

's-Gravenhage, 13 februari 2025

Aan
Ministerie van Asiel en Migratie
Directeur Wetgeving en
Juridische Zaken
[REDACTED]
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Uw kenmerk: [REDACTED]

Ons kenmerk: [REDACTED]

Betreft: Consultatiereactie Wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026

Geachte mevrouw [REDACTED],

Graag maak ik gebruik van de mogelijkheid opmerkingen te maken over het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet EU Asiel- en Migratiepact 2026 zoals het op 20 december 2024 in consultatie is gebracht. Deze reactie van de Afdeling bestuursrechtspraak loopt niet vooruit op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Ik beperk mij tot enkele algemene observaties over de extra belasting voor de IND en de rechtspraak die dit voorstel met zich brengt. Hiermee sluit ik aan op mijn reactie op de voorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en het Tweestatusstelsel van 2 december 2024 en de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak over die voorstellen van 2 december 2024 en 20 januari 2025.¹

Invoering EU-Asiel- en Migratiepact 2026

De invoering van het EU Asiel- en Migratiepact 2026 (AMP) in Nederland in juni 2026 heeft als zodanig en dus onvermijdelijk al veel gevolgen voor uitvoering en voor de rechtspraak. De invoering zal van procespartijen en rechters een grote inspanning vragen. Processen moeten opnieuw worden ingericht, termijnen worden korter, nieuwe rechtsvragen moeten worden beantwoord. Daarbij zullen rechters zich voor uitleg van de nieuwe regels zeker in het begin vaker tot het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg moeten wenden. Dergelijke prejudiciële verwijzingen kosten tijd en leiden niet zelden tot het aanhouden van vele vergelijkbare zaken.

¹ Zie ook de adviezen van de Afdeling advisering over die wetsvoorstellen van 5 februari 2025, met [REDACTED]

Keuzes bij implementatie

Bij het voorstel voor de implementatie van het AMP zijn echter ook keuzes gemaakt. In deze reactie richt ik mij op die keuzes en de gevolgen daarvoor voor de asielrechtspraak. Verschillende keuzes leiden tot een verzwaring van de belasting voor de uitvoering en de rechtspraak, zonder dat de noodzaak daarvan direct uit het AMP volgt. Dat licht ik hieronder toe.

De precieze gevolgen van het wetsvoorstel AMP zijn overigens – mede doordat in de memorie van toelichting deze keuzes en de gevolgen ervan nog niet op alle onderdelen systematisch en diepgaand zijn belicht – op dit moment nog niet goed te overzien. Ik ga ervan uit dat de uitvoeringslasten die voortvloeien uit het AMP en het wetsvoorstel als geheel voor de rechtspraak nog nauwkeurig in kaart zullen worden gebracht. Daarbij moet niet alleen gedacht worden aan de gevolgen voor het primaire proces van rechtspraak (zowel personeel als organisatorisch), maar bijvoorbeeld ook voor ICT-systemen.

Asielprocedures

Het onderhavige wetsvoorstel bevat deels een aantal elementen die ook al zijn opgenomen in de wetsvoorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en het Tweestatusstelsel. Voor een bespreking daarvan verwijs ik naar mijn brief van 2 december 2024 in reactie op die wetsvoorstellen. De Afdeling uitte daarin al haar grote zorgen over de forse extra belasting van de rechtspraak, met name door het invoeren van een tweestatusstelsel en het vervallen van de voornemenprocedure.

Verzwarende elementen

Die belasting wordt in dit wetsvoorstel nog versterkt door een aantal elementen, die niet dwingend voortvloeien uit het AMP zelf. Allereerst de kortere termijnen voor het instellen van beroep in de standaardprocedure:² deze termijn gaat van vier naar twee weken “om de doorloop in de asielketen te bevorderen”.³ Ten tweede wordt in de memorie van toelichting aangekondigd dat wordt gewerkt aan het afschaffen van gesubsidieerde rechtsbijstand in de bestuurlijke fase.⁴ Dat kan leiden tot meer werk voor de IND om een duidelijk beeld van de zaak en een volledig dossier te krijgen. Ik wijs in dit verband – buiten de strikte context van dit wetsvoorstel om – in de derde plaats op de mogelijkheid dat aanzienlijk zal worden bezuinigd op de subsidie voor Vluchtelingenwerk Nederland. Dit zal maken dat de asielverzoeken in de toekomst ook bij indiening bij de IND al minder uitgewerkt zullen zijn, omdat asielzoekers van tevoren minder goed worden voorgelicht over de gang van zaken in de asielprocedure en over de daarvoor benodigde gegevens.

Door al deze maatregelen, zeker in combinatie, zullen asielzaken in beroep gemiddeld genomen minder goed voorbereid op zitting komen en daardoor de rechtbanken naar verwachting in de voorbereiding, op zitting en bij de afhandeling veel meer werk opleveren. De kans dat een besluit door de rechtbank vernietigd wordt en de zaak naar de IND wordt teruggestuurd voor herbeoordeling neemt naar mijn verwachting fors toe.

² Zie het voorgestelde artikel 69, tweede lid, onderdeel b, van de Vw 2000. In de “verkorte behandelingsprocedure” blijft de termijn in de daar genoemde gevallen (daaronder begrepen de asielgrensprocedure) een week (artikel 69, tweede lid, onder a, van de Vw 2000).

³ Memorie van toelichting, blz. 28.

⁴ Memorie van toelichting, blz. 35.

Als dossiers in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak komen, zal ook daarin meer tijd, werk en dus geld moeten worden gestoken als sprake is van niet goed uitgeprocedeerde dossiers, die fouten en onduidelijkheden bevatten. Simpel gezegd: het inleveren op een goede voorbereiding aan het begin van de procedure, leidt onvermijdelijk tot meer problemen en vertraging verderop in de procedure.

Bewaring

Voor bewaringszaken worden in het wetsvoorstel kortere termijnen voor het doen van een uitspraak vastgelegd.⁵ Daaronder valt ook grensdetentie die bedoeld is om de toegang tot Nederland te weigeren.⁶ De voorgestelde standaardtermijn voor de behandeling van het beroep en het doen van een uitspraak wordt voor de rechtbank maximaal 15 dagen onder normale omstandigheden en 21 dagen in uitzonderlijke omstandigheden, terwijl die nu onder alle omstandigheden maximaal 21 dagen is. Deze termijnen vloeien dwingend voort uit het AMP.

Extra druk op bestuursrechters door kortere termijn

De extra druk op de rechtbanken als gevolg van het verkorten van de termijn om uitspraak te doen zal volgens de memorie van toelichting "niet groot" zijn,⁷ omdat in veel gevallen nu ook binnen een paar dagen beroep wordt ingesteld en in de regel binnen 15 dan wel 21 dagen uitspraak wordt gedaan. Deze korte termijnen brengen naar mijn mening wél een extra belasting mee voor de rechtspraak, vooral voor de eerstelijns bewaringsrechters bij de rechtbanken. Ik betwijfel of de aanname dat de extra druk op de rechtbanken niet groot is een juiste inschatting is, omdat deze inschatting er geen rekening mee houdt dat de standaardtermijn voor een uitspraak onder normale omstandigheden verkort wordt van 21 dagen naar 15 dagen. Slechts onder uitzonderlijke omstandigheden mag de rechtbank 21 dagen over een bewaringsberoep doen, terwijl dat nu de standaardtermijn is onder alle omstandigheden. De rechtbank zal dus in de meeste bewaringszaken een week sneller moeten gaan werken dan zij nu doet: eerder de zitting plannen en sneller uitspraak doen. Dat zal ook gevolgen hebben voor de behandeling van andere zaken bij de rechtbank (verdringingseffect).

Daarbij benadruk ik dat de Herschikte Opvangrichtlijn – anders dan het huidige artikel 94, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) – een prikkel bevat voor vreemdelingen om niet meer zelf beroep tegen een maatregel van bewaring in te stellen, zodat naar verwachting de meeste beroepsprocedures met een ambtshalve kennisgeving van de minister gaan beginnen. Het is nu nog zo dat een vreemdeling eerst de tijd krijgt om zelf beroep in te stellen tegen de maatregel van bewaring. Als hij dat niet binnen 28 dagen heeft gedaan, dan stuurt de minister een kennisgeving naar de rechtbank dat hij de vreemdeling in bewaring heeft gesteld. Die kennisgeving geldt dan als beroep. In het wetsvoorstel is bepaald dat, als de vreemdeling zelf beroep instelt, de termijn van 15 dan wel 21 dagen start bij de ontvangst van het beroepschrift.⁸

⁵ Artikel 11, derde lid, van de Herschikte Opvangrichtlijn en het voorgestelde artikel 94, vijfde lid, van de Vw 2000.

⁶ Zie artikel 11, derde lid, juncto artikel 10, vierde lid, onder d, van de Herschikte Opvangrichtlijn.

⁷ Memorie van toelichting blz. 46-47.

⁸ Zie voorgesteld artikel 94, vijfde lid, onder b.

Wanneer sprake is van een kennisgeving start de termijn al bij de aanvang van de bewaring.⁹ Wanneer procedures met een kennisgeving starten en de kennisgeving de rechtbanken niet al op de dag van de inbewaringstelling bereikt, moeten rechtbanken dus nog sneller uitspraak doen dan binnen 15 of 21 dagen.¹⁰ Vaker starten met een kennisgeving betekent ook dat het vooraf indienen van schriftelijke beroepsgronden door de advocaat nog minder vaak zal gebeuren dan nu al het geval is en alles aankomt op de behandeling van het beroep ter zitting van de rechtbank. Tenslotte is voor de toename van de druk op de rechtspraak van belang dat in het AMP in meer gevallen bewaring mogelijk wordt gemaakt.

Korte termijn ook voor andere vormen van bewaring

Ten tweede wijs ik op het volgende. In het wetsvoorstel wordt de keuze gemaakt omwille van "zoveel mogelijk harmonisatie"¹¹ ook voor de vormen van bewaring waarvoor het AMP dit niet voorschrijft voortaan uit te gaan van dezelfde korte termijnen. De termijnen van het voorgestelde artikel 94, vijfde lid, gelden immers voor alle soorten bewaring genoemd in het eerste lid van artikel 94 Vw 2000. Daarmee worden de termijnen ook van toepassing voor de terugkeergrensprocedure, zoals geïntroduceerd in artikel 5 van de betreffende Verordening 2024/1349. De Verordening zelf schrijft deze termijnen niet voor. Ook voor bewaring met het oog op uitzetting, zoals geregeld in artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn (2008/115; géén onderdeel van het AMP) zal de korte termijn gelden, terwijl de Terugkeerrichtlijn dit niet voorschrijft. In het licht van de verzwaring die al voortvloeit uit het AMP, meen ik dat de keuze om die verzwaring ook door te voeren waar het niet hoeft nadere toelichting of afweging behoeft, zo nodig in samenspraak met de rechtspraak.

Wat betreft de gevolgen voor de Afdeling bestuursrechtspraak in hoger beroep in bewaringszaken wijs ik erop dat naar mijn verwachting de grotere druk op de eerstelijns bewaringsrechter zoals hierboven beschreven, ook zal leiden tot een toename in het aantal hoger beroepen met (spoed)verzoeken om opheffing bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Bij de behandeling van die hoger beroepen zal de Afdeling bestuursrechtspraak mogelijk ook vaker ambtshalve op onrechtmatigheden in de bewaring stuiten die door tijdgebrek en grote werkdruk bij de rechtbanken in beroep niet aan het licht zijn gekomen. De Afdeling bestuursrechtspraak is immers op grond van de rechtspraak van het EU-Hof van Justitie net als de rechtbanken gehouden om ook ambtshalve – dus zonder dat het door de vreemdeling is aangevoerd – gebreken in de bewaringsmaatregel vast te stellen. Als de beoordeling door de rechtbank te veel onder druk komt te staan, kan het zijn dat de Afdeling bestuursrechtspraak meer en vaker ambtshalve onderzoek moet doen en dat zij ook meer dan nu tot een vernietiging zal komen.

⁹ Zie voorgesteld artikel 94, vijfde lid, onder a.

¹⁰ Onder het voorgestelde stelsel moet de minister de rechtbank "onverwijld" in kennis stellen van de bewaring. Dus niet pas na uiterlijk 28 dagen, zoals nu in artikel 94, eerste lid, van de Vw 2000 is bepaald. Zoals in de memorie van toelichting, blz. 46, wordt erkend, zal dit spoed van de zijde van het ministerie vergen.

¹¹ Memorie van toelichting, blz. 46 laatste alinea.

Conclusie

Afrondend benadruk ik nogmaals dat de uitvoering van het AMP vanaf juni 2026 als zodanig van de procespartijen en de rechtspraak een enorme inspanning zal vragen. Het Pact brengt een grootscheepse herijking van het asielrecht teweeg. De asielrechtspraak zal deze uitdaging – waar nodig met raadpleging van het EU-Hof van Justitie – na invoering moeten aangaan. Gezien het grote aantal nieuwe regels en bijbehorende rechtsvragen zal dit zeker jarenlang een groot beslag leggen op de rechtspraak.

Om de beoogde doelen van het AMP te bereiken (onder meer efficiëntere en snellere besluitvorming) meen ik dat het van belang is om ervoor te zorgen dat de uitvoerende instanties en de rechtspraak hun werk zorgvuldig kunnen doen en niet overbelast worden. Zoals hierboven geschetst, voorzie ik een reëel risico dat de asielprocedures door de gemaakte keuzes juist langer zullen gaan duren. Dat effect zal maar ten dele kunnen worden opgelost door extra menskracht, voor zover die al op zo korte termijn gevonden zou kunnen worden. In dat licht geef ik u in overweging om het wetsvoorstel voor de implementatie van het AMP te beperken tot wat dwingend uit het Pact voortvloeit en elke keuze daarbovenop die tot extra verzwaring leidt, zorgvuldig te bezien.

Ik wijs in dit verband met name op de keuze in dit wetsvoorstel om de termijnen voor beroep in de standaardprocedure asiel te halveren, het in de toelichting geuite voornemen om in de bestuurlijke fase rechtshulp af te schaffen en de keuze om de kortere termijnen voor uitspraak in bewaringszaken ook uit te strekken tot vormen van bewaring waarvoor dat niet verplicht is. Eerder wees ik al op de gevolgen voor de rechtspraak van andere elementen die ook in dit voorstel zijn opgenomen, zoals het afschaffen van de voornemenprocedure en de invoering van een tweestatusstelsel.¹² Alles bij elkaar kunnen deze maatregelen een ontwrichtend effect hebben op het functioneren van de rechtspraak en daarmee de rechtsbescherming. Op het terrein van het asielrecht waar het gaat om grondrechten van mensen die over het algemeen sterk afhankelijk zijn van bijstand, acht ik dit zeer onwenselijk.

Ik verzoek u dan ook de invoering van onverplichte maatregelen bij de invoering van het AMP te heroverwegen, ervan af te zien dan wel deze in een later stadium gefaseerd in te voeren.

Hoogachtend,
de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State,

¹² Zie mijn brief van 2 december 2024 over de wetsvoorstellen voor de Asielnoodmaatregelenwet en het Tweestatusstelsel.

20250214:160:0007

Raad
van State

voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak

Ministerie van Asiel en Migratie
Directeur Wetgeving en
Juridische Zaken

Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

FMHaaglanden

14 FEB. 2025

Ontvangen

R07DC - #X89DXDX#00#0000#