

Reactie op het Wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026

Het Asiel- en migratiepact (nu: Pact) is omvangrijk en heeft ingrijpende gevolgen, ook voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Nidos spreekt haar waardering uit voor de snelheid waarmee het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 (nu: het wetsvoorstel) tot stand is gekomen. Als wettelijk vertegenwoordiger van alleenstaande minderjarigen vreemdelingen geeft Nidos graag enkele punten mee die aanscherping behoeven zodat het wetsvoorstel meer in lijn komt met het Pact.

Dit stuk is opgebouwd langs drie onderdelen. Onderdeel A geeft suggesties over waar het wetsvoorstel scherper moet omdat het niet in lijn is met het doel en de strekking van het Pact. Onderdeel B geeft ons commentaar over het schrappen van nationale procedureregels omdat de noodzaak hiertoe uit het Pact zou volgen. Onderdeel C gaat over de wijziging van artikel 45 van de Vreemdelingenwet 2000 (nu: Vw 2000).

A. Aanscherping wettekst naar aanleiding van de implementatie van het Pact

Het belang van het kind als doorslaggevend criterium

Bij alle handelingen over kinderen dienen de belangen van het kind een eerste overweging te zijn. Dit volgt uit artikel 3 van het IVRK en artikel 24, tweede lid, van het EU-Handvest. In het Pact gaat de Uniewetgever in twee regelingen een stap verder. Op grond van artikel 13, tweede lid, van de Opvangrichtlijn, mag een minderjarige niet in bewaring worden gesteld als zijn of haar belang zich daartegen verzet en de alleenstaande minderjarige niet door de maatregel beschermd wordt. Op grond van artikel 25, vijfde lid, van de AMMR, mag een alleenstaande minderjarige niet aan een Lidstaat worden overgedragen als dat niet in zijn of haar belang is.

Hiermee is het belang van het kind een doorslaggevend criterium geworden. Dit is ook de bedoeling van de Uniewetgever.¹ Dit komt onvoldoende tot uitdrukking in het wetsvoorstel.

Het belang van het kind in de Opvangrichtlijn

Nidos beveelt aan de omzetting van artikel 13, tweede lid, van de Opvangrichtlijn, in artikel 59b, vijfde en zesde lid van de Vw 2000 in het wetsvoorstel als volgt te formuleren.

- 5. In afwijking van het eerste lid wordt een minderjarige vreemdeling niet in bewaring gesteld:*
- a. behoudens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen uitzonderlijke omstandigheden,*
 - b. wanneer minder dwingende maatregelen niet voorhanden zijn en*
 - c. wanneer de bewaring naar het oordeel van Onze Minister de alleenstaande minderjarige beschermt of anderszins in het belang van de minderjarige vreemdeling is.*
- 6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de bewaring van de minderjarige vreemdeling en de waarborgen die daarbij gelden.*

¹ Zie mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een nieuw migratie- en asielpact, Brussel, 23-09-2020, COM(2020) 609 ` final, p. 7 en 8. (Nederlandse versie).

Het belang van het kind in de Asiel- en migratiebeheerverordening (AMMR)

De AMMR dwingt niet tot wijziging van de Vw 2000. Maar de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel is onvolledig.² Deze zou naar het oordeel van Nidos moeten luiden (wijzigingen in het cursief):

“De belangrijkste inhoudelijke wijziging is dat bij ontstentenis van gezinsleden, broers of zussen of familieleden in een andere lidstaat, een niet-begeleide minderjarige kan worden overgedragen aan de lidstaat waar diens verzoek om internationale bescherming voor het eerst is geregistreerd, indien dat in het belang van het kind is (artikel 25, vijfde lid). Hiertoe dienen, voor het nemen van een overdrachtsbesluit, in het kader van de individuele belangenafweging alle relevante feiten en omstandigheden, inclusief de standpunten van het kind, te worden betrokken en deze vervolgens kenbaar af te wegen. Daaruit moet blijken dat overdracht in het belang van het kind is.”³

Alleenstaande minderjarigen niet in de versnelde procedure

Op grond van artikel 42, derde lid, van de Asielprocedureverordening mag een alleenstaande minderjarige in sommige gevallen onderworpen worden aan de versnelde asielprocedure. Dat kan ook al onder de huidige regels. In het verleden is de keuze gemaakt om alleenstaande minderjarigen niet op te nemen in de versnelde procedure. De reden hiervoor is dat zij in deze procedure geen procedurele waarborgen geboden krijgen. Dan gaat het bijvoorbeeld om een medische check. Daarvan is geoordeeld dat dit niet in het belang van de minderjarige is.⁴

Nidos stelt voor om deze praktijk op te nemen in het wetsvoorstel. Artikel 42, derde lid, van de Asielprocedureverordening is opgeschreven in artikel 30b van het wetsvoorstel. Onze voorgestelde wijziging staat in het cursief.

1. Onze Minister kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 28 overeenkomstig artikel 39, vierde lid, van de Procedureverordening afwijzen als kennelijk ongegrond, als op het tijdstip van afronding van de behandeling een van de gevallen bedoeld in artikel 42, eerste en derde lid, van de Procedureverordening van toepassing is. *Alleenstaande minderjarige vreemdelingen zijn hiervan uitgesloten.*

B. Nationale regels die door het Migratiepact vermeend doorkruist worden

In het wetsvoorstel staat dat sommige nationale regels niet in stand kunnen blijven door het Migratiepact en de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen. Daarom wordt voorgesteld om het volgende af te schaffen:

- i) Het eenstatusstelsel
- ii) De asielvergunning voor onbepaalde tijd
- iii) De rust- en voorbereidingstijd
- iv) De voornemenprocedure

² Memorie van Toelichting Uitvoerings- en implementatiepact 2026, p. 36.

³ Zie ook rov 3.7 van AbRvS, 27 mei 2020, 201906353/1/V3. Deze uitspraak gaat om een Dublinzaak waarbij het belang van het kind ook een bindend criterium is. De Afdeling motiveert daarin mooi hoe hiermee om moet worden gegaan. Nidos wijst erop dat deze Afdelingsuitspraak voor de IND aanleiding was om de afweging wat in het belang van het kind is middels een pilot neer te leggen bij een extern deskundig partij: de RuG.

⁴ Zie WI 2024/8 Spoor 2, p. 3.

i) Het eenstatusstelsel

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat dat in Nederland een tweestatusstelsel *moet* worden ingevoerd omdat dit volgt uit de Kwalificatieverordening en de Asielprocedureverordening. De Kwalificatieverordening geeft verschillende kaders voor de beoordeling van vluchtelingschap en subsidiaire bescherming. Uit de Asielprocedureverordening volgt dat iemand in beroep kan in het geval van verlening van een subsidiairebeschermingsstatus, terwijl de persoon vluchteling meent te zijn.⁵

Dit is een onjuiste lezing van deze regelingen. In de eerste plaats staat de Uniewetgever het de Lidstaat uitdrukkelijk toe om dezelfde rechten aan beide statussen toe te kennen.⁶ Verder wordt ook nu al door de IND verschillend getoetst aan vluchtelingschap en subsidiaire bescherming. Dit wordt gemotiveerd in beschikkingen. Tenslotte is het argument over het rechtsmiddel een omdraaiing van de situatie. Er kan een eenstatusstelsel zijn, terwijl er ook een recht op beroep is. Zolang een persoon met een subsidiairebeschermingsstatus dezelfde (sociale en materiële) rechten heeft als met een vluchtelingenstatus⁷ is een beroep tegen de subsidiairebeschermingsstatus niet-ontvankelijk wegens gebrek aan belang.⁸ De Vw 2000 wilde dit “doorprocederen” juist voorkomen.

Nidos vindt de verplichting van een tweestatusstelsel op grond van het Pact niet overtuigend en stelt daarom voor dit uit de Memorie van Toelichting te halen.

Kritiek op de criteria voor nareis onder het voorgestelde tweestatusstelsel

Twee jaar wachttijd

Als het tweestatusstelsel wel wordt ingevoerd dan heeft Nidos bezwaar tegen de criteria voor nareis voor subsidiair beschermden. Alleenstaande minderjarigen worden uitgezonderd van de inkomens- en woningeis. In het huidige voorstel worden zij niet uitgezonderd van de twee jaar wachttijd die verstreken moet zijn voor gezinshereniging aangevraagd kan worden. Deze wachttijd komt boven op de tijd van het moment van aanvraag van gezinshereniging tot het moment waarop ouders daadwerkelijk in Nederland aankomen. Dat betekent dat kinderen jarenlang in onzekerheid zitten zonder ouders. Uit onderzoek blijkt dat langdurig gescheiden zijn van ouders schadelijk is voor de ontwikkeling en het welzijn van kinderen. Overigens blijkt uit cijfers van de IND dat het op dit moment al meer dan twee jaar duurt voordat de aanvraag tot gezinshereniging überhaupt in behandeling genomen wordt (IND.nl).⁹ Nidos ziet dat de langdurige onzekerheid daarnaast de mentale gezondheid verslechtert en de integratie en de mogelijkheid om een zelfstandig leven op te bouwen belemmert. Bovendien geldt dat de achtergebleven gezinsleden langer onder onveilige omstandigheden leven, wat kan leiden tot extra stress en depressieve klachten bij het kind.

Op grond van jurisprudentie moeten minderjarigen uitgezonderd worden van de wachttijd. Het Hof van Justitie van de EU overwoog dat het hanteren van een wachttermijn voor subsidiair beschermden vereist dat de lidstaat tijdens die wachttijd acht slaat op de bijzondere omstandigheden van specifieke gevallen.¹⁰ Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) komt tot dat oordeel,¹¹ waarbij zij vaststelt dat het recht op gezinshereniging een ‘essentieel recht’ is voor mensen met internationale bescherming. Aanvragen dienen daartoe met flexibiliteit, snelheid en doeltreffendheid te worden behandeld.¹²

⁵ Memorie van Toelichting Uitvoerings- en implementatiepact 2026, p. 12 en artikel 67, derde lid, van de asielprocedureverordening.

⁶ Punt 48, laatste zin, van de preambule van de Kwalificatieverordening.

⁷ Het is Nidos bekend dat de minister dit wil veranderen, maar die wens is nog geen wet.

⁸ AbRvS, 28 maart 2002, 200105914/1. (de *Dunduri*-rechtspraak).

⁹ <https://ind.nl/nl/wanneer-begint-de-ind-met-mijn-nareisaanvraag>, geraadpleegd op 04-02-2025.

¹⁰ Zie HvJ-EU 27 juni 2006 Parlement v. Raad, C-540/03, §100 en 105.

¹¹ EHRM 9 juli 2021, Appl. No. 6697/18 (*M.A./Denemarken*), JV 2021/175.

¹² EHRM 10 juli 2014, Appl. No. 2260/10 (*Tanda-Muzinga/Frankrijk*).

Alleenstaande minderjarigen hebben het recht op spoedige hereniging. Een beslissing over gezinshereniging moet op grond van artikel 10 IVRK voor alle kinderen met welwillendheid, menselijkheid en spoed worden genomen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald dat het ontbreken van beleid waarin de alleenstaande minderjarige voorrang heeft bij de nareisaanvraag in strijd is met het doel en de strekking van de Gezinsherenigingsrichtlijn en met artikel 24, tweede lid, van het EU-Handvest voor de Grondrechten van de EU.¹³

Kinderen twee jaar laten wachten tot ze een verzoek kunnen doen is schadelijk voor de ontwikkeling van kinderen. Bovendien maakt deze wachttijd, die ook voor kinderen zou gaan gelden, het wetsvoorstel in strijd met de genoemde verdragen en jurisprudentie. Daarom is een uitzondering voor alleenstaande minderjarigen nodig als het gaat om de wachttijd voor gezinshereniging. Dit standpunt is in lijn met het advies over het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel van de Afdeling advisering van de Raad van State.¹⁴ De Afdeling advisering noemt een wachttermijn van twee jaar voor alleenstaande minderjarigen disproportioneel en adviseert er daarom van af te zien.

Ingangsdatum twee jaar wachttijd

De Minister wil een wachttermijn van twee jaar invoeren bij nareis. In het wetsvoorstel staat in artikel 29d, eerste lid, sub a, dat deze termijn ingaat vanaf het verlenen van de verblijfsvergunning asiel, terwijl in de memorie van toelichting staat dat het om twee jaar wachttermijn vanaf *legaal verblijf* gaat.¹⁵

Dit laatste is juist. De twee jaar wachttermijn vanaf het verlenen van de asielvergunning is niet in de geest van het recht op gezinshereniging. In artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn staat dat de termijn begint te lopen nadat legaal verblijf heeft aangevangen. Legaal verblijf ontstaat als iemand een asielverzoek doet. De juiste formulering dient daarom te zijn: 'minimaal twee jaar legaal verblijf heeft op grond van de aanvraag van een verblijfsvergunning asiel'.¹⁶ Een reden daarvoor is dat het Hof van Justitie heeft overwogen dat het recht op gezinshereniging niet afhankelijk mag worden gemaakt van de snelheid waarmee de overheid het asielverzoek behandelt.¹⁷ Overigens heeft de Afdeling advisering van de Raad van State hier ook op gewezen bij het wetsvoorstel invoering tweestatusstelsel.¹⁸

Nidos stelt voor om artikel 29d in het wetsvoorstel in lijn te brengen met de memorie van toelichting.

ii) De afschaffing van de asielvergunning voor onbepaalde tijd

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat dat de asielvergunning voor onbepaalde tijd afgeschaft moet worden. Dat is volgens de memorie van toelichting onder andere zo omdat asielbescherming per definitie tijdelijk is. Dit zou volgen uit onder andere een arrest van het EU-Hof van Justitie uit 2014.¹⁹ Nidos begrijpt deze redenering niet.

Het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd staat op gespannen voet met het welzijn van alleenstaande minderjarigen. Zij hebben belang bij spoedige duidelijkheid over hun toekomstperspectief.

¹³ AbRvS, 23 november 2020, 201906347/1/V1, rov. 6.7.

¹⁴ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 10 februari 2025 (W03.24.00362/II), p. 13.

¹⁵ Memorie van Toelichting Uitvoerings- en Implementatiewet 2026, p. 16.

¹⁶ Ook de Orde van advocaten wijst hierop in zijn advies, p. 13.

¹⁷ De wachttijd voor de behandeling van de asielaanvraag is inmiddels opgelopen tot gemiddeld 21 maanden; HvJEU, C-550/16 (A en S) JV 2018/91, [ECLI:EU:C:2018:248].

¹⁸ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 10 februari 2025 (W03.24.00362/II), p. 15.

¹⁹ HvJ EU, 18 december 2014, C-542/13, (MBodj). Overigens ziet Nidos niet in waarom hier pas negen jaar later op gewezen wordt.

Dat is een pedagogisch inzicht dat in jurisprudentie erkend wordt.²⁰ Het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde tijd is niet in overeenstemming met dat inzicht. Alleenstaande minderjarigen worden met deze maatregel verder in het bijzonder getroffen. Zij kunnen na vijf jaar rechtmatig verblijf aanspraak maken op een vergunning als EU-langdurig ingezetene. Dan geldt echter een inkomenseis. De minderjarige kan daar hoe dan ook niet aan voldoen. De net-meerderjarige die nog studeert ook niet.

Nidos vindt dat alleenstaande minderjarigen moeten worden uitgesloten van deze maatregel.

iii) en iv) Het afschaffen van de rust- en voorbereidingstijd en de voornemenprocedure

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat dat nationale procedureregels geschrapt moeten worden omdat de Asielprocedureverordening een vrijwel integraal kader voor de asielprocedure voorschrijft.²¹ Het Migratiepact eist geen rust en voorbereidingstijd (RVT) of voornemenprocedure, maar daaruit volgt niet dat deze verboden zijn.

▪ Afschaffen van de RVT

De RVT is ingevoerd bij de herziening van de asielprocedure in 2010. De maatregel beoogde om de asielzoeker rust te gunnen voordat de procedure begon. Dit komt de zorgvuldigheid van de besluitvorming ten goede. De RVT duurt voor een volwassene zes dagen. Voor de alleenstaande minderjarige duurt deze drie weken. In een evaluatie van onder andere het effect van de RVT concludeerde het WODC dat deze effectief is, met name om de zorgvuldigheid van de besluitvorming te vergroten.²²

De RVT beschermt de belangen van de alleenstaande minderjarige. De RVT doorkruist niet de nieuwe asielprocedureregels uit de Asielprocedureverordening.²³ Hierom vindt Nidos dat de RVT voor alleenstaande minderjarigen behouden moet blijven.

▪ Afschaffen van de voornemen-procedure²⁴

De voornemen-procedure is ingevoerd met de Vw in 2000 en verving de bezwaarfase. Deze procedure moest onder andere waarborgen dat de rechter in beroep een voldoende gegevens omvattend dossier kreeg. Op basis daarvan kon hij oordelen of een besluit in stand kon blijven of niet.²⁵

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen dat de voornemen-procedure wordt geschrapt, omdat deze stap geen vereiste is in het Unierecht en omdat het de nodige flexibiliteit en slagkracht van de IND in de weg zit.

De voornemen-procedure draagt bij aan de kwaliteit van de besluitvorming. Voor alleenstaande minderjarigen is het van belang dat er tijdens het proces mogelijkheden bestaan om informatie die later in het proces op tafel komt, alsnog te betrekken bij de asielprocedure. Alleenstaande minderjarigen zijn niet altijd meteen in staat om tijdens de asielprocedure precies hun situatie te verwoorden. Nadat zij meer tijd, voorlichting en begeleiding hebben gekregen, zijn ze hier doorgaans beter toe in staat. Door het afschaffen

²⁰ Zie bijvoorbeeld HvJEU, 14 januari 2011, C-441/19 (TQ), rov. 81 of AbRvS, 21 december 2020, 201908622/1/V3.

²¹ Memorie van Toelichting Uitvoerings- en implementatiepact 2026, p. 23.

²² WODC. (2014). *Evaluatie van de herziene procedure – eindrapport*, p. 179 en 180.

²³ De RVT sluit bovendien goed aan bij punt 36 van de preambule van de Asielprocedureverordening waarin staat dat aan kinderen bijzondere procedurele waarborgen moeten worden geboden: 'Om ervoor te zorgen dat bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming terdege rekening wordt gehouden met de rechten van het kind, moeten specifieke kindvriendelijke procedurele waarborgen en bijzondere opvangvoorzieningen worden geboden aan minderjarigen.'

²⁴ Voor zover Nidos bekend is komt het nergens in het bestuursrecht voor dat er een besluitvormingsproces is zonder enige mogelijkheid tot reactie of inspraak van degene die getroffen wordt door het besluit. Hetzij door een zienswijze in reactie op een voorgenomen besluit of een bezwaar tegen een voorgenomen besluit.

²⁵ *Kamerstukken II*, 1998/99, 26732, nr. 3, p. 4.

van het voornemen wordt deze waarborg uit de procedure gehaald. Dit is dus niet in het belang van het kind. Nidos ziet verder niet in hoe het afschaffen van de voornemen-procedure de asielprocedure versnelt. Procedures duren juist langer als besluiten worden vernietigd omdat zij onzorgvuldig zijn.

Nidos vindt dat de voornemen-procedure voor alleenstaande minderjarigen behouden moet blijven.

C. De meeromvattende beschikking

De wetgever maakt in het wetsvoorstel van de gelegenheid gebruik om artikel 45 van de Vw 2000 aan te passen. Uit artikel 45, eerst lid, Vw 2000, volgt dat een beschikking tot afwijzing van de asielaanvraag, geldt als terugkeerbesluit. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel staat dat uit een uitspraak van de rechtbank Den Haag (dat gaat over het arrest XXX van het EU-Hof van Justitie) en het arrest TQ van het EU-Hof van Justitie²⁶ volgt dat het systeem van de meeromvattende beschikking niet in alle gevallen in stand kan blijven.²⁷

Nidos vindt het een goede keuze dat van de gelegenheid gebruik wordt gemaakt om artikel 45 Vw 2000 te wijzigen. De kern van de arresten XXX en TQ is dat een terugkeerbesluit alleen mag worden opgelegd als dat besluit ook wordt uitgevoerd. In sommige gevallen kan dat niet. In XXX ging het om een man die weliswaar vluchteling was, maar niet als zodanig werd erkend met het oog op artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Wegens het verbod van refoulement kon de man echter niet verplicht worden om terug te keren.

In TQ ging het om een alleenstaande minderjarige bij wie het onderzoek naar adequate opvang nog niet was afgerond, zodat het terugkeerbesluit niet mocht worden opgelegd. Dat was in strijd met de Terugkeerrichtlijn.

Het verschil in deze zaken is dat het EU-Hof van Justitie in XXX het toestaat dat iemand langdurig in onzekerheid komt te verkeren, terwijl in TQ de strekking van het arrest is dat de alleenstaande minderjarig *zo kort mogelijk* in onzekerheid mag zijn.

De voorgestelde wijziging van artikel 45 Vw 2000 in het wetsvoorstel doet geen recht aan deze achtergrond. Nidos stelt voor om voor de alleenstaande minderjarige extra criteria te formuleren over wanneer het opleggen van een terugkeerbesluit uitgesteld wordt. Daarbij wordt aangesloten bij een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin het arrest TQ geduid is voor de Nederlandse rechtspraak en het later opleggen van een terugkeerbesluit.²⁸ Hieronder staat onze voorgestelde wijziging in het cursief.

In afwijking van het eerste lid, aanhef, geldt de beschikking waarbij een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel, bedoeld in artikel 28, wordt afgewezen niet als terugkeerbesluit, indien dat niet in overeenstemming is met de Terugkeerrichtlijn en het beginsel van non-refoulement.

Voor een alleenstaande minderjarige vreemdeling geldt:

- a. dat de Minister in de beschikking motiveert wat het nadere onderzoek naar adequate opvang omvat en*
- b. hoelang dit onderzoek nog duurt.*

²⁶ Rb. Den Haag 16 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17863 (hoger beroep tegen deze uitspraak loopt nog), het arrest XXX van 6 juli 2023 van het EU-Hof van Justitie (C-8/22) en het arrest TQ van 14 januari 2021 van het EU-Hof van Justitie (C-441/19).

²⁷ Memorie van Toelichting Uitvoerings- en implementatiepact 2026, p. 76.

²⁸ Zie AbRvS, 18 juni 2020, 202101991/1/V3, rov. 17 ev.