

Ingediend via e-mail

Minister van Asiel en Migratie
t.a.v. de heer D.M. van Weel

Den Haag, 23 december 2025

dossiernummer: 207284

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35

e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Uitvoerings- en implementatiebesluit Asiel- en Migratiepact 2026

Geachte minister,

Bij brief van 24 november 2025 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het ontwerp '[Uitvoering- en implementatiebesluit Asiel- en Migratiepact 2026]'. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie vreemdelingenrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mw. mr. S.F.M. ten Berge
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie vreemdelingenrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	De algemene raad
Van:	adviescommissie vreemdelingenrecht
Datum:	23 december 2025
Betreft:	Uitvoerings- en implementatiebesluit Asiel- en Migratiepact 2026

INLEIDING

Op 11 juni 2024 is het Asiel- en Migratiepact in werking getreden. Het wijzigingsvoorstel beoogt het vreemdelingenbesluit aan te passen aan die nieuwe verordeningen die vanaf 12 juni 2026 rechtstreeks van toepassing zullen zijn.

Veel van de keuzes die Nederland heeft gemaakt voor de implementatie van het pact zijn al aan de orde gekomen in het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet. De ACV verwijst daarom in eerste instantie naar het advies dat hierover is uitgebracht.¹

Het wijzigingsvoorstel bevat vooral veel wetstechnische wijzigingen. In onderhavige consultatie zal per onderwerp op enkele punten worden ingegaan.

KNELPUNTEN EN AANBEVELINGEN

- De ACV raadt aan om terughoudend gebruik te maken van delegatiebevoegdheden.
- De ACV adviseert om de invoering van het tweestatusstelsel te heroverwegen.
- De ACV adviseert om de ingangsdatum van de asielvergunning de dag van de aanvraag te laten zijn.
- De ACV raadt aan om expliciete regelgeving te maken over de mogelijkheid voor de asielzoeker om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen of over inconsistenties of tegenstrijdigheden.
- De ACV raadt aan om de plek van de correcties en aanvullingen te verankeren in het Vreemdelingenbesluit en de nadere invulling hiervan niet te delegeren naar beleid.
- De ACV raadt aan om de kennelijke fout in artikel 3:109a lid 1 sub b te herstellen.
- De ACV adviseert om de doelen, toepassingscriteria en waarborgen voor vrijheidsbeperking op te nemen in de wet.
- De ACV adviseert om specifieke bepalingen voor minderjarigen en kwetsbaren op te nemen.
- De ACV adviseert om advocaten, voogden en curatoren toe te voegen aan de kring van personen waarmee een vreemdeling afspraken mag maken ten tijde van een toegewezen geografisch gebied.
- De ACV adviseert om toegangscriteria, doelbinding en bewaartermijnen in het kader van de Eurodac-verordening in de wet te verankeren.
- De ACV adviseert om de mogelijkheid om teruggekeerde Dublinclaimanten vrijheidsbenemende beperkingen op te leggen, niet mogelijk te maken bij slechts één van de gronden ex artikel 5.6 (nieuw) tweede lid.
- De ACV adviseert dringend om duidelijk overgangsrecht te formuleren voor lopende asiel-nareis- en naturalisatieprocedures.

¹ <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/download/wetgevingsadviezen/1999/1>

CONSULTATIETREACTIE

Legaliteit en delegatie

In de eerste plaats wenst de ACV nogmaals het belang van het legaliteitsbeginsel in het migratierecht te onderstrepen. Het legaliteitsbeginsel houdt in dat er een wettelijke grondslag is voor machtoefening en dat het primaat van de regelgeving bij de formele wetgever ligt. De ACV constateert dat in het migratierecht structureel van het legaliteitsbeginsel op dit punt wordt afgeweken en veel regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd. De ACV acht dit zorgelijk, omdat juist migranten een bijzondere kwetsbare groep vormt die door de wetgever tegen willekeur moet worden beschermd.

In onderhavig voorstel wordt een aantal bevoegdheden gedelegeerd naar lagere regelgeving zoals een ministeriele regeling of zelfs naar beleid. In de toelichting op het wijzigingsvoorstel wordt aangegeven dat gestreefd wordt naar flexibiliteit, zodat snel geschakeld kan worden als dat nodig is. Hoewel deze wens logistiek gezien zeker te begrijpen is, meent de ACV dat terughoudend gebruik gemaakt dient te worden van delegatie.

Tweestatusstelsel

In de nota van toelichting wordt gesuggereerd dat de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 onderscheid maakt tussen de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan de vreemdeling die in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus enerzijds en de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming anderzijds. De toelichting stelt ten onrechte dat dit onderscheid tussen beide statussen moet worden gemaakt volgens de Kwalificatieverordening.

De Kwalificatieverordening biedt namelijk de mogelijkheid om twee verschillende gronden te verlenen, aangezien de considerans stelt dat het de lidstaten vrijstaat 'dezelfde rechten en voordelen toe te kennen in het kader van beide statussen' (noot 55).

Afschaffen verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd

In de toelichting wordt het standpunt ingenomen dat het handhaven van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd waarbij de asielstatus niet meer kan worden ingetrokken niet langer mogelijk is onder het nieuwe Asiel- en migratiepact. De Kwalificatieverordening verbiedt niet dat een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt verleend. Volgens de verordening is het aan de lidstaten om te bepalen welke geldigheidsduur zij aan de verblijfstitel verbinden. De enige voorwaarde die wordt gesteld, is dat de verblijfstitel blijft voortduren zolang de vreemdeling een recht op internationale bescherming heeft (noot 38).

Ingangsdatum verblijfsvergunning asiel

De ACV merkt op dat onder het huidige wetsvoorstel tot de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact de verblijfsvergunning asiel voortaan wordt verleend met ingang van de dag na de bekendmaking van het besluit op de aanvraag, in plaats van met terugwerkende kracht tot het moment van de aanvraag (noot 65). Volgens vaste rechtspraak is het moment waarop een vreemdeling feitelijk zijn asielwens heeft geuit bepalend voor de ingangsdatum van de verblijfsvergunning. Hiermee houdt het wetsvoorstel geen rekening. Ook verhoudt dit standpunt zich niet met het declaratoire karakter van de vluchtelingenstatus, waarbij de vluchtelingenstatus wordt gezien als erkenning van een bestaande toestand.

Afschaffen voornemenprocedure

Besloten is om de voornemenprocedure zoals deze nu in de asielprocedure is ingebed, af te schaffen. De artikelen die hierover gaan komen dan ook te vervallen.

Allereerst wijst de ACV erop dat zij het afschaffen van deze procedure in een eerder advies heeft afgeraden. Hierbij wordt verwezen naar dit advies.²

In artikel 12 lid 2 Procedureverordening is opgenomen dat de asielzoeker in de gelegenheid wordt gesteld om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn of haar verklaringen. In de huidige situatie wordt de asielzoeker waar mogelijk tijdens het gehoor met (vermeende) tegenstrijdigheden geconfronteerd, maar nog vaker worden deze benoemd in het voornemen tot afwijzing. De asielzoeker kan dan door middel van de zienswijze hierop reageren. Met het wegvallen van het voornemen en de zienswijze, blijft alleen het gehoor over. In de toelichting staat hierover: "Bij het afschaffen van de voornemenprocedure in de asielprocedure, zal de IND, aan het eind van het gehoor, nóg nadrukkelijker vragen of alle elementen in voldoende mate naar voren zijn gekomen en of de aanvrager voldoende in de gelegenheid is geweest om te reageren op omstandigheden die de geloofwaardigheid negatief kunnen beïnvloeden."

De ACV meent dat deze opmerking in de toelichting alleen niet voldoende is om de waarborgen dat de asielzoeker in de nieuwe asielprocedure daadwerkelijk de gelegenheid krijgt om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen of over inconsistenties of tegenstrijdigheden. De ACV adviseert om in regelgeving op te nemen op welke wijze dit zal worden gedaan en hoe wordt gewaarborgd dat dit ook gebeurt. Als de asielzoeker namelijk niet in de gelegenheid wordt gesteld, kan de Minister de uitleg ook niet meenemen in de besluitvorming en bestaat het risico op onzorgvuldige besluitvorming en vervolgens een gegrond beroep tegen dit onzorgvuldige besluit. Het is daarom ook in het belang van de Minister dat de asielzoeker daadwerkelijk een reële mogelijkheid krijgt om zich uit te laten over de eventueel ontbrekende elementen of over inconsistenties of tegenstrijdigheden.

Correcties en aanvullingen

In artikel 3:109b wordt bepaald dat de Minister de vreemdeling in de gelegenheid KAN stellen correcties en aanvullingen te doen op het verslag van een gehoor. In de Memorie is toegelicht dat dit het uitgangspunt is, maar dat de Minister de mogelijkheid wil behouden om deze mogelijkheid niet te geven en dat de nadere invulling daarvan zal worden vormgegeven in de vreemdelingencirculaire. Of een asielzoeker in de gelegenheid wordt gesteld om correcties en aanvullingen naar voren te brengen, wordt dan volledig afhankelijk gemaakt van beleid.

De ACV acht deze delegatie te ruim en meent dat de delegatie ex artikel 37 lid 1 sub a Vw, waarin staat dat er bij AMvB regels worden opgesteld over de wijze waarop het onderzoek naar de aanvraag, daaronder begrepen het horen van de vreemdeling, wordt ingericht, niet aldus kan worden opgevat dat het merendeel van deze regels kan worden doorgedelegeerd naar lagere regelgeving. De ACV adviseert daarom om deze nadere regelgeving niet op te nemen in beleid, maar in het vreemdelingenbesluit zelf.

Uit de toelichting volgt dat het uitgangspunt is dat de asielzoeker in de gelegenheid wordt gesteld deze correcties en aanvullingen in te dienen. Door in het besluit deze mogelijkheid te formuleren

² <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/download/wetgevingsadviezen/2000/1>

als een kan-bepaling, wordt geen recht gedaan aan de rol die deze correcties en aanvullingen zullen en moeten spelen in de asielprocedure en aan het uitgangspunt dat deze onderdeel uitmaken van de procedure. De ACV ziet geen reden waarom de mogelijke uitzonderingen hierop niet in het vreemdelingenbesluit opgenomen zouden kunnen worden. Het legaliteitsbeginsel brengt dit ook met zich mee.

Informatie onthouden

In artikel 3:109a lid 1 sub b lijkt een gedeelte van de tekst te zijn weggefallen. De zin mist een werkwoord. Als gekeken wordt naar de tekst van artikel 18 lid 2 Procedureverordening, dan lijkt de zinsnede 'zouden worden geschaad' te zijn weggefallen. De ACV adviseert het artikel verder aan te vullen conform de Procedureverordening.

Vrijheidsbeperking en gebiedstoewijzing

De AVC constateert dat het voorstel onveranderd voorziet in de mogelijkheid tot toewijzing aan een geografisch gebied en uitbreiding van vrijheidsbeperkende maatregelen bij onderduikrisico. Deze maatregelen grijpen in op grondrechten en vereisen daarom een expliciete wettelijke grondslag en duidelijke criteria. Het huidige voorstel legt deze kernnormen grotendeels vast via delegatie en beleid. Dit acht de ACV onveranderd onwenselijk en verwijst naar hetgeen hierover hierboven al is aangegeven.

De ACV adviseert het volgende:

- Leg de doelen en toepassingscriteria voor gebiedstoewijzing en vrijheidsbeperking vast in de Vreemdelingenwet, inclusief waarborgen zoals motiveringsplicht, informatieverstrekking in begrijpelijke taal en rechterlijke toetsing.
- Pas vrijheidsontneming uitsluitend toe als laatste redmiddel en bij aanwezigheid van ten minste twee gronden voor onderduikrisico.
- Neem specifieke bepalingen op voor kwetsbare personen en minderjarigen, conform art. 8 en 9 van de Opvangrichtlijn.
- Voeg toe in artikel 4.51a lid 3: “de hen in en buiten rechte vertegenwoordigende personen, zoals advocaten en voogden en curatoren”

Screeningsverordening – beschikbaarheid versus detentie

Het voorstel introduceert maatregelen om asielzoekers tijdens screening beschikbaar te houden. De ACV acht generieke detentie disproportioneel en mogelijk strijdig met art. 5 EVRM. Ook vergroot detentie tijdens screening de beroepslast (rechtstreeks beroep, proceskosten) zonder uitvoeringswinst. De huidige praktijk (opvanglocatie Ter Apel) volstaat om beschikbaarheid te waarborgen.

Advies:

- Beperk vrijheidsontneming tot individueel gemotiveerde gevallen en hanteer lichtere middelen zoals meldplicht of locatieplicht.
- Operationaliseer het onafhankelijk toezichtmechanisme met toegang tot locaties, dossiers en systemen, inclusief waarborgen voor gegevensbescherming.

Eurodac – uitvoering en privacy

De nieuwe Eurodac-verordening breidt gegevensverwerking uit met gezichtsopnames, identiteitsdocumenten en verlaagt de leeftijdsgrens naar 6 jaar. Dit brengt aanzienlijke

privacyrisico's met zich mee. De ACV acht het noodzakelijk dat deze risico's worden ondervangen door wettelijke waarborgen.

Advies:

- Veranker toegangscriteria, doelbinding en bewaartermijnen op wetsniveau; publiceer en actualiseer de lijst van bevoegde autoriteiten.
- Voer verplichte Data Protection Impact Assessments (DPIA's) uit bij uitbreiding van gegevenscategorieën en koppeling met andere systemen (SIS, VIS, Etias).
- Introduceer periodieke audits en rapportageplicht voor de Autoriteit Persoonsgegevens en eu-LISA.
- Stel aanvullende regels op voor verwerking van gegevens van minderjarigen (dataminimalisatie, versleuteling, beperkte toegang).
- Borg kwaliteitscontrole bij biometrische treffers door uniforme deskundige-review en certificering.

Asiel- en Migratiebeheerverordening

De tekstuele wijzigingen en interne verwijzingen hebben tot gevolg dat bij Dublinclaimanten die teruggestuurd worden naar Nederland zonder uitzondering vrijheidsbenemende beperkingen kunnen worden opgelegd (artikel 5.2 lid 2 in combinatie met artikel 5.6 (nieuw) tweede lid onderdeel a (nieuw)). Voor vrijheidsbeperkingen is maatwerk nodig. Dat ontbreekt in de voorgestelde regeling. Rechterlijke toetsing wordt zo niet mogelijk.

Advies:

- Schrap artikel 5.2 lid 2. Ook zonder die aanscherping van het Vb heeft de Minister ruim voldoende mogelijkheden vreemdelingen bij wie het risico op onderduik bestaat vrijheidsbeperkende of vrijheidsbenemende maatregelen op te leggen.

Ontbreken overgangsrecht

Het voorstel bevat nog steeds geen uitgewerkt overgangsrecht. Dit leidt tot onzekerheid voor lopende asiel- en nareisdossiers en bij naturalisatie.

Advies:

- Stel een transparant overgangsschema op waarin peildatum, toepasselijk recht en toepassing van het meest gunstige recht worden vastgelegd.
- Voorkom dat verlenging van naturalisatietermijnen leidt tot verblijfsgaten; erken verblijf in andere EU-lidstaten bij vrij verkeer.

Wij verzoeken u de voorstellen op bovengenoemde punten aan te passen en het overgangsrecht en privacykader separaat te consulteren.