

Aan **Vaste commissie Asiel en Migratie, Tweede Kamer der Staten-Generaal**

Datum **11 februari 2026**

Betreft **CM2603 Commissie Meijers commentaar op implementatiewetsvoorstel Pact**

Commissie Meijers
Permanente
Commissie van
Deskundigen in
Internationaal
Vreemdelingen-,
vluchtelingen- en
strafrecht

Geachte Kamerleden,

Met dit commentaar reageert de Commissie Meijers op het wetsvoorstel voor de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026. Hoewel het wetsvoorstel in veel gevallen de verordeningen en de richtlijn uit het pact volgt, wil de Commissie Meijers aandacht vragen voor een aantal belangrijke implementatiekwesties. Gelet op de omvang van het wetsvoorstel reageert de Commissie Meijers niet op alle onderwerpen, maar heeft het een aantal belangrijke thema's uitgelicht om van commentaar te voorzien: de versnelde grensprocedure, juridische counseling, rechtsbescherming en de impact van de voorstellen op de rechtspraak, opschortende werking, opvang, detentie en terugkeergrensprocedure. Sommige thema's overlappen enigszins; de keuze voor vrijheidsontnemende maatregelen en de verhoogde druk op de advocatuur en rechtspraak komen bijvoorbeeld in verschillende thema's naar voren.

Adres
Surinameplein 124
1058 GV Amsterdam
T 020 362 05 05

[Website](#)

[E-mail](#)

De Commissie Meijers heeft ervoor gekozen om per thema aandacht te vragen voor deze overlappende onderwerpen om zo duidelijk per thema aan te geven wat de gevolgen zijn voor de Nederlandse praktijk. Zij heeft bij elk van de genoemde maatregelen concrete aanbevelingen en suggesties voor Kamervragen geformuleerd ter ondersteuning van uw beoordeling.

De Commissie Meijers verzoekt u deze aanbevelingen en vragen serieus in overweging te nemen bij de parlementaire behandeling. Voor verdere toelichting staan wij graag tot uw beschikking.

Hoogachtend,



Dr. Sanne Buisman, voorzitter Commissie Meijers

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
1. Screening en versnelde grensprocedure	5
2. Juridische counseling.....	6
3. Rechtsbescherming en impact op de rechtspraak	8
4. Opschortende werking	10
5. Opvang.....	11
6. Detentie	13
7. Terugkeergrensprocedure	14

Samenvatting

Screening en versnelde grensprocedure

Het Pact introduceert een screening en versnelde grensprocedure. De korte termijnen en gebrekkige waarborgen en toegang tot het grondgebied beperken de grondrechten van vreemdelingen en verhogen de druk op de beslisautoriteiten en de rechterlijke macht. Deze zorgen worden niet weggenomen door het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting (MvT). In plaats daarvan bestaan er belangrijke onduidelijkheden binnen de voorgestelde implementatie van de screening- en grensprocedure over de toegang tot speciale voorzieningen (voor kwetsbaren) en rechtsbijstand, de inzet van vrijheidsontnemende maatregelen, en de onafhankelijkheid van het toezichtsmechanisme.

Aanbevelingen:

- Leg in de wet vast hoe het recht op effectieve rechtsbescherming gewaarborgd blijft en hoe de toegang tot rechtsbijstand, vertegenwoordiging of ngo's verzekerd wordt, vooral wanneer de grensprocedures worden uitgevoerd op afgelegen locaties;
- Zorg dat kwetsbare personen tijdens de procedures voldoende toegang hebben tot speciale voorzieningen en waarborgen, en leg deze waarborgen duidelijk in de wet vast. Leg in regelgeving vast op welke wijze het belang van het kind (artikel 3 IVRK) wordt beoordeeld;
- Pas geen categoriale/*de facto* detentie toe tijdens de grensprocedures, maar alleen als laatste redmiddel;
- Verduidelijk in de wet hoe de onafhankelijkheid van het aangewezen toezichtmechanisme verzekerd wordt.

Juridische counseling

De Nederlandse regering is voornemens om de verplichte juridische counseling te beleggen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Door deze belangrijke procedurele waarborg te beleggen bij de beslissingsautoriteit wordt het nuttig effect van dit recht in sterke mate ondergraven, waarmee zowel de rechtsbescherming als een efficiënt en zorgvuldig verloop van de procedure ernstig worden belemmerd.

Aanbevelingen:

- Beleg de juridische counseling onder de Asielprocedureverordening en de Asielmigratie- en Beheerverordening bij onafhankelijke counselors;
- Leg in de wet vast welke instanties juridische counseling mogen bieden en aan welke specifieke criteria voor erkenning, toelating of accreditatie van organisaties zij moeten voldoen.

Rechtsbescherming en impact op de rechtspraak

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om nationale procedurestappen te schrappen in de bestuurlijke fase. Het gevolg is dat hierdoor de werklast verschuift naar de rechterlijke macht. In plaats van efficiëntie te bevorderen, leiden kortere beroepstermijnen en beperkte rechtsbijstand – in combinatie met het toegenomen gebruik van vrijheidsbeperkende maatregelen – tot meer procedures, meer beroepen en voorlopige voorzieningen, en een hogere werkdruk voor de advocatuur en de rechterlijke macht.

Aanbevelingen:

- Hanteer vrijheidsbeperking als uiterste middel;
- Heroverweeg de verkorte beroepstermijnen in eerste aanleg.

Opschortende werking

Het wetsvoorstel volgt grotendeels het EU-Pact en voorziet in automatische schorsende werking bij beroep, met uitzonderingen zoals in de grens- en versnelde procedures. De Commissie Meijers vreest dat de korte termijn van één week voor een verzoekschrift de rechtsbescherming verzwakt. Daarnaast zal het voorstel leiden tot veel voorlopige voorzieningen, waardoor er grote druk op de rechterlijke macht wordt gelegd zonder dat het voorstel duidelijk maakt hoe dit wordt opgevangen.

Aanbevelingen:

- Hanteer een ruimere termijn dan één week voor verzoekschriften, zodat advocaten voldoende tijd hebben om kwalitatieve rechtsbijstand te leveren;
- Ontwikkel maatregelen om de verwachte toename van voorlopige voorzieningen op te vangen door extra capaciteit beschikbaar te hebben en bijvoorbeeld gespecialiseerde kamers of alternatieve afdoeningsmechanismen;
- Zorg dat de nationale regeling niet alleen formeel voldoet aan het EU-minimum, maar ook materieel aansluit bij het doel van het Pact: effectieve én eerlijke rechtsbescherming.

Opvang

De Commissie Meijers vindt dat belangrijke onderdelen van de Opvangrichtlijn – zoals regels over onderduiken, vrijheidsbeperking en vermindering van voorzieningen – ten onrechte in lagere regelgeving worden geregeld in plaats van in een formele wet. Ook ontbreekt duidelijkheid over wanneer minderjarigen in detentie mogen worden geplaatst. Tot slot twijfelt de Commissie Meijers of het enkel opstellen van een noodplan voldoende is om te voldoen aan de verplichtingen voor opvang in crisissituaties.

Aanbevelingen:

- Zorg ervoor dat essentiële waarborgen in de opvang ter bescherming van fundamentele rechten geregeld worden in een wet in formele zin;
- Expliciteer in welke gevallen het in het belang van een onbegeleide minderjarige is om in bewaring gesteld te worden, waarbij het belang van het kind leidend moet zijn;
- Verricht voorbereidende handelingen als gevolg van vereisten uit het omgevingsrecht, zodat het noodplan ook daadwerkelijk uitgevoerd kan worden en de fundamentele rechten van asielzoekers in de opvang ook gegarandeerd kunnen worden in noodsituaties.

Detentie

De herschikte Opvangrichtlijn bevat geen regels over de maximale duur van bewaring. Het wetsvoorstel kiest ervoor om de termijnen voor bewaring te laten aansluiten op de termijnen waarbinnen een asielaanvraag moet worden behandeld: zes maanden, te verlengen met nog eens zes maanden. Dat is een sterke verlenging van de maximale bewaringsduur. De criteria voor het vaststellen van een onderduikrisico zouden in een wet in formele zin in plaats van een algemene maatregel van bestuur moeten worden gedefinieerd.

Aanbevelingen:

- Verkort de (maximale) bewaringsduur;
- Definieer de objectieve criteria voor het vaststellen van een onderduikrisico in een wet in plaats van een algemene maatregel van bestuur;
- Verleng de termijnen voor de behandeling van het beroep in bewarings- en grensdetentie zaken.

Terugkeergrensprocedure

Nederland sluit de nieuwe EU-terugkeergrensprocedure grotendeels uit en beroept zich op bestaande nationale regels. Hoewel verplichte waarborgen zoals bescherming van kwetsbaren en humane bewaringsomstandigheden worden verankerd, kleven hier risico's aan: er is geen vrijwillige vertrekperiode voorzien en de "fiction of non-entry" kan leiden tot bijna automatische en langdurige detentie. Dit roept vragen op over verenigbaarheid met respectievelijk het EU-proportionaliteitsbeginsel en het verbod op willekeurige vrijheidsbeneming.

Aanbevelingen:

- Zorg dat terugkeerbeslissingen eerst via vrijwillig vertrek verlopen, in overeenstemming met EU-beginselen en de huidige politieke consensus in lidstaten;
- Bewaring moet alleen als laatste redmiddel gelden, waarbij een verplichte herbeoordeling en alternatieve maatregelen zijn geregeld.

1. Screening en versnelde grensprocedure

Het Asiel- en Migratiepact introduceert een verplichte screening aan de buitengrenzen voor derdelanders zonder rechtmatige toegang. Na medische, veiligheids- en identiteitscontroles worden zij naar de juiste procedure doorverwezen. Bij een asielaanvraag moet de asielgrensprocedure verplicht worden toegepast wanneer de asielzoeker misleidt, een veiligheidsrisico vormt of uit een land komt met een erkenningspercentage dat lager is dan twintig procent. In vergelijkbare situaties verplicht de Asielprocedureverordening ook een versnelde procedure. Nederland past zijn wetgeving hierop aan.

Deze procedures kennen strikte termijnen: het besluit op de aanvraag, het beroep en het hoger beroep moeten binnen twaalf weken worden afgerond. Ze vinden plaats aan of nabij de grens, waar de 'fiction of non-entry' geldt, waardoor toegang tot het grondgebied en procedurele waarborgen worden beperkt. Dit vergroot het risico op schending van grondrechten.¹ Daarnaast neemt de druk op de beslisautoriteiten en de rechterlijke macht hierdoor toe.

Tijdens de screeningsfase wordt belangrijke informatie verzameld over bijvoorbeeld de medische conditie van de aanvrager en de vraag of deze zich in een kwetsbare positie bevindt, bijvoorbeeld vanwege zijn of haar leeftijd. Er is geen mogelijkheid om beroep in te stellen tegen de informatie op het screeningsformulier, zo volgt uit de Screeningsverordening. De EU-wetgever heeft ervoor gekozen om de rechtsbescherming hiertegen te combineren met de rechtsbescherming van de verblijfsvergunning asiel of een terugkeerbesluit. Concreet betekent dit dat een vreemdeling eventuele onjuiste informatie op dit formulier pas aan een rechter kan voorleggen als deze de afwijzing van zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel of een terugkeerbesluit toetst, terwijl dit formulier essentiële informatie bevat. In de Memorie van Toelichting (MvT) is hierover opgenomen dat het formulier op zo'n manier door de screeningsautoriteiten moet worden ingevuld dat het tijdens een volgende asiel- of terugkeerprocedure bestuursrechtelijk en gerechtelijk kan worden getoetst.² Hoe hier precies invulling aan wordt gegeven, blijft onduidelijk. De Commissie Meijers is dan ook van oordeel dat hier meer duidelijkheid over gegeven moet worden door de formele wetgever.

Daarnaast blijft de vraag relevant in hoeverre in de korte periode waarin de screening plaatsvindt, een goed beeld geschetst kan worden van de kwetsbaarheid van asielzoekers zodat zij naar de juiste procedure worden verwezen. Met name bij kinderen is het essentieel dat er bij hun aanvraag en in grensdetentie oog is voor hun bijzondere kwetsbaarheid. Het is in strijd met het belang en welzijn van kinderen wanneer deze kwetsbaarheid niet wordt meegenomen.³ De Commissie Meijers vraagt dan ook expliciet aandacht voor de positie van personen in een kwetsbare positie tijdens deze screeningsfase, waarbij zorgvuldigheid voorop dient te staan.

In de MvT is opgenomen dat individuen tijdens de screening en de asielgrensprocedure ter beschikking van de autoriteiten moeten blijven om zo elk risico op onderduiken en mogelijke bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid als gevolg van dergelijk onderduiken te voorkomen.⁴ Het is de verwachting dat tijdens deze procedures in de praktijk vaak gebruik zal worden gemaakt van grensdetentie, terwijl dit alleen als laatste redmiddel gebruikt mag worden onder EU- en internationaal recht. Uit de MvT volgt nu niet duidelijk op welke wijze derdelanders precies ter beschikking van de autoriteiten worden

¹ Zie ook paragraaf 7 van dit commentaar over hoe de 'fiction of non-entry' naar verwachting leidt tot meer, en mogelijk onrechtmatige, detentie.

² Memorie van toelichting Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 (MvT), p. 52.

³ Comité voor de Rechten van het Kind, Algemene opmerking nr. 14 (2013) over het recht van het kind om zijn of haar beste belangen als voornaamste overweging te laten gelden.

⁴ MvT, p. 50-51.

gehouden, terwijl de nodige waarborgen daartoe wel gesteld of gegeven dienen te worden. Op dit punt wordt later, onder paragraaf 6 (detentie), ingegaan in dit commentaar.

De verplichting om de asielgrens- en versnelde procedure toe te passen wanneer de asielzoeker uit een land komt met een erkenningspercentage lager dan twintig procent, brengt overigens een aanzienlijk risico op discriminatie op basis van nationaliteit met zich mee. Hoe discriminatie op grond van nationaliteit voorkomen wordt, volgt niet uit de MvT.

De Asielprocedureverordening vereist ook een duidelijk en onafhankelijk toezichtmechanisme dat moet toezien op de bescherming en waarborging van mensen- en grondrechten. Uit het wetsvoorstel en de MvT volgt niet hoe die onafhankelijkheid ingevuld wordt. Een enkele verwijzing naar het recht om een klacht in te dienen is onvoldoende.⁵

Aanbevelingen:

- Leg in de wet vast hoe de toegang tot rechtsbijstand en vertegenwoordiging van NGO's tijdens de grensprocedure gewaarborgd blijft, vooral wanneer de grensprocedures worden uitgevoerd op afgelegen locaties.
- Zorg ervoor dat kwetsbare personen tijdens de procedures voldoende toegang hebben tot speciale voorzieningen en waarborgen, en leg deze waarborgen duidelijk in de wet vast. Leg in regelgeving vast op welke wijze het belang van het kind⁶ wordt beoordeeld.
- Vermijd categoriale/*de facto* detentie tijdens de grensprocedures en ga alleen over tot detentie als laatste redmiddel.
- Verduidelijk in de wet hoe de onafhankelijkheid van het aangewezen toezichtmechanisme verzekerd wordt.

Kamervragen:

- Op welke wijze worden de onafhankelijkheid en de toegankelijkheid van het verplichte toezichtsmechanisme gegarandeerd?
- In welke gevallen is de minister van plan om tot detentie over te gaan bij de toepassing van de asielgrensprocedure?
- Op welke wijze wordt in de regelgeving verankerd dat mensen in een kwetsbare positie de juiste zorg krijgen tijdens de asielgrensprocedure?

2. Juridische counseling

Juridische counseling is als zodanig een nieuwe term in het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS).⁷ Het recht op juridische counseling moet worden onderscheiden van het recht op voorlichting. Juridische counseling gaat verder dan algemene informatievoorziening en ziet onder meer op de begeleiding bij en de persoonlijke uitleg over de procedure die iemand gaat volgen. Het moet ervoor zorgen dat de aanvrager inzicht krijgt in zijn eigen rol bij het ondersteunen van een zorgvuldige beoordeling. Juridische counseling draagt bij aan het stroomlijnen van de asielprocedure, omdat de counseling ervoor zorgt dat de beslissingsautoriteit tijdig over alle nodige informatie

⁵ Zie ook advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over deze implementatiewetgeving. Raad van State, Advies Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026, W03.25.00165/II, p. 47-48.

⁶ Op grond van artikel 3 Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

⁷ Opgenomen in artikelen 15 en 16 van de Asielprocedureverordening en artikel 21 van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

beschikt. Zo kan het dossier efficiënt worden behandeld en kunnen goed gemotiveerde beslissingen worden genomen.⁸

Het EU-Asielagentschap (EUAA) heeft richtsnoeren uitgebracht ten behoeve van de invulling van het concept juridische counseling.⁹ Het Agentschap benadrukt dat het investeren in kwalitatief hoogwaardige juridische counseling de asielprocedure in haar geheel ten goede zal komen, maar onderstreept ook dat de belangrijkste waarborgen die van toepassing zijn op elk systeem van rechtsbijstand eveneens moeten gelden voor personen die juridische counseling verstrekken.¹⁰ Hierbij is het van groot belang dat de juridische counselor beschikt over de juiste vaardigheden en dat de asielzoeker vertrouwen heeft in degene die juridische counseling biedt. Het EUAA benoemt als de belangrijkste waarborgen onafhankelijkheid, afwezigheid van belangenconflicten en vertrouwelijkheid van informatie.¹¹

Juridische counseling wordt op grond van de Asielprocedureverordening verstrekt door juridisch adviseurs of andere counselors die krachtens het nationale recht zijn erkend of toegelaten om de verzoekers counseling te verstrekken, door niet-gouvernementele organisaties of andere counselors.¹² De verwijzing naar andere counselors lijkt de lidstaten enige ruimte te bieden. Hierbij moeten echter het doel en de onafhankelijkheid van juridische counseling niet uit het oog worden verloren.

In de Kamerbrief van 29 september 2025 schrijft minister van Weel dat het kabinet voornemens is om deze rol bij de IND te beleggen.¹³ De vraag is hoe dit zich verhoudt tot de toelichting op het wetsvoorstel, waarbij het kabinet stelt dat de juridische counselor onafhankelijk dient te zijn.¹⁴

De Commissie Meijers stelt zich op het standpunt dat onafhankelijke juridische counseling niet door ambtenaren kan worden geboden en zeker niet door ambtenaren die werkzaam zijn bij de IND. Deze taak beleggen bij de IND draagt niet bij aan het vertrouwen van de asielzoeker in de onafhankelijkheid van de juridische counselor en plaatst de ambtenaar bovendien in een lastige positie met betrekking tot mogelijke belangenverstrengeling. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in zijn rechtspraak in het kader van het absolute *refoulement*verbod benadrukt dat asielzoekers tijdig moeten kunnen beschikken over adequate informatie zodat zij goed geïnformeerd een asielverzoek kunnen indienen.¹⁵ Hoewel deze rechtspraak vooral informatievoorziening betreft, heeft het EHRM hierbij gewezen op juridische ondersteuning als belangrijke voorwaarde om effectief gebruik te kunnen maken van het recht om een asielaanvraag in te kunnen dienen.¹⁶

Ook het EUAA ziet beperkingen in het bieden van juridische counseling door ambtenaren. Het stelt daarom strikte eisen aan het beleggen van deze taak bij een ambtenaar en adviseert daarbij dat als

⁸ Zie overweging 16 van de preambule van de Asielprocedureverordening en overweging 39 van de preambule de Asiel- en migratiebeheerverordening.

⁹ EUAA, Practical Guide on Free Legal Counseling, oktober 2025.

¹⁰ Ibid, p. 12-13

¹¹ Ibid, p. 37.

¹² Artikel 19(1) Asielprocedureverordening.

¹³ Kamerstukken II 2025-26, 19367, nr. 3479.

¹⁴ MvT, p. 139.

¹⁵ EHRM (GK), *Hirsi Jamaa en anderen t. Italië*, nr. 27765/09, 23 februari 2012, para. 204, M.S.S. t. België en Griekenland (GK), nr. 30696/09, para's 300-302, 304, en 306-310; *Akkad t. Turkije*, nr. 1557/19, 21 juni 2022, para. 80.

¹⁶ EHRM, *S.H. t. Malta*, nr. 37241/21, 20 december 2022, para. 82.

hier toch voor wordt gekozen, de rol van de ambtenaar dan te beperken tot de voorfase van juridische counseling.¹⁷

In de implementatiewetgeving is opgenomen dat juridische counseling in lagere regelgeving zal worden uitgewerkt. De Commissie Meijers is van oordeel dat het van belang is dat de regeling van de juridische counseling in de wet in formele zin wordt vastgelegd nu juridische counseling een belangrijke procedurele waarborg is.¹⁸ Gelet op het primaat van de wetgever dient dit geregeld te worden in een wet in formele zin en niet in lagere regelgeving. In de MvT wordt opgemerkt dat het opnemen van regels over juridische counseling in een wet in formele zin weinig zou toevoegen aan de gedetailleerde regels opgenomen in de Asielprocedureverordening en de Asiel en Migratiebeheerverordening.¹⁹ De Commissie Meijers is van oordeel dat, gelet op de waarborgfunctie die juridische counseling vervult, er een evidente noodzaak bestaat voor het opnemen van specifieke criteria voor erkenning, toelating of accreditatie van organisaties die in dit verband een rol krijgen.²⁰ Beide verordeningen verwijzen immers naar het nationale recht voor regels ten aanzien van de erkenning of toelating om juridische counseling te kunnen verstrekken.²¹

Aanbevelingen:

- Beleg de juridische counseling onder de Asielprocedureverordening en de Asielmigratie en Beheerverordening bij onafhankelijke counselors;
- Leg in de wet vast welke instanties juridische counseling mogen bieden en aan welke specifieke criteria voor erkenning, toelating of accreditatie van organisaties zij moeten voldoen.

Kamervragen:

- Waarom heeft de minister ervoor gekozen om niet in een wet in formele zin op te nemen door welke instantie(s) juridische counseling kan worden aangeboden nu in de verordening juist wordt gewezen op nationaal recht?
- De minister erkent dat onafhankelijkheid een belangrijke voorwaarde is voor het bieden van juridische counseling. Hoe wordt deze onafhankelijkheid in de praktijk geborgd?
- Op welke wijze wordt gewaarborgd dat juridische counseling daadwerkelijk bijdraagt aan het stroomlijnen en zo een efficiënt mogelijk verloop van de procedure?

3. Rechtsbescherming en impact op de rechtspraak

Veel van de voorgestelde maatregelen beperken de rechtsbescherming van asielzoekers, zoals het schrappen van de voornemenprocedure en rust- en voorbereidingstermijn, ruimere mogelijkheden tot bewaring,²² het afschalen van rechtsbijstand en het verkorten van beroepstermijnen in eerste aanleg. Deze keuzes vloeien niet alleen voort uit de implementatie van het EU-migratiepact, maar ook uit twee nationale wetsvoorstellen die parallel worden ingevoerd, te weten de Asielnoodmaatregelenwet en de Wet Tweestatusstelsel. De samenloop van deze maatregelen, waaronder het afschaffen van de

¹⁷ EUAA, Practical Guide on Free Legal Counseling, oktober 2025, p. 38.

¹⁸ Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026, W03.25.00165/II, p. 16-17.

¹⁹ MvT, p. 54.

²⁰ In art. 2.19 (primaat van de wetgever) van de Aanwijzingen voor de Regelgeving is opgenomen dat de hoofdelementen van de regeling in de wet dienen te staan.

²¹ Artikel 19(1) Asielprocedureverordening en Artikel 21(3) Asiel- en migratiebeheerverordening.

²² Zie voor detentie de algemene opmerkingen in paragraaf 6 van dit commentaar.

voornemenprocedure en verkorting van de termijnen, vermindert de zorgvuldigheid in de bestuurlijke fase. Dit heeft tot gevolg dat de rechter en procespartijen dit verlies aan zorgvuldigheid in de beroepsprocedure moeten compenseren. Dat kan ertoe leiden dat procedures juist langer en complexer worden en dat er een groter aantal rechterlijke beslissingen tot vernietiging van besluiten komt. Dit heeft tot gevolg dat de besluitvorming moet worden heroverwogen en dat daarmee de werkdruk voor de IND in deze fase van de procedure toeneemt. Samen zorgen deze maatregelen naar verwachting voor meer (zij-instroom)zaken, langere doorlooptijden, meer pro forma-beroepen en voorlopige voorzieningen en een grotere noodzaak tot rechterlijke toetsing van vrijheidsbeperkende maatregelen. Er zijn alternatieve keuzes die zowel de IND (procesvertegenwoordiging en zij-instroomzaken) als de rechtspraak niet onnodig zwaarder belasten.

- 1) Waarborg dat bewaring en vrijheidsbeperkende maatregelen strikt proportioneel blijven en voldoen aan het ultimatum remedium-beginsel;
- 2) Hanteer maximale of ten minste ruimere termijnen: voorkom onnodige druk door beroepstermijnen in eerste aanleg op tien dagen respectievelijk vier weken te stellen.

Op grond van de Asielprocedureverordening dienen de lidstaten in hun nationale recht vast te stellen binnen welke termijn verzoekers beroep dienen in te stellen tegen een beslissing op hun asielaanvraag, een beslissing tot intrekking van de asielstatus en een terugkeerbesluit. Bij niet-ontvankelijkheid, impliciete intrekking of (kennelijke) ongegrondheid moet de beroepstermijn tussen vijf en tien dagen liggen.²³ In gevallen van afwijzing van een aanvraag en intrekking van de status geldt minimaal twee weken en maximaal vier weken voor het instellen van beroep in eerste aanleg. Het wetsvoorstel kiest voor zeer korte termijnen: zeven dagen in de eerstgenoemde situaties en twee weken wanneer de aanvraag ongegrond is verklaard of de beschermingsstatus is ingetrokken.

Omdat de regering niet uitlegt waarom zij voor deze korte termijnen kiest en hoe dit zich verhoudt tot het rechtsbeginsel van effectieve rechtsbescherming,²⁴ krijgen asielzoekers en hun advocaat minder tijd om een goed onderbouwd beroep op te stellen. Dat leidt vaker tot pro forma-beroepen en zorgt voor onnodige extra druk op de rechtspraak.²⁵

Bij gelegenheid van het nader rapport worden de termijnen voor het instellen van het hoger beroep, in afwijking van de termijnen voor het instellen van beroep in eerste aanleg, gehandhaafd op vier weken in standaardzaken en wordt de termijn verlengd van een naar twee weken in overige zaken. Daarmee ontstaat een niet gemotiveerd verschil met de beroepstermijn in eerste aanleg, terwijl het belang van effectieve rechtsbescherming vraagt om heldere en consistent onderbouwde termijnen die voor rechtzoekenden goed uitvoerbaar zijn. Daar komt bij dat ruimere termijnen in hoger beroep vooral het bestuur bevoordelen, aangezien het bestuur zelf nooit beroep in eerste aanleg instelt. Het roept de vraag op waarom een rechtzoekende in eerste aanleg de helft minder tijd zou krijgen om te beslissen over het instellen van een rechtsmiddel dan het bestuur.

Aanbevelingen:

- Hanteer, in lijn met EU- en internationaalrechtelijke verplichtingen, vrijheidsbeperking als uiterste middel;
- Heroverweeg de verkorte beroepstermijnen in eerste aanleg.

²³ Artikel 67(7)(a) Asielprocedureverordening.

²⁴ Artikel 47 EU-Grondrechtenhandvest.

²⁵ Zie voor vergelijkbare opmerkingen paragraaf 4 van dit commentaar.

Kamervragen:

- Waarom kiest de regering zonder motivering voor een beroepstermijn van slechts zeven dagen en niet tien dagen?
- Hoe verhoudt het zich tot effectieve rechtsbescherming dat de regering kiest voor de halvering van de huidige beroepstermijn in eerste aanleg van vier weken naar twee weken?

4. Opschortende werking

Het Nederlandse implementatievoorstel volgt grotendeels het uitputtende kader van het EU-Asiel- en Migratiepact met betrekking tot de regels over opschortende werking.²⁶ Net als in de Asielprocedureverordening wordt automatische schorsende werking voorgesteld in eerste aanleg, met een aantal uitzonderingen.²⁷ In die gevallen kan de rechter via een voorlopige voorziening alsnog opschorting toekennen. De regering stelt een termijn voor van één week, gelijk aan de beroepstermijn. Dit is iets ruimer dan het EU-minimum van vijf dagen, maar niet substantieel hoger. Hetzelfde geldt voor overdrachtsbesluiten (onder het “nieuwe Dublin systeem”). De Commissie Meijers is bezorgd dat de korte termijn voor het indienen van een voorlopige voorziening ten koste gaat van de kwaliteit van de rechtsbescherming die advocaten kunnen leveren.²⁸ De Commissie beveelt daarom aan om een langere termijn te hanteren. Daarnaast verwacht de Commissie Meijers dat er veel voorlopige voorzieningen worden aangevraagd, aangezien veel mensen zijn onderworpen aan de versnelde en/of grensprocedure, dan wel aan een ‘Dublinoverdracht’ of bewaring. Dit zal naar verwachting een enorme druk opleveren op de rechterlijke macht.²⁹ Het implementatiewetsvoorstel maakt niet duidelijk hoe deze druk voldoende kan worden verminderd of weggenomen. Dit moet verduidelijkt worden.

Aanbevelingen:

- Hanteer een ruimere termijn dan één week voor verzoekschriften, zodat advocaten de tijd hebben om een goed onderbouwd verzoek in te dienen binnen een voorlopige voorzieningsprocedure;
- Ontwikkel maatregelen om de verwachte toename van voorlopige voorzieningen op te vangen, door extra capaciteit, en bijvoorbeeld gespecialiseerde kamers of alternatieve afdoeningsmechanismen;
- Zorg dat de nationale regeling niet alleen formeel voldoet aan het EU-minimum, maar ook in de praktijk aansluit bij het doel van het Pact: effectieve én eerlijke rechtsbescherming.

Kamervragen:

- Waarom kiest de regering zonder motivering voor een beroepstermijn bij voorlopige voorzieningen van slechts zeven dagen en niet hoger, zodat de kwaliteit van de rechtsbescherming kan worden gewaarborgd?
- Kan de regering duidelijk maken hoe de druk op de rechterlijke macht, als gevolg van de in veel gevallen afwezige automatische schorsende werking van het beroep, voldoende kan worden verminderd of weggenomen?

²⁶ Met name artikel 68 Asielprocedureverordening en artikel 43 Asiel- en migratiebeheerverordening.

²⁷ Bijv. versnelde procedure, grensprocedure, intrekking op bepaalde gronden.

²⁸ Zie vergelijkbaar punt over de algemene beroepstermijnen en de impact op de rechtspraak paragraaf 3 van dit commentaar.

²⁹ Zie voor een vergelijkbaar punt over extra druk en impact op rechterlijke macht paragraaf 3 van dit commentaar.

5. Opvang

De opvang van asielzoekers, inclusief het beperken van de bewegingsvrijheid en detentie, wordt geregeld in de herschikte Opvangrichtlijn. Dit is het enige instrument dat omzetting behoeft nu het hier een richtlijn en geen verordening betreft. Later in het commentaar gaat de Commissie Meijers in op detentie, inclusief mogelijke detentie aan de grens en de toetsing van deze bewaring door de rechter.³⁰ Naast deze latere opmerkingen, valt een aantal zaken op.

Ten eerste signaleert de Commissie Meijers dat de Nederlandse regering de essentiële onderdelen van de herschikte Opvangrichtlijn wil regelen in lagere regelgeving. Voorbeelden zijn de definitie van onderduiken³¹ of de vraag bij welke groepen de Nederlandse wetgever de vrijheid van aanvragers van internationale bescherming beperkt.³² De Commissie Meijers vraagt zich af of dit zich verdraagt met het primaat van de wetgever. Essentiële onderdelen van de herschikte Opvangrichtlijn dienen te worden geregeld bij wet in formele zin, ook om inspraak van de formele wetgever te garanderen.³³ Nu wordt voorgesteld om deze essentiële onderdelen te regelen in lagere regelgeving, wordt de controlerende functie van de Kamers wordt omzeild. Het argument van de regering dat dit past in het huidige systeem dat thans door de Nederlandse wetgever wordt gehanteerd, is weinig overtuigend. Eerdere keuzes dwingen namelijk niet tot herhaling wanneer voldoende onderbouwing van de wetgever ontbreekt. Dit geldt des te meer nu het gaat om waarborgen die bijvoorbeeld zien op het garanderen van het recht op privéleven, de daadwerkelijke toegang tot rechten op grond van de Opvangrichtlijn en procedurele rechten in het kader van de procedure voor internationale bescherming.³⁴ De Commissie Meijers is dan ook van oordeel dat voor zover het gaat om essentiële waarborgen, deze in een wet in formele zin geregeld moeten worden. Dit geldt ook voor de uitwerking van de vermindering of intrekking van materiële voorzieningen.³⁵

Daarnaast merkt de Commissie Meijers op dat het onduidelijk blijft wanneer minderjarigen in detentie gesteld kunnen worden. Niet alleen stelt de Commissie Meijers zich op het standpunt dat detentie nooit in het belang van het kind kan zijn³⁶, maar ook dat de wetgever geen duidelijkheid verschaft wanneer het dan in het belang van een onbegeleide minderjarige is om in bewaring gesteld te worden.³⁷

De Commissie Meijers merkt ook op dat de herschikte Opvangrichtlijn de lidstaten verplicht om bepaalde groepen asielzoekers, uiterlijk zes maanden nadat een verzoek om internationale bescherming is geregistreerd, toegang te geven tot de arbeidsmarkt.³⁸ Het moet hier gaan om daadwerkelijke toegang.³⁹ In het nieuwe regeerakkoord is opgemerkt dat de tewerkstellingsvergunning voor deze groep verdwijnt.⁴⁰ In de MvT is echter opgemerkt dat deze

³⁰ Zie paragraaf 6 van dit ocmmentaar.

³¹ Artikel 9 Opvangrichtlijn, artikel 56(1) Vw.

³² Artikel 8 Opvangrichtlijn jo artikel 55.0a. Vw (lid 4 nieuw).

³³ Zie ook MvT p. 13.

³⁴ Artikel 8(3) herschikte Opvangrichtlijn, zie ook MvT p. 75.

³⁵ Artikel 23 herschikte Opvangrichtlijn.

³⁶ Voor onbegeleide minderjarigen kan hierbij verwezen worden naar artikel 37 IVRK en de algemene opmerking 4, waarin is opgenomen dat 'The Committee on the Rights of the Child has asserted that the detention of any child because of their or their parents' migration status constitutes a child rights violation and contravenes the principle of the best interests of the child'. CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 november 2017, par. 5.

³⁷ Artikel 13(2)(b) Opvangrichtlijn, artikel 59b(5)(b) Vw (nieuw).

³⁸ Artikel 17(1) herschikte Opvangrichtlijn.

³⁹ Artikel 17(2) herschikte Opvangrichtlijn.

⁴⁰ Zie regeerakkoord 'Aan de slag', p. 39.

figuur gehandhaafd zal worden. De Commissie Meijers merkt op dat de tewerkstellingsvergunning niet is ontworpen om asielzoekers daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt te geven, maar bedoeld is om te toetsen of reguliere migranten voldoen aan de vereisten voor toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De Commissie Meijers begrijpt dat de regering enige vorm van controle, ook ter voorkoming van uitbuiting van asielzoekers, wil handhaven. Tegelijkertijd vraagt ze zich af of de figuur van een tewerkstellingsvergunning, die moet worden aangevraagd door de werkgever, garandeert dat wordt voldaan aan de voorwaarden van de herschikte Opvangrichtlijn. De Commissie Meijers is dan ook benieuwd hoe de plannen van het nieuwe kabinet uitgewerkt zullen worden en hoe deze plannen zich verhouden tot de opmerkingen in de MvT over het nut en de noodzaak van de tewerkstellingsvergunning.⁴¹

Ten slotte wil de Commissie Meijers op het volgende wijzen. Eén van de uitgangspunten van het Migratie- en Asielpact is dat, mocht zich een noodsituatie voordoen, bijvoorbeeld door een massale toestroom van asielzoekers, lidstaten goed voorbereid zijn en slechts in uiterste gevallen een beroep doen op de Crisis- en Overmachtverordening. Hiertoe is in de Opvangrichtlijn opgenomen dat de lidstaat, zo nodig met overleg van lokale en regionale autoriteiten en maatschappelijke en internationale organisaties, een noodplan opstelt, waarin de maatregelen uiteengezet worden om te zorgen voor passende opvang voor asielzoekers conform de herschikte Opvangrichtlijn.⁴² Dit is essentieel voor het waarborgen van fundamentele rechten van asielzoekers in de opvang. Uit de transponeringstabellen bij deze wet volgt dat de regering van oordeel is dat dit artikel geen implementatie behoeft nu het hier feitelijk handelen betreft. Ter toelichting is opgenomen dat een noodplan wordt opgesteld en ingediend. De Commissie Meijers vraagt zich af of het enkel opstellen van een noodplan voldoende is om te voldoen aan de vereisten van de herschikte Opvangrichtlijn.⁴³ De maatregelen in het noodplan kunnen niet uitgevoerd worden zonder medewerking van lokale autoriteiten nu het openen van nieuwe locaties in veel gevallen een bestemmingsplanwijziging betreft. Juist nu het gaat om situaties waarin er sprake is van onvoorziene omstandigheden, het betreft immers een noodplan, is er vaak geen tijd om de vaak uitgebreide procedures van het Omgevingsrecht te volgen. De Commissie Meijers stelt zich op het standpunt dat het enkel opstellen van een noodplan, zonder voorbereidende handelingen – waaronder het wijzigen van bestemmingsplannen, of in andere wet- of regelgeving maatregelen te treffen – een onjuiste implementatie is van de herschikte Opvangrichtlijn.⁴⁴ Dit standpunt is mede gebaseerd op de fundamentele rechten die gepaard gaan met de opvang en de eerdere ervaringen in Nederland met crisisopvang en de problemen die zich juist op dit gebied voordoen.

Aanbevelingen:

- Zorg ervoor dat essentiële waarborgen in de opvang ter bescherming van fundamentele rechten geregeld worden in een wet in formele zin;
- Zorg ervoor dat ter uitvoering van de herschikte Opvangrichtlijn voorbereidende handelingen worden verricht,⁴⁵ met name als gevolg van vereisten uit het omgevingsrecht, zodat in een noodsituatie deze plannen ook daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden en de fundamentele rechten van asielzoekers in de opvang in een dergelijke situatie ook gegarandeerd kunnen worden.

⁴¹ Artikel 17(2) herschikte Opvangrichtlijn.

⁴² Artikel 32(1) herschikte Opvangrichtlijn.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Conform artikel 31(1) herschikte Opvangrichtlijn.

Kamervragen:

- Is de regering van plan om de essentiële waarborgen te bescherming van fundamentele rechten in een wet in formele zin te regelen in plaats van in lagere regelgeving, ook met het oog op het primaat van de wetgever?
- Op welke wijze geeft de regering uitvoering aan de verplichting in de Opvangrichtlijn om in tijden van crisis noodplannen daadwerkelijk te kunnen activeren?
- Hoe verhouden de plannen in het regeerakkoord omtrent de afschaffing van de tewerkstellingsvergunning zich tot de opmerkingen in de MvT over het nut en de noodzaak van de tewerkstellingsvergunning?

6. Detentie

De herschikte Opvangrichtlijn bevat geen regels over hoe lang de bewaring maximaal mag duren. De herschikte Opvangrichtlijn stelt: “Een verzoeker wordt slechts in bewaring gehouden voor een zo kort mogelijke termijn en slechts zo lang de in artikel 10, lid 4, genoemde redenen van toepassing zijn.”⁴⁶ Het is daarom aan de nationale wetgever om termijnen te stellen. Het wetsvoorstel kiest ervoor om de termijnen voor bewaring te laten aansluiten op de termijnen waarbinnen een asielaanvraag moet worden behandeld - dat wil zeggen, een termijn van zes maanden, te verlengen met nog eens zes maanden.⁴⁷ Daarmee worden de maximale termijnen verlengd naar twaalf maanden. Wanneer er een zwaarwegend belang van openbare of nationale veiligheid speelt, is verlenging met negen maanden mogelijk. Dit vormt een grote inperking op de fundamentele rechten van de betrokken vreemdelingen, in het bijzonder het recht op vrijheid,⁴⁸ terwijl de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de sterke verlenging van de maximale bewaringsduur onvoldoende worden gemotiveerd. De beoogde motiveringsplicht voor de bewaring⁴⁹ biedt onvoldoende waarborgen tegen generieke verlengingen van zes maanden. Dit is ongeacht het feit dat het wetsvoorstel bevestigt dat het niet de bedoeling is dat de maximale termijn van twaalf maanden in alle gevallen wordt toegepast: in alle gevallen moet een individuele beoordeling plaatsvinden aan de hand van de omstandigheden van het geval; moet de bewaring zo kort mogelijk duren en mag de bewaring uitsluitend zo lang duren als een van de bewaringsgronden van toepassing is.

De herschikte Opvangrichtlijn definieert “onderduikrisico” als “het in een individueel geval bestaan van specifieke redenen en omstandigheden, die zijn gebaseerd op nationaalrechtelijk gedefinieerde objectieve criteria, om aan te nemen dat een verzoeker zou kunnen onderduiken.”⁵⁰ De regering kiest ervoor om de objectieve criteria voor het vaststellen van een onderduikrisico bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te definiëren. De Commissie Meijers adviseert om deze criteria in een wet in plaats van een algemene maatregel van bestuur te definiëren.

De regering stelt voor om de termijnen ten aanzien van de beroepsprocedures die voortvloeien uit de herschikte Opvangrichtlijn in zijn geheel van kracht te laten worden voor vreemdelingen die in grensdetentie dan wel vreemdelingenbewaring worden gesteld. Hoewel de Commissie Meijers in principe niet negatief staat tegenover kortere beslistermijnen in bewaringszaken, constateert zij ook dat vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is aangegeven dat zij dit, mede gelet

⁴⁶ Artikel 11(1) herschikte Opvangrichtlijn.

⁴⁷ Artikel 35(4) en (5) Asielprocedureverordening.

⁴⁸ Gegarandeerd door artikel 6 EU-Grondrechtenhandvest en artikel 5 EVRM.

⁴⁹ In artikel 59c Vw.

⁵⁰ Artikel 2(11) herschikte Opvangrichtlijn. Artikel 2(18) Asiel- en migratiebeheerverordening hanteert een vergelijkbare definitie.

op de mogelijke overbelasting van het systeem, sterk afraadt. De Commissie Meijers constateert dat de regering in de MvT duidelijk aangeeft dat zij de kritiek heeft gewogen maar blijft bij de invoering van de termijnen voor alle bewaringszaken. De Commissie Meijers vraagt zich af welke gevolgen dit zal hebben voor de uitvoering bij de rechtbanken en welke stappen ondernomen zullen worden om te zorgen dat de rechtbanken en de Afdeling voldoende personeel ter beschikking hebben om alle bewaringzaken binnen de verkorte termijnen af te doen.

Aanbevelingen:

- Verkort de (maximale) bewaringsduur;
- Definieer de objectieve criteria voor het vaststellen van een onderduikrisico in een wet in plaats van een algemene maatregel van bestuur.

Kamervragen:

- Waarom kiest de regering ervoor om de bewaringstermijnen te verlengen tot maximaal een jaar, terwijl de herschikte Opvangrichtlijn vereist dat een verzoeker slechts in bewaring wordt gehouden voor een zo kort mogelijke termijn?
- Waarom kiest de regering ervoor om de criteria voor het vaststellen van een onderduikrisico in een algemene maatregel van bestuur in plaats van een wet vast te stellen?
- Welke gevolgen zal de verkorting van de beslistetermijnen in bewaringszaken hebben voor de uitvoering bij de rechtbanken en welke stappen zullen worden ondernomen om te zorgen dat de rechtbanken en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State voldoende personeel ter beschikking hebben om alle bewaringzaken binnen de verkorte termijnen af te doen?

7. Terugkeergrensprocedure

De Terugkeergrensprocedureverordening uit het Pact introduceert een verplichte terugkeerprocedure aan de buitengrens voor afgewezen asielzoekers in de grensprocedure. Nederland kiest ervoor deze EU-procedure grotendeels uit te sluiten, omdat Nederland al een eigen grensprocedure heeft⁵¹ die volgens de MvT al effectief werkt.⁵² De regering verwijst voor de uitsluiting naar bepalingen uit de Terugkeerrichtlijn⁵³ en de Terugkeergrensprocedureverordening.⁵⁴ De Commissie Meijers merkt op dat de Nederlandse Staat gebonden is aan Unierechtelijke- en internationaalrechtelijke minimumnormen. De Commissie Meijers verwelkomt daarom de verankering van verplichte waarborgen in nationale wetgeving, onder andere ten aanzien van de beperking van dwangmaatregelen, uitstel van verwijdering bij medische redenen, zorg en bescherming van kwetsbare personen, bewaringsomstandigheden conform de herschikte Opvangrichtlijn, *non-refoulement*, voorwaarden voor grensbewaring, en rechtsmiddelen tegen grensbewaring. Tegelijkertijd merkt de Commissie Meijers op dat er twee belangrijke risico's aan de voorgestelde nationale terugkeergrensprocedure kleven.

Ten eerste wordt nergens in het wetsvoorstel en de MvT de verwijzing gemaakt naar een vrijwillige vertrekperiode in de terugkeergrensprocedure. Door geen vrijwillige vertrektermijn te bieden, wordt het Unierechtelijke proportionaliteitsbeginsel geschonden, dat vereist dat minder ingrijpende maatregelen zoals vrijwillig vertrek eerst moeten worden benut voordat vrijheidsbeperkende stappen

⁵¹ Artikel 6 Vw.

⁵² MvT, p. 15.

⁵³ Artikel 2(2)(a) Terugkeerrichtlijn.

⁵⁴ Artikel 4(6) Terugkeergrensprocedureverordening.

worden genomen, zoals bevestigd door het Hof van Justitie EU.⁵⁵ Hiermee is een restrictiever regime gecreëerd dan voorzien in de Terugkeergrensprocedureverordening⁵⁶ en in de algemene terugkeerprocedure.⁵⁷ De Nederlandse keuze conflicteert ook met de consensus in de EU-lidstaten om eerst een mogelijkheid tot vrijwillig vertrek te bieden.⁵⁸

Ten tweede gaat de terugkeergrensprocedure uit van de “fiction of non-entry”,⁵⁹ waardoor de vrijheid van onderdanen van derde landen tijdens de terugkeerprocedure kan worden beperkt of ontnomen. Hoewel bewaring formeel een *ultimum remedium* is, brengt het systeem het risico met zich mee van grootschalige en langdurige vrijheidsontneming.⁶⁰ Er is een aanzienlijke kans dat vreemdelingen in detentie worden geplaatst in de asielgrensprocedure, waarna deze bewaring wordt voortgezet in de terugkeerfase. De Terugkeergrensprocedureverordening verplicht geen herbeoordeling bij deze transitie,⁶¹ waardoor detentie voor de meeste terugkeerders bijna automatisch zal plaatsvinden. Het risico op langdurige automatisch bewaring wordt vergroot door de EU-wetgever geformuleerde aanvullende detentiegronden.⁶² Langdurige bewaring, zonder herbeoordeling wanneer iemand van de asielgrens- naar de terugkeergrensprocedure gaat, is moeilijk te rijmen met het verbod op willekeurige vrijheidsbeneming.⁶³ Om schending van dit verbod te voorkomen, adviseert de Commissie Meijers om herbeoordeling van inbewaringstelling voor te schrijven bij de overgang van de asielgrens- naar de terugkeergrensprocedure.⁶⁴

Aanbevelingen:

- Zorg dat terugkeerbeslissingen eerst via vrijwillig vertrek verlopen, conform EU-beginselen en huidige politieke consensus in lidstaten;
- Regel een verplichte herbeoordeling van inbewaringstelling tussen de asielgrensprocedure en de terugkeergrensprocedure.

Kamervragen:

- Waarom heeft de regering zonder motivering de optie tot vrijwillig vertrek niet opgenomen in de grensprocedure? Is de regering bewust dat het niet opnemen van een mogelijkheid tot een

⁵⁵ HvJEU El Dridi, C-61/11 PPU, punt. 41.

⁵⁶ Zie art 4(5) Terugkeergrensprocedureverordening, waarin staat dat op aanvraag een vrijwillige vertrekperiode van hoogstens 15 dagen moet worden verleend.

⁵⁷ Artikel 7(1) Terugkeerrichtlijn, waarin een vrijwillige vertrektermijn moet worden vastgesteld tussen zeven en dertig dagen.

⁵⁸ Zie Algemene oriëntatie van de Raad van de EU op 8 december 2025 over het voorstel voor een nieuwe EU-Terugkeerverordening (6917/1/25 REV 1; 6917/1/25 ADD 1; 6917/2/25 ADD 2); zie ook LIBE-concept van rapporteur Azmani in het EP ten aanzien van hetzelfde voorstel (PE779.352).

⁵⁹ Zoals hierboven ook al beschreven onder par. 1. Screening en versnelde grensprocedure.

⁶⁰ Zie algemene opmerkingen over detentie in paragraaf 6 van dit commentaar.

⁶¹ Zie artikel 5(2) Terugkeergrensprocedureverordening.

⁶² D.w.z. risico op onderduiken, belemmering van de terugkeer of bedreiging van de openbare/nationale veiligheid.

⁶³ Artikel 5 EVRM en artikel 6 EU-Grondrechtenhandvest. Detentie is een uitzonderlijke maatregel die als laatste redmiddel wordt beschouwd, een beginsel dat door het Hof van Justitie van de EU is bevestigd (HvJEU El Dridi, C-61/11 PPU, 2011, punt. 29-62; HvJEU Mahdi, zaak C-146/14 PPU, 2014, punt. 61). Nationale autoriteiten moeten bovendien altijd overwegen of uitzetting een realistisch vooruitzicht is en beoordelen of bewaring met het oog op uitzetting vanaf het begin gerechtvaardigd is of blijft (Zie EHRM Al Hussein tegen Bosnië en Herzegovina (nr. 2), nr. 10112/16, 25 juni 2019, para. 98).

⁶⁴ Dit kan op grond van artikel 15(3) Terugkeerrichtlijn. Deze waarborgen gelden dan ook in de terugkeergrensprocedure, zie preambules 8 en 9 Terugkeergrensprocedureverordening.

vrijwillige vertrekperiode op gespannen voet staat met de terugkeergrensprocedureverordening, de terugkeerrichtlijn en de huidige consensus in de onderhandelingen van de terugkeerverordening?

- Hoe neemt de regering de risico's weg op grootschalige en langdurige vrijheidsontneming in de terugkeergrensprocedure?