

Ministerie van Asiel en Migratie
Aan de Minister van Asiel en Migratie
Zijne Excellentie, M.H.M. Faber-van de Klashorst
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
Postbus 778
2300 AT Leiden

Leiden, 17 februari 2025

Betreft: NJCM consultatie uitvoerings- en implementatiewet Asiel- Migratiepact

Hooggeachte minister Faber- van de Klashorst,

Inleiding

In deze brief biedt de werkgroep Asiel- en Migratierecht van het NJCM haar consultatie aan voor de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026. Wij beperken ons hierbij tot een aantal specifieke voorstellen uit de Asielprocedureverordening (verder: Procedureverordening of APV) en richten ons op onze zorgen over de beperking van de toegang tot rechtsbijstand en rechtsbescherming en de verruiming van de mogelijkheden voor grensdetentie. De mensenrechtelijke zorgen zitten in mogelijke onzorgvuldige procedures, criminalisering van asielzoekers en migranten en ongerechtvaardigde inbreuken op het recht op vrijheid.

Rechtsbijstand/rechtsbescherming

De werkgroep heeft reeds in haar [brief](#) d.d. 29 januari 2025 zorgen geuit over de plannen die zijn opgenomen in het regeerakkoord van 2024 met betrekking tot de rechtsbijstand voor asielzoekers.

Nu het nieuwe Asiel- en Migratiepact de nadruk legt op versnelde procedures, grensprocedures en terugkeerbeleid, maakt de werkgroep zich wederom zorgen dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid van de procedures. Snellere procedures betekenen immers dat er minder tijd is voor asielzoekers om juridisch advies in te winnen of zich adequaat te verweren, wat de rechtszekerheid ondermijnt.

Net als de Procedurerichtlijn biedt de Procedureverordening de mogelijkheid om gefinancierde juridische bijstand te verschaffen aan asielzoekers tijdens de bestuurlijke fase, maar is dit niet verplicht (artikel 15, derde lid, APV). Tijdens de beroepsfase is gefinancierde juridische bijstand wel verplicht (artikel 17 APV).

Ook moet tijdens de bestuurlijke fase verplicht kosteloze juridische counseling geboden worden (artikel 15, tweede lid jo. artikel 16 APV). Overweging 16 van de Preamble erkent het enorme belang van juridische bijstand:

‘Het is in het belang van zowel de lidstaten als de verzoekers dat verzoekers in een zeer vroeg stadium uitgebreide informatie over de te volgen procedure en over hun rechten en verplichtingen ontvangen. Daarnaast is het van essentieel belang dat behoeften aan internationale bescherming al in de fase van de administratieve procedure correct worden erkend op grond van kwalitatief hoogwaardige informatie en juridische ondersteuning die tot efficiëntere en betere beslissingen leiden. Toegang tot juridische counseling, rechtsbijstand, en vertegenwoordiging moeten daarom een integraal onderdeel vormen van de gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming. Verzoekers moeten, zo spoedig mogelijk na de registratie van een verzoek om internationale bescherming, op hun verzoek kosteloze juridische counseling krijgen tijdens de administratieve procedure. Voorts moeten verzoekers, ten behoeve van een doeltreffende bescherming van hun rechten, in het bijzonder het recht van verdediging en het eerlijkheidsbeginsel, op hun verzoek en onder de in deze verordening bepaalde voorwaarden, kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging krijgen in de beroepsprocedure. De lidstaten moeten ook overeenkomstig het nationale recht tijdens de administratieve procedure kunnen voorzien in kosteloze rechtsbijstand en wettelijke vertegenwoordiging.’

Volgens de Memorie van Toelichting Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 (hierna: MvT) wordt: ‘Ten tijde van het in consultatie geven van dit wetsvoorstel (...) het voornemen van de regering om de rechtsbijstand af te schaffen in de administratieve (bestuurlijke) fase namelijk nog nader uitgewerkt’ (p. 35). Ook de invulling van de kosteloze juridische counseling waar asielzoekers tijdens de bestuurlijke fase op grond van artikel 15, tweede lid, Procedureverordening recht op hebben is nog niet uitgewerkt: ‘Op het moment van het in consultatie geven van dit wetsvoorstel is nog niet duidelijk hoe hieraan invulling zal worden gegeven.’ (MvT, p. 73). Dit terwijl het Gemeenschappelijk Uitvoeringsplan van de Europese Commissie ook opdraagt om hierover in het Nationaal Implementatieplan te rapporteren ([COM\(2024\) 251](#), 12 juni 2024, p. 42).

De werkgroep betreurt dat er nog geen duidelijkheid is over de invulling van de verplichtingen ten aanzien van de rechtsbijstand in het Migratiepact. Zoals in de Procedureverordening wordt erkend, is het van essentieel belang dat al in de bestuurlijke fase bescherming wordt geboden aan asielzoekers die daarvoor in aanmerking komen. Volgens de werkgroep is juridische bijstand door advocaten hiervoor onmisbaar. Daarnaast verplicht de Procedureverordening dus nog om kosteloze juridische counseling aan te bieden. Dit kan door ngo's geboden worden. Zoals in de brief d.d. 29 januari 2025 al is aangekaart, is de enorme bezuiniging op VluchtelingenWerk Nederland die momenteel de juridische voorlichting biedt aan asielzoekers in dit licht enorm problematisch.

In de Procedureverordening worden de beslistermijnen in de verschillende procedures verkort. Zo is de beslistermijn in de ontvankelijkheidsprocedure doorgaans slechts twee maanden (artikel 35 lid 1 APV), drie maanden in de versnelde procedure (artikel 35 lid 3 APV) en moet de gehele grensprocedure, inclusief beroepsfase in twaalf weken zijn afgerond (artikel 51 lid 2 APV).

Op dit moment kent Nederland naast de in het Vreemdelingenbesluit geregelde Algemene asielprocedure en de verlengde asielprocedure een sporenbeleid (aparte procedures voor verschillende situaties zoals voor de Dublinprocedure en een procedure voor asielzoekers uit een veilig land van herkomst of met een asielstatus in een EU/EER-land (de vereenvoudigde asielprocedure). In zowel de algemene asielprocedure als de verlengde procedure is voorzien in een rust- en voorbereidingstijd van zes dagen en vervolgens een stapsgewijze procedure waarin de verschillende fases van de procedure binnen een bepaalde termijn moeten zijn afgerond. Tijdens de rust- en voorbereidingstijd kan de asielzoeker zich voorbereiden op de asielprocedure. Dit is een belangrijk moment in het licht van een zorgvuldige procedure en rechtsbescherming van de asielzoeker. Deze rust- en voorbereidingstijd geldt op dit moment echter niet voor asielzoekers die in de vereenvoudigde procedure terechtkomen. Uit het implementatieplan volgt niet hoe de verschillende procedures met verkorte termijnen o.g.v. de APV zich gaan verhouden tot de diverse procedures die nu voor asielverzoeken in Nederland worden gehanteerd. Als het ruimere toepassingsbereik van personen die vallen onder de versnelde procedure o.g.v. de APV (waaronder ook personen vallen afkomstig uit een land waarvan het inwilligingspercentage lager is dan 20%) in de huidige Nederlandse vereenvoudigde procedure zouden komen te vallen, komt daarmee de met de rust- en voorbereidingstijd beoogde zorgvuldige voorbereiding en rechtsbescherming onder druk te staan. Ook verder geldt dat bij kortere termijnen het recht op juridische bijstand en counseling onder druk kan komen te staan. De werkgroep benadrukt het belang van voldoende tijd en middelen voor juridische bijstand en counseling en roept de Minister op hierbij de uitwerking van de verschillende procedures rekening mee te houden.

Het belang van de gefinancierde rechtsbijstand in de bestuurlijke fase is al essentieel (zie onze brief d.d. 29 juni 2025), maar wordt met de wijzigingen van het Pact alleen maar groter. De lijst met gronden voor uitsluiting van het verlenen van gratis rechtsbijstand en vertegenwoordiging in beroepsprocedures is echter uitgebreid. Naast de gronden van uitsluiting vanwege het hebben van voldoende middelen voor rechtsbijstand en vertegenwoordiging en het hebben van geen reële kans van slagen in het beroep, is de grond van het oneigenlijk gebruik van recht toegevoegd (artikel 17 lid 2 APV). De werkgroep vindt dit een problematische uitsluitingsgrond voor kosteloze bijstand, omdat het onduidelijk is hoe 'oneigenlijk gebruik' moet worden afgebakend. Een te strenge afbakening leidt er toe dat mensen ten onrechte de toegang tot kosteloze rechtsbijstand wordt onthouden. In de MvT wordt over deze bepaling niets vermeld. Aangezien het een facultatieve bepaling is, vraagt de werkgroep zich af of hieruit kan worden afgeleid of de uitsluitingsgrond niet zal worden toegepast in het Nederlandse rechtssysteem.

Grensprocedure

De Asielprocedureverordening verplicht lidstaten om een grensprocedure in te voeren. De volledige grensprocedure dient binnen twaalf weken te zijn afgerond, dat is inclusief de beroepsfase (artikel 51, tweede lid, APV). In drie situaties is het toepassen van de grensprocedure verplicht (artikel 45, eerste lid, APV): als sprake is van misleiding, in gevallen van openbare orde of als het gaat om iemand die afkomstig is uit een land waarvan het inwilligingspercentage lager is dan 20%. Iedere lidstaat moet per jaar een vast aantal asielaanvragen in de grensprocedure behandelen (adequate capaciteit; artikel 48, tweede lid, APV).

Als dat aantal is behaald, hoeven asielzoekers afkomstig uit een land waarvan het inwilligingspercentage lager is dan 20% niet meer in de grensprocedure behandeld te worden. Uit de MvT blijkt echter niet of de Minister van plan is om de asielaanvragen van deze groep ook na behalen van de adequate capaciteit in de grensprocedure te behandelen.

Grensprocedure staat niet gelijk aan detentie

Uit het Nationaal Implementatieplan van december 2024 en de MvT blijkt dat de Minister uit de Asielprocedureverordening afleidt dat de grensprocedure verplicht plaats moet vinden in grensdetentie. Noch in het Implementatieplan, noch in de MvT worden alternatieve maatregelen voor grensdetentie geboden. Dit terwijl overweging 69 van de Preambule van de Procedureverordening expliciet vermeldt dat: 'Hoewel de grensprocedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming kan worden toegepast zonder een beroep te doen op bewaring (...)'. Bovendien geschiedt het detineren van asielzoekers in de grensprocedure op grond van artikel 10 van de herschikte Opvangrichtlijn. In het vierde lid van dat artikel staat dat in het besluit tot vrijheidsontneming gemotiveerd moet worden waarom 'minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast' (zie ook overweging 63 van de Preambule van de APV). Tot slot draagt het Gemeenschappelijk Uitvoeringsplan van de Europese Commissie ([COM\(2024\) 251](#), 12 juni 2024, p. 13) lidstaten expliciet op om bij de uitvoering van het pact ook in de grensprocedure alternatieven voor bewaring in te voeren.

De werkgroep benadrukt dat grensdetentie geen automatisme mag zijn (zie ook: EHRM, [Thimothawes v. Belgium](#), 2017, § 73 en aldaar genoemde jurisprudentie). Deze inbreuk op het recht op vrijheid (artikel 5 EVRM) moet altijd een middel van *last resort* zijn. Dit uitgangspunt is onvoldoende gewaarborgd in dit Wetsvoorstel. De Minister loopt hiermee ook het risico asielzoekers te criminaliseren. In dit kader is ook relevant dat er rechtszaken lopen over de vraag of het Justitieel Complex Schiphol een geschikte locatie is voor grensdetentie in de zin van de Opvangrichtlijn.¹

Kinderen in grensdetentie

Bovendien zijn meereizende kinderen op basis van de Asielprocedureverordening niet langer uitgesloten van grensdetentie (in de drie verplichte gevallen). Wel staat in de overweging 69 van de Preambule:

'In de regel mogen minderjarigen niet in bewaring worden gesteld. Minderjarigen mogen enkel in uitzonderlijke omstandigheden in bewaring worden gesteld, als maatregel in laatste instantie en nadat is vastgesteld dat andere, minder dwingende alternatieve maatregelen, onder meer niet-vrijheidsontnemende maatregelen plaatsing in de gemeenschap, niet doeltreffend kunnen worden toegepast, en nadat overeenkomst Richtlijn (EU) 2024/1346 is beoordeeld dat bewaring in hun belang is.'

¹ Dit is in het licht van de kritische uitspraak van de meervoudige kamer van zittingsplaats Amsterdam over de opvangomstandigheden in Justitieel Complex Schiphol extra problematisch (31 januari 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:116](#)). Er loopt momenteel een hoger beroep tegen deze uitspraak bij de Afdeling. Zie verder de Afdelingsuitspraken van 29 januari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:258](#) en van 31 januari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:379](#).

Volgens de werkgroep staat dit op gespannen voet met het belang van het kind en het VN-Kinderrechtenverdrag² en dient de Minister uitdrukkelijk afstand te doen van de mogelijkheid om kinderen in grensdetentie te plaatsen.

Grensdetentie voor een zo kort mogelijke duur

Vreemdelingendetentie dient in alle gevallen voor een zo kort mogelijke duur te zijn. De Procedureverordening schrijft voor dat de grensprocedure binnen een maximale termijn van twaalf weken moet zijn afgerond, dat is inclusief de beroepsfase (artikel 51, tweede lid, APV). In de MvT is toegelicht dat dit in de Nederlandse regelgeving opgesplitst zal worden in vijf weken voor de bestuurlijke fase (artikel 3, zesde lid, Vw nieuw), één week voor de beroepstermijn en zes weken om uitspraak te doen in beroep (artikel 83b, tweede lid, Vw nieuw). Dit terwijl de huidige termijn voor de bestuurlijke fase vier weken is (artikel 3, vierde en zesde lid, Vw) en de termijn om uitspraak te doen in de gevallen die in de grensprocedure afgedaan kunnen worden (aanvraag niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond, niet in behandeling of buiten behandeling) een termijn van vier weken staat (artikel 83b, eerste lid, Vw).

In de MvT wordt niet toegelicht waarom de kortere termijnen niet gehandhaafd kunnen worden. De werkgroep acht dit in het licht van de verplichte grensdetentie problematisch en vraagt de Minister dan ook om dit nader te motiveren, dan wel aan te passen.

Conclusie

De werkgroep Asiel- en Migratierecht roept het kabinet op om bij de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026 de waarborging van mensenrechten – in het bijzonder het recht op vrijheid (artikel 5 EVRM) en het ‘belang van het kind’ als neergelegd in artikel 3 VN-Kinderrechtenverdrag) voorop te zetten, waarbij de zorgvuldigheid van asiel- en migratieprocedures wordt beschermd en de toegang tot rechtsbijstand gewaarborgd is.

Hoogachtend,



Kavita Hira, Voorzitter NJCM

² [IAWG Advocacy-Brochure Aug-2016 FINAL-web.pdf](#)