizende gezinsleden die zich nog in het buitenland bevinden en recht op gezinshereniging ontlenen aan de Gezinsherenigingsrichtlijn. De Kwalificatieverordening ondersteunt dit. In overweging 11 bij de Kwalificatieverordening wordt immers gesproken over het 'recht op asiel van asielzoekers en hun begeleidende gezinsleden'. Uit overweging 58 volgt verder dat het recht op verblijf van meegereisde gezinsleden - en de rechten die zij in die hoedanigheid hebben - binnen de werkingssfeer van de Kwalificatieverordening valt en dat de nareizende gezinsleden van vreemdelingen die internationale bescherming genieten en die onder de Gezinsherenigingsrichtlijn vallen, verblijf moeten kunnen krijgen conform de voorwaarden van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

De criteria voor de erkenning van de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiairebeschermingsstatus en voor de intrekking daarvan volgen, zoals hiervoor aangeven, rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening. Hetzelfde geldt voor de criteria voor het verblijf van hun meegereisde gezinsleden. Deze voorwaarden worden dan ook geschrapd uit de Vw 2000 en de onderliggende regelgeving. De criteria voor het verblijf van nareizende gezinsleden volgen niet uit de Kwalificatieverordening, maar uit de Gezinsherenigingsrichtlijn. Deze criteria blijven bestaan in de Vw 2000. Hierna wordt daar nader op ingegaan.

4.4 Geldigheidsduur verblijfstitel van vijf jaar naar drie jaar

Eén van de rechten die voortvloeit uit het toekennen van internationale bescherming is het recht op een verblijfstitel. Uit artikel 3, onderdeel 12, van de Kwalificatieverordening volgt dat onder een verblijfstitel wordt verstaan een machtiging van een lidstaat conform een voorgeschreven model waaruit blijkt dat een onderdaan van een derde land of staatloze legaal op het grondgebied van die lidstaat mag verblijven. Deze verblijfstitel moet een minimale geldigheidsduur hebben. Uit artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening volgt dat aan vluchtelingen een verblijfstitel moet worden verleend die tenminste drie jaar geldig is en daarna (steeds) verlengbaar is met ten minste drie jaar; aan subsidiaire beschermden moet een verblijfstitel worden verleend die tenminste één jaar geldig is en daarna (steeds) verlengbaar is met ten minste twee jaar.

Aan een (mee- of nareizend) gezinslid dat zelf niet in aanmerking komt voor asielbescherming wordt een verblijfstitel afgegeven die op dezelfde datum verstrijkt als de verblijfstitel van de persoon die internationale bescherming geniet. Deze verblijfstitel kan worden verlengd voor zolang als de verblijfstitel die is afgegeven aan de persoon die internationale bescherming geniet, wordt verlengd. De verblijfstitel die wordt afgegeven aan gezinsleden, is niet langer geldig dan de datum waarop de verblijfstitel van de persoon die internationale bescherming geniet, verstrijkt. Dit volgt uit artikel 23, tweede lid, van de Kwalificatieverordening.

Onder het oude systeem werd aan de verblijfsvergunning een geldigheidsduur gekoppeld, evenals mogelijkheden tot verlenging daarvan. Dit is niet meer houdbaar om de volgende reden. In de Kwalificatieverordening wordt een onderscheid gemaakt tussen erkenning van de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiairebeschermingsstatus enerzijds en de afgifte van een verblijfstitel anderzijds die een machtiging is waaruit het rechtmatig verblijf op het grondgebied van een lidstaat blijkt. De vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus is geldig totdat deze wordt ingetrokken met een daartoe strekkend besluit.²¹ Indien de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt vastgesteld door middel van verlening van een verblijfsvergunning asiel, kan het enkele verlopen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning daarom niet slechts om die reden leiden tot verlies van de verleende internationale bescherming en de daarmee samenhangende rechten.

Dat heeft tot gevolg dat aan de verblijfsvergunning asiel die wordt verleend aan internationaal beschermden en hun gezinsleden geen geldigheidsduur wordt gekoppeld. De verblijfsvergunning

²¹ HvJ EU 24 juni 2015, C-373/13, ECLI:EU:C:2015:413 (*H.T.*), punt 95 en ABRvS 9 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1253.

asiel bestaat totdat deze met een besluit wordt ingetrokken overeenkomstig de regels voor intrekking van internationale bescherming uit de Kwalificatieverordening.

De geldigheidsduur wordt overeenkomstig artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening voortaan gekoppeld aan de verblijfstitel. De verblijfstitel komt te gelden als het document dat op de voet van artikel 9 Vw 2000 wordt verstrekt waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Momenteel wordt de verblijfsvergunning asiel verleend voor een geldigheidsduur van in beginsel vijf jaar. Vanaf de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel wordt bij de verblijfsvergunning asiel die wordt verleend bij vluchtelingenschap en aan de gezinsleden van de vluchteling een verblijfstitel verstrekt die drie jaar geldig is en steeds kan worden verlengd met drie jaar. Bij een verblijfsvergunning asiel die wordt verleend bij subsidiaire bescherming wordt een verblijfstitel verstrekt die eveneens drie jaar geldig is en steeds kan worden verlengd met drie jaar. Dat uitgangspunt zal ook gaan gelden voor de verblijfstitel die aan gezinsleden wordt verstrekt.

4.5 Verblijf gezinsleden

De wet- en regelgeving voor gezinshereniging in Nederland vloeit voort uit internationale verdragen, Europese en nationale wetgeving. De belangrijkste internationale rechtsbronnen die het Nederlandse beleid beïnvloeden zijn artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de EU, de Kwalificatieverordening, de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 8 EVRM. De Gezinsherenigingsrichtlijn regelt het recht op gezinshereniging voor derdelanders van buiten de EU en die willen verblijven bij een derdelander die legaal in de EU verblijft. In de richtlijn zijn de grondrechten en de beginselen in acht genomen die met name worden erkend in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de EU en artikel 8 EVRM die het recht op bescherming van privé- en familie- en gezinsleven omvatten.

Wat betreft het juridisch regime dat van toepassing is op het verblijf van gezinsleden van een vreemdeling die internationale bescherming geniet is er onderscheid te maken tussen in de eerste plaats de gezinsleden die samen met de hoofdpersoon een gezin vormden voordat die op het grondgebied van de lidstaat aankwam en die in verband met de asielaanvraag op het grondgebied van dezelfde lidstaat aanwezig zijn en die onder de Kwalificatieverordening vallen (meegereisde gezinsleden) en in de tweede plaats de gezinsleden die samen met de hoofdpersoon een gezin vormden voordat die op het grondgebied van de lidstaat aankwam en die zich ten tijde van de aanvraag om gezinshereniging buiten het grondgebied bevinden van de lidstaat van verblijf van de gezinshereniger (nareizende gezinsleden).

Overweging 58 van de Kwalificatieverordening is in dit verband relevant. Daaruit volgt dat gezinsleden ten behoeve van de instandhouding van het gezin gezinsleden die zich op het grondgebied van dezelfde lidstaat als de hoofdpersoon bevinden en die zelf niet in aanmerking komen voor internationale bescherming, het recht hebben een verblijfstitel aan te vragen. Die verblijfstitels moeten worden afgegeven, tenzij gezinsleden onder de uitsluitingsgronden vallen of tenzij redenen van nationale veiligheid of openbare orde daaraan in de weg staan. Gezinsleden moeten eveneens de rechten genieten die worden verleend aan de persoon die internationale bescherming geniet, zodra de internationale bescherming is verleend. Onverminderd de bepalingen van deze verordening met betrekking tot de instandhouding van het gezin, moeten gezinsleden van personen die internationale bescherming genieten, die niet individueel in aanmerking komen voor dergelijke bescherming, een verblijfstitel en rechten krijgen overeenkomstig de Gezinsherenigingsrichtlijn indien de situatie tot het toepassingsgebied van die richtlijn behoort en aan de daarin vastgestelde voorwaarden voor gezinshereniging wordt voldaan.

Uit de considerans bij de Kwalificatieverordening valt dus op te maken dat de verblijfstitel ofwel het verblijfsrecht waar een gezinslid dat onder het toepassingsbereik van die verordening valt, in juridisch opzicht verschilt van de verblijfstitel ofwel het verblijfsrecht waar een gezinslid dat onder het toepassingsbereik van de Gezinsherenigingsrichtlijn aanspraak op kan maken. Daarom stelt onderhavig wetsvoorstel onderscheiden grondslagen voor de verblijfsvergunning asiel voor beide categorieën gezinsleden voor en worden daar verschillende voorwaarden aan verbonden. Die onderscheiden grondslagen worden hierna nader toegelicht. (Hiervoor is toegelicht op welke wijze de begrippen 'verblijfsvergunning' en 'verblijfstitel' op nationaal niveau worden geoperationaliseerd om de asielrechtelijke systematiek werkbaar en toegankelijk te houden.

Meegereisde gezinsleden

Voor de meereizende gezinsleden vloeit het recht op verblijf en de daarmee gepaard gaande rechten en verplichtingen voort uit de Kwalificatieverordening. Het gaat daarbij om de echtgenoot, de partner waarmee een duurzame relatie bestaat voor zover een dergelijke relatie door de betreffende lidstaat als gelijkwaardig aan een huwelijk wordt beschouwd, de minderjarige kinderen, de meerderjarige ongehuwde kinderen die ten laste komen van de hoofdpersoon en zijn echtgenoot of duurzame partner dan wel de vader, moeder of een andere volwassene die door de betreffende lidstaat wordt aangemerkt als verantwoordelijke, waaronder een meerderjarige broer of zus van een minderjarige vreemdeling die internationale bescherming geniet toepassing (artikel 3, aanhef en negende lid, van de Kwalificatieverordening). Artikel 23 van de Kwalificatieverordening bepaalt dat deze gezinsleden van een internationaal beschermd, voor zover zij zelf niet in aanmerking komen voor internationale bescherming en in de lidstaat een verblijfstitel aanvragen, verblijf moeten krijgen (eerste lid) en dat de lidstaat daar een nationale procedure voor in het leven roept. Dit zal gebeuren bij ministeriële regeling. De duur van het toegestane verblijf is gekoppeld aan de verblijfsduur van de hoofdpersoon van het gezin die internationale bescherming geniet (tweede lid). Meegereisde gezinsleden hebben ingevolge het zesde lid onder andere recht op toegang tot werk, toegang tot onderwijs en recht op huisvesting krachtens de Kwalificatieverordening.

De meereizende gezinsleden van zowel vluchtelingen als subsidiair beschermden komen voortaan krachtens de Kwalificatieverordening in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 jo. artikel 29b Vw 2000.

Nareizende gezinsleden

Op de nareizende gezinsleden, dus de gezinsleden die zich nog in het buitenland bevinden ten tijde van de aanvraag om gezinshereniging bij een vreemdeling die internationale bescherming geniet, is niet de Kwalificatieverordening, maar de Gezinsherenigingsrichtlijn van toepassing (artikel 5, derde lid). De Gezinsherenigingsrichtlijn maakt geen onderdeel uit van het Asiel- en migratiepact, maar heeft hier wel grote relevantie omdat het verblijfsrecht van nareizende gezinsleden van internationaal beschermden samenhangt met het verblijfsrecht van de internationaal beschermden zelf, wiens verblijfsrecht wel volledig door de Kwalificatieverordening van het Asiel- en migratiepact wordt gereguleerd.

In Nederland geldt dat door of ten behoeve van gezinsleden van een internationaal beschermd die hem willen nareizen, een machtiging tot voorlopig verblijf in de zin van artikel 2p Vw 2000 (hierna: nareis-mvv) moet worden aangevraagd. De IND beoordeelt of aan de voorwaarden voor nareis is voldaan. Het gezinslid dat een nareis-mvv verkrijgt, kan daarmee naar Nederland reizen. Ambtshalve wordt daarna een verblijfsvergunning asiel verleend (artikel 28, eerste lid, onderdeel d, Vw 2000). Tot dusver werd daarbij in verband met het eenstatusstelsel geen onderscheid gemaakt tussen de voorwaarden die werden gesteld aan de nareis van gezinsleden van vluchtelingen en die van subsidiair beschermden.

Het Unierecht staat het wel toe dat er onderscheid wordt gemaakt in de voorwaarden die gelden voor de nareis van gezinsleden van vluchtelingen enerzijds en van subsidiair beschermden anderzijds. De Gezinsherenigingsrichtlijn kent gunstiger voorwaarden toe aan de erkende vluchteling om zijn gezinsleden spoedig over te laten komen, in vergelijking tot andere onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de EU-lidstaten verblijven en die hun gezinsleden willen laten overkomen. Ingevolge artikel 12 van de Gezinsherenigingsrichtlijn mogen de in die richtlijn opgenomen voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen, zoals het instellen van een wachttijd van ten hoogste twee jaar legaal verblijf voordat gezinshereniging wordt toegestaan (artikel 8), het beschikken over huisvesting, ziektekostenverzekering, stabiele en regelmatige inkomsten, en integratievoorwaarden (c.q. het basisexamen inburgering buitenland) (artikel 7), niet worden gesteld aan de erkende vluchteling en zijn gezinsleden.

Artikel 12, eerste lid, derde alinea van de Gezinsherenigingsrichtlijn staat toe de uit artikel 7 genoemde vereisten wel worden gesteld aan de gezinshereniging van vluchtelingen indien het verzoek om gezinshereniging niet is ingediend binnen een termijn van drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus. Als de erkende vluchteling te laat is met het indienen van

een gezinsherenigingsaanvraag (te weten: na ommekomst van de hierboven genoemde termijn van drie maanden) en de termijnoverschrijding niet objectief verschoonbaar is, is het dus nog wel mogelijk om in aanmerking te komen voor gezinshereniging, maar mogen de vereisten van artikel 7 van de Gezinsherenigingsrichtlijn worden gesteld (beschikken over huisvesting, ziektekostenverzekering, stabiele en regelmatige inkomsten, en integratievoorwaarden). De wachttijd van twee jaar mag in geen geval worden gesteld aan de gezinshereniging van vluchtelingen ingevolge artikel 12, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.²²

Voor subsidiair beschermden die hun gezinsleden willen laten nareizen schrijft de Gezinsherenigingsrichtlijn de hierboven genoemde gunstiger voorwaarden niet voor, maar hanteerde Nederland deze gunstiger voorwaarden tot dusver wel vanwege het eenstatusstelsel. Het recht op gezinshereniging voor subsidiair beschermden is ook beschermd door artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de EU en artikel 8 EVRM. Onder artikel 8 EVRM kunnen (binnen redelijke grenzen) extra voorwaarden gesteld worden alvorens de overkomst te accepteren, in het bijzonder het verwerven van eigen inkomen, huisvesting en integratievoorwaarden.

Voor wat betreft het instellen van een wachttijd van ten hoogste twee jaar legaal verblijf voordat gezinshereniging wordt toegestaan aan subsidiair beschermden is de uitspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak *M.T. and others v. Sweden* (22105/18) relevant. De zaak betreft de tijdelijke beperking van nareis in Zweden naar aanleiding van de hoge asieliinstroom in 2015: nareis was beperkt tot vreemdelingen met een vluchtelingenstatus en dan alleen voor leden van het kerngezin. Voor subsidiair beschermden was het recht op gezinshereniging opgeschort. Het EHRM oordeelde dat het weigeren van gezinshereniging bij een destijds minderjarige subsidiair beschermde van zijn moeder en broer geen schending van artikel 8 EVRM was en evenmin artikel 14 jo. artikel 8 EVRM (discriminatieverbod) schond. Nederland maakt voortaan gebruik van de ruimte die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt om strengere voorwaarden te verbinden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden die zich nog in het buitenland bevinden. Het gaat daarbij om de invoering van een wachttijd van twee jaar vanaf het moment van inwilliging van de asielaanvraag van de hoofdpersoon van het gezin, het vereiste van het hebben van zelfstandige en duurzame inkomsten en huisvesting. De voorwaarden van zelfstandige en duurzame inkomsten en huisvesting zullen ook gaan gelden voor de aanvragen om nareis van gezinsleden van vluchtelingen die te laat zijn met het indienen van de nareisaanvraag, tenzij deze termijnoverschrijding objectief verschoonbaar is. Deze voorwaarden zullen door de IND worden getoetst bij de aanvraag voor een nareis-mvv. Dit wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

De belangrijkste consequentie van de invoering van een tweestatusstelsel is daarom dat er strengere voorwaarden kunnen worden verbonden aan de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden, die zich nog in het buitenland bevinden op het moment dat de hoofdpersoon een verblijfsvergunning asiel verkrijgt. Deze aangescherpte voorwaarden zijn van toepassing op (gezinsleden van) een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus en worden niet gesteld aan gezinsleden van vluchtelingen die een verzoek om nareis binnen een termijn van drie maanden hebben ingediend. Voortaan geldt dat aan een nareizend gezinslid van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 29a (nieuw), slechts een afgeleide asielvergunning wordt verstrekt als: a. twee jaar zijn verstreken gerekend vanaf de datum waarop de asielaanvraag van de vreemdeling met subsidiaire bescherming is ingewilligd; b. de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan; en c. de vreemdeling met subsidiaire bescherming beschikt over huisvesting.

Met het invoeren van een wachttijd van twee jaar krijgt Nederland meer grip op migratie en wordt ruimte gecreëerd binnen de opvang van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna:

²² In dit verband is het arrest van het HvJ EU 7 november 2018, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877 (*K. en B.*) relevant. Wordt de aanvraag om machtiging tot voorlopig verblijf ná deze periode van drie maanden ingediend, dan mag Nederland de aanvraag van het gezinslid om een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd afwijzen. Het HvJ EU heeft daarbij wel bepaald dat lidstaten moeten beoordelen of de te late indiening van het eerste verzoek op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is.

het COA). De wachttermijn zorgt voor een verminderde druk op de asielprocedure en de asielopvang. De maatregel reguleert de nareis en stelt voorwaarden aan de gezinshereniging. Het invoeren van deze wachttermijn van twee jaar valt binnen de mogelijkheden die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt, omdat deze niet wordt gesteld aan (gezinsleden van) vluchtelingen. Essentieel voor een aanhoudende verlichting van de asielopvang blijft overigens dat statushouders ondanks de wachttermijn uit de asielopvang stromen.

Met het invoeren van een inkomensvereiste neemt de regering als uitgangspunt dat vreemdelingen met subsidiaire bescherming zelfredzaam zijn en geen (financieel) beroep hoeven te doen op de overheid. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over wat wordt verstaan onder het zelfstandig en duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de voorwaarden die gelden in reguliere zaken. Dit komt neer op een bedrag ten hoogste van het minimumloon. Hiermee wordt verzekerd dat de gezinshereniger in staat zal zijn in de behoeften van hemzelf en zijn gezinsleden te voorzien. Van een alleenstaande minderjarige vreemdeling met een (subsidiaire beschermings-) status wordt niet verwacht dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

De invoering van het huisvestingsvereiste voor vreemdelingen met subsidiaire bescherming heeft eveneens tot doel dat de vreemdeling met subsidiaire bescherming en diens gezinsleden minder afhankelijk worden van de Nederlandse verzorgingsstaat. Doordat de vreemdeling met subsidiaire bescherming zelf moet voorzien in huisvesting voordat gezinshereniging mogelijk is met gezinsleden, wordt voorkomen dat aan de nareizende gezinsleden opvang door het COA moet worden geboden, in afwachting van huisvesting. Van een alleenstaande minderjarige vreemdeling wordt niet verwacht dat aan deze voorwaarde wordt voldaan. Deze aanvullende voorwaarden kunnen een vertragend en mogelijk ook een dempend effect hebben op de nareisinstroom. Deze maatregelen zullen naar verwachting tot gevolg hebben dat er minder (snel) mensen naar Nederland komen op grond van nareis. Als er minder mensen nareizen, zal de druk op de IND en de asielopvang afnemen. Bovendien neemt de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland af en kan ook dat een dalend effect hebben op de asielinstroom, en daarmee minder druk leggen op de asielketen en voorzieningen.

Beperken nareis tot kerngezin

Momenteel zijn de categorieën gezinsleden die kunnen nareizen onder het Nederlandse nareisbeleid breder dan de Gezinsherenigingsrichtlijn verplicht. Volgens het Nederlandse nareisbeleid is het mogelijk dat ook de volgende gezinsleden van de gezinshereniger nareizen: de meerderjarige echtgenoot of meerderjarige partner waarmee een duurzame relatie wordt onderhouden en meerderjarige kinderen die zodanig van ouder(s) afhankelijk zijn dat zij om die reden tot diens gezin behoren en pleegkinderen.²³

In het verlengde van het invoeren van aanvullende voorwaarden voor de nareis van gezinsleden van subsidiair beschermden, wordt de kring van vreemdelingen die in aanmerking komen voor gezinshereniging via nareis teruggebracht tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin. Deze beperking geldt zowel voor de nareis van gezinsleden van vluchtelingen, als voor de nareis van vreemdelingen met de subsidiairebeschermingsstatus. In de loop der jaren is het nareisbeleid, onder andere als gevolg van jurisprudentie, verbreed en complexer geworden, wat met name voor de instroom en de uitvoeringspraktijk van de IND negatieve consequenties heeft. Ook is het beleid hierdoor op onderdelen niet meer in lijn met de oorspronkelijke ratio daarvan. Een voorbeeld hiervan is het beleid voor jongvolwassenen, dat inmiddels is uitgegroeid tot beleid voor meerderjarige kinderen. Ter verbetering hiervan wordt het nareisbeleid versimpeld en beperkt.

De regering sluit met de nieuwe, beperktere definitie van het kerngezin aan bij de minimale normen van de Gezinsherenigingsrichtlijn en borgt dat nareis slechts nog mogelijk is bij gezinsleden die behoren tot het kerngezin van de vreemdeling. Onder het kerngezin wordt verstaan: a. de meerderjarige echtgenoot; b. het biologische of geadopteerde kind; c. de ouders, indien de houder van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd een alleenstaande

²³ Pleegkinderen zijn geen facultatieve categorie die volgt uit de richtlijn; deze categorie volgt uit nationaal beleid.

minderjarige vreemdeling is; d. de minderjarige broer of zus, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is, die broer of zus gelijktijdig met een ouder, bedoeld in onderdeel c, de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.

Bovenstaande definitie van het kerngezin betekent dat de mogelijkheid voor meerderjarige kinderen en pleegkinderen om als nareizend gezinslid in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, wordt geschrapt. Ook wordt de mogelijkheid voor ongehuwde partners om te kunnen nareizen geschrapt. Deze categorieën zorgen voor druk op de migratieketen in het algemeen, en de uitvoering van de IND in het bijzonder. Deze maatregel moet ervoor zorgen dat nareis zoveel mogelijk beperkt wordt tot het kerngezin met kinderen tot 18 jaar, uiteraard binnen de grenzen van de Grondwet, grondrechten, het Europese en internationale recht en ongeschreven rechtsbeginselen. Dit zal naar verwachting tot gevolg hebben dat er minder mensen naar Nederland komen op grond van nareis. Als er minder mensen nareizen, zal de druk op de IND en de asielopvang afnemen, en daarmee ook de druk op de huisvesting, de zorg en het onderwijs. Bovendien neemt de aantrekkelijkheid van Nederland als bestemmingsland af. De beperking van de mogelijkheid tot nareis als gezinslid tot gehuwde partners en minderjarige kinderen laat onverlet dat ongehuwde levenspartners en meerderjarige kinderen die feitelijk tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich nog steeds kunnen beroepen op het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 EVRM. Een dergelijk beroep wordt door de IND getoetst binnen het kader van de reguliere gezinshereniging. Daarbij wordt telkens een individuele belangenafweging verricht. Dit wordt hierna verder toegelicht. Deze maatregel ziet louter op nareis, ter uitvoering van het regeerprogramma, en heeft geen betrekking op meereizende gezinsleden die een van de hoofdpersoon afgeleide verblijfsvergunning asiel verkrijgen.

Wat betreft de leeftijd van huwelijkspartners is het op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn²⁴ in theorie mogelijk om in bepaalde gevallen een minimumleeftijd van 21 jaar te hanteren binnen de categorie echtgenoot/echtgenote. Binnen de reguliere gezinshereniging wordt deze voorwaarde gesteld, maar deze geldt niet als het huwelijk al was voltrokken vóórdat de partners naar Nederland kwamen. Bovendien mag deze voorwaarde alleen worden gebruikt om de 'integratie te bevorderen en gedwongen huwelijken te voorkomen'. Om die reden wordt de minimumleeftijd voor echtgenoot/echtgenote gehandhaafd op 18 jaar of ouder.

Het peilmoment voor de leeftijd van kinderen is het indienen van het asielverzoek van de ouder.²⁵ Nareizende kinderen die gedurende de wachttermijn volwassen (18 jaar) worden, dienen hierom als minderjarig kind te worden beschouwd bij de toetsing.

Op dit moment is gezinshereniging voor minderjarige broers en zussen van een alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet mogelijk in het kader van nareis, maar krijgen minderjarige broers en zussen, die anders alleen achter zouden blijven in het land van herkomst, wel toegang en verblijf in Nederland via artikel 8 EVRM. De belangenafweging die wordt gedaan bij artikel 8 EVRM zal in het kader van de relatie tussen ouders en kinderen, indien de ouders niet gescheiden zijn, vrijwel altijd in het voordeel van de vreemdeling uitpakken. Hierdoor lopen er bij de IND twee processen naast elkaar en dat zorgt voor inefficiëntie en meer druk op de IND. Daarnaast verkrijgen de minderjarige broers en zussen die in dit kader kunnen herenigen een ander verblijfsrecht. Het toevoegen van minderjarige broers en zussen heeft als doel om de procedure te versimpelen en recht te doen aan de notie van het kerngezin. De minderjarige broers/zussen zouden immers op basis van (Europese) wet- en regelgeving hoe dan ook verblijf bij hun ouders krijgen (hun verblijfsrecht is afhankelijk van dat van de ouder). Als voorwaarde geldt dat de asielaanvraag gelijktijdig met die van de ouder moet zijn ingediend.

Gezinshereniging op grond van artikel 8 EVRM

Het is van belang om te vermelden dat het beperken van nareis tot het kerngezin niet per definitie betekent dat deze gezinsleden geen recht op verblijf in Nederland kunnen krijgen. De gezinsleden die onder deze categorieën vallen kunnen namelijk om toegang en verblijf in Nederland via artikel 8 EVRM verzoeken. Bij toetsing aan artikel 8 EVRM wordt een belangenafweging gemaakt waarbij

²⁴ Artikel 4, vijfde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

²⁵ HvJ EU 1 augustus 2022, C-279/20, ECLI:EU:C:2022:618.

de belangen van de vreemdeling moeten worden afgezet tegen de belangen van de Nederlandse staat. Het belang van het kind is één van de belangen die moet worden meegewogen.

4.6 Afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd

Sinds de invoering van de Vw 2000 in 2001 krijgen asielzoekers die in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus in Nederland eerst een asielvergunning voor bepaalde tijd voor een periode van vijf jaar. Gedurende die vijf jaar kan de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus en de daarmee samenhangende vergunning worden ingetrokken wanneer de statushouder geen internationale bescherming meer nodig heeft. Dat is met name aan de orde indien de situatie in het land van herkomst ten goede wijzigt, bijvoorbeeld na het einde van een oorlog. Na vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf te hebben gehad, kan de asielstatushouder een aanvraag indienen voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd (artikelen. 33 t/m 35 Vw 2000). Op het moment van die aanvraag moet de asielstatushouder nog steeds internationale bescherming nodig hebben. Bovendien moet de asielstatushouder geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen. Als de asielvergunning voor onbepaalde tijd eenmaal is verkregen, kan de vluchtelingen- of subsidiairebeschermingsstatus niet langer worden ingetrokken wanneer de gronden voor de oorspronkelijke asielverlening zijn komen te vervallen – bijvoorbeeld wanneer de situatie in het land van herkomst ten goede wijzigt.²⁶

Het handhaven van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd waarbij de asielstatus niet meer kan worden ingetrokken is niet langer mogelijk onder het nieuwe Asiel- en migratiepact. Hiervoor is uiteengezet dat de Kwalificatieverordening de beoordelingskaders stelt voor erkenning en intrekking van de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus. De IND moet voortaan rechtstreeks aan de criteria van de Kwalificatieverordening toetsen of een vreemdeling vluchteling of subsidiair beschermd is. Ook moet de IND op basis van de rechtstreeks werkende criteria uit de Kwalificatieverordening (artikel 14 resp. artikel 19) bepalen of de status moet worden ingetrokken, in het bijzonder in het geval dat de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingen- of subsidiairebeschermingsstatus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Dit sluit aan bij de opvatting dat asielbescherming per definitie tijdelijk is en enkel dient te worden geboden indien deze bescherming noodzakelijk is, zoals ook nadrukkelijk naar voren komt in de Europese wetgeving en de jurisprudentie van het EU-Hof van Justitie.²⁷

Dit betekent dat zo lang de beschermingsbehoefte van de vreemdeling blijft bestaan en niet een van de andere intrekkingsgronden van artikel 14 of 19 van de Kwalificatieverordening aan de orde is, (bijvoorbeeld indien de vreemdeling valse documenten heeft ingediend) hij de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus behoudt. Indien de geldigheidsduur van de verblijfstitel verstrijkt, heeft dat dus geen invloed op de status zelf.

Na de afschaffing van de asielvergunning voor onbepaalde tijd, blijven er mogelijkheden over voor een asielstatushouder en zijn gezinsleden om een verblijfsrecht te krijgen. De asielvergunning voor bepaalde tijd kan worden verlengd wanneer de gronden hiervoor nog aanwezig zijn. Daarnaast kan verblijfsrecht verkregen worden op grond van de EU-verblijfsvergunning voor de langdurig ingezetene, op grond van artikel 8 EVRM of door verkrijging van het Nederlanderschap.

EU-langdurig ingezetenenstatus

Asielstatushouders kunnen er na ommekomst van de hierboven genoemde vijf jaar ononderbroken rechtmatig verblijf voor kiezen een aanvraag in te dienen voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen op grond van Richtlijn 2003/109/EG inzake de verlening van de langdurig ingezetenenstatus.²⁸ De regels uit deze richtlijn zijn geïmplementeerd in artikel 45a Vw 2000 e.v. Het uitgangspunt van deze status van 'EU-langdurig ingezetene' is dat een derdelander die reeds

²⁶ Deze vergunning kan (net als de vergunning voor bepaalde tijd) wel om andere redenen worden ingetrokken, bijvoorbeeld wanneer de statushouder een misdrijf pleegt of als blijkt dat hij onjuiste gegevens heeft verstrekt.

²⁷ HvJ EU 18 december 2014, C-542/13, ECLI:EU:C:2014:2452 (*M'Bodi*) en HvJ EU 23 mei 2019, C 720/17, ECLI:EU:C:2019:448 (*Bilali*).

²⁸ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

langdurig verblijft (vijf jaar) in een lidstaat zoveel mogelijk de rechten moet kunnen uitoefenen die gelijk staan aan die van een burger van de EU. De status van langdurig ingezetene die wordt verworven door verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is in beginsel permanent (artikel 45a, tweede lid, Vw 2000). Het voordeel van de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is dat de vreemdeling zich daarmee gemakkelijker binnen de EU kan bewegen (het recht op mobiliteit binnen de EU) dan met een vergunning voor onbepaalde tijd.

Als voorwaarden voor de verlening van de EU-vergunning als langdurig ingezetene worden, naast een rechtmatig verblijf van ten minste vijf jaar, in artikel 5 en artikel 6 van de Richtlijn langdurig ingezetenen gesteld dat de vreemdeling regelmatige inkomsten en een ziektekostenverzekering moet hebben alsook dat hij aan integratievoorwaarden (het inburgeringsexamen) heeft voldaan.

Artikel 8 EVRM

Ook kunnen de asielstatushouder en zijn gezinsleden een beroep doen op het recht op familie- en gezinsleven van artikel 8 EVRM. Indien de situatie in het land van herkomst na bijvoorbeeld tien of twintig jaar ten goede wijzigt, zal de asielverblijfsvergunning moeten worden ingetrokken en dienen de asielstatushouder en zijn eventueel hier geboren kinderen alsnog terug te keren. Hierbij geldt echter wel de nuancering dat dan eerst nog (ambtshalve) door de IND moet worden getoetst of men geen verblijfsrecht kan ontlenen aan artikel 8 EVRM.

Artikel 8 EVRM en artikel 7 Handvest van de grondrechten van de EU waarborgen het recht van eenieder op de eerbiediging van zijn familie- en gezins- en privéleven. Artikel 8 EVRM is evenwel geen absoluut recht en dit recht geeft de vreemdeling geen recht op domiciliekeuze. Volgens de rechtspraak van het EHRM moet in deze zaken dan ook een belangenafweging worden gemaakt tussen enerzijds het Nederlandse algemeen belang dat is gediend bij het uitvoeren van een restrictief toelatingsbeleid (migratiecontrole) en anderzijds het belang van de vreemdeling bij een gecontinueerd verblijf (uitoefenen van gezins- en privéleven). Dat vraagt altijd een individuele beoordeling, waarin alle voor die belangenafweging van betekenis zijnde feiten en omstandigheden kenbaar moeten worden betrokken. Relevante factoren die in de belangenafweging moeten worden meegewogen zijn onder andere de duur van het verblijf in Nederland tot dan toe; de nationaliteit en gezinssituatie van betrokkenen en de intensiteit van sociale, culturele en familiebanden in Nederland. Waar ook kinderen betrokken zijn, moet hun leeftijd en het belang en welzijn van het kind worden meegewogen.

Nederlandschap

Het is onder voorwaarden ook mogelijk om na een ononderbroken verblijf van vijf jaar toelating en hoofdverblijf het Nederlandschap te verkrijgen op grond van artikel 7 en artikel 8, eerste lid, van de Rijkswet op het Nederlandschap.

5. Uitvoering Procedureverordening (EU) 2024/1348

5.1 Algemeen

Het derde onderdeel van het GEAS is de Procedureverordening: Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU. De Procedureverordening heeft tot doel een gemeenschappelijke asielprocedure vast te stellen die van toepassing is op alle verzoeken om internationale bescherming die in de lidstaten worden ingediend. De Procedureverordening bevat algemene en bijzondere waarborgen voor asielzoekers die de lidstaten in acht moeten nemen bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Zo hebben asielzoekers recht op een persoonlijk onderhoud over hun asielaanvraag, hebben zij recht op kosteloos juridisch advies over de behandeling van hun asielaanvraag alsmede op een doeltreffende voorziening in rechte en gefinancierde rechtsbijstand tijdens de beroepsfase. Voorts schrijft de Procedureverordening voor op welke wijze en binnen welke termijn op een asielaanvraag moet worden beslist en wordt het kader voor het veilige landenbeleid bepaald. Voorts bepaalt de Procedureverordening wanneer een asielverzoek volgens de versnelde behandelingsprocedure of de asielgrensprocedure moet worden afgedaan. Toepassing van de asielgrensprocedure is bijvoorbeeld verplicht in het geval de asielzoeker aan de buitengrens valse informatie of documenten heeft verstrekt of als er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat hij

een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde. De Procedureverordening vervangt de Procedurerichtlijn 2013/32/EU.

De Procedureverordening bestaat uit zes hoofdstukken. Hieronder volgt een korte beschrijving van elk hoofdstuk. Hoofdstuk I bevat de algemene bepalingen inzake het onderwerp van de Procedureverordening (artikel 1), het toepassingsgebied (artikel 2), de definities (artikel 3), de opdracht aan de lidstaat om de bevoegde autoriteiten aan te wijzen die belast zijn met de uitvoering van de Procedureverordening (artikel 4), de mogelijkheid tot het verlenen van bijstand aan de bevoegde autoriteiten (artikel 5), de rol van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (artikel 6) en het vertrouwelijkheidsbeginsel (artikel 7).

Hoofdstuk II behelst de fundamentele beginselen en waarborgen die gelden tijdens de asielprocedure. Afdeling I heeft betrekking op de rechten en plichten van verzoekers: de algemene waarborgen voor verzoekers, zoals het recht om in voor de asielzoeker (redelijkerwijs) te begrijpen taal te worden ingelicht over het recht om een individuele asielaanvraag in te dienen en over de rechten en plichten die daarbij gelden (artikel 8); de verplichtingen van asielzoekers, zoals de verplichting om volledig samen te werken met de bevoegde autoriteiten bij de behandeling van zijn asielaanvraag (artikel 9) en het recht van de asielzoeker om op het grondgebied van de lidstaat te verblijven gedurende de behandeling van zijn asielaanvraag (artikel 10).

Afdeling II ziet op het persoonlijk onderhoud waarbij de asielzoeker in de gelegenheid moet worden gesteld zijn aanvraag toe te lichten voordat er een beslissing wordt genomen, namelijk het recht op een onderhoud over de ontvankelijkheid van de asielaanvraag (artikel 11), het recht op een inhoudelijk onderhoud over de gegrondheid van de asielaanvraag (artikel 12), de vereisten die gelden voor het persoonlijk onderhoud (artikel 13) en de verplichting een verslag en geluidsopname te maken van het persoonlijk onderhoud (artikel 14).

Afdeling III behelst de regels over het verstrekken van juridische counseling en rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging. Asielzoekers hebben recht op juridische counseling, rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging (artikel 15), lidstaten moeten de asielzoeker kosteloze juridische counseling bieden tijdens de in hoofdstuk III bedoelde administratieve fase van de asielprocedure (artikel 16), tijdens de beroepsprocedure bij de rechter zorgen de lidstaten voor kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging voor de verzoeker (artikel 17). De reikwijdte van de juridische counseling en rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging (artikel 18) en voorwaarden voor het verstrekken daarvan (artikel 19) vormen het sluitstuk van deze afdeling.

Afdeling IV omvat de regels over bijzondere waarborgen tijdens de asielprocedure. Lidstaten beoordelen de behoefte aan bijzondere procedurele waarborgen per geval en zorgen indien nodig voor ondersteuning van asielzoekers (artikelen 20 en 21) in het algemeen en minderjarigen (artikel 22) en niet-begeleide minderjarigen (artikel 23) in het bijzonder.

Afdeling V heeft betrekking op het medisch onderzoek (artikel 24) en de leeftijdsbeoordeling van minderjarigen (artikel 25).

Hoofdstuk III behelst het kader voor de administratieve asielprocedure. Afdeling I ziet op de toegang tot de procedure en omvat regels over de wijze waarop een asielaanvraag wordt gedaan (artikel 26), de registratie van een asielaanvraag (artikel 27), de indiening daarvan (artikel 28), de door de lidstaat aan de asielzoeker te verstrekken documenten (artikel 29), de toegang tot de asielprocedure in detentiecentra en aan grensdoorlaatposten (artikel 30), verzoeken namens volwassenen die bijstand nodig hebben om rechtshandelingen te verrichten (artikel 31) en begeleide minderjarigen (artikel 31) en asielaanvragen van niet-begeleide minderjarigen (artikel 33). Afdeling II regelt de behandelingsprocedure en bepaalt de wijze van behandeling van asielaanvragen (artikel 34) en de duur van de behandelingsprocedure (artikel 35).

Afdeling III stelt voorschriften inzake de beslissingen betreffende verzoeken, namelijk regels over o.a. de eis van schriftelijke kennisgeving en motivering van de beslissing (artikel 36), de afwijzing van een verzoek en uitvaardiging van een terugkeerbesluit (artikel 37), de beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzoek (artikel 38), de gegrondheid van het verzoek (artikel 39), de expliciete intrekking van verzoeken (artikel 40) of impliciete intrekking van verzoeken (artikel 41).

Afdeling IV ziet op de speciale procedures, namelijk de versnelde behandelingsprocedure (artikel 42), de voorwaarden voor de toepassing van de asielgrensprocedure (artikel 43), regels over

beslissingen in het kader van de asielgrensprocedure (artikel 44), de verplichte toepassing van de asielgrensprocedure (artikel 45), de toereikende capaciteit op het niveau van de Unie (artikel 46) en van een lidstaat (artikel 47), de maatregel die van toepassing is indien de toereikende capaciteit van een lidstaat is bereikt (artikel 48), de kennisgeving daarvan (artikelen 49 en 50), de termijnen waarbinnen moet worden beslist indien de grensprocedure wordt toegepast (artikel 51), het in de grensprocedure bepalen van de verantwoordelijke lidstaat en herplaatsing (artikel 52), uitzonderingen op de toepassing van de asielgrensprocedure (artikel 53), de aanwijzing van locaties voor de uitvoering van de asielgrensprocedure (artikel 54), regels over volgende verzoeken (artikel 55) en de uitzondering op het recht om te blijven bij volgende verzoeken (artikel 56).

Afdeling V ziet op de 'veilige land'-begrippen, namelijk het begrip 'doeltreffende bescherming' (artikel 57), het begrip 'eerste land van asiel' (artikel 58), het begrip 'veilig derde land' (artikel 59), de aanwijzing op het niveau van de Unie als veilig derde land (artikel 60), het begrip 'veilig land van herkomst' (artikel 61), aanwijzing op het niveau van de Unie als veilig land van herkomst (artikel 62) en schorsing en verwijdering daarvan (artikel 63) alsmede de aanwijzing op nationaal niveau van derde landen als veilig derde land of als veilig land van herkomst (artikel 64).

Hoofdstuk IV bevat de regels over de procedures voor de intrekking van internationale bescherming, namelijk de verplichting tot intrekking van internationale bescherming wanneer er nieuwe elementen of bevindingen naar voren zijn gekomen waaruit blijkt dat er redenen zijn om te heroverwegen of de vreemdeling in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig de artikelen 14 en 19 van de Kwalificatieverordening (artikel 65) en de procedurele regels die daarbij gelden (artikel 66).

Hoofdstuk V heeft betrekking op de beroepsprocedures en bepaalt dat asielzoekers en vreemdelingen van wie de internationale bescherming wordt ingetrokken, recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 67), regelt de schorsende werking van beroep (artikel 68) en bepaalt dat lidstaten in het nationale recht redelijke termijnen moeten vaststellen waarbinnen de rechter moet beslissen in een beroepsprocedure.

Hoofdstuk VI bevat de slotbepalingen. Dit hoofdstuk bevat regels over de mogelijkheid voor overheidsinstanties om bestuursrechtelijke of rechterlijke beslissingen zoals voorzien in de nationale wetgeving aan te vechten (artikel 72), samenwerking tussen de lidstaten, de Commissie en het Asielagentschap (artikel 71), gegevensopslag (artikel 72) en de wijze waarop in de Procedureverordening opgenomen termijnen moeten worden berekend (artikel 73). Voorts bevat het slothoofdstuk bepalingen over bevoegdheidsdelegatie (artikel 74), overgangsmaatregelen (artikel 75), financiële ondersteuning voor de lidstaten (artikel 76), toezicht en evaluatie door de Commissie (artikel 77), de intrekking van de Procedurerichtlijn 2013/32/EU (artikel 78) en de bepaling inzake de inwerkingtreding en toepassing van de Procedureverordening (artikel 79).

5.2 Schrappen nationale procedureregels

Zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet omvat de Procedureverordening een vrijwel integraal kader voor de procedure die moet worden gevolgd bij de behandeling van een asielaanvraag en de waarborgen die daarbij gelden ten aanzien van de aanvrager. Deze regels werken rechtstreeks vanaf het toepasselijk worden van het Asiel- en migratiepact. Daarmee vormen de procedurele regels van de Procedureverordening voortaan het kader voor de te volgen asielprocedure. Daartoe worden uit de nationale regelgeving de procedurele regels geschrapt die voortaan rechtstreeks uit de Procedureverordening volgen. Voorbeelden zijn de regels over de betrokkenheid van een tolk, het medisch onderzoek en het leeftijdsonderzoek. Hetzelfde uitgangspunt geldt voor de procedurele regels uit de Asiel- en migratiebeheerverordening (wordt hierna toegelicht).

De belangrijkste consequentie van het rechtstreeks van toepassing worden van de Procedureverordening is dat aanvullende nationale regels die niet langer noodzakelijk zijn voor de asielprocedure, uit de Vw 2000 en het Vb 2000 worden geschrapt. Momenteel bevatten de Vw 2000 en de onderliggende regelgeving een aantal extra processtappen en waarborgen voor de asielaanvrager die verder gaan dan hetgeen het recht van de EU vereist. Een voorbeeld daarvan is de voornemenprocedure (artikelen 39 en 41 Vw 2000 en onderliggende regelgeving) waarbij een asielaanvrager in de gelegenheid wordt gesteld te reageren op het voornemen van de Immigratie- en naturalisatiedienst (hierna: IND) om een negatieve beslissing op de asielaanvraag te nemen (te weten: afwijzing van de asielaanvraag of de afwijzing van de aanvraag tot verlenging van de

verblijfsvergunning dan wel de intrekking daarvan). Ook bevat het Vb 2000 uitgebreide en gedetailleerde regels voor de te doorlopen stappen van de (algemene en verlengde) asielprocedure, waaronder het verplichte aanmeldgehoor (artikel 3.108d Vb 2000), de verplichte rust- en voorbereidingstermijn en verplichte procesdagen (artikel 3.108 Vb 2000 e.v.). De Procedureverordening kent een eigen stelsel aan waarborgen, waarbij een aantal nieuwe verplichte waarborgen wordt geïntroduceerd (bijvoorbeeld het recht op persoonlijk onderhoud).

Naast dat de Procedureverordening voornoemde nationale processtappen niet vereist bij de behandeling van een asielaanvraag, staan deze momenteel de benodigde flexibiliteit en slagkracht van de IND in de weg. De IND kampt met grote achterstanden in de behandeling van asielzaken; het schrappen van aanvullende nationale regels moet de IND helpen de doorstroom te vergroten bij de behandeling van asielzaken. Beoogd wordt de asielprocedure maximaal te flexibiliseren op een wijze die voldoet aan de Procedureverordening en daarmee nog steeds een zorgvuldige behandeling van de asielaanvraag garandeert. De IND kan daardoor maatwerk toepassen en een betere balans vinden in de tijdsinvestering die nodig is voor een goede en zorgvuldige behandeling van de asielzaak. Het aanpassen van de bestaande procedures wordt ook ondersteund door het Common Implementation Plan van de Europese Commissie waarin wordt aangegeven dat dit lidstaten de kans biedt om de huidige uitdagingen die zien op lange asielprocedure en niet tijdige besluitvorming aan te pakken.²⁹

De noodzaak hiertoe is groter geworden door het Asiel- en migratiepact vanwege het feit dat de Procedureverordening de termijnen waarbinnen een besluit op de asielaanvraag moet zijn aangenomen aanzienlijk verkort (artikel 35), een verdere versnelling van de behandeling verplicht stelt in een aantal type zaken (artikel 42) en een verplichte asielgrensprocedure voorschrijft die binnen 12 weken moet zijn afgerond (artikel 45 en 51, tweede lid). Hieronder wordt daar nader op ingegaan. Onder de verplichtingen die op Nederland rusten uit hoofde van het Asiel- en migratiepact is het behoud van aanvullende nationale verplichte processtappen niet langer houdbaar. De veranderingen die zijn geïntroduceerd in de Procedureverordening en de procedurele aspecten van de Kwalificatieverordening bieden de lidstaten de mogelijkheid om de huidige uitdagingen in verband met langdurige asielprocedures en bestaande achterstanden aan te pakken.³⁰

Op een aantal punten vereist de Procedureverordening niettemin nationale invulling van procedurele regels, in het bijzonder ten aanzien van de termijnen die gelden voor het instellen van beroep bij de rechter en de termijnen waarbinnen de rechter uitspraak moet doen. Ter zake van een aantal punten laat de Procedureverordening ruimte voor nationale invulling, zoals de mogelijkheden voor de Minister van Asiel en Migratie om een asielaanvraag kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk te verklaren. Deze onderwerpen worden hieronder nader besproken.

5.3 Aanwijzing beslissingsautoriteit en andere bevoegde autoriteiten

Artikel 4 van de Procedureverordening vereist dat de lidstaat in het nationale recht een beslissingsautoriteit aanwijst die de taken uitvoert die voortvloeien uit de Procedureverordening en de Kwalificatieverordening. In het nieuwe artikel 27a Vw 2000 wordt in het eerste lid bepaald dat de Minister van Asiel en Migratie overeenkomstig artikel 4, eerste en derde lid, van de Procedureverordening als beslissingsautoriteit en bevoegde autoriteit wordt belast met de uitoefening van taken en bevoegdheden die voortvloeien uit de Procedureverordening en de Kwalificatieverordening. Het gaat daarbij met name om het ontvangen en behandelen van verzoeken om internationale bescherming, voeren van een persoonlijk onderhoud of gehoor, het nemen van beslissingen over verzoeken om internationale bescherming en over de intrekking daarvan, alsmede het registreren van verzoeken om internationale bescherming.

Artikel 4, tweede lid, van de Procedureverordening vereist dat de lidstaten daarnaast andere bevoegde nationale autoriteiten belasten met de taak om verzoeken om internationale bescherming te ontvangen en verzoekers te informeren over de vraag waar en hoe zij

²⁹ [Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum - European Commission \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1d7a409a-2948-11ef-9290-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF).

³⁰ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1d7a409a-2948-11ef-9290-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF

overeenkomstig artikel 28 van de Procedureverordening een verzoek kunnen indienen. Tot die andere nationale autoriteiten behoren ten minste politie, de immigratiediensten, grenswachters en de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor detentiecentra of opvangfaciliteiten. In het tweede lid van het nieuwe artikel 27a Vw 2000 worden daartoe aangewezen: de Minister van Asiel en Migratie – verantwoordelijk voor de IND, de Minister van Justitie en Veiligheid – verantwoordelijk voor de penitentiaire inrichtingen –, de korpschef van politie, het COA, de ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving en de uitvoering van de Schengengrenscore (SGC) en de wettelijke voorschriften met betrekking tot de grensbewaking, bedoeld in artikel 46 Vw 2000, alsmede de ambtenaren die zijn belast met het vreemdelingtoezicht, bedoeld in artikel 47 Vw 2000. Het gaat hier om een voortzetting van de bestaande situatie.

Nadere concretisering van de toekenning van bevoegdheden en de noodzakelijke differentiatie daarin zal gebeuren op een lager niveau van regelgeving en op het niveau van het organisatie- en mandaatbesluit van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Asiel en Migratie.

5.4 Bevoegdheidsgrondslagen afdoening van de asielaanvraag

De huidige Vw 2000 behelst specifieke bevoegdheidsgrondslagen voor het afdoen van de asielaanvraag en de gronden die tot toepassing van deze bevoegdheden kunnen leiden. Een aantal daarvan is aan de Vw 2000 toegevoegd ter implementatie van de Procedurerichtlijn in 2015.³¹ Artikel 28, eerste lid, Vw 2000 bepaalt dat de Minister van Asiel en Migratie bevoegd is de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (deze kwalificatie verdwijnt in verband met de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd) in te willigen (artikel 29 Vw 2000), af te wijzen als ongegrond (artikel 31 Vw 2000), af te wijzen als kennelijk ongegrond (artikel 30b Vw 2000), niet in behandeling te nemen (artikel 30 Vw 2000), niet-ontvankelijk te verklaren (artikel 30a Vw 2000) dan wel buiten behandeling te stellen (artikel 30c Vw 2000).

Deze bevoegdheidsgrondslagen worden – naast de algemene bevoegdheidsbepaling van het nieuwe artikel 27a Vw 2000 – behouden in onderhavig wetsvoorstel en in overeenstemming gebracht met de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening. In paragraaf 3.1 is uitgelegd dat dit noodzakelijk is om de werking van de systematiek van het asielrecht in de Nederlandse rechtsorde overzichtelijk, toegankelijk en werkbaar te houden. In het bijzonder is dit noodzakelijk voor een goede aansluiting op de regels over termijnen voor het beroep bij de rechter, die de lidstaten ingevolge artikel 69 van de Procedureverordening in het nationaal recht dienen vorm te geven en een goede toepassing van de (verplichte) asielgrensprocedure. Beide onderwerpen worden hierna nader toegelicht.

De materiële gronden voor de toepassing van deze bevoegdheden, dat wil zeggen de inhoudelijke gronden waarop een asielaanvraag moet of kan worden ingewilligd, dan wel afgewezen als ongegrond of kennelijk ongegrond, niet in behandeling wordt genomen, niet-ontvankelijk kan worden verklaard of buiten behandeling wordt gesteld, volgen voortaan rechtstreeks uit de Kwalificatieverordening, de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening. De materiële gronden voor toepassing van voornoemde bevoegdheden worden dan ook uit de Vw 2000 geschrapt. De materiële gronden voor verlening van de verblijfsvergunning asiel aan nareizende gezinsleden worden wel in de Vw 2000 geregeld, omdat die voorwaarden niet voortvloeien uit de Kwalificatieverordening, maar uit de Gezinsherenigingsrichtlijn (waarvoor implementatie in nationaal recht is vereist). In de artikelsgewijze toelichting worden deze wijzigingen nader toegelicht.

Volledigheidshalve wordt hier opgemerkt dat de artikelen 38 en 39, vierde lid, van de Procedureverordening de lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid bieden om in het nationaal recht te regelen dat een asielaanvraag niet-ontvankelijk dan wel kennelijk ongegrond kan worden verklaard.

Wanneer een van de gronden van artikel 38 van de Procedureverordening van toepassing is, bijvoorbeeld wanneer een derde land als een eerste land van asiel of als veilig derde land voor de aanvrager kan worden beschouwd, kan in het nationaal recht worden opgenomen dat de

³¹ Kamerstukken II 2014-2015, 34 088, nr. 3.

asielaanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard. Dat gebeurt in de voorgestelde aanpassing van artikel 30a Vw 2000.

Artikel 39, vierde lid, van de Procedureverordening biedt de lidstaat de mogelijkheid om in het nationaal recht te bepalen dat een ongegronde aanvraag kennelijk ongegrond kan worden verklaard als op het tijdstip van afronding van de behandeling een van de gevallen bedoeld in artikel 42, eerste en derde lid, van de Procedureverordening van toepassing is. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij misleiding of misbruik, dan wel gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde. Nederland maakt gebruik van deze mogelijkheden, ook om een goede uitvoering van de verplichte asielgrensprocedure te kunnen realiseren. De lidstaat heeft hier discretionaire ruimte en kan er altijd voor kiezen de asielaanvraag in deze gevallen niet-versneld te behandelen en een besluit te nemen over de (on)gegrondheid van de asielaanvraag.

5.5 Verschillende behandelssporen en beslistermijnen

De Procedureverordening introduceert verschillende verplichte 'behandelssporen' voor de behandeling van de asielaanvraag. Aan deze verschillende behandelssporen zijn termijnen gekoppeld waarbinnen het onderzoek naar de ontvankelijkheid of gegrondheid van een asielaanvraag moet plaatsvinden en daar een beslissing over moet zijn genomen (artikel 34, tweede lid en artikel 35).

Binnen twee maanden afgerond

Ten eerste wordt een behandelspoor geïntroduceerd voor aanvragen waarbij een van de gronden voor niet-ontvankelijkverklaring aan de orde kan zijn (artikel 38, eerste lid, onderdelen a tot en met d, en artikel 38, tweede lid), zoals dat een derde land als een eerste land van asiel of als veilig derde land voor de aanvrager kan worden beschouwd (eerste lid). Voor deze zaken geldt dat zij zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen twee maanden dienen te zijn afgerond (artikel 35, eerste lid), waarbij verlenging met niet meer dan twee maanden mogelijk is in de gevallen bedoeld in artikel 35, tweede lid (hoge instroom binnen dezelfde periode, bij complexe feitelijke of juridische kwesties of als de vertraging te wijten is aan de aanvrager). De aanvraag kan niet-ontvankelijk worden verklaard op grond van het voorgestelde artikel 30a Vw 2000. Er kan ook een inhoudelijke behandeling over de gegrondheid van de aanvraag plaatsvinden. In dat geval geldt de termijn voor de standaard of niet-versnelde behandelingsprocedure van 6 maanden (artikel 35, vierde lid, zie hieronder).

Niet-ontvankelijkverklaring is verplicht in het geval van volgende verzoeken als bedoeld in artikel 38, tweede lid, van de Procedureverordening.

Binnen tien werkdagen afgerond

Ten tweede moet in het geval er een terugkeerbesluit is uitgevaardigd en de situatie van artikel 38, eerste lid, onderdeel e, aan de orde is (de asielzoeker doet een asielaanvraag buiten de gestelde termijn en er zijn sindsdien geen nieuwe relevante elementen naar voren gekomen), het besluit binnen tien werkdagen zijn genomen (artikel 35, eerste lid).

Binnen drie maanden afgerond

Ten derde geldt in het geval dat de versnelde behandelingsprocedure van artikel 42 van toepassing is, bijvoorbeeld in geval van misleiding of kwade trouw, dan wel gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde, dat het besluit zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen drie maanden moet zijn genomen (artikel 35, derde lid). Wanneer op het tijdstip van afronding van de behandeling een van de gevallen bedoeld in artikel 42, eerste of derde lid, van de Procedureverordening aan de orde is waarop de versnelde behandelingsprocedure moet worden toegepast, kan de aanvraag worden afgewezen als kennelijk ongegrond (op grond van het voorgestelde artikel 30b Vw 2000). Artikel 42, tweede lid, staat toe dat complexe zaken overeenkomstig artikel 35, vierde lid, worden voortgezet.

Binnen zes maanden afgerond

Ten vierde geldt voor (standaard)gevallen waarin de gegrondheid van een aanvraag wordt onderzocht een termijn van zes maanden (artikel 35, vierde lid), die kan worden verlengd met niet meer dan zes maanden in de gevallen bedoeld in het vijfde lid (hoge instroom binnen dezelfde

periode, bij complexe feitelijke of juridische kwesties of als de vertraging te wijten is aan de aanvrager). Artikel 35, zevende lid, geeft nog een verlengingsmogelijkheid bij vertraging vanwege een onzekere situatie in het land van herkomst (besluitmoratorium). Het besluit moet in dit geval zijn genomen binnen 21 maanden.

Deze bepaling heeft tot gevolg dat artikel 42 Vw 2000 inzake termijnen voor de behandeling van een asielaanvraag wordt geschrapt. Hetzelfde geldt voor het besluitmoratorium van artikel 43 Vw 2000, dat voortaan is geregeld in artikel 35, zevende lid, van de Procedureverordening.

Behandeltermijnen zij-instroomzaken

Artikel 35, achtste lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de lidstaten termijnen vaststellen voor de afhandeling van een behandelingsprocedure indien een rechterlijke instantie het besluit op de asielaanvraag vernietigt en terugverwijst. Die termijnen moeten korter zijn dan de in artikel 35 vastgelegde termijnen. De beslistermijn voor dergelijke 'zij-instroomzaken' dient in het nationaal recht vastgesteld te worden en moet korter zijn dan de genoemde beslistermijnen van twee, drie en zes maanden. In het voorgestelde nieuwe artikel 83bc Vw 2000 wordt geregeld dat indien de rechtbank toepassing geeft aan artikel 8:72, vierde lid, onderdeel b, Awb, een beslistermijn wordt gehanteerd van ten hoogste vijf maanden voor zaken met een oorspronkelijke beslistermijn van zes maanden als bedoeld in artikel 35, vierde lid, van de Procedureverordening, ten hoogste tien weken voor zaken waarbij de oorspronkelijk termijn drie maanden was als bedoeld in artikel 35, derde lid, van de Procedureverordening en ten hoogste zes weken voor zaken waarin de oorspronkelijke beslistermijn twee maanden was als bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de Procedureverordening. Het gaat hier om maximale termijnen waarbinnen de rechter zijn beoordelingsruimte behoudt.

5.6 Beroep bij de rechter in asielprocedure

5.6.1 Termijn uitspraak beroep in eerste aanleg

Artikel 69 van de Procedureverordening bepaalt dat, onverminderd de adequate en volledige behandeling van een beroep, de lidstaten in hun nationale recht redelijke termijnen vaststellen waarbinnen beslissingen door de rechterlijke instantie moeten worden onderzocht overeenkomstig artikel 67, eerste lid, van de Procedureverordening (het recht op een doeltreffende voorziening in rechte). Onderhavig wetsvoorstel (het voorgestelde artikel 83b) sluit aan bij de bestaande termijnen in de Vw 2000 waarbinnen de rechtbank uitspraak doet op het beroep van een asielaanvrager.

Standaard behandelingsprocedure – 23 weken

De termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet op het beroep van een asielaanvrager blijft op 23 weken staan indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 is verleend op grond van artikel 29a Vw 2000 (de subsidiairebeschermingsstatus), de aanvraag is afgewezen als ongegrond op grond van artikel 31 Vw 2000 of de verblijfsvergunning asiel is ingetrokken op grond van artikel 32 Vw 2000. Uit artikel 67, tweede lid, van de Procedureverordening volgt dat vreemdelingen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte tegen een besluit waarin hun asielaanvraag ongegrond is verklaard met betrekking tot de vluchtelingenstatus. Voor deze zaken zal de termijn ook op 23 weken worden gesteld.

Verkorte behandelingsprocedure 4 weken

Voorts blijft de termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet op het beroep van de asielaanvrager op vier weken staan indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 Vw 2000, niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000, is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000 of buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c Vw 2000.

Voor asielaanvragen die zijn behandeld in de asielgrensprocedure, geldt een afwijkende termijn van maximaal zes weken. In paragraaf 5.7 wordt dit nader toegelicht.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat de termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet in een beroepsprocedure tegen een ambtshalve genomen overdrachtsbesluit op grond van artikel 62b Vw

2000 op grond van artikel 8:66, eerste lid, Awb zes weken bedraagt, met een mogelijkheid tot verlenging van zes weken (tweede lid).

Uitsluiting van beroep bij intrekking in bepaalde gevallen

Artikel 67, eerste lid, laatste alinea, van de Procedureverordening staat de lidstaten toe in hun nationale recht te bepalen dat geen beroep bij de rechter kan worden ingesteld tegen een besluit tot intrekking van de internationale bescherming (artikel 67, eerste lid, onderdeel d) wanneer de vreemdeling ondubbelzinnig afziet van zijn of haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, onderdaan is geworden van een lidstaat of vervolgens in een andere lidstaat internationale bescherming heeft gekregen. Onderhavig wetsvoorstel neemt deze uitzondering op in het voorgestelde artikel 80 Vw 2000.

5.6.2 Termijn voor instellen beroep

Artikel 67, zevende lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de lidstaten in het nationale recht ten aanzien van asielaanvragers, vreemdelingen van wie de verblijfsvergunning asiel wordt ingetrokken en vreemdelingen die in aanmerking komen voor de subsidiairebeschermingsstatus, maar niet voor de vluchtelingenstatus, de termijn vaststellen waarbinnen beroep kan worden ingesteld tegen de in artikel 67, eerste lid, van de Procedureverordening bedoelde beslissingen. Daarbij geldt dat de termijn voor het instellen van beroep moet worden gesteld op minimaal vijf dagen en maximaal tien dagen voor aanvragen die in de verkorte procedure zijn behandeld en minimaal twee weken en maximaal één maand in alle andere gevallen.

Voorts vereist artikel 43, tweede lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening dat in het nationaal recht de termijn voor het instellen van beroep bij de rechter moet worden vastgesteld op ten minste een week maar niet meer dan drie weken na de kennisgeving van een overdrachtsbesluit.

Standaard behandelingsprocedure – twee weken

De termijn waarbinnen in de standaardprocedure beroep moet worden ingesteld wordt in overeenstemming met artikel 67, zevende lid, onderdeel b, van de Procedureverordening in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel b, Vw 2000 verkort van vier weken naar twee weken indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 is afgewezen als ongegrond op grond van artikel 31 Vw 2000, dan wel is verleend op grond van artikel 29a Vw 2000 (subsidiaire bescherming) of de verblijfsvergunning asiel is ingetrokken op grond van artikel 32 Vw 2000. Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de termijn voor het instellen van beroep op twee weken in plaats van vier weken te stellen, om de doorloop in de asielketen te bevorderen.

Verkorte behandelingsprocedure – een week

De termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld blijft in overeenstemming met artikel 67, zevende lid, onderdeel a, van de Procedureverordening in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, Vw 2000 op één week (de huidige termijn dus) staan indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30, eerste lid, Vw 2000 (en dat op grond van artikel 44a Vw 2000 te gelden heeft als een overdrachtsbesluit in de zin van de Asiel- en migratiebeheerverordening), niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000, is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000 of buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c Vw 2000.

De termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld in de verkorte procedure van de asielgrensprocedure bedraagt op grond van het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, Vw 2000 ook één week indien de aanvraag in de asielgrensprocedure niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 Vw 2000, niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000 of is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000.

In het huidige artikel 69, vierde lid, Vw 2000 is reeds geregeld dat de beroepstermijn één week bedraagt indien het beroep zich richt tegen een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 62b Vw 2000. Aan artikel 43, tweede lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening wordt dus uitvoering gegeven door de termijn voor het instellen van beroep vast te stellen op één week in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, onderdeel 1^o, Vw 2000, dat betrekking heeft op

het besluit tot het niet in behandeling nemen van de asielaanvraag op grond van artikel 30 Vw 2000 en dat heeft te gelden als overdrachtsbesluit op grond van artikel 44a, eerste lid, Vw 2000, en door middel van het bestaande artikel 69, vierde lid, Vw 2000 dat betrekking heeft op het ambtshalve genomen overdrachtsbesluit in de zin van artikel 62b Vw 2000.

5.6.3 Schorsende werking van het beroep in eerste aanleg

Artikel 68 van de Procedureverordening en artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening bevatten een uitputtend kader voor de schorsende werking van het beroep in eerste aanleg en nopen daarom tot aanpassing van artikel 82 Vw 2000, welk artikel de regels stelt over schorsende werking in onder andere asielzaken. Ingevolge artikel 79 Vw 2000 is artikel 82, eerste lid, Vw 2000 ook van toepassing op zaken die langdurig ingezetenen betreffen en op besluiten over verstrekkingen in de zin van de Wet COA. Deze zaken vallen niet onder de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening, dus de bestaande regels uit artikel 82 Vw 2000 moeten voor deze zaken behouden blijven.

Voor onderhavig wetsvoorstel is relevant dat de hoofdregel voor schorsende werking voor het beroep tegen asielbesluiten is opgenomen in artikel 68, tweede lid, van de Procedureverordening: asielaanvragers en vreemdelingen van wie de internationale bescherming wordt ingetrokken hebben het recht op het grondgebied van de lidstaten te blijven tot de termijn waarbinnen zij hun recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg kunnen uitoefenen, verstrijkt en, indien dat recht binnen de vastgestelde termijn werd uitgeoefend, in afwachting van de uitkomst van de voorziening in rechte (automatische schorsende werking). Ingevolge het eerste lid worden de gevolgen van een terugkeerbesluit automatisch geschorst wanneer de asielaanvrager of vreemdeling van wie de internationale bescherming wordt ingetrokken overeenkomstig artikel 68 het recht of de toestemming heeft om te blijven. Voor asielzaken die onder het bereik van artikel 68 van de Procedureverordening vallen, geldt voortaan dus de hoofdregel uit artikel 68, eerste en tweede lid, van de Procedureverordening. Dit wordt aan artikel 82, eerste lid, Vw 2000 toegevoegd.

Het derde lid van artikel 68 van de Procedureverordening bevat de uitzonderingen op de hoofdregel. Die komen er kort samengevat op neer dat onverminderd het beginsel van non-refoulement bij aanvragen die zijn behandeld in de verkorte procedure (met uitzondering van gevallen waarin het gaat om een niet-begeleide minderjarige) en intrekking van de internationale bescherming op bepaalde gronden, de asielaanvrager geen recht heeft om te blijven. Het vierde lid bepaalt dat de rechter bevoegd is om in die gevallen op verzoek of ambtshalve te oordelen dat de aanvrager of vreemdeling van wie de internationale bescherming wordt ingetrokken wel op het grondgebied mag blijven totdat de rechter uitspraak heeft gedaan op het beroep.

Uit artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat het beroep (of bezwaar) tegen het overdrachtsbesluit de uitvoering daarvan niet opschort indien de vreemdeling zijn recht om opschortende werking te verzoeken aan de rechter niet heeft uitgeoefend. De lidstaten zorgen ervoor dat er een doeltreffend rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek is gegeven.

Indien het beroep geen automatische schorsende werking heeft, geldt op grond van artikel 8:81 van de Awb dat de aanvrager zich tot de bestuursrechter kan wenden met een verzoek om hangende het beroep een verzoek om een voorlopige voorziening te treffen. Artikel 68, vierde lid, van de Procedureverordening en artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening kunnen in Nederland dus worden uitgevoerd via de regeling voor het treffen van een voorlopige voorziening in de Awb. Aan artikel 82, tweede lid, Vw 2000 wordt toegevoegd dat het eerste lid niet van toepassing is, indien artikel 68, derde lid, van de Procedureverordening (het voorgestelde onderdeel a) of artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening (het voorgestelde onderdeel b) van toepassing is. In die gevallen kan de bestuursrechter worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen op de voet van artikel 8:81 Awb.

In artikel 68, vijfde lid, onderdeel a, van de Procedureverordening staat dat de asielaanvrager of de vreemdeling van wie de internationale bescherming wordt ingetrokken ten minste vijf dagen krijgt om een verzoek in te dienen om op het grondgebied te mogen blijven in afwachting van de uitkomst van de voorziening in rechte. Gelet daarop wordt in artikel 82, vijfde lid, Vw 2000

geregeld dat het verzoek om een voorlopige voorziening, als bedoeld in artikel 68, vierde lid, van de Procedureverordening, wordt ingediend binnen een week na de bekendmaking van het besluit op de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28 Vw 2000 dan wel het besluit tot intrekking daarvan als bedoeld in artikel 32 Vw 2000.

Deze termijn loopt gelijk met de termijn voor het instellen van het beroep in asielzaken die in de verkorte procedure zijn behandeld en dient om de doorlooptijden in dergelijke zaken te bevorderen. De bedoeling is dat het verzoek om een voorlopige voorziening gelijktijdig met het instellen van het beroep wordt ingediend bij de rechtbank.

Uit artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat in het nationaal recht een redelijke termijn moet worden vastgelegd na de kennisgeving van het overdrachtsbesluit, die in ieder geval niet langer mag zijn dan de door de lidstaten op grond van tweede lid van artikel 43 vastgestelde termijn voor het instellen van beroep bij de rechter (die termijn wordt vastgesteld op één week in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, onderdeel 1°, Vw 2000 (besluit tot niet in behandeling nemen op grond van artikel 30, eerste lid, Vw 2000, dat heeft te gelden als overdrachtsbesluit in de zin van artikel 44a, eerste lid, Vw 2000) en volgt daarnaast uit het bestaande artikel 69, vierde lid, Vw 2000 voor het ambtshalve overdrachtsbesluit op grond van artikel 62b Vw 2000), waarin de vreemdeling een rechterlijke instantie kan verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van zijn of haar beroep of bezwaar.

De lidstaten mogen in hun nationale recht bepalen dat het verzoek om de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten samen met het beroep bij de rechter moet worden ingediend. De lidstaten zorgen ervoor dat er een doeltreffend rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek is gegeven. In het voorgestelde artikel 82, zesde lid, Vw 2000 wordt geregeld dat het verzoek om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening gelijktijdig wordt ingediend met het beroepschrift tegen een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a, of artikel 62b. Effectief betekent dat dat hier een termijn van een week na de kennisgeving voor geldt. Daarnaast wordt in artikel 82, zesde lid, Vw 2000 opgenomen dat overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening de werking van een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a of 62b niet wordt opgeschort indien de vreemdeling geen verzoek om een voorlopige voorziening heeft ingediend. Hiermee wordt de verhouding tot artikel 8:81 Awb bepaald.

Aangenomen wordt dat indien het verzoek om een voorlopige voorziening niet binnen de termijn van een week en gelijktijdig met het beroep is ingediend en de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is, de voorzieningenrechter het verzoek op de voet van artikel 8:84, tweede lid, onderdeel b, van de Awb niet-ontvankelijk zal verklaren, tenzij de rechter dit niet verenigbaar acht met het beginsel van non-refoulement.

Ook wordt in een voorgesteld nieuw artikel 83ba Vw 2000 uitvoering gegeven aan artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening waaruit volgt dat een beslissing over het al dan niet opschorten van de uitvoering van het overdrachtsbesluit wordt genomen binnen een maand na de datum waarop de bevoegde rechterlijke instantie dat verzoek heeft ontvangen. Indien opschortende werking wordt toegekend, tracht de rechterlijke instantie binnen een maand na de beslissing om opschortende werking toe te kennen, een beslissing ten gronde te nemen over het beroep of het bezwaar.

De procedure voor het verzoek om voorlopige voorziening en de procedure voor het doen van uitspraak in de hoofdzaak uit de Awb zijn hier van toepassing. Artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening werkt rechtstreeks, maar om een goede aansluiting op de systematiek van de Awb te borgen wordt een nieuw artikel 83ba Vw 2000 voorgesteld. In het voorgestelde eerste lid wordt geregeld dat in afwijking van artikel 8:84 Awb de voorzieningenrechter overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening uitspraak doet binnen een maand na ontvangst van het verzoek om voorlopige voorziening dat strekt tot opschorting van de gevolgen van een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a of artikel 62b. Deze uitspraaktermijn voor de voorzieningenrechter wordt dus verplicht door de Uniewetgever. In het voorgestelde tweede lid wordt geregeld dat indien de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening heeft toegewezen, de rechtbank overeenkomstig

artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening binnen een maand uitspraak tracht te doen in de hoofdzaak.

5.6.4 Hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Ten tijde van het in consultatie geven van dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van de bestaande situatie ten aanzien van het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dat betekent dat geen wijzigingen worden aangebracht in de bepalingen in de Vw 2000 (hoofdstuk 7, afdeling 4) inzake het hoger beroep.

Hoger beroep heeft geen schorsende werking

Ingevolge artikel 68, zevende lid, van de Procedureverordening heeft het hoger beroep geen schorsende werking; indien de vreemdeling hoger beroep instelt mag hij de uitkomst van het hoger beroep dus niet in Nederland afwachten. Wel heeft hij de mogelijkheid om in voorkomende gevallen een voorlopige voorziening te vragen. Hij mag de uitkomst van de procedure wel in Nederland afwachten indien het verzoek om voorlopige voorziening daartoe wordt toegewezen. Het uitsluiten van de mogelijkheid om een voorlopige voorziening te vragen is niet zinvol, omdat dit slechts tot gevolg zou hebben dat de bevoegdheid van de civiele rechter om in kort geding over dergelijke vorderingen te oordelen, zou herleven. Het is zowel uit een oogpunt van systematiek als uit een oogpunt van een efficiënte procedure veel beter dat de vreemdelingenrechter zelf over deze vorderingen oordeelt. Dit betekent wel, dat naar verwachting in een groot deel van de hoger beroepszaken een voorlopige voorziening zal worden gevraagd. De mogelijkheden in de Vw 2000 om zaken ongemotiveerd (artikel 91, tweede lid) of buiten zitting af te doen (artikel 8:57 Awb jo. artikel 94, zevende lid) zijn daarom ook noodzakelijk onder het Asiel- en migratiepact.

5.7 (Verplichte) asielgrensprocedure

Naast de behandelsporen die hiervoor zijn besproken, bevat de Procedureverordening een asielgrensprocedure waarvan de toepassing in een aantal gevallen mogelijk en in sommige gevallen verplicht is. In Nederland is de asielgrensprocedure of grensprocedure in 2015 ingevoerd ter implementatie van de Procedurerichtlijn. De asielgrensprocedure is geregeld in artikel 3, derde tot en met zevende lid, Vw 2000 en artikel 3.109b Vb 2000. Kortgezegd is het doel van de asielgrensprocedure om een snelle beoordeling te maken van de kans van slagen van een asielaanvraag. De aanvrager hoeft in dat geval niet te worden toegelaten tot het grondgebied van een lidstaat van de EU en het Schengengebied en er kan aan de grens worden gewerkt aan zijn terugkeer. Voor een uitgebreide beschrijving van de asielgrensprocedure wordt verwezen naar de toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van de Procedurerichtlijn.³² Voor een goede werking van de asielgrensprocedure wordt de huidige wettelijke systematiek in stand gelaten en in overeenstemming gebracht met artikel 43 e.v. van de Procedureverordening.

Kort samengevat werkt de asielgrensprocedure momenteel als volgt. De vreemdeling meldt zich aan de buitengrenzen van de EU, in Nederland, dus op een doorlaatpost van de aangewezen lucht- en maritieme havens, zoals de luchthaven Schiphol of de zeehaven van Rotterdam. De SGC verplicht in bepaalde gevallen tot weigering van de toegang tot het grondgebied van de Unie (artikel 13 jo. artikel 5 SGC). Indien niet voldaan is aan de vereisten voor toegang zoals neergelegd in de SGC, en artikel 3 van de Vw 2000, wordt de toegang bij besluit geweigerd. Hierop kan grensdetentie volgen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, Vw 2000. Indien de vreemdeling een asielaanvraag indient, wordt zijn asielaanvraag getoetst in de grensprocedure van artikel 3, derde tot en met zevende lid, Vw 2000.³³ Het besluit omtrent de weigering van toegang tot Nederland wordt uitgesteld; een reeds genomen besluit tot toegangsweigering vervalt indien de vreemdeling na het nemen van dat besluit heeft aangegeven een asielaanvraag te willen indienen

³² Kamerstukken II 2014/15, 34 088, nr. 3.

³³ Grensdetentie volgt alleen indien terugreis niet onmiddellijk of op zeer korte termijn kan plaatsvinden en indien er geen lounge (transitzone) aanwezig is waar de geweigerde vreemdeling kan wachten op de terugvlucht/vaart. In dat geval wordt een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, Vw 2000. In andere gevallen volstaat de vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 6, eerste lid, Vw 2000. Als voorbeeld, op Schiphol kan de vreemdeling in de lounge wachten, op Maastricht Aachen Airport bestaat die mogelijkheid niet; kan de vreemdeling niet onmiddellijk terug aan boord, dan moet grensdetentie worden toegepast. Binnen het maritieme domein kan de vreemdeling ook vaak gewoon aan boord blijven van het schip.

(artikel 3, vierde lid, Vw 2000). Op grond van artikel 6, derde lid, Vw 2000 wordt de asielzoeker grensdetentie opgelegd voor de duur van de grensprocedure.

Artikel 3, derde lid, Vw 2000 bepaalt dat de aanvraag in de asielgrensprocedure wordt getoetst aan de grond voor het niet in behandeling nemen als bedoeld in artikel 30 Vw 2000, de gronden voor niet-ontvankelijkverklaring, genoemd in artikel 30a Vw 2000 en de gronden voor afwijzing wegens kennelijke ongegrondheid, genoemd in artikel 30b Vw 2000. (In paragraaf 6.4 is toegelicht dat deze bevoegdheden tot afdoening van de asielaanvraag behouden blijven en in overeenstemming worden gebracht met het Asiel- en migratiepact, mede om een goede uitvoering van de (verplichte) asielgrensprocedure te kunnen realiseren).

Het uitstel van de beslissing omtrent weigering van toegang duurt ten hoogste vier weken. Als er geen sprake is van een aanvraag die binnen vier weken afgehandeld kan worden wegens niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid, worden de toegangswegering en de grensdetentie opgeheven en wordt de asielaanvraag behandeld in de asielprocedure op het grondgebied van Nederland (artikel 3, zesde lid, Vw 2000 jo. artikel 3.109b, eerste en derde lid, Vb 2000). Dit gebeurt tenzij er bijzondere redenen zijn om de grensdetentie voort te zetten op een van de andere gronden voor inbewaringstelling. Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarin sprake is van een risico op onderduiken indien de asielprocedure niet wordt afgehandeld in bewaring, of situaties waarin gevreesd moet worden voor inbreuken op nationale veiligheid en openbare orde (bijvoorbeeld bij verdenking van gedragingen bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag of terroristische misdrijven).

Nieuwe situatie onder Asiel- en migratiepact

De asielgrensprocedure wordt voortaan geregeld in artikel 43 tot en met 54 van de Procedureverordening. Artikel 43 van de Procedureverordening bepaalt de voorwaarden voor de toepassing van de asielgrensprocedure. Artikel 43 bepaalt dat een lidstaat een asielaanvraag kan behandelen in een grensprocedure in de volgende gevallen:

- a) na de indiening van een verzoek aan een doorlaatpost aan de buitengrens of in een transitzone;
- b) na een aanhouding in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens;
- c) na een ontschepping op het grondgebied van een lidstaat volgend op een opsporings- en reddingsoperatie;
- d) na een herplaatsing overeenkomstig artikel 67, lid 11, van Verordening (EU) 2024/1351.

Artikel 44 van de Procedureverordening stelt regels over de beslissingen in het kader van de asielgrensprocedure. Voor onderhavig wetsvoorstel is het eerste lid relevant: daarin is bepaald dat wanneer een asielgrensprocedure wordt toegepast, een beslissing kan worden genomen over a) de ontvankelijkheid van een verzoek overeenkomstig artikel 38 van de Procedureverordening en b) de gegrondheid van een verzoek indien een van de in artikel 42, eerste lid, onderdelen a tot en met g en j, en artikel 42, derde lid, onderdeel b, van de Procedureverordening zich voordoen.

Wat betreft artikel 44, eerste lid, onderdeel a, van de Procedureverordening inzake de ontvankelijkheidsbeoordeling regelt het bestaande artikel 3, derde lid, onderdelen a en b, Vw 2000 al dat een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel in de asielgrensprocedure kan worden getoetst aan de grond voor het niet in behandeling nemen als bedoeld in artikel 30 Vw 2000 (een andere lidstaat is op grond van de Asiel- en migratiebeheerverordening verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag) of de gronden voor niet-ontvankelijk verklaren als bedoeld in artikel 30a Vw 2000 (de gevallen genoemd in artikel 38 van de Procedureverordening).

Ter uitvoering van artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van de Procedureverordening wordt aan artikel 3, derde lid, onderdeel c, Vw 2000 toegevoegd dat een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel in de asielgrensprocedure kan worden getoetst aan de gronden voor afwijzing wegens kennelijke ongegrondheid, genoemd in artikel 30b Vw 2000, "met dien verstande dat een van de in artikel 42, eerste lid, onderdelen a tot en met g, en j, en artikel 42, derde lid, onderdeel b, van de Procedureverordening genoemde gevallen van toepassing is". Op deze wijze wordt het verband tussen de artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van de Procedureverordening en de toepassing daarvan in artikel 3, derde lid, Vw 2000 geëxpliciteerd.

De Procedureverordening brengt twee belangrijke wijzigingen aan in de regels voor de grensprocedure ten opzichte van de regels die golden onder de Procedurerichtlijn. De eerste

belangrijke wijziging is de volgende. Waar de Procedurerichtlijn de behandeling van een asielaanvraag in een asielgrensprocedure als facultatieve optie hanteerde, verplichten artikel 45, eerste lid, jo. artikel 43, eerste lid en artikel 42, eerste lid, onderdelen c, f of j, van de Procedureverordening tot versnelde behandeling van de asielaanvraag in de asielgrensprocedure in drie gevallen (kort samengevat):

- in geval van misleiding of kwade trouw (artikel 42, eerste lid, onderdeel c);
- indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de aanvrager een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde (artikel 42, eerste lid, onderdeel f); of
- indien de aanvrager afkomstig is uit een derde land waarvoor volgens Eurostat voor de hele EU een inwilligingspercentage van 20% of minder geldt (artikel 42, eerste lid, onderdeel j).

In deze gevallen zoals opgenomen in artikel 42, eerste lid, van de Procedureverordening kan de aanvraag worden afgewezen als kennelijk ongegrond (op grond van het voorgestelde artikel 30b Vw 2000). Op grond van artikel 35, derde lid, van de Procedureverordening wordt de asielaanvraag in voornoemde gevallen zo spoedig mogelijk en uiterlijk binnen drie maanden na de datum van de indiening van de asielaanvraag afgerond. Artikel 42, tweede lid, staat toe dat de behandeling van complexe zaken overeenkomstig artikel 35, vierde lid, in de standaard behandelingsprocedure wordt voortgezet.

Naast dat toepassing van de asielgrensprocedure in een aantal gevallen uit hoofde van artikel 45, eerste lid, van de Procedureverordening verplicht wordt, is de tweede belangrijke wijziging dat er een korte termijn gesteld wordt waarin de asielgrensprocedure moet zijn afgerond. Artikel 51, tweede lid, eerste alinea, van de Procedureverordening bepaalt namelijk dat de asielgrensprocedure moet worden voltooid binnen een termijn van ten hoogste 12 weken vanaf het tijdstip waarop de asielaanvraag wordt geregistreerd totdat de aanvrager niet langer het recht heeft om te blijven en geen toestemming krijgt om te blijven.³⁴ In de Nederlandse context betekent dit dat de aanvraagprocedure en de beroepsprocedure binnen die termijn moeten worden afgerond.

Artikel 51, tweede lid, tweede alinea, van de Procedureverordening schrijft voor dat lidstaten bepalingen moeten vaststellen betreffende de looptijd van de behandelingsprocedure van het verzoek, van de behandeling door een rechterlijke instantie van een verzoek om een voorlopige voorziening en, indien van toepassing, van de beroepsprocedure. De vastgestelde termijnen moeten ervoor zorgen dat al deze procedurele stappen binnen 12 weken na de registratie van het verzoek worden afgerond.

Ter uitvoering van deze bepaling wordt in het voorgestelde artikel 3, zesde lid, Vw 2000 bepaald dat de beschikking op de asielaanvraag moet zijn gegeven binnen vijf weken na de registratie daarvan, en dat een besluit tot weigering van toegang tot Nederland ook binnen die termijn wordt genomen. Indien na het verstrijken van deze termijn van vijf weken nog niet is beslist over het in behandeling nemen, de ontvankelijkheid of de kennelijke ongegrondheid van de aanvraag, verkrijgt de vreemdeling van rechtswege toegang tot Nederland, onder opheffing van de maatregel, bedoeld in artikel 6, derde lid. Opheffing van de grensdetentie is thans geregeld in artikel 3.109b Vb 2000, maar wordt als rechtsgevolg van het niet nemen van een beslissing op de asielaanvraag tot wetsniveau verheven.

Beroep bij de rechter asielgrensprocedure

De termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld bedraagt op grond van het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, Vw 2000 één week indien de aanvraag in de asielgrensprocedure niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 Vw 2000, niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000 of is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b.

Indien de aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 is behandeld in de grensprocedure asiel doet de rechtbank uitspraak binnen zes weken (het voorgestelde artikel 83b, tweede lid, Vw 2000). Deze termijn kan niet worden verlengd. Het gaat

³⁴ Als de aanvrager is herplaatst uit een andere lidstaat, of als de Crisis- en overmachtverordening van toepassing is, kunnen de termijnen worden verlengd.

hierbij om aanvragen die niet in behandeling zijn genomen op grond van artikel 30 Vw 2000, niet-ontvankelijk zijn verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000, of zijn afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000.

Op deze manier kan de asielgrensprocedure worden afgerond binnen 12 weken, zoals artikel 51, tweede lid, van de Procedureverordening vereist. Indien het beroep ongegrond wordt verklaard, wordt de terugkeer van de vreemdeling voorbereid conform de Terugkeergrensverordening en de Terugkeerrichtlijn.

Hoger beroep is mogelijk conform bestaande regels voor hoger beroep. Zoals hiervoor is aangegeven heeft het instellen van hoger beroep geen automatische schorsende werking, maar kan de asielzoeker wel een verzoek om voorlopige voorziening indienen (artikel 68, zevende lid, van de Procedureverordening).

5.8 Juridisch advies, counseling, rechtsbijstand

Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Procedureverordening hebben asielzoekers het recht om daadwerkelijk een juridisch adviseur of een andere counselor te raadplegen in alle fasen van de procedure over met hun asielaanvraag samenhangende aangelegenheden. Aangenomen wordt dat met een juridisch adviseur wordt bedoeld op een persoon of instantie die door de asielzoeker zelf wordt aangezocht en bekostigd. Juridische counseling daarentegen moet door de lidstaat worden aangeboden en bekostigd. Artikel 15, tweede lid, van de Procedureverordening bepaalt dat een asielzoeker, onverminderd zijn recht om op eigen kosten een juridisch adviseur of andere counselor te kiezen, op grond van artikel 16 recht heeft op kosteloze juridische counseling tijdens de in hoofdstuk III van de Procedureverordening bedoelde procedure voor de behandeling van de asielaanvraag en op grond van artikel 17 van de Procedureverordening recht heeft op kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging in de in hoofdstuk V bepaalde beroepsprocedure.

Artikel 19, eerste lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de kosteloze juridische counseling, rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging wordt verstrekt door juridisch adviseurs of andere counselors die krachtens het nationale recht zijn erkend of toegelaten om de asielzoeker counseling te verstrekken, bij te staan of te vertegenwoordigen of door niet-gouvernementele organisaties die krachtens het nationale recht zijn geaccrediteerd om juridische diensten of vertegenwoordiging aan asielzoekers te bieden. De lidstaten moeten specifieke procedureregels vaststellen voor de indiening en behandeling van verzoeken om kosteloze juridische counseling, rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging. De lidstaten kunnen daarbij de bestaande regels toepassen op voorwaarde dat deze regels niet restrictiever zijn dan de regels voor soortgelijke binnenlandse verzoeken of de toegang tot kosteloze juridische counseling of kosteloze rechtsbijstand of vertegenwoordiging niet onmogelijk of buitensporig moeilijk maken (artikel 19, tweede lid). De lidstaten moeten ook regels stellen over het uitsluiten of beperken van de kosteloze juridische counseling, rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging (artikel 19, derde en vierde lid).

Artikel 21, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening kent de asielzoeker op wie deze verordening van toepassing is eveneens het recht toe een krachtens het nationale recht erkende of toegelaten juridisch adviseur of andere counselor te raadplegen tijdens de uit de verordening voortvloeiende procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat. Ter zake van die procedure heeft de asielzoeker recht op kosteloze juridische counseling (tweede lid). Lidstaten dienen voornoemde regels over de erkenning en toelating, de procedure alsmede het uitsluiten en beperken van juridisch advies en kosteloze juridische counseling ook ter zake van deze doelgroep nader te reguleren (derde, vierde, vijfde en zevende lid).

In het voorgestelde artikel 36 Vw 2000 wordt een rechtstreekse delegatiegrondslag opgenomen voor de Minister van Asiel en Migratie om overeenkomstig artikel 19 van de Procedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en migratiebeheerverordening bij ministeriële regeling regels te stellen over de erkenning of toelating van juridisch adviseurs of andere counselors die de vreemdeling tijdens de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 en de intrekking daarvan (artikel 66, vierde lid, Procedureverordening), kosteloze juridische counseling verstrekken, bijstaan of vertegenwoordigen, de accreditatie van gouvernementele organisaties die de vreemdeling juridische diensten of vertegenwoordiging bieden alsmede over de procedurele regels voor de indiening en het in behandeling nemen van

verzoeken om kosteloze juridische counseling en wettelijke vertegenwoordiging, waaronder regels over het uitsluiten of beperken daarvan.

De Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 voorzien thans in een regeling voor financiering van rechtsbijstand tijdens de administratieve of bestuurlijke fase van de behandeling van de asielaanvraag en tijdens de (hoger) beroepsprocedure bij de rechter. De regeling voor gefinancierde rechtsbijstand tijdens de (hoger) beroepsprocedure bij de rechter wordt vooralsnog gehandhaafd. Ten tijde van het in consultatie geven van dit wetsvoorstel wordt het voornemen van de regering om de rechtsbijstand af te schaffen in de administratieve (bestuurlijke) fase namelijk nog nader uitgewerkt.

De taken, verplichtingen en bevoegdheden van de juridisch adviseur, counselor, rechtsbijstandverlener en de wettelijk vertegenwoordiger vloeien rechtstreeks voort uit de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening. Daar worden in onderhavig wetsvoorstel geen uitvoeringsregels voor gesteld.

6. Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351

6.1 Algemeen

De Asiel- en migratiebeheerverordening³⁵ voorziet in een alomvattende aanpak van asiel- en migratiebeheer, die interne en externe componenten moet bundelen op basis van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, op een wijze die billijk is ten aanzien van onderdanen van derde landen en staatlozen en die in overeenstemming is met het internationaal recht en het recht van de Unie, met inbegrip van de grondrechten. De doeltreffendheid van een dergelijke aanpak staat of valt met het gezamenlijk aanpakken en consequent en geïntegreerd uitvoeren van alle componenten (overwegingen 1 en 2 bij de Asiel- en migratiebeheerverordening).

Er is Europeesrechtelijk voor gekozen de Dublinverordening³⁶ te vervangen en het bestaande systeem in een breder kader te verankeren dat rekening kan houden met de algehele overheidsaanpak en kan zorgen voor samenhang en doeltreffendheid van de acties en maatregelen van de Unie en haar lidstaten. Hierbij wordt tevens voorzien in een nieuw solidariteitsmechanisme dat flexibel en responsief van opzet is en de lidstaten de keuze biedt tussen een aantal solidariteitsmaatregelen, afhankelijk van de verschillende situaties die zich voordoen als gevolg van de diverse migratieproblemen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd.³⁷

De Asiel- en migratiebeheerverordening bestaat uit zeven delen en twee bijlagen. Hieronder volgt een korte beschrijving van elk deel.

Deel I ziet op de algemene bepalingen inzake het onderwerp van de Asiel- en migratiebeheerverordening (artikel 1) en de definities (artikel 2). Deel II bevat het gemeenschappelijk kader voor asiel- en migratiebeheer en bestaat uit twee hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk ziet op de alomvattende aanpak en het tweede hoofdstuk bevat de bepalingen inzake de jaarlijkse cyclus inzake migratiebeheer.

Deel III heeft betrekking op de criteria en mechanismen voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat en bestaat uit zeven hoofdstukken.

Hoofdstuk I van Deel III ziet op algemene beginselen en waarborgen en bevat bepalingen die zien op toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming (artikel 16), verplichtingen van de verzoeker en medewerking met de bevoegde autoriteiten en de gevolgen van niet-nakoming van deze verplichtingen (artikelen 17 en 18), recht op informatie

³⁵ Ook aangeduid als 'Asylum and Migration Management Regulation'.

³⁶ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.

³⁷ COM(2020)610 def, p. 1-2.

(artikel 19), toegankelijkheid van informatie (artikel 20), recht op juridische counseling (artikel 21), het persoonlijk onderhoud (artikel 22) en waarborgen voor minderjarigen (artikel 23).

Nieuw hierbij is dat voorafgaand aan de verantwoordelijkheidsvaststelling in voorkomend geval moet worden onderzocht of er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de vreemdeling een bedreiging vormt voor de binnenlandse veiligheid, indien nog geen veiligheidscontrole is uitgevoerd of er gegronde redenen zijn om dit nogmaals te doen. Als van een dergelijke bedreiging sprake is, vindt geen overdracht of herplaatsing naar een andere lidstaat plaats (artikel 16, vierde lid). Voorts wordt de vreemdeling expliciet de verplichting opgelegd om in de lidstaat van eerste binnenkomst, of in de lidstaat die een verblijfstitel of visum heeft afgegeven, het verzoek om internationale bescherming te doen. Tevens wordt vastgelegd in welke lidstaat de vreemdeling geacht wordt aanwezig te zijn. Als de vreemdeling zich in een andere lidstaat bevindt, dan heeft hij in die andere lidstaat slechts beperkt recht op opvangvoorzieningen. Verder wordt het voor de vreemdeling verplicht om volledige medewerking te verlenen bij het verzamelen van de biometrische gegevens, het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat en de uitvoering van de overdracht. Informatie die relevant is voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat en die te laat is aangeleverd, wordt alleen in aanmerking genomen indien de vreemdeling bewijs levert dat bepalend is voor de juiste toepassing van deze verordening (artikelen 17 en 18). Daarnaast is nieuw dat vreemdelingen het recht krijgen op kosteloze juridische counseling in het kader van de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat (artikel 21).

Hoofdstuk II van deel III bevat de criteria voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat. Net als in de Dublinverordening zijn de verantwoordelijkheidscriteria van toepassing in de volgorde waarin zij in dit hoofdstuk voorkomen, waarbij het peilmoment is gewijzigd van moment van indiening van het verzoek om internationale bescherming naar het moment van registratie van het verzoek (artikel 24). De verantwoordelijkheidscriteria zien achtereenvolgens op niet-begeleide minderjarigen (artikel 25), gezinsleden die wettig in een lidstaat verblijven (artikel 26), gezinsleden die om internationale bescherming verzoeken (artikel 27), de gezinsprocedure (artikel 28), afgifte van verblijfstitels of visa (artikel 29), diploma's of andere kwalificaties (artikel 30), visumvrijstelling (artikel 31), verzoeken in een internationale transitzone van een luchthaven (artikel 32) en binnenkomst (artikel 33). Wanneer er op basis van deze criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, is de eerste lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming werd geregistreerd verantwoordelijk voor de behandeling ervan (artikel 16, tweede lid).

Hierbij wordt opgemerkt dat de volgorde van de criteria ten opzichte van de Dublinverordening is gewijzigd (artikelen 31, 32 en 33), dat er een nieuw criterium is toegevoegd (artikel 30) en dat sommige criteria inhoudelijk zijn aangepast (artikel 25, 26, 29 en 33). De belangrijkste inhoudelijke wijziging is dat bij ontstentenis van gezinsleden, broers of zussen of familieleden in een andere lidstaat, een niet-begeleide minderjarige kan worden overgedragen aan de lidstaat waar diens verzoek om internationale bescherming voor het eerst is geregistreerd, indien dat in het belang van het kind is (artikel 25, vijfde lid). Hiertoe dient, voorafgaande aan het overdrachtsbesluit, een individuele beoordeling van het belang van het kind plaats te vinden en daaruit te blijken dat overdracht in het belang van het kind is. Bovendien moet, voordat de overdracht kan plaatsvinden, de ontvangende lidstaat bevestigen dat alle passende maatregelen onverwijld zullen worden genomen (artikel 23, vijfde lid).

De andere inhoudelijke wijzigingen betreffen een uitbreiding van de gezinsleden die wettig in een lidstaat verblijven, een verlenging van de termijnen waarop de verantwoordelijkheid kan worden gebaseerd na een nietigverklaring, herroeping of intrekking dan wel het verlopen van de geldigheidsduur van een verblijfsvergunning of visum en het verlengen van de termijn na illegale binnenkomst waarop de verantwoordelijkheid kan worden gebaseerd. Tevens is de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid te baseren op (illegaal) verblijf van een onafgebroken periode van ten minste vijf maanden in een lidstaat, komen te vervallen.

Hoofdstuk III van deel III ziet op afhankelijke personen (artikel 34) en discretionaire clausules (artikel 35). De artikelen 34 en 35 komen inhoudelijk overeen met de artikelen 16 en 17 van de Dublinverordening met dien verstande dat nu ook een ernstig psychisch trauma van de verzoeker aanleiding kan zijn om afhankelijkheid aan te nemen in de zin van artikel 34.

Hoofdstuk IV van deel III heeft betrekking op de verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat, waarbij de belangrijkste is om een verzoeker over te nemen dan wel een vreemdeling terug te nemen (artikel 36). Een belangrijke wijziging hierbij is dat een Eurodac-treffer niet langer slechts bewijs is van de verantwoordelijkheid (welk bewijs ook op andere wijze kan worden geleverd), maar dat de Eurodac-treffer op zichzelf het verantwoordelijkheids criterium is geworden, waarvan slechts wordt afgeweken indien de in kennis gestelde lidstaat kan bewijzen dat er sprake is van een onjuiste aanwijzing als verantwoordelijke lidstaat (artikel 36, eerste lid, onder b en artikel 41, derde lid).

Tevens is de verantwoordelijke lidstaat nu ook verplicht om een toegelaten persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan of die irregulier verblijft in een andere lidstaat dan de lidstaat die de betrokken persoon heeft toegelaten overeenkomstig de Uniekaderverordening (EU) 2024/1350, of die internationale bescherming of een humanitaire status heeft toegekend in het kader van een nationale hervestigingsregeling, terug te nemen (artikel 36, eerste lid, onder c). Hierbij is van belang dat de verantwoordelijkheid voor deze personen, indien zij niet tijdig worden overgedragen, dan dus ook verschuift naar de lidstaat waar het nieuwe verzoek om internationale bescherming werd ingediend. Het voorstel van de Commissie om een uitzondering te maken op het overgaan van de verantwoordelijkheid na het verstrijken van de overdrachtstermijn ingeval van verleende internationale bescherming is tijdens de onderhandelingen niet gehandhaafd.³⁸ In artikel 37 is het beëindigen en overgaan van de verantwoordelijkheid opgenomen.

Hoofdstuk V van deel III ziet op de procedures en bestaat uit zes afdelingen. Afdeling I (Begin van de procedure) bevat een artikel waarin is opgenomen dat de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat onverwijld moet beginnen na registratie van het verzoek (artikel 38). Afdeling II (Procedures voor overnameverzoeken) omvat bepalingen over de indiening van een overnameverzoek (artikel 39) en de beantwoording van een overnameverzoek (artikel 40). Deze procedure komt grotendeels overeen met de huidige procedure voor overnameverzoeken met dien verstande dat de termijnen voor het versturen en beantwoorden van een overnameverzoek zijn verkort. Afdeling III (Procedures voor kennisgevingen inzake terugname) bevat een nieuwe regeling voor terugnameverzoeken (artikel 41). Terugnameverzoeken zijn omgevormd tot eenvoudige kennisgevingen inzake terugname, aangezien uit de Eurodac-treffer duidelijk zal blijken welke lidstaat verantwoordelijk is. De in kennis gestelde lidstaat krijgt de gelegenheid bezwaar te maken tegen de kennisgeving op de grond dat de regels voor verschuiving en beëindiging van de verantwoordelijkheid van toepassing zijn³⁹ of dat de kennisgeving is gebaseerd op een onjuiste aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat. Een andere belangrijke wijziging is dat een overschrijding van de termijn voor het versturen van een kennisgeving niet leidt tot het vervallen van de verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat. Afdeling IV (Procedurale waarborgen) heeft betrekking op de kennisgeving van een overdrachtsbesluit en de rechtsmiddelen (artikel 43). Een overdrachtsbesluit moet uiterlijk twee weken na de aanvaarding of bevestiging worden genomen (de verordening verbindt geen gevolgen aan het niet nemen van een overdrachtsbesluit binnen twee weken na aanvaarding of bevestiging), de vreemdeling moet onverwijld in kennis worden gesteld van het besluit (artikel 42) en de vreemdeling kan hier vervolgens een rechtsmiddel tegen indienen. Waar de Dublinverordening nog ruimte liet aan de lidstaten om de beroepsprocedure nationaal in te richten, is die ruimte in de Asiel- en migratiebeheerverordening verder beperkt (artikel 43).

De belangrijkste wijziging betreft echter de inhoudelijke beperking van het beroep tegen het overdrachtsbesluit. Het beroep is voortaan beperkt tot de vraag of er sprake is van een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de EU, van nieuwe omstandigheden die bepalend zijn voor de juiste toepassing van de Asiel- en migratiebeheerverordening dan wel van juiste toepassing van de verantwoordelijkheids criteria die zien op niet-begeleide minderjarigen, gezinsleden en afhankelijkheid en waar een aanvaarding van de verantwoordelijkheid heeft plaatsgevonden door een andere lidstaat.

³⁸ Artikel 27, eerste lid, tweede alinea, van COM(2020)610 def.

³⁹ COM(2020)610 def, p 28.

Afdeling V regelt de bewaring van vreemdelingen ten behoeve van de overdracht. Er wordt voorzien in een grondslag voor de bewaring (artikel 44) en er wordt voorzien in kortere termijnen voor de Dublinprocedure indien de vreemdeling gedurende (een gedeelte van) de procedure in bewaring wordt gehouden (artikel 45). Hierbij is nieuw dat er niet langer vereist is dat sprake is van een significant risico op onttrekking. Een onderduikrisico of bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde is voldoende als grondslag voor bewaring. Hierbij moet dan uiteraard nog steeds aan de andere voorwaarden worden voldaan.

Afdeling VI ziet op overdrachten en bevat gedetailleerde voorschriften en termijnen voor de overdracht (artikel 46) en een regeling voor de kosten van overdrachten (artikel 47). Ten opzichte van de Dublinverordening worden de mogelijkheden om de overdrachtstermijn te verlengen bij frustreren van de overdracht verruimd. Ook ten aanzien van de kosten van overdrachten is er voor bepaalde categorieën een belangrijke wijziging. Waar in de Dublinverordening alle kosten worden gedragen door de overdragende lidstaat, voorziet de Asiel- en migratiebeheerverordening in een bijdrage in de kosten van overdracht van €500 overeenkomstig artikel 20 van Verordening (EU) 2021/1147.⁴⁰

Tevens bevat afdeling VI bepalingen die zien op uitwisseling van relevante informatie voordat een overdracht wordt verricht (artikel 48), uitwisseling van voor de veiligheid relevante informatie voordat een overdracht wordt verricht (artikel 49) en uitwisseling van gezondheidsgegevens voordat een overdracht wordt verricht (artikel 50). Nieuw hierbij is de verplichting om aan de verantwoordelijke lidstaat te melden dat er informatie aanwezig is die ziet op de nationale veiligheid of de openbare orde. Onder de Dublinverordening is het niet toegestaan om dergelijke informatie te delen.

Hoofdstuk VI van deel III heeft betrekking op administratieve samenwerking en bevat bepalingen over informatie-uitwisseling (artikel 51), bevoegde autoriteiten en middelen (artikel 52), administratieve regelingen (artikel 53) en het netwerk van verantwoordelijke eenheden (artikel 54). In hoofdstuk VII wordt voorzien in een conciliatieprocedure of verzoeningsprocedure, waarbij lidstaten die onderling moeilijkheden ondervinden, op verzoek van één of meer van hen, onverwijld overleggen om passende oplossingen te vinden. Als dit overleg niet leidt tot een oplossing, kan de Commissie aanbevelingen doen richting de betrokken lidstaten.

Deel IV bevat het Solidariteitsmechanisme en bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk I ziet op het Solidariteitsmechanisme, hoofdstuk II bevat de procedurevoorschriften met betrekking tot herplaatsing en omvat de procedurevoorschriften voor de verantwoordelijkheidscompensatie. Het laatste hoofdstuk van deel IV bevat een bepaling over de financiële steun na herplaatsing.

Deel V heeft betrekking op algemene bepalingen die zien op gegevensbeveiliging en -bescherming (artikel 72), geheimhouding (artikel 73), sancties (artikel 74), berekening van termijnen (artikel 75), territoriale werkingssfeer (artikel 76), comitéprocedure (artikel 77), uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie (artikel 78), toezicht en evaluatie (artikel 79) en statistieken (artikel 80). Deze bepalingen komen grotendeels overeen met de bepalingen in de Dublinverordening. Deel VI heeft betrekking op wijzigingen van andere handelingen van de Unie. Er wordt een wijziging aangebracht in Verordening (EU) 2021/1147 (artikel 81), waarbij de financiële bijdragen waarin de Asiel- en migratiebeheerverordening voorziet worden toegevoegd aan het Europese fonds voor asiel, migratie en integratie. Tevens wordt een wijziging aangebracht in Verordening (EU) 2021/1060⁴¹ (artikel 82). In deel VII zijn de overgangs- en slotbepalingen opgenomen. Dit betreft bepalingen over de intrekking van de Dublinverordening (artikel 83), overgangsmatregelen (artikel 84), inwerkingtreding en toepassing (artikel 85).

⁴⁰ Verordening (EU) 2021/1147 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie.

⁴¹ Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid.

6.2 Uitvoering Asiel- en migratiebeheerverordening in onderhavig wetsvoorstel

De voorganger van de Asiel- en migratiebeheerverordening, de Dublin III-verordening (EU, nr. 604/2013), is in de Nederlandse wetgeving geïntegreerd in de wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht ter uitvoering van de verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013, L 180).⁴² In de toelichting is vermeld dat het materiële beoordelingskader rechtstreeks wordt ontleend aan de verordening; wijzigingen daarin krijgen vorm door feitelijke handelingen in de uitvoeringspraktijk. Dat uitgangspunt blijft gelden voor de Asiel- en migratiebeheerverordening.

Bij voornoemde wetswijziging zijn, teneinde de aansluiting van de verordening op het bestaande stelsel te borgen, op een aantal onderwerpen wel specifieke uitvoeringsregels gesteld in de Vw 2000 (die nader zijn uitgewerkt in het Vb 2000). Dit heeft met name betrekking op de inbedding van het overdrachtsbesluit in de artikelen 44a (op aanvraag) en 62b (ambtshalve), de gronden voor bewaring en het beroep bij de rechter in de systematiek van de Vw 2000 en de Awb. Zoals in paragraaf 3 is uitgelegd ligt het uitgangspunt van aansluiting op de bestaande wettelijke systematiek ook aan onderhavig wetsvoorstel ten grondslag; de bestaande uitvoeringsregels uit voornoemde wet worden behouden en waar nodig omgezet naar de Asiel- en migratiebeheerverordening.

In aanvulling daarop worden in onderhavig wetsvoorstel ter uitvoering van de Asiel- en migratiebeheerverordening regels gesteld over de volgende zaken. De verplichting om in het nationaal recht de termijn voor het instellen van beroep bij de rechter tegen de overdracht vast te stellen (artikel 43, tweede lid) wordt vastgesteld. Ook moeten de termijnen worden vastgesteld die betrekking hebben op het verzoek om opschortende werking waarbinnen de rechter oordeelt (artikel 43, derde lid). Verder worden de regels aangescherpt ten aanzien van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming of bewaring bij een onderduikrisico en gelden kortere termijnen voor de beroepsprocedure bij de rechter (artikelen 9 tot en met 13 van de herschikte Opvangrichtlijn). Tot slot heeft het overdrachtsbesluit, indien verzoeker in een andere lidstaat is dan die waar hij op grond van artikel 17, vierde lid, vereist wordt aanwezig te zijn, tot gevolg dat een asielzoeker geen recht meer heeft op de opvangvoorzieningen als bedoeld in de artikelen 17 tot en met 20 van de herschikte Opvangrichtlijn (artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Deze punten worden hierna nader toegelicht.

7. Implementatie herschikte Opvangrichtlijn (EU) 2024/1346

7.1. Algemeen

De herschikte Opvangrichtlijn voorziet in normen voor de opvang in de lidstaten van verzoekers om internationale bescherming, of, in voor Nederland meer gebruikelijke terminologie, asielzoekers.

De richtlijn bestaat uit zes hoofdstukken. Hieronder volgt een korte beschrijving van elk hoofdstuk. Hoofdstuk I bevat het onderwerp van de richtlijn (artikel 1), de belangrijkste definities (artikel 2), het toepassingsgebied (artikel 3) en de discretionaire bevoegdheid van lidstaten om ten gunste van de vreemdeling af te wijken van de bepalingen van de richtlijn (artikel 4).

Hoofdstuk II bevat algemene bepalingen betreffende opvangvoorzieningen. Dit betreft bepalingen over een informatieverplichting voor lidstaten om de vreemdeling in te lichten over de geldende voordelen en over de na te komen verplichtingen in verband met de opvangvoorzieningen (artikel 5), de afgifte van documenten (artikel 6), de organisatie van de opvangsystemen (artikel 7), de toewijzing van asielzoekers aan een geografisch gebied (artikel 8), beperkingen van de bewegingsvrijheid (artikel 9), bewaring van asielzoekers (artikel 10), waarborgen voor asielzoekers in bewaring (artikel 11), voorwaarden met betrekking tot bewaring (artikel 12), bewaring van asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften (artikel 13), de opvang van gezinnen (artikel 14), medisch onderzoek (artikel 15), scholing van en onderwijs aan minderjarigen (artikel 16), werkgelegenheid (artikel 17), taalcursussen en beroepsopleiding (artikel 18), algemene bepalingen betreffende de materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg (artikel 19), de

⁴² Kamerstukken II 2012/13 33699, nr. 3.

regeling voor materiële opvangvoorzieningen (artikel 20), opvangvoorzieningen in een andere lidstaat dan die waar de asielzoekers geacht wordt zich te bevinden (artikel 21) en gezondheidszorg (artikel 22).

Hoofdstuk III, bestaande uit een enkel artikel, artikel 23, bevat bepalingen met betrekking tot beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen.

Hoofdstuk IV handelt over asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften. Het bevat het beginsel dat lidstaten rekening houden met de specifieke situatie van asielzoekers met bijzondere opvangbehoeften (artikel 24), bepalingen over de beoordeling van bijzondere opvangbehoeften (artikel 25), bepalingen over minderjarigen (artikel 26), niet-begeleide minderjarigen (artikel 27) en slachtoffers van foltering en geweld (artikel 28).

Hoofdstuk V, bestaande uit een enkel artikel, artikel 29, handelt over rechtsmiddelen om in beroep te gaan tegen beslissingen met betrekking tot toekenning, intrekking of beperking van opvangvoorzieningen en beslissingen tot weigering van toestemming als bedoeld in artikel 8, vijfde lid, eerste alinea, of beslissingen op grond van artikel 9 die individuele gevolgen hebben voor verzoekers.

Hoofdstuk VI bevat maatregelen om het opvangsysteem doeltreffender te maken. Het bevat de verplichting voor lidstaten om de Commissie mee te delen welke autoriteiten zijn belast met de nakoming van de opvangverplichtingen (artikel 30), om relevante mechanismes vast te stellen om te waarborgen dat passende regels worden vastgesteld voor het sturen, bewaken en controleren van het niveau van de opvangvoorzieningen (artikel 31), om een noodplan op te stellen voor wanneer de lidstaat met een onevenredig aantal asielzoekers wordt geconfronteerd (artikel 32) en om passende maatregelen te treffen met betrekking tot personeel en middelen (artikel 33). Verder wordt geregeld dat de Commissie uiterlijk op 12 juni 2028, en vervolgens om de vijf jaar, verslag uitbrengt over de toepassing van de richtlijn (artikel 34), dat lidstaten de verplichting hebben tot omzetting van de richtlijn (artikel 35), dat de huidige Opvangrichtlijn 2013/33/EU wordt ingetrokken (artikel 36), wanneer de richtlijn in werking treedt (artikel 37) en dat de lidstaten de adressaten van de richtlijn zijn (artikel 38).

Reikwijdte implementatie

De herschikte Opvangrichtlijn behelst een aantal inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de Opvangrichtlijn uit 2013 dat in onderhavig wetsvoorstel in de nationale wetgeving wordt geïmplementeerd. De belangrijkste daarvan zijn de volgende. Ten eerste biedt artikel 8 van de herschikte Opvangrichtlijn een uitgebreidere regeling over toewijzing van asielzoekers aan een geografisch gebied. De grondslag daarvoor in de Vw 2000 is thans de beschikbaarheidsplicht van artikel 55 Vw 2000. De uitvoering daarvan krijgt thans vorm in de praktijk. In onderhavig wetsvoorstel wordt voorzien in een delegatiegrondslag om de beschikbaarheidsplicht overeenkomstig artikel 8 (in het bijzonder het zevende lid) van de herschikte Opvangrichtlijn nader te reguleren op lager niveau van regelgeving. Dit wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

Ten tweede worden de mogelijkheden uitgebreid om asielzoekers en met name asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen (de opvolger van de Dublinverordening) tijdens de asielprocedure te beperken in hun bewegingsvrijheid (ofwel een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen), wanneer er sprake is van een risico op onderduiken. In het verlengde daarvan wordt het ten derde in meer gevallen mogelijk om deze laatste groep asielzoekers in bewaring te stellen bij een onderduikrisico (dat risico hoeft niet langer 'significant te zijn') en verliezen zij, indien zij niet in de lidstaat zijn waar zij vereist worden te zijn, het recht op opvangvoorzieningen als bedoeld in de artikelen 17 tot en met 20 nadat een overdrachtsbesluit is genomen (dit wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij aanpassing van artikel 44a Vw 2000).

Ten vierde worden de termijnen waarbinnen de rechter dient te oordelen over een vrijheidsontnemende maatregel ofwel bewaring ingekort. Deze wijzigingen en de implementatie daarvan worden hierna nader besproken.

Tot slot bevat de herschikte Opvangrichtlijn een aanpassing van de regels over materiële opvangvoorzieningen waar asielzoekers aanspraak op kunnen maken. Deze aanpassingen zullen

hun beslag krijgen in sectorale wetgeving en op het niveau van een ministeriële regeling (waaronder de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 en de Regeling eigen bijdrage asielzoekers 2008) en worden bij de wijziging daarvan nader besproken.

7.2 Vrijheidsontneming asielzoekers op grond van artikel 59b Vw 2000

De herschikte Opvangrichtlijn heeft - evenals zijn voorganger - onder meer betrekking op de vrijheidsontneming ofwel bewaring van asielzoekers. Artikel 44, vierde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening bepaalt dat de artikelen 11, 12 en 13 van de herschikte Opvangrichtlijn over de bewaringsomstandigheden en de waarborgen die bij bewaring gelden van toepassing zijn op de bewaring van asielzoekers die onder deze verordening vallen. Het Asiel- en migratiepact geeft aanleiding tot herziening van de wettelijke regeling inzake de termijnen voor bewaring van asielzoekers op grond van artikel 59b Vw 2000.

Vreemdelingenbewaring is een bestuursrechtelijk instrument om onrechtmatig binnenreizen van Nederland te voorkomen en een effectief terugkeerbeleid te bevorderen. Anders dan bij strafrechtelijke detentie gaat het niet om leedtoevoeging, maar om het beschikbaar houden van de vreemdeling ter voorkoming van het (verder) inreizen van Nederlands of Europees grondgebied of ter fine van uitzetting. Vooropgesteld wordt dat rechtmatig verblijvende vreemdelingen, waaronder asielzoekers tijdens de behandeling van de asielaanvraag, in beginsel niet in bewaring worden gesteld. Nederland is hierbij gebonden aan het EVRM, in het bijzonder aan artikel 5, eerste lid aanhef en onder f. Uit die bepaling volgt dat een ieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon en dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure, in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is. Slechts indien sprake is van een welomschreven belang, dat binnen de grenzen van artikel 5, eerste lid onderdeel f, EVRM als grondslag voor bewaring kan worden aangemerkt, zal een rechtmatig verblijvende vreemdeling in bewaring worden gesteld.

Dit belang dient te worden aangetoond aan de hand van objectieve omstandigheden van het geval en dient in alle gevallen te zijn verbonden met het belang van het voorkomen van het verkrijgen van toegang of om het verblijf te kunnen beëindigen na een afwijzende beschikking op de verblijfsaanvraag. Omdat bewaring een maatregel is die ingrijpt in het recht op bewegingsvrijheid van de vreemdeling, is deze maatregel aan strikte eisen verbonden. De herschikte Opvangrichtlijn somt in artikel 10, vierde lid limitatief de gronden voor inbewaringstelling op en bevat voorts de verplichting tot het opnemen van de gronden voor bewaring in de nationale wetgeving. Kenmerkend voor de systematiek onder de herschikte Opvangrichtlijn is dat de vreemdeling in verschillende situaties met verschillende oogmerken in bewaring kan worden gesteld. Voor deze verschillende situaties en oogmerken biedt de richtlijn afzonderlijke gronden voor bewaring. Dit betreft een voortzetting van de huidige Opvangrichtlijn uit 2013.

Vreemdelingenbewaring is een inbreuk op de bewegingsvrijheid van de vreemdeling. Een dergelijke beperking is slechts toegestaan indien deze noodzakelijk is met het oog op een welomschreven maatschappelijk belang en proportioneel is met het oog op het realiseren van dit belang. Hierom kan bewaring slechts plaatsvinden indien er geen lichter middel voorhanden is, dat even effectief is. Deze algemene vereisten gelden voor alle vormen van bewaring, en zijn een nadere specificatie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de uitoefening van de bevoegdheid tot bewaring. Bewaring dient met onmiddellijke ingang te worden opgeheven wanneer het doel daarvoor niet langer bestaat, en er geen andere grond voor het voortzetten van de inbewaringstelling bestaat. Ook dient de bewaring onmiddellijk te worden opgeheven wanneer de vreemdeling heeft aangegeven Nederland te willen verlaten en hiervoor de gelegenheid bestaat.

Wat betreft de duur van de bewaring bevatten de huidige noch de herschikte Opvangrichtlijn regels over hoe lang de bewaring maximaal mag duren. Uit artikel 11, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn volgt dat een asielzoeker slechts in bewaring wordt gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zo lang als de in artikel 10, vierde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn genoemde redenen van toepassing zijn. Uit het noodzakelijkheidsbeginsel vloeit

voort dat bewaring niet langer duurt dan noodzakelijk met het oog op het beoogde doel. Het is aan de nationale wetgever om termijnen te stellen.

Thans kent de Vw 2000 een gedifferentieerde regeling voor de duur van de bewaring, waarbij verschillende termijnen voor verschillende grondslagen gelden, kort samengevat in beginsel vier weken, met mogelijkheid van verlenging tot zes weken in het geval een voornemenprocedure wordt toegepast en verdere verlenging tot ten hoogste drie maanden in het geval de vreemdeling beroep bij de rechter instelt. De aanname was destijds dat deze termijnen in de praktijk zouden volstaan. Indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde kan de bewaring zes maanden duren, met een mogelijkheid tot verlenging van ten hoogste negen maanden indien sprake is van complexe feitelijke en juridische omstandigheden die betrekking hebben op de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28; en een zwaarwegend belang van openbare orde of nationale veiligheid. De termijn van zes maanden en de mogelijkheid van verlenging van maximaal negen maanden sluiten aan op de termijnen voor het nemen van een besluit zoals neergelegd in de Procedurerichtlijn. Bij het bepalen van deze termijn is een verband gelegd tussen de termijn voor bewaring in voornoemde gevallen en de termijnen die gelden voor de behandeling van de asielaanvraag alsmede mogelijkheden tot verlenging daarvan.⁴³

Dit uitgangspunt – er is een verband tussen de duur van de behandeling van de asielaanvraag en de gronden voor bewaring in de fase van de asielprocedure dat een vreemdeling asielzoeker is – ligt ook ten grondslag aan het voorstel voor een nieuwe maximale wettelijke termijn voor bewaring. De redenen om een asielzoeker in bewaring te kunnen stellen uit de beschikbare Opvangrichtlijn doen zich immers voor gedurende de behandeling van de asielaanvraag. Voor een goede werking en uitvoering van het Asiel- en migratiepact is het wenselijk en verdedigbaar om de termijnen voor bewaring te laten aansluiten op de termijnen uit artikel 35 van de Procedureverordening waarbinnen een asielaanvraag moet worden behandeld. Voor standaardgevallen waarin de gegrondheid van een asielaanvraag wordt onderzocht (zaken waarin niet de versnelde behandelingsprocedure van toepassing is) bepaalt artikel 35, vierde lid, van de Procedureverordening dat de behandeling van de asielaanvraag binnen zes maanden moet zijn afgerond. Deze termijn kan op grond van artikel 35, vijfde lid, met maximaal zes maanden worden verlengd onder de in dat lid bedoelde voorwaarden.

Ter implementatie van artikel 11, eerste lid, van de beschikbare Opvangrichtlijn en in opvolging van artikel 35, vierde en vijfde lid, van de Procedureverordening wordt voorgesteld de termijn voor bewaring van asielzoeker in artikel 59b Vw 2000, tweede en derde lid, Vw 2000 als volgt te regelen. In het tweede lid wordt opgenomen dat de bewaring krachtens het eerste lid, zo kort mogelijk duurt, uitsluitend zo lang de in het eerste lid genoemde gronden van toepassing zijn en niet langer dan zes maanden duurt. In het derde lid wordt geregeld dat de bewaring met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd indien er sprake is van a) complexe feitelijke of juridische kwesties of b) de vertraging in de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel, als bedoeld in artikel 28 Vw 2000, duidelijk en uitsluitend kan worden toegeschreven aan het feit dat de vreemdeling de krachtens artikel 9 van de Procedureverordening op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de bewaring in alle gevallen zes maanden duurt en met zes maanden wordt verlengd. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een maximale termijn; in alle gevallen moet een individuele beoordeling plaatsvinden aan de hand van de omstandigheden van het geval; moet de bewaring zo kort mogelijk duren en mag de bewaring uitsluitend zo lang duren als een van de bewaringsgronden van toepassing is. Uit artikel 59c, eerste lid, Vw 2000 volgt dat een vreemdeling slechts in bewaring wordt gesteld voor zover geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. In de voorgestelde aanpassing van artikel 59c Vw 2000 wordt daar ter implementatie van artikel 11, tweede lid, van de beschikbare Opvangrichtlijn aan toegevoegd dat in het besluit tot bewaring op grond van artikel 59a of 59b de feitelijke en juridische gronden worden vermeld waarop de bewaring is gebaseerd en de reden dat geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Op deze wijze zal de

⁴³ Kamerstukken II 2014/15, 34 088, nr. 3.

termijn van de bewaring en de redenen die daaraan ten grondslag worden gelegd toetsbaar zijn voor de rechter.

Elementaire waarborgen

Aan het slot van artikel 59b Vw 2000 worden twee leden toegevoegd om een aantal elementaire waarborgen met betrekking tot de bewaring expliciet te maken. In het voorgestelde vierde lid wordt ter implementatie van artikel 10, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn opgenomen dat de vreemdeling niet in bewaring wordt gesteld om de enkele reden dat hij een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiël als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend of op basis van zijn nationaliteit. Ook wordt ter implementatie van genoemde bepaling opgenomen dat bewaring niet bestraffend van aard mag zijn. De norm dat de bewaring alleen mag worden gebaseerd op de in artikel 10, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn genoemde gronden, volgt uit het uitputtende karakter van de implementatie daarvan in artikel 59b Vw 2000.

Waarborgen minderjarigen

Voorts wordt ter implementatie van artikel 13, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn in het voorgestelde vijfde lid van artikel 59b Vw 2000 opgenomen dat een minderjarige vreemdeling niet in bewaring wordt gesteld, behoudens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen uitzonderlijke omstandigheden en slechts in laatste instantie wanneer de bewaring naar het oordeel van de Minister van Asiël en Migratie in het belang van de minderjarige vreemdeling is. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de bewaring van de minderjarige vreemdeling en de waarborgen die daarbij gelden. Deze specifieke delegatiegrondslag benadrukt ten opzichte van de delegatiegrondslag van artikel 60 Vw 2000 het verplichtende karakter van nadere normering van dit onderwerp. Dat de bewaring van minderjarigen op grond van artikel 59b Vw 2000 slechts in laatste instantie is toegestaan voor zover geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, volgt reeds uit artikel 59c Vw 2000.

7.3 Vrijheidsbeperking, vrijheidsontneming en meldplicht bij onderduikrisico

7.3.1 Vrijheidsbeperking bij onderduikrisico

De herschikte Opvangrichtlijn (artikel 9) breidt de mogelijkheden uit om asielzoekers en met name asielzoekers die onder de Asiël- en migratiebeheerverordening vallen (de voorganger van Dublin III-verordening) tijdens de asiëlprocedure te beperken in hun bewegingsvrijheid in situaties waarin sprake is van een onderduikrisico. De huidige Opvangrichtlijn 2013/33/EU bevatte reeds de mogelijkheid tot beperking van de bewegingsvrijheid van asielzoekers (artikel 7) om redenen van openbaar belang, openbare orde of indien nodig voor een snelle behandeling en een doeltreffende controle van het verzoek om internationale bescherming. Artikel 9, eerste lid van de herschikte Opvangrichtlijn versoepelt deze norm ten aanzien van asielzoekers en bepaalt dat 'indien nodig de lidstaten kunnen besluiten dat een verzoeker enkel mag verblijven op een specifieke, voor de huisvesting van verzoekers aangepaste plaats, om redenen van openbare orde of om doeltreffend te voorkomen dat de verzoeker onderduikt, wanneer er een onderduikrisico is, met name als het gaat om: a) verzoekers die overeenkomstig artikel 17, vierde lid, van de Asiël- en migratiebeheerverordening verplicht zijn om zich in een andere lidstaat te bevinden, of b) verzoekers die zijn overgebracht naar de lidstaat waar zij overeenkomstig artikel 17, vierde lid, van de Asiël- en migratiebeheerverordening verplicht zijn zich te bevinden, nadat zij zijn ondergedoken en zich naar een andere lidstaat hebben begeven'.

De beperking van de bewegingsvrijheid van asielzoekers op grond van de herschikte Opvangrichtlijn geschiedt in de Vw 2000 op grond van de vrijheidsbeperkende maatregel (ofwel het gebiedsgebod of gebiedsverbod) van artikel 56 Vw 2000 en artikel 5.1 Vb 2000. De vrijheidsbeperkende maatregel kan de vreemdeling op grond van artikel 56 Vw 2000 worden opgelegd indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert. De vreemdeling die in het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd krijgt, wordt in de regel voor de duur van de vrijheidsbeperkende maatregel geplaatst op een specifieke locatie. Het toepassingsbereik van de

vrijheidsbeperkende maatregel van het huidige artikel 56 Vw 2000 strekt zich blijkens het eerste lid uit tot vreemdelingen die die a) geen rechtmatig verblijf hebben en b) rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, met uitzondering van de onderdelen b, d, e.

Het toepassingsbereik van de versoepelde regels van artikel 9 van de herschikte Opvangrichtlijn beperkt zich tot asielzoekers, met name asielzoekers die onder artikel 17, vierde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen. Daarbij gaat het dus om vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben op grond van de artikelen 8, onderdelen f, g, h of m. In aanvulling op de bestaande grondslag van artikel 56, eerste lid, Vw 2000 voor oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel in het belang van de openbare orde of nationale veiligheid, incorporeert dit wetsvoorstel ter implementatie van artikel 9 van de herschikte Opvangrichtlijn een grondslag voor het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel aan vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben op grond van de artikelen 8, onderdelen f, g, h of m, wanneer sprake is van een onderduikrisico. Daarbij wordt op basis van de bestaande delegatiegrondslag overeenkomstig punt 24 van de considerans van de herschikte Opvangrichtlijn, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur objectieve criteria gedefinieerd voor het vaststellen van een onderduikrisico. Daarbij worden in navolging van de systematiek van de vrijheidsbeperkende maatregel in het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring ook regels gesteld over de duur en de omstandigheden van de vrijheidsbeperking.⁴⁴ Indien de vreemdeling onder de Asiel- en migratiebeheerverordening valt, brengt dit met zich mee dat de vreemdeling zich eerder heeft onttrokken aan het overheidstoezicht, en dat er dus in beginsel sprake is van een onderduikrisico.

In paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting is vermeld dat zoveel mogelijk harmonisatie wordt beoogd van de regels inzake vrijheidsbeperking ter zake van asielzoekers die onder de Opvangrichtlijn vallen en van vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen. Met het oog op terugkeer is bewaring van de vreemdeling mogelijk op basis van de Terugkeerrichtlijn; de vrijheidsbeperkende maatregel uit hoofde van artikel 56 Vw 2000 geldt daarbij als minder ingrijpend alternatief in o.a. het geval waarin sprake is van het risico op onderduiken (artikelen 7, derde lid, en 15 van de Terugkeerrichtlijn). Dat uitgangspunt ligt mede ten grondslag aan het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring waarin een specifieke regeling wordt voorgesteld voor vrijheidsbeperking van de vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen. Op het niveau van algemene maatregel van bestuur wordt nadere uitwerking gegeven aan de beoogde harmonisatie van de regelgeving ter zake van vrijheidsbeperking van asielzoekers die onder de Opvangrichtlijn vallen en zij die onder de Terugkeerrichtlijn vallen in het geval waarin sprake is van een risico op onderduiken.

7.3.2 Vrijheidsontneming bij onderduikrisico

In het verlengde van het voorgaande introduceert artikel 10, vierde lid, onderdeel c, van de herschikte Opvangrichtlijn een grond voor bewaring van de asielzoeker om ervoor te zorgen dat de asielzoeker de hem bij een individueel besluit als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn opgelegde juridische verplichtingen nakomt, in gevallen waarin hij niet aan de verplichtingen van de vrijheidsbeperkende maatregel heeft voldaan en het onderduikrisico blijft bestaan. In artikel 59b Vw 2000 inzake de bewaringsgronden voor asielzoekers wordt deze grond toegevoegd in het voorgestelde artikel 59b, eerste lid, onderdeel e, Vw 2000. In artikel 59a Vw 2000 wordt deze bewaringsgrond van overeenkomstige toepassing verklaard op asielzoekers op wie de Asiel- en migratiebeheerverordening van toepassing is. De uitbreiding van de regels in de herschikte Opvangrichtlijn over vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming bij onderduikrisico's (artikelen 9 tot en met 13) zijn ook op hen van toepassing.

7.3.3 Meldplicht bij onderduikrisico

Artikel 9, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn verschaft de lidstaten de bevoegdheid om de asielzoeker een meldplicht op te leggen. Uit punt 20 van de considerans volgt dat de meldplicht kan worden opgelegd indien er een risico bestaat dat de asielzoeker onderduikt of indien dat noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de asielzoeker de vrijheidsbeperkende maatregel naleeft. Op grond van artikel 54, eerste lid, onderdeel f, Vw 2000 (periodieke aanmelding) is de meldplicht nader uitgewerkt voor gevallen waarin er een onderduikrisico bestaat.

⁴⁴ Voorzien in het voorgestelde artikel 56a Vw 2000 uit het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, artikel 99, onderdeel H (Kamerstukken I 2017/18, 34 309).

Volledigheidshalve wordt vermeld dat in onderhavig wetsvoorstel geen nieuwe implementatie plaatsvindt van artikel 10, vijfde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn omdat in het nationale recht reeds alternatieven voor bewaring zijn geregeld. Zo kan de vreemdeling grond van artikel 54, eerste lid, onder f, van de Vw 2000 in samenhang met artikel 4.51 Vb 2000 een in beginsel wekelijkse meldplicht bij de korpschef opgelegd krijgen; kan de vreemdeling een gebiedsgebod (vrijheidsbeperkende maatregel) opgelegd krijgen op grond van artikel 56 Vw 2000 of kan een verplichting worden opgelegd tot het stellen van zekerheid op grond van artikel 54, eerste lid, onderdeel h, in samenhang met artikel 4.52a Vb 2000.

7.3.4 Beroep bij de rechter tegen vrijheidsbeperkende maatregel

Artikel 29, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereist dat tegen beslissingen met individuele gevolgen voor asielzoekers op grond van artikel 9 beroep kan worden ingesteld bij een rechterlijke instantie. Voor de rechtsmiddelen wordt aangesloten bij de bestaande rechtsgang voor vrijheidsbeperkende maatregelen. Ingevolge artikel 93, eerste lid, Vw 2000 jo. artikel 7:1 Awb en bijlage 1 Regeling rechtstreeks beroep van de Awb staat tegen een besluit tot oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in artikel 56 Vw 2000 rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter.⁴⁵ Dit geldt eveneens bij afwijzing van een verzoek tot opheffing van de vrijheidsbeperkende maatregel. Uit artikel 69, eerste lid, Vw 2000 volgt een termijn voor het indienen van een beroepschrift van vier weken. Artikel 69, derde lid, Vw 2000 is dus niet van toepassing. Het instellen van het beroep heeft geen automatische schorsende werking. De vreemdeling zal dus een verzoek om voorlopige voorziening moeten indienen om de werking van het besluit te laten schorsen. Voor de termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak moet doen geldt artikel 8:66, eerste lid, van de Awb, namelijk zes weken na sluiting van het onderzoek. Deze termijn kan in bijzondere omstandigheden worden verlengd met zes weken (artikel 8:66, tweede lid, Awb).

Tegen de uitspraak van de rechtbank of van de voorzieningenrechter van de rechtbank over een vrijheidsbeperkende maatregel staat ingevolge artikel 84, aanhef en onder a, Vw 2000 geen hoger beroep open.

Artikel 29, tweede tot en met zesde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereisen dat er gratis rechtsbijstand wordt verleend aan de vreemdeling in de beroepsfase. De bestaande regels van de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 inzake de verlening van rechtsbijstand in de beroeps- en hoger beroepsfase blijven in stand.

7.4 Beroep bij de rechter bij vrijheidsontneming

De herschikte Opvangrichtlijn heeft zoals hiervoor aangegeven - evenals zijn voorganger - onder meer betrekking op de bewaring van asielzoekers. Artikel 44, vierde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening bepaalt dat de artikelen 11, 12 en 13 van de herschikte Opvangrichtlijn over de bewaringsomstandigheden en de waarborgen die bij bewaring gelden van toepassing zijn op de bewaring van asielzoekers die onder deze verordening vallen. Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn en daarmee ook artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening strekken tot een gewijzigd systeem voor het beroep bij de rechter bij vrijheidsontneming. Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereist dat de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming of bewaring van asielzoekers, waaronder asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen, met spoed ambtshalve of op verzoek van de vreemdeling wordt getoetst door de rechter.

Thans geldt op grond van artikel 94 Vw 2000 dat de rechtbank uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel op de gronden van de artikelen 6 en 6a bij grensdetentie, bewaring op de gronden van de artikelen 58 en 59 bij uitzetting en tijdens de asielprocedure op de gronden van de artikelen 59a en 59, hiervan in kennis wordt gesteld, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld en het beroep strekt tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding. Het onderzoek ter zitting vindt uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroep dan wel de

⁴⁵ In het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Kamerstukken I 2017/18, 34 309) wordt in artikel 99, onderdeel S door wijziging van artikel 93 Vw 2000 buiten twijfel gesteld dat de regeling inzake het rechtstreeks beroep ook van toepassing is wanneer de vreemdeling beroep instelt tegen afwijzing van het verzoek om opheffing van de vrijheidsbeperkende maatregel bij voortdurend daarvan.

kennisgeving plaats en de schriftelijke uitspraak wordt binnen zeven dagen na de sluiting van het onderzoek gedaan.

Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn verkort de beroepsprocedure in het geval van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel. Dit artikellid bepaalt dat wanneer de bewaring wordt bevolen door een administratieve instantie, de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de verzoeker, of beide, voor zorgen dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst. Indien de rechtmatigheid van de bewaring ambtshalve wordt getoetst, wordt deze toetsing zo snel mogelijk afgerond, rekening houdend met de omstandigheden van elk geval, en uiterlijk 15 dagen of, in uitzonderlijke omstandigheden, uiterlijk 21 dagen na de aanvang van de bewaring. Indien de verzoeker om toetsing verzoekt, wordt een dergelijke toetsing zo snel mogelijk afgerond, rekening houdend met de omstandigheden van elk geval, en uiterlijk 15 dagen of, in uitzonderlijke omstandigheden, uiterlijk 21 dagen na de aanvang de betreffende procedures.

In dit wetsvoorstel wordt artikel 94, eerste lid, Vw 2000 hierop aangepast in de zin dat de Minister van Asiel en Migratie de rechtbank onverwijld in kennis stelt van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel na de bekendmaking daarvan, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. Het is om praktische redenen niet mogelijk de kennisgeving gelijktijdig met de bekendmaking van het besluit tot oplegging van de bewaring te doen uitgaan. De verplichting om dat onverwijld te doen, moet ervoor zorgen dat de rechtbank zo snel als mogelijk op de hoogte wordt gesteld van de oplegging van de bewaring. De termijn voor de rechtbank om ambtshalve uitspraak te doen binnen 15 dan wel 21 dagen in het geval van uitzonderlijke omstandigheden vangt ingevolge artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn immers aan na aanvang van de bewaring, dus spoed van de zijde van het ministerie is geboden. Bij de invoering van deze handelswijze zal de tijdigheid van de kennisgeving prioriteit krijgen. Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen, wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld en strekt het beroep tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding.

Het voormelde laat de mogelijkheid voor de vreemdeling (of zijn gemachtigde of vertegenwoordiger) om zelf beroep in te stellen onverlet.

In artikel 94, derde lid, Vw 2000 wordt ter implementatie van artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn geregeld dat de termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet ten hoogste 15 dagen, dan wel ten hoogste 21 dagen bedraagt in uiterlijke omstandigheden en aanvangt na aanvang van de bewaring, dan wel na ontvangst van het beroepschrift indien de vreemdeling zelf beroep heeft ingesteld. Dat betekent dat de termijn waarbinnen de rechtbank moet oordelen langer is in het geval dat de vreemdeling zelf beroep instelt dan wanneer het beroep wordt behandeld op grond van de kennisgeving. Ingevolge artikel 69, derde lid, Vw 2000 is het instellen van beroep immers niet aan een termijn gebonden. In de overgrote meerderheid van zaken wordt nu ook nu al op de eerste of tweede dag na het opleggen van de maatregel beroep ingesteld, hetgeen in veel gevallen ook al binnen 15 dan wel 21 dagen tot een uitspraak leidt. Indien de vreemdeling pas beroep instelt na ommekomst van de termijn die geldt voor het ambtshalve beroep, is er reeds een uitspraak gedaan en heeft de vreemdeling geen belang meer bij de inhoudelijke behandeling van het beroep op de voet van artikel 94 Vw 2000.

In artikel 94, tweede lid, Vw 2000 wordt de termijn inzake het beroep tegen het besluit tot weigering van toegang tot Nederland overeenkomstig voornoemde wijziging aangepast van 28 naar 15 dan wel 21 dagen in uitzonderlijke omstandigheden. In artikel 94, vierde lid vervalt de verplichting dat de zitting uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroepschrift dan wel de kennisgeving plaatsvindt. Gelet op de kortere uitspraaktermijn is het aan de rechtbank zelf om een passend moment voor de zitting te bepalen. De herschikte Opvangrichtlijn verplicht de rechtbank ook niet om de zitting op een bepaald moment te laten plaatsvinden.

Zoals in het algemeen deel is vermeld wordt zoveel mogelijk harmonisatie beoogd van de regelgeving op het terrein van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (grensdetentie en vreemdelingenbewaring). Hoewel de Terugkeerrichtlijn geen onderdeel uitmaakt van het Asiel- en migratiepact is het onderwerp terugkeer onlosmakelijk verbonden met het materiële en formele asielrecht van het Asiel- en migratiepact – in het bijzonder op het terrein van vrijheidsbeperking, vrijheidsontneming (grensdetentie) en bewaring). Van belang hierbij is dat de Europese Commissie in haar uitvoeringsplan benadrukt dat de hervorming van het migratie- en asielbeleid onder meer

beoogt snelle en efficiënte procedures voor asiel én terugkeer op te zetten. Voor snelle en doeltreffende procedures in het kader van het Asiel- en migratiepact is het noodzakelijk dat in de nationaalrechtelijke systematiek een goede overgang tussen alle fases in het asiel- en terugkeerproces is geborgd.

Om die reden wordt voorgesteld de termijnen ten aanzien van de beroepsprocedure die voortvloeien uit de Opvangrichtlijn in zijn geheel van kracht te laten worden voor vreemdelingen die in grensdetentie dan wel vreemdelingenbewaring worden gesteld. De regering vindt steun voor deze benadering in artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat lidstaten borgen dat een beroep zo spoedig mogelijk tot een uitspraak leidt. Dit brengt een verzwaaring van de uitvoeringslasten voor de rechtspraak met zich mee, die strikt genomen niet voortvloeit uit het Asiel- en migratiepact. De regering gaat ervan uit dat de gevolgen voor de rechtspraak niet groot zullen zijn, omdat, zoals hiervoor is vermeld, thans in de overgrote meerderheid van zaken ook nu al op de eerste of tweede dag na het opleggen van de maatregel beroep wordt ingesteld wat in veel gevallen ook al binnen 15 dan wel 21 dagen tot een uitspraak leidt.

Ingevolge artikel 95, eerste en tweede lid, Vw 2000 staat tegen de uitspraak van de rechtbank als bedoeld in artikel 94, vijfde lid, hoger beroep open en is afdeling 4 van toepassing. Artikel 69, derde lid, Vw 2000 bepaalt dat de termijn voor het instellen van het hoger beroep één week bedraagt. Ingevolge artikel 89, eerste en tweede lid, Vw 2000 behandelt de Afdeling bestuursrechtspraak het hoger beroep met toepassing van afdeling 8.2.3. van de Awb en doet de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak uiterlijk 23 weken na ontvangst van het beroepschrift.

Artikel 11, zesde lid, jo. artikel 29, tweede tot en met zesde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereisen dat er gratis rechtsbijstand wordt verleend aan de vreemdeling in de beroepsfase. De bestaande regels van de Wet op de rechtsbijstand en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 inzake de verlening van rechtsbijstand in de beroeps- en hoger beroepsfase blijven in stand.

7.5 Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen

Het recht van asielzoekers op toegang tot de arbeidsmarkt volgt uit de Opvangrichtlijn. Deze richtlijn bevat normen voor de opvang en bijbehorende voorzieningen die lidstaten aan asielzoekers moeten bieden. Deze wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: Wav) heeft tot doel de herschikte Opvangrichtlijn te implementeren op het gebied van werkgelegenheid.

Het doel van de herschikte Opvangrichtlijn is een verdere harmonisering van de normen die gelden voor opvang zodat asielzoekers in de hele Unie kunnen profiteren van adequate en vergelijkbare levensomstandigheden. Dit door middel van een gemeenschappelijke definitie van de opvangvoorzieningen, het recht om te werken voor asielzoekers uiterlijk zes maanden na het indienen van hun aanvraag, onderwijsrechten voor minderjarigen en de noodzaak om voogden aan te wijzen voor niet-begeleide minderjarigen.

Hoofdpijnen van het voorstel

In de herschikte Opvangrichtlijn zijn met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt arbeid meerdere wijzigingen opgenomen. Op grond van de herschikte Opvangrichtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat verzoekers binnen uiterlijk zes maanden na de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is geregistreerd toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Hiermee moet de verzoeker het recht krijgen om werk te zoeken. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat de toegang tot de arbeidsmarkt effectief is, door bijvoorbeeld geen voorwaarden op te leggen die effectief verhinderen dat een verzoeker werk zoekt. Daarnaast worden aan bepaalde in de herschikte Opvangrichtlijn expliciet genoemde categorieën asielzoekers van wie de asielaanvraag in de, in artikel 42 van de Procedureverordening bedoelde, versnelde behandelingsprocedure wordt behandeld, geen toegang tot de arbeidsmarkt verleend of wordt de reeds verleende toegang tot de arbeidsmarkt ingetrokken. Daarbij gaat het om asielzoekers waarbij het niet waarschijnlijk is dat hun aanvraag zal worden ingewilligd, bijvoorbeeld omdat:

- Verzoeker uit een veilig land van herkomst komt;
- Er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de verzoeker een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat;

- De verzoeker bij de indiening van het asielverzoek en de toelichting van de feiten alleen aangelegenheden aan de orde heeft gesteld die niet ter zake doen om uit te maken of hij of zij in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet; of
- De verzoeker de autoriteiten opzettelijk heeft misleid door valse informatie of documenten te verstrekken.

Aan vreemdelingen die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen en die een overdrachtsbesluit hebben gekregen wordt eveneens geen toegang tot de arbeidsmarkt verstrekt of de reeds verleende toegang tot de arbeidsmarkt wordt ingetrokken. Ook de herschikte Opvangrichtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om gunstigere bepalingen vast te stellen, door bijvoorbeeld de wachttermijn (voor bepaalde groepen asielzoekers) te verkorten.

Ten behoeve van de implementatie van artikel 17, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn wordt een weigerings- en intrekingsgrond opgenomen waarmee aan de in de richtlijn bedoelde categorieën asielzoekers geen toegang tot de arbeidsmarkt kan worden gegeven of reeds verleende toegang kan worden ingetrokken. Met deze wijziging van de Wav worden aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning geweigerd indien het een aanvraag betreft voor een asielzoeker die valt onder een van de categorieën asielzoekers zoals opgenomen in de Procedureverordening voor wie de toegang tot de arbeidsmarkt expliciet is uitgesloten. Hiermee kan aan werkgevers geen tewerkstellingsvergunning worden afgegeven voor asielzoekers uit de categorieën binnen de versnelde behandelingsprocedure voor wie de toegang tot de arbeidsmarkt op grond van de Opvangrichtlijn is uitgesloten. Dit betekent dat werkgevers geen tewerkstellingsvergunning kunnen krijgen waarmee zij deze asielzoekers arbeid mogen laten verrichten. Ditzelfde geldt voor verzoekers die een overdrachtsbesluit hebben ontvangen. Dit volgt uit artikel 21 van de herschikte Opvangrichtlijn op grond waarvan verzoekers vanaf het moment dat zij in kennis zijn gesteld van een besluit om hen over te brengen naar de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de Asiel- en migratiebeheerverordening, zij in Nederland geen recht hebben op de in de artikelen 17 tot en met 20 van deze richtlijn uiteengezette opvangvoorzieningen. Zij hebben enkel recht op deze voorzieningen in de andere lidstaat waar zij geacht worden zich te bevinden uit hoofde van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Met deze wijziging van de Wav wordt daarom geregeld dat bij deze categorie asielzoekers reeds verleende tewerkstellingsvergunningen worden ingetrokken op het moment dat een verzoeker onder één van de categorieën verzoekers komt te vallen voor wie de toegang tot de arbeidsmarkt is uitgesloten.

Met deze wijziging van de Wav blijft ongewijzigd dat werkgevers niet zonder een tewerkstellingsvergunning een asielzoekers arbeid mogen laten verrichten. Dit is in lijn met het tweede lid van artikel 17 van de Opvangrichtlijn waarin is opgenomen dat lidstaten ervoor zorgen dat asielzoekers aan wie op grond van het eerste lid van dat artikel toegang is verleend daadwerkelijk toegang tot die arbeidsmarkt hebben overeenkomstig het nationale recht. Hierbij is aangegeven dat lidstaten geen voorwaarden mogen opleggen die effectief verhinderen dat een verzoeker werk zoekt. Met deze wijziging van de Wav blijft de bijzondere regeling bij de behandeling van de tewerkstellingsvergunningaanvragen, waarbij onder andere niet wordt getoetst op aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod en de inspanningsverplichting voor de werkgever om de arbeidsplaats door prioriteit genietend aanbod te vervullen, in stand.

Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Met deze wijziging van de Wav worden aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning geweigerd indien het een aanvraag betreft die ziet op het laten verrichten van arbeid door een vreemdeling die valt onder de categorieën verzoekers zoals hiermee wordt opgenomen in artikel 8, eerste lid, onderdeel e, subonderdeel 3° van de Wav. Dit betreft een vreemdeling die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000, heeft aangevraagd en die in kennis is gesteld van een genomen overdrachtsbesluit overeenkomstig artikel 42 van de Asiel- en migratiebeheerverordening of wiens aanvraag versneld wordt behandeld overeenkomstig artikel 42, lid 1, punten a) tot en met f) van de Procedureverordening. Deze wijziging heeft tot gevolg dat verzoekers die vallen onder bovengenoemde categorieën geen arbeid mogen verrichten. Aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning door werkgevers ten behoeve van deze verzoekers zullen immers worden geweigerd. Het gaat daarbij om asielzoekers waarbij het niet waarschijnlijk is dat hun aanvraag zal worden ingewilligd. Hun asielaanvraag wordt behandeld binnen de versnelde procedure of zij moeten worden overgedragen aan een andere lidstaat.

7.6 Wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs 2020

Artikel 16 van de herschikte Opvangrichtlijn ziet op scholing van en onderwijs aan minderjarige kinderen van verzoekers en minderjarige verzoekers. Uit het tweede lid van dat artikel vloeit voort dat deze doelgroep binnen uiterlijk twee maanden moet worden toegelaten tot het onderwijs gerekend vanaf de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is ingediend. In de sectorwetgeving voor primair, voortgezet en gespecialiseerd onderwijs is bepaald dat het bevoegd gezag binnen zes weken na aanmelding een toelatingsbesluit dient te nemen, met de mogelijkheid om éénmaal met ten hoogste vier weken te verlengen.⁴⁶ Indien het een kind betreft dat niet staat ingeschreven op een andere school en er geen besluit wordt genomen binnen tien weken wordt het kind tijdelijk geplaatst op de desbetreffende school en ingeschreven als leerling.⁴⁷ Teneinde artikel 16 van de herschikte Opvangrichtlijn te implementeren wordt deze termijn ingeval van de toelating van minderjarige kinderen van verzoekers dan wel minderjarige verzoekers in de Wet op het primair onderwijs (WPO), Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) aangepast naar uiterlijk zes weken vanaf de datum waarop het verzoek om toelating is ingediend, zonder mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn door het bevoegd gezag. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de aanmelding van minderjarige kinderen van verzoekers dan wel minderjarige verzoekers bij een school zo snel mogelijk, en in ieder geval binnen twee weken, plaatsvindt na het indienen van een verzoek tot internationale bescherming. In totaal betreft de uiterlijke termijn van toelating tot een school dan acht weken, binnen de termijn van twee maanden in de Opvangrichtlijn.

8. Uitvoering Screeningsverordening (EU) 2024/1356

8.1. Algemeen

De Screeningsverordening voert een screening van onderdanen van derde landen en staatlozen in. Zoals toegelicht door de Commissie bij de indiening van het voorstel moet de screening de nieuwe brede aanpak van migratie en gemengde migratiestromen helpen verwezenlijken. De screening maakt mogelijk dat de identiteit van de personen, maar ook eventuele gezondheids- en veiligheidsrisico's, snel worden vastgesteld. Ook maakt de screening mogelijk dat alle onderdanen van derde landen die zich aan de buitengrens bevinden zonder aan de toegangsvoorwaarden te voldoen en zijn aangehouden in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens van een lidstaat, of na ontschepping volgend op een opsporings- en reddingsoperatie, snel naar de toepasselijke procedure worden doorverwezen. Ook onderdanen van derde landen die aan buitengrensdoorlaatposten of in transitzones een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend kunnen hierdoor snel naar de toepasselijke procedure worden doorverwezen. Daarnaast worden uniforme regels vastgesteld voor de screening van irreguliere migranten die op het grondgebied zijn aangehouden en die zich bij binnenkomst in het Schengengebied aan de grenscontrole hebben onttrokken, waardoor hiervoor een EU-kader wordt gecreëerd. De bedoeling is het Schengengebied te helpen beschermen en ervoor te zorgen dat irreguliere migratie efficiënt wordt aangepakt.⁴⁸

Het doel van deze screening is de versterking van de controle van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden, alle onderdanen van derde landen die aan screening zijn onderworpen te identificeren en aan de hand van raadpleging van relevante databanken te controleren of de aan de screening onderworpen onderdanen van derde landen een bedreiging voor de binnenlandse veiligheid zouden kunnen vormen. De screening omvat ook voorlopige medische controles en beoordelingen van kwetsbaarheid om personen die gezondheidszorg nodig hebben en personen die een gevaar voor de volksgezondheid zouden kunnen vormen te identificeren en om kwetsbare personen te kunnen identificeren. Dergelijke controles vergemakkelijken de doorverwijzing van die personen naar de passende procedure.⁴⁹

⁴⁶ Zie artikel 40, zesde lid, WPO, respectievelijk artikel 8.8, tweede lid, WVO en artikel 40, zevende lid, WEC.

⁴⁷ Zie artikel 40, zevende lid, WPO en artikel 40, achtste lid, WEC.

⁴⁸ COM (2020)612 def.

⁴⁹ Overwegingen 36, 37 en 59 en artikel 1, tweede alinea, van de Screeningsverordening.

De betreffende passende procedure is vervolgens ofwel doorverwijzing naar de bevoegde autoriteiten met het oog op terugkeer overeenkomstig de Terugkeerrichtlijn, ofwel doorverwijzing naar de bevoegde autoriteiten voor de registratie van een verzoek om internationale bescherming, ofwel herplaatsing overeenkomstig artikel 67 van de Asiel en migratiebeheerverordening of een ander bestaand solidariteitsmechanisme (artikel 18 van de Screeningsverordening).⁵⁰

8.2. Screening aan de buitengrens en screening op het grondgebied van de lidstaten.

De Screeningsverordening maakt onderscheid tussen screening aan de buitengrens en screening op het grondgebied van de lidstaten.

Screening buitengrens

De screening aan de buitengrens ziet op grond van artikel 5 van de Screeningsverordening op onderdanen van derde landen die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden opgenomen in artikel 6 van de SGC en zijn aangehouden in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens van een lidstaat over land, over zee of door de lucht,⁵¹ of na een opsporings- of reddingsoperatie zijn ontscheept. Ook is deze screening van toepassing op onderdanen van derde landen die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden van artikel 6 SGC maar aan grensdoorlaatposten of in transitzones een verzoek om internationale bescherming doen.

De betreffende onderdanen van derde landen worden op grond van artikel 6 van de Screeningsverordening tijdens de screening in juridische zin niet tot het grondgebied van de lidstaten toegelaten. Tevens moeten de lidstaten op basis van dit artikel in het nationale recht bepalingen vastleggen om ervoor te zorgen dat de aan de buitengrens te screenen personen voor de duur van de screening ter beschikking blijven van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de screening op de aangewezen locaties. Dit om elk risico op onderduiken, mogelijke bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid als gevolg van dergelijk onderduiken of mogelijke gevaren voor de volksgezondheid als gevolg van dergelijk onderduiken te voorkomen.

Bijgaand voorstel regelt dit door artikel 6, eerste en derde lid, van de Vw 2000 te wijzigen waarmee onderdanen van derde landen die worden gescreend aan de buitengrens kunnen worden verplicht zich op te houden in een door de ambtenaar belast met grensbewaking aangewezen ruimte of plaats die kan worden beveiligd tegen ongeoorloofd vertrek voor de duur van de screening.

De screening aan de buitengrens wordt op grond van artikel 8, derde lid, van de Screeningsverordening onverwijld uitgevoerd en in elk geval voltooid binnen zeven dagen nadat de persoon is aangehouden in het grensgebied, op het grondgebied is ontscheept of zich bij de grensdoorlaatpost heeft gemeld.⁵²

Screening op het grondgebied

De screening op het grondgebied is op grond van artikel 7 van de Screeningsverordening van toepassing op onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, op onrechtmatige wijze een buitengrens hebben overschreden en waarvoor er geen aanwijzingen zijn dat zij in een lidstaat zijn gescreend en gecontroleerd.

Ook voor deze screening geldt dat de lidstaten in hun nationale recht bepalingen moeten vastleggen om ervoor te zorgen dat die onderdanen van derde landen voor de duur van de screening ter beschikking blijven van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de screening, om elk risico op onderduiken en mogelijke bedreigingen voor de binnenlandse

⁵⁰ Artikel 18, zesde lid, van de Screeningsverordening bevat nog een specifieke regel voor de situatie dat er sprake is van een strafrechtelijke of uitleveringsprocedure.

⁵¹ Dit met uitzondering van onderdanen van derde landen van wie de lidstaten op grond van artikel 22, eerste en vierde lid, van de Eurodac-verordening geen biometrische gegevens om andere redenen dan leeftijd hoeven af te nemen.

⁵² Er geldt een afwijkende termijn voor de categorie personen die zijn aangehouden in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens (zie artikel 5, lid 1, punt a) op wie artikel 23, eerste en vierde lid van de Eurodac-verordening van toepassing is. In die gevallen dat die personen langer dan 72 uur fysiek aan de buitengrenzen blijven wordt de screening daarna uitgevoerd, maar dan is de termijn voor de screening vier dagen.

veiligheid als gevolg van dergelijk onderduiken te voorkomen. Dit is opgenomen in artikel 7, eerste lid, van de Screeningsverordening.

Bijgaand voorstel regelt dit door wijziging van artikel 50 van de Vw 2000, waarbij wordt verwezen naar artikel 7 van de Screeningsverordening voor het toepassingsbereik en artikel 8, tweede en vierde lid, van de Screeningsverordening voor specifieke voorschriften die van toepassing zijn.

In artikel 8, vierde lid, is opgenomen dat de screening onverwijld wordt uitgevoerd en in elk geval binnen drie dagen na de aanhouding wordt voltooid.

Inhoud screening en screeningautoriteiten

De lidstaten dienen op grond van artikel 8, negende lid, van de Screeningsverordening, de screeningsautoriteiten aan te wijzen en ervoor te zorgen dat het personeel dat die screening uit zal voeren over de nodige kennis beschikt en de nodige opleiding heeft genoten overeenkomstig artikel 16 van de SGC. Hierin staan opleidingseisen voor grenswachters waarbij is geregeld dat de opleiding onder meer een specifieke opleiding omvat op het gebied van het herkennen van en het omgaan met situaties waarin kwetsbare personen, zoals niet-begeleide minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel, betrokken zijn.

Ingevolge artikel 2, punt 10, van de Screeningsverordening worden screeningsautoriteiten gedefinieerd als alle bevoegde autoriteiten die in nationaal recht zijn aangewezen om een of meerdere taken uit hoofde van deze verordening uit te voeren, met uitzondering van de in artikel 12, eerste lid, bedoelde medische controles.

Bijgaand voorstel voorziet met artikel I, onderdeel B in een nieuw artikel 2ff in de Vw 2000, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur de screeningsautoriteiten worden aangewezen die een of meerdere taken waarin de Screeningsverordening voorziet uit te voeren. Daarbij kan ervoor worden gekozen dat verschillende organisaties verschillende onderdelen van de screening gaan uitvoeren. De Screeningsverordening biedt daarvoor ook de ruimte.

De screening opgenomen in artikel 8, vijfde lid, van de Screeningsverordening, bestaat uit:

- a) een voorlopige medische controle overeenkomstig artikel 12;
- b) een voorlopige beoordeling van de kwetsbaarheid overeenkomstig artikel 12;
- c) identificatie of verificatie van de identiteit overeenkomstig artikel 14;
- d) de registratie van biometrische gegevens overeenkomstig de artikelen 15, 22 en 24 van Verordening (EU) 2024/1358 (betreft Eurodac), voor zover dat nog niet is gebeurd;
- e) een veiligheidscontrole overeenkomstig de artikelen 15 en 16;
- f) de invulling van een screeningsformulier overeenkomstig artikel 17;
- g) doorverwijzing naar de passende procedure overeenkomstig artikel 18.

De onderdelen b tot en met g zoals hierboven benoemd dienen uitgevoerd te worden door de screeningsautoriteiten.

De voorlopige beoordeling van kwetsbaarheid is opgenomen in artikel 12, derde, vierde en vijfde lid, van de Screeningsverordening en bevat onder meer specifieke eisen voor wat betreft het personeel en de omgang met minderjarigen. Dit onderdeel dient te worden uitgevoerd door gespecialiseerd, daartoe opgeleid personeel van de screeningsautoriteiten, waarbij dit personeel kan worden bijgestaan door niet-gouvernementele organisaties en in voorkomend geval gekwalificeerd medisch personeel. Ook geldt dat er samengewerkt dient te worden met kindbeschermingsautoriteiten. Artikel 13 biedt verder specifieke waarborgen voor minderjarigen. Net als in de Eurodac-verordening geldt dat de lidstaten zo spoedig mogelijk maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat een vertegenwoordiger, of als er geen vertegenwoordiger is benoemd, een persoon die is opgeleid om het belang van minderjarigen en hun algemeen welzijn te beschermen, de niet-begeleide minderjarige tijdens de screening op kindvriendelijke wijze en leeftijdsgeschiede wijze begeleidt en bijstaat en zich daarbij uitdrukt in een taal die hij of zij kan verstaan. Indien uit hoofde van de herschikte Opvangrichtlijn een persoon is aangewezen om voorlopig als vertegenwoordiger op te treden, dan is die persoon ook degene die de minderjarige tijdens de screening begeleidt. De betreffende persoon mag niet een persoon zijn die verantwoordelijk is voor enig component van de screening, treedt onafhankelijk op en vervult zijn taak in overeenstemming met het beginsel van het belang van het kind.

Voor wat betreft de vaststelling van de identiteit geldt dat de identificatie of verificatie van de identiteit geregeld is in artikel 14 van de Screeningsverordening. Op grond van het tweede lid doorzoeken de screeningsautoriteiten het CIR. Het CIR staat voor 'common identity repository', ofwel het gemeenschappelijk identiteitsregister zoals ingevoerd met beide interoperabiliteitsverordeningen.⁵³

De veiligheidscontrole is opgenomen in artikel 15 en 16 van de verordening. Ten aanzien van personen die aan de screening worden onderworpen, moeten geautomatiseerde verificaties worden uitgevoerd voor veiligheidsdoeleinden, aan de hand van dezelfde systemen die worden gebruikt voor aanvragers van een visum, een visum voor verblijf van langere duur, een verblijfsvergunning in het kader van het Visuminformatiesysteem (VIS)⁵⁴ of een reisautorisatie in het kader van het Europees Systeem voor reisinformatie en – autorisatie (Etias).⁵⁵ Dit betreffen de volgende systemen: het VIS, het Entry Exit Systeem (EES)⁵⁶, Etias, met inbegrip van de Etias-observatielijst als bedoeld in Verordening (EU) 2018/1240, het Schengeninformatiesysteem (SIS)⁵⁷, het Europees Strafregister Informatiesysteem voor onderdanen van derde landen (Ecris-TCN)⁵⁸ met betrekking tot personen die zijn veroordeeld in verband met terroristische misdrijven en andere vormen van ernstige strafbare feiten, Europol-gegevens die worden verwerkt met het oog op kruiscontroles als bedoeld in Verordening (EU) 2016/794, SLTD⁵⁹ en TDAWN⁶⁰. Door de aanwijzing als screeningsautoriteiten en door de wijzigingen die de Screeningsverordening heeft aangebracht in de verordeningen die bovengenoemde systemen reguleren, krijgen de screeningsautoriteiten toegang tot de desbetreffende systemen onder de in de verordeningen genoemde voorwaarden voor de in de verordeningen genoemde doelen. Voor Ecris-TCN geldt echter dat er vanwege de andere rechtsgrondslag een separate wijzigingsverordening tot stand is gekomen.⁶¹

De screeningsautoriteiten dienen de informatie op het screeningsformulier op zodanige wijze in te vullen dat zij tijdens een volgende asiel- of terugkeerprocedure bestuursrechtelijk en gerechtelijk kan worden getoetst. De informatie op het formulier wordt aan betrokkene op elektronische wijze of op papier ter beschikking gesteld. Met voltooiing van de screening wordt de betrokkene naar de juiste procedure doorverwezen.

8.3. Toezicht en rechten van betrokkenen

In artikel 10 van de Screeningsverordening zijn eisen ten aanzien van toezicht op grondrechten opgenomen.

Iedere lidstaat moet voorzien in een onafhankelijk toezichtmechanisme, dat:

- a) tijdens de screening toeziet op de naleving van het Unierecht en het internationaal recht, met inbegrip van het Handvest, met name wat betreft de toegang tot de asielprocedure, het beginsel van non-refoulement, het belang van het kind en de relevante regels inzake bewaring, met inbegrip van de relevante regels inzake bewaring in nationaal recht, en
- b) garandeert dat onderbouwde beschuldigingen van niet-eerbiediging van grondrechten bij alle relevante activiteiten in verband met de screening doeltreffend en zonder onnodige vertraging worden behandeld, om zo nodig onderzoek naar dergelijke beschuldigingen in gang te zetten en toezicht te houden op de voortgang van dergelijk onderzoek.

⁵³ Zie over het gemeenschappelijk identiteitsregister onder meer paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid (kamerstukken II 2021/22, 36158, nr. 3).

⁵⁴ Het Visuminformatiesysteem dat is vastgesteld bij Besluit 2004/512/EG.

⁵⁵ Het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem dat is vastgesteld bij Verordening (EU) 2018/1240.

⁵⁶ Het inreis-uitreis-systeem dat is vastgesteld bij Verordening (EU) 2017/2226.

⁵⁷ Het Schengeninformatie-systeem dat is ingesteld bij de Verordeningen (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 en (EU) 2018/1862.

⁵⁸ Het gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen dat is vastgesteld bij Verordening (EU) 2019/816.

⁵⁹ De Interpol-databanken voor gestolen en verloren reisdocumenten.

⁶⁰ De Interpol-databanken voor reisdocumenten die voorkomen in Notices.

⁶¹ Verordening (EU) 2024/1352 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot wijziging van Verordeningen (EU) 2019/816 en (EU) 2019/818, met het oog op de invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen.

Lidstaten dienen te voorzien in passende waarborgen om te garanderen dat het onafhankelijk toezichtmechanisme onafhankelijk is. Nationale ombudspersonen en nationale mensenrechteninstellingen, met inbegrip van nationale preventiemechanismen opgericht uit hoofde van het facultatief protocol bij het VN-Verdrag van 1984 tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (het "OPCAT"), nemen deel aan de werking van het onafhankelijk toezichtmechanisme en kunnen worden aangesteld om alle of een deel van de taken van het onafhankelijke toezichtmechanisme worden uit te voeren.

Bij het onafhankelijk toezichtmechanisme kunnen tevens relevante internationale en niet-gouvernementele organisaties en overheidsinstanties betrokken worden die onafhankelijk zijn van de autoriteiten die de screening uitvoeren. Voor zover een of meer van die instellingen, organisaties of instanties niet rechtstreeks bij het onafhankelijk toezichtmechanisme zijn betrokken, brengt het onafhankelijk toezichtmechanisme nauwe banden met hen tot stand en onderhoudt deze.

Ook brengt het onafhankelijk toezichtmechanisme nauwe banden tot stand met de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten - in Nederland is dat de Autoriteit Persoonsgegevens - en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en onderhoudt deze.

Met I, onderdeel B, wordt een nieuw artikel 2gg in de Vw 2000 voorgesteld waarin de verplichting aan de minister wordt opgelegd om te voorzien in een onafhankelijk toezichtmechanisme dat voldoet aan artikel 10 van de Screeningsverordening. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld. Zoals hierboven aan bod kwam geldt dat een aantal organisaties deelnemen aan het onafhankelijke toezichtmechanisme. Gelet op de wettelijke taken van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) op het terrein van de bescherming van de rechten van de mens en de rol die het College heeft in het kader van het nationaal preventiemechanisme onder OPCAT, ligt het voor de hand dat in ieder geval een rol is weggelegd voor het College. Hetzelfde geldt voor de nationale ombudsman. Daartoe zal nader overleg plaatsvinden. Voor wat betreft de verdere inrichting van het toezichtmechanisme geldt dat ook gekeken zal worden naar de wijze waarop toezicht is ingericht op andere werkzaamheden van organisaties die aangewezen worden als screeningsautoriteiten om te bezien of daarbij aansluiting kan worden gezocht.

Voor wat betreft waarborgen en rechten van onderdanen van derde landen geldt verder dat op basis van (artikel 11 van) de Screeningsverordening onderdanen van derde landen recht hebben op informatie over onder meer de screening, over het recht om internationale bescherming te verzoeken, over de rechten en plichten van onderdanen van derde landen tijdens de screening zoals de verplichting tot verstrekking van biometrische gegevens zoals bedoeld in de Eurodac-verordening, over de mogelijkheid om contact op te nemen met organisaties en personen die advies en counseling verstrekken, maar ook over de rechten onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Daarbij gelden op grond van de Screeningsverordening ook eisen aan de taal waarin deze informatie wordt verstrekt en de vorm waarin.

9. Uitvoering herziene Eurodac-verordening (EU) 2024/1358

9.1 Algemeen

Met ingang van 12 juni 2026 wordt de huidige Eurodac-verordening (Verordening (EU) 603/2013)⁶² ingetrokken en wordt de nieuwe Eurodac-verordening toepasselijk, met uitzondering van artikel 26 van die verordening, die van toepassing is met ingang van 12 juni 2029.⁶³ De huidige Eurodac-verordening is ingevoerd om de doeltreffende toepassing van de Dublin-verordening (Verordening (EU) 604/2013) te ondersteunen en te helpen vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Daartoe

⁶² Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van «Eurodac» voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandhavinginstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

⁶³ Artikel 26 ziet op personen die tijdelijke bescherming genieten op basis van Richtlijn tijdelijke bescherming 2001/55/EG zoals thans geactiveerd in reactie op de oorlog in de Oekraïne.

is het systeem Eurodac ingesteld, waarin gegevens van personen van 14 jaar of ouder die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend worden ingevoerd. Daarnaast bevat de huidige Eurodac-verordening de mogelijkheid van toegang tot het systeem voor rechtshandavingsdoeleinden.

De nieuwe Eurodac-verordening is 22 mei 2024 gepubliceerd als onderdeel van het Asiel- en migratiepact. Voor een doeltreffende toepassing van het Asiel- en migratiepact is het essentieel om de identiteit vast te stellen van personen die om internationale bescherming verzoeken en van personen die in verband met het irregulier overschrijden van de buitengrenzen zijn aangehouden. Daarnaast dient het mogelijk te zijn om na te gaan of een onderdaan van een derde land, of een staatloze die illegaal op het grondgebied verblijft, in een andere lidstaat om internationale bescherming heeft verzocht, dan wel dat een andere lidstaat internationale bescherming of een humanitaire status naar nationaal recht heeft verleend. Dit dient ter ondersteuning van de opvolger van de Dublin-verordening: de Asiel- en migratiebeheerverordening. Daarnaast bevat de nieuwe Eurodac-verordening een uitbreiding van doelstellingen en daarmee tevens van (categorieën van) gegevens. Ook wordt de leeftijd van personen van wie gegevens in Eurodac worden geregistreerd verlaagd van 14 jaar naar 6 jaar. Vanwege deze verlaging van de leeftijdsgrens zijn er aanvullende bepalingen opgenomen ter bescherming van kinderen.

Naast de ondersteuning van de Asiel- en migratiebeheerverordening heeft de Eurodac-verordening op grond van artikel 1 van die verordening tot doel:

- te helpen bij de toepassing van Verordening (EU) 2024/1350 (Uniekaderverordening);
- te helpen bij de beheersing van irreguliere immigratie naar de Unie, bij de opsporing van secundaire bewegingen binnen de Unie en bij de identificatie van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en staatlozen met het oog op de vaststelling van door lidstaten te nemen passende maatregelen;
- te helpen bij de bescherming van kinderen, onder meer in het kader van de rechtshandhaving;
- vast te stellen onder welke voorwaarden de aangewezen autoriteiten van de lidstaten en de door Europol aangewezen autoriteit mogen verzoeken om vergelijking van biometrische of alfanumerieke gegevens met in Eurodac opgeslagen gegevens, met het oog op het voorkomen, opsporen of onderzoeken van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten;
- de correcte identificatie te ondersteunen van personen die overeenkomstig artikel 20 van Verordening (EU) 2019/818 (Verordening interoperabiliteit politie en justitie samenwerking, asiel en migratie) in Eurodac zijn geregistreerd door identiteitsgegevens, reisdocumentgegevens en biometrische gegevens op te slaan in het gemeenschappelijk identiteitsregister (CIR);
- de doelstellingen te ondersteunen van het Europese systeem voor reisinformatie en - autorisatie (Etrias) (Verordening (EU) 2018/1240);
- de doelstellingen te ondersteunen van het Visuminformatiesysteem (VIS) bedoeld in Verordening (EG) nr. 767/2008;
- empirisch onderbouwde beleidsvorming te ondersteunen door statistieken op te stellen; en
- de uitvoering van Richtlijn tijdelijke bescherming 2001/55/EG te ondersteunen.

9.2 Inhoud Eurodac-verordening op hoofdlijnen

De Eurodac-verordening is opgebouwd rond een aantal onderwerpen.

- In hoofdstuk I is de instelling van het systeem Eurodac geregeld en zijn onder meer de doelstellingen die met het systeem en de verordening worden nagestreefd opgenomen.
- In de daaropvolgende hoofdstukken (hoofdstukken II tot en met VIII) is steeds een regeling voor een specifieke categorie opgenomen, waarin per procedure voor de categorie personen die onder die procedure vallen is opgenomen dat de lidstaten biometrische gegevens (vingerafdrukken en een gezichtsopname) van de desbetreffende personen dienen af te nemen en toe te zenden aan Eurodac, samen met een aantal andere gegevens. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om gegevens over de lidstaat van herkomst.
- In hoofdstuk IX is vervolgens de procedure voor vergelijking van gegevens die in Eurodac worden opgenomen geregeld. Lidstaten ontvangen vervolgens ofwel een treffer, ofwel het negatieve resultaat van de vergelijking van ingevoerde gegevens.

- Hoofdstuk X van de Eurodac-verordening regelt de bewaring van gegevens in Eurodac met de bijbehorende termijnen, de verwijdering van gegevens en de markering van bepaalde gegevens. Een markering ziet bijvoorbeeld op de verlening van internationale bescherming van een persoon door de lidstaat van herkomst.
- Hoofdstuk XI van de Eurodac-verordening regelt de toegang tot Eurodac-gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden.
- Hoofdstuk XII stelt regels over gegevensverwerking, gegevensbescherming en aansprakelijkheid. Daarin zijn bijvoorbeeld ook het recht op informatie en het recht op inzage, rechtzetting, aanvulling en verwijdering van persoonsgegevens en op beperking van de verwerking daarvan voor personen van wie persoonsgegevens worden verwerkt opgenomen. Ook is daarin het toezicht door de nationale toezichthouder, in Nederland de Autoriteit Persoonsgegevens, opgenomen.
- Hoofdstuk XIII bevat de benodigde aanpassingen van andere EU-regelgeving, namelijk van de Etias-verordening⁶⁴ en de Verordening interoperabiliteit politie en justitiële samenwerking, asiel en migratie⁶⁵ waarmee Eurodac onder het interoperabiliteitskader wordt gebracht.⁶⁶
- Tot slot bevat hoofdstuk XIV de slotbepalingen waarin onder meer de inwerkingtreding, datum van toepassing en verplichte meldingen aan de Commissie zijn geregeld.

Een verordening is rechtstreeks werkend, maar kan op onderdelen noodzaken tot uitvoeringsregelgeving om de verordening te operationaliseren, zoals de aanwijzing van bevoegde instanties. Op de uitvoering van de Eurodac-verordening wordt hierna nader ingegaan.

9.3 Verplichting tot afname biometrische gegevens en invoer gegevens in Eurodac

In artikel 13, eerste lid, van de Eurodac-verordening is de verplichting voor lidstaten opgenomen om biometrische gegevens van personen af te nemen, van die personen te verlangen dat zij hun biometrische gegevens verstrekken en hen overeenkomstig artikel 42 van de verordening te informeren. Biometrische gegevens zijn van belang om de exacte identiteit van personen die onder de verordening vallen te kunnen vaststellen, omdat zij een zeer nauwkeurige identificatie waarborgen. Artikel 2, eerste lid, onderdeel s, van de Eurodac-verordening definieert biometrische gegevens als vingerafdrukgegevens en gezichtsopnamegegevens.

Omdat biometrische gegevens van belang zijn voor een zeer nauwkeurige identificatie is in het derde lid van artikel 13 opgenomen dat de lidstaten bij nationaal recht administratieve maatregelen vaststellen ter waarborging van de naleving van bovengenoemde verplichting, die in het uiterste geval ook het gebruik van dwangmiddelen kunnen behelzen. Indien er sprake is van beschadiging van vingertoppen kan identificatie ook plaatsvinden aan de hand van een gezichtsopname. Indien een verzoeker niet voldoet aan de verplichting biometrische gegevens te verstrekken, geldt dat de asielbepalingen van het Unierecht met betrekking tot niet-naleving van die verplichting van toepassing zijn. De procedure dient te worden uitgevoerd overeenkomstig de praktijk van de betreffende lidstaat en toegepast overeenkomstig de waarborgen die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de EU en in het EVRM. Overeenkomstig de verordening zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij bestaande bevoegdheden en de bestaande praktijk. Dat betekent dat de toepassing van (lichte) dwang is voorbehouden aan de ambtenaren aangesteld voor de politietaak overeenkomstig artikel 7 en artikel 4, eerste lid, onderdeel f, van de Politiewet 2012. Dit betreft de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) en de Koninklijke Marechaussee (KMar).

Omdat de leeftijd van personen van wie vingerafdrukken en gezichtsopnamen worden afgenomen is verlaagd naar zes jaar, zijn in de verordening aanvullende waarborgen ter bescherming van minderjarigen opgenomen in artikel 14. Zo geldt onder meer dat de minderjarige tijdens de

⁶⁴ Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226.

⁶⁵ Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politie en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816.

⁶⁶ Op interoperabiliteit is ingegaan in de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid, Kamerstukken II 2021/22, 36158, nr. 3, hoofdstuk 5.

volledige duur van de afname wordt vergezeld door een volwassen familielid, indien aanwezig. Een niet-begeleide minderjarige wordt vergezeld door een vertegenwoordiger, of, indien geen vertegenwoordiger is aangewezen, een persoon die is opgeleid om de belangen van het kind en zijn algemene welzijn zo goed mogelijk te beschermen. Deze persoon kan niet de ambtenaar zijn die verantwoordelijk is voor het afnemen van biometrische gegevens, handelt onafhankelijk en ontvangt geen opdrachten van de desbetreffende ambtenaar of dienst. Indien een vertegenwoordiger is aangewezen uit hoofde van de beschikbare Opvangrichtlijn is dat de begeleidende persoon. Zie in dit kader tevens artikel 23, zesde lid, onderdeel c, van de Procedureverordening.

Zoals hierboven al aan bod kwam is de verplichting tot verzamelen van biometrische gegevens en toezending van deze gegevens naast een aantal andere gegevens aan Eurodac geregeld per categorie. Hieronder is schematisch weergegeven welke categorieën dit betreft met per categorie aangegeven welke nationale instantie thans betrokken is bij de desbetreffende procedure.

Categorie personen en vindplaats in de Eurodac-verordening	Aanleiding registratie Eurodac	Relevante instantie m.b.t. de aanleiding registratie
Personen die om internationale bescherming verzoeken (hoofdstuk II)	Registratie verzoek om internationale bescherming	IND namens Minister AenM Artikel 28 Vw 2000
	Bij de indiening van een verzoek aan een doorlaatpost of in een transitzone en geen toegang onder 6 SGC	IND namens Minister AenM Artikel 28 Vw 2000 m.b.t. verzoek internationale bescherming Beslissing toegang grenswachters artikel 46, eerst lid, Vw 2000.
Met het oog op de uitvoering van een toelatingsprocedure geregistreerde personen en volgens een nationale hervestigingsregeling toegelaten personen (hoofdstuk III)	De registratie van personen met het oog op de uitvoering van een toelatingsprocedure uit hoofde van het Uniekader voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden	Thans is de IND bevoegd ten aanzien van hervestiging
	Idem als voorgaande en: - aan wie de lidstaat internationale bescherming of humanitaire status naar nationaal recht verleent; - van wie de lidstaat de toelating weigert o.g.v. artikel 6, lid 1, punt f ⁶⁷ van de Uniekaderverordening - voor wie de lidstaat de toelating stopzet omdat die persoon overeenkomstig artikel 7 van die verordening geen toestemming heeft verleend of deze heeft ingetrokken.	Thans is de IND bevoegd ten aanzien van hervestiging
	Toelating volgens een nationale hervestigingsregeling zodra de lidstaat de persoon internationale bescherming of humanitaire status naar nationaal recht verleent.	Thans is de IND bevoegd ten aanzien van hervestiging
In verband met de irreguliere overschrijding van een buitengrens aangehouden onderdanen van derde landen of staatlozen (hoofdstuk IV)	De betreffende onderdaan van het derde land of de staatloze is aangehouden door de bevoegde controleautoriteiten in verband met de irreguliere overschrijding van de grens en die persoon niet is teruggezonden of die fysiek op het grondgebied van de lidstaat blijft en niet in afzondering of bewaring wordt gehouden tot de verwijdering.	De betreffende bevoegde controleautoriteiten betreffen de op grond van artikel 46, eerste lid, van de Vw 2000 aangewezen ambtenaren.

⁶⁷ Betreft personen aan wie een lidstaat in de drie jaar voorafgaand aan de toelating, de toelating heeft geweigerd in verband met redelijke gronden om aan te nemen dat zij een gevaar vormen voor de gemeenschap, de openbare orde, de veiligheid of de volksgezondheid van de lidstaat die het toelatingsdossier behandelt, dan wel ten aanzien van wie een signalering is uitgevaardigd in het Schengeninformatiesysteem of in een nationale database van een lidstaat, met het oog op het weigeren van toegang.

Onderdanen van derde landen die illegaal in een lidstaat verblijven (hoofdstuk V)	Na vaststelling illegaal verblijf	De autoriteiten die bevoegd zijn tot vaststelling van illegaal verblijf zijn opgenomen in artikel 47 van de Vw 2000.
Onderdanen van derde landen of staatlozen die na een opsporings- en reddingsoperatie zijn ontscheept (hoofdstuk VI)	Ontscheping	Politie en KMar
Te herplaatsen personen (hoofdstuk VII)	Bijwerken van informatie zodra de betrokken lidstaat verplicht is de persoon te herplaatsen op grond van de Asiel- en migratiebeheerverordening	Thans de IND
Personen die tijdelijke bescherming genieten (hoofdstuk VIII)	Registratie als persoon die tijdelijk bescherming geniet op het grondgebied van die lidstaat overeenkomstig richtlijn 2001/55/EG (Toepassing met ingang van 12 juni 2029)	Artikel 28 Vw

Thans wordt nader uitgewerkt welke organisatie(s) de daadwerkelijke toezending van gegevens aan Eurodac voor de bovengenoemde in de tabel opgenomen categorieën gaat of gaan verrichten. Bezien wordt op welke wijze dit proces op een zorgvuldige en uitvoeringstechnisch efficiënte wijze kan worden ingericht. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden voorzien in nadere regels omtrent de invoer.

9.4 Vergelijking van gegevens

Eurodac voorziet in een automatische vergelijking van biometrische gegevens die door een lidstaat aan Eurodac zijn toegezonden met biometrische gegevens die door andere lidstaten aan Eurodac zijn toegezonden. Indien de vergelijking met vingerafdrukken niet mogelijk is, vindt de vergelijking plaats aan de hand van gezichtsopnamegegevens (artikelen 27 en 28). De Eurodac-verordening regelt welke gegevens ingevoerd dienen te worden, maar ook de bewaartermijn van deze gegevens per categorie (artikel 29) en stelt regels over de vervroegde verwijdering van gegevens (artikel 30). Ook bepaalt de verordening welke gegevens door lidstaten gemarkeerd moeten worden, bijvoorbeeld wanneer een verblijfstitel wordt afgegeven (artikel 31). Wanneer een dergelijke markering tot een treffer leidt met door een andere lidstaat ingevoerde gegevens, stelt het systeem die lidstaat in kennis van de markering.

Op grond van artikel 38 van de Eurodac-verordening verricht het systeem de vergelijkingen van gegevens in de volgorde van ontvangst van de verzoeken, waarbij ieder verzoek binnen 24 uur na ontvangst wordt afgehandeld. Om redenen van nationaal recht kan een lidstaat verlangen dat bijzonder dringende vergelijkingen binnen een uur worden gedaan.

Indien nodig controleert een deskundige op het gebied van vingerafdrukken het resultaat van de vergelijking van vingerafdrukgegevens. Op grond van artikel 38, vierde lid, van de Eurodac-verordening is dit een deskundige op het gebied van vingerafdrukken zoals gedefinieerd in nationale regelgeving die specifiek is opgeleid in de soorten vingerafdrukvergelijkingen die in de verordening zijn opgenomen. Een soortgelijke bepaling is opgenomen voor de vergelijking van gezichtsopnamegegevens waarvoor is aangegeven dat dit een deskundige is die is opgeleid overeenkomstig de nationale praktijk.

In artikel 8.33 van het Vb 2000 is voorzien in onderzoek door een dactyloscopisch deskundige indien bij de identiteitsvaststelling, het verifiëren van de authenticiteit van het document of de verificatie van de identiteit onduidelijkheid bestaat over de juistheid van vingerafdrukken. Voor de controle op grond van Eurodac zal bij deze mogelijkheid worden aangesloten.

9.5 Toegang tot gegevens

De lidstaat van herkomst heeft toegang tot de gegevens die hij heeft toegezonden aan Eurodac en in Eurodac zijn opgeslagen. Daarnaast dienen de lidstaten op grond van artikel 40, tweede lid, van de Eurodac-verordening te bepalen welke autoriteiten toegang hebben tot de in Eurodac opgeslagen gegevens voor de in artikel 1, lid 1, punten a), b), c) en j) van de Eurodac-verordening vastgelegde doeleinden, namelijk om:

- het asielstelsel te ondersteunen, onder meer door te helpen vast te stellen welke lidstaat krachtens de Asiel- en migratiebeheerverordening (EU) 2024/1351 verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming (artikel 1, lid 1, punt a);
- te helpen bij de toepassing van de Uniekaderverordening (artikel 1, lid 1, punt b);
- te helpen bij de beheersing van irreguliere immigratie naar de Unie, bij de opsporing van secundaire bewegingen binnen de Unie en bij de identificatie van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en staatlozen met het oog op de vaststelling van door lidstaten te nemen passende maatregelen (artikel 1, lid 1, punt c);
- de uitvoering van de richtlijn tijdelijke bescherming te ondersteunen (artikel 1, lid 1, punt j).

Daarbij dient gespecificeerd te worden welke dienst bevoegd is voor de taken in verband met de toepassing van de verordening. Daartoe bevat onderhavig voorstel in artikel I, onderdeel B een wijziging van artikel 2 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid om bij algemene maatregel van bestuur autoriteiten of instanties aan te kunnen wijzen die in verband met de taken die zij uitvoeren worden aangemerkt als de autoriteiten of instanties, bedoeld in de Eurodac-verordening. Deze aanwijzing zal vervolgens plaatsvinden in het Uitvoeringsbesluit EU-verordeningen grenzen en veiligheid. In het derde lid wordt een aanvullende grondslag voorgesteld voor de situatie waarin de Eurodac-verordening een meer algemene omschrijving van de verplichtingen van lidstaten hanteert.

Op grond van 41, vijfde lid, van de Eurodac-verordening geldt tot slot dat de lidstaten personeelsleden dienen te registreren die naar behoren gemachtigd zijn om gegevens in te voeren of op te vragen.

9.6 Toegang voor rechtshandavingsdoeleinden

Net als in de huidige Eurodac-verordening bevat de nieuwe Eurodac-verordening de mogelijkheid om voor rechtshandavingsdoeleinden biometrische of alfanumerieke gegevens te vergelijken met Eurodac-gegevens.

De zogenoemde 'aangewezen autoriteiten' kunnen, indien aan de in artikel 33 van de Eurodac-verordening opgenomen voorwaarden wordt voldaan, daartoe een verzoek indienen bij de 'controlerende autoriteit' overeenkomstig artikel 32 van de verordening.

De aanwijzing van aangewezen autoriteiten en controlerende autoriteit heeft met de uitvoering van de EU-verordeningen op het terrein van grenzen en veiligheid plaatsgevonden in de artikelen 3 en 4 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. In de EES-verordening, Etias-verordening en VIS-verordening is namelijk eveneens een procedure opgenomen voor toegang tot gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden. In die verordeningen is echter als benaming voor de rol van controlerende autoriteit de benaming 'centraal toegangspunt' gehanteerd. Om recht te doen aan het feit dat in de Eurodac-verordening de benaming 'controlerende autoriteit' wordt gehanteerd, wordt met onderhavig voorstel de benaming ten aanzien Eurodac dienovereenkomstig gewijzigd in artikel III, onderdeel C. Een inhoudelijke aanpassing is echter niet beoogd, in alle gevallen bepalen de verordeningen de voorwaarden voor toegang tot de betreffende gegevens en de te volgen procedure en is de controlerende rol bij de officier van justitie belegd zoals omschreven in artikel 4, eerste en tweede lid, van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid.

9.7 Verwerking van persoonsgegevens, toezicht en rechten van betrokkenen

In de Eurodac-verordening is in artikel 1, tweede lid, vastgelegd dat het recht van een persoon op privacy en gegevensbescherming overeenkomstig de verordening wordt gewaarborgd. In artikel 2, tweede lid, en artikel 2, vierde lid, van de Eurodac-verordening wordt verder verwezen naar de AVG, die van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens door de autoriteiten van de lidstaten voor de doeleinden opgenomen in artikel 1 lid 1, punten a), b), c) en j) van de Eurodac-verordening en naar richtlijn 2016/680⁶⁸ voor wat betreft persoonsgegevens die worden verwerkt door de autoriteiten voor rechtshandavingsdoeleinden.

⁶⁸ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde

In de verordening zijn vervolgens de rechten van betrokkenen ter bescherming van persoonsgegevens nader geregeld in artikel 42, dat ziet op het recht op informatie en artikel 43 dat ziet op het recht op inzage, rechtzetting, aanvulling en verwijdering van persoonsgegevens en de beperking van de verwerking daarvan. Artikel 43, derde lid, biedt een grondslag om de laatstgenoemde rechten van betrokkene te beperken op grond van artikel 23 van de AVG, indien sprake is van een registratie waaruit blijkt dat de persoon een bedreiging voor de binnenlandse veiligheid zou kunnen vormen. Verder is vastgelegd dat wanneer een persoon om inzage van zijn of haar persoonsgegevens verzoekt, de bevoegde autoriteit dat vastlegt in een schriftelijk document met vermelding van het gevolg dat aan het verzoek is gegeven. De bevoegde autoriteit dient dit document op grond van artikel 43, achtste lid, onverwijld ter beschikking van de nationale toezichthoudende autoriteiten. De nationale toezichthoudende autoriteit van de lidstaat die de gegevens heeft toegezonden en de nationale toezichthoudende autoriteit van de lidstaat waarin de betrokkene verblijft, verstrekken de betrokkene desgevraagd informatie over de uitoefening van zijn of haar recht om de verwerkingsverantwoordelijke te verzoeken om inzage, rechtzetting, aanvulling en verwijdering van zijn of haar persoonsgegevens, of de beperking van de verwerking daarvan. De toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten dienen samen te werken overeenkomstig de AVG. In artikel 46 van de Eurodac-verordening is de samenwerking tussen de nationale toezichthoudende autoriteiten van de lidstaten en de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming verder geregeld.

In dit kader is nog van belang dat de Autoriteit Persoonsgegevens op grond van artikel 44, tweede lid, van de Eurodac-verordening advies kan inwinnen bij personen met een adequate kennis van biometrische gegevens. Het ligt voor de hand dat dit de dactyloscopische deskundige is die hierboven al aan bod kwam.

Tot slot geldt ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens dat de Eurodac-verordening diverse waarborgen bevat die de lidstaten dienen uit te voeren, waaronder het jaarlijks laten verrichten van een onafhankelijke audit van de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van rechtshandhaving (artikel 46, tweede lid), het vaststellen van een gegevensbeveiligingsplan (artikel 48) en het loggen en documenteren van gegevensverwerkende handelingen die voortvloeien uit verzoeken om vergelijking van Eurodac-gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden (artikel 51).

Lidstaten zijn op grond van artikel 52 van de verordening aansprakelijk voor materiële of immateriële schade die een persoon of lidstaat heeft geleden als gevolg van een onrechtmatige gegevensverwerking of een andere handeling in strijd met de bepalingen van de verordening. Dit overeenkomstig het nationale recht van de gedaagde lidstaat en overeenkomstig de AVG en richtlijn (EU) 2016/680, zoals geoperationaliseerd en omgezet in nationale regelgeving, dat wil zeggen overeenkomstig de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de Wet politiegegevens (Wpg).

Op grond van artikel 49 van de Eurodac-verordening geldt een verbod om gegevens over te dragen aan derde landen, internationale organisaties of private instanties. Met artikel III, onderdeel D, wordt voorgesteld om dit verbod te sanctioneren door dit op te nemen in artikel 9 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Een afwijking van dit verbod regelt artikel 50 van de Eurodac-verordening ten aanzien van de overdracht van gegevens aan derde landen met het oog op terugkeer onder de in dat artikel genoemde voorwaarden.

9.8 Overige onderdelen van de verordening

De Eurodac-verordening wijzigt de Etias-verordening en de Verordening interoperabiliteit politie en justitie samenwerking, asiel en migratie. De reden is dat Eurodac onderdeel wordt van het interoperabiliteitskader. Met de invoer van gegevens in Eurodac wordt een detectie van meerdere identiteiten gestart. Door interoperabiliteit staan systemen op het gebied van politie en justitie samenwerking, asiel en migratie, zoals het Schengeninformatiesysteem (SIS), het Entry Exit Systeem (EES), het Visuminformatiesysteem (VIS) het Europees systeem voor reisinformatie en - autorisatie (Etias), en het Europees Strafregister Informatiesysteem voor onderdanen van derde

autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

landen (ECRIS-TCN) met elkaar in verbinding en kan bijvoorbeeld identiteitsfraude beter worden opgespoord.⁶⁹

Ten aanzien van het gemeenschappelijke identiteitsregister (of 'CIR' naar Common Identity Repository) zoals ingesteld door de verordeningen interoperabiliteit geldt op grond van artikel 40, vierde lid, van de Eurodac-verordening dat nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor de in artikelen 20 en 21 van de verordening interoperabiliteit politieële en justitiële samenwerking, asiel en migratie vastgestelde doeleinden, toegang wordt verleend om de in het CIR opgeslagen Eurodac-gegevens te raadplegen.

Voor artikel 20 van de hierboven genoemde verordening interoperabiliteit politieële en justitiële samenwerking, asiel en migratie geldt dat dit gaat om toegang met het oog op identificatie zoals in die verordening omschreven. Dit is uitgevoerd middels artikel 8 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Voor artikel 21 geldt dat dit de autoriteiten zijn die bevoegd zijn over te gaan tot manuele verificatie bij de detectie van meerdere identiteiten. Hierop is in paragraaf 5, meer specifiek onderdeel d, van de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid nader ingegaan.⁷⁰

Tot slot geldt dat in de Eurodac-verordening de toegang tot Eurodac is geregeld voor de nationale Etias-eenheden (artikel 9) en de bevoegde visumautoriteiten (artikel 10).

10. Wet arbeid vreemdelingen

10.1 Algemeen

Het recht van asielzoekers op toegang tot de arbeidsmarkt volgt uit de Opvangrichtlijn. Deze richtlijn bevat normen voor de opvang en bijbehorende voorzieningen die lidstaten aan asielzoekers moeten bieden. Deze wijziging van de Wav heeft tot doel de beschikbare Opvangrichtlijn te implementeren op het gebied van werkgelegenheid.

Het doel van de beschikbare Opvangrichtlijn is een verdere harmonisering van de normen die gelden voor opvang zodat asielzoekers in de hele Unie kunnen profiteren van adequate en vergelijkbare levensomstandigheden. Dit door middel van een gemeenschappelijke definitie van de opvangvoorzieningen, het recht om te werken voor asielzoekers uiterlijk zes maanden na het indienen van hun aanvraag, onderwijsrechten voor minderjarigen en de noodzaak om voogden aan te wijzen voor niet-begeleide minderjarigen.

10.2 Hoofdpijnen van het voorstel

In de beschikbare Opvangrichtlijn zijn met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt arbeid meerdere wijzigingen opgenomen. Op grond van de beschikbare Opvangrichtlijn moeten lidstaten ervoor zorgen dat verzoekers binnen uiterlijk zes maanden na de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is geregistreerd toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Hiermee moet de verzoeker het recht krijgen om werk te zoeken. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat de toegang tot de arbeidsmarkt effectief is, door bijvoorbeeld geen voorwaarden op te leggen die effectief verhinderen dat een verzoeker werk zoekt. Daarnaast worden aan bepaalde in de beschikbare Opvangrichtlijn expliciet genoemde categorieën asielzoekers van wie de asielaanvraag in de, in artikel 42 van de Procedureverordening bedoelde, versnelde behandelingsprocedure wordt behandeld, geen toegang tot de arbeidsmarkt verleend of wordt de reeds verleende toegang tot de arbeidsmarkt ingetrokken. Daarbij gaat het om asielzoekers waarbij het niet waarschijnlijk is dat hun aanvraag zal worden ingewilligd, bijvoorbeeld omdat:

- Verzoeker uit een veilig land van herkomst komt;
- Er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat de verzoeker een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat;
- De verzoeker bij de indiening van het asielverzoek en de toelichting van de feiten alleen aangelegenheden aan de orde heeft gesteld die niet ter zake doen om uit te maken of hij

⁶⁹ Hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid, Kamerstukken II 2021/22, 36 158, nr. 3.

⁷⁰ Zie voorgaande voetnoot.

- of zij in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet; of
- De verzoeker de autoriteiten opzettelijk heeft misleid door valse informatie of documenten te verstrekken.

Aan vreemdelingen die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen en die een overdrachtsbesluit hebben gekregen wordt eveneens geen toegang tot de arbeidsmarkt verstrekt of de reeds verleende toegang tot de arbeidsmarkt wordt ingetrokken. Ook de herschikte Opvangrichtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om gunstigere bepalingen vast te stellen, door bijvoorbeeld de wachttijd (voor bepaalde groepen asielzoekers) te verkorten.

Ten behoeve van de implementatie van artikel 17, eerste 1, van de herschikte Opvangrichtlijn wordt een weigerings- en intrekkinggrond opgenomen waarmee aan de in de richtlijn bedoelde categorieën asielzoekers geen toegang tot de arbeidsmarkt kan worden gegeven of reeds verleende toegang kan worden ingetrokken. Met deze wijziging van de Wav worden aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning geweigerd indien het een aanvraag betreft voor een asielzoeker die valt onder een van de categorieën asielzoekers zoals opgenomen in de Procedureverordening voor wie de toegang tot de arbeidsmarkt expliciet is uitgesloten. Hiermee kan aan werkgevers geen tewerkstellingsvergunning worden afgegeven voor asielzoekers uit de categorieën binnen de versnelde behandelingsprocedure voor wie de toegang tot de arbeidsmarkt op grond van de Opvangrichtlijn is uitgesloten. Dit betekent dat werkgevers geen tewerkstellingsvergunning kunnen krijgen waarmee zij deze asielzoekers arbeid mogen laten verrichten. Ditzelfde geldt voor verzoekers die een overdrachtsbesluit hebben ontvangen. Dit volgt uit artikel 21 van de herschikte Opvangrichtlijn op grond waarvan verzoekers vanaf het moment dat zij in kennis zijn gesteld van een besluit om hen over te brengen naar de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de Asiel- en migratiebeheerverordening, zij in Nederland geen recht hebben op de in de artikelen 17 tot en met 20 van deze richtlijn uiteengezette opvangvoorzieningen. Zij hebben enkel recht op deze voorzieningen in de andere lidstaat waar zij geacht worden zich te bevinden uit hoofde van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Met deze wijziging van de Wav wordt daarom geregeld dat bij deze categorie asielzoekers reeds verleende tewerkstellingsvergunningen worden ingetrokken op het moment dat een verzoeker onder één van de categorieën verzoekers komt te vallen voor wie de toegang tot de arbeidsmarkt is uitgesloten.

Met deze wijziging van de Wav blijft ongewijzigd dat werkgevers niet zonder een tewerkstellingsvergunning een asielzoeker arbeid mogen laten verrichten. Dit is in lijn met het tweede lid van artikel 17 van de Opvangrichtlijn waarin is opgenomen dat lidstaten ervoor zorgen dat asielzoekers aan wie op grond van het eerste lid van dat artikel toegang is verleend daadwerkelijk toegang tot die arbeidsmarkt hebben overeenkomstig het nationale recht. Hierbij is aangegeven dat lidstaten geen voorwaarden mogen opleggen die effectief verhinderen dat een verzoeker werk zoekt. Met deze wijziging van de Wav blijft de bijzondere regeling bij de behandeling van de tewerkstellingsvergunningaanvragen, waarbij onder andere niet wordt getoetst op aanwezigheid van prioriteitgenietend aanbod en de inspanningsverplichting voor de werkgever om de arbeidsplaats door prioriteit genietend aanbod te vervullen, in stand.

11. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het overgangsrecht wordt tijdens de consultatie nader uitgewerkt. Inwerkingtreding is voorzien op de datum waarop het Asiel- en migratiepact toepasselijk wordt in de Nederlandse rechtsorde, te weten 12 juni 2026.

12. Uitvoerings- en administratieve lasten en financiële gevolgen

De uitvoeringsgevolgen- en administratieve lasten alsook de financiële gevolgen zijn opgenomen in het Nationaal implementatieplan Asiel- en migratiepact, dat op 6 december 2024 aan de Tweede Kamer is aangeboden.⁷¹

⁷¹ Kamerstukken II, 2024/25, 6 december 2024, 32 317-908.

13. Consultatie en advies

Na de consultatie- en adviesfase wordt deze paragraaf ingevuld.

Artikelsgewijs

Artikel I Vreemdelingenwet 2000

Onderdeel A [artikel 1 definities]

Dit onderdeel brengt de definities in de Vw 2000 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving in overeenstemming met het Asiel- en migratiepact. Een aantal definities die verwijzen naar de huidige EU-instrumenten vervallen of worden aangepast. Daarnaast worden de definities die betrekking hebben op "asiel" en de bijbehorende verblijfsvergunning aangepast naar de invoering van een tweestatusstelsel voor vluchtelingen en subsidiair beschermde en de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd onder de Kwalificatieverordening. Ook wordt overeenkomstig de portefeuilleverdeling van de huidige regering de Minister van Asiel en Migratie aangewezen als de voor de Vw 2000 en de daarop gebaseerde regelgeving verantwoordelijke bewindspersoon.⁷²

Onderdeel B [nieuw hoofdstuk 1c. Screening]

Met dit onderdeel wordt ter uitvoering van de Screeningsverordening een nieuw hoofdstuk, hoofdstuk 1c. Screening, ingevoegd in de Vw 2000 met daarin de artikelen 2ff en 2gg.

Het voorgestelde artikel 2ff voorziet in de aanwijzing van screeningsautoriteiten bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij kunnen voor verschillende onderdelen van de screening verschillende autoriteiten worden aangewezen.

Het voorgestelde artikel 2gg ziet op de verplichting voor de Minister van Asiel en Migratie om een onafhankelijk toezichtmechanisme in te stellen overeenkomstig artikel 10 van de Screeningsverordening. Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld.

Onderdeel C [artikel 3 asielgrensprocedure Procedureverordening]

Dit onderdeel strekt tot aanpassing van de asielgrensprocedure in artikel 3, derde tot en met zesde lid, Vw 2000 naar aanleiding van de Procedureverordening. De huidige systematiek van de asielgrensprocedure blijft bestaan en wordt in overeenstemming gebracht met artikel 42 tot en met 45 van de Procedureverordening.

De asielgrensprocedure wordt voortaan geregeld in artikel 43 tot en met 54 van de Procedureverordening. Artikel 43 van de Procedureverordening bepaalt de voorwaarden voor de toepassing van de asielgrensprocedure. Artikel 43 bepaalt dat een lidstaat een asielaanvraag kan behandelen in een grensprocedure in de volgende gevallen:

- a) na de indiening van een verzoek aan een doorlaatpost aan de buitengrens of in een transitzone;
- b) na een aanhouding in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens;
- c) na een ontschepping op het grondgebied van een lidstaat volgend op een opsporings- en reddingsoperatie;
- d) na een herplaatsing overeenkomstig artikel 67, lid 11, van Verordening (EU) 2024/1351.

Artikel 44 van de Procedureverordening stelt regels over de beslissingen in het kader van de asielgrensprocedure. Voor onderhavig wetsvoorstel is het eerste lid relevant: daarin is bepaald dat wanneer een asielgrensprocedure wordt toegepast, een beslissing kan worden genomen over a) de ontvankelijkheid van een verzoek overeenkomstig artikel 38 van de Procedureverordening en b) de gegrondheid van een verzoek indien een van de in artikel 42, eerste lid, onderdelen a tot en met g en j, en artikel 42, derde lid, onderdeel b, van de Procedureverordening zich voordoen.

Wat betreft artikel 44, eerste lid, onderdeel a, van de Procedureverordening inzake de ontvankelijkheidsbeoordeling regelt het bestaande artikel 3, derde lid, onderdelen a en b, Vw 2000 al dat een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel in de asielgrensprocedure kan worden getoetst aan de grond voor het niet in behandeling nemen als bedoeld in artikel 30 Vw 2000 (een andere lidstaat is op grond van de Asiel- en migratiebeheerverordening verantwoordelijk voor de

⁷² Koninklijk besluit nr. 2024001705, d.d. 2 juli 2024 houdende de instelling van een Ministerie van Asiel en Migratie.

behandeling van de asielaanvraag) of de gronden voor niet-ontvankelijk verklaren als bedoeld in artikel 30a Vw 2000 (de gevallen genoemd in artikel 38 van de Procedureverordening).

Ter uitvoering van artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van de Procedureverordening wordt aan artikel 3, derde lid, onderdeel c, Vw 2000 toegevoegd dat een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel in de asielgrensprocedure kan worden getoetst aan de gronden voor afwijzing wegens kennelijke ongegrondheid, genoemd in artikel 30b Vw 2000, "met dien verstande dat een van de in artikel 42, eerste lid, onderdelen a tot en met g, en j, en artikel 42, derde lid, onderdeel b, van de Procedureverordening genoemde gevallen van toepassing is". Op deze wijze wordt het verband tussen de artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van de Procedureverordening en de toepassing daarvan in artikel 3, derde lid, Vw 2000 geëxpliciteerd.

Overeenkomstig artikel 51, tweede lid, van de Procedureverordening wordt de termijn vastgelegd waarbinnen de asielaanvraag moet zijn behandeld, namelijk vijf weken. Deze termijn kan met vier weken worden verlengd wanneer de asielzoeker met toepassing van artikel 67, elfde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening wordt herplaatst. Artikel 51, tweede lid, van de Procedureverordening vereist dat de asielgrensprocedure, inclusief het beroep bij de rechter ten hoogste binnen 12 weken moet zijn voltooid (16 weken in het geval van toepassing van artikel 67, elfde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening). De termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak moet doen, wordt overeenkomstig deze bepaling in de voorgestelde wijziging van artikel 83 Vw 2000 vastgesteld op maximaal zes weken. Voor een uitvoerige beschrijving van de asielgrensprocedure en de wijzigingen die daarin worden aangebracht, wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel D [artikel 6 grensdetentie screening]

De Screeningsverordening verplicht de lidstaten in artikel 6 van die verordening om in het nationale recht bepalingen vast te leggen die ervoor zorgen dat de personen die op grond van artikel 5 van de Screeningsverordening gescreend worden aan de buitengrens voor de duur van de screening ter beschikking blijven van de autoriteiten op de in artikel 8, eerste lid, bedoelde locaties, om elk risico op onderduiken, mogelijke bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid als gevolg van dergelijk onderduiken of mogelijke gevaren voor de volksgezondheid als gevolg van dergelijk onderduiken te voorkomen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 6, eerste en derde lid, wordt de bevoegdheid tot het opleggen van dergelijke maatregelen toegekend aan de ambtenaren belast met grensbewaking. Daarbij geldt dat dit overeenkomstig de bepalingen die zijn opgenomen in artikel 5, 6 en 8, eerste en derde lid, van de Screeningsverordening dient plaats te vinden. In artikel 8, derde lid, van de Screeningsverordening is bijvoorbeeld een specifieke termijn opgenomen. Uiteraard geldt dat ook de overige bepalingen van de Screeningsverordening onverkort van toepassing zijn. Er wordt expliciet naar deze bepalingen verwezen omdat die zien op het toepassingsbereik (artikel 5 en 6 van de Screeningsverordening voor wat betreft screening aan de buitengrens) en specifieke voorschriften bevatten die raken aan de bepalingen van artikel 6 van de Vw 2000 (artikel 8, eerste en derde lid, van de Screeningsverordening met betrekking tot de locatie en termijnen).

Onderdeel E [artikel 6a opleggen of voortzetting maatregel grensdetentie Asiel- en migratiebeheerverordening]

Met dit onderdeel wordt in artikel 6a Vw 2000 inzake de grondslag voor het opleggen of voortzetten van grensdetentie van vreemdelingen die onder de Dublinverordening en voortaan onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen, de verwijzing naar artikel 28 van de Dublinverordening vervangen door verwijzing naar de equivalente bepaling van artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

Onderdeel F [artikel 8 rechtmatig verblijf]

Met dit onderdeel wordt artikel 8 Vw 2000 inzake het rechtmatig verblijf in overeenstemming gebracht met het Asiel- en migratiepact. In verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt ook de grondslag voor het rechtmatig verblijf die daarmee samenhangt, geschrapt en worden de verwijzingen naar de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening geactualiseerd.

Artikel 8, aanhef en onder f, Vw 2000 wordt opnieuw vastgesteld om te expliciteren dat artikel 10, eerste lid, van de Procedureverordening de grondslag vormt voor rechtmatig verblijf ten tijde van de behandeling van de asielaanvraag. Aan deze bepaling wordt ter uitvoering van artikel 10, vierde lid, van de Procedureverordening toegevoegd dat de Minister van Asiel en Migratie daar een uitzondering op kan maken indien een van de in die bepaling genoemde gevallen zich voordoet. Aan artikel 8, aanhef en onder h, Vw 2000, wordt artikel 68 van de Procedureverordening aangaande de schorsende werking tijdens beroep toegevoegd.

Onderdeel G [artikel 9 verblijfsdocument/verblijfstitel waaruit het rechtmatig verblijf blijkt]

Dit onderdeel strekt tot wijziging van artikel 9 Vw 2000 in verband met de afgifte van de verblijfstitel waaruit het rechtmatig verblijf blijkt van de vreemdeling die internationale bescherming geniet (dus de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus heeft) op grond van de Kwalificatieverordening, zijn meereizend gezinslid dat eveneens verblijfsrecht ontleent aan die verordening (artikel 23, eerste lid en artikel 24 van de Kwalificatieverordening) en zijn nareizende gezinsleden die zich op het moment van verlening van de internationale bescherming nog in het buitenland bevinden (artikel 13, tweede en derde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn).

Momenteel is de geldigheidsduur van een verblijfsrecht gekoppeld aan de verblijfsvergunning asiel. Nu de Kwalificatieverordening in de rechtstreeks werkende artikelen 23 en 24 de geldigheidsduur koppelt aan de verblijfstitel is die werkwijze niet langer mogelijk. In de Kwalificatieverordening wordt namelijk een onderscheid gemaakt tussen erkenning van de vluchtelingenstatus dan wel de subsidiairebeschermingsstatus enerzijds en de afgifte van een verblijfstitel anderzijds die een machtiging is waaruit het rechtmatig verblijf op het grondgebied van een lidstaat blijkt. De vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus is geldig totdat deze wordt ingetrokken met een daartoe strekkend besluit.⁷³ Indien de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt vastgesteld door middel van verlening van een verblijfsvergunning asiel, kan het enkele verlopen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning daarom niet slechts om die reden leiden tot verlies van de verleende internationale bescherming en de daarmee samenhangende rechten.

Om die reden wordt de geldigheidsduur voortaan overeenkomstig artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening gekoppeld aan de verblijfstitel. De verblijfstitel komt te gelden als het document dat op de voet van artikel 9 Vw 2000 wordt verstrekt als het document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt. Bij de verblijfsvergunning asiel die wordt verleend bij vluchtelingenschap en aan de gezinsleden van de vluchteling wordt een verblijfstitel verstrekt die drie jaar geldig is en steeds kan worden verlengd met drie jaar. Bij een verblijfsvergunning asiel die wordt verleend bij subsidiaire bescherming wordt een verblijfstitel verstrekt die eveneens drie jaar geldig is en steeds kan worden verlengd met drie jaar. Hetzelfde uitgangspunt zal gaan gelden voor de verblijfstitel die wordt verstrekt aan de nareizende gezinsleden van de vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus.

Artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening vereist dat in het nationale recht de administratieve formaliteiten voor verlenging van de verblijfstitel worden vastgelegd. Daartoe wordt in het voorgestelde artikel 9, zevende lid, Vw 2000 een rechtstreekse delegatiegrondslag opgenomen. In de op te stellen ministeriële regeling worden ook de regels neergelegd voor de verlenging van de verblijfstitel van nareizende gezinsleden op de voet van artikel 13, tweede en derde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Verder worden het eerste en zesde lid (nieuw) technisch gewijzigd naar aanleiding van het voorgaande.

Onderdeel H [artikel 9a technische wijziging n.a.v. verblijfstitel rechtmatig verblijf]

Dit onderdeel betreft een technische wijziging van artikel 9a Vw 2000 die samenhangt met het vorige onderdeel.

⁷³ HvJ EU 24 juni 2015, C 373/13, ECLI:EU:C:2015:413 (*H.T.*), punt 95 en ABRvS 9 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1253.

Onderdeel I [artikel 17 technische wijziging afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Dit onderdeel betreft een technische wijziging van artikel 17 Vw 2000 die samenhangt met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (artikelen 33 tot en met 35 Vw 2000) als gevolg van de Kwalificatieverordening en de gewijzigde benaming van de 'verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd' in de 'verblijfsvergunning asiel'. Het benoemen van het onderscheid tussen bepaalde en onbepaalde tijd is daarmee immers zinledig geworden. Voor een uitgebreide toelichting op het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting. Omwille van de consistentie in de wetssystematiek wordt in onderhavig wetsvoorstel consequent verwezen naar de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28 Vw 2000.

Onderdeel J [artikel 22 technische wijziging afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Dit onderdeel betreft een technische wijziging van artikel 22 Vw 2000 die samenhangt met de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd (artikel 33 tot en met 35 Vw 2000).

Onderdeel K [artikel 27 meervoudige beschikking terugkeerbesluit]

Deze wijziging van artikel 27 Vw 2000 inzake de meervoudige afwijzende beschikking met betrekking tot de verblijfsvergunning voor regulier verblijf (niet asiel) houdt verband met de voorgestelde wijziging van artikel 45 Vw 2000 inzake de meervoudige afwijzende asielbeschikking. In onderhavig wetsvoorstel worden beide artikelen in overeenstemming gebracht met de Terugkeerrichtlijn (in het bijzonder artikel 5) en het beginsel van non-refoulement. Dit is noodzakelijk is om strijdigheid met het Unierecht in de nationale wettelijke systematiek op te lossen.

Thans geldt een afwijzende beschikking op een verblijfsaanvraag op reguliere of asielgronden op basis van de artikelen 27 Vw 2000 resp. artikel 45 Vw 2000 tevens als terugkeerbesluit in de zin van de Terugkeerrichtlijn. Er is momenteel geen uitzondering op deze hoofdregel. Als gevolg daarvan voorziet de Vw 2000 niet in een grondslag om een afwijzende beschikking op een verblijfsaanvraag te nemen die niet ook automatisch geldt als een terugkeerbesluit in de gevallen waarin dat strijd met het Unierecht oplevert, namelijk wanneer het opleggen van een terugkeerbesluit in strijd zou komen met het beginsel van non-refoulement of andere verplichtingen uit de Terugkeerrichtlijn. Die situatie doet zich blijkens nationale en Europese jurisprudentie al voor in de asielcontext: geoordeeld is dat artikel 45 Vw 2000 op dit punt niet in overeenstemming is met de Terugkeerrichtlijn. (Voor een nadere toelichting wordt vooruit verwezen naar de toelichting bij de wijziging van artikel 45 Vw 2000). Vanaf het toepasselijk worden van artikel 37 van de Procedureverordening ook niet met het Asiel- en migratiepact. Artikel 37 van de Procedureverordening vereist namelijk dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd conform de Terugkeerrichtlijn en het beginsel van non-refoulement wanneer een asielaanvraag wordt afgewezen als niet-ontvankelijk, ongegrond of kennelijk ongegrond ten aanzien van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus.

Om deze strijdigheid met het Unierecht in de nationale systematiek op te lossen, wordt in artikel 45, derde lid, Vw 2000 geregeld dat de beschikking waarbij een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28, wordt afgewezen niet geldt als terugkeerbesluit, indien dat niet in overeenstemming is de Terugkeerrichtlijn en het beginsel van non-refoulement.

In het verlengde daarvan wordt voorgesteld ook artikel 27 Vw 2000 ter zake van de meervoudige afwijzende beschikking op reguliere gronden dienovereenkomstig aan te passen door de toevoeging van een nieuw vijfde lid. Deze wijziging houdt strikt genomen dus geen direct verband met de implementatie en uitvoering van het Asiel- en migratiepact, maar wordt om redenen van consistentie wel in dit wetsvoorstel betrokken.

In vorenbedoelde gevallen waarin geen meeromvattende beschikking als bedoeld in artikel 27, eerste lid, Vw 2000 kan worden genomen, kan eventueel op een ander moment op grond van artikel 62a Vw 2000 een separaat terugkeerbesluit worden genomen.

Onderdeel L [artikel 27a aanwijzing beslissingsautoriteit en bevoegde autoriteiten]

Dit onderdeel strekt tot de aanwijzing van de beslissingsautoriteit en bevoegde autoriteiten die zijn belast met de taken en bevoegdheden uit de Procedureverordening en de Kwalificatieverordening. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel M [artikel 28 grondslag verblijfsvergunning asiel]

Dit onderdeel strekt tot het opnieuw vaststellen van artikel 28 Vw 2000, dat in het eerste lid de grondslag bevat voor de bevoegdheid voor de Minister van Asiel en Migratie om overeenkomstig de Procedureverordening, de Asiel- en migratiebeheerverordening en de Gezinsherenigingsrichtlijn een beslissing te nemen op de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel. Voorts wordt in het tweede lid een de grondslag geïntroduceerd voor verlening van de verblijfsvergunning op vijf verschillende gronden overeenkomstig de Procedureverordening en de Gezinsherenigingsrichtlijn, namelijk aan de vreemdeling die:

- a. overeenkomstig de hoofdstukken II, III en IV van de Kwalificatieverordening op aanvraag in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus, bedoeld in artikel 13 van de Kwalificatieverordening;
- b. overeenkomstig de hoofdstukken II en V van de Kwalificatieverordening op aanvraag in aanmerking komt voor de subsidiairebeschermingsstatus, bedoeld in artikel 18 van de Kwalificatieverordening;
- c. overeenkomstig artikel 23, eerste lid, van de Kwalificatieverordening ambtshalve in aanmerking komt voor verblijf als gezinslid van een vreemdeling die internationale bescherming geniet;
- d. krachtens de Gezinsherenigingsrichtlijn ambtshalve mag nareizen als gezinslid van een vreemdeling met de vluchtelingenstatus; of
- e. krachtens de Gezinsherenigingsrichtlijn ambtshalve mag nareizen als gezinslid van een vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus.

Ingevolge het voorgestelde artikel 28, eerste lid, onderdelen, c, d, e, en derde lid, Vw 2000 wordt de verblijfsvergunning asiel ambtshalve verleend aan meegereisde en nareizende gezinsleden. Voor nareizende gezinsleden blijft de procedure gelden voor het aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf, waarop de verblijfsvergunning asiel ambtshalve aan hen wordt verleend indien zij zich – eenmaal aangekomen in Nederland –overeenkomstig artikel 54, eerste lid, onderdeel e, Vw 2000 hebben aangemeld.

In het voorgestelde vierde lid wordt een delegatiegrondslag geïntroduceerd om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over de toepassing van dit artikel, waaronder de procedure voor de behandeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel, als bedoeld in het tweede lid, onderdelen c, d, en e. In het bijzonder moeten op grond van artikel 23, eerste lid, van de Kwalificatieverordening regels worden gesteld over de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan meegereisde gezinsleden van de vreemdeling die internationale bescherming geniet. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel N [artikel 29 verblijfsvergunning asiel in verband met de vluchtelingenstatus]

Dit onderdeel introduceert een nieuw artikel 29, met in het eerste lid een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel in verband met de vluchtelingenstatus als bedoeld in de Kwalificatieverordening.

De Kwalificatieverordening voorziet in een uitputtende regeling voor het verlenen van zowel een vluchtelingenstatus (artikel 13), de subsidiairebeschermingsstatus (artikel 18) als verblijfstitels aan de gezinsleden van die persoon die internationale bescherming geniet en die zelf niet in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus en die in die lidstaat een verblijfstitel aanvragen (artikel 23). In de hoofdstukken II en III van de Kwalificatieverordening is opgenomen wanneer een persoon als vluchteling moet worden aangemerkt, maar eveneens wanneer hij ophoudt vluchteling te zijn (cessation clauses) dan wel wanneer hij uitgesloten moet worden van de vluchtelingenstatus (exclusion clauses).

Voorts is in de hoofdstukken II en V van de Kwalificatieverordening opgenomen wanneer de subsidiairebeschermingsstatus moet worden verleend, maar eveneens wanneer een persoon niet

meer in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming dan wel wanneer een persoon uitgesloten moet worden van de subsidiairebeschermingsstatus.

Uit artikel 39, tweede lid, van de Procedureverordening volgt dat de beslissingsautoriteit (de Minister van Asiel en Migratie) bij de behandeling van een asielaanvraag beslist of de aanvrager als vluchteling kan worden aangemerkt, en, indien dat niet het geval is, na moet gaan of de aanvrager in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming overeenkomstig de Kwalificatieverordening.

De gronden voor verlening van de vluchtelingenstatus vloeien rechtstreeks voort uit de hoofdstukken II, III en IV van de Kwalificatieverordening en worden geschrapt uit de nationale regelgeving. Zoals hiervoor is aangegeven wordt voortaan een onderscheid aangebracht tussen de toekenning van de vluchtelingenstatus door middel van verlening van de verblijfsvergunning asiel op deze grond en de verblijfstitel die voortaan het document bedoeld in artikel 9 Vw 2000 is en waaraan een geldigheidsduur is gekoppeld. Artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening bepaalt dat de geldigheidsduur ten minste drie jaar moet zijn en met ten minste drie jaar moet worden verlengd. In het tweede lid wordt dan ook geregeld dat de verblijfstitel een geldigheidsduur van ten minste drie jaar heeft, die wordt verlengd met ten minste drie jaar. In het derde lid wordt de regel opgenomen dat het verlopen van de verblijfstitel niet tot gevolg heeft dat de vluchtelingenstatus vervalt als de verblijfsvergunning asiel niet op grond van artikel 32 is ingetrokken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel O [artikel 29a verblijfsvergunning asiel in verband met de subsidiairebeschermingsstatus]

Dit onderdeel introduceert een artikel 29a, met in het eerste lid een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel in verband met de subsidiairebeschermingsstatus als bedoeld in de Kwalificatieverordening. De gronden voor verlening van de subsidiairebeschermingsstatus vloeien rechtstreeks voort uit de hoofdstukken II en V van de Kwalificatieverordening en worden geschrapt uit de nationale regelgeving. Zoals hiervoor is aangegeven wordt voortaan een onderscheid aangebracht tussen de toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus door middel van verlening van de verblijfsvergunning asiel op deze grond en de verblijfstitel die voortaan het document bedoeld in artikel 9 Vw 2000 is en waaraan een geldigheidsduur is gekoppeld. Artikel 24, vierde lid, van de Kwalificatieverordening bepaalt dat de geldigheidsduur ten minste één jaar moet zijn en met ten minste twee jaar moet worden verlengd. In het tweede lid wordt geregeld dat de verblijfstitel een geldigheidsduur van ten minste drie jaar heeft, die wordt verlengd met ten minste drie jaar. De reden dat hier wordt gekozen voor een langere geldigheidsduur dan de duur die Kwalificatieverordening ten minste stelt, heeft te maken met de uitvoerbaarheid voor de IND. In het derde lid wordt de regel opgenomen dat het verlopen van de verblijfstitel niet tot gevolg heeft dat de subsidiairebeschermingsstatus vervalt als de verblijfsvergunning asiel niet op grond van artikel 32 is ingetrokken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel P [artikel 29b verblijfsvergunning asiel in verband met het verblijf als meereizend gezinslid overeenkomstig de Kwalificatieverordening]

Dit onderdeel introduceert een artikel 29b, met in het eerste lid (in samenhang gezien met het voorgestelde artikel 28, eerste lid, onderdeel c, Vw 2000) een grondslag voor ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning asiel aan de vreemdeling die overeenkomstig artikel 23, eerste lid, van de Kwalificatieverordening in aanmerking komt voor verblijf als gezinslid van een vreemdeling die internationale bescherming geniet. Dat zijn gezinsleden die ingevolge artikel 3, negende lid, van de Kwalificatieverordening al deel uitmaakten van het gezin van de asielzoeker voordat hij zich op het grondgebied van een lidstaat begaf en die in verband met de asielaanvraag op het grondgebied van dezelfde lidstaat aanwezig zijn (de meereizende gezinsleden). In het tweede lid wordt geregeld dat bij verlening van de verblijfsvergunning asiel aan het meereizende gezinslid overeenkomstig artikel 23, tweede lid, van de Kwalificatieverordening de in artikel 9, tweede lid, onderdeel b, bedoelde verblijfstitel wordt afgegeven waarvan de geldigheidsduur verstrijkt op dezelfde datum als de verblijfstitel van de vreemdeling die internationale bescherming geniet verstrijkt, en die kan worden verlengd zolang als de verblijfstitel die is afgegeven aan de persoon de internationale bescherming geniet, wordt verlengd. In het derde lid wordt geregeld dat

de verblijfsvergunning asiel van het meereizende gezinslid van rechtswege vervalt indien de verblijfsvergunning van de hoofdpersoon wordt ingetrokken op grond van artikel 32 Vw 2000. Het verblijfsrecht en de duur daarvan zijn daarmee afhankelijk van dat van de hoofdpersoon van het gezin. In het voorgestelde vierde lid wordt een delegatiegrondslag opgenomen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel Q [Artikel 29c verblijfsvergunning asiel in verband met het verblijf als nareizend gezinslid krachtens de Gezinsherenigingsrichtlijn van een vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft]

Dit onderdeel introduceert een artikel 29c met een grondslag voor verlening van de verblijfsvergunning asiel bedoeld in artikel 28 aan de hierna te noemen gezinsleden van de vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van die vreemdeling tot diens gezin behoorden en hem zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28 is verleend, dan wel binnen die drie maanden door of ten behoeve van dat gezinslid een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd:

- a. de meerderjarige echtgenoot;
- b. het biologische of geadopteerde minderjarige kind;
- c. de ouders, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is; en
- d. de minderjarige broer of zus, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is, die broer of zus gelijktijdig met een ouder, bedoeld in onderdeel c, de aanvraag heeft ingediend en ten laste komt van die ouder.

In het tweede lid is geregeld dat bij verlening van de verblijfsvergunning asiel de in artikel 9, tweede lid, onderdeel c, bedoelde verblijfstitel wordt afgegeven waarvan de geldigheidsduur verstrijkt op dezelfde datum als de verblijfstitel van de vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft verstrijkt. Ook is in dit artikellid geregeld dat de verblijfstitel kan worden verlengd zolang als de verblijfstitel die is afgegeven aan de vreemdeling die de vluchtelingenstatus heeft, wordt verlengd. In het derde lid wordt geregeld dat verblijfsvergunning asiel vervalt indien artikel 29, derde lid, of artikel 29a, derde lid, van toepassing is. Het verblijfsrecht van het gezinslid en de duur van het toegestane verblijf is dus afhankelijk van het verblijfsrecht van de hoofdpersoon van het gezin die de vluchtelingenstatus heeft.

In het vierde lid wordt in navolging van een arrest van het Hof van Justitie van de EU van 7 november 2018 (K. en B.) in de Vw 2000 verankerd dat de verblijfsvergunning asiel aan een nareizend gezinslid van een vreemdeling met de vluchtelingenstatus niet wordt geweigerd indien de overschrijding van de eerste lid bedoelde termijn van drie maanden op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is.⁷⁴ Indien de termijnoverschrijding niet objectief verschoonbaar is, zijn de voorwaarden van het voorgestelde artikel 29d, eerste lid, onderdelen b en c, Vw 2000 van overeenkomstige toepassing op de aanvraag van het in het eerste lid bedoelde gezinslid en gelden de daarin opgenomen voorwaarden. Dat betekent dat kan worden vereist dat de vreemdeling over zelfstandige en duurzame inkomsten alsmede over huisvesting beschikt. Een wachttermijn van twee jaar mag ingevolge artikel 12, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn niet worden gesteld aan de gezinshereniging van vluchtelingen.

In het vijfde lid is een delegatiegrondslag opgenomen. In de gedelegeerde regeling wordt, zoals thans het geval is, bepaald in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel R [artikel 29d verblijfsvergunning asiel in verband met verblijf als nareizend gezinslid krachtens de Gezinsherenigingsrichtlijn van een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus heeft]

Dit onderdeel introduceert een artikel 29d met in het eerste lid een grondslag voor de verlening van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 aan de in het voorgestelde artikel 29c, eerste lid, genoemde gezinsleden van een vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus

⁷⁴ HvJ EU 7 november 2018, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877 (K. en B.).

heeft, indien het gezinslid op het tijdstip van binnenkomst van die vreemdeling tot diens gezin behoorde en door of ten behoeve van dat gezinslid een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd en indien:

- a. twee jaar zijn verstreken sinds de verlening van de verblijfsvergunning asiel bedoeld in artikel 29a aan die vreemdeling;
- b. de vreemdeling zelfstandig en duurzaam over bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen voldoende middelen van bestaan beschikt;
- c. de vreemdeling over huisvesting beschikt.

Het inkomensvereiste en het vereiste om over huisvesting te beschikken gelden niet voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

In het derde lid is geregeld dat bij verlening van de verblijfsvergunning asiel de in artikel 9, tweede lid, onderdeel c, bedoelde verblijfstitel afgegeven waarvan de geldigheidsduur verstrijkt op dezelfde datum als de verblijfstitel van de vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus heeft verstrijkt, en kan worden verlengd zolang als de verblijfstitel die is afgegeven aan de vreemdeling die de subsidiairebeschermingsstatus heeft, wordt verlengd. In het vierde lid wordt geregeld dat de verblijfsvergunning asiel vervalt indien artikel 29, derde lid, of artikel 29a, derde lid, van toepassing is. Het verblijfsrecht van het gezinslid en de duur van het toegestane verblijf is dus afhankelijk van het verblijfsrecht van de hoofdpersoon van het gezin die de subsidiairebeschermingsstatus heeft.

Het vijfde lid bevat een hardheidsclausule voor de gevallen dat toepassing van de voorwaarden van het eerste lid naar het oordeel van de Minister van Asiel en Migratie zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

In het zesde lid is een delegatiegrondslag opgenomen. In de gedelegeerde regeling wordt, zoals thans het geval is, bepaald in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel S [artikel 30 bevoegdheid niet in behandeling nemen aanvraag verblijfsvergunning asiel]

Artikel 39, eerste lid, van de Procedureverordening bepaalt de gronden waarop een asielaanvraag niet in behandeling wordt genomen. Met dit onderdeel komt in artikel 30, eerste lid, Vw 2000 te staan dat de Minister van Asiel en Migratie een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel niet in behandeling neemt in de gevallen bedoeld in artikel 39, eerste lid, van de Procedureverordening. In paragraaf 3 is toegelicht dat een aantal basiselementen van de huidige systematiek van de Vw 2000 behouden blijft om de doorwerking van het asielrecht in de Nederlandse rechtsorde overzichtelijk, toegankelijk en werkbaar te houden. Daarbij gaat het in het bijzonder om het behoud van de bevoegdheden voor de Minister van Asiel en Migratie om asielaanvragen af te doen op verschillende gronden (inwilligen, afwijzen, niet in behandeling nemen, buiten behandeling stellen en intrekken). Daarbij wordt telkens verwezen naar de corresponderende bepalingen in de Procedureverordening met de materiële gronden voor toepassing van deze bevoegdheden.

Artikel 22 van de Asiel- en migratiebeheerverordening voorziet in een (uitputtende) regeling voor het voeren van een persoonlijk onderhoud om de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat te vergemakkelijken. In dit persoonlijk onderhoud krijgt verzoeker tevens de gelegenheid om gemotiveerd te verzoeken om het verzoek om internationale bescherming onverplicht in behandeling te nemen (discretionaire clausule). Gelet hierop komt het huidige tweede lid te vervallen.

Onderdeel T [artikel 30a bevoegdheid niet-ontvankelijk verklaren aanvraag verblijfsvergunning asiel]

Artikel 38, eerste lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de beslissingsautoriteit de ontvankelijkheid van een verzoek kan beoordelen overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen van hoofdstuk II van de Procedureverordening, en op grond van het nationale recht bevoegd kan worden gemaakt om een verzoek niet-ontvankelijk te verklaren wanneer een van de

in het eerste lid van artikel 38 van de Procedureverordening genoemde gronden van toepassing is. Het gaat hier om een facultatieve bevoegdheid. In artikel 30a, eerste lid, Vw 2000 wordt deze ruimte benut door deze bevoegdheid expliciet te regelen voor de Minister van Asiel en Migratie. Deze bevoegdheid omvat ook de gevallen bedoeld in artikel 38, tweede lid, van de Procedureverordening. Daarbij wordt verwezen naar de corresponderende bepalingen in de Procedureverordening met de materiële gronden voor toepassing van deze bevoegdheden. Deze bevoegdheid is ook noodzakelijk voor een goede toepassing van de asielgrensprocedure, zoals toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel U [artikel 30b bevoegdheid afwijzen aanvraag verblijfsvergunning asiel als kennelijk ongegrond]

In de Procedureverordening wordt een aantal gronden bepaald waarop een asielaanvraag kan worden afgewezen als kennelijk ongegrond. Artikel 39, vierde lid, bepaalt dat de beslissingsautoriteit op grond van het nationale recht bevoegd kan worden gemaakt een ongegrond verzoek kennelijk ongegrond te verklaren als op het tijdstip van afronding van de behandeling één van de gevallen als bedoeld in artikel 42, eerste en derde lid, van toepassing is. Het gaat hier om een facultatieve bevoegdheid. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij misleiding of misbruik dan wel gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde. Nederland maakt gebruik van deze mogelijkheden, ook om een goede uitvoering van de verplichte asielgrensprocedure te kunnen realiseren. De lidstaat heeft hier discretionaire ruimte en kan er altijd voor kiezen de asielaanvraag in deze gevallen ook inhoudelijk te behandelen en een besluit te nemen over de (on)gegrondheid van de asielaanvraag.

Daarnaast bevatten de artikelen 40, vierde lid, 41, vijfde lid en 56, aanhef en onder b, gronden waarop de asielaanvraag als kennelijk ongegrond kunnen worden afgewezen. Deze artikelonderdelen leggen de bevoegdheidsgrondslag voor de Minister van Asiel en Migratie voor afwijzing van de aanvraag als kennelijk ongegrond expliciet vast en vervangen de gronden voor afwijzing als kennelijk ongegrond in artikel 30b Vw 2000 die verwijzen naar artikel 32, tweede lid, van de Procedurerichtlijn. Deze bevoegdheid is ook noodzakelijk voor een goede toepassing van de asielgrensprocedure, zoals toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel V [artikel 30c bevoegdheid buiten behandeling stellen aanvraag verblijfsvergunning asiel]

De artikelen 40 en 41, eerste lid, van de Procedureverordening bepalen de gronden waarop een asielaanvraag als expliciet dan wel impliciet ingetrokken kan worden beschouwd. Artikel 30c Vw 2000 bevat de gronden op grond waarvan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 buiten behandeling kan worden gesteld bij impliciete intrekking van de asielaanvraag. Met dit onderdeel wordt artikel 30c behouden als grondslag waarop de Minister van Asiel en Migratie de asielaanvraag buiten behandeling kan stellen bij impliciete intrekking van de asielaanvraag overeenkomstig artikel 41 van de Procedureverordening en wordt daar de bevoegdheid aan toegevoegd om de asielaanvraag buiten behandeling te stellen bij een expliciete intrekking van de asielaanvraag overeenkomstig artikel 40 van de Procedureverordening. Ingevolge artikel 40, derde lid, van de Procedureverordening is het laatstgenoemde besluit niet vatbaar voor beroep bij de rechter. Dit besluit wordt daarom uitgesloten van beroep in het voorgestelde artikel 80 Vw 2000.

Onderdeel W [artikel 31 bevoegdheid afwijzen aanvraag verblijfsvergunning asiel]

Uit artikel 39, derde lid, van de Procedureverordening volgt dat de Minister van Asiel en Migratie een asielaanvraag als ongegrond afwijst indien hij heeft vastgesteld dat de asielzoeker niet in aanmerking komt voor internationale bescherming op grond van de Kwalificatieverordening. Met dit onderdeel wordt de bevoegdheid tot afwijzing van de asielaanvraag in artikel 31, eerste lid, Vw 2000 in overeenstemming gebracht met artikel 39, derde lid, van de Procedureverordening.

Daarnaast vervallen de leden twee tot en met zes, omdat het beoordelingskader voor verlening en afwijzing van de asielaanvraag en de samenwerkingsplicht voortaan zijn geregeld in artikel 4 van de Kwalificatieverordening (indienen van informatie en beoordeling van feiten en omstandigheden). Het huidige zevende lid vervalt omdat de regeling voor opvolgende aanvragen (omstandigheden) voortaan volgt uit artikel 55 van de Procedureverordening.

Onderdeel X [artikel 32 bevoegdheid intrekken asielvergunning]

Uit artikel 65 van de Procedureverordening volgt dat de Minister van Asiel en Migratie de behandeling tot intrekking van de internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of staatloze begint wanneer er nieuwe elementen of bevindingen naar voren zijn gekomen waaruit blijkt dat er redenen zijn om te heroverwegen of hij of zij in aanmerking komt voor internationale bescherming, met name in de gevallen, bedoeld in de artikelen 14 en 19 van de Procedureverordening. Met dit onderdeel wordt de bevoegdheid tot intrekking van de verblijfsvergunning asiel in artikel 32, eerste tot en met derde lid, Vw 2000 (dus ook van de meegereisde gezinsleden) in overeenstemming gebracht met artikel 65 van de Procedureverordening. De intrekkingsoverwegingen uit het huidige tweede lid worden in het nieuwe vierde lid behouden ter zake van de verblijfsvergunning asiel bedoeld in de artikelen 29c en 29d voor nagereisde gezinsleden van vreemdelingen die internationale bescherming hebben en die hun verblijf ontleen aan de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Daarnaast wordt ter verplichte uitvoering van artikel 66, zesde lid van de Procedureverordening in het artikel 32, tweede lid, Vw 2000 (nieuw) geregeld dat de Minister van Asiel en Migratie de intrekkingprocedure afsluit indien sprake is van één van de in het zesde lid genoemde gevallen alsmede dat de afsluiting in het dossier van de vreemdeling wordt opgenomen en dat daarbij de rechtsgrond voor de afsluiting wordt vermeld. Het gaat daarbij om de gevallen indien de onderdaan van een derde land of de staatloze:

- ondubbelzinnig afziet van zijn of haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet;
- een onderdaan is geworden van een lidstaat, of
- vervolgens in een andere lidstaat internationale bescherming heeft gekregen.

Deze regel geldt uiteraard alleen voor vreemdelingen van wie de internationale bescherming op grond van de Kwalificatieverordening wordt ingetrokken en hun meegereisde gezinsleden wier verblijfsrecht daarvan is afgeleid. Deze verplichting geldt niet voor de intrekking van de verblijfsvergunning asiel van nagereisde gezinsleden. Hun verblijfsrecht ontleen zij immers niet aan de Kwalificatieverordening maar aan de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Onderdeel Y [nieuw artikel 32a bevoegdheid aanwijzing veilig derde land of veilig land van herkomst]

Artikel 64, eerste lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de lidstaten met het oog op de behandeling van verzoeken om internationale bescherming wetgeving kunnen handhaven of invoeren die voorziet in de nationale aanwijzing als veilig derde land of als veilig land van herkomst van andere landen dan die welke op het niveau van de Unie als zodanig zijn aangewezen. Daartoe wordt een nieuw artikel 32a in de Vw 2000 gevoegd dat een rechtstreekse delegatiegrondslag voor de Minister van Asiel en Migratie behelst tot aanwijzing bij ministeriële regeling van landen als veilig derde land of veilig land van herkomst. Thans geschiedt de aanwijzing van veilige landen van herkomst ook bij ministeriële regeling op basis van de delegatiegrondslag van artikel 3.105ba Vb 2000. Laatstgenoemde bepaling komt te vervallen.

Onderdeel Z [artikelen 33, 34 en 35 afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

De verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan niet worden gehandhaafd onder het Asiel- en migratiepact. Daartoe worden de artikelen 33, 34 en 35 Vw 2000 geschrapt. Voor een uitgebreide toelichting op het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel AA [artikel 36 juridisch adviseur / counseling]

Dit onderdeel strekt tot het treffen van een rechtstreekse delegatiegrondslag in artikel 36 (in het tweede lid) voor de Minister van Asiel en Migratie om overeenkomstig artikel 19 van de Procedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en migratiebeheerverordening regels te stellen over de erkenning of toelating van juridisch adviseurs of andere counselors die de vreemdeling

tijdens de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 kosteloze juridische counseling verstrekken, bijstaan of vertegenwoordigen; over de accreditatie van gouvernementele organisaties die deze vreemdeling juridische diensten of vertegenwoordiging bieden en over de procedurele regels voor de indiening en behandeling nemen van verzoeken om kosteloze juridische counseling en wettelijke vertegenwoordiging, waaronder regels over het uitsluiten of beperken daarvan. Op het moment van het in consultatie geven van dit wetsvoorstel is nog niet duidelijk hoe hieraan invulling zal worden gegeven. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

In het eerste lid blijft staan dat de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 in afwijking van artikel 2:1, tweede lid, van de Awb wordt ingediend door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger. Deze afwijking is ingevoerd in 2001 om misbruik te voorkomen. Verwijzing naar de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vervalt in verband met de schrapping daarvan.

Onderdeel AB [artikel 37 rechtstreekse delegatiegrondslag asielprocedure + schrappen leges verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

In het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet dat een van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel is dat de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening voortaan het kader vormen voor de procedurele regels voor de behandeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28. Dit uitgangspunt is mede ingegeven door het feit dat de Procedureverordening de termijnen waarbinnen een asielaanvraag moet zijn afgehandeld aanzienlijk verkort. Voorkomen moet worden dat Nederland extra procedurele stappen in de nationale regelgeving verplicht stelt die het halen van deze beslistermijnen belemmeren.

Nadere uitwerking van de procedure kan zo nodig plaatsvinden in het beleid dat de IND uitvoert. Op enkele punten verplichten deze verordeningen tot het stellen van nationale regels, maar zijn die van dusdanige aard dat deze punten niet op het niveau van wet of algemene maatregel van bestuur te hoeven worden geregeld. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als de bekendmaking van het besluit op de asielaanvraag (artikel 36, eerste lid, Procedureverordening)⁷⁵ of de mogelijkheid om een asielaanvraag per formulier in te dienen (artikel 28, vierde lid, Procedureverordening).

Dit onderdeel strekt tot aanpassing van de bestaande delegatiegrondslag van artikel 37, eerste lid, Vw 2000 in de zin dat de regelgevende bevoegdheid tot het stellen van regels over de procedure voor de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28 voortaan rechtstreeks aan de Minister van Asiel en Migratie wordt gedelegeerd. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld indien dat noodzakelijk is ter uitvoering van de Procedureverordening of de Asiel- en migratiebeheerverordening, in het bijzonder dus ter zake van voornoemde punten. Denkbaar is dat bij de uitvoering van het Asiel- en migratiepact in de praktijk behoefte rijst aan normstelling over de asielprocedure op andere punten. Deze rechtstreekse delegatiegrondslag maakt het mogelijk daar voortvarend op in te spelen.

Voorts wordt ook het stellen van regels over de gegevens die de vreemdeling in persoon moet verstrekken rechtstreeks aan de Minister van Asiel en Migratie gedelegeerd.

Verder vervalt het tweede lid in verband met de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.

Onderdeel AC [artikel 38 inhoud persoonlijk onderhoud/gehoor]

Met dit onderdeel vervalt artikel 38 Vw 2000. Het eerste lid vervalt omdat de vereisten aan de taal waarin de vreemdeling dient te worden gehoord, voortaan zijn geregeld in artikel 13, vijfde lid, van de Procedureverordening. Het tweede lid vervalt omdat regels over de inhoud van het persoonlijk onderhoud of gehoor voortaan zijn geregeld in artikel 12, tweede lid, van de Procedureverordening. De delegatiegrondslag uit het derde lid en de daarop gebaseerde lagere regels kunnen daardoor ook komen te vervallen. In het voorgestelde artikel 45ab wordt een rechtstreekse delegatiegrondslag aan de Minister van Asiel en Migratie voorzien voor het stellen van regels over de procedure voor de behandeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning

⁷⁵ De toezending of uitreiking van het besluit is thans in artikel 3.104 Vb 2000 geregeld.

asiel, bedoeld in artikel 28, indien dat noodzakelijk is ter uitvoering van de Procedureverordening of de Asiel- en migratiebeheerverordening. Overige zaken die geen algemeen verbindende voorschriften betreffen, kunnen nader worden uitgewerkt in het beleid dat de IND uitvoert.

Onderdelen AD en AF [artikel 39 en 41 voornemenprocedure verval]

In het algemeen deel van de toelichting is uiteengezet dat een van de uitgangspunten van dit wetsvoorstel is dat de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening voortaan het kader vormen voor de procedurele regels voor de behandeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28. Dit uitgangspunt is mede ingegeven door het feit dat de Procedureverordening de termijnen waarbinnen een asielaanvraag moet zijn afgehandeld aanzienlijk verkort. Voorkomen moet worden dat Nederland extra procedurele stappen in de nationale regelgeving verplicht stelt die het halen van deze beslistermijnen belemmeren. Nadere uitwerking van de procedure kan zo nodig plaatsvinden in het beleid dat de IND uitvoert.

In dat licht wordt de voornemenprocedure uit de artikelen 39 en 41 uit de asielprocedure, zowel bij de behandeling van de asielaanvraag als bij de intrekking van de verblijfsvergunning asiel, geschrapt. Ook wordt bepaald dat de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb niet van toepassing zijn op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000.

Voor de intrekking van de verblijfsvergunning asiel geldt uit hoofde van artikel 66, eerste lid, onderdeel a, Procedureverordening dat de vreemdeling die internationale bescherming heeft schriftelijk in kennis wordt gesteld van de heroverweging van de internationale bescherming en van de reden van die heroverweging. De artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb worden om deze reden niet buiten toepassing verklaard bij de intrekkingprocedure. In het beleid van de IND wordt vormgegeven hoe gevolg wordt gegeven aan de verplichting tot kennisgeving op grond van artikel 66, eerste lid, onderdeel a, Procedureverordening.

Onderdeel AE [artikel 40 technische wijziging n.a.v. afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel vervalt artikel 40 Vw 2000 als gevolg van het schrappen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdelen AG en AH [artikelen 42 en 43 beslistermijnen en besluitmoratorium aanvraagfase vervallen]

Met dit onderdeel vervallen de artikelen 42 en 43 Vw 2000 inzake de beslistermijnen, de mogelijkheden tot verlenging daarvan en het besluitmoratorium (uitstel bij een onzekere situatie in het land van herkomst) die gelden bij de behandeling van een asielaanvraag. De beslistermijnen, de mogelijkheden tot verlenging daarvan en het besluitmoratorium volgen voortaan uit artikel 35 van de Procedureverordening. Voorts volgt uit artikel 42 van de Asiel- en migratiebeheerverordening dat binnen twee weken na aanvaarding of bevestiging van de verantwoordelijkheid een overdrachtsbesluit moet zijn genomen.

Het huidige zevende lid van artikel 42 Vw 2000 kan vervallen omdat de kennisgeving van de verlenging voortaan in het beleid van de IND dan wel op het niveau van ministeriële regeling kan worden geregeld ingevolge het voorgestelde artikel 37, eerste lid, Vw 2000.

Uit artikel 35, achtste lid, Procedureverordening volgt dat in het nationaal recht termijnen moeten worden vastgesteld voor de afronding van de behandelingsprocedure indien een rechterlijke instantie de beslissing van de beslissingsautoriteit (de Minister van Asiel en Migratie) vernietigt en de zaak terugverwijst. Die termijnen moeten korter zijn dan de in dit artikel vastgelegde termijnen. Aan deze bepaling wordt uitvoering gegeven in het voorgestelde artikel 83bc dat hierna nader wordt toegelicht.

Onderdeel AI [artikel 43a beslistermijnen asielaanvraag tijdelijke bescherming]

Met dit onderdeel wordt in artikel 43a Vw 2000 inzake de beslistermijnen die gelden bij een asielaanvraag van een vreemdeling die tijdelijke bescherming geniet als bedoeld in Richtlijn tijdelijke bescherming 2001/55/EG, technische wijziging doorgevoerd in verband met het vervallen

van de artikelen 42 en 43 Vw 2000. De beslistermijn uit het eerste lid blijft ongewijzigd. In het tweede lid worden de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn uit artikel 35, tweede lid, Procedureverordening en het besluitmoratorium van overeenkomstige toepassing verklaard op deze aanvragen. Daarbij is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel AJ [artikel 44 technische wijziging afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel wordt in artikel 44 Vw 2000 een technische wijziging doorgevoerd in verband met het schrappen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Het eerste lid wordt gewijzigd; het vierde en vijfde lid vervallen. De regels inzake de verlenging van de verblijfstitel behorend bij de verblijfsvergunning asiel bedoeld in artikel 28 Vw worden nader uitgewerkt in de ministeriële regeling op grond van het voorgestelde artikel 9, zevende lid, Vw 2000.

Onderdeel AK [artikel 44a rechtsgevolgen overdrachtsbesluit]

Uit artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat de asielzoeker vanaf het moment van kennisgeving van een besluit tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat geen recht heeft op de opvangvoorzieningen als vermeld in de artikelen 17 tot en met 20 van de herschikte Opvangrichtlijn (toegang tot de arbeidsmarkt, tot taalcursussen, inburgeringscursussen of beroepsopleidingscursussen en tot materiele opvangvoorzieningen zoals huisvesting, voedsel en kleding) in een andere lidstaat dan die waar hij op grond van artikel 17, vierde lid van de Asiel- en migratiebeheerverordening aanwezig dient te zijn. Dit rechtsgevolg wordt in het voorgestelde artikel 44a, eerste lid, onderdeel d, Vw 2000 toegevoegd aan de rechtsgevolgen van het overdrachtsbesluit zoals in die bepaling opgenomen. Bepaald wordt dat de vreemdeling die niet in de lidstaat is waar hij vereist wordt aanwezig te zijn, niet langer aanspraak maakt op de voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen bedoeld in artikel 17 tot en met 20 van de Opvangrichtlijn, toegekend bij of krachtens de Wet COA of bij of krachtens een ander wettelijk voorschrift. Voorts wordt ter implementatie van artikel 21, tweede alinea, van de herschikte Opvangrichtlijn in het voorgestelde artikelonderdeel opgenomen dat dit in het overdrachtsbesluit wordt vermeld.

Artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening stelt wel als voorwaarde dat de asielzoeker conform artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van de Screeningsverordening en de artikelen 5 en 21 van de herschikte Opvangrichtlijn van tevoren in kennis moet zijn gesteld van de gevolgen. Daar wordt in de praktijk uitvoering aan gegeven met feitelijk handelen.

Aan het voorgestelde artikel 44a, eerste lid, onderdeel d, Vw 2000 wordt ter implementatie van artikel 21, eerste alinea, van de herschikte Opvangrichtlijn toegevoegd dat de Minister van Asiel en Migratie daarbij een minimale levensstandaard van ononderbroken toegang tot huisvesting, voedsel en kleding waarborgt. Deze norm volgt uit het Haqbin-arrest van het Hof van Justitie van de EU van 12 november 2019.⁷⁶ De Minister van Asiel en Migratie blijft verantwoordelijk om een minimale levensstandaard te waarborgen, die volgens het Hof van Justitie van de EU ononderbroken toegang tot huisvesting, voedsel en kleding inhoudt. Dit zijn elementaire behoeften waarin moet blijven worden voorzien ingevolge het artikel 18, eerste lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening, het Handvest voor de grondrechten van de EU en andere internationale verplichtingen.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat artikel 62b Vw 2000 inzake het ambtshalve genomen overdrachtsbesluit in dit licht geen aanpassing behoeft omdat het daarbij gaat om vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die zich op het grondgebied van Nederland bevinden, maar niet in een opvanglocatie verblijven.

Onderdeel AL [artikel 45 meervoudige asielbeschikking terugkeerbesluit]

Met dit onderdeel worden het eerste en tweede lid, van artikel 45 Vw 2000 technisch aangepast in verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Voorts wordt

⁷⁶ HvJ EU 12 november 2019, C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956 (*Haqbin*).

deze bepaling in overeenstemming gebracht met artikel 37 van de Procedureverordening dat vereist dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd conform de Terugkeerrichtlijn (in het bijzonder artikel 5) en het beginsel van non-refoulement wanneer een asielaanvraag wordt afgewezen als niet-ontvankelijk, ongegrond of kennelijk ongegrond ten aanzien van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus.

De hoofdregel van artikel 45, eerste lid, Vw 2000 is dat een afwijzende beschikking op de asielaanvraag op grond van artikel 45, eerste lid, Vw 2000 van rechtswege geldt als een terugkeerbesluit (tenzij reeds een eerder terugkeerbesluit is uitgevaardigd waaraan de vreemdeling niet heeft voldaan). Deze bepaling is momenteel op twee punten niet in overeenstemming met artikel 37 van de Procedureverordening.

Uit het arrest Hof van Justitie van de EU van 6 juli 2023 volgt dat de lidstaten geen terugkeerbesluit kunnen nemen tegen een derdelander van wie vaststaat dat hij voor onbepaalde tijd niet kan worden verwijderd naar het beoogde land van bestemming wegens het beginsel van non-refoulement zoals o.a. bedoeld in artikel 3 EVRM. In de huidige nationale systematiek is er geen uitzondering op deze hoofdregel. De rechtbank Den Haag heeft de wetgever in een uitspraak van 16 november 2023 meegegeven op korte termijn een oplossing te bieden voor dit probleem.⁷⁷

Dit probleem is ook aan de orde in het geval van een alleenstaande minderjarige vreemdeling van wie nog niet is vastgesteld dat hij in het land van herkomst dan wel terugkeer adequaat wordt opgevangen. Uit het arrest TQ van het Hof van Justitie van de EU van 14 januari 2021 volgt dat de Nederlandse praktijk waarbij in deze gevallen automatisch een terugkeerbesluit wordt genomen, in strijd is met het Unierecht, namelijk met artikel 5, aanhef en onder a, van de Terugkeerrichtlijn en artikel 24, tweede lid, van het Handvest van de grondrechten van de EU. Uit deze bepalingen van de Terugkeerrichtlijn vloeit volgens het Hof van Justitie van de EU de verplichting voor de betrokken lidstaat voort om vóórdat een terugkeerbesluit wordt genomen, concreet te onderzoeken of er voor de niet-begeleide minderjarige adequate opvang beschikbaar is in het land van terugkeer.⁷⁸

Om deze strijdigheid met het Unierecht in de nationale systematiek op te lossen, wordt in artikel 45, derde lid, Vw 2000 geregeld dat de beschikking waarbij een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28, wordt afgewezen niet geldt als terugkeerbesluit, indien dat niet in overeenstemming is met de Terugkeerrichtlijn en het beginsel van non-refoulement.

In vorenbedoelde gevallen waarin geen meeromvattende asielbeschikking als bedoeld in artikel 45, eerste lid, Vw 2000 kan worden genomen, kan (op het moment dat dit in overeenstemming is met de Terugkeerrichtlijn of het beginsel van non-refoulement) op grond van artikel 62a Vw 2000 een separaat terugkeerbesluit worden genomen.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat om redenen van wetstechnische consistentie een gelijklopende wijziging wordt voorgesteld in artikel 27 Vw 2000 inzake de meervoudige afwijzende beschikking op reguliere gronden.

Het huidige artikel 45, derde lid, Vw 2000 dat betrekking heeft op de schorsende werking van de meeromvattende beschikking in de beroepsfase kan komen te vervallen omdat de schorsende werking van het besluit op de asielaanvraag en het terugkeerbesluit voortaan is geregeld in artikel 68 van de Procedureverordening.

Onderdeel AM [nieuw artikel 45aa overeenkomstige toepassing EU-onderdanen]

Ingevolge artikel 2, derde lid, van de Procedureverordening kunnen lidstaten besluiten deze verordening toe te passen op asielaanvragen waar de Kwalificatieverordening niet van toepassing is. Er wordt voor gekozen de Procedureverordening en de bij of krachtens de Vw 2000 gegeven regels ter uitvoering daarvan van toepassing te verklaren op de aanvraag om een verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28, die is ingediend door een gemeenschapsonderdaan. Dat betekent dat de asielaanvragen van gemeenschapsonderdanen op

⁷⁷ Rb. Den Haag 16 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17863.

⁷⁸ HvJ EU 14 januari 2021, C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9 (TQ).

dezelfde manier volgens snellere procedures wordt behandeld en dat voor deze groep dezelfde waarborgen gelden als voor derdelanders.

Onderdeel AN [artikel 45b technische wijziging i.v.m. tweestatusstelsel]

Met dit onderdeel wordt in artikel 45b, eerste lid, Vw 2000 een technische wijziging doorgevoerd in verband met de invoering van een tweestatusstelsel. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel AO [artikel 45c technische wijziging i.v.m. tweestatusstelsel en afschaffen verblijfsvergunning onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel wordt in artikel 45c, eerste lid, Vw 2000 een technische wijziging doorgevoerd in verband met de invoering van een tweestatusstelsel. Voor een nadere toelichting daarop wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel AP [artikel 45f voornemenprocedure vervalt]

In verband met het schrappen van de voornemenprocedure uit de artikelen 39 en 41 Vw 2000 en de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vervalt ook artikel 45f Vw 2000. In dit artikel is geregeld dat de voornemenprocedure van toepassing is wanneer de aanvraag voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen is ingediend door een vreemdeling die internationale bescherming geniet en zijn aanvraag wordt afgewezen of als zijn EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen met een aantekening waaruit de internationale bescherming blijkt als bedoeld in artikel 45c Vw 2000 wordt ingetrokken dan wel als de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen wordt verleend zonder die beschermingsaantekening. De voornemenprocedure is bij de implementatie van de Richtlijn langdurig ingezetenen van overeenkomstige toepassing verklaard bij de behandeling van aanvragen om een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen voor vreemdelingen met een asielachtergrond, omdat de toets die daarbij werd aangelegd inhoudelijk gelijk was aan de toets die werd uitgevoerd bij de behandeling van een aanvraag om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.⁷⁹ Nu zowel de voornemenprocedure in de asielprocedure als de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd komen te vervallen, is er geen reden meer de voornemenprocedure nog toe te passen op de gevallen bedoeld in artikel 45f Vw 2000.

Omdat het hier niet gaat om aanvragen om verblijf die onder het bereik van de Procedureverordening vallen, worden – anders dan bij de behandeling van een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd - de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb niet buiten toepassing verklaard. In het beleid van de IND wordt vormgegeven hoe hieraan gevolg wordt gegeven.

Onderdeel AQ [artikel 50 screening op het grondgebied]

De Screeningsverordening verplicht lidstaten in artikel 7 van die verordening om in het nationale recht bepalingen vast te leggen die ervoor zorgen dat de personen die op grond van artikel 7 van de Screeningsverordening gescreend worden op het grondgebied van de lidstaat voor de duur van de screening ter beschikking blijven van de autoriteiten op de in artikel 8, tweede lid bedoelde locaties, om elk risico op onderduiken en mogelijke bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid als gevolg van dergelijk onderduiken te voorkomen. Met de wijziging van artikel 50 Vw 2000 wordt voorzien in een grondslag voor het opleggen van dergelijke maatregelen indien artikel 7 van de Screeningsverordening van toepassing is. Dit met inachtneming van de voorschriften die de Screeningsverordening daaraan stelt.

Onderdeel AR [artikel 55 beschikbaarheidsplicht / toewijzing aan geografisch gebied]

Artikel 8 van de herschikte Opvangrichtlijn kent lidstaten in het eerste lid de bevoegdheid toe om asielzoekers toe te wijzen aan een geografisch gebied op hun grondgebied waarbinnen zij zich vrij kunnen bewegen gedurende de duur van de behandeling van de asielaanvraag als bedoeld in de Procedureverordening. Asielzoekers dienen op grond van het tweede lid overeenkomstig artikel 5

⁷⁹ Kamerstukken II, 2012/13, 33 581, nr. 3.

van de herschikte Opvangrichtlijn in kennis te worden gesteld van hun toewijzing van een geografisch gebied en de grenzen daarvan. In Nederland wordt asielzoekers op grond van het huidige artikel 55, eerste lid, Vw 2000 de verplichting opgelegd om zich in verband met het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag om een verblijfsvergunning beschikbaar te houden op een door de Minister van Asiel en Migratie aangewezen plaats, overeenkomstig hem daartoe door de bevoegde autoriteit gegeven aanwijzingen (de beschikbaarheidsplicht). Artikel 8 van de Opvangrichtlijn krijgt vorm via deze bevoegdheid. De uitvoering daarvan krijgt thans vorm in de praktijk. Aan artikel 55 Vw 2000 wordt met dit onderdeel de mogelijkheid toegevoegd (voorgesteld vierde lid) om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de toepassing van het eerste lid. De verplichting om asielzoekers in kennis te stellen van de beschikbaarheidsplicht en andere uitwerking die ingevolge artikel 8, zevende lid, van de herschikte Opvangrichtlijn noodzakelijk is, kan zodoende op een lager niveau van regelgeving gestalte krijgen.

Voorts wordt in het eerste lid een omissie hersteld. Abusievelijk zijn thans alleen de vreemdelingen met rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f, Vw 2000 genoemd in artikel 55, eerste lid, Vw 2000. Daar wordt aan toegevoegd de vreemdelingen die rechtmatig verblijf hebben op grond van artikel 8, aanhef en onder h, Vw 2000: de vreemdelingen die in afwachting zijn van de uitkomst van een (bezwaarschriftprocedure of) rechterlijke procedure en uitzetting gedurende die periode achterwege moet blijven.

Onderdeel AS [artikel 56 gebiedsgebod voor asielzoekers]

De herschikte Opvangrichtlijn (artikel 9) breidt de mogelijkheden uit om asielzoekers en met name asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen (de opvolger van de Dublin III-verordening) tijdens de asielprocedure te beperken in hun bewegingsvrijheid (ofwel een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen), wanneer er sprake is van een risico op onderduiken. Met dit onderdeel wordt daarvoor een grondslag gecreëerd in artikel 56, eerste lid, Vw 2000 – de grondslag voor het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel. De objectieve criteria aan de hand waarvan moet worden bepaald er een onderduikrisico bestaat worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uitgewerkt. Daarbij worden ook regels gesteld over de duur en de omstandigheden van de vrijheidsbeperking.⁸⁰ Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

In paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de toelichting is vermeld dat zoveel mogelijk harmonisatie wordt beoogd van de regels inzake vrijheidsbeperking van asielzoekers die onder de Opvangrichtlijn vallen als van vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen. Met het oog op terugkeer is bewaring van de vreemdeling mogelijk op basis van de Terugkeerrichtlijn; de vrijheidsbeperkende maatregel uit hoofde van artikel 56 Vw 2000 geldt daarbij als minder ingrijpend alternatief in o.a. het geval waarin sprake is van het risico op onderduiken (artikelen 7, derde lid, en 15 van de Terugkeerrichtlijn). Dat uitgangspunt ligt mede ten grondslag aan het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring waarin een specifieke regeling wordt voorgesteld voor vrijheidsbeperking van de vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen. Op het niveau van algemene maatregel van bestuur wordt nadere uitwerking gegeven aan de beoogde harmonisatie van de regelgeving ter zake van vrijheidsbeperking van asielzoekers die onder de Opvangrichtlijn vallen en vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen in het geval waarin sprake is van een risico op onderduiken.

Onderdeel AT [artikel 59a bewaring vreemdelingen die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen]

Met dit onderdeel wordt in artikel 59a, eerste lid, Vw 2000 inzake de grondslag voor bewaring van vreemdelingen die onder de Dublinverordening en voortaan onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen, de verwijzing naar artikel 28 van de Dublinverordening vervangen door verwijzing naar de equivalente bepaling van artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Het betreft hier de implementatie van de bewaringsgrond voor asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen uit artikel 10, vierde lid,

⁸⁰ Hiermee wordt aangesloten op de systematiek van de vrijheidsbeperkende maatregel zoals voorzien in het voorgestelde artikel 56a Vw 2000 uit het voorstel voor de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, artikel 99, onderdeel H (Kamerstukken I 2017/18, 34 309).

onderdeel g, van de herschikte Opvangrichtlijn. Het wordt in meer gevallen mogelijk om asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen in bewaring te stellen bij een onderduikrisico: het onderduikrisico hoeft op grond van artikel 44, tweede lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening namelijk niet langer 'significant' te zijn. De gronden voor bewaring bij een onderduikrisico worden op lager niveau van regelgeving nader uitgewerkt.

Daarnaast wordt in het voorgestelde derde lid opgenomen dat het voorgestelde artikel 59b, eerste lid, onderdeel e, Vw 2000, dat betrekking heeft op de bewaring van asielzoekers, van overeenkomstige toepassing is op de asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen en op grond van artikel 59a Vw 2000 in bewaring worden gesteld. Het gaat hierbij om de implementatie van artikel 10, vierde lid, onderdeel c, van de herschikte Opvangrichtlijn dat een grondslag introduceert voor bewaring indien dat noodzakelijk is ten behoeve van de handhaving van een vrijheidsbeperkende maatregel (de voorgestelde aanpassing van artikel 56, eerste lid, Vw 2000) in het geval de vreemdeling die maatregel niet naleeft en het onderduikrisico blijft bestaan.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Onderdeel AU [artikel 59b bewaring asielzoekers]

Met dit onderdeel wordt artikel 59b Vw 2000 inzake de bewaring van asielzoekers gewijzigd naar aanleiding van de herschikte Opvangrichtlijn en de Procedureverordening.

Technische aanpassing

In de eerste plaats wordt artikel 59b Vw 2000 in technische zin in overeenstemming gebracht met de herschikte Opvangrichtlijn. De bewaringsgrondslag van artikel 10, vierde lid, onderdeel b, van de herschikte Opvangrichtlijn – om de gegevens vast te stellen die ten grondslag liggen aan een verzoek om internationale bescherming en die niet zouden kunnen worden verkregen indien de aanvrager niet in bewaring zou worden gehouden, met name wanneer sprake is van een onderduikrisico – wordt in verband met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 4 februari 2021 overgenomen in artikel 59b, eerste lid, onderdeel b, Vw 2000.⁸¹

Daarnaast wordt aan het eerste lid een nieuw onderdeel toegevoegd ter implementatie van de bewaringsgrond van artikel 10, vierde lid, onderdeel c, van de herschikte Opvangrichtlijn indien dat noodzakelijk is ten behoeve van de handhaving van een vrijheidsbeperkende maatregel (de voorgestelde aanpassing van artikel 56, eerste lid, Vw 2000) in het geval de vreemdeling die maatregel niet naleeft en het onderduikrisico blijft bestaan. Het tweede en derde lid worden hier technisch aan aangepast.

Herziening termijnen voor bewaring van asielzoekers

Het Asiel- en migratiepact geeft aanleiding tot herziening van de wettelijke regeling inzake de termijnen voor bewaring van asielzoekers op grond van artikel 59b Vw 2000.

Vreemdelingenbewaring is een bestuursrechtelijk instrument om onrechtmatig binnenreizen van Nederland te voorkomen en een effectief terugkeerbeleid te bevorderen. Anders dan bij strafrechtelijke detentie gaat het niet om leedtoevoeging, maar om het beschikbaar houden van de vreemdeling ter voorkoming van het (verder) inreizen van Nederlands of Europees grondgebied of ter fine van uitzetting. Vooropgesteld wordt dat rechtmatig verblijvende vreemdelingen, waaronder asielzoekers tijdens de behandeling van de asielaanvraag, in beginsel niet in bewaring worden gesteld. Nederland is hierbij gebonden aan het EVRM, in het bijzonder aan artikel 5, eerste lid aanhef en onder f. Uit die bepaling volgt dat een ieder recht heeft op vrijheid en veiligheid van zijn persoon en dat niemand zijn vrijheid mag worden ontnomen, behalve overeenkomstig een wettelijk voorgeschreven procedure, in het geval van rechtmatige arrestatie of detentie van een persoon teneinde hem te beletten op onrechtmatige wijze het land binnen te komen, of van een persoon waartegen een uitwijzings- of uitleveringsprocedure hangende is. Slechts indien sprake is van een welomschreven belang, dat binnen de grenzen van artikel 5, eerste lid onderdeel f, EVRM

⁸¹ ABRvS 4 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:230.

als grondslag voor bewaring kan worden aangemerkt, zal een rechtmatig verblijvende vreemdeling in bewaring worden gesteld.

Dit belang dient te worden aangetoond aan de hand van objectieve omstandigheden van het geval en dient in alle gevallen te zijn verbonden met het belang van het voorkomen van het verkrijgen van toegang of om het verblijf te kunnen beëindigen na een afwijzende beschikking op de verblijfsaanvraag. Omdat bewaring een maatregel is die ingrijpt in het recht op bewegingsvrijheid van de vreemdeling, is deze maatregel aan strikte eisen verbonden. De herschikte Opvangrichtlijn somt in artikel 10, vierde lid limitatief de gronden voor inbewaringstelling op en bevat voorts de verplichting tot het opnemen van de gronden voor bewaring in de nationale wetgeving. Kenmerkend voor de systematiek onder de herschikte Opvangrichtlijn is dat de vreemdeling in verschillende situaties met verschillende oogmerken in bewaring kan worden gesteld. Voor deze verschillende situaties en oogmerken biedt de richtlijn afzonderlijke gronden voor bewaring. Dit betreft een voortzetting van de huidige Opvangrichtlijn.

Vreemdelingenbewaring is een inbreuk op de bewegingsvrijheid van de vreemdeling. Een dergelijke beperking is slechts toegestaan indien deze noodzakelijk is met het oog op een welomschreven maatschappelijk belang en proportioneel is met het oog op het realiseren van dit belang. Hierom kan bewaring slechts plaatsvinden indien er geen lichter middel voorhanden is, dat even effectief is. Deze algemene vereisten gelden voor alle vormen van bewaring, en zijn een nadere specificatie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de uitoefening van de bevoegdheid tot bewaring. Bewaring dient met onmiddellijke ingang te worden opgeheven wanneer het doel daarvoor niet langer bestaat, en er geen andere grond voor het voortzetten van de inbewaringstelling bestaat. Ook dient de bewaring onmiddellijk te worden opgeheven wanneer de vreemdeling heeft aangegeven Nederland te willen verlaten en hiervoor de gelegenheid bestaat.

Wat betreft de duur van de bewaring bevatten de huidige noch de herschikte Opvangrichtlijn regels over hoe lang de bewaring maximaal mag duren. Uit artikel 11, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn volgt dat een asielzoeker slechts in bewaring wordt gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zo lang als de in artikel 10, vierde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn genoemde redenen van toepassing zijn. Uit het noodzakelijkheidsbeginsel vloeit voort dat bewaring niet langer duurt dan noodzakelijk met het oog op het beoogde doel. Het is aan de nationale wetgever om termijnen te stellen.

Thans kent de Vw 2000 een gedifferentieerde regeling voor de duur van de bewaring, waarbij verschillende termijnen voor verschillende grondslagen gelden, kort samengevat in beginsel vier weken, met mogelijkheid van verlenging tot zes weken in het geval een voornemenprocedure wordt toegepast en verdere verlenging tot ten hoogste drie maanden in het geval de vreemdeling beroep bij de rechter instelt. De aanname was destijds dat deze termijnen in de praktijk zouden volstaan. Indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde kan de bewaring zes maanden duren, met een mogelijkheid tot verlenging van ten hoogste negen maanden indien sprake is van complexe feitelijke en juridische omstandigheden die betrekking hebben op de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28; en een zwaarwegend belang van openbare orde of nationale veiligheid. De termijn van zes maanden en de mogelijkheid van verlenging van maximaal negen maanden sluiten aan op de termijnen voor het nemen van een besluit zoals neergelegd in de Procedurerichtlijn. Bij het bepalen van deze termijn is een verband gelegd tussen de termijn voor bewaring in voornoemde gevallen en de termijnen die gelden voor de behandeling van de asielaanvraag alsmede mogelijkheden tot verlenging daarvan.⁸²

Dit uitgangspunt – er is een verband tussen de duur van de behandeling van de asielaanvraag en de gronden voor bewaring in de fase van de asielprocedure dat een vreemdeling asielzoeker is – ligt ook ten grondslag aan het voorstel voor een nieuwe maximale wettelijke termijn voor bewaring. De redenen om een asielzoeker in bewaring te kunnen stellen uit de herschikte Opvangrichtlijn doen zich immers voor gedurende de behandeling van de asielaanvraag. Voor een goede werking en uitvoering van het Asiel- en migratiepact is het wenselijk en verdedigbaar om de termijnen voor bewaring te laten aansluiten op de termijnen uit artikel 35 van de

⁸² Kamerstukken II 2014/15, 34 088, nr. 3.

Procedureverordening waarbinnen een asielaanvraag moet worden behandeld. Voor standaardgevallen waarin de gegrondheid van een asielaanvraag wordt onderzocht (zaken waarin niet de versnelde behandelingsprocedure van toepassing is) bepaalt artikel 35, vierde lid, van de Procedureverordening dat de behandeling van de asielaanvraag binnen zes maanden moet zijn afgerond. Deze termijn kan op grond van artikel 35, vijfde lid, met maximaal zes maanden worden verlengd onder de in dat lid bedoelde voorwaarden.

Ter implementatie van artikel 11, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn en in opvolging van artikel 35, vierde en vijfde lid, van de Procedureverordening wordt voorgesteld de termijn voor bewaring van asielzoeker in artikel 59b Vw 2000, tweede en derde lid, Vw 2000 als volgt te regelen. In het tweede lid wordt opgenomen dat de bewaring krachtens het eerste lid, zo kort mogelijk duurt, uitsluitend zo lang de in het eerste lid genoemde gronden van toepassing zijn en niet langer dan zes maanden duurt. In het derde lid wordt geregeld dat de bewaring met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd indien er sprake is van a) complexe feitelijke of juridische kwesties of b) de vertraging in de behandeling van de aanvraag om een verblijfsvergunning asiël, als bedoeld in artikel 28 Vw 2000, duidelijk en uitsluitend kan worden toegeschreven aan het feit dat de vreemdeling de krachtens artikel 9 van de Procedureverordening op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de bewaring in alle gevallen zes maanden duurt en met zes maanden wordt verlengd. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om een maximale termijn; in alle gevallen moet een individuele beoordeling plaatsvinden aan de hand van de omstandigheden van het geval; moet de bewaring zo kort mogelijk duren en mag de bewaring uitsluitend zo lang duren als een van de bewaringsgronden van toepassing is. Uit artikel 59c, eerste lid, Vw 2000 volgt dat een vreemdeling slechts in bewaring wordt gesteld voor zover geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. In de voorgestelde aanpassing van artikel 59c Vw 2000 wordt daar ter implementatie van artikel 11, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn aan toegevoegd dat het besluit tot bewaring op grond van artikel 59a of 59b de feitelijke en juridische gronden worden vermeld waarop de bewaring is gebaseerd en de reden dat geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Op deze wijze zal de termijn van de bewaring en de redenen die daaraan ten grondslag worden gelegd toetsbaar zijn voor de rechter.

Elementaire waarborgen

Aan het slot worden twee leden toegevoegd om een aantal elementaire waarborgen met betrekking tot de bewaring expliciet te maken. In het voorgestelde vierde lid wordt ter implementatie van artikel 10, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn opgenomen dat de vreemdeling niet in bewaring wordt gesteld om de enkele reden dat hij een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiël als bedoeld in artikel 28 heeft ingediend of op basis van zijn nationaliteit. Ook wordt ter implementatie van genoemde bepaling opgenomen dat bewaring niet bestraffend van aard mag zijn. De norm dat de bewaring alleen mag worden gebaseerd op de in artikel 10, eerste lid, van de herschikte Opvangrichtlijn genoemde gronden, volgt uit het uitputtende karakter van de implementatie daarvan in artikel 59b Vw 2000.

Waarborgen minderjarigen

Voorts wordt ter implementatie van artikel 13, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn in het voorgestelde vijfde lid opgenomen dat een minderjarige vreemdeling niet in bewaring wordt gesteld, behoudens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen uitzonderlijke omstandigheden en slechts in laatste instantie wanneer de bewaring naar het oordeel van de Minister van Asiel en Migratie in het belang van de minderjarige vreemdeling is. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de bewaring van de minderjarige vreemdeling en de waarborgen die daarbij gelden. Deze specifieke delegatiegrondslag benadrukt ten opzichte van de delegatiegrondslag van artikel 60 Vw 2000 het verplichtende karakter van nadere normering van dit onderwerp. Dat de bewaring van minderjarigen op grond van artikel 59b Vw 2000 slechts in laatste instantie is toegestaan voor zover geen minder

dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast volgt reeds uit artikel 59c Vw 2000.

Onderdeel AV [artikel 59c motiveringsplicht bewaring]

Ter implementatie van artikel 11, tweede lid, van de herschikte Opvangrichtlijn wordt aan artikel 59c Vw 2000 in het voorgestelde derde lid toegevoegd dat in het besluit tot bewaring op grond van artikel 59a of 59b de feitelijke en juridische gronden worden vermeld waarop de bewaring is gebaseerd en de reden dat geen minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, bedoeld in het eerste lid.

Onderdeel AW [artikel 62b technische aanpassing ambtshalve overdrachtsbesluit]

Met dit onderdeel wordt de verwijzing in artikel 62b naar de Dublinverordening vervangen door verwijzing naar de Asiel- en migratiebeheerverordening. Hier is geen inhoudelijke wijziging mee beoogd.

Onderdeel AX [artikel 63a technische aanpassing overdracht]

Met dit onderdeel wordt de verwijzing in artikel 63a naar de Dublinverordening vervangen door verwijzing naar de Asiel- en migratiebeheerverordening. Hier is geen inhoudelijke wijziging mee beoogd.

Onderdeel AY [Artikel 69 termijnen instellen beroep]

Met dit onderdeel wordt uitvoering gegeven aan artikel 67, zevende lid, van de Procedureverordening dat bepaalt dat de lidstaten in het nationale recht ten aanzien van asielaanvragers, vreemdelingen van wie de verblijfsvergunning asiel wordt ingetrokken en vreemdelingen die in aanmerking komen voor de subsidiairebeschermingsstatus, maar niet voor de vluchtelingenstatus, de termijn vaststelt waarbinnen beroep kan worden ingesteld. Daarbij geldt dat de termijn voor het instellen van beroep moet worden gesteld op minimaal vijf dagen en maximaal tien dagen in het geval waarbij de asielaanvraag niet-ontvankelijk is verklaard, impliciet is ingetrokken of als ongegrond of kennelijk ongegrond is afgewezen indien zich op het moment waarop het besluit is genomen een van de in artikel 42, eerste of derde lid, van de Procedureverordening bedoelde omstandigheden voordeed. In alle andere gevallen moet de termijn voor het instellen van beroep worden gesteld op minimaal twee weken en maximaal één maand.

Voorts wordt uitvoering gegeven aan artikel 43, tweede lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening waaruit volgt dat in het nationaal recht de termijn voor het instellen van beroep bij de rechter moet worden vastgesteld op ten minste een week maar niet meer dan drie weken na de kennisgeving van een overdrachtsbesluit.

De termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld blijft in overeenstemming met artikel 67, zevende lid, onderdeel a, van de Procedureverordening in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, Vw 2000 op één week (de huidige termijn dus) staan indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30, eerste lid, Vw 2000 (en dat op grond van artikel 44a Vw 2000 te gelden heeft als een overdrachtsbesluit in de zin van de Asiel- en migratiebeheerverordening), niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000, is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000 of buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c Vw 2000.

De termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld bedraagt op grond van het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, Vw 2000 ook één week indien de aanvraag in de asielgrensprocedure niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 Vw 2000, niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000 of is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b.

De termijn waarbinnen beroep moet worden ingesteld wordt in overeenstemming met artikel 67, zevende lid, onderdeel b, van de Procedureverordening in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel b, Vw 2000 verkort van vier weken naar twee weken indien de aanvraag tot het

verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 is ingewilligd op grond van artikel 29a Vw 2000 (subsidiarebeschermingsstatus) of is afgewezen als ongegrond op grond van artikel 31 Vw 2000, of de verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 is ingetrokken op grond van artikel 32. Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de termijn voor het instellen van beroep op twee weken in plaats van vier weken te stellen, om de doorloop in de asielketen te bevorderen.

In het huidige artikel 69, vierde lid, Vw 2000 is reeds geregeld dat de beroepstermijn één week bedraagt indien het beroep zich richt tegen een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 62b Vw 2000. Aan artikel 43, tweede lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening wordt dus uitvoering gegeven door de termijn voor het instellen van beroep vast te stellen op één week in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, onderdeel 1°, Vw 2000, dat betrekking heeft op het besluit tot het niet in behandeling nemen van de asielaanvraag op grond van artikel 30 Vw 2000 en dat heeft te gelden als overdrachtsbesluit op grond van artikel 44a, eerste lid, Vw 2000; en door middel van het bestaande artikel 69, vierde lid, Vw 2000 dat betrekking heeft op het ambtshalve genomen overdrachtsbesluit in de zin van artikel 62b Vw 2000.

Onderdeel AZ [artikel 79 technische wijziging afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd en voornemen]

Met dit onderdeel wordt artikel 79 Vw 2000 technisch aangepast in verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd en de voornemenprocedure in asielzaken. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel BA [artikel 80 uitsluiten beroep]

Met dit onderdeel wordt in een nieuw artikel 80 Vw 2000 gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Procedureverordening biedt om in bepaalde gevallen de mogelijkheid tot beroep bij de rechter uit te sluiten. Ter uitvoering van artikel 67, eerste lid, tweede alinea, van de Procedureverordening wordt beroep bij de rechter uitgesloten tegen het besluit tot intrekking van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 32, indien een van de gronden van artikel 66, zesde lid, van de Procedureverordening van toepassing is. Het gaat daarbij om de volgende gevallen indien de onderdaan van een derde land of de staatloze:

- ondubbelzinnig afziet van zijn of haar erkenning als persoon die internationale bescherming geniet;
- een onderdaan is geworden van een lidstaat, of
- vervolgens in een andere lidstaat internationale bescherming heeft gekregen.

In de tweede plaats wordt van beroep bij de rechter uitgesloten het besluit tot buitenbehandelingstelling bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000 bij een expliciete intrekking van de asielaanvraag. Ingevolge artikel 40, derde lid, van de Procedureverordening is die beslissing definitief en niet vatbaar voor beroep bij de rechter.

Onderdeel BB [artikel 82 schorsende werking beroep]

Met dit onderdeel wordt artikel 82 Vw 2000 inzake de schorsende werking van het beroep in eerste aanleg in overeenstemming gebracht met artikel 68 van de Procedureverordening en artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Artikel 68 van de Procedureverordening en artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening bevatten een uitputtend kader voor de schorsende werking van het beroep in eerste aanleg en nopen daarom tot aanpassing van artikel 82 Vw 2000, welk artikel de regels stelt over schorsende werking in onder andere asielzaken. Ingevolge artikel 79 Vw 2000 is artikel 82, eerste lid, Vw 2000 ook van toepassing op zaken die langdurig ingezetenen betreffen en besluiten over verstrekkingen in de zin van de Wet COA. Deze zaken vallen niet onder de Procedureverordening en de Asiel- en migratiebeheerverordening, dus de bestaande regels uit artikel 82 Vw 2000 moeten voor deze zaken behouden blijven.

Voor asielzaken die onder het bereik van artikel 68 van de Procedureverordening vallen, geldt voortaan de hoofdregel van automatische schorsende werking (ook van het terugkeerbesluit) uit

artikel 68, eerste en tweede lid, van de Procedureverordening. Dit wordt aan artikel 82, eerste lid, Vw 2000 toegevoegd.

Aan artikel 82, tweede lid, Vw 2000 wordt toegevoegd dat het eerste lid niet van toepassing is, indien artikel 68, derde lid, van de Procedureverordening (het voorgestelde onderdeel a) of artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening (het voorgestelde onderdeel b) van toepassing is. In die gevallen kan de bestuursrechter worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen op de voet van artikel 8:81 Awb. (In artikel 8:81 Awb is aangegeven dat het verzoek om voorlopige voorziening zo spoedig mogelijk wordt gedaan, maar verbindt daar geen concrete termijn aan).

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 oktober 2018 vervalt het huidige artikel 82, tweede lid, onderdeel e, Vw 2000. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat toepassing van artikel 4:6 Awb niet mogelijk is indien het eerdere besluit strekte tot het niet in behandeling nemen vanwege de vaststelling op grond van de Dublinverordening dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag. Voor de toepassing van artikel 4:6, tweede lid, Awb moet sprake zijn van een eerder afwijzend besluit.⁸³ Aangezien deze situatie niet meer voorkomt naar aanleiding van voornoemde uitspraak, kan deze bepaling vervallen.

In artikel 68, vijfde lid, onderdeel a, van de Procedureverordening staat dat de asielaanvrager of de vreemdeling van wie de internationale bescherming wordt ingetrokken ten minste vijf dagen krijgt om een verzoek in te dienen om op het grondgebied te mogen blijven in afwachting van de uitkomst van de voorziening in rechte. Deze vijf dagen-termijn start ingevolge artikel 68, vijfde lid, van de Procedureverordening vanaf de datum waarop aan de vreemdeling kennis is gegeven van de beslissing. Gelet daarop wordt in artikel 82, vijfde lid, Vw 2000 geregeld dat het verzoek om een voorlopige voorziening, als bedoeld in artikel 68, vierde lid, van de Procedureverordening, wordt ingediend binnen een week na de bekendmaking van de verblijfsvergunning asiël, bedoeld in artikel 28 of het besluit tot intrekking daarvan, bedoeld in artikel 32.

Deze termijn loopt gelijk met de termijn voor het instellen van het beroep in zaken die in de verkorte procedure zijn behandeld en dient om de doorlooptijden in dergelijke zaken te bevorderen. De bedoeling is dat het verzoek om een voorlopige voorziening gelijktijdig met het instellen van het beroep wordt ingediend bij de rechtbank.

Uit artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat in het nationaal recht een redelijke termijn moet worden vastgelegd na de kennisgeving van het overdrachtsbesluit, die in ieder geval niet langer mag zijn dan de door de lidstaten op grond van het tweede lid van artikel 43 vastgestelde termijn voor het instellen van beroep bij de rechter, waarin de vreemdeling een rechterlijke instantie kan verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van zijn of haar beroep of bezwaar. Die termijn wordt vastgesteld op één week in het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel a, onderdeel 1° Vw 2000 (besluit tot niet in behandeling nemen op grond van artikel 30, eerste lid, Vw 2000, dat heeft te gelden als overdrachtsbesluit in de zin van artikel 44a, eerste lid, Vw 2000) en volgt daarnaast uit het bestaande artikel 69, vierde lid, Vw 2000 voor het ambtshalve overdrachtsbesluit op grond van artikel 62b Vw 2000.

De lidstaten mogen in hun nationale recht bepalen dat het verzoek om de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten samen met het beroep bij de rechter moet worden ingediend. De lidstaten zorgen ervoor dat er een doeltreffend rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek is gegeven. In het voorgestelde artikel 82, zesde lid, Vw 2000 wordt geregeld dat het verzoek om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening gelijktijdig wordt ingediend met het beroepschrift tegen een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a, of artikel 62b. Effectief betekent dat dat hier een termijn van een week na de kennisgeving voor geldt. Daarnaast wordt in artikel 82, zesde lid, Vw 2000 opgenomen dat overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening de werking van een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a of 62b niet wordt opgeschort indien de

⁸³ ABRvS 25 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3504.

vreemdeling geen verzoek om een voorlopige voorziening heeft ingediend. Hiermee wordt de verhouding tot artikel 8:81 Awb bepaald.

Aangenomen wordt dat indien het verzoek om een voorlopige voorziening niet binnen de termijn van een week en niet gelijktijdig met het beroepschrift is ingediend en de termijnoverschrijding niet verschoonbaar is, de voorzieningenrechter het verzoek op de voet van artikel 8:84, tweede lid, onderdeel b, Awb niet-ontvankelijk zal verklaren, tenzij de rechter dit niet verenigbaar acht met het beginsel van non-refoulement.

In het geval de vreemdeling tijdelijke bescherming heeft, geldt de hoofdregel van artikel 82, eerste lid, Vw 2000 (het beroep heeft automatische schorsende werking).

Onderdeel BC [artikel 83 technische wijziging afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel wordt artikel 83 Vw 2000 technisch gewijzigd in verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel BD [artikel 83b termijn uitspraak rechtbank]

Met dit onderdeel wordt uitvoering gegeven aan de artikelen 67, eerste lid, en 69 van de Procedureverordening waaruit volgt dat de lidstaten in hun nationale recht redelijke termijnen vaststellen waarbinnen beslissingen door de rechterlijke instantie moeten worden onderzocht ingevolge het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. De voorgestelde wijziging van artikel 83b Vw 2000 sluit aan bij de bestaande termijnen in de Vw 2000 waarbinnen de rechtbank uitspraak doet over het beroep van een asielaanvrager.

De termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet over het beroep van een asielaanvrager blijft in het voorgestelde derde lid op 23 weken staan, indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 is afgewezen als ongegrond op grond van artikel 31 Vw 2000 of is ingetrokken op grond van artikel 32 Vw 2000. Uit artikel 67, tweede lid, van de Procedureverordening volgt dat vreemdelingen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, recht hebben op een doeltreffende voorziening in rechte tegen een besluit waarin hun asielaanvraag ongegrond is verklaard met betrekking tot de vluchtelingenstatus. Voor deze zaken zal de termijn ook op 23 weken worden gesteld. De termijn uit het huidige eerste lid komt te vervallen omdat de versnelde asielprocedure uit het Vb 2000 waaraan wordt gerefereerd komt te vervallen in verband met schrappen van extra nationale procedurele stappen.

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 oktober 2018 vervalt het huidige artikel 83, derde lid, onderdeel b, Vw 2000. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat toepassing van artikel 4:6 Awb niet mogelijk is indien het eerdere besluit strekte tot het niet in behandeling nemen vanwege de vaststelling op grond van de Dublinverordening dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag. Voor de toepassing van artikel 4:6, tweede lid, Awb moet sprake zijn van een eerder afwijzend besluit.⁸⁴ Aangezien deze situatie niet meer voorkomt naar aanleiding van voornoemde uitspraak, kan deze bepaling vervallen.

Voorts blijft de termijn in het voorgestelde eerste lid waarbinnen de rechtbank uitspraak doet over het beroep van de asielaanvrager op vier weken staan indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 Vw 2000 (overdrachtsbesluit in de zin van artikel 44a, eerste lid, Vw 2000), niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a Vw 2000, is afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van artikel 30b Vw 2000, is afgewezen met toepassing van artikel 4:6 van de Awb, onder verwijzing naar een besluit waarin met toepassing van de Asiel- en migratiebeheerverordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag of buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c Vw 2000.

Voor asielaanvragen die zijn behandeld in de asielgrensprocedure, geldt ingevolge het voorgestelde tweede lid een afwijkende termijn van maximaal zes weken. In het algemeen deel van de toelichting wordt dit nader toegelicht.

⁸⁴ ABRvS 25 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3504.

Het vierde lid wordt overeenkomstig voornoemde wijzigingen aangepast.

Volledigheidshalve wordt vermeld dat de termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet in een beroepsprocedure tegen een ambtshalve genomen overdrachtsbesluit op grond van artikel 62b Vw 2000 op grond van artikel 8:66, eerste lid, Awb zes weken bedraagt, met een mogelijkheid tot verlenging van zes weken (tweede lid).

Onderdeel BE [nieuw artikel 83ba termijn uitspraak vovo en hoofdzaak Asiel- en migratiebeheerverordening]

Met dit onderdeel wordt uitvoering gegeven aan artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening waaruit volgt dat een beslissing over het al dan niet opschorten van de uitvoering van het overdrachtsbesluit wordt genomen binnen een maand na de datum waarop de bevoegde rechterlijke instantie dat verzoek heeft ontvangen. Indien opschortende werking wordt toegekend, tracht de rechterlijke instantie binnen een maand na de beslissing om opschortende werking toe te kennen, een beslissing ten gronde te nemen over het beroep of het bezwaar.

De procedure voor het verzoek om voorlopige voorziening en de procedure voor het doen van uitspraak in de hoofdzaak uit de Awb zijn hier van toepassing. Artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening werkt rechtstreeks, maar om een goede aansluiting op de systematiek van de Awb te borgen wordt een nieuw artikel 83ba Vw 2000 voorgesteld. In het voorgestelde eerste lid wordt geregeld dat in afwijking van artikel 8:84 Awb de voorzieningenrechter overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening uitspraak doet binnen een maand na ontvangst van het verzoek om voorlopige voorziening dat strekt tot opschorting van de gevolgen van een overdrachtsbesluit als bedoeld in artikel 44a of artikel 62b. Deze uitspraaktermijn voor de voorzieningenrechter wordt dus verplicht door de Uniewetgever. In het voorgestelde tweede lid wordt geregeld dat indien de voorzieningenrechter de voorlopige voorziening heeft toegewezen, de rechtbank overeenkomstig artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening binnen een maand uitspraak tracht te doen in de hoofdzaak.

Uit artikel 43, derde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening volgt dat een beslissing om de uitvoering van het overdrachtsbesluit niet op te schorten wordt gemotiveerd.

De Asiel- en migratiebeheerverordening stelt geen regels aan de termijn waarbinnen de rechter uitspraak moet doen indien er geen verzoek tot opschorting van het overdrachtsbesluit bij de rechter aanhangig is gemaakt. Aangenomen wordt dat in die gevallen de uitspraaktermijn geldt als bedoeld in artikel 83b, eerste lid, onderdeel a, Vw 2000 van vier weken bij een overdrachtsbesluit in de zin van artikel 44a Vw 2000 en van zes weken bij een ambtshalve overdrachtsbesluit in de zin van artikel 62b Vw 2000.

Onderdeel BF [nieuw artikel 83bb opname persoonlijk onderhoud als bewijs in beroepsprocedure]

Ter uitvoering van artikel 14, vijfde lid, van de Procedureverordening wordt in een nieuw artikel 83bb Vw 2000 voorgesteld dat de opname van het persoonlijk onderhoud, bedoeld in artikel 14 van de Procedureverordening, als bewijs wordt toegelaten in de beroepsprocedure bij de rechtbank. Als gevolg daarvan hoeft de asielzoeker niet te worden verzocht opmerkingen te maken of opheldering te verschaffen over het verslag of de schriftelijke weergave van het persoonlijk onderhoud, noch hoeft hij te bevestigen dat de inhoud van het verslag of van de schriftelijke weergave van het onderhoud een correcte afspiegeling vormt van het onderhoud. In overleg met de rechtspraak moet nog worden bepaald hoe hieraan in de praktijk invulling aan zal worden gegeven.

Onderdeel BG [nieuw artikel 83bc behandeltermijnen zij-instroomzaken]

Artikel 35, achtste lid, van de Procedureverordening bepaalt dat de lidstaten termijnen vaststellen voor de afhandeling van een behandelingsprocedure indien een rechterlijke instantie het besluit op de asielaanvraag vernietigt en terugverwijst. Die termijnen moeten korter zijn dan de in artikel 35 vastgelegde termijnen. De beslistermijn voor dergelijke 'zij-instroomzaken' dient in het nationaal recht vastgesteld te worden en moet korter zijn dan de genoemde beslistermijnen van twee, drie

en zes maanden. In het voorgestelde nieuwe artikel 83bc Vw 2000 wordt geregeld dat indien de rechtbank toepassing geeft aan artikel 8:72, vierde lid, onderdeel b, Awb, een beslistermijn wordt gehanteerd van ten hoogste vijf maanden voor zaken met een oorspronkelijke beslistermijn van zes maanden als bedoeld in artikel 35, vierde lid, van de Procedureverordening, ten hoogste tien weken voor zaken waarbij de oorspronkelijk termijn drie maanden was als bedoeld in artikel 35, derde lid, van de Procedureverordening en ten hoogste zes weken voor zaken waarin de oorspronkelijke beslistermijn twee maanden was als bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de Procedureverordening. Het gaat hier om maximale termijnen waarbinnen de rechter zijn beoordelingsruimte behoudt.

Onderdeel BH [artikel 83c technische wijziging afschaffing verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel wordt artikel 83c, vierde lid, onderdeel b, Vw 2000 technisch gewijzigd in verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel BI [artikel 94 beroep bij bewaring]

Met dit onderdeel wordt artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn geïmplementeerd en wordt uitvoering gegeven aan artikel 44 van de Asiel- en migratiebeheerverordening. De herschikte Opvangrichtlijn heeft betrekking op de bewaring van asielzoekers. Artikel 44, vierde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening bepaalt dat de artikelen 11, 12 en 13 van de herschikte Opvangrichtlijn over de bewaringsomstandigheden en de waarborgen die bij bewaring gelden van toepassing zijn op de bewaring van asielzoekers die onder deze verordening vallen. Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereist dat de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming of bewaring van asielzoekers, waaronder asielzoekers die onder de Asiel- en migratiebeheerverordening vallen, met spoed ambtshalve of op verzoek van de vreemdeling wordt getoetst door de rechter.

Thans geldt op grond van artikel 94 Vw 2000 dat de rechtbank uiterlijk op de achtentwintigste dag na de bekendmaking van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel op de gronden van de artikelen 6 en 6a bij grensdetentie, bewaring op de gronden van de artikelen 58 en 59 bij uitzetting en tijdens de asielprocedure op de gronden van de artikelen 59a en 59b, hiervan in kennis wordt gesteld, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld en het beroep strekt tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding. Het onderzoek ter zitting vindt uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroep dan wel de kennisgeving plaats en de schriftelijke uitspraak wordt binnen zeven dagen na de sluiting van het onderzoek gedaan.

Artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn verkort de beroepsprocedure in het geval van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel. Dit artikellid bepaalt dat wanneer de bewaring wordt bevolen door een administratieve instantie, de lidstaten er ambtshalve of op verzoek van de verzoeker, of beide, voor zorgen dat de rechtmatigheid van de bewaring door de rechter met spoed wordt getoetst. Indien de rechtmatigheid van de bewaring ambtshalve wordt getoetst, wordt deze toetsing zo snel mogelijk afgerond, rekening houdend met de omstandigheden van elk geval, en uiterlijk 15 dagen of, in uitzonderlijke omstandigheden, uiterlijk 21 dagen na de aanvang van de bewaring. Indien de verzoeker om toetsing verzoekt, wordt een dergelijke toetsing zo snel mogelijk afgerond, rekening houdend met de omstandigheden van elk geval, en uiterlijk 15 dagen of, in uitzonderlijke omstandigheden, uiterlijk 21 dagen na de aanvang de betreffende procedures.

In dit wetsvoorstel wordt artikel 94, eerste lid, Vw 2000 hierop aangepast in de zin dat de Minister van Asiel en Migratie de rechtbank onverwijld in kennis stelt van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel na de bekendmaking daarvan, tenzij de vreemdeling voordien zelf beroep heeft ingesteld. Het is om praktische redenen niet mogelijk de kennisgeving gelijktijdig met de bekendmaking van het besluit tot oplegging van de bewaring te doen uitgaan. De verplichting om dat onverwijld te doen, moet ervoor zorgen dat de rechtbank zo snel als mogelijk op de hoogte wordt gesteld van de oplegging van de bewaring. De termijn voor de rechtbank om ambtshalve uitspraak te doen binnen 15 dan wel 21 dagen in het geval van uitzonderlijke omstandigheden

vangt ingevolge artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn immers aan na aanvang van de bewaring, dus spoed van de zijde van het ministerie is geboden. Bij de invoering van deze handelswijze zal de tijdigheid van de kennisgeving prioriteit krijgen. Zodra de rechtbank de kennisgeving heeft ontvangen, wordt de vreemdeling geacht beroep te hebben ingesteld en strekt het beroep tevens tot een verzoek om toekenning van schadevergoeding.

Het voormelde laat de mogelijkheid voor de vreemdeling (of zijn gemachtigde of vertegenwoordiger) om zelf beroep in te stellen onverlet.

In artikel 94, derde lid, Vw 2000 wordt ter implementatie van artikel 11, derde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn geregeld dat de termijn waarbinnen de rechtbank uitspraak doet ten hoogste 15 dagen, dan wel ten hoogste 21 dagen bedraagt in uiterlijke omstandigheden en aanvangt na aanvang van de bewaring, dan wel na ontvangst van het beroepschrift indien de vreemdeling zelf beroep heeft ingesteld. Dat betekent dat de termijn waarbinnen de rechtbank moet oordelen langer is in het geval dat de vreemdeling zelf beroep instelt dan wanneer het beroep wordt behandeld op grond van de kennisgeving. Ingevolge artikel 69, derde lid, Vw 2000 is het instellen van beroep immers niet aan een termijn gebonden. In de overgrote meerderheid van zaken wordt nu ook nu al op de eerste of tweede dag na het opleggen van de maatregel beroep ingesteld, hetgeen in veel gevallen ook al binnen 15 dan wel 21 dagen tot een uitspraak leidt. Indien de vreemdeling pas beroep instelt na ommekomst van de termijn die geldt voor het ambtshalve beroep, is er reeds een uitspraak gedaan en heeft de vreemdeling geen belang meer bij de inhoudelijke behandeling van het beroep op de voet van artikel 94 Vw 2000.

In artikel 94, tweede lid, Vw 2000 wordt de termijn inzake het beroep tegen het besluit tot weigering van toegang tot Nederland overeenkomstig voornoemde wijziging aangepast van 28 naar 15 dan wel 21 dagen in uitzonderlijke omstandigheden. In artikel 94, vierde lid vervalt de verplichting dat de zitting uiterlijk op de veertiende dag na ontvangst van het beroepschrift dan wel de kennisgeving plaatsvindt. Gelet op de kortere uitspraaktermijn is het aan de rechtbank zelf om een passend moment voor de zitting te bepalen. De herschikte Opvangrichtlijn verplicht de rechtbank ook niet om de zitting op een bepaald moment te laten plaatsvinden.

Zoals in het algemeen deel is vermeld wordt zoveel mogelijk harmonisatie beoogd van de regelgeving op het terrein van vrijheidsbeperking en vrijheidsontneming (grensdetentie en vreemdelingenbewaring). Hoewel de Terugkeerrichtlijn geen onderdeel uitmaakt van het Asiel- en migratiepact is het onderwerp terugkeer onlosmakelijk verbonden met het materiële en formele asielrecht van het Asiel- en migratiepact – in het bijzonder op het terrein van vrijheidsbeperking, vrijheidsontneming (grensdetentie en vreemdelingenbewaring). Van belang hierbij is dat de Europese Commissie in haar uitvoeringsplan benadrukt dat de hervorming van het migratie- en asielbeleid onder meer beoogt snelle en efficiënte procedures voor asiel én terugkeer op te zetten. Voor snelle en doeltreffende procedures in het kader van het Asiel- en migratiepact is het noodzakelijk dat in de nationaalrechtelijke systematiek een goede overgang tussen alle fases in het asiel- en terugkeerproces is geborgd.

Om die reden wordt voorgesteld de termijnen ten aanzien van de beroepsprocedure die voortvloeien uit de Opvangrichtlijn in zijn geheel van kracht te laten worden voor vreemdelingen die in grensdetentie dan wel vreemdelingenbewaring worden gesteld. De regering vindt steun voor deze benadering in artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat lidstaten borgen dat een beroep zo spoedig mogelijk tot een uitspraak leidt. Dit brengt een verzwaaring van de uitvoeringslasten voor de rechtspraak met zich mee, die strikt genomen niet voortvloeit uit het Asiel- en migratiepact. De regering gaat ervan uit dat de gevolgen voor de rechtspraktijk niet groot zullen zijn, omdat, zoals hiervoor is vermeld, thans in de overgrote meerderheid van zaken ook nu al op de eerste of tweede dag na het opleggen van de maatregel beroep ingesteld wat in veel gevallen ook al binnen 15 dan wel 21 dagen tot een uitspraak leidt.

Ingevolge artikel 95, eerste en tweede lid, Vw 2000 staat tegen de uitspraak van de rechtbank als bedoeld in artikel 94, vijfde lid, hoger beroep open en is afdeling 4 van toepassing. Artikel 69, derde lid, Vw 2000 bepaalt dat de termijn voor het instellen van het hoger beroep één week bedraagt. Ingevolge artikel 89, eerste en tweede lid, Vw 2000 behandelt de Afdeling bestuursrechtspraak het hoger beroep met toepassing van afdeling 8.2.3. van de Awb en doet de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak uiterlijk 23 weken na ontvangst van het beroepschrift.

Artikel 11, vijfde lid, van de herschikte Opvangrichtlijn vereist dat de bewaring op verzoek dan wel ambtshalve met redelijke tussenpozen opnieuw door de rechter wordt gezien. Artikel 96 Vw 2000 stelt veilig dat de vreemdeling bij het ongegrond verklaren van het beroep als bedoeld in artikel 94 Vw 2000 beroep kan instellen tegen het voortduren van de vrijheidsontneming. Ingevolge artikel 69, derde lid, Vw 2000 is het instellen van beroep niet aan een termijn gebonden.

Onderdeel BJ [artikel 96 beroep bij voortdurende bewaring]

[Gereserveerd voor mogelijk noodzakelijke wijziging van artikel 96]

Onderdeel BK [artikel 107 i.v.m. Eurodac]

[Gereserveerd voor mogelijke wijziging].

Onderdeel BL [artikel 109a technische wijziging afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel wordt artikel 109a Vw 2000 technisch gewijzigd in verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel BM [artikel 114 technische wijziging afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd]

Met dit onderdeel wordt artikel 114 Vw 2000 technisch gewijzigd in verband met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Artikel II Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid

Onderdeel A

Dit betreft een technische wijziging in de definitie van 'Eurodac-verordening' zoals opgenomen in artikel 1 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid in verband met de intrekking van de huidige Eurodac-verordening (verordening (EU) nr. 603/2013) en de invoering van de nieuwe Eurodac-verordening (verordening (EU) 2024/1358).

Onderdeel B

Artikel 2, eerste lid, van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid biedt de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur autoriteiten of instanties aan te wijzen die in verband met de taken die zij uitvoeren worden aangemerkt als de autoriteiten of instanties als bedoeld in een van de verordeningen opgesomd in dat artikellid. Met de voorgestelde wijziging wordt de Eurodac-verordening aan deze opsomming toegevoegd, zodat indien nodig, net als voor de andere aldaar opgenomen verordeningen, bij algemene maatregel van bestuur autoriteiten of instanties kunnen worden aangewezen die in verband met de taken die zij uitvoeren worden aangemerkt als de autoriteiten of instanties bedoeld in de desbetreffende verordeningen. De keuze voor deze systematiek is aan bod gekomen in de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid (Kamerstukken II 2021/22 36 158, nr. 3).

Bij algemene maatregel van bestuur zullen dan ook overeenkomstig artikel 40, tweede lid, van de Eurodac-verordening de nationale autoriteiten worden aangewezen die toegang hebben tot Eurodac voor de in artikel 1, lid 1, punten a), b), c) en j) vastgelegde doeleinden.

In aanvulling op de grondslag opgenomen in artikel 2, eerste lid, wordt voorgesteld een derde lid toe te voegen op grond waarvan ter uitvoering van de Eurodac-verordening organisaties of deskundigen kunnen worden aangewezen die de verordening, of onderdelen daarvan, uitvoeren. De reden is dat de Eurodac-verordening op onderdelen afwijkt van de andere verordeningen die genoemd worden in artikel 2 bij de omschrijving van de verplichtingen. Waar de andere verordeningen een dusdanige volledige omschrijving van de instanties geven die onderdelen van de verordeningen dienen uit te voeren, dat er geen twijfel kan zijn over welke instanties worden aangewezen, gebruikt de Eurodac-verordening op veel plekken de algemene omschrijving 'de

lidstaten'. Vanwege deze meer algemene omschrijving is het passend te voorzien in een grondslag die ruimer is geformuleerd.

Onderdeel C

Met bijgaand artikel wordt artikel 4 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid dat betrekking heeft op de toegang tot een aantal systemen voor rechtshandavingsdoelinden om twee redenen aangepast. Allereerst geldt met de invoering van de nieuwe Eurodac-verordening dat de controlerende autoriteit niet in artikel 5 van de verordening is opgenomen, maar in artikel 6. De verwijzing wordt dienovereenkomstig aangepast. Ten tweede geldt dat de benaming die wordt gebruikt voor de autoriteit die onderzoekt of aan de voorwaarden wordt voldaan voor het verzoeken om vergelijking met Eurodac-gegevens niet 'centraal toegangspunt' is zoals wel het geval is voor de EES-verordening, de Etias-verordening en de VIS-verordening, maar 'controlerende autoriteit'. Om recht te doen aan de in Eurodac-verordening opgenomen benaming wordt deze ook in de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid opgenomen. Dit neemt niet weg dat net als voorheen de eisen en toepasselijke procedure zoals opgenomen in de verordening die het betreft van toepassing is op een verzoek om toegang tot het desbetreffende systeem.

Onderdeel D

Met de voorgestelde wijziging wordt het in artikel 49 van de Eurodac-verordening opgenomen verbod om gegevens over te dragen aan derde landen, internationale organisaties of private instanties toegevoegd aan artikel 9 van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Dit artikel regelt de bevoegdheid voor de Autoriteit Persoonsgegevens om een bestuurlijke boete op te leggen indien de verwerkingsverantwoordelijke handelt in strijd met hetgeen is bepaald in artikel 41 van de EES-verordening, artikel 65 van de Etias-verordening, artikel 50 van de SIS-verordening grenscontroles, artikel 65 van de SIS-verordening politie en justitiële samenwerking in strafzaken, artikel 50 van de verordeningen interoperabiliteit en artikel 31 van de VIS-verordening. Deze artikelen hebben allen betrekking op een verbod tot doorgifte van gegevens aan onder meer derde landen. In de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid (Kamerstukken II 2021/22, 36158, nr. 3, blz. 71 en 72 en artikelsgewijze toelichting bij artikel 9) is toegelicht dat voor wat betreft de rechtsbescherming en sanctionering onder de bovengenoemde verordeningen wordt voorzien door middel van de bestaande kaders van de AVG en de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (hierna: RGB). Voor de RGB zoals geïmplementeerd in de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens bleek voor het doorgifteverbod een aanvullende voorziening wenselijk te zijn. Gelet op de vergelijkbare bepaling in de Eurodac-verordening als in de andere hierboven genoemde verordeningen ligt het voor de hand om voor Eurodac een vergelijkbare voorziening te treffen.

Artikel III Wet arbeid vreemdelingen

Onderdeel A

Aan artikel 1 worden twee begripsbepalingen toegevoegd. Het gaat daarbij om twee Europese verordeningen waarnaar wordt verwezen in dit wetsvoorstel.

Onderdeel B

Uit de artikelen 17, eerste lid, en 21 van de Opvangrichtlijn volgt dat lidstaten in bepaalde situatie geen toegang tot de arbeidsmarkt mogen geven aan vreemdelingen die een asielverzoek hebben ingediend. Ten eerste is dat het geval als het asielverzoek versneld wordt behandeld overeenkomstig artikel 42, lid 1, punten a) tot en met f) van de Procedureverordening. Daarnaast moet de toegang tot de arbeidsmarkt worden geweigerd als de verzoeker in kennis is gesteld van een genomen overdrachtsbesluit in de zin van artikel 42 van de Asiel- en migratiebeheerverordening. Daarom wordt een dwingende weigeringsgrond toegevoegd aan artikel 8 op basis waarvan een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning voor een vreemdeling die een asielverzoek heeft ingediend in de hiervoor genoemde situaties zal worden geweigerd.

Onderdeel C

Uit de artikelen 17, eerste lid, en 21 van de herschikte Opvangrichtlijn volgt ook dat in de twee genoemde situaties in de toelichting bij artikel III, onderdeel B de reeds verleende toegang tot de arbeidsmarkt moet worden ingetrokken. Daarom zal een reeds afgegeven tewerkstellingsvergunning worden ingetrokken, waarvoor een nieuwe, dwingende intrekkinggrond wordt toegevoegd aan artikel 12 van de Wav.

Artikel IV Wet op de expertisecentra

Onderdeel A

Wijziging van artikel 1 van de WEC

In de begripsbepalingen wordt de herschikte Opvangrichtlijn gedefinieerd.

Onderdeel B

Wijziging van artikel 40 van de WEC

Aan artikel 40 worden twee leden toegevoegd. Het drieëntwintigste lid regelt dat het bevoegd gezag een termijn van zes weken heeft teneinde een besluit te nemen op het verzoek tot toelating tot de school van een minderjarig kind van verzoeker dan wel minderjarige verzoeker. Het vierentwintigste lid regelt tijdelijke plaatsing indien het bevoegd gezag geen besluit op het verzoek tot toelating neemt binnen de daarvoor geldende termijn van zes weken.

Artikel V Wet op het primair onderwijs

Onderdeel A

Wijziging van artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs

In de begripsbepalingen wordt de herschikte Opvangrichtlijn gedefinieerd.

Onderdeel B

Wijziging van artikel 40 van de Wet op primair onderwijs

Aan artikel 40 worden twee leden toegevoegd. Het vijftiende lid regelt dat het bevoegd gezag een termijn van zes weken heeft teneinde een besluit te nemen op het verzoek tot toelating tot de school van een minderjarig kind van verzoeker dan wel minderjarige verzoeker. Het zestiende lid regelt tijdelijke plaatsing indien het bevoegd gezag geen besluit op het verzoek tot toelating neemt binnen de daarvoor geldende termijn van zes weken.

Artikel VI Wet op het voortgezet onderwijs 2020

Wijziging van artikel 8.8 van de Wet op het voortgezet onderwijs 2020

Het toegevoegde negende lid regelt dat het bevoegd gezag een termijn van zes weken heeft teneinde een besluit te nemen op het verzoek tot toelating tot de school van een minderjarig kind van verzoeker dan wel minderjarige verzoeker.

Artikel VII Overgangsrecht

Het overgangsrecht wordt tijdens de consultatie nader uitgewerkt.

Artikel VIII Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip [of op 12 juni 2026].

De Minister van Asiel en Migratie,