

MENSENRECHTELIJKE IMPACT VAN HET ASIEL- EN MIGRATIEPACT

Bahija Aarrass & Lynn Hillary *

Samenvatting | Op 12 juni 2026 werd het Europese Asiel- en Migratiepact van toepassing. In dit redactioneel stippen we een aantal mensenrechtelijke implicaties van dit Pact aan. Door een scala aan maatregelen en keuzes die zijn gemaakt op EU-niveau in de verordeningen en richtlijn die het Pact vormen, maar ook die in de implementatiewetgeving zijn gemaakt op nationaal niveau, komen meerdere mensenrechten in het gedrang. Dat geldt voor de gehele asielprocedure van screening, tot bestuurlijke voorprocedure, tot rechterlijke toetsing. Daarmee ontstaat een beeld van hoe veelomvattend de mensenrechtelijke implicaties van dit Pact zijn.

DOI | 10.54195/NTM.28099

© Author(s); licensed under Creative Commons Attribution 4.0

1 Inleiding

Op 12 juni 2026 werd het Europese Asiel- en Migratiepact van toepassing. Waar veel implementatie van EU-wetgeving slechts juristen voer tot discussie geeft, heeft het Pact ook tot grote politieke en maatschappelijke aandacht geleid: van Kamer tot talkshowtafels, overal werd het Pact besproken. Dit is ook niet gek, nu dit de grootste hervorming van het Europese asiel- en migratiestelsel in de afgelopen decennia genoemd kan worden.

Het Pact, dat twee jaar geleden al in werking trad, komt daarmee in een volgende fase, namelijk die van de uitvoering in de lidstaten. Het Pact is gericht op versterkte buitengrenzen, snellere procedures en geeft beweerdelijk meer grip op wie de EU binnenkomt.¹ Het Pact bestaat uit negen verordeningen en één richtlijn op het gebied van asiel. Als u dit redactioneel leest, zijn de nieuwe, vaak versnelde procedures in volle gang. De asielrechtelijke praktijk hield lange tijd zijn hart vast voor de gevolgen die dit voor de uitvoering zou hebben.² De vraag is in hoeverre de vrees voor onwerkbaarheid bewaarheid wordt.

Maar een belangrijke vraag is ook in hoeverre de mensenrechtelijke invloed van dit Pact reikt. Dát er mensenrechtelijke implicaties zijn, staat echter buiten kijf. En dat geldt niet alleen voor de onderdelen van het Pact zelf, maar ook voor de wijze waarop het in Nederland geïmplementeerd wordt. In dit redactioneel stippen we een aantal mensenrechtelijke implicaties van dit Pact aan. Wij hanteren daarbij de volgorde van een asielprocedure die een asielzoeker kan

■ Mr. dr. Bahija Aarrass is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Mr. dr. Lynn Hillary is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

1 Volgens de Europese Commissie een grote stap voorwaarts in wat in de nieuwe Asiel- en migratiebeheerverordening is gedefinieerd als de 'alomvattende aanpak van asiel- en migratiebeheer', Artikel 3 Asiel- en Migratiebeheerverordening.

2 Bijvoorbeeld Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, 'NJCM consultatie uitvoerings- en implementatiewet Asiel- Migratiepact', 17 februari 2025, <https://njcm.nl/actueel/het-njcm-uit-kritiek-op-de-uitvoerings-en>

doorlopen: van screening, tot bestuurlijke voorprocedure, tot rechterlijke toetsing. Door een scala aan maatregelen en keuzes die zijn gemaakt op EU-niveau in de verordeningen en richtlijn die het Pact vormen, maar ook die in de implementatiewetgeving zijn gemaakt op nationaal niveau, komen meerdere mensenrechten in het gedrang. De opsomming hierna is niet uitputtend, maar geeft wel een beeld van hoe veelomvattend de mensenrechtelijke implicaties van dit Pact zijn.

2 Het Pact: potentie en problemen

De doelstellingen van het Asiel- en migratiepact zijn onder meer het versterken van de buitengrenzen en het invoeren van zowel effectievere asielprocedures met kortere behandeltermijnen als een solidariteitsmechanisme. Het behalen van deze doelstellingen moet leiden tot een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheid van de lidstaten van de EU voor het opnemen van asielzoekers. De focus ligt dus op een balans tussen verantwoordelijkheid van en solidariteit tussen de lidstaten. Maar gezien alleen al de benaming van de verordeningen van het Pact, zoals de Screeningsverordening, de Asiel- en migratiebeheerverordening, de Crisis- en Overmachtverordening en de Terugkeergrensprocedureverordening, is het EU-asielrecht meer dan ooit gericht op detentie, uitzetting en het afschrikken van migratie, in plaats van het waarborgen van toegang tot bescherming en het mogelijk maken van veilige routes naar Europa om de onderliggende oorzaken van migratie te adresseren, zoals de geopolitieke rol van de EU in wereldwijde oorlogen en klimaat-geïnduceerde migratie.³ De taal van het Pact is over het algemeen dan ook weinig mensgericht. De asielzoeker wordt in deze systemen gereduceerd tot iemand die ‘illegaal grenzen overschrijdt’, wordt ‘gescreend’, ‘hervestigd’, ‘herplaatst’ of ‘overgedragen’. Dit weerspiegelt dat de plicht tot het bieden van bescherming op de tweede plaats komt te staan, terwijl dit niet alleen voortvloeit uit het VN-Vluchtelingenverdrag, maar ook uit het EU-Handvest.

Het voorgaande bestaat niet in een vacuüm. In het verleden hebben al legio mensenrechtenschendingen plaatsgevonden aan de EU-grenzen, waaronder *pushbacks* van mensen die bescherming nodig hebben maar de kans niet krijgen om een asielverzoek in te dienen. Daaruit blijkt dat de mechanismen in het verleden al te beperkt waren om adequate mensenrechtenbescherming te bieden. Het Pact brengt hier geen verbetering in.⁴

Externalisering – het verplaatsen van het asiel- en terugkeerbeleid naar buiten de grenzen van de EU – krijgt een nieuwe rol in het verder beperken van mensenrechten, omdat de EU

-implementatiewet-asiel-en-migratiepact-2026/#:~:text=Het%20Nederlands%20Juristen%20Comit%C3%A9%20voor%20de%20Mensenrechten%20%28NJCM%29,de%20Uitvoerings-%20en%20implementatiewet%20Asiel-%20en%20Migratiepact%202026; Nederlandse Orde van Advocaten, Advies Uitvoerings- en implementatie wet Asiel- en Migratiepact, 17 februari 2025, <https://www.advocatenorde.nl/wetgevingsadviezen/advies-uitvoerings-en-implementatiewet-asiel-en-migratiepact-2025>; Raad voor de rechtspraak, Advies inzake het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026, 19 februari 2025, <https://www.rechtspraak.nl/binaries/content/assets/rvdr/wa/2025/rvdr-wa-2025-uitv-impl-wet-asiel-migratiepact-2026.pdf>.

3 H. Verbaten e.a., *Grenzen verleggen. Over externalisering van asiel en de noodzaak van een breed gedragen Hervormingsinitiatief* (rapport Clingendael instituut 2026, i.o.v. het ministerie van Asiel en Migratie).

4 K. Allison, ‘Pushbacks as a Breach of Fundamental Human Rights: a Convergence of the Approaches of European Courts Reflections on the Developments in the Case Law of the CJEU and the ECtHR’, *European Journal of Migration and Law* 2025, jrg. 27, p. 225-258; K.E. Geertsema, A. Pijnenburg & K. Zwaan, Het EU-Asiel- en Migratiepact: op zoek naar de kleinste gemene deler?, *SEW* 2025, afl. 7-8.

zogenaamde terugkeerhubs in derde landen wil realiseren waarbij sterke twijfel bestaat dat de mensenrechten gewaarborgd worden.⁵

Ook de positief klinkende solidariteitsregeling die geïntroduceerd wordt, gaat over solidariteit tussen EU-lidstaten, niet over solidariteit met de asielzoekers zelf. En lidstaten kunnen solidariteit ook afkopen voor de ‘financiële lasten’ van asielzoekers.⁶ Uitgangspunt van het Pact is dat asielgrensprocedures moeten plaatsvinden om te beoordelen of een asielzoeker toegang krijgt tot het grondgebied van de EU of zo spoedig mogelijk moet worden teruggestuurd naar het land van herkomst of naar een veilig derde land. De mate waarin mensenrechten van de betreffende personen gewaarborgd worden, is mede afhankelijk van hoe lidstaten uitvoering geven aan het Pact.

3 Nederland: implementatie of impertinentie

In Nederland is de implementatie verweven met andere nationaalrechtelijke aanpassingen zoals de introductie van het tweestatusstelsel, dat een onderscheid maakt tussen erkende vluchtelingen en personen met subsidiaire bescherming.⁷ Hoewel de implementatiewet in veel gevallen de verordeningen en de richtlijn uit het Pact volgt, zijn door de Nederlandse wetgever ook een aantal keuzes gemaakt in de implementatie. Daarmee wijkt de implementatiewet af van het algemene uitgangspunt dat ‘in de implementatieregeling geen andere regels [worden] opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn’.⁸ De vraag is of dat uitgangspunt in acht wordt genomen bij de keuzes inzake de versnelde grensprocedure, rechtsbescherming en de impact van de voorstellen op de rechtspraak, opvang, detentie en de terugkeergrensprocedure, die veelal een beperkende werking hebben.⁹

Het voorstel voor de implementatiewet werd parallel geschreven aan de voorstellen voor de hiervoor genoemde tweestatusstelselwet en het inmiddels verworpen voorstel voor een asielnoodmaatregelenwet.¹⁰ Daarom zijn bepaalde maatregelen, die oorspronkelijk als onderdeel van de asielnoodmaatregelenwet werden voorgesteld, ondanks het verwerpen van deze wet, alsnog aangenomen via de band van de Pact-implementatiewet. Een sprekend voorbeeld daarvan is de afschaffing van de voornemenprocedure: tot juni 2026 was dit de bestuurlijke voorprocedure in het asielrecht, waarin geen bezwaarmogelijkheid werd geboden, maar de asielzoeker wel kon reageren op een voornemen tot afwijzing voordat het definitieve besluit werd genomen. Met de afschaffing van de voornemenprocedure beoogt de wetgever versnelling en tegelijkertijd neemt zij hiermee verschillende procedurele waarborgen weg. Het Pact biedt in het licht van

5 *Kamerstukken II* 2025/26, 19637, nr. 3560, p. 8.

6 L. Hillary, ‘Interstatelijke solidariteit in het Europese Migratie- en Asielpact’, *Ars Aequi* 2026, AA20260024.

7 Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 van 10 juni 2026 (Stb. 2026, 127); Wet invoering tweestatusstelsel van 9 juni 2026 (Stb. 2026, 105).

8 Aanwijzing 9.4 Aanwijzingen voor de regelgeving; zie ook het advies van de Raad van State: *Kamerstukken II* 2025/26, 36871, nr. 4.

9 In dit verband wordt ook wel gesproken van ‘goldplating’ of nationale koppen in de context van onzuivere implementatie. Dat er sprake is van onrechtmatige implementatie, kunnen we op grond hiervan niet concluderen, maar duidelijk is wel dat EU-implementatie niet mag worden aangegrepen om een bredere herziening/verscherping van nationaal beleid te realiseren, zie T. van den Brink, *Naar een naadloze aansluiting tussen EU- en Nederlandse wetgeving?* Preadvies voor Nederlandse Vereniging voor Wetgeving 2025, p. 15.

10 Zie https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36704_asielnoodmaatregelenwet.

procedurele autonomie de lidstaten de ruimte om dergelijke keuzes te maken over de inrichting van nationale procedures, maar vereist geenszins dat Nederland dergelijke aanpassingen doorvoert. Een andere politieke wens die onderdeel uitmaakte van het voorstel Asielnoodmaatregelenwet, was de strafbaarstelling van onrechtmatig verblijf. Ondanks dat de Eerste Kamer dit voorstel heeft verworpen, is met het politiek akkoord op Europees niveau over de Terugkeerverordening inmiddels wel duidelijk dat lidstaten de mogelijkheid van strafbaarstelling behouden.¹¹

Nederland kiest er bovendien voor om een deel van de uitvoering en implementatie van het Asiel- en migratiepact niet te regelen op het niveau van een wet in formele zin, maar op een lager niveau van regelgeving. In de implementatiewet zijn meerdere delegatiebepalingen opgenomen. De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft geconcludeerd dat de gedelegeerde regelgevende bevoegdheid daarin niet altijd voldoende nauwkeurig is afgebakend.¹² Zo bevat de wet een grondslag om in lagere regelgeving op te nemen in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend bij nareis als een vreemdeling de subsidiaire beschermingsstatus heeft.¹³ Ook de essentiële onderdelen van de herschikte Opvangrichtlijn heeft de Nederlandse staat vastgelegd in lagere regelgeving. Voorbeelden zijn de definitie van onderduiken en de vraag bij welke groepen de Nederlandse wetgever de vrijheid van aanvragers van internationale bescherming beperkt. Ook is in de implementatiewetgeving opgenomen dat de Minister juridische counseling zal uitwerken. Met deze invulling wordt niet voldaan aan het rechtsstatelijke uitgangspunt van het legaliteitsbeginsel: dat de delegatie van regelgevende bevoegdheid zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd moet worden in het licht van het primaat van de wetgever.¹⁴

Dit geldt des te meer nu het gaat om waarborgen die bijvoorbeeld zien op het garanderen van het recht op respect voor privéleven, de daadwerkelijke toegang tot en procedurele rechten in het kader van de procedure voor internationale bescherming. Het legaliteitsbeginsel is verder in het geding omdat in lopende procedures adequaat overgangsrecht ontbreekt. De Nederlandse wetgever heeft ervoor gekozen om onmiddellijke werking te verlenen aan onderdelen die niet dwingend volgen uit het Asiel- en migratiepact. Dat betekent dat asielaanvragen die onder het oude regime zijn ingediend, nu toch aan een strenger regime worden onderworpen. Dit kan leiden tot strijdigheid met de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling.¹⁵

11 Terugkeerverordening, punt 28 preambule, eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0101, inmiddels aangenomen door het Europees parlement: New EU system for return of illegally staying third country nationals | News | European Parliament

12 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.

13 Artikel 29 a, lid 5 Vw.

14 Aanwijzingen voor de regelgeving art. 2.23; *Kamerstukken II 2025/26*, 36871, nr. 4 (advies van de Raad van State bij Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026), p. 4-5. Zie ook L. Slingenberg, *Een uitzonderlijke toestand, over legaliteit in het migratierecht*, Boom Juridisch 2023.

15 *Kamerstukken II 2025/26*, 36871, nr. 4 (advies van de Raad van State bij Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026), p. 12-13; Commissie Meijers, Commentaar op de gewijzigde asielwetsvoorstellen 36703 en 36704, CM2512, p. 3.

4 Mensenrechtelijke zorgen bij (de implementatie van) het Pact

Als eerste onderdeel van de focus van het Asiel- en migratiepact op migratiecontrole, introduceert het Pact een verplichte screening aan de buitengrenzen voor derdelanders zonder rechtmatige toegang. EU-lidstaten moeten de identiteit van asielzoekers sneller vaststellen met een zogeheten screening. De gegevens van asielzoekers en migranten zonder de juiste documenten worden in een Europese databank ingevoerd om te registreren in welke landen iemand asiel heeft aangevraagd, maar er zijn geen waarborgen voor het beschermen van die gegevens. Na medische, veiligheids- en identiteitscontroles worden zij naar de juiste procedure doorverwezen. Bij een asielaanvraag moet de asielgrensprocedure verplicht worden toegepast wanneer de asielzoeker de autoriteiten ‘misleidt’, een veiligheidsrisico vormt, of uit een land komt met een erkenningspercentage dat lager is dan twintig procent. 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 ook een risico op discriminatie op basis van ras of nationaliteit met zich mee.¹⁶ In de Memorie van Toelichting van de implementatiewet is opgenomen dat individuen tijdens de screening en de asielgrensprocedure ter beschikking van de autoriteiten moeten blijven om zo elk risico op ‘onderduiken’¹⁷ en mogelijke bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid als gevolg van dergelijk onderduiken te voorkomen. Het is de verwachting dat de lidstaten tijdens deze procedures in de praktijk vaak gebruik zullen maken van grensdetentie. Hierbij vragen wij ons af of een dergelijke praktijk (en dus de toepassing van het Pact in Nederland) wel in overeenstemming is met het vereiste onder EU- en internationaal recht dat detentie alleen een laatste redmiddel mag zijn.¹⁸ Hier signaleren wij een groot risico op schendingen van het recht op vrijheid en veiligheid. De mogelijkheid om bewegingsvrijheid te beperken, bestond al onder de voorgaande Procedurerichtlijn maar wordt nu geïntensiveerd door de verplichtstelling van de asielgrensprocedure en de versnelde procedure.¹⁹ Een risico op schending van het recht op vrijheid geldt des te meer voor minderjarigen, waarvoor artikel 37 Kinderrechtenverdrag expliciete waarborgen bevat in het licht van het belang van het kind. Het Kinderrechtencomité heeft overwogen dat detentie van kinderen nooit vanwege de immigratiestatus van de ouders mag plaatsvinden.²⁰

De Nederlandse wetgever koos ervoor om de termijnen voor vreemdelingenbewaring (dus ook van asielzoekers) te laten aansluiten op de termijnen waarbinnen een asielaanvraag moet worden behandeld.²¹ Dat wil zeggen, een termijn van zes maanden, te verlengen met nog eens zes maanden. Daarmee verlengt de implementatiewet de maximale termijn van vreemdelingenbewaring naar twaalf maanden. In het geval ‘de uitzetting, alle redelijke inspanningen ten spijt,

16 In algemene zin over discriminatie van ras, zie K.M. De Vries, ‘De witte onschuld van de Afdeling bestuursrechtpraak’, *NJB* 2025, afl. 25, p. 2360-2367.

17 Deze terminologie wordt niet alleen gebezigd in de Memorie van Toelichting, maar ook in de Asiel- en Migratie-beheerverordening, waar art. 2 lid 17 ‘onderduiken’ definieert als ‘de handeling waarbij een betrokken persoon niet beschikbaar blijft voor de bevoegde administratieve of gerechtelijke autoriteiten’.

18 *Kamerstukken II* 2025/26, 36 871, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij voorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026), p. 50-51.

19 Zie voor een bespreking van dat risico onder de voorgaande Procedurerichtlijn, G. Cornelisse & M. Reneman, ‘Border Procedures in the European Union: How the Pact Ignored the Compacts’, *Laws* 2022, jrg. 11, afl. 3.

20 Committee rights of the child, *UN Doc CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23*, 16 november 2017, par. 5.

21 Commissie Meijers commentaar op implementatiewetsvoorstel Pact, CM2603, 11 februari 2026, <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2026/02/CM2603-CM-pactimplementatie.pdf>.

wellicht meer tijd zal vergen, op grond dat de vreemdeling niet meewerkt aan zijn uitzetting of de daartoe benodigde documentatie uit derde landen nog ontbreekt', kan de vreemdelingenbewaring worden verlengd met nog eens twaalf maanden.²² Hoewel de wet, in navolging van het EU-recht, hiermee een begrenzing van de maximale bewaringstermijnen bewerkstelligt, zijn de geculmineerde termijnen *de facto* extreem hoog te noemen, zeker gezien het feit dat er geen strafrechtelijke veroordeling aan ten grondslag ligt.²³ De bewaringstermijnen vormen een grote inperking op de grondrechten van de betrokken vreemdelingen, in het bijzonder het recht op vrijheid, terwijl de noodzakelijkheid en proportionaliteit van de verlenging van de maximale bewaringsduur niet onmiddellijk duidelijk is.

Een andere verandering die het Pact teweegbrengt, is dat de beslis- en beroepstermijnen – nog meer dan voorheen het geval was – op EU-niveau worden vastgelegd. Ook de screenings- en asielgrensprocedures kennen dergelijke strikte termijnen: het besluit op de aanvraag, het beroep en het hoger beroep moeten binnen twaalf weken worden afgerond. De procedures vinden plaats aan of nabij de grens, waar de '*fiction of non-entry*' geldt en deze juridische fictie beperkt de toegang tot het grondgebied, maar ook tot procedurele waarborgen.

Ook verzamelt de overheid tijdens de screeningsfase belangrijke informatie 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. Met het oog op de ondersteuning van kwetsbaren in de daaropvolgende asielprocedure is deze gegevensverzameling wellicht gerechtvaardigd, maar niet alle uitvoeringsmaatregelen zijn naar ons idee noodzakelijk om dit doel te bereiken. Een voorbeeld dat recentelijk weer tot discussie heeft geleid is de rechtmatigheid van het innemen en uitlezen van smartphones en andere elektronische gegevensdragers van asielzoekers.²⁴ Het gebrek aan noodzakelijkheid bij dergelijke uitvoeringsmaatregelen vergroot het risico op schending van het recht op respect voor privéleven. Frappant is ook dat de uitkomst van de screeningsprocedure niet appellabel is. Dat er geen rechtsmiddelen openstaan, is naar ons idee zorgwekkend, omdat uit de screeningsprocedure wel de selectie voortvloeit qua type procedure (asielgrensprocedure, versnelde procedure, of 'gewone' procedure). Het type procedure bepaalt niet alleen de locatie (aan de grens of op het grondgebied) en de duur van de procedure (versneld of niet-versneld), maar ook de vrijheidsontneming of beperking van de asielzoeker. Een mogelijkheid van rechtsbescherming bestaat pas veel later, namelijk bij de afwijzing van de asielaanvraag (c.q. terugkeerbesluit).

Verder voert de wetgever, in combinatie met het tweestatusstelsel, strengere voorwaarden in voor de nareis met subsidiair beschermde. Gezinsleden mogen nu pas nareizen als aan een inkomens- en huisvestingsvereiste en wachttermijn wordt voldaan.²⁵ Die maatregelen zijn op

22 De termijnen in de asielprocedure zijn neergelegd in artikel 35 lid 4 en 5 van de Procedureverordening en artikel 11 lid 1 van de nieuwe Opvangrichtlijn geeft de juridische grondslag voor vreemdelingenbewaring. De verdere invulling daarvan wordt overgelaten aan de lidstaten. In Nederland zijn de juridische grondslag en termijnen voor vreemdelingenbewaring te vinden in artikel 29 van de Vreemdelingenwet.

23 A. Pahladsingh, 'Crimmigration and the EU Return Directive. Fundamental rights, criminal sanctions and the legal position of the migrant', *Crimmigration & Recht* 2023 (7) 2, p. 116.

24 E. Brouwer, 'Uitlezen van smartphones in de asielprocedure – voor welk doel en met welk recht?', *Asiel- & Migrantenrecht*, vol. 2023, no. 8, pp. 372-383; Inspectie Justitie en Veiligheid, Quickcheck gegevensdragers van asielzoekers door de DISA, 30 april 2026, <https://www.inspectie-jenv.nl/documenten/2026/05/28/brief-quickcheck-gegevensdragers-asielzoekers-door-disa>.

25 *Kamerstukken II* 2025/26, 36 871, nr. 3 (Memorie van Toelichting voorstel Tweestatusstelselwet), p. 1-6.

zichzelf niet in strijd met artikel 8 EVRM, maar moeten blijkens rechtspraak van het EHRM wel aan striktere voorwaarden voldoen als het gaat om personen die internationale bescherming genieten (en dus een risico lopen in de zin van artikel 3 EVRM in het land van herkomst) dan bij reguliere aanvragen om gezinshereniging.²⁶ Bovendien zijn er nu al vragen gerezen over de overeenstemming van het tweestatusstelsel met het non-discriminatiebeginsel en dus de geldigheid van deze bepalingen in secundair Unierecht. Het Grondwettelijk Hof van België heeft daarover prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie.²⁷

Het recht op effectieve rechtsbescherming wordt niet alleen op de achtergrond geplaatst door een dergelijke focus van het Pact op snelheid en migratiecontrole. Veel van de voorgestelde implementatiemaatregelen in Nederland beperken de rechtsbescherming van asielzoekers, zoals het schrappen van de voornemenprocedure en de rust- en voorbereidingstermijn, het afschalen van rechtsbijstand en het verkorten van beroepstermijnen in eerste aanleg. Deze gevolgen vloeien zoals gezegd niet alleen voort uit de implementatie van het EU-migratiepact, maar ook uit andere nationale aanpassingen die parallel worden ingevoerd, zoals de Wet Tweestatusstelsel.

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. In gevallen van afwijzing van een aanvraag en intrekking van de status geldt een termijn van minimaal twee weken en maximaal vier weken voor het instellen van beroep in eerste aanleg. De implementatiewet 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. Het Pact bevat deze korte termijnen met als doel om een efficiëntieslag te maken, maar brengt het risico met zich mee dat asielzoekers in de praktijk geen toegang krijgen tot de rechter. Een effectief rechtsmiddel is altijd van belang om mensenrechten te kunnen effectueren en dat geldt des te meer nu in asielzaken een absoluut mensenrecht in het geding is: het verbod op foltering en onmenselijke en vernederende behandeling en het daarmee samenhangende verbod op *refoulement*.

Nederland heeft in nationale wetgeving gekozen voor de afschaffing van de ‘vergunning asiel onbepaalde tijd’, de invoering van een tweestatusstelsel en striktere regels voor gezinshereniging en heeft daarbij erkend dat dit de druk op de rechtspraak zal verhogen. Deze druk op de rechtspraak is een rechtsstatelijk aspect waar meerdere uitvoerings- en adviesorganisaties op hebben gewezen.²⁸ Met het oog op effectieve rechtsbescherming en de doeltreffendheid van de rechten die in de asielprocedure moeten worden gewaarborgd, heeft de Asielprocedureverordening ook ‘juridische *counseling*’ geïntroduceerd: begeleiding bij en uitleg over het bestuurlijke gedeelte van de asielprocedure.²⁹ Die *counseling* is uitdrukkelijk in aanvulling op juridische *bijstand* door een advocaat. Een opvallende implementatiekeuze in Nederland is dat de juridische *counseling* niet door een ngo wordt verricht, zoals wellicht te verwachten was op basis van de

26 EHRM (Grote kamer) 9 juli 2021, 6697/18 (*M.A./Denemarken*); EHRM 4 juli 2023, 13258/18 (*B.F. e.a./Zwitserland*).

27 Belgisch Grondwettelijk Hof, 26 februari 2026, 24/2026, ECLI:BE:GHCC:2026:ARR.024.

28 Waaronder Raad voor de rechtspraak, Advies inzake het wetsvoorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026, 19 februari 2025, <https://www.rechtspraak.nl/binaries/content/assets/rvdr/wa/2025/rvdr-wa-2025-uitv-impl-wet-asiel-migratiepact-2026.pdf>, p. 5.

29 Art. 16 Asielprocedureverordening 2024/1348.

taak die Vluchtelingenwerk voorheen had, maar door een aparte afdeling bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).³⁰ De vraag is in hoeverre deze afdeling voldoende onafhankelijk is om te voldoen aan de gedachte achter de introductie van juridische *counseling* in de Asielprocedureverordening, namelijk het verstrekken van adequate informatie zodat de asielzoeker goed geïnformeerd een asielverzoek kan indienen.

Het EHRM heeft in zijn rechtspraak in het kader van het *refoulement*verbod het belang van dergelijke adequate informatievoorziening voor de asielprocedure benadrukt. Een van de belangrijkste waarborgen daarvoor is het recht op juridische ondersteuning.³¹ De geconstateerde problemen met de inrichting van juridische *counseling* bij de IND hangt ook samen met de implementatiekeuze om pas later in de asielprocedure juridische bijstand door een advocaat te laten verlenen. Een asielzoeker wordt nu pas bij het inplannen van het (eerste en enige) gehoor aan een advocaat gekoppeld. Beschouwd in combinatie met de eerder besproken afschaffing van de voornemenprocedure, betekent dit dat asielzoekers niet langer samen met hun advocaat aan de IND kenbaar kunnen maken wanneer er foutieve informatie of redeneringen ten grondslag liggen aan een besluit tot afwijzing van het asielverzoek.

Naar ons idee heeft de versnelling die met het Pact wordt beoogd, in combinatie met de implementatiekeuzes die worden gemaakt in Nederland, niet alleen versnelling in de bestuurlijke voorprocedure tot gevolg, maar ook een verminderde zorgvuldigheid. Dit heeft tot gevolg dat de rechter en procespartijen dit verlies aan zorgvuldigheid in de beroepsprocedure moeten compenseren. Wij verwachten met andere woorden een verhoogde druk op de rechterlijke macht. Deze druk kan ertoe leiden dat procedures (in het geheel) juist langer en complexer worden en dat rechters vaker beslissen tot vernietiging van besluiten. Het verplaatsen van de focus van de procedure van de IND naar de rechter hoeft vanuit het oogpunt van het beginsel van effectieve rechtsbescherming niet per se een probleem te vormen – zolang de zorgvuldigheid van de procedure maar op enig moment wordt gewaarborgd. Vanuit proceseconomisch oogpunt roept dit echter de vraag op welke winst met de implementatie van het Pact wordt beoogd.

5 Slot

Het is duidelijk dat wij ernstige zorgen hebben bij de keuzes die zijn gemaakt, zowel door de Europese lidstaten en instellingen in instrumenten van het Pact, maar zeker ook in de beleidskeuzes die Nederland bij de implementatie en uitvoering van het Pact tot dusver heeft gemaakt. In dit redactioneel hebben wij enkele van die zorgen geuit met betrekking tot het recht op vrijheid, het recht op een effectief rechtsmiddel, het recht op respect voor gezins- en privéleven, het non-discriminatiebeginsel en het voor het effectief waarborgen van mensenrechten belangrijke legaliteitsbeginsel. Naar onze verwachting is het daarom nu aan rechters om bescherming te bieden, zowel de nationale rechters als (via prejudiciële verwijzingen) het HvJEU.

Is er dan niets positiefs te melden? Het Pact bevat wel enkele positieve hervormingen om het belang van asielzoekende kinderen te waarborgen, waaronder het verplicht maken van multidisciplinaire leeftijdsbeoordelingen en het garanderen van toegang tot onderwijs voor

³⁰ *Kamerstukken II* 2025/26, 36 871, nr. 3 (Memorie van Toelichting voorstel Tweestatusstelselwet), p. 139.

³¹ EHRM (GK) 23 februari 2012, 27765/09 (*Hirsi Jamaa/Italië*), para. 204; EHRM 20 december 2022, 37241/21 (*S.H./Malta*), para. 80.

minderjarige asielzoekers binnen twee maanden. De definitie van familieleden is uitgebreid met gezinnen die tijdens de migratiereis (en dus niet langer alleen in het land van herkomst) zijn gevormd, en volwassen asielzoekers krijgen na maximaal zes maanden het recht om te werken. Het Pact bevat ook bepalingen die, mits correct geïmplementeerd en uitgevoerd, kwetsbare categorieën migranten en asielzoekers kunnen helpen identificeren en ondersteunen, waaronder mensen met een handicap en mensen met een verhoogd risico op misbruik.

Verder moeten EU-lidstaten voorzien in een onafhankelijk toezichtsmechanisme dat adequaat wordt gefinancierd en nauwe banden onderhoudt met relevante internationale en niet-gouvernementele organisaties.³² In Nederland wordt het toezicht belegd bij het College voor de Rechten van de Mens en de Inspectie Justitie en Veiligheid. Het mechanisme is echter beperkt tot het monitoren van het respect voor mensenrechten tijdens het screeningsproces en de asielgrensprocedure. Het succes van dit toezichtsmechanisme hangt af van de implementatie door lidstaten. Een andere ontwikkeling die sterk verweven is met de bereidheid tot mensenrechtenbescherming van migranten in Europa, is de 'modernisering' van mensenrechtenverdragen, zoals Glas, Istrefi, Buyse en Heri bespreken in dit nummer. Deze en andere mensenrechtelijke implicaties van de implementatie van het Pact zullen in het *NTM/NJCM-Bulletin* in de toekomst ongetwijfeld kritisch tegen het licht worden gehouden.

32 Art. 10 Screeningsverordening 2024/1356; Art. 2hh en 2ii Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026 van 10 juni 2026 (*Stb.* 2026, 127); *Kamerstukken II* 2025/26, 36 871, nr. 3 (Memorie van Toelichting bij voorstel Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en migratiepact 2026), p. 95-98.