

**Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met maatregelen om de
asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen
(Asielnoodmaatregelenwet)**

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

Algemeen deel.....	2
1. Inleiding	2
2. Hoofdpijnen van het voorstel	3
2.1. Noodzaak van dit wetsvoorstel	3
2.2. Voorgestelde maatregelen	4
2.2.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd	5
2.2.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd	5
2.2.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring.....	6
2.2.4. Afschaffing voornemenprocedure	8
2.2.5. Beperking nareismogelijkheden	9
2.2.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen.....	10
3. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen	12
3.1. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten en rechtsbeginselen	12
3.1.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd	12
3.1.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd	12
3.1.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring.....	12
3.1.4. Afschaffing voornemenprocedure	13
3.1.5. Beperking nareismogelijkheden	13
3.1.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen.....	13
3.2. Verhouding tot het Europese recht.....	14
3.2.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd	14
3.2.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd	14
3.2.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring.....	14
3.2.4. Afschaffing voornemenprocedure	18
3.2.5. Beperking nareismogelijkheden	19
3.2.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen.....	20
3.3. Rechtsbescherming ongewenstverklaring.....	20
4. Gevolgen	21
4.1. Uitvoeringsgevolgen en administratieve lasten	21
4.1.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd	21
4.1.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd	22
4.1.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring.....	23
4.1.4. Afschaffing voornemenprocedure	24
4.1.5. Beperking nareismogelijkheden	24
4.1.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen.....	25
4.2. Financiële gevolgen	25
5. Advies en consultatie.....	26

6. Overgangsrecht, inwerkingtreding en samenloop	26
6.1. Overgangsrecht en inwerkingtreding	26
6.2. Samenloop met andere wetsvoorstellen	27
Artikelsgewijze toelichting.....	28
Artikel I. Wijziging Vreemdelingenwet 2000.....	28
Onderdelen A, B, C, D, I, J, K, M, N, onder 1, O, onder 1, P, Q, R, onder 1 en 2, S, T, Y, Z, onder 1-2, AA, BB en CC (geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd).....	28
Onderdeel E (kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd)	28
Onderdeel F (beperking nareismogelijkheden)	28
Onderdeel G, onder 1 (strengere toets nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen).....	29
Onderdeel G, onder 2 (verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen).....	30
Onderdelen L, N, onder 2-5, O, onder 2-3, U, V, en Z, onder 3 (voornemenprocedure)	30
Onderdeel H (verruimde afwijzingsmogelijkheden)	30
Onderdelen Da, R, onder 3, Va, W en X (verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring)	31
Artikel II. Wijziging Algemene wet bestuursrecht	32

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel bevat maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom van asielzoekers in Nederland¹ te verminderen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan afspraken in het hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2024, zoals uitgewerkt in het regeerprogramma van 13 september 2024, alsmede nadere afspraken over de uitvoering van hoofdstuk 2 van het hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma waarover de Tweede Kamer bij brief van 25 oktober 2024 is geïnformeerd.²

Het Nederlandse asielsysteem is naar het oordeel van de regering in de huidige vorm onhoudbaar: de asielopvang zit vol, asielaanvragen kunnen niet tijdig worden verwerkt en een deel van de asielzoekers veroorzaakt overlast. Mensen die vluchten voor vervolging, oorlog en geweld wil de regering bescherming bieden, maar zij kunnen onder de huidige omstandigheden niet doorstromen en van de asielzoekers die niet mogen blijven, vertrekt een deel niet uit Nederland. Daarom zet de regering in op een breed pakket aan maatregelen om de asielketen per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen, waarvan dit wetsvoorstel een centraal onderdeel is.³

In het volgende hoofdstuk licht de regering de noodzaak van deze Asielnoodmaatregelenwet en de hoofdlijnen van de daarin opgenomen maatregelen toe. Die maatregelen moeten vanzelfsprekend verenigbaar zijn met de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen; daarop wordt ingegaan in hoofdstuk 3. Vervolgens komen de gevolgen van de maatregelen voor de uitvoering, administratieve lasten en Rijksbegroting (hoofdstuk 4) en de advisering en consultatie over het wetsvoorstel (hoofdstuk 5) aan bod. Hoofdstuk 6 betreft het

¹ In deze toelichting wordt met Nederland bedoeld op het Europese deel van Nederland.

² Kamerstukken II 2024/25, 19637, nr. 3304.

³ Zie over de wetgeving in voorbereiding ter uitvoering van hoofdstuk 2 van het regeerprogramma Kamerstukken II 2024/25, 36600-XX, [nr. 52](#).

overgangsrecht, de inwerkingtreding en de samenloop van de Asielnoodmaatregelenwet met enkele andere wetsvoorstellen. Nadere toelichting op de wetsbepalingen volgt in het artikelsgewijze deel.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1. Noodzaak van dit wetsvoorstel

Nederland is een van de dichtst bevolkte landen in Europa, met circa 18 miljoen inwoners. Internationale migratie bepaalt momenteel de bevolkingsgroei in Nederland en Europa: de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 constateert dat het migratiesaldo over de jaren 1977-2022 voor het grootste deel wordt bepaald door de netto-instroom van niet-Nederlanders. De voortdurende oorlog op het Europese continent betekent een verlenging van de opvang van Oekraïners, waardoor deze bijkomende druk langer duurt dan voorzien. Bij elkaar betekent dit een enorme instroom van mensen die in Nederland opvang en onderdak vragen.

Druk op de opvang, kosten en draagvlak

Onder meer door de stijgende asielmigratie loopt ook het aantal mensen dat wordt opgevangen door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) op. Alleen al in 2023 liep de bezetting bij het COA op van 51.600 naar 64.300 bewoners. Begin november 2024 bood het COA aan circa 72.500 mensen opvang en daarmee is de bezetting al geruime tijd hoger dan de capaciteit. Door de hoge bezettingspercentages, langere verblijftijden en suboptimale omstandigheden in noodopvanglocaties stond de veiligheid en gezondheid van zowel asielzoekers als medewerkers van het COA en omwonenden regelmatig onder druk.⁴

De hoge bezetting bij het COA komt mede doordat er momenteel circa 19.000 vergunninghouders bij het COA verblijven.⁵ Het aantal gehuisveste vergunninghouders blijft achter bij de taakstelling, dat wil zeggen het aantal vergunninghouders dat gemeenten op grond van de Huisvestingswet 2014 moeten huisvesten. In 2023 was de taakstelling 38.800. Er werden circa 30.680 vergunninghouders gehuisvest. De achterstand op 1 juli 2024 was 10.880.⁶

Door deze hoge asielinstroom en achterblijvende uitstroom zijn de reguliere opvanglocaties overbezet, waardoor onveilige situaties ontstaan voor zowel bewoners als medewerkers. Opvang vindt plaats in noodvoorzieningen die geen recht doen aan het gewenste voorzieningenniveau. De noodvoorzieningen, waaronder het plaatsen van statushouders in hotels, zijn tevens relatief duur. Dit heeft gezorgd voor een exceptionele stijging van de kosten. De opvangkosten van het COA zijn de afgelopen tien jaar gestegen van 740 miljoen euro in 2014 tot naar verwachting ruim 4 miljard euro in 2024. Ook bij de uitvoeringsorganisaties in de migratieketen is deze kostenstijging zichtbaar. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gaf in 2014 circa 323 miljoen euro uit. In 2024 is een budget van 784 miljoen euro voor de IND gereserveerd.

Daarnaast vraagt het een enorme inspanning van lokale overheden om, op plaatsen die hier niet voor bedoeld zijn of in tijdelijke noodlocaties, opvang te organiseren en tegelijkertijd de belangen van de omwonenden recht te doen. Dit doet ook een onevenredig beroep op de plaatselijke voorzieningen, met een onwenselijke schaarste voor de reguliere inwoners tot gevolg. Incidenten nemen toe in lijn met het aantal asielzoekers, maar ook door de drukte op de locaties, en zorgen voor onveilige situaties in de opvang en de directe omgeving.

⁴ Stand van de uitvoering, COA, 2024.

⁵ <https://www.coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting>.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/huisvesting-asielzoekers-met-verblijfsvergunning>.

Druk op de uitvoering en de rechtspraak

Voor de IND heeft de asielinstroom tot gevolg dat de werkvoorraden bij asiel en nareis sinds 2021 oplopen. Inmiddels is er sprake van bijna 41.000 nareizigers die zich nog in het buitenland bevinden in afwachting van de mogelijkheid in te reizen.⁷ De gemiddelde wachttijd voor een beslissing op de aanvraag van een asielvergunning is opgelopen naar ruim een jaar en de dwangsommen telden alleen al tot en met augustus 2024 op tot 19,2 miljoen euro.

Niet alleen de asielketen zelf kan de inmiddels aanwezige populatie en de voorziene asielinstroom niet bolwerken. Ook de rechtspraak kampt met immense achterstanden, waardoor asielprocedures een onwenselijk lange doorlooptijd kennen en asielzoekers soms lang op een beslissing moeten wachten.⁸ Dit bemoeilijkt zowel deelnemen en bijdragen aan de maatschappij als terugkeer.

Druk op woongelegenheid, zorg en onderwijs

De woningmarkt kan de instroom van asielzoekers niet absorberen, met langere wachttijden voor woningzoekenden tot gevolg. Het aantal te huisvesten asielzoekers met een verblijfsvergunning (statushouders) is de afgelopen jaren flink toegenomen, terwijl het aantal (vrijkomende) sociale huurwoningen afneemt. Het lukt gemeenten steeds minder om de gemeentelijke taakstelling op grond van de Huisvestingswet 2014 te halen. Sinds 2023 loopt de achterstand om statushouders te huisvesten steeds verder op tot ongeveer 10.880.⁹ Gemeenten hebben in 2022 en 2023 rond de 29.060 statushouders gehuisvest en in 2024 wordt tot op heden een vergelijkbare snelheid aangehouden. Het toewijzen van sociale huurwoningen aan statushouders, regulier woningzoekenden en de vele urgente woningzoekenden wordt een steeds complexere puzzel.

Door de stijging van het aantal personen in de asielopvang stijgen ook de zorgkosten. De totale zorgkosten voor asielzoekers stegen van 169 miljoen euro in 2022 naar 239 miljoen euro in 2023.¹⁰ In Nederland verblijven inmiddels tienduizenden onverzekerde en ongedocumenteerde personen die op basis van nationale wetgeving en internationale verdragen recht hebben op medisch noodzakelijke zorg. Zij zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor eventuele zorgkosten. Als zij deze kosten niet kunnen betalen, dan kan de zorgaanbieder een beroep doen op financiële regelingen. Migratie zet dit systeem onder druk.

Het aantal nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs kent de afgelopen jaren een grote groei door met name de komst van Oekraïense leerlingen. De overheid heeft de (grondwettelijke) taak om hun goed onderwijs te geven, maar loopt daarbij soms tegen de grenzen van bijvoorbeeld uitvoerbaarheid aan. De druk die het onderwijs ervaart in het kader van nieuwkomers, ontstaat onder meer door het feit dat het onderwijs niet op tijd kan worden georganiseerd wanneer opvanglocaties niet tijdig worden aangekondigd.¹¹ Ook gaat het dan vaak acuut om grote groepen in plaats van dat de groep leerlingen verspreid over de regio het onderwijs in kunnen stromen.

2.2. Voorgestelde maatregelen

In de vorige paragraaf is uiteengezet dat het Nederlandse asielsysteem in de huidige vorm onhoudbaar is. Dit wetsvoorstel bevat daarom acht maatregelen om het

⁷ JenV (KMI+); peildatum 30 juni 2024 (cijfers APM).

⁸ Jaarverslag van de Rechtspraak over 2023, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Jaardocumenten/Jaarverslag-Rechtspraak-2023>.

⁹ [Overzicht huisvesting vergunninghouders 1 juli 2024 | Rijksoverheid.nl](#).

¹⁰ COA-jaarverslag 2023.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 36373, [nr. 7](#) (nota naar aanleiding van het verslag bij de Tijdelijke wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs).

asielsysteem per direct en duurzaam te ontlasten en de instroom te verminderen. Die worden in de volgende paragrafen toegelicht.

2.2.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Allereerst beperkt dit wetsvoorstel de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd tot drie jaar. Het Europese recht biedt de ruimte om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor een langere duur af te geven. Die ruimte heeft de wetgever in de huidige Vreemdelingenwet 2000 ingevuld door te bepalen dat een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor ten hoogste vijf jaar wordt verleend; bij algemene maatregel van bestuur kunnen gevallen worden aangewezen waarin de verblijfsvergunning voor minder dan vijf achtereenvolgende jaren wordt verleend. Van die mogelijkheid is geen gebruik gemaakt: het Vreemdelingenbesluit 2000 bepaalt dat verlening plaatsvindt voor de volle vijf jaar.

De geldigheidsduur van de asielvergunning voor bepaalde tijd wordt met de onderhavige maatregel wettelijk gemaximeerd op drie jaar, zowel voor personen aan wie de vluchtelingenstatus is verleend als voor personen aan wie de subsidiairebeschermingsstatus is verleend.¹² De verblijfsvergunning moet vervolgens steeds na drie jaar worden verlengd. Daarmee wil de regering het tijdelijke karakter van asielbescherming benadrukken, zoals ook een groot aantal andere lidstaten een kortere duur dan vijf jaar hanteert. De wijziging brengt het Nederlandse asielbeleid meer in lijn met dat van andere lidstaten, met als doel niet aantrekkelijker te zijn dan andere lidstaten als bestemmingsland.

2.2.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd

De tweede maatregel houdt in dat niet langer verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd worden verleend. Zo blijft het mogelijk om in geval van gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst te toetsen of bescherming nog noodzakelijk is of dat iemand weer kan terugkeren naar het land van herkomst. Daarmee kan de maatregel instroombeperkend werken, door het Nederlandse asielbeleid meer in lijn te brengen dat van andere lidstaten en het EU-recht.

Het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd heeft geen gevolgen voor de verleende internationale bescherming (de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus) zolang er geen redenen zijn om deze in te trekken. Zolang internationale bescherming is toegekend, moet Nederland de vreemdeling op grond van de Kwalificatierichtlijn¹³ een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verlenen. Deze verblijfsvergunning moet periodiek, op aanvraag, worden vernieuwd.

De internationale bescherming wordt ingetrokken als de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Hiermee wordt asielbescherming enkel geboden indien en voor zolang deze bescherming noodzakelijk is.

Een vreemdeling met internationale bescherming die in aanmerking wil komen voor een permanente verblijfsstatus, kan er na minimaal vijf jaar rechtmatig verblijf voor kiezen om een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd aan te vragen. In beide situaties zijn aanvullende voorwaarden van toepassing, onder andere op het gebied van middelen

¹² Er is een separaat wetsvoorstel in voorbereiding dat een tweestatusstelsel introduceert.

¹³ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2021 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 (PbEU 2011, L 337).

van bestaan, openbare orde en inburgering.¹⁴ Eenmaal in het bezit van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd kan de vreemdeling een verzoek om naturalisatie indienen. Vreemdelingen met enkel een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd komen thans niet in aanmerking voor verlening van het Nederlanderschap.¹⁵

In de praktijk wordt op dit moment met hetzelfde aanvraagformulier zowel een verlenging van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, een aanvraag van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd als een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aangevraagd. Na de inwerkingtreding van deze maatregel zal op reeds ingediende aanvragen enkel een positieve beslissing op de verlenging van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd of de verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen kunnen volgen.

2.2.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

Ten derde worden de mogelijkheden verruimd om met name criminele – en daarmee veelal overlastgevende – vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven, ongewenst te verklaren. Gevolg van ongewenstverklaring is dat de vreemdeling in beginsel géén rechtmatig verblijf (meer) heeft in Nederland. In samenhang met artikel 197 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) – verblijf, wetende of ernstig vermoedend dat een ongewenstverklaring plaatsvond – is de ongewenstverklaring een nationale maatregel die het mogelijk maakt om hun een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden op te leggen als zij voor misdrijven zijn veroordeeld en weigeren terug te keren. Een ongewenstverklaring leidt in beginsel tot signalering in de systemen ter fine van weigering aan de buitengrens, zowel in de nationale als de door de EU ingestelde systemen (SIS II).

Het doel van de ongewenstverklaring is meerledig. Ten eerste is zij bedoeld als instrument om crimineel en daarmee veelal overlastgevend gedrag van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen effectiever tegen te kunnen gaan. Ten tweede is het een instrument om hen ertoe te zetten Nederland alsnog te verlaten door hun voortdurend verblijf in of terugkeer naar Nederland strafbaar te stellen. Hierdoor wordt de openbare orde beter gewaarborgd. Tot slot wordt beoogd maatschappelijk draagvlak te behouden jegens het overgrote deel van de vreemdelingen dat zich wel aan de wet houdt.

Ongedaan maken waterscheiding inreisverbod/ongewenstverklaring

Dit wetsvoorstel behelst geen aanpassing van de voorwaarden voor een ongewenstverklaring, maar maakt onbedoelde effecten van de beperking ongedaan betreffende de doelgroep aan wie een ongewenstverklaring opgelegd kan worden. Bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn is de verhouding tussen de ongewenstverklaring en het inreisverbod geregeld, in die zin dat zij niet tegelijkertijd kunnen bestaan, met de gedachte dat zij samen het hele spectrum van de doelgroep beslaan. De veronderstelling was dat het inreisverbod in vergelijkbare gevallen kon worden uitgevaardigd als een ongewenstverklaring en dezelfde rechtsgevolgen zou sorteren, doordat de gronden grotendeels gelijk zijn getrokken.¹⁶ Een samenloop van beide instrumenten werd daarom niet nodig bevonden. Hierdoor kan aan vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen een inreisverbod (artikel 66a van de Vreemdelingenwet 2000) en een terugkeerbesluit¹⁷ maar geen ongewenstverklaring

¹⁴ Als de vreemdeling tien jaar of langer in bezit is van een verblijfsvergunning, geldt een vrijstelling van het inkomensvereiste bij de verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd.

¹⁵ Er zijn uitzonderingen. Zie bijlage 1 bij de toelichting ad artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003.

¹⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32420, nr. 9.

¹⁷ Overtreding van een zgn. licht inreisverbod (artikel 66a, zesde lid, van de Vreemdelingenwet 2000) is strafrechtelijk (slechts) een overtreding (artikel 108, zesde en eerste lid, van de

worden opgelegd op grond van de openbare orde. De ongewenstverklaring heeft thans alleen betrekking op andere categorieën vreemdelingen, zoals burgers van de EU en hun gezinsleden, rechtmatig in Nederland verblijvende onderdanen van derde landen en onderdanen van derde landen die zich buiten de EU bevinden. Later is echter gebleken dat ook niet aan alle vreemdelingen uit de doelgroep die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, een inreisverbod kan worden opgelegd. De wet wordt daarom zo gewijzigd dat het opnieuw mogelijk wordt op de bestaande gronden de ongewenstverklaring op te leggen aan vreemdelingen die ook onder de Terugkeerrichtlijn vallen. Dus niet alleen als die vreemdeling strafbare feiten heeft gepleegd, maar ook als hij bijvoorbeeld een gevaar is voor de openbare orde of nationale veiligheid, of ingevolge een verdrag of in het belang van de internationale betrekkingen van Nederland.¹⁸ Dit wetsvoorstel wijzigt dus de bestaande systematiek van de toepassing van de nationaalrechtelijke ongewenstverklaring in relatie tot het EU-rechtelijk inreisverbod.

Tegengaan overlast

Al jaren worden verschillende maatregelen genomen om overlast door criminele, niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen tegen te gaan. De regering acht het voor een effectievere en langdurigere aanpak van dit probleem noodzakelijk de ongewenstverklaring breder in te kunnen zetten. De ongewenstverklaring is het aangewezen instrument, omdat zij bedoeld is om niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen die strafbare feiten plegen, uit Nederland te weren en omdat het verblijf in Nederland in weerwil van een ongewenstverklaring strafrechtelijk handhaafbaar is.

Het inreisverbod blijkt in de praktijk niet voldoende effectief te zijn om het probleem van niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen die strafbare feiten plegen het hoofd te bieden. Het aantal succesvolle vervolgingen is in de afgelopen jaren sterk gedaald. Eén oorzaak was dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU duidelijk maakte dat, anders dan bij de implementatie werd verondersteld, het inreisverbod pas rechtsgevolgen sorteert wanneer de vreemdeling het grondgebied van de EU heeft verlaten en niet daarvoor al.¹⁹ Onduidelijkheid over de rechtmatigheid van de formulering van artikel 197 Sr is inmiddels weggenomen door de Hoge Raad,²⁰ die bevestigde dat dit een voldoende toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van 'gekwalficeerd illegaal verblijf' bevat.

Een belangrijkere oorzaak is de ontwikkeling van het openbareordebegrip in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Hierdoor is het ingewikkelder geworden een inreisverbod uit te vaardigen vanwege het plegen van strafbare feiten of omdat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid. De eis uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU dat dan aangetoond moet worden dat sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare orde, blijkt vaak een te hoge drempel voor oplegging van een inreisverbod te zijn. Er moet namelijk worden aangetoond dat het persoonlijke gedrag van de betrokken vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Dit heeft als gevolg dat ook in gevallen waarin wel degelijk sprake is van ernstige vormen van overlast en crimineel gedrag met nadelige maatschappelijke gevolgen, het nauwelijks haalbaar is om aan dit criterium te voldoen.²¹

Vreemdelingenwet 2000) en van een zgn. zwaar inreisverbod (artikel 66a, zevende lid, van de Vreemdelingenwet 2000, zoals wegens het plegen van strafbare feiten), een misdrijf (artikel 197 Sr).

¹⁸ Gronden als bedoeld in artikel 67, eerste lid, onder a tot en met e, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹⁹ HvJEU 17 september 2020, C-806/18, ECLI:EU:C:2020:724.

²⁰ HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1893.

²¹ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 4 juli 2017, nr. 201604476/1/V1, ECLI:NL:RVS:2017:1725

Als gevolg hiervan blijkt de eerdergenoemde veronderstelling dat het inreisverbod in vergelijkbare gevallen kon worden opgelegd als de ongewenstverklaring zoals die gold vóór 2011, niet uit te komen. In 2012 werden bij benadering 560 beslissingen genomen waarbij een zwaar inreisverbod werd opgelegd. In 2022 waren dit afgerond 150 beslissingen en in 2023 waren dit afgerond 120 beslissingen.²²

Dit is een zeer onwenselijke ontwikkeling. In Nederland verblijven momenteel grote aantallen vreemdelingen die weg moeten en kunnen, maar die weigeren Nederland te verlaten. Daarenboven bevinden zich binnen deze groep, vreemdelingen die zich schuldig maken aan crimineel en daarmee veelal overlastgevend gedrag, waarop deze wetswijzing zich richt. De regering is dan ook van mening dat de nationaalrechtelijke ongewenstverklaring moet kunnen worden ingezet om deze personen uit Nederland te weren en hen strafrechtelijk aansprakelijk te maken wanneer zij desondanks in Nederland verblijven.

Bevorderen terugkeer

Van de ongewenstverklaring dient een verdere aansporing uit te gaan richting de criminele vreemdeling die uit Nederland moet vertrekken en ook die mogelijkheid heeft, maar dat desondanks niet doet. Vertrek uit Nederland blijft altijd het prioritaire doel. In dat kader is van belang dat na het opleggen van de ongewenstverklaring de aanwezigheid weliswaar strafbaar is, maar het Openbaar Ministerie (OM) in de meeste gevallen nog niet kan vervolgen. Eerst zal moeten worden ingezet op het realiseren van terugkeer in de zin van de Terugkeerrichtlijn. Pas als blijkt dat terugkeer door toedoen van de vreemdeling niet mogelijk is, en de Terugkeerrichtlijn als het ware is 'uitgewerkt', kan tot strafrechtelijke vervolging worden overgegaan en kan een vrijheidsstraf worden opgelegd. De ongewenstverklaring staat er dus ook niet aan in de weg dat de vreemdeling wordt ondersteund in zijn (zelfstandig) vertrek uit Nederland, net zoals dat nu ook al mogelijk is. Wordt vrijheidsstraf opgelegd, dan is het door strafonderbreking mogelijk dat de vreemdeling voor het einde van de executie van de straf kan vertrekken als dat alsnog mogelijk is.

2.2.4. Afschaffing voornemenprocedure

De voornemenprocedure is in 2001 in de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen om te bewerkstelligen dat de rechter in beroep voldoende gegevens krijgt op basis waarvan hij kan beoordelen of de genomen beslissing in stand kan blijven. Feiten die voorheen in de bezwaarfase naar boven konden komen, kunnen op deze manier ook al in de eersteaanlegfase aan de orde komen. De voornemenprocedure komt niet verplicht voort uit internationale verdragen of Europese regelgeving.²³ Met het afschaffen van de voornemenprocedure bij de aanvraag van een verblijfsvergunning asiel wordt beoogd de Nederlandse asielprocedure zoveel mogelijk in lijn te brengen met dat van de andere EU-lidstaten, zonder afbreuk te doen aan het verdedigingsbeginsel, de samenwerkingsverplichting en het recht van de asielzoeker om gehoord te worden (zie § 3.2.4).

Deze wijziging past in de beoogde vereenvoudiging en versnelling van de asielprocedure. Omdat voorafgaand aan het nemen van de beslissing niet een voornemen hoeft te worden opgesteld en niet hoeft te worden gewacht op de indiening van een zienswijze, wordt een hogere snelheid van het proces voorzien. Dit zal naar verwachting een positief effect hebben op de doorlooptijden van de IND en leiden tot minder benodigde opvangcapaciteit.

Het afschaffen van het voornemen betekent dat de IND na een nader gehoor en, na ontvangst van de correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor, direct een besluit neemt op de aanvraag, zonder dat de asielzoeker een zienswijze op

²² Staat van Migratie 2024.

²³ HvJ EU 22 november 2012, C-277/11, ECLI:EU:C:2012:744 (*M. tegen Ierland*), punt 74.

de voorgenomen afwijzing naar voren brengt. Dit kan tot gevolg hebben dat nog vaker tegen besluiten in beroep zal worden gegaan en dat de beroepsprocedure, ook voor de IND, tijdrovender wordt. Aangenomen wordt evenwel dat de efficiëntiewinst en snelheid die met het afschaffen van de voornemenprocedure in het beslisproces wordt behaald dusdanig zal zijn dat dit opweegt tegen een eventuele toename van het aantal (gegronde) beroepen. Daarmee zal deze maatregel naar verwachting bijdragen aan het terugdringen van de werkvoorraden van de IND.

Het afschaffen van de voornemenprocedure zal alleen een wijziging betekenen voor asielaanvragen die nu tot een afwijzing leiden, inclusief de asielaanvragen die niet in behandeling worden genomen, niet-ontvankelijk worden verklaard of buiten behandeling worden gesteld. In deze gevallen zal niet meer via een zienswijze kunnen worden gereageerd op de voorgenomen afwijzing van de aanvraag. Omstandigheden waar volgens de asielzoeker voldoende rekening mee moet worden gehouden, kunnen, met inachtneming van de samenwerkingsverplichting tussen IND en asielzoeker, tijdens het gehoor worden aangevoerd. Daarbij zal de asielzoeker ook in de gelegenheid worden gesteld uitleg te geven indien sprake is van ontbrekende elementen, inconsistenties of tegenstrijdigheden in de verklaringen. Zijn er argumenten die volgens de betrokkene onvoldoende onder de aandacht zijn gebracht tijdens het gehoor, dan kan de asielzoeker deze door het indienen van correcties en aanvullingen op het gehoor alsnog onder de aandacht brengen vóórdat de IND een besluit neemt. In de correcties en aanvullingen kan de betrokkene daarbij bijvoorbeeld verwijzen naar (landen)informatie om de gestelde vrees te onderbouwen of waarom hij niet op grond van de Dublinverordening aan een andere lidstaat kan worden overgedragen. Ook zal de IND de vreemdeling – voordat er een beslissing op de aanvraag wordt genomen en waar van toepassing – de gelegenheid bieden om te reageren op een deskundigenadvies dat de IND heeft laten opstellen, bijvoorbeeld een onderzoek naar de authenticiteit van overgelegde documenten of een taalanalyse. Voor zover de argumenten niet via correcties en aanvullingen onder de aandacht zijn gebracht, kunnen deze in de eventuele beroepsfase alsnog worden aangevoerd en wordt in het licht van de beroepsgronden door de IND bezien of het besluit terecht is genomen. Daarmee wordt afdoende invulling gegeven aan de samenwerkingsverplichting en het verdedigingsbeginsel.

De voornemenprocedure zal gehandhaafd blijven voor gevallen waarin de IND voornemens is een reeds verleende verblijfsvergunning asiel voor bepaalde of onbepaalde tijd in te trekken en indien de IND voornemens is de aanvraag om langdurig ingezetene status van een asielstatushouder af te wijzen.

2.2.5. Beperking nareismogelijkheden

Ten vijfde wordt de mogelijkheid uitgesloten dat nareizende ongehuwde partners en meerderjarige kinderen een afgeleide verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd krijgen. 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 rechtsbeginselen (zie § 3.1.5). 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 tot gehuwde partners en minderjarige kinderen laat onverlet dat ongehuwde levenspartners en meerderjarige kinderen die tot het gezin van de vergunninghouder behoren, zich kunnen beroepen op het reguliere kader voor gezinshereniging en het recht op eerbiediging van het gezinsleven zoals neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Dit beroep, al dan niet in de vorm van een daartoe

streckende aanvraag, zal door de IND getoetst worden, waarbij telkens een individuele belangenafweging plaatsvindt.

2.2.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen

2.2.6.1. Strengere toets nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen

Het wetsvoorstel introduceert verschillende instrumenten die de afdoening van opvolgende asielaanvragen moeten vergemakkelijken. Het eerste instrument moet onder meer voorkomen dat uitgeprocedeerde vreemdelingen uitzetting frustreren door (op het laatste moment) een nieuwe aanvraag in te dienen zonder dat sprake is van werkelijk nieuwe omstandigheden die de kans op een verblijfsvergunning asiel aanzienlijk groter maken. De huidige wet maakt het mogelijk om een opvolgende asielaanvraag niet-ontvankelijk te verklaren als er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die 'relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag' (artikel 30a, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000). Dat is onder andere van belang voor de mogelijkheid om tot uitzetting van de vreemdeling over te gaan indien een aanvraag louter wordt ingediend om uitzetting te frustreren en om af te kunnen zien van een nader gehoor.²⁴ Het criterium 'relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag' is dusdanig ruim dat de IND niet vaak toekomt aan niet-ontvankelijkverklaring van een opvolgende aanvraag. Als er bijvoorbeeld een nieuw ambtsbericht is verschenen dat iets zegt over de veiligheidssituatie in het land van herkomst, kan dat al snel 'relevant' zijn, ook al leidt het niet tot een andere uitkomst van de beoordeling.

Het wetsvoorstel maakt het voor de IND mogelijk om in dergelijke situaties de opvolgende aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren door een strengere toets te introduceren ten aanzien van de informatie die als nieuwe elementen of bevindingen kwalificeert: de informatie moet de kans *aanzienlijk* groter maken dat de vreemdeling met de opvolgende aanvraag wel in aanmerking komt voor internationale bescherming. Dit is in lijn met de bewoordingen van artikel 40, derde lid, van de Procedurerichtlijn²⁵ en maakt het frustreren van het terugkeerproces door het indienen van een opvolgende aanvraag op basis van flinterdunne nieuwe informatie minder makkelijk.

2.2.6.2. Verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen

Het tweede instrument om de afdoening van opvolgende asielaanvragen te vergemakkelijken, is een verwijtbaarheidstoets (het voorgestelde artikel 30a, eerste lid, onder f, van de Vreemdelingenwet 2000). Artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn voorziet in de mogelijkheid om de vreemdeling bij een opvolgende aanvraag tegen te werpen dat aangevoerde nieuwe elementen en bevindingen al in de eerdere asielprocedure hadden kunnen worden ingebracht. Omdat Nederland deze verwijtbaarheidstoets niet uitdrukkelijk in de Vreemdelingenwet 2000 heeft geïmplementeerd, kan de IND deze werkwijze nu niet toepassen.²⁶

Het wetsvoorstel maakt een dergelijke verwijtbaarheidstoets mogelijk. Te denken valt aan het niet bij de beoordeling betrekken van op verzoek van de asielzoeker opgestelde stukken die hij in een eerdere procedure over had kunnen en moeten leggen, zoals contra-expertises. Daarbij moet wel worden getoetst of het buiten beschouwing laten niet leidt tot een situatie waarin de vreemdeling bij terugkeer gevaar loopt op vervolging of ernstige schade.

²⁴ Artikelen 3.1, tweede lid, en 3.118b, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000.

²⁵ 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 (PbEU 2013, L 180).

²⁶ Zie ABRvS 15 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2699.

Deze maatregel kan mensen ontmoedigen om opvolgende aanvragen in te dienen en bevorderen dat relevante feiten al bij een eerdere aanvraag naar voren worden gebracht. Zo wordt het mogelijk dat de IND efficiënter kan beslissen op opvolgende aanvragen, hetgeen de druk op het IND-proces vermindert. Met het oog op een consequente toepassing van de maatregel zal de handelwijze helder worden beschreven in een werkinstructie van de IND.

2.2.6.3. Verruimde afwijzingsmogelijkheden

Tot slot introduceert het wetsvoorstel de bevoegdheid een aanvraag als ongegrond af te wijzen in drie situaties waarin lidstaten volgens de Procedurerichtlijn mogen aannemen dat een vreemdeling zijn verzoek om internationale bescherming impliciet heeft ingetrokken of er impliciet van heeft afgezien. Daarbij gaat het, kort gezegd, om situaties waarin de vreemdeling niet meewerkt aan de procedure. De Vreemdelingenwet 2000 maakt het in die situaties nu alleen mogelijk om de aanvraag buiten behandeling te stellen in de zin van artikel 28 van de Procedurerichtlijn. Consequentie daarvan is dat de IND een nieuwe asielaanvraag van dezelfde vreemdeling als eerste aanvraag moet behandelen.

Achtergrond van deze maatregel is de wens om efficiënter om te kunnen gaan met aanvragen van vreemdelingen die bewust niet meewerken aan de procedure. De IND wordt met enige regelmaat geconfronteerd met vreemdelingen die zonder verschoonbare reden niet verschijnen op een gehoor, hoewel ze hier op een deugdelijke wijze voor zijn uitgenodigd. Dit levert organisatorische problemen op en draagt niet bij aan een efficiënt verloop van de asielprocedure. In oktober 2022 is de IND met een pilot gestart om in een dergelijk geval niet de aanvraag buiten behandeling te stellen, maar de aanvraag als (kennelijk) ongegrond af te wijzen. Als de vreemdeling zonder goede reden niet verschijnt, is de aanname dat de vreemdeling geen internationale bescherming nodig heeft en veilig kan terugkeren naar het land van herkomst. Deze werkwijze is gekozen omdat de vreemdeling, als hij vervolgens een opvolgende aanvraag indient, moet onderbouwen dat sprake is van nieuwe omstandigheden en dit met bewijsmiddelen moet staven. Indien de vreemdeling dit niet doet, kan de aanvraag niet-ontvankelijk worden verklaard zonder betrokkene te horen. In dat geval hoeft een opvolgende aanvraag niet te worden behandeld als nieuwe aanvraag waarbij de vreemdeling opnieuw gehoord moet worden.

De ABRvS heeft recent geoordeeld dat de Vreemdelingenwet 2000 nu onvoldoende grondslag biedt voor deze werkwijze.²⁷ Het voorgestelde artikel 31a van de Vreemdelingenwet 2000 voorziet in een dergelijke grondslag, zodat het voor de IND alsnog mogelijk wordt aanvragen als ongegrond af te wijzen als de vreemdeling niet meewerkt aan de procedure door bijvoorbeeld niet op gehoor te verschijnen. De Procedurerichtlijn die deze mogelijkheid geeft, stelt als voorwaarde voor deze werkwijze dat er een 'toereikend onderzoek ten gronde' naar de noodzaak voor internationale bescherming wordt verricht. Dat betekent dat deze werkwijze niet in alle zaken kan worden toegepast. Er moeten (voldoende) aanwijzingen in het dossier voorkomen waaruit volgt dat de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning.

De maatregel heeft tot doel om de IND te ontlasten: er zijn geen nieuwe afspraken nodig als een vreemdeling niet is verschenen op een gehoor, tolken worden niet dubbel belast, gehoorkamers die gereserveerd waren hoeven niet opnieuw gereserveerd te worden, et cetera. Bovendien maakt de maatregel het voor de IND makkelijker een aanvraag op efficiënte wijze af te handelen, waardoor meer capaciteit ingezet kan worden voor het afhandelen van andere asielaanvragen.

²⁷ ABRvS 26 juni 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2604](#) (in het bijzonder r.o. 5, *Terugkoppeling aan de wetgever*).

3. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten, het Europese en internationale recht en rechtsbeginselen

3.1. Verhouding tot de Grondwet, de grondrechten en rechtsbeginselen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de Grondwet, de grondrechten en rechtsbeginselen zoals proportionaliteit en subsidiariteit.²⁸ Daarbij zijn in het bijzonder het verbod van *refoulement* en het verbod op blootstelling aan onmenselijke en vernederende behandeling (artikel 3 EVRM) en het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven (artikel 8 EVRM) relevant.

De regering benadrukt dat niet alleen dit wetsvoorstel, maar ook de individuele toepassingen van de daarin opgenomen bepalingen in de praktijk met de Grondwet, de grondrechten en rechtsbeginselen overeen moeten stemmen.

3.1.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Inkorting van de duur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is in lijn met het Unierecht. Door de inkorting van de duur komen op zichzelf genomen geen grondrechten of rechtsbeginselen in gedrang.

3.1.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd

Het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd is in lijn met het Unierecht, nu het, gelet op de Kwalificatierichtlijn, niet is toegestaan om een verblijfsvergunning asiel te verlenen die niet kan worden ingetrokken als de omstandigheden op grond waarvan de internationale bescherming is verleend, niet langer bestaan, of zodanig zijn gewijzigd dat deze internationale bescherming niet langer nodig is. Hierbij komen geen grondrechten of rechtsbeginselen in gedrang.

3.1.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

Zoals hierna in § 3.2.3 uitvoerig aan bod komt, is de onderhavige maatregel in overeenstemming met het Unierecht; grondrechtelijke aspecten die voortvloeien uit het EVRM en EU-Handvest komen in die paragraaf aan bod. Van belang is dat deze aspecten bij de toepassing in een concreet geval worden betrokken. Bij het nemen van het besluit tot ongewenstverklaring wordt de normale procedure uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) toegepast voor besluiten die niet op aanvraag worden genomen. Ook wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het recht op familieleden, opgenomen in artikel 8 EVRM. De bestuursrechter toetst deze aspecten in de beroepsprocedure tegen het besluit dat de ongewenstverklaring inhoudt; de strafrechter toetst eveneens aan grondrechtelijke aspecten bij de strafoplegging.

Uit het evenredigheidsbeginsel dat de overheid bij elk besluit dient te respecteren, volgt dat de Minister van Asiel en Migratie rekening houdt met de bijzondere en individuele omstandigheden van het geval en geen ongewenstverklaring oplegt voor zover voor een of meer belanghebbenden de nadelige gevolgen van een besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De algemene onderzoeksplicht voor het bestuursorgaan in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van artikel 3:2 Awb en artikel 4:8 Awb over het geven van beschikkingen waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd, naar verwachting bedenkingen zal hebben, brengen met zich dat de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld om zijn zienswijze te geven. Dit gebeurt

²⁸ Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de afspraken in het regeerprogramma om bij de uitwerking van concrete voorstellen tot wet- en regelgeving scherp te toetsen op verenigbaarheid met de Grondwet, het Europese en internationale recht en beginselen (p. 9) en daaraan aandacht te besteden in een aparte paragraaf (p. 84).

ook bij de voorbereiding van het inreisverbod. In het kader van de voorbereiding van het besluit zal de vreemdeling de gelegenheid worden geboden bijzondere en individuele omstandigheden naar voren te brengen ter zake van het voornemen tot opleggen van een ongewenstverklaring. Eventuele onevenredige gevolgen zullen daardoor in concrete gevallen op tijd kunnen worden gesignaleerd en zo nodig worden voorkomen of weggenomen. Een verwijderingsbeletsel in de sfeer van 3 EVRM is in beginsel geen beletsel om een ongewenstverklaring op te kunnen leggen, mits dit in het concrete geval proportioneel is. Uiteraard is verwijdering ook dan niet aan de orde, en zal vervolging achterwege blijven indien er geen land is waarnaar betrokkene (vrijwillig) zou kunnen vertrekken.

Indien de vreemdeling bijzondere en individuele omstandigheden aanvoert, is de minister op grond van artikel 3:46 Awb verplicht te motiveren waarom deze omstandigheden geen reden zijn om af te zien van oplegging van de ongewenstverklaring. Ook in het kader van de intrekking en (tijdelijke) opheffing is dit van toepassing.

In het Vreemdelingenbesluit 2000 zullen uitzonderingsgronden voor oplegging van de ongewenstverklaring worden opgenomen. Gelet op de hiervoor uiteengezette inhoudelijke samenhang met het inreisverbod, worden in ieder geval de daar geldende uitzonderingsgronden eveneens van toepassing op de voorgestelde ongewenstverklaring.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de ongewenstverklaring en strafrechtelijke vervolging wegens overtreding daarvan zich niet zal uitstrekken tot particulieren en organisaties die vreemdelingen behulpzaam zijn uit humanitaire overwegingen.

3.1.4. Afschaffing voornemenprocedure

Het afschaffen van de voornemenprocedure is in lijn met het Unierecht, nu het voornemen niet wordt voorgeschreven door de Procedurerichtlijn. Hierbij komen geen grondrechten of rechtsbeginselen in gedrang; ook na afschaffing wordt er nog een voldoende zorgvuldig besluit genomen, waartegen rechtsbescherming door de bestuursrechter openstaat.

3.1.5. Beperking nareismogelijkheden

Het niet langer verstrekken van afgeleide asielvergunningen aan nareizende afhankelijke ongehuwde partners en meerderjarige kinderen raakt aan verschillende grondrechten, waarvan in de praktijk vooral het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven in artikel 8 EVRM van belang zal zijn, zoals in § 2.2.5 al aan bod kwam. De categorie gezinsleden die ingevolge dit wetsvoorstel niet meer in aanmerking komt voor een afgeleide vergunning, betreft van de vergunninghouder afhankelijke gezinsleden die om die reden behoren tot het gezin van de vergunninghouder. Indien het gezinslid zich beroept op gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM, moet een belangenafweging worden gemaakt om te bepalen of alsnog een verblijfsvergunning moet worden toegekend.

3.1.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen

Deze maatregelen zijn eveneens in lijn met het Unierecht. Mede gelet op internationale verplichtingen is bij de bevoegdheden om aanvragen efficiënter af te handelen gekozen voor vormgeving als kan-bepalingen: toepassing is mogelijk, maar niet verplicht. De IND zal zich steeds moeten houden aan internationale verplichtingen zoals het verbod van *refoulement* en het verbod op blootstelling aan onmenselijke en vernederende behandeling (artikel 3 EVRM). Dit betekent bijvoorbeeld dat er altijd

ruimte dient te zijn om in uitzonderlijke individuele omstandigheden een inhoudelijk oordeel te vellen over de beschermingsbehoefte (Bahaddar-jurisprudentie).²⁹

3.2. Verhouding tot het Europese recht

3.2.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn regelt dat aan personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel moet worden verstrekt die ten minste drie jaar geldig is en waarvan de geldigheidsduur kan worden verlengd. Personen met de subsidiairebeschermingsstatus dient een verlengbare verblijfstitel te worden verstrekt die ten minste één jaar geldig is en ten minste twee jaar in geval van verlenging.³⁰ Het voorstel om de duur in beide gevallen op drie jaar te bepalen, voldoet derhalve aan de normen die het Unierecht stelt.

3.2.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd

Met het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt het Nederlandse recht meer in lijn gebracht met het Europese recht. In de Kwalificatierichtlijn is neergelegd dat internationale bescherming moet worden ingetrokken indien de houder geen vluchteling meer is, respectievelijk niet langer in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming wanneer de omstandigheden op grond waarvan de subsidiaire bescherming is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Ook uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU volgt dat de vluchtelingenstatus en subsidiairebeschermingsstatus moeten worden ingetrokken wanneer de omstandigheden in het herkomstland van de statushouder zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is.³¹ Het onderscheid tussen bepaalde tijd en onbepaalde tijd kent de Kwalificatierichtlijn niet; internationale bescherming blijft bestaan totdat deze wordt ingetrokken.

De Kwalificatierichtlijn biedt weliswaar de ruimte om gunstiger normen vast te stellen of te handhaven, maar alleen indien deze gunstiger normen geen afbreuk doen aan de algemene opzet en de doelstellingen van de Kwalificatierichtlijn.³² Het verstrekken van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd die niet meer kan worden ingetrokken wegens gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst kan afbreuk doen aan de verplichting om de verblijfsvergunning in te trekken indien daar aanleiding toe bestaat. Derhalve brengt deze maatregel het Nederlandse asielsysteem meer in lijn met het Europese recht.

3.2.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

De regering constateert dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over de Terugkeerrichtlijn ruimte biedt voor het onderhavige voorstel. Het beginsel van loyaliteit van artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vereist dat de lidstaten hun wetgeving inrichten op een wijze die de doeltreffendheid en goede werking van het Unierecht eerbiedigt. Hoewel de ongewenstverklaring een nationale maatregel is, wordt zij dan ook in overeenstemming met het Unierecht vormgegeven en wordt in het bijzonder het nuttig effect van de Terugkeerrichtlijn niet doorkruist. De

²⁹ EHRM 19 februari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002589494 (*Bahaddar tegen Nederland*), in het bijzonder r.o. 45. Zie ook ABRvS 22 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1664 en ECLI:NL:RVS:2022:1760.

³⁰ Deze vergunningen moeten ook op grond van de komende Kwalificatieverordening (zie § 6.2) worden verlengd met respectievelijk ten minste drie jaar en ten minste twee jaar.

³¹ HvJ EU 18 december 2014, nr. C-542/13, ECLI:EU:C:2014:2452 (*M'Bodj*) en HvJ EU 23 mei 2019, nr. C-720/17, ECLI:EU:C:2019:448 (*Bilali*).

³² HvJ EU 4 oktober 2018, nr. C-652/16, ECLI:EU:C:2018:801 (*Ahmedbekova*).

wijze waarop wordt gewaarborgd dat het onderhavige wetsvoorstel in overeenstemming is met het Unierecht, wordt hierna nader toegelicht.

Twee aspecten zijn daarbij randvoorwaardelijk. In de eerste plaats is van belang dat strafrechtelijke handhaving van onrechtmatig verblijf is toegestaan uitsluitend wanneer de terugkeerprocedure zoals voorzien in de Terugkeerrichtlijn is doorlopen. Duidelijkheidshalve wordt hier opgemerkt dat de hierna te bespreken jurisprudentie betrekking heeft op strafrechtelijke vervolging van onrechtmatig verblijf. De ongewenstverklaring zelf is een bestuurlijk besluit van de Minister van Asiel en Migratie.

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. Volgens de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU behoren het straf- en strafprocesrecht in beginsel tot de bevoegdheid van de lidstaten, maar kan het Unierecht wel van invloed zijn op deze rechtsgebieden.³³ De lidstaten zijn gehouden hun wetgeving op dat gebied zodanig in te richten dat de eerbiediging van het Unierecht wordt gewaarborgd. Dat betekent in het bijzonder dat de lidstaten geen regeling mogen toepassen, ook niet op strafrechtelijk gebied, die de verwezenlijking van de door een richtlijn nagestreefde doelstellingen in gevaar kan brengen en deze haar nuttig effect kan ontnemen. Ook is bepaald dat de Terugkeerrichtlijn enkel betrekking heeft op de terugkeer van illegaal in een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen en dus niet tot doel heeft alle nationale voorschriften inzake het verblijf van vreemdelingen te harmoniseren. Voorts oordeelt het Hof van Justitie van de EU dat het de lidstaten op grond van die vaste rechtspraak in beginsel vrijstaat iedere derdelander op wie de terugkeerprocedure is toegepast en die zonder geldige reden om niet terug te keren zijn illegaal verblijf op hun grondgebied voortzet, gevangenisstraf op te leggen.³⁴ In het verlengde daarvan staat het de lidstaten ook vrij om een dergelijke straf op te leggen aan enkel die derdelanders die bijvoorbeeld strafrechtelijke antecedenten hebben of een gevaar vormen voor de openbare of veiligheid. Hieruit kan dus worden afgeleid dat het Hof van Justitie van de EU oordeelt dat het aan de lidstaten is om te bepalen of het niet rechtmatig verblijf als zodanig strafbaar wordt gesteld of dat voor strafbaarstelling daarnaast noodzakelijk is dat een niet rechtmatig verblijvende vreemdeling strafrechtelijke antecedenten heeft of een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.

Het voorgaande betekent ook dat de rechter die een onvoorwaardelijke gevangenisstraf oplegt wegens handelen in strijd met artikel 197 Sr, zich ervan dient te hebben vergewist dat de stappen van de terugkeerprocedure zijn doorlopen en daarvan in de motivering van zijn beslissing blijkt dient te geven. Het OM zal door de minister moeten worden voorzien van de benodigde informatie om dit te onderbouwen.³⁵

Uit de strafrechtspraak blijkt verder over wanneer de overheid de 'nodige maatregelen' heeft genomen als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn, dat de stappen van de terugkeerprocedure zijn doorlopen, indien de Nederlandse overheid de in redelijkheid van haar te vragen terugkeermaatregelen heeft getroffen om het ertoe te leiden dat de verdachte Nederland zal verlaten. Relevant is of de verdachte zelf kennelijk niet meewerkt aan zijn terugkeer en zulks ook blijkt uit zijn opstelling.³⁶

³³ HvJEU 28 april 2011, nr. C-61/11 PPU, ECLI:EU:C:2011:807 (*El Dridi*), HvJEU 6 december 2011, nr. C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807 (*Achughbabian*), HvJEU 6 december 2012, nr. C-430/11, ECLI:EU:C:2012:777 (*Sagor*).

³⁴ HvJ EU 17 september 2020, nr. C-806/18, ECLI:EU:C:2020:724 (*JZ*). Zie bijvoorbeeld ook HR 21 mei 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ3791 en HR 3 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY3151

³⁵ HR 13 november 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BY3151 JV.

³⁶ Hof Den Haag 7 november 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:4183, Hof Den Haag 25 november 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:3808, Hof Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2217, Hof Den Haag 6 oktober 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2757.

Daarbij wordt ook beoordeeld of de Nederlandse Staat zich voldoende heeft ingespannen om de verdachte te doen terugkeren naar een land als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Terugkeerrichtlijn.³⁷ Daarbij kan naar de mening van de regering ook sprake zijn van een situatie waarin de Minister van Asiel en Migratie kan onderbouwen dat (verdere) inspanningen geen redelijk doel zouden dienen. Bijvoorbeeld indien een rechter dat bij de beoordeling van een beroep gericht tegen het opleggen of voortduren van een bewaringsmaatregel op grond van de Vreemdelingenwet 2000 heeft geoordeeld.

Deze vaststelling zal ook leidend kunnen zijn voor de strafrechter, doch zal wel steeds moeten worden beoordeeld of de situatie nog actueel is. Immers, bijvoorbeeld doordat de autoriteiten van het land van herkomst betere medewerking verlenen aan de terugkeer of doordat de verdachte een reisdocument overlegt, waardoor terugkeer alsnog reëel is, zal sprake zijn van een gewijzigde situatie en kan alsnog worden ingezet op de terugkeer via een bestuursrechtelijke weg, eventueel met passende maatregelen om te waarborgen dat de vreemdeling beschikbaar blijft voor terugkeer. In elk geval indien tussen het eerdere oordeel en de strafeis geruime tijd is verstreken, zal moeten worden beoordeeld of op dat moment terugkeer nog altijd onmogelijk is.

Voor de goede orde merkt de regering hier op dat het opleggen van de ongewenstverklaring bij bestuurlijk besluit op zichzelf de Terugkeerrichtlijn niet doorkruist. De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over de reikwijdte van de Terugkeerrichtlijn heeft immers betrekking op de strafrechtelijke vervolging die eventueel volgt na een besluit van de overheid. Het OM beslist over strafrechtelijke vervolging na ongewenstverklaring. Indien de vreemdeling zich na oplegging van de ongewenstverklaring alsnog aan zijn vertrekplicht houdt en dus vertrekt, is vervolging uiteraard niet aan de orde. Deze werkwijze spiegelt de huidige werkwijze bij de oplegging van de inreisverbod met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

In de tweede plaats beoogt de Terugkeerrichtlijn een Europese dimensie te geven aan terugkeermaatregelen. Dit betekent dat wanneer er tevens een inreisverbod is opgelegd aan een ongewenst te verklaren vreemdeling, de rechtsgevolgen van een ongewenstverklaring die van het inreisverbod niet mogen doorkruisen.

In die gevallen waarin naast de ongewenstverklaring ook een inreisverbod is opgelegd, zal de signalering in het Schengen Informatie Systeem (SIS) krachtens de SIS-verordening grenscontroles niet langer kunnen duren dan volgt uit de duur van het inreisverbod. Dat laat onverlet dat een signalering in het nationale systeem, Executie & Signalering (E&S), langer kan worden aangehouden als daarvoor voldoende belang bestaat.

Het loyaliteitsbeginsel brengt met zich dat de ongewenstverklaring niet in de plaats mag treden in de gevallen waarin volgens de Terugkeerrichtlijn een inreisverbod zou moeten worden opgelegd. Voor de verhouding tussen de ongewenstverklaring en het inreisverbod zijn de arresten van het Hof van Justitie van de EU in de zaken Ouhrami³⁸ en JZ van belang. In eerstgenoemd arrest is bepaald dat het tijdstip van terugkeer het moment is waarop het inreisverbod rechtgevolgen sorteert doordat het de vreemdeling wordt verboden om gedurende een bepaalde periode na zijn terugkeer het grondgebied van de lidstaten weer te betreden en er opnieuw te verblijven. Het onrechtmatige verblijf van de vreemdeling tot het tijdstip van de terugkeer wordt beheerst door het terugkeerbesluit en dus niet door het inreisverbod. In laatstgenoemd arrest wordt bevestigd dat het inreisverbod geen gevolgen heeft wanneer de vreemdeling de terugkeerverplichting uit het terugkeerbesluit niet nakomt,

³⁷ Hof Amsterdam 16 juli 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:4558, Hof Amsterdam 23 november 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:4895, Hof Amsterdam 4 mei 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1687.

³⁸ HvJ EU 26 juli 2017, nr. C-225/16, ECLI:EU:C:2017:590.

zodat het inreisverbod niet kan worden geacht te zijn geschonden wanneer de betrokkene het grondgebied van de lidstaten nooit heeft verlaten. Een delictomschrijving kan niet aldus worden verwoord dat schending van een inreisverbod er bestanddeel van is. Dit arrest volgt op prejudiciële vragen die de Hoge Raad heeft gesteld over de rechtmatigheid van artikel 197 Sr. Zoals hiervoor vermeld heeft de Hoge Raad uitgemaakt dat artikel 197 Sr een voldoende toegankelijke, nauwkeurige en voorzienbare strafbaarstelling van 'gekwalificeerd illegaal verblijf' bevat. Volgens de Hoge Raad ziet artikel 197 Sr op illegaal verblijf in weerwil van de uitvaardiging van een inreisverbod. De verdachte is strafbaar wanneer hij weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd.

Deze jurisprudentie maakt duidelijk dat er geen ongeoorloofde samenloop is van de ongewenstverklaring en het inreisverbod in de periode vanaf het moment dat een vreemdeling ongewenst is verklaard en tot aan zijn daadwerkelijke vertrek uit de Europese Unie en Schengen geassocieerde landen. Het inreisverbod heeft in deze periode immers geen Unierechtelijke rechtsgevolgen die zouden worden doorkruist door de ongewenstverklaring.

Nadat de vreemdeling daadwerkelijk is vertrokken, kan er wel een samenloop van de ongewenstverklaring en het inreisverbod ontstaan die het nuttige en harmoniserende effect van de Terugkeerrichtlijn ondermijnt. De ongewenstverklaring en het inreisverbod beogen in zeker opzicht hetzelfde doel. Echter, de ongewenstverklaring heeft als nationale maatregel primair betrekking op het grondgebied van Nederland, terwijl het inreisverbod geldt voor het grondgebied van alle lidstaten van de EU.³⁹

De voorwaarden waaronder de ongewenstverklaring zoals voorzien in dit wetsvoorstel kan worden opgelegd, brengen met zich dat er in de meeste gevallen ook sprake zal zijn van een verplichting of een bevoegdheid een inreisverbod op te leggen. Artikel 66a, eerste en tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (implementatie van artikel 11 van de Terugkeerrichtlijn) vereist immers dat de Minister van Asiel en Migratie een inreisverbod uitvaardigt in de gevallen waarin de vreemdeling Nederland onmiddellijk moet verlaten ingevolge artikel 62, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 of Nederland niet uit eigen beweging binnen de daarvoor geldende termijn heeft verlaten.

De duur van de ongewenstverklaring zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden geregeld. De ongewenstverklaring in huidige vorm is in beginsel niet aan een bepaalde duur gekoppeld. Wel zijn in artikel 6.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000 termijnen opgenomen die dwingend regelen wanneer een ongewenstverklaring die is opgelegd naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling, moet worden opgeheven als daarom wordt gevraagd. Deze regeling zal worden aangevuld met termijnen voor de andere gronden van de ongewenstverklaring, waarbij in beginsel de duur van een eveneens aan de vreemdeling opgelegd inreisverbod leidend zal zijn. Op grond van artikel 68, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 kan de vreemdeling ook een aanvraag indienen tot opheffing van de ongewenstverklaring. Ook kan op grond van artikel 6.7 van het Vreemdelingenbesluit 2000 om tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring worden verzocht. Deze mogelijkheden zullen ook van toepassing worden op de voorgestelde ongewenstverklaring. Daarnaast wordt ambtshalve opheffen mogelijk.

Het Hof van Justitie van de EU heeft in het arrest *Filev en Osmani*⁴⁰ geoordeeld dat een nationale terugkeermaatregel die dateert van voor de Terugkeerrichtlijn, maar wel voortduurt na de inwerkingtreding daarvan geen onbepaalde duur kan hebben. De regering is van mening dat die jurisprudentie wordt geëerbiedigd doordat aan het

³⁹ Ook een nationale maatregel kan een Europese dimensie hebben, omdat ook nationale maatregelen, zoals de ongewenstverklaring, kunnen leiden tot een signalering in het SIS, in die gevallen waarin de nationale maatregel voldoet aan de voorwaarden van artikel 24 van de SIS-verordening grenscontroles.

⁴⁰ HvJ EU 19 september 2013, nr. C-297/12, ECLI:EU:C:2013:569.

inreisverbod altijd een duur wordt gekoppeld en de duur van de ongewenstverklaring nader zal worden geregeld in het Vreemdelingenbesluit 2000. Het alternatief, namelijk het laten vervallen van de ongewenstverklaring op het moment dat de rechtsgevolgen van het inreisverbod intreden wanneer de vreemdeling aan zijn terugkeerverplichting heeft voldaan, acht de regering om uitvoeringsredenen niet wenselijk. Het gaat hier om een groep vreemdelingen waarvan de verplaatsing en grensbewegingen zich moeilijk in beeld laten brengen. Een dergelijk alternatief draagt dan ook het risico in zich dat in de praktijk onduidelijkheid ontstaat over de geldigheid en de duur van de ongewenstverklaring. Dit kan de effectiviteit van de ongewenstverklaring verlagen en extra lasten voor de IND meebrengen. Uiteraard is het voor de vreemdeling ook van groot belang dat hij duidelijkheid heeft over de gevolgen van zijn onrechtmatig verblijf.

In de gevallen waarin geen terugkeerbesluit en dus geen inreisverbod kan worden genomen, wordt de duur van de ongewenstverklaring afgeleid uit artikel 68 van de Vreemdelingenwet 2000, en voor zo ver toepasselijk artikel 6.6 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Dit is ten eerste toepasselijk in die gevallen waarin de vreemdeling zich bij het opleggen van de ongewenstverklaring niet op het grondgebied van de EU bevindt, waardoor de vreemdeling buiten het toepassingsbereik valt van de Terugkeerrichtlijn. Ten tweede zal het gaan om vreemdelingen die in de EU verblijf hebben, bijvoorbeeld als houder van een asielstatus, of als houder van een andere, reguliere verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf op basis van het nationale recht van één van de lidstaten. In die gevallen volgt uit artikel 23 van de Schengengrenscode dat de vreemdeling een circulatierecht heeft. Indien – eventueel na raadpleging in lijn met de artikelen 27 tot en met 30 van de SIS-verordening grenscontroles⁴¹ – is vastgesteld dat geen inreisverbod kan worden opgenomen in het SIS, kan de derdelander eventueel op een nationale signaleringslijst opgenomen worden⁴². Deze signalering moet uiteraard gebaseerd zijn op een nationaal besluit. De formulering van het eerste lid van artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 zoals dit in 2011 is ingevoerd, heeft als onbedoeld effect dat ook personen met (bestendig) rechtmatig verblijf in een andere lidstaat van de EU niet onder het bereik van de ongewenstverklaring kunnen vallen. Immers, ook in die gevallen is de Terugkeerrichtlijn van toepassing, en dus in abstracto ook afdeling 3 van hoofdstuk 6 van de Vreemdelingenwet 2000, die (onder meer) het inreisverbod in de Nederlandse wet vastlegt.⁴³ Met het onderstaande wetsvoorstel wordt de ongewenstverklaring als ondubbelzinnig nationaal instrument hersteld. Het ligt dan ook voor de hand dat dit nationale instrument de basis is voor signaleringen die alleen een effect in Nederland hebben.

3.2.4. Afschaffing voornemenprocedure

Zoals in § 2.2.4 reeds is vermeld, wordt met het afschaffen van de voornemenprocedure beoogd om de Nederlandse asielprocedure zoveel mogelijk in lijn te brengen met dat van de overige EU-lidstaten, zonder afbreuk te doen aan het verdedigingsbeginsel, de samenwerkingsverplichting en het recht om gehoord te worden (artikel 41, tweede lid, van het EU-Handvest). Omstandigheden waar volgens de asielzoeker voldoende rekening mee moet worden gehouden, kunnen – met inachtneming van de samenwerkingsverplichting tussen IND en asielzoeker – tijdens het gehoor worden aangevoerd. Daarbij zal de asielzoeker ook in de gelegenheid worden gesteld uitleg te geven indien sprake is van ontbrekende elementen, inconsistenties of tegenstrijdigheden in de verklaringen. Zijn er argumenten die

⁴¹ Verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en tot wijziging en intrekking van Verordening (EG) nr. 1987/2006 (PbEU 2018, L312).

⁴² HvJEU 16 januari 2018 inzake E, C-240/17, conclusie onder 2, ECLI:EU:C:2018:8.

⁴³ ABRvS 31 januari 2018, nr. 201608027/1/V1, ECLI:NL:RVS:2018:361.

volgens de betrokkene onvoldoende onder de aandacht zijn gebracht tijdens het gehoor, dan kan de asielzoeker deze door het indienen van correcties en aanvullingen op het gehoor alsnog onder de aandacht brengen vóórdat de IND een besluit neemt. In de correcties en aanvullingen kan de betrokkene daarbij bijvoorbeeld verwijzen naar (landen)informatie om de gestelde vrees te onderbouwen of waarom hij niet op grond van de Dublinverordening aan een andere lidstaat kan worden overgedragen. Ook zal de IND de vreemdeling – voordat er een beslissing op de aanvraag wordt genomen en waar van toepassing – de gelegenheid bieden om te reageren op een deskundigenadvies dat de IND heeft laten opstellen, bijvoorbeeld een onderzoek naar de authenticiteit van overgelegde documenten of een taalanalyse. Daarmee wordt afdoende invulling gegeven aan de samenwerkingsverplichting en het verdedigingsbeginsel.

In gevallen waarin momenteel tot een ander besluit wordt gekomen op basis van de argumenten in de zienswijze, wordt voorzien dat deze argumenten bij de correcties en aanvullingen al naar voren kunnen worden gebracht en tot een eventuele andere weging van de aanvraag kunnen leiden. Voor zover de argumenten niet via correcties en aanvullingen onder de aandacht zijn gebracht, kunnen deze in de beroepsfase alsnog worden aangevoerd en wordt in het licht van de beroepsgronden door de IND bezien of het besluit terecht is genomen.

Voornemenprocedure bij voorgenomen intrekking

Uit artikel 45 van de Procedurerichtlijn volgt dat de bevoegde autoriteit verplicht is een vreemdeling er schriftelijk van in kennis te stellen dat zij heroverweegt of hij in aanmerking komt om internationale bescherming te genieten en van de redenen voor die heroverweging.⁴⁴ Tevens moet de vreemdeling de kans worden geboden om, tijdens een persoonlijk onderhoud of in een schriftelijke verklaring, de redenen voor te leggen waarom de internationale bescherming niet mag worden ingetrokken. Derhalve dient in de intrekkingsprocedure wel een procedure te worden gevolgd waarbij de statushouder schriftelijk wordt geïnformeerd. Er is voor gekozen om de huidige procedure in geval van voorgenomen intrekkingsprocedures te handhaven en de vreemdeling na het uitbrengen van het voornemen eerst in de gelegenheid te stellen om een schriftelijke zienswijze uit te brengen en vervolgens, als het voornemen bestaat de intrekking door te zetten, in de gelegenheid te stellen om te worden gehoord.⁴⁵

Voornemenprocedure bij aanvraag langdurig ingezetene

Daarnaast wordt de voornemenprocedure behouden voor het geval de aanvraag om langdurig ingezetene status van een asielstatushouder wordt afgewezen. Dit omdat gelet op het bepaalde in artikel 79, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 tegen een dergelijke besluit rechtstreeks beroep openstaat. Door de voornemenprocedure in dit geval te behouden wordt recht gedaan aan de samenwerkingsverplichting en het verdedigingsbeginsel.

3.2.5. Beperking nareismogelijkheden

De beperking van de verstrekking van afgeleide asielvergunningen aan afhankelijke ongehuwde partners en meerderjarige kinderen in het wetsvoorstel is in overeenstemming met de Gezinsherenigingsrichtlijn.⁴⁶ Op dit moment voorziet de Vreemdelingenwet 2000 in artikel 29, tweede lid, aanhef en onder b, gelezen in samenhang met het vierde lid, in de mogelijkheid tot gezinshereniging met de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vergunninghouder dat hij om die reden behoort tot diens gezin. Dit is een invulling van

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Zie de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel N, onder 2-5, van het wetsvoorstel.

⁴⁶ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging, PbEU 2003, L 251.

artikel 10, tweede lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 23, vijfde lid, van de Kwalificatierichtlijn. Dat zijn een facultatieve bepalingen, die niet geïmplementeerd hoeven te worden. Met de wetswijziging wordt derhalve gebruikgemaakt van de ruimte die het Europese recht op dit punt biedt.

3.2.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen

Ook de voorgestelde bevoegdheden die de IND in staat stellen aanvragen efficiënter af te handelen, zijn in overeenstemming met het Unierecht, mits bij het aanwenden van de bevoegdheden in individuele gevallen acht wordt geslagen op de geldende richtlijnen en desbetreffende jurisprudentie.

De Procedurerichtlijn maakt het mogelijk dat EU-lidstaten een asielverzoek ongegrond verklaren als sprake is van een toereikend onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag overeenkomstig artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn. In de regel is daarvoor een persoonlijk onderhoud vereist, zoals een gehoor. Als een vreemdeling niet bij een persoonlijk onderhoud verschijnt, mag dat volgens de Procedurerichtlijn worden aangemerkt als een impliciete intrekking of een impliciet afzien van de aanvraag. De richtlijn biedt lidstaten dan de ruimte om de behandeling van het asielverzoek te beëindigen of het verzoek af te wijzen, mits zij het verzoek op basis van een toereikend onderzoek als ongegrond beschouwen (artikel 28, eerste lid). Dit wetsvoorstel geeft invulling aan die ruimte door de IND de bevoegdheid te verschaffen om in drie situaties – na een toereikend onderzoek – de aanvraag af te wijzen als ongegrond. Daarbij blijft vereist dat de IND toereikend onderzoek naar de gegrondheid van de aanvraag doet overeenkomstig artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn, zoals geïmplementeerd in artikel 31 van de Vreemdelingenwet 2000 en daarop gebaseerde regelgeving.

De maatregelen inzake de toetsing van opvolgende aanvragen brengen het nationale recht dichterbij met de bewoordingen van artikel 40, derde en vierde lid, van de Procedurerichtlijn.

De Procedurerichtlijn maakt deel uit van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), dat ingevolge het Asiel- en Migratiepact wordt herzien. Dit brengt mee dat de Procedurerichtlijn in juni 2026 wordt vervangen door de Procedureverordening. De precieze gevolgen daarvan voor het nationale recht worden gezien in het kader van de uitvoeringswetgeving bij het Asiel- en Migratiepact (zie ook § 6.3).

3.3. Rechtsbescherming ongewenstverklaring

Als de vreemdeling het niet eens is met een besluit van de Minister van Asiel en Migratie inhoudende een ongewenstverklaring, terugkeerbesluit of inreisverbod kan hij daartegen rechtsmiddelen aanwenden. Veelal betreft dit rechtstreeks beroep zonder voorafgaand bezwaar (zie ook de artikelsgewijze toelichting op artikel II). Dat volgt uit bijlage 1 bij de Awb, getiteld 'Regeling rechtstreeks beroep' (oftewel de negatieve lijst).⁴⁷ Vanwege de samenhang met het terugkeerbesluit en het inreisverbod – zowel wat betreft de inhoud als de fase van het terugkeerproces waarin deze besluiten worden genomen – ligt het in de rede hetzelfde rechtsmiddel in te zetten bij de voorgestelde ongewenstverklaring. De overwegingen die de wetgever ten grondslag heeft gelegd aan die keuze zijn namelijk ook van toepassing op de voorgestelde ongewenstverklaring. Bij de implementatie van de Terugkeerrichtlijn beoogde de wetgever concentratie van rechtsmiddelen te bereiken bij het terugkeerbesluit en het inreisverbod en om een doelmatige en snelle rechtsgang te garanderen zonder dat interferentie met een bezwaarschriftprocedure optreedt, zodat eventuele onduidelijkheid over de rechtspositie van de vreemdeling snel kan worden

⁴⁷ Zie de memorie van toelichting bij de Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II 2009/10, 32450, nr. 3, p. 73) en ABRvS 15 juni 2012, ECLI:RVS:2012:BW9111).

weggenomen. Betreft het een meeromvattende beschikking, dan wordt de concentratie bereikt doordat eenzelfde rechtsmiddel openstaat. Wordt een zelfstandig besluit uitgevaardigd, dan zal in de regel wijziging van de gegeven meeromvattende beschikking kunnen plaatsvinden, teneinde concentratie van rechtsmiddelen te bereiken, doordat het bezwaar of beroep op grond van artikel 6:19 Awb van rechtswege mede betrekking heeft op het gewijzigde besluit.⁴⁸ Dit geldt ook voor de ongewenstverklaring en besluiten op aanvragen die strekken tot opheffing op tijdelijke opheffing van de ongewenstverklaring.

Duidelijkheidshalve wordt hier opgemerkt dat de bestaande rechtsbeschermingsprocedure (eerst de bezwaarfase, dan beroep bij de bestuursrechter) gehandhaafd blijft bij de huidige ongewenstverklaring die wordt opgelegd aan gemeenschapsonderdanen op grond van artikel 67, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000. De redenen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een van de Awb afwijkende rechtsbeschermingsprocedure bij de voorgestelde ongewenstverklaring die zijn gelegen in de samenhang met de rechtsbeschermingsprocedure voor het terugkeerbesluit en inreisverbod, gelden immers niet voor de bestaande ongewenstverklaring.

Ingevolge artikel 6:16 Awb heeft het beroep tegen de ongewenstverklaring geen schorsende werking. Dat geldt ook voor het inreisverbod.

4. Gevolgen

4.1. Uitvoeringsgevolgen en administratieve lasten

4.1.1. Kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Een kortere geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd leidt er in de praktijk toe dat de IND meer aanvragen tot verlenging moet behandelen dan nu het geval is. De aanvraag tot verlenging van de geldigheidsduur zal immers niet na vijf jaar worden ingediend, maar na drie jaar en daarmee dus eerder en ook vaker. Het verblijfsdocument zal ook vaker moeten worden vernieuwd. Voor de uitvoeringspraktijk is daarbij van belang dat tevens de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt afgeschaft. De afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kan ertoe leiden dat de vreemdeling terugkerend (driejaarlijks) verlenging zal aanvragen. Wel kan de vreemdeling na minimaal vijf jaar verblijf als EU-langdurig ingezetene aanvragen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd. De verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd blijft, anders dan de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, wel bestaan. De vreemdeling zal in het geval van een verblijfsvergunning EU-langdurig ingezetene en regulier voor onbepaalde tijd aan een aantal voorwaarden – waaronder de inkomenseis – moeten voldoen.

Daar staat tegenover dat het aantal verzoeken om naturalisatie hoogstwaarschijnlijk zal dalen. Immers, door de aanvullende voorwaarden die aan een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd worden gesteld, zullen minder vreemdelingen hiervoor in aanmerking komen en zullen dus ook minder vreemdelingen een verzoek om naturalisatie indienen.

De regering heeft de keuze gemaakt om niet te differentiëren in de duur van de vergunning tussen enerzijds vreemdelingen met een vluchtelingenstatus en anderzijds de subsidiair beschermde om rekening te houden met de gevolgen voor uitvoering van deze maatregel.

⁴⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32420, nr. 3, p. 18-19 en nr. 8, p. 3.

De gevolgen voor de IND per te behandelen zaak zijn te overzien doordat met onderhavig voorstel de duur van de vergunning wordt teruggebracht naar drie jaar voor beide statussen én de huidige werkwijze van de behandeling van verlengingsaanvragen wordt gehandhaafd waarbij de IND alleen bij concrete aanwijzingen overgaat tot inhoudelijke herbeoordeling van de asielstatus. Deze keuze is gemaakt aangezien het voor de IND niet uitvoerbaar is om bij alle verlengingsaanvragen een volledige inhoudelijke herbeoordeling van de verleende asielstatus te verrichten en de IND conform de systematiek van het Unierecht toetst of de asielstatus moet worden herzien indien omstandigheden daar aanleiding toe geven.

De internationale bescherming wordt ingetrokken als de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingen- of subsidiaire beschermingsstatus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Deze wijziging moet voldoende ingrijpend en van niet voorbijgaande aard zijn. Hiermee wordt asielbescherming enkel geboden indien en voor zolang deze bescherming noodzakelijk is.

De asielstatus is geldig totdat deze wordt ingetrokken met een daartoe strekkend besluit.⁴⁹ In de huidige Kwalificatierichtlijn is immers neergelegd dat internationale bescherming moet worden ingetrokken indien de houder geen vluchteling meer is, respectievelijk niet langer in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming wanneer de omstandigheden op grond waarvan de subsidiaire bescherming is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is.

Het enkele verlopen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning leidt derhalve niet slechts om die reden tot verlies van de verleende internationale bescherming (asielstatus) en de daarmee samenhangende rechten. Conform de systematiek van het Unierecht toetst de IND of de asielstatus moet worden herzien indien individuele dan wel meer generieke omstandigheden daar aanleiding toe geven. Deze inhoudelijke beoordeling is niet afhankelijk van een moment dat de vergunning moet worden verlengd/vernieuwd.

4.1.2. Geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd

De afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd leidt ertoe dat meer vreemdelingen periodiek een aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning asiel moeten indienen. Dit leidt ertoe dat de IND meer aanvragen moet behandelen dan nu het geval is. De impact op de werklast per te behandelen zaak is echter, gelet op het handhaven van de huidige werkwijze bij verlengingen, te overzien.

Daarnaast leidt de afschaffing van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd er hoogstwaarschijnlijk toe dat het aantal aanvragen voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd zullen toenemen. De behandeling van deze aanvragen kost meer beslis capaciteit dan de aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vanwege de extra voorwaarden waaraan moet worden getoetst. In sommige gevallen zijn die erg complex.

Daar staat tegenover dat het aantal verzoeken om naturalisatie hoogstwaarschijnlijk zal dalen. Immers, door de aanvullende voorwaarden die aan een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd worden gesteld, zullen minder vreemdelingen hiervoor in aanmerking komen en zullen dus ook minder vreemdelingen een verzoek om naturalisatie indienen.

⁴⁹ HvJ EU 24 juni 2015, nr. C-373/13, ECLI:EU:C:2015:413 (HT), punt 95 en ABRvS 9 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1253

Het gevolg met de meeste impact is echter de verplichting om internationale bescherming in te trekken wanneer deze bescherming niet langer nodig is. Door het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, en de aanvullende voorwaarden die gelden voor de verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd, zullen naar verwachting (steeds) meer vreemdelingen in bezit blijven van enkel een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Dit leidt tot een steeds groter aantal vergunningen die mogelijk moeten worden ingetrokken indien de situatie in het betreffende land van herkomst ten goede wijzigt dan wel indien de persoonlijke situatie van de vreemdeling leidt tot de conclusie dat niet langer bescherming nodig is. Aan de andere kant valt niet uit te sluiten dat door het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd vreemdelingen er meer belang aan hechten om aan de aanvullende voorwaarden voor de verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen of een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd te voldoen. In die zin kan de maatregel integratiebevorderend werken.

Wat de precieze gevolgen zullen zijn is afhankelijk van zoveel verschillende factoren, waaronder de ontwikkelingen in de verschillende landen van herkomst, dat dit niet goed te voorspellen is. Een complicerende factor kan zijn dat met de inwerkingtreding van het Asiel- en Migratiepact ook een maximale bewaartermijn voor bepaalde gegevens uit het asioldossier wordt geïntroduceerd,⁵⁰ waaronder het verslag van het nader gehoor, waardoor het nog maar zeer de vraag is of er voldoende gegevens beschikbaar zullen zijn om zorgvuldig te oordelen dat internationale bescherming niet langer nodig is. Dit zal in zaken waarin intrekking wordt overwogen vanwege een wijziging in de persoonlijke situatie meer effect hebben dan in zaken waarin de situatie in het land van herkomst is gewijzigd.

Of in een individuele zaak, dan wel in een categorie zaken bij wijziging van het landenbeleid, tot intrekking van de internationale bescherming zal worden overgegaan zal dus steeds van geval tot geval moeten worden gezien. Hierbij is van belang dat in de gevallen waarin dat wel tot intrekking zal kunnen worden overgegaan, tevens, ambtshalve, zal moeten worden gezien of verblijfsbeëindiging in strijd is met artikel 8 EVRM.

4.1.3. Verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring

De wijziging van de ongewenstverklaring is in een verkenning met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV), de IND en het OM uit 2022 als uitvoerbaar naar voren gekomen, mits voldaan wordt aan enkele randvoorwaarden, zoals de benodigde capaciteit.⁵¹ De aanpassing van artikel 67, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, waardoor opnieuw de mogelijkheid ontstaat om vreemdelingen die sinds de implementatie van de Terugkeerrichtlijn juist buiten het toepassingsbereik zijn gebracht, weer ongewenst te kunnen verklaren indien aan de voorwaarden in dat lid is voldaan, sluit overwegend aan bij de bestaande contactmomenten en bestaande procedures die bekend zijn bij de uitvoeringsorganisaties.

Hoewel er sprake is van krapte op de arbeidsmarkt, wordt de ingeschatte benodigde capaciteit (afgerond 7 fte voor de IND en minder dan 1 fte voor DTenV) binnen afzienbare tijd haalbaar geacht. Wel is van belang dat tijdig wordt begonnen met de werving vanwege de opleidingsduur van minimaal één jaar. Het OM voorziet beperkte impact op het werkproces. De politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) hebben de doelgroep van dit onderdeel eveneens reeds in beeld. Conform de ketenprocesbeschrijving Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS) overwegen de

⁵⁰ Artikel 72 van 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 (Procedureverordening).

⁵¹ IND, verkenning uitvoeringsconsequenties aanpassing wet ongewenstverklaring, juni 2022.

politie, de KMar en de IND reeds of een ongewenstverklaring of een (zwaar) inreisverbod opgelegd kan worden.

De mogelijkheid om een ongewenstverklaring naast een inreisverbod te kunnen opleggen, levert wel inhoudelijke en technische complexiteit op doordat verschillende combinaties denkbaar zijn, met name met betrekking tot de duur van de ongewenstverklaring en vertrektermijnen in combinatie met of zonder inreisverbod en de categorieën vreemdelingen die geraakt worden. In het beleid zullen de uitvoeringskeuzes helder neergelegd moeten worden ter voorkoming van onduidelijkheden in de uitvoering, bij ketenpartners en de vreemdeling én ter voorkoming van willekeur.

4.1.4. Afschaffing voornemenprocedure

Het afschaffen van de voornemenprocedure leidt ertoe dat na het ontvangen van de correcties en aanvullingen ook direct een afwijzende beschikking kan worden genomen. Enerzijds leidt dit tot een snellere asielprocedure nu procedurestappen kunnen worden overgeslagen; anderzijds kan dit in voorkomende gevallen leiden tot een complexere, minder efficiënte en daardoor minder snelle beroepsprocedure. De rechter, vreemdeling en de IND zullen zich moeten buigen over een dossier dat door het ontbreken van een voornemen (en een bezwaarfase) soms minder duidelijk is over het standpunt van beide partijen met betrekking tot de feiten.⁵² Dit kan, voor zover nodig en mogelijk, deels worden ondervangen door het uitbrengen van een verweerschrift, waarin uitgebreider dan nu het geval is op beroepsgronden wordt ingegaan. Dat betekent dan wel extra werk voor de directie Juridische Zaken van de IND. Ook is denkbaar dat de behandeling van de zaak ter zitting meer tijd in beslag zal nemen, dat zaken vaker aangehouden worden en dat er meer beroepen dan voorheen gegrond zullen worden verklaard door de rechter.

De impact op de uitvoering betreft voornamelijk de werkzaamheden bij de IND in de beslisfase en beroepsfase. In algemene zin zal het afschaffen van de voornemenprocedure resulteren in een werklastverlichting en daardoor productiviteitsstijging in de beslisfase.

Daarnaast wordt echter een intensivering van de werklast en daardoor een productiviteitsdaling in de beroepsfase verwacht. Per saldo zal de maatregel naar verwachting bijdragen aan de vereenvoudiging van de asielprocedure.

4.1.5. Beperking nareismogelijkheden

De maatregelen ter beperking van de nareismogelijkheden van ongehuwde partners en meerderjarige kinderen zullen de IND naar verwachting meer werk opleveren. Dit omdat bij een voorgenomen afwijzing van een nareisaanvraag altijd moet worden getoetst of de beoogde nareiziger aan artikel 8 EVRM aanspraken op een verblijfsvergunning kan ontlenen. Door de belangenafweging die in dit kader moet worden uitgevoerd, is dit veelal een bewerkelijke toets en zal veelal ook gehoord moeten worden om de belangen goed te kunnen afwegen. De verwachting is bovendien dat dit leidt tot een waterbedeffect waarbij de IND meer aanvragen om reguliere gezinshereniging en aanvragen op grond van artikel 8 EVRM moet afhandelen. Deze maatregelen hebben echter niet zozeer ten doel de IND te ontlasten, maar om de instroom van nareizigers enigszins te verminderen. Dat zal de druk op de opvangcapaciteit van het COA en de (gemeentelijke) huisvesting overeenkomstig verlagen.

Het komt voor dat nareizigers na aankomst in Nederland een zelfstandige aanvraag van een verblijfsvergunning asiel indienen, omdat deze een sterker verblijfsrecht geeft

⁵² Kamerstukken II 1998/99, 26732, nr. 3, p. 44.

dan een zogenoemde nareisvergunning, die slechts geldig blijft zolang zij tot het (kern)gezin behoren. Als gevolg van de maatregelen ter beperking van de nareismogelijkheden zullen naar verwachting minder van dergelijke zelfstandige aanvragen worden ingediend, hetgeen de IND enigszins ontlast. Daarbij moet echter ook rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat afgewezen gezinsleden trachten zelfstandig naar Nederland te reizen om een zelfstandige asielaanvraag in te dienen.

4.1.6. Efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen

De maatregelen inzake de toetsing van opvolgende aanvragen en verruimde afwijzingsmogelijkheden (§ 2.2.6) zullen de IND behulpzaam zijn bij het efficiënter behandelen van asielaanvragen. Dat geldt met name voor de mogelijkheid om aanvragen van vreemdelingen als ongegrond af te wijzen als zij zonder verschoonbare reden niet op een afspraak voor een asielgehoor verschijnen en voor de aanscherpingen die zien op de behandeling van opvolgende asielaanvragen.

De invoering van deze maatregelen zal voor de IND organisatorisch niet veel werk vergen. Voor de mogelijkheid aanvragen af te wijzen bij het niet verschijnen voor het asielgehoor geldt dat daarmee in het kader van een pilot al enige ervaring is opgedaan.⁵³ Beoogd neveneffect is dat asielzoekers door de wetenschap dat hun aanvraag kan worden afgewezen vaker op afspraken voor een gehoor verschijnen, zodat het minder vaak voorkomt dat hoorambtenaren en tolken nodeloos zijn ingepland voor een gehoor. Hierdoor wordt onnodig capaciteitsverlies voorkomen en kunnen zaken sneller worden afgehandeld.

De maatregelen die zien op opvolgende aanvragen behelzen de invoering van een strenger toetsingscriterium. Die toetsing komt in veel opzichten overeen met de toetsing die (nationaal) voortvloeit uit de toepassing van artikel 4:6 Awb. De strengere toetsing zal ertoe leiden dat aanvragen die momenteel kennelijk ongegrond worden verklaard, vaker als niet-ontvankelijk kunnen worden afgedaan. Een dergelijke afdoening levert de IND zowel procedureel als inhoudelijk minder werk op, mede omdat kan worden afgezien van het horen van de asielzoeker. Daar komt bij dat de mogelijkheid een aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren het in een aantal gevallen ook mogelijk maakt het recht op opvang op een eerder moment te beëindigen en, indien de opvolgende aanvraag zeer kort voor een geplande uitzetting wordt ingediend, die aanvraag versneld af te doen zodat de uitzetting niet hoeft te worden geannuleerd. Deze mogelijkheid is met name dienstig in zaken waarin de opvolgende aanvraag is ingediend met als enig doel een op handen zijnde uitzetting te frustreren.

4.2. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van de in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen hebben vooral betrekking op de uitvoering, met name de IND. De totale kosten voor de IND worden geraamd op 1,5 miljoen euro structureel en 600.000 euro incidenteel. Hierna wordt per maatregel ingegaan op de kosten die reeds in beeld zijn gebracht, waarbij het hoofdzakelijk gaat om de kosten voor de IND. De begrote kosten komen ten laste van de begroting van het Ministerie van Asiel en Migratie.

Duur verblijfsvergunningen asiel

Het terugbrengen van de geldingsduur van de asielvergunning bepaalde tijd tot drie jaar en het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd zorgen voor een toename van de personeelskosten van ongeveer 1 miljoen euro op jaarbasis. **[PM** afhankelijk van keuzes + overige niet personeelskosten.]

⁵³ Zie ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2604 voor een beschrijving van deze pilot en de door de Afdeling bestuursrechtspraak gegeven terugkoppeling aan de wetgever (r.o. 5).

Verruimde mogelijkheden tot ongewenstverklaring

Het verruimen van de mogelijkheden tot ongewenstverklaring na veroordelingen betekent een verhoging van de werklast bij de IND en de DTenV. De totale structurele kosten hiervan voor de DTenV en de IND worden in de eerdergenoemde verkenning (zie § 4.1.3) geschat op 570.000 euro per jaar. Dit gaat uit van zeven extra fte voor de IND en minder dan één volledige fte extra voor de DT&V aan personele kosten, en structurele beheerkosten van jaarlijks 10.635 euro. De incidentele IV-kosten worden in de verkenning geschat op 79.500 euro (voor de IND). Er moet op deze bedragen nog wel een inflatiecorrectie plaatsvinden. Voor het OM was de inschatting tijdens de verkenning dat er bij deze modaliteit geen extra kosten zullen worden gemaakt. Het aantal benodigde fte en de daarmee samenhangende kosten van deze modaliteit zijn in de verkenning gebaseerd op een inschatting van 400 ongewenstverklaringszaken per jaar. Het uiteindelijke aantal zaken hangt onder andere af van de nadere uitwerking van het wetsvoorstel. Daarnaast gaat de verkenning nog niet in op de (financiële) gevolgen voor andere ketenpartners, zoals de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel en KMar. De verwachting is dat de aanvullende kosten voor deze organisaties relatief beperkt zullen zijn, maar deze moeten nog nader worden uitgezocht en gekwantificeerd.

Afschaffing voornemenprocedure

Zoals in § 2.2.4 reeds is aangegeven, heeft het afschaffen van het voornemen naar verwachting een positief effect op de (beslis)capaciteit van de IND.

Efficiëntere afhandeling aanvragen

Het invoeren van een strengere toets voor nieuwe feiten en omstandigheden, invoeren van een verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen en afwijzen van aanvragen als (kennelijk) ongegrond als vreemdelingen niet op gehoor verschijnen zijn kleine inhoudelijke beleidswijzigingen waarvoor de kosten bij de IND verwaarloosbaar zijn.

In de komende periode worden aanvullende uitvoeringstoetsen gedaan om de financiële (en uitvoerings-) consequenties van de verschillende maatregelen in kaart te brengen voor de uitvoering in de keten. De kosten van de maatregelen worden gedekt met de middelen op de aanvullende post uitwerking asielmaatregelen. Het komende jaar wordt gemonitord wat de effecten zijn voor de uitvoering. In 2025 zal een evaluatie van de daadwerkelijke kostenontwikkeling plaatsvinden en zal zo nodig bijstelling plaatsvinden van de gevraagde middelen.

5. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is voor een reactie voorgelegd aan de IND, DT&V, de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het OM en de politie, met het verzoek om in het bijzonder aandacht te besteden aan de uitvoeringsaspecten. Gezien de noodzaak om spoedig maatregelen te treffen duurde deze consultatieperiode één week.

PM

6. Overgangsrecht, inwerkingtreding en samenloop

6.1. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het wetsvoorstel voorziet in gedifferentieerde inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Dit betekent dat de maatregelen in het wetsvoorstel op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden. Inwerkingtreding zal waar nodig pas aan de orde zijn wanneer de IND en andere relevante organisaties in staat zijn om uitvoering aan de desbetreffende maatregel te geven.

Vrijwel alle maatregelen in het wetsvoorstel hebben onmiddellijke werking vanaf het tijdstip van inwerkingtreding, zoals het uitgangspunt is bij nieuwe regelgeving.⁵⁴ Dit betekent dat de maatregelen na inwerkingtreding niet alleen van toepassing zijn op nieuwe aanvragen, maar ook op lopende aanvragen tot verlening of verlenging van een vergunning waarop nog geen beslissing is genomen. De datum waarop het besluit wordt genomen is bepalend voor de vraag welk recht van toepassing is.

Op dit uitgangspunt maakt artikel III van het wetsvoorstel twee uitzonderingen. Ten eerste wordt bepaald dat het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd geen gevolgen heeft voor vreemdelingen die op het moment van inwerkingtreding reeds in het bezit zijn van een dergelijke vergunning. Op hen blijft het recht van toepassing zoals dat gold voor de inwerkingtreding van deze wet, wat onder meer betekent dat de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd niet wordt ingetrokken indien de omstandigheden op grond waarvan de vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus is verleend niet langer bestaan of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is. Deze vreemdelingen behouden na inwerkingtreding van deze maatregel rechtmatig verblijf op grond van het huidige artikel 8, aanhef en onder d, van de Vreemdelingenwet 2000; hun verblijfsvergunning kan worden ingetrokken op de in het huidige artikel 35 bedoelde gronden.

Ten tweede regelt artikel III dat het afschaffen van de voornemenprocedure geen gevolgen zal hebben voor vreemdelingen die op het moment van inwerkingtreding reeds een voornemen hebben ontvangen. Zij zullen nog de gelegenheid hebben om op het voornemen te reageren voordat een beslissing op de aanvraag wordt genomen.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ook ten aanzien van de verruimde mogelijkheden tot ongewenstverklaring geen overgangsrecht nodig is. Ongewenstverklaringen die zijn uitgevaardigd voor de inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel zullen onverminderd van kracht blijven. Er zullen mensen zijn die voorheen niet maar nu wel in aanmerking komen voor een ongewenstverklaring. Voor dergelijke gevallen is een overgangsbepaling niet noodzakelijk. De gewijzigde bepaling in artikel 68 van de Vreemdelingenwet 2000 die ziet op de opheffing van de ongewenstverklaring is ook van toepassing op ongewenstverklaringen die zijn uitgevaardigd voor inwerkingtreding van deze wet. De bepaling geeft meer mogelijkheden om ambtshalve de ongewenstverklaring op te heffen en is daarmee gunstiger dan het bestaande recht. Overgangsrecht is daarmee niet noodzakelijk.

6.2. Samenloop met andere wetsvoorstellen

Op dit moment worden voorbereidingen getroffen voor wijziging van onder andere de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het Asiel- en Migratiepact, dat per medio 2026 zorgt voor verdergaande harmonisatie van de regels over asiel en migratie in de lidstaten van de EU. Gelet op het regeerprogramma en de nadere afspraken van 25 oktober 2024 worden in dit wetsvoorstel enkele maatregelen ter hand genomen vooruitlopend op de uitvoering van het Asiel- en Migratiepact. Het gaat onder meer om het afschaffen van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, het vervallen van de voornemenprocedure. Het wetsvoorstel inzake de uitvoering van het Asiel- en Migratiepact zal bepalingen bevatten over de samenloop met het onderhavige wetsvoorstel.

[PM: samenloop met wetsvoorstel tweestatusstelsel]

Dit wetsvoorstel raakt verder aan wijzigingen in enkele wetsvoorstellen die reeds bij het parlement aanhangig zijn. Die samenloop wordt geregeld in de artikelen IV en V van dit wetsvoorstel.

⁵⁴ Zie aanwijzing 5.61 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I. Wijziging Vreemdelingenwet 2000

Onderdelen A, B, C, D, I, J, K, M, N, onder 1, O, onder 1, P, Q, R, onder 1 en 2, S, T, Y, Z, onder 1-2, AA, BB en CC (geen nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd)

Deze onderdelen hebben betrekking op het schrappen van de mogelijkheid om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd te verkrijgen. Gelet hierop komt de tweede paragraaf van hoofdstuk 3, afdeling 4, te vervallen (onderdeel I). De overige onderdelen bevatten technische aanpassingen in verband met het vervallen van die paragraaf.

Onderdeel E (kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd)

Zoals in het algemeen deel is toegelicht, wordt de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel op drie jaar bepaald voor zowel de vreemdeling met de vluchtelingenstatus als de vreemdeling met de subsidiairebeschermingsstatus. Dit om te voorkomen dat de subsidiair beschermde vanwege een verschil in geldigheidsduur belang heeft bij het instellen van beroep tegen de vaststelling dat hij niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus. Gelet hierop zal een vergunning niet met een kortere geldigheidsduur worden verleend.

Het valt niet uit te sluiten dat na de afwijzing van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel op enig moment blijkt dat die alsnog moet worden ingewilligd, bijvoorbeeld als een procedure bij de rechter daartoe noopt. Hoewel het naar verwachting om uitzonderingsgevallen zal gaan, zal vanwege de verkorting van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning tot drie jaar mogelijk vaker dan in het verleden sprake zijn van een situatie waarin een vreemdeling er te laat achter komt dat hij al om verlenging van de geldigheidsduur had moeten verzoeken. Het in onderdeel E, onder 1, aan artikel 28, eerste lid, toegevoegde onderdeel f biedt de mogelijkheid om met de verlening de geldigheidsduur gelijk ambtshalve te verlengen.

Onderdeel F (beperking nareismogelijkheden)

Artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 bevat de gronden voor verlening van de verblijfsvergunning asiel. Het tweede lid, aanhef en onder b, voorziet in de mogelijkheid tot verlening van een afgeleide asielvergunning aan een partner of meerderjarig kind van een vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd is verleend, indien het gezinslid zodanig afhankelijk is van de vreemdeling (vergunninghouder) dat het om die reden behoort tot diens gezin. Op grond van het vierde lid kan deze verblijfsvergunning eveneens worden verleend aan een gezinslid als bedoeld in het tweede lid, dat – kort gezegd – niet is meegereisd of (nog) niet is nagereisd maar ten behoeve van wie binnen drie maanden om overkomst is gevraagd. Die mogelijkheid tot verlening van een afgeleide asielvergunning aan een ongehuwde partner of meerderjarig kind (tweede lid, onder b) wordt in dit onderdeel geschrapt. Nareis van een gehuwde partner (echtgenoot) blijft mogelijk op grond van het tweede lid, onder a.

Zoals in het algemeen deel is toegelicht, doet deze wijziging niet af aan de verdragsrechtelijk verplichte beoordeling van de mensenrechtelijke aspecten van een aanvraag. Wanneer tussen de vergunninghouder en diens ongehuwde partner of meerderjarige kind een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie bestaat (*additional elements of dependence other than normal emotional ties*) is er sprake van gezinsleven in de zin van artikel 8 EVRM en moet er een belangenafweging worden gemaakt om te bepalen of ook aan het gezinslid een verblijfsvergunning moet worden

toegekend.⁵⁵ Het is dan ook niet uitgesloten dat op basis van artikel 8 EVRM in individuele gevallen alsnog een verblijfsvergunning moet worden verleend aan ongehuwde partners en meerderjarige kinderen die zich beroepen op hun gezinsleven zoals beschermd in artikel 8 EVRM.

Onderdelen G, onder 1, en Ga (strengere toets nieuwe feiten en omstandigheden bij opvolgende aanvragen)

Artikel 30a van de Vreemdelingenwet 2000 bevat een aantal specifieke vreemdelingenrechtelijke gronden voor het niet-ontvankelijk verklaren van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, in aanvulling op de reguliere bestuurlijke bevoegdheden zoals opgenomen in de Awb. De toetsing komt in veel opzichten overeen met de toetsing op basis van artikel 4:6 Awb. De bevoegdheid in artikel 30a van de Vreemdelingenwet 2000 is echter, op grond van de definitie van vervolgaanvragen in artikel 2, onder q, van de Procedurerichtlijn, beperkt tot gevallen waarin er geen beroep meer open staat, hetzij omdat de termijn voor het instellen van beroep is verstreken, hetzij omdat er een uitspraak in beroep is gedaan. Indien nog wel beroep openstaat, kan gebruik worden gemaakt van artikel 4:6 Awb.⁵⁶

Op grond van het huidige artikel 30a, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 kan een opvolgende asielaanvraag niet-ontvankelijk worden verklaard als er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die 'relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag'. Deze bepaling is anders geformuleerd dan de Procedurerichtlijn: de richtlijn spreekt in artikel 40, derde lid, van nieuwe elementen of bevindingen die 'de kans aanzienlijk groter maken' dat betrokkene voor bescherming in aanmerking komt.⁵⁷ Op basis van de wijziging zoals voorgesteld in onderdeel 1 van artikel I, onder B, kan de IND strikter in lijn met de bewoordingen van de Procedurerichtlijn handelen en een strengere toets bewerkstelligen ten aanzien van de informatie die als relevante nieuwe elementen of bevindingen kwalificeren.

Deze wijziging is mede van belang voor de mogelijkheid om een vreemdeling uit te kunnen zetten. Het indienen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft namelijk in beginsel tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft, tenzij het gaat om een opvolgende aanvraag die is ingediend nadat een eerdere opvolgende aanvraag definitief niet-ontvankelijk is verklaard (artikel 3.1 van het Vreemdelingenbesluit 2000). Ook kan in deze gevallen toepassing worden gegeven aan artikel 7.3, tweede lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, dat het mogelijk maakt om te bepalen dat de vreemdeling zowel de behandeling van het beroep als het verzoek om een voorlopige voorziening niet hier te lande mag afwachten.

De beoordeling van de vraag of een opvolgende aanvraag nieuwe elementen of bevindingen bevat die de kans aanzienlijk groter maken dat de vreemdeling in aanmerking komt voor bescherming, is zeer feitelijk. De IND moet daarvoor een vergelijking maken tussen elementen en bevindingen die naar voren zijn gebracht in de eerdere procedure(s) en de elementen en bevindingen in de opvolgende aanvraag. In de eerste plaats moet feitelijk worden beoordeeld of sprake is van nieuwe elementen of bevindingen. Als dat het geval is, moet worden beoordeeld of deze nieuwe elementen en bevindingen de kans aanzienlijk groter maken dat de aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt. Als beide stappen tot een positief oordeel leiden, moet de asielaanvraag in behandeling worden genomen.

⁵⁵ Vgl. bijvoorbeeld ABRvS 9 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1417.

⁵⁶ Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 34088, [nr. 3](#), § 3.1.1, onder ii, van het algemeen deel.

⁵⁷ Hetzelfde geldt voor de Procedureverordening die deel uitmaakt van het Asiel- en Migratiepact.

Onderdeel G, onder 2 (verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen)

Op grond van de huidige Vreemdelingenwet 2000 mag de IND niet beoordelen of de vreemdeling elementen of bevindingen al eerder naar voren had kunnen of moeten brengen en dat toerekenbaar (in de volksmond: verwijtbaar) heeft nagelaten. Een dergelijke 'verwijtbaarheidstoets' is in het EU-recht wel voorzien: artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn maakt het mogelijk om bij opvolgende aanvragen tegen te werpen dat de aangevoerde nieuwe elementen en bevindingen al in de eerdere asielprocedure hadden kunnen worden ingebracht. Als dit het geval is, hoeven de betreffende elementen en bevindingen niet inhoudelijk beoordeeld te worden. In onderdeel 2 wordt dit alsnog in de Vreemdelingenwet 2000 geïmplementeerd, zodat de IND een extra instrument heeft om opvolgende aanvragen versneld af te handelen.

De voorgestelde bewoordingen sluiten nauw aan bij artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn, op grond waarvan EU-lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek (aanvraag) enkel verder wordt behandeld indien de betrokken verzoeker (vreemdeling) buiten zijn toedoen de in artikel 40, tweede en derde lid, beschreven situaties in het kader van de vorige procedure niet kon doen gelden, in het bijzonder door zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens artikel 46 van de Procedurerichtlijn uit te oefenen. Het gaat daarbij om situaties waarin de nieuwe elementen of bevindingen die tot staving van het opvolgende verzoek zijn aangevoerd, reeds bestonden tijdens de procedure die betrekking had op het vorige verzoek en door eigen toedoen van de verzoeker niet zijn voorgelegd in het kader van die procedure.⁵⁸

'Buiten zijn toedoen' wil zeggen dat de vreemdeling het niet toerekenbaar heeft nagelaten om de elementen en bevindingen eerder in te brengen. Te denken valt aan op verzoek van de asielzoeker opgestelde stukken die verzoeker eerder in de procedure had kunnen overleggen. Het moet dan wel evident zijn dat de verzoeker de stukken eerder had kunnen opvragen en overleggen; dit criterium mag volgens de jurisprudentie gelet op internationale verplichtingen niet te streng worden toegepast.⁵⁹ Verder moet altijd getoetst worden of het buiten beschouwing laten kan leiden tot een situatie waarin de vreemdeling bij terugkeer gevaar loopt op vervolging of ernstige schade. Daarbij moeten de relevante stukken betrokken worden overeenkomstig de Bahaddar-jurisprudentie.⁶⁰

Onderdelen L, N, onder 2-5, O, onder 2-3, U, V, en Z, onder 3 (voornemenprocedure)

Zoals toegelicht in § 2.2.4 van het algemeen deel wordt de voornemenprocedure geschrapt (onderdeel L). Een uitzondering geldt voor de intrekkingprocedure, waarin wel een voornemen moet worden uitgebracht. Dat wordt geregeld in artikel 41 van de Vreemdelingenwet 2000 (onderdeel N, onder 2-5). De overige onderdelen brengen de Vreemdelingenwet 2000 hiermee technisch in overeenstemming.

Onderdeel H (verruimde afwijzingsmogelijkheden)

Het voorgestelde artikel 31a van de Vreemdelingenwet 2000 regelt dat de IND aanvragen als (kennelijk) ongegrond kan afwijzen in drie situaties waarin een vreemdeling niet meewerkt aan de procedure en lidstaten er volgens artikel 28, eerste lid, van de Procedurerichtlijn van uit mogen gaan dat de vreemdeling het verzoek impliciet heeft ingetrokken of impliciet van het verzoek heeft afgezien. Het gaat, kort gezegd, om de situaties waarin de vreemdeling (a) heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken om informatie die van wezenlijk belang is voor de aanvraag, (b) niet op

⁵⁸ Zie bijv. HvJ EU 9 september 2021, ECLI:EU:C:2021:710.

⁵⁹ Zie in verband met artikel 3 EVRM bijvoorbeeld EVRM 9 januari 2016, nr. 58689/12 (*M.D. en M.A. tegen België*), r.o. 65.

⁶⁰ EHRM 19 februari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD002589494 (*Bahaddar tegen Nederland*).

gehoor verschijnt of (c) is verdwenen of zonder toestemming is vertrokken. Uit recente jurisprudentie volgt dat de Vreemdelingenwet 2000 nu niet voorziet in de mogelijkheid om in die situaties inhoudelijk op de aanvraag te beslissen, maar alleen om de aanvraag buiten behandeling te stellen op grond van artikel 30c van de Vreemdelingenwet 2000.⁶¹ Consequentie daarvan is dat de IND een opvolgende asielaanvraag van dezelfde vreemdeling als eerste aanvraag moet behandelen (artikel 30c, tweede lid).

Op grond van het voorgestelde artikel 31a van de Vreemdelingenwet 2000 heeft de IND in aanvulling op de bevoegdheid tot buitenbehandelingstelling in artikel 30c van de wet in de drie genoemde situaties tevens de bevoegdheid te concluderen dat de aanvraag ongegrond is, mits overeenkomstig artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn toereikend onderzoek is gedaan naar de gegrondheid van de aanvraag.

De drie gronden voor ongegrondverklaring in artikel 31a komen overeen met de gronden voor buitenbehandelingstelling in artikel 30c, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Het enige verschil is dat onderdeel b de vreemdeling een 'redelijke termijn' biedt om aan te tonen dat het niet-verschijnen niet aan hem is toe te rekenen in plaats van een termijn van twee weken. Op deze wijze wordt nauwer aangesloten bij de bewoordingen van artikel 28, eerste lid, onder a, van de Procedurerichtlijn. Als de vreemdeling kan aantonen dat zijn afwezigheid niet aan hem is toe te rekenen, zal de IND de behandeling van de aanvraag voortzetten.

Onderdelen Da, R, onder 3, Va, W en X (verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring)

Onderdeel W wijzigt artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 op een aantal punten. Onder 1 schrapt het onderdeel dat de ongewenstverklaring uitsluitend kan worden opgelegd in de gevallen waarin geen inreisverbod wordt opgelegd. Samenloop van beide instrumenten wordt daardoor mogelijk. Om dit eventueel in een meeromvattende beschikking te kunnen vormgeven, bevatten de onderdelen Da, R, onder 3 en Va wijzigingen van de artikelen 27, 45 en 62a van de Vreemdelingenwet 2000. Door in artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 "Tenzij afdeling 3 van toepassing is" – de woorden die de samenloop voorkwamen – uitdrukkelijk te vervangen door "Onverminderd artikel 66a, eerste en tweede lid" wordt ook geëxpliciteerd dat de regeling van het EU-rechtelijk, uit de (implementatie van de) Terugkeerrichtlijn verplicht voortvloeiend inreisverbod onverkort van toepassing blijft. Het huidige eerste lid zal de grondslag blijven voor oplegging van de ongewenstverklaring ter zake van niet onder de Terugkeerrichtlijn vallende vreemdelingen. De wijziging betekent dat in beginsel aan alle vreemdelingen een ongewenstverklaring kan worden opgelegd, zoals oorspronkelijk – vóór de implementatie van de Terugkeerrichtlijn – ook het geval was. Zoals ook in het algemene deel opgemerkt is dit een nationaalrechtelijke bevoegdheid, die niet een implementatie is van EU-regelgeving, zoals artikel 66a van de Vreemdelingenwet 2000 inzake het inreisverbod dat wel is. Voor zover wordt overwogen door de vreemdeling gepleegde strafbare feiten aan ongewenstverklaring ten grondslag te leggen, moeten deze ook in de nationale context worden beoordeeld. Het is dus de uitdrukkelijke bedoeling dat aan de jurisprudentie rondom de uitleg van het begrip ernstige bedreiging van de openbare orde als bedoeld in artikel 11, tweede lid, van de Terugkeerrichtlijn geen betekenis toekomt bij de interpretatie van de begrippen in artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000. Wel is aannemelijk dat indien in rechte reeds vaststaat dat er sprake is van een dergelijke ernstige bedreiging, in elk geval is voldaan aan de voorwaarde van gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid, bedoeld in artikel 67, eerste lid, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000. Dit artikel kan echter ook andere omstandigheden omvatten.

⁶¹ ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2604.

Onder 2 wijzigt het onderdeel het derde lid. Dit lid bepaalt dat de ongewenst verklaarde vreemdeling in afwijking van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 geen rechtmatig verblijf kan hebben. De wijziging bevat een uitzondering die voorkomt dat de vreemdeling die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel heeft ingediend, geen rechtmatig verblijf heeft, terwijl op die aanvraag nog niet is beslist en terwijl hij de behandeling van deze aanvraag op grond van de Vreemdelingenwet 2000 in Nederland mag afwachten.

Artikel 68 van de Vreemdelingenwet 2000 betreft de opheffing van de ongewenstverklaring. De Minister van Asiel en Migratie kan dit nu alleen doen op aanvraag van de vreemdeling. Onderdeel X – de wijziging van artikel 68, eerste lid, maakt het mogelijk dat de minister hiervan niet langer afhankelijk is en de ongewenstverklaring ook ambtshalve kan opheffen. Dit geldt in algemene zin, maar aangezien de opheffing van het inreisverbod (artikel 66b, eerste lid) wel ambtshalve kan plaatsvinden en wordt voorgesteld beide instrumenten te kunnen laten samengaan, is van belang dat de regels hierover gelijk worden getrokken. Als de minister ambtshalve iemands inreisverbod kan opheffen, dan moet de minister ook zelf kunnen overwegen al dan niet diens ongewenstverklaring op te heffen. De formulering is gemodelleerd naar de bestaande bewoordingen voor de opheffing van het inreisverbod.

Artikel II. Wijziging Algemene wet bestuursrecht

Dit artikel bevat noodzakelijke wijzigingen over rechtsbescherming in verband met de uitbreiding van de ongewenstverklaring. De rechtsbescherming volgt het bestaande regime van rechtsmiddelen, afhankelijk van het aan de orde zijnde geval, zoals ook in het algemene deel is opgemerkt.

De vreemdeling (gemeenschapsonderdaan) ten aanzien van wie naar huidig recht wordt besloten tot een ongewenstverklaring, kan en moet hiertegen eerst bezwaar maken alvorens in beroep te kunnen gaan bij de rechtbank. Dit geldt ook voor de vreemdeling tegen wie nu een inreisverbod wordt uitgevaardigd, indien dit onderdeel is van een meeromvattende beschikking waarbij een verblijfsvergunning regulier wordt afgewezen en die geldt als terugkeerbesluit (artikel 27 van de Vreemdelingenwet 2000). Een en ander blijft zo en zal tevens gelden indien een ongewenstverklaring onderdeel is van een beschikking die ook een afwijzing omvat van een verblijfsvergunning regulier. Ook in geval zal worden besloten tot ongewenstverklaring van een vreemdeling bij wie dit nu niet kan omdat afdeling 3 van hoofdstuk 6 van de Vreemdelingenwet 2000 van toepassing is, wordt bezwaar opengesteld in geval geen terugkeerbesluit geldt. Dit betreft derdelanders die niet in de Europese Unie zijn.

Op grond van de Regeling rechtstreeks beroep (bijlage 1 Awb) kan nu geen bezwaar worden gemaakt en moet rechtstreeks beroep worden ingesteld tegen een inreisverbod dat wordt uitgevaardigd als onderdeel van een meeromvattende beschikking waarbij een verblijfsvergunning asiel wordt afgewezen en die geldt als terugkeerbesluit (artikel 45 van de Vreemdelingenwet 2000) of waarbij de vreemdeling kennis wordt gegeven van een vertrekverplichting, hetgeen geldt als terugkeerbesluit (artikel 62a van de Vreemdelingenwet 2000). Ook dit blijft zo en geldt tevens als een ongewenstverklaring onderdeel wordt van een beschikking waarbij een verblijfsvergunning asiel wordt afgewezen of waarbij kennisgeving van een vertrekverplichting plaatsvindt. Artikel II, onder 1, introduceert een nieuw onderdeel e. Geldt jegens de vreemdeling een terugkeerbesluit, dan geldt rechtstreeks beroep ook voor de ongewenstverklaring waartoe ingevolge het wetsvoorstel in een zelfstandige beschikking kan worden besloten, kort gezegd bij derdelanders die in een andere lidstaat zijn en derdelanders die thans geen ongewenstverklaring kunnen krijgen vanwege de uiteenlopende invulling van de gronden die in de rechtspraak is ontstaan.

Ten slotte blijft bezwaar mogelijk als eerste rechtsmiddel voor de (tijdelijke) opheffing van een ongewenstverklaring. In het verlengde van het bovenstaande geldt echter rechtstreeks beroep, indien het de (tijdelijke) opheffing van een ongewenstverklaring betreft van een vreemdeling jegens wie ook een terugkeerbesluit geldt. Vergelijkenderwijs is ook de (tijdelijke) opheffing van het inreisverbod immers aan de bezwaarfase onttrokken. Hiertoe strekt artikel II, onder 2.

De Minister van Asiel en Migratie,

CONCEPT