

Kroniek van het Migratierecht

Hemme Battjes, Galina Cornelisse, Nadia Ismaili, Marcelle Reneman, Lieneke Slingenberg, Thomas Spijkerboer & Martijn Stronks¹

Hoewel de crisisretoriek in het migratierecht al jaren niet van de lucht is, hadden we nog niet eerder een kabinet dat via staatsnoodrecht een asielcrisis probeerde af te kondigen. Het kabinet-Schoof zoekt dan ook de ‘grenzen van het juridische toelaatbare op’, of gaat er ruimschoots overheen. In deze kroniek verder onder meer mensenrechtenschendingen van Frontex, het nieuwe Europese migratiepact, beperkingen van gezinshereniging, de Spreidingswet en grensdetentie.

PVV-minister Faber van Asiel en Migratie uit het extraparlamentaire kabinet- Schoof, is onlangs ter inspiratie naar Denemarken gereisd. Denemarken voert al jaren een restrictief migratiebeleid en de minister wilde daar ideeën opdoen. Bij Deense asielzoekerscentra had ze, zo berichtte NRC, borden zien staan die haar fascineerden.² Ze kende helaas geen Deens, maar liet zich vertellen dat er iets stond als ‘Hier wordt gewerkt aan terugkeer’. Zulke borden leken haar ook wel wat voor Nederland en zo liet ze het proefballonnetje daartoe op via RTL.³ In Nederland moesten we er ook werk van gaan maken om asielzoekers vanaf het allereerste begin duidelijk te maken dat het verblijf hier tijdelijk zou zijn.

Een interessante anekdote, om meerdere redenen illustratief voor het migratiebeleid van Schoof. Allereerst illustreert Fabers plan wat de wensdroom is van het kabinet op het gebied van migratie: minder asielzoekers, strengere regels, restrictiever en onbarmhartiger toelatingsbeleid en een efficiënter terugkeerbeleid. Het is vrij letterlijk ‘minder, minder, minder’ wat de klok slaat. Wie de plannen over asiel in het regeerakkoord bekijkt, krijgt de indruk dat er een bataljon juristen de opdracht is gegeven om werkelijk alle mogelijkheden te onderzoeken om regels te verscherpen.⁴ Dat heeft een heel pakket aan maatregelen opgeleverd waarvan, zo zal blijken uit deze kroniek, een aantal juridisch gezien inderdaad binnen de kaders van bestaand Europees en internationaal recht toelaatbaar is. Dat geldt echter niet voor alle plannen, het inmiddels meest beruchte voorbeeld is het uitroepen van een crisis op grond van het staatsnoodrecht. Niet alleen rechtsgeleerden bestempelden dit gelijk al als onrechtmatig, ook de eigen ambtenaren van het ministerie hadden reeds geconcludeerd dat de motivering dat er sprake is van een ‘zeer urgente noodsituatie’ ontbreekt en dat daar-

Het is vrij letterlijk ‘minder, minder, minder’ wat de klok slaat

om de inzet van ‘staatsnoodrecht democratisch en rechtsstatelijk niet aanvaardbaar’ is.⁵ Ook het plan om middels een ‘asielcrisiswet’ af te wijken van allerlei Unierechtelijke en mensenrechtelijke verplichtingen is juridisch onhaalbaar.⁶

Auteurs

1. Prof. mr. H. Battjes, prof. mr. C.H. Slingenberg en mr. dr. M.C. Stronks zijn werkzaam bij het Amsterdam Centre for Migration and Refugee Law van de Vrije Universiteit Amsterdam, prof. mr. G. Cornelisse is verbonden aan de sectie Transnational Legal Studies en mr. dr. N. Ismaili bij de sectie familierecht van dezelfde universiteit. Mr. dr. A.M. Reneman is werkzaam bij de sectie staats- en bestuursrecht van de Universiteit Amsterdam, prof. mr. T.P. Spijkerboer bij de sectie migratierecht van de Universiteit Gent.

Noten

2. ‘BBB-leider Van der Plas noemt borden die minister Faber wil neerzetten bij azc’s “vluchtelingen pesten”’, NRC 4 oktober 2024, nrc.nl/nieuws/2024/10/04/bbb-leider-van-der-plas-noemt-borden-die-minis-

ter-faber-wil-neerzetten-bij-azcs-vluchtelingen-pestent-a4868217.

3. rtl.nl/nieuws/video/video/ee32be0b-429e-48c4-8389-6c65955e28dd/minister-faber-over-terugkeerborden-bij.

4. Verblifblog.nl besprak de belangrijkste plannen uit het Hoofddlijnenakkoord in het dossier ‘Regeerakkoord op Hoofddlijnen’, verblifblog.nl/category/actueel-migratierecht/dossier-regeerakkoord-op-hoofddlijnen-2024/.

5. Advies Minister Oerraad, 2 september 2024, bijlage bij de brief van de Minister-President van 19 september 2024 bij Kamerstukken II 2023/24, 19637, 3277, p. 3.

6. ‘Afwijken van Europees recht op grond van een asielcrisiswet?’, Verblifblog 30 september 2024, verblifblog.nl/afwijken-van-europees-recht-op-grond-van-een-asielcrisiswet/.

Daarmee wordt duidelijk dat het huidige kabinet niet alleen 'de grenzen opzoekt' van wat juridisch toelaatbaar is, zoals dat dan eufemistisch heet, maar veelal deze grenzen ook ruimschoots overschrijdt. Het gebruik van de traagheid van juridische instituties en rechtsmiddelen om zo 'scherp aan de wind te varen', zagen we ook al bij de beperkingen van de mogelijkheden op nareis van gezinsleden van vluchtelingen, een maatregel waar het vorig kabinet uiteindelijk op viel. Ook daar adviseerden ambtenaren dat dit in strijd was met Europees recht, maar vond toenmalig Staatssecretaris van Asiel en Migratie Eric van der Burg het nodig om een 'principe-uitspraak' af te wachten.⁷ Een ander voorbeeld is de in deze kroniek beschreven 24-weken regel, die maakte dat asielzoekers slechts 24 weken per jaar mochten werken. De Afdeling oordeelde eind vorig jaar dat deze in strijd is met de regels uit de Opvangrichtlijn, een onrechtmatige situatie die dus tien jaar heeft bestaan. Zo wordt de ene keer de traagheid van rechterlijke procedures gebruikt om onrechtmatig beleid in stand te houden, terwijl in andere gevallen de gewone wetgevingsprocedure wordt omzeild omdat er haast is vanwege een zelf verklaarde, maar niet onderbouwde crisis.

Daarmee zijn we terug bij Fabers plan om waarschuwborden te plaatsen bij asielzoekercentra. De maatregelen van het kabinet Schoof zijn in belangrijke mate symbolisch. Het is illustratief dat de borden in Denemarken waar Faber zo enthousiast over is, in het Deens zouden zijn opgesteld. Ze zijn bedoeld als boodschap voor de Denen en niet voor de asielzoekers. Zo is dat ook met de maatregelen van Schoof. Zoals mag blijken uit deze kroniek zijn veel maatregelen niet alleen juridisch onhaalbaar, ze zijn veelal ook ongeschikt om het beoogde doel te halen. Neem bijvoorbeeld het verder beperken van de rechtsbijstand van asielzoekers, of het verschuiven van de bewijslast naar de asielzoeker. Dat zal de kwaliteit van de asielprocedures doen afnemen, hetgeen vermoedelijk tot meer vervolgpcedures zal leiden. En uiteindelijk na jaren weer tot een ferme terechtwijzing van een hogere rechter die oordeelt dat dergelijk beleid in strijd is met hoger recht. Met alle te verwachten frustraties over de 'politieke' rol van de rechter als gevolg. Een ander voorbeeld is het voornemen om de aantallen asielzoekers naar beneden te krijgen. Het is onduidelijk hoe het kabinet dit wil doen zonder Europese samenwerking. Het 'officiële verzoek' aan Brussel om een uitzonderingspositie ten aanzien van de Europese asielregels te bedingen in het geval van een Verdragswijziging, kwam alvast per kerende post terug.⁸ Maar ondertussen is de symbolische boodschap aan de Nederlandse kiezer onmiskenbaar dat het kabinet Schoof het 'strengste asielregime' ooit heeft opgetuigd. Of dit juridisch mag, of daadwerkelijk enig effect heeft, doet minder ter zake.

En dan zou je bij dit alles bijna vergeten te melden dat al deze puur op minder asielzoekers gerichte voorstellen ook erg onrechtvaardig zijn, om niet te zeggen moreel verwerpelijk. Helaas is, zoals ook al jaren aan de buitengrenzen van Europa blijkt, moraliteit geen leidend uitgangspunt voor onze omgang met de asielzoeker en de migrant. Het is, zoals BBB-partijleider Caroline van der Plas, treffend zei over het proefballonnetje van Faber, niets anders dan 'vluchtelingen pesten'. Al is het onduide-

Helaas is, zoals ook al jaren aan de buitengrenzen van Europa blijkt, moraliteit geen leidend uitgangspunt voor onze omgang met de asielzoeker en de migrant

lijk waarom Van der Plas meent dat dit alleen de borden betreft bij de asielzoekerscentra en niet de andere asielplannen van kabinet Schoof.

Buitengrenzen

De EU zet de samenwerking met derde landen op volle kracht voort: er werden nieuwe *unidentified legal objects* afgesloten met Mauritië,⁹ Egypte¹⁰ en Libanon.¹¹ Zoals steeds wordt een daling van het aantal migranten en vluchtelingen vanuit die landen als een succes van die deals aangemerkt, terwijl een stijging aan externe factoren (mensenhandel; hybride oorlogsvoering) wordt geweten. Het gegeven dat deze deals gepaard gaan met krasse mensenrechtenschendingen¹² wordt door beleidsmakers genegeerd. In 2023 werden door het IOM 3129 mensen die de Middellandse Zee overstaken als gestorven of vermist geregistreerd.¹³

De Europeanisering van de buitengrenzen leidt tot nieuwe jurisprudentie. In het afgelopen jaar oordeelde het Gerecht van Eerste Aanleg van de EU driemaal over het Europese Grensagentschap (beter bekend als Frontex). De eerste zaak, *W.S. en anderen/ Frontex*, betrof mogelijke niet-contractuele aansprakelijkheid van de EU. Een groep Syriërs was in oktober 2016 middels een gezamenlijke operatie van Griekenland en Frontex van Leros (Griekenland) verwijderd naar Turkije.¹⁴ Dat deze verwijdering, vanwege het ontbreken van enige beoordeling van de asielverzoeken en een terugkeerbesluit, in strijd was met het Vluchtelingenverdrag, het EVRM, Europees en Grieks recht werd door niemand bestreden. Evenzeer stond buiten kijf dat het onrechtmatige refoulement een gezamenlijke operatie van Griekenland en Frontex was, en dat Frontex bij zijn handelen (via het Grondrechtenhandvest en secundair EU-recht) gebonden is aan het refoulementverbod. Het Gerecht oordeelde dat Frontex slechts een ondersteunende rol heeft en dat het aan de lidstaten is om asielverzoeken te beoordelen en terugkeerbesluiten uit te vaardigen. Daarom was er volgens het Gerecht onvoldoende causaal verband tussen het handelen van Frontex en de onrechtmatige handeling.

In een andere zaak eiste een Syriër schadevergoeding nadat hij in april 2020 van Samos was verwijderd op een niet-bestuurbaar vlot, en door de Turkse kustwacht uit zee werd gered.¹⁵ Naast zijn eigen getuigenverklaring waren er foto's, video's, en een uitstekend gedocumenteerd artikel van Bellingcat (die als eerste achterhaalde wie de MH17 neerhaalde).¹⁶ Deze zaak werd verworpen met het argument dat de Syriër niet aannemelijk heeft kunnen maken

dat hij een van de mensen was die op de betreffende dag werd gerefouleerd. In beide zaken verwierp het Gerecht het verzoek om schadevergoeding voor niet-contractuele aansprakelijkheid.

In een derde zaak ging het om een in Turkije verblijvende Congolees die al drie keer had geprobeerd na een overstek asiel in Griekenland te vragen maar telkens werd gerefouleerd. Hij had (samen met een NGO) Frontex gevraagd om op grond van artikel 46 lid 4 Verordening 2019/1896 de activiteiten van het agentschap op de Egeïsche Zee te beëindigen, omdat bij die activiteiten fundamentele rechten en internationale verplichtingen geschonden worden.¹⁷ Frontex stelde zich op het standpunt dat al zijn activiteiten in volledige overeenstemming waren met de rechten van de mens. In plaats van die stelling te toetsen beslist het Gerecht dat de Congolees geen belang heeft. Allereerst vindt het Gerecht dat een vernietiging van de weigering van Frontex om de activiteiten op de Egeïsche Zee te beëindigen de Congolees niet zou baten, omdat Frontex na die vernietiging een nieuw besluit zou moeten nemen. De belangen van de Congolees kunnen volgens het Gerecht alleen beïnvloed worden door een nieuw te nemen besluit, en daarom heeft hij geen belang bij vernietiging. Als we deze redenering serieus nemen heeft niemand ooit belang bij administratiefrechtelijk bezwaar of beroep, omdat het bestuursorgaan na vernietiging een nieuw besluit moet nemen. Ten tweede meent het Gerecht dat de drie verwijderingen van de Congolees door de Griekse autoriteiten waren uitgevoerd, en niet direct door Frontex (het argument dat ook in bovengenoemde zaak *W.S.* werd gebruikt). Ten derde heeft de Congolees alleen belang als een volgende poging om de Egeïsche Zee over te steken 'imminent and inevitable' is. Ten slotte meldt het Gerecht dat de Congolees niet het recht wordt ontnomen om asiel te vragen bij een EU-lidstaat (hoe dat zou moeten horen we er een volgende keer graag bij, want het gaat hier om een theoretische mogelijkheid die niet praktisch en effectief is).

De mensenrechtenschendingen door Frontex zijn natuurlijk een politiek gevoelige kwestie en dat is voor een rechter lastig. Maar het is onbetwistbaar dat refoulement tot de standaard *modus operandi* van de Griekse

Frontex is nauw betrokken bij grootscheepse schendingen van internationaal, Europees en Grieks recht. Het Gerecht kiest ervoor om dat met alle denkbare argumenten toe te dekken

overheid behoort,¹⁸ en dat Frontex dat ondersteunt ondanks de onmiskenbare onrechtmatigheid. In de zaak *W.S.* doet het Gerecht het voorkomen alsof de EU alleen aansprakelijk is voor handelen als de EU daarvoor bij uitsluiting verantwoordelijk is. In *Hamoudi* wordt de bewijslast van het slachtoffer zo hoog opgeschroefd dat niet in te zien valt hoe slachtoffers van refoulement ooit bewijs kunnen leveren. En in *S.T.* zegt het Gerecht doodleuk tegen iemand die al drie keer op zo'n rotbootje heeft gezeten dat hij er nog maar een vierde keer op moet stappen. Dat is niet alleen jammer voor de betrokken asielzoekers. Het leidt er ook toe dat er een legitimiteitsgat gaapt. Frontex is nauw betrokken bij grootscheepse schendingen van internationaal, Europees en Grieks recht. Het Gerecht kiest ervoor om dat met alle denkbare argumenten toe te dekken, en daarmee mogelijk te maken. Daarmee *onthoudt* het Gerecht zich niet van politiek, maar *doet* het daar aan. We gaan zien wat het Hof van Justitie in de beroepszaken doet.¹⁹

Asiel

Als onderdeel van het zogenaamde migratiepact werd op 14 mei 2024 de Kwalificatieverordening aangenomen,²⁰ die vanaf 1 juli 2026 van toepassing zal zijn. Deze Verordening vervangt dan de huidige Kwalificatierichtlijn.²¹ De Verordening stelt net als de Richtlijn regels over de kwalificatie voor de vluchtelingen- en de subsidiaire beschermingsstatus, en voor de rechten die derdelanders aan zo'n status ontlenden. De richtlijnbevestigingen over kwalificatie

7. 'Raad van State verklaart 'nareismaatregelen' onrechtmatig; kabinet schrapt 'm definitief', *Volkskrant* 8 februari 2023.

8. 'Nederland moet zich blijven houden aan EU-regels voor asiel en migratie', *RTL nieuws* 18 september 2024, rtl.nl/nieuws/politiek/artikel/5471388/europese-commissie-wens-minister-faber-opt-out-asielbeleid.

9. Joint Declaration Establishing a Migration Partnership between the Islamic Republic of Mauritania and the European Union, 7 maart 2024.

10. Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between the Arab Republic of Egypt and the European Union, 17 maart 2024.

11. President von der Leyen reaffirms EU's strong support for Lebanon and its people

and announces a € 1 billion package of EU funding, 2 mei 2024, neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu.

12. Zie bijvoorbeeld de artikelen over Turkije, Tunesië, Servië en Egypte in *European Journal of Migration and Law* 2024, afl.2; en European Court of Auditors, *The EU trust fund for Africa. Despite new approaches, support remained unfocused*, september 2024.

13. iom-nederland.nl/en/news/deadliest-year-on-record-for-migrants-with-nearly-8-600-deaths-in-2023.

14. *W.S. en anderen/ Frontex*, T-600/21; in beroep bij het Hof van Justitie heeft de zaak nummer C-679/23 P.

15. *Hamoudi/ Frontex*, T-136/22; in beroep C-62/24 P.

16. *bellingcat.com/news/uk-and-euro-*

pe/2020/05/20/samos-and-the-anatomy-of-a-maritime-push-back/.

17. *S.T./Frontex*, T-600/22; in beroep C-136/24 P.

18. Zie onder veel meer Amnesty International, *Greece: 6 Months On, No Justice for Pylos Shipwreck*, 14 december 2023, amnesty.org.

19. De Europese Ombudsman riep in februari 2024 Frontex op tot staken van zijn activiteiten in Griekenland, zie ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/182676.

20. Verordening (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status

voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming, tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad, PbEU L 2024/1347.

21. Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), PbEU L 2011/337, p. 9-26.

(die definiëren wat de term ‘vervolgving’ in de vluchtelingdefinitie inhoudt, wanneer sprake is van ‘bescherming’ en dergelijke) waren in de huidige nationale regelgeving vrijwel woordelijk overgenomen. Dat de richtlijn door een verordening wordt vervangen brengt wat dat betreft dus weinig verschil. Belangrijker is dat de Kwalificatieverordening geen ‘minimumnormen’ meer stelt. De huidige richtlijn doet dat wel, wat betekent dat lidstaten voor de vreemdeling gunstigere regels mag invoeren of handhaven mits deze met de richtlijn verenigbaar zijn.²² Die beleidsruimte verdwijnt dus. Een andere verandering is dat de verordening niet meer voorschrijft dat de beslissingsautoriteit (bij ons de IND) het asielverzoek ‘in samenwerking’ met de asielzoeker beoordeelt.²³ Uit die samenwerkingsplicht is in rechtspraak afgeleid dat de IND zich moet inspannen om ontbrekende elementen (zoals documenten) die het asielverzoek kunnen staven, te verzamelen.²⁴ Of dat betekent dat de bewijslast voortaan eenzijdiger op de asielzoeker zal rusten moet worden afgewacht. Wat verder opvalt is dat waar de richtlijn bepaalde dat een lidstaat de vluchtelingenstatus ‘kan’ intrekken als de vreemdeling een gevaar vormt voor de samenleving of de veiligheid van de lidstaat, de verordening intrekking in die gevallen verplicht stelt.²⁵ Al met al passen deze wijzigingen bij de trend van een meer restrictieve benadering van asiel en migratie in het migratiepact.

Die trend zien we niet terug in de rechtspraak van het Hof van Justitie EU over de vervolgingsgronden bij de kwalificatie voor een verblijfsstatus. De Kwalificatierichtlijn merkt (evenals het Vluchtelingenverdrag en de Kwalificatieverordening) als vluchteling aan elke persoon die gegronde vrees heeft voor vervolging ‘om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep’ – de vervolgingsgronden.²⁶ In een uitspraak uit 2018 had de Afdeling bepaald dat van een politieke overtuiging alleen sprake kon zijn als die ‘bijzonder belangrijk’ was voor betrokkene.²⁷ In het arrest *S en A*, dat asielzoekers betrof die in Nederland hadden deelgenomen aan demonstraties tegen het regiem in hun land van herkomst, verwierp het Hof dat vereiste – een mening of opvatting is een politieke overtuiging als de asielzoeker verklaart die te hebben.²⁸ Dat die bijzonder belangrijk voor haar of hem is, hoeft de vreemdeling dus niet aan te tonen. Het Hof merkt daarbij wel op dat de sterkte van de overtuiging relevant is voor de beoordeling van de gegronde vrees.²⁹

In dezelfde uitspraak uit 2018 had de Afdeling bepaald dat verwesterde vrouwen in Afghanistan geen ‘bijzondere sociale groep’ vormen. Volgens de richtlijn (en de verordening) is sprake van zo’n groep als de leden ervan een kenmerk delen dat ze niet kunnen wijzigen (of waarvan niet verwacht mag worden dat ze die opgeven),

én als de groep in het land van herkomst als afwijkend wordt beschouwd.³⁰ Eerder was bepaald dat homoseksuelen in bepaalde landen een bijzondere sociale groep vormen.³¹ Verwesterde Afghaanse vrouwen vormden niet zo’n groep, aldus de Afdeling, onder meer omdat de groep daarvoor te weinig cohesie bezat. Het Hof van Justitie oordeelde in *K en L* anders, in antwoord op vragen van Rechtbank Den Bosch in de zaken van twee Irakese vrouwen die stelden tijdens hun verblijf in Nederland verwesterd te zijn. Het Hof vermijdt daarbij de term verwestersing, en spreekt van vrouwen ‘die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat zij zich tijdens hun verblijf in een lidstaat daadwerkelijk zijn gaan vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen’. Wat betreft het eerste vereiste voor het vormen van een bijzondere sociale groep: vrouw zijn is een kenmerk dat men niet kan veranderen, aldus het Hof. Of voldaan is aan het tweede vereiste, dus of vrouwen die zich met gendergelijkheid zijn gaan vereenzelvigen en in het land van herkomst als afwijkend beschouwd worden, moet worden beoordeeld aan de hand van de situatie in het land van herkomst. Als de ‘sociale, morele of juridische normen’ in Irak of delen daarvan aan vrouwen het recht op werk buitenshuis, studie, vrije partnerkeuze et cetera ontzeggen of ernstig aan banden leggen, kunnen verwesterde vrouwen dus een bijzondere sociale groep vormen.³² De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft in juni de Vreemdelingencirculaire aan deze uitspraken aangepast.³³ Een politieke overtuiging hoeft niet meer ‘fundamenteel’ te zijn, en verder is opgenomen dat vrouwen een bijzondere sociale groep kunnen vormen.

Asielprocedure

Het kabinet grijpt de chaos en grote achterstanden bij de IND aan om de asielprocedure in Nederland af te breken. Na verschillende herzieningen van de asielprocedure sinds de invoering van de Vreemdelingenwet in 2000 waren alle ketenpartners, van IND tot advocatuur, grotendeels tevreden met de wijze waarop asielzaken werden behandeld.³⁴ De procedure was snel en zorgvuldig. Het liep echter mis toen de IND, door een gebrek aan capaciteit tijdens periodes van verhoogde instroom,³⁵ achter de feiten aan ging lopen en het systeem vastliep. Deze toestand had lange wachttijden en hoge dwangsommen vanwege niet tijdig beslissen tot gevolg.³⁶ Het kabinet wil nu deze zelfverklaarde ‘crisis’ bedwingen door via de voorgenomen asielcrisiswet een ‘beslisstop’ af te kondigen. Hoe dat de achterstanden gaat wegwerken, blijkt echter niet uit het regeerprogramma. Daarnaast is het kabinet van plan de kenmerkende waarborgen van de asielprocedure, die de afgelopen decennia zijn ingevoerd, weg te nemen: de rust- en voorbereidingstermijn, het verplichte aanmeldgehoor (dat sinds 2021 het eerste gehoor omvat), de voornemenprocedure (in de plaats gekomen van de bezwaarfase) en het hoger beroep (ingevoerd om de rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtsontwikkeling te bevorderen) worden afgeschaft.³⁷

Veel van deze maatregelen zijn hoogstwaarschijnlijk in strijd met het internationale en Europese recht. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe het kabinet in de Asielprocedurerichtlijn³⁸ een grondslag of rechtvaardiging wil vinden voor een beslisstop. De toetsing van al deze maat-

Verwesterde Afghaanse vrouwen vormden niet zo’n groep, aldus de Afdeling. Het Hof van Justitie oordeelde in *K en L* anders

regelen aan internationaal en Europees recht zal de rechterlijke macht veel capaciteit kosten. Bovendien wordt de kans groter dat de rechter veel asielbesluiten zal vernietigen vanwege een zorgvuldigheidsgebrek en terug zal verwijzen naar de IND, met opnieuw lange procedures tot gevolg.

Procedures moeten van het kabinet ondertussen snel of zelfs 'supersnel' verlopen. De zorgvuldigheid van asielbesluiten kan dan alleen gewaarborgd worden als die snelheid gecompenseerd wordt door procedurele waarborgen, zoals goede en gratis rechtsbijstand en een grondige rechterlijke toetsing.³⁹ De rechtsbijstand in asielzaken wordt echter zoveel mogelijk beperkt, zeker in het geval van asielaanvragen met weinig kans van slagen. Bovendien worden beroepstermijnen verkort en de rechtspraak vereenvoudigd (wat dat laatste betekent is nog onduidelijk). Daar komt nog bij dat in de snelle procedure meer van de asielzoeker wordt verwacht dan voorheen: de bewijslast is verder naar de asielzoeker verschoven en de eisen aan het bewijs dat de asielzoeker levert, zijn verzaamd. Volgens het regeerprogramma wordt de bewijslast 'maximaal bij de asielzoeker gelegd, zodat het niet aan de IND is om aan te tonen dat iemand geen recht heeft om hier te blijven'.⁴⁰

Al voor het aantreden van het nieuwe kabinet is een nieuwe IND-werkinstructie in werking getreden over de geloofwaardigheidsbeoordeling in asielzaken.⁴¹ De aanleiding was een door de Tweede Kamer aangenomen motie van Kamerlid Brekelmans.⁴² In de werkinstructie wordt van asielzoekers gevergd dat zij hun asielmotieven onderbouwen met objectieve en authentieke bewijsstukken, zoals originele documenten. Vaak is dat bewijs niet beschikbaar. Hoe onderbouw je immers met objectieve bewijsstukken dat je homoseksueel bent of dat je aan een demonstratie hebt deelgenomen? De autoriteiten van landen van herkomst geven bovendien meestal geen documenten af die arrestaties of strafrechtelijke vervolging aantonen. En in veel gevallen vluchten asielzoekers zonder al hun documentatie mee te nemen, verliezen zij die

In de IND-werkinstructie wordt van asielzoekers gevergd dat zij hun asielmotieven onderbouwen met objectieve en authentieke bewijsstukken. Vaak is dat bewijs niet beschikbaar

onderweg of worden zij gedwongen die af te geven aan mensensmokkelaars. De consequentie van het niet volledig hebben onderbouwd van een asielmotief is dat de IND een strenge geloofwaardigheidstoets aanlegt. Het asielrelaas wordt alleen als geloofwaardig aangemerkt, wanneer aan de vijf cumulatieve voorwaarden van artikel 31 lid 6 Vw 2000 is voldaan. De asielzoeker moet onder meer een bevredigende verklaring hebben gegeven voor het ontbreken van documenten, zijn verklaringen moeten samenhangend en aannemelijk zijn en het asielverzoek moet binnen twee dagen na aankomst in Nederland zijn ingediend. Het risico is dat daarmee niet langer een integrale beoordeling van de geloofwaardigheid plaatsvindt, maar dat een enkele tegenstrijdigheid in het asielrelaas of het te laat indienen van het asielverzoek voldoende is voor een afwijzing.⁴³ Een dergelijke praktijk hebben we eerder meegemaakt, namelijk onder de oude zogenaamde POK-toets, die in 2015 werd afgeschaft.⁴⁴ De POK-toets werd bekritiseerd omdat deze 'te weinig rekenschap gaf van de lastige bewijspositie waarin asielzoekers verkeren'.⁴⁵ Nederland zou 'de geloofwaardigheid van de kern van het asielrelaas moeten beoordelen en zou hun vaker het voordeel van de twijfel moeten gunnen – ook als een reisdocument ontbreekt'.⁴⁶

22. Art. 3 Kwalificatierichtlijn.

23. Zie art. 4 in beide maatregelen.

24. HvJ EU 22 november 2012, C-277/11, ECLI:EU:C:2012:744 (M.M.), JV 2013/8, m.nt. P. van Reenen.

25. Zie art. 14 van beide maatregelen.

26. Art. 2 onder d Kwalificatierichtlijn.

27. ABRvS 21 november 2018, JV 2019/40, m.nt. Den Heijer.

28. HvJ EU 21 september 2023, S en A, C-151/22, ECLI:EU:C:2023:688, JV 2024/133.

29. Zie ook ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:63, JV 2024/137, m.nt. Wessels.

30. Zie art. 10 lid 1 onder d van beide maatregelen.

31. HvJ EU 7 november 2013, C-199/12, ECLI:EU:C:2013:720 (X, Y en Z), JV 2014/31, m.nt. Jansen.

32. HvJ EU 11 juni 2024, C-646/21, ECLI:EU:C:2024:487 (K en L), JV

2024/179, m.nt. Zieck.

33. Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 13 juni 2024, nr. WBV 2024/12, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrf. 2024, 19165.

34. A. Böcker e.a., *Evaluatie van de Herziening Asielprocedure*, Den Haag: WODC 2014.

35. Immigratie- en Naturalisatiedienst, *Stand van de Uitvoering*, mei 2023, ind.nl/nl/documenten/05-2023/stand-van-de-uitvoering-2306.pdf.

36. Zie voor de actuele doorlooptijden: ind.nl/nl/asiel-laatste-ontwikkelingen#oorzaken-langere-wachttijden-en-genomen-maatregelen. Zie over de dwangsommen die de IND heeft moeten betalen: ind.nl/nl/over-ons/achtergrondartikelen/dwangsommen-en-de-ind.

37. Regeerprogramma, p. 18-21.

38. Art. 31 Richtlijn 2013/32/EU van het

Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking). Zie ook art. 35 van de nieuwe Verordening 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU *PbEU* L 2024/1348 die in juni 2026 in werking treedt.

39. Zie ook M. Reneman, 'Speedy asylum procedures in the EU: Striking a Fair Balance Between the Need to Process Asylum Cases Efficiently and the Asylum Applicant's EU Right to an Effective Remedy', *International Journal of Refugee Law* 2014, p. 717-748.

40. Regeerprogramma, p. 21.

41. Werkinstructie 2024/6, Geloofwaardig-

heidsbeoordeling (asiel) 1 juli 2024.

42. *Kamerstukken II* 2023/24, 36333, nr. 56.

43. Zie ook 'IND werkt met ingrijpend nieuw toelatingsbeleid: "Asielzoeker moet nu aantonen dat hij zelf gevaar loopt"', *NRC* 22 september 2024.

44. *Kamerstukken II* 23/24, 36333, nr. 56.

45. S. Rafi, 'De POK-toets in Europees perspectief', *A&MR* 2014, nr. 2, p. 79.

46. S. Rafi, 'De POK-toets in Europees perspectief', *A&MR* 2014, nr. 2, p. 79. Zie over de ontwikkeling van de geloofwaardigheidsbeoordeling ook K. Geertsema & S. Smulders, *De Integrale geloofwaardigheidsbeoordeling opnieuw gewogen*, Jubileumnummer 25 jaar JV, 2022, p. 20-36; en S. Smulders, 'Minder vaak het voordeel van de twijfel, wijziging van de geloofwaardigheidsbeoordeling', 12 juni 2024, stijnskipopasielrecht.wordpress.com.

Een andere verzwarende van de bewijslast is de afschaffing van het zogenaamde groepenbeleid.⁴⁷ Tot voor kort werden bepaalde groepen mensen in landen van herkomst aangemerkt als risicogroep of kwetsbare minderheidsgroep. Voorbeelden waren niet-moslims en LHBTI's in Afghanistan⁴⁸ en Gülen-aanhangers in Turkije.⁴⁹ Wanneer een asielzoeker tot zo'n groep behoorde, waren geringe/beperkte indicaties voor het bestaan van een individueel risico voldoende om asielbescherming te krijgen. Nu moeten asielzoekers uit die groepen, net als alle andere asielzoekers, aannemelijk maken dat zij individueel een gegronde vrees voor vervolging hebben of een reëel risico op mensenrechtenschendingen lopen.

Gezinshereniging

Het recht op gezinshereniging van vluchtelingen, ook wel nareis, blijft de gemoederen bezig houden. Nareis heeft een grote rol gespeeld in de val van het vorige kabinet – waarover in de vorige kroniek al melding was gemaakt. Toenmalig Minister van Justitie en Veiligheid Yesilgöz, inmiddels politiek leider van coalitiepartij VVD, stelde dat duizenden mensen door middel van 'nareis op nareis' Nederland inreizen. Volgens de IND betreft dit de situatie dat een nareiziger, na inreis in Nederland, een zelfstandige asielvergunning aanvraagt en na toekenning daarvan vervolgens zelf nareis voor andere gezinsleden aanvraagt. Cijfers van de IND toonden echter aan dat dit slechts 1% van alle nareisaanvragen betreft.⁵⁰

Ook het Regeerakkoord van kabinet Schoof toont het voornemen nareis en andere vormen van gezinsmigratie verder te beperken.⁵¹ Zo wil het kabinet – bij inwerkingtreding van de asielcrisiswet – de mogelijkheid tot nareis van meerderjarige kinderen schrappen. Daarnaast zet het kabinet de plannen door tot invoering van een tweestatusstelsel met daarbij strikte voorwaarden op het gebied van gezinshereniging en een zo smal mogelijke invulling van het kerngezin (dus alleen ouders en minderjarige kinderen). De hoofdregel voor subsidiair beschermden⁵² wordt daarnaast, zo stelt het Regeerakkoord, dat gezinshereniging alleen mogelijk is wanneer de referent (de persoon die om gezinshereniging verzoekt) woonruimte en een stabiel en toereikend inkomen heeft en wanneer hij minimaal twee jaar een verblijfstatus heeft. Het kabinet is voornemens in het najaar een wetsvoorstel daartoe aan de Afdeling advisering van de Raad van State aan te bieden. Hoewel een wachtermijn van twee jaar door het EHRM niet per definitie in strijd met artikel 8 EVRM, waarin het recht op gezinsleven wordt beschermd, wordt geacht moet er wel een duidelijke wettelijke grondslag zijn en ook moet een individuele beoordeling mogelijk zijn.⁵³ In het wetsvoorstel kan daarom in ieder geval geen absolute termijn van twee jaar worden vastgelegd. Tot slot wil het kabinet ook het Vreemdelingenbesluit wijzigen, waarbij de gunstigere voorwaarden tot gezinshereniging voor jongvolwassenen geschrapt worden.

Het is de vraag hoe al deze plannen zich verhouden tot het Europees en internationaal recht. Het Hof van Justitie oordeelde in de zaak *CR, GF & TY* namelijk juist dat op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn⁵⁴ soms verblijf moet worden toegestaan aan gezinsleden die buiten het kerngezin vallen.⁵⁵ De zaak betrof een Syrische minderjarige vluchteling die om gezinshereniging verzocht met

zijn ouders, samen met zijn meerderjarige, gehandicapte zus die volledig en permanent afhankelijk was van de hulp van haar ouders. Volgens het Hof van Justitie mag een weigering van een gezinsherenigingsaanvraag niet leiden tot een schending van grondrechten, zoals het recht op gezinsleven en de verplichting rekening te houden met de belangen van het kind (vastgelegd in respectievelijk artikel 7 en artikel 24 EU-Handvest van de Grondrechten). Volgens het Hof moet op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn gezinshereniging met de beide ouders van de

Het Hof van Justitie oordeelde juist dat op grond van de Gezinsherenigingsrichtlijn soms verblijf moet worden toegestaan aan gezinsleden die buiten het kerngezin vallen

minderjarige worden toegestaan waarbij er geen beoordelingsruimte voor staten is. In dit geval zijn de ouders in de praktijk niet in staat om zich bij hun zoon in Oostenrijk te voegen zonder hun meerderjarige dochter mee te nemen. De enige manier om de minderjarige, kortom, in staat te stellen zijn recht op gezinshereniging met zijn ouders uit te oefenen, is door ook zijn zus verblijf toe te kennen. Weigering zou volgens het Hof van Justitie afbreuk doen aan de nuttige werking van de Gezinsherenigingsrichtlijn en in strijd zijn met bovengenoemde grondrechten. Deze redenering kan ook opgaan in andere gevallen waarbij het recht op gezinshereniging afhankelijk is van het bestaan van een recht op gezinshereniging voor een gezinslid dat zelf geen rechten kan ontleen aan de Gezinsherenigingsrichtlijn, zoals bijvoorbeeld bij broertjes en zusjes. In dezelfde uitspraak oordeelde het Hof van Justitie ook dat waar het gaat om ongebeide minderjarige vreemdelingen, de termijn van drie maanden waarbinnen een nareisaanvraag ingediend moet worden, vanwege hun bijzondere kwetsbaarheid niet geldt.⁵⁶ Bovendien oordeelde het Hof dat van een alleenstaande minderjarige vluchteling niet geëist kan worden dat deze beschikt over huisvesting, een ziektekostenverzekering en voldoende bestaansmiddelen om in aanmerking te komen voor het recht op gezinshereniging.⁵⁷

Het EHRM heeft op zijn beurt in de zaken *Dabo/Zweden* en *D.H./Zweden* uitspraak gedaan over gezinshereniging met vluchtelingen.⁵⁸ Het recht op gezinshereniging van vluchtelingen en subsidiair beschermden valt onder de reikwijdte van artikel 8 EVRM. *Dabo* betrof een verzoek tot gezinshereniging van de eerste echtgenoot en vijf kinderen van een Syrische vluchteling in Zweden, die daar met zijn tweede echtgenoot verbleef. De aanvraag was acht maanden na het verkrijgen van de vluchtelingenstatus ingediend waardoor aanvullende voorwaarden met

betrekking tot inkomen en huisvesting golden. De aanvraag was om die redenen afgewezen. *D.H.* betrof een verzoek tot gezinshereniging van de twee kinderen én moeder van een Eritrese vluchteling die in 2015 asiel kreeg in Zweden. Ook hier was de aanvraag ruim na de termijn van drie maanden ingediend en werd deze afgewezen omdat de moeder niet over voldoende inkomsten beschikte. Hoewel in beide zaken door het EHRM geen schending van het recht op gezinsleven werd aangenomen, heeft het EHRM wel weer duidelijk gemaakt dat de procedure bij verzoeken om gezinshereniging flexibel, snel en efficiënt moet zijn en daarnaast dat er altijd een geïndividualiseerde beoordeling in het licht van de specifieke situatie van de betrokken personen moet plaatsvinden. Daarbij wordt door het EHRM aangenomen dat vluchtelingen zouden moeten kunnen profiteren van een gezinsherenigingsprocedure die gunstiger is dan die voor andere vreemdelingen.⁵⁹ Als het een vluchteling langere tijd niet lukt om genoeg inkomen te verwerven moet dat bij de beoordeling worden meegenomen.

Gezinshereniging met meerderjarigen in het kader van artikel 8 EVRM leidt ook in de Nederlandse rechtspraak tot veel discussie. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een drietal gelijktijdig gedane uitspraken nader toegelicht hoe deze zaken getoetst dienen te worden. Eén zaak betrof een Syrische vrouw die herenigd wilde worden met haar meerderjarige Nederlandse zonen die in Nederland wonen.⁶⁰ De tweede zaak ging over een Syrische vrouw die herenigd wilde worden met haar meerderjarige zoon met een asielstatus.⁶¹ En de laatste zaak ging om een grootouder die bij haar minderjarige kleinkinderen wilde verblijven.⁶² Om gezinsleven aan te nemen bij de relatie tussen volwassenen moet sprake zijn van 'bijkomende elementen van afhankelijkheid'. De Afdeling wijkt af van eerder gedane uitspraken en oordeelt dat als geen gezinsleven wordt aangenomen er ook geen belangenafweging op grond van artikel 8 EVRM plaats hoeft te vinden. Wel is volgens de Afdeling vereist dat een brede beoordeling wordt gemaakt van de vraag of er bijkomende elementen van afhankelijkheid bestaan, waarbij alle relevante feiten en omstandigheden kenbaar worden meegenomen. Het gaat

er volgens de Afdeling vooral om of sprake is van een op basis van objectieve of objectiveerbare feiten en omstandigheden vast te stellen afhankelijkheid tussen de betrokken volwassen familieleden. Het is dus onvoldoende om alleen te betrekken of wegens iemands medische toestand een volledige afhankelijkheid bestaat. Ook andere elementen worden bij de beoordeling betrokken, zoals de financiële en materiële afhankelijkheid, de gezondheid van alle betrokkenen en de banden met het land van herkomst. Zoals opgemerkt door Vreede in haar noot bij deze uitspraak is moeilijk voor te stellen, zeker waar het emotionele afhankelijkheid betreft, dat niet ook subjectieve elementen van afhankelijkheid een rol zouden kunnen spelen bij de beoordeling. In de rechtspraak van het EHRM is daar ook ruimte voor. Toekomstige rechtspraak zal moeten uitwijzen wat de Afdeling hier dus precies onder verstaat.

Opvang

We kunnen deze paragraaf beginnen met exact dezelfde zin als vorig jaar: De crisis in de opvang van asielzoekers, waarover we in eerdere kronieken reeds uitgebreid schreven, is helaas nog niet ten einde. Hoewel het aantal asielaanvragen momenteel lager is dan een jaar geleden,⁶³ ver-

Hoewel het aantal asielaanvragen momenteel lager is dan een jaar geleden verblijven er meer personen in de opvang

blijven er meer personen in de opvang.⁶⁴ Ruim 40% daarvan verblijft in noodopvanglocaties, die volgens het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) niet voldoen aan de reguliere kwaliteits- en voorzieningenstandaarden.⁶⁵ Begin 2024 concludeerde VluchtelingenWerk dat

47. Kamerstukken II 2023/24, 19637, nr. 3211, Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 13 juni 2024, nr. WBV 2024/12, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 20924, 19165.

48. Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 21 februari 2024, nr. WBV 2024/5, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2024, 6046.

49. Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 24 november 2023, nr. WBV 2023/24, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2023, 30427.

50. IND, *Analyse gestapelde gezinshereniging*, juni 2024; en Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Processchets JenV en IND over*

nareis op nareis.

51. Regeerprogramma kabinet-Schoof, p. 19-20.

52. Het betreft hier personen die niet vallen onder de definitie van het VN Vluchtelingenverdrag maar ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat zij bij terugkeer een reëel risico van 'ernstige schade' lopen, zie ook R. Prins, 'Subsidiaire bescherming en de vluchtelingenstatus', *Verblijfblog.nl*, 2016.

53. EHRM 20 oktober 2022, appl. nr. 22105/18, ECLI:CE:ECHR:2022:1020 JUD002210518 (*M.T. en anderen /Zweden*); en zie B. Aarrass, 'Beperken van gezinshereniging voor subsidiair beschermen', *Verblijfblog.nl*, 2024.

54. Richtlijn 2003/86/EG van 22 september

2003 inzake het recht op gezinshereniging.

55. HvJ EU 30 januari 2024 (Grote Kamer), C-560/20, ECLI:EU:C:2024:96 (*CR, GF & TY*), *JV* 2024/134, m.nt. G.G. Lodder & M.A.K. Klaassen, par. 46-61.

56. *Idem*, par. 30-43.

57. *Idem*, par. 62-80.

58. EHRM 18 januari 2024, appl. nr. 12510/18, ECLI:CE:ECHR:2024:0118J UD001251018 (*Dabo/Zweden*); en EHRM 25 juli 2024, appl. nr. 34210/19, ECLI:CE:CHR:2024:0725JUD003421019 (*D.H./Zweden*).

59. EHRM 18 januari 2024, appl. nr. 12510/18 (*Dabo/Zweden*), par. 90.

60. ABRvS 27 maart 2024, 202207185/1/V1 ECLI:NL:RVS:2024:1188, *JV* 2024/139, mt.nt. N. Vreede. En zie: *raadvanstate.nl/actueel/nieuws/maart/volledige-*

beoordeling-gezinshereniging/ en het informatiebericht van de IND: IB 2024/23 Afdelingsuitspraak 27 maart 2024.

61. ABRvS 27 maart 2024, 202300156/1/V1, ECLI:NL:RVS:2024:1189.

62. ABRvS 27 maart 2024, 202107069/1/V2, ECLI:NL:RVS:2024:1187.

63. Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Hoeveel asielzoekers komen naar Nederland?', *cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-asielzoekers-komen-naar-nederland* (geraadpleegd op 30 september 2024).

64. Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 'Capaciteit en bezetting', *coa.nl/nl/lijst/capaciteit-en-bezetting* (geraadpleegd op 30 september 2024).

65. *Idem*.

een groot deel van de (crisis)noodopvanglocaties nog steeds in grote mate niet voldoet aan de minimumnormen voor een menswaardige opvang.⁶⁶ Wel nieuw ten opzichte van vorig jaar is de regering, en die wil deze 'door het Rijk zelf gecreëerde en in standgehouden crisis'⁶⁷ gebruiken als reden om op grond van artikel 110 Vreemdelingenwet 2000 het staatsnoodrecht te activeren. Op die manier kan de regering maatregelen invoeren bij AMvB, die afwijken van de Vreemdelingenwet 2000.⁶⁸ Daarnaast gebruikt de regering de opvangcrisis als argument om een tijdelijke asielcrisiswet in te voeren, met daarin onder andere maatregelen die afwijken van het Unierecht. Beide plannen zijn juridisch onhoudbaar, zo stelden velen al vast.⁶⁹ In de volgende Kroniek kunnen we berichten of de regering desalniettemin een poging heeft gewaagd.

Tijdens de demissionaire status van het vorige kabinet zijn maar liefst twee nieuwe wetten aangenomen met betrekking tot opvang van asielzoekers: de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne en de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (de Spreidingswet). Dat is bijzonder, omdat op het gebied van de opvang van asielzoekers tot dan toe uitzonderlijk weinig was vastgesteld in wetten in formele zin. Sinds de eerste opvangregeling voor asielzoekers in 1985 zijn alle rechten en verplichtingen van asielzoekers vastgelegd in een ministeriële regeling. Deze twee nieuwe wetten veranderen daar niet veel aan, omdat ze vooral zien op de taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten. Met de inwerkingtreding van de Spreidingswet is echter ook een nieuw artikel toegevoegd aan de Wet COA. Artikel 3a geeft het COA nu de bevoegdheid om te bepalen in welke opvangvoorzieningen een asielzoeker wordt geplaatst en de bevoegdheid om een asielzoeker over te plaatsen. Tot nu toe was deze ingrijpende bevoegdheid slechts neergelegd in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën Vreemdelingen 2005. Vanuit het leerstuk van de primaat van de wetgever is dit dus een goede, of zelfs noodzakelijke wijziging, wat juist in het migratierecht van groot belang is.⁷⁰

Beide nieuwe wetten creëren een taak voor het college van B&W bij de opvang van asielzoekers. Voor asielzoekers uit Oekraïne met tijdelijke bescherming krijgt het college de taak om zorg te dragen voor hun materiële en immateriële opvang.⁷¹ Voor andere asielzoekers krijgt het college slechts de taak om opvangvoorzieningen in de gemeente mogelijk te maken.⁷² De taak om asielzoekers uit Oekraïne met tijdelijke bescherming op te vangen lag al sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne bij gemeenten, maar dat was tot de inwerkingtreding van deze wet gebaseerd op staatsnoodrecht.⁷³ Nu is er een (tijdelijke) reguliere wettelijke grondslag gecreëerd. De taak voor gemeenten om opvangvoorzieningen mogelijk te maken voor andere asielzoekers is nu voor het eerst expliciet in een wet vastgesteld; tot nu toe was het COA afhankelijk van de vrijwillige medewerking van gemeenten. Hoewel onder andere het COA en de Vereniging Nederlandse Gemeenten benadrukken dat de Spreidingswet een belangrijke maatregel is voor het oplossen van de opvangcrisis, heeft de regering in haar Regeerprogramma aangekondigd de Spreidingswet op korte termijn weer in te willen trekken. Al heeft minister Faber inmiddels alweer moeten erkennen dat intrekking waarschijnlijk nog jaren zal duren.⁷⁴

Een andere verbetering van de rechtspositie van asielzoekers die tot stand kwam in de afgelopen kroniekperiode betreft de toegang tot de arbeidsmarkt. Op 29 november 2023 oordeelde de Afdeling dat de '24-weken eis', op grond waarvan een asielzoeker slechts 24 weken per jaar kon werken, in strijd is met de Europese opvangrichtlijn.⁷⁵ Deze zeer restrictieve regel heeft dus bijna tien jaar⁷⁶ de mogelijkheid van asielzoekers om te werken op onrechtmatige wijze beperkt. In reactie op deze uitspraak schreef de minister aan de Kamer dat het UWV vanaf de datum van de uitspraak niet langer de 24-weken-eis toe zal passen bij aanvragen om een tewerkstellingsvergunning ten behoeve van asielzoekers.⁷⁷ Ook schreef de minister dat de regelgeving moest worden aangepast, maar dat is tot op heden niet gebeurd. In de praktijk wordt de eis echter niet meer gebruikt, en dit was direct zichtbaar in de cijfers. Terwijl er in 2022 slechts 600 tewerkstellingsvergunningen werden verleend ten behoeve van asielzoekers, steeg dit aantal in 2023 al tot 2000.⁷⁸

Ook andere restrictieve regels werden onrechtmatig bevonden. In juli 2023 begon een pilotproject waarbij asielzoekers met een kansarme asielaanvraag werden opgevangen in de procesbeschikbaarheidslocatie (PBL). In de PBL kregen asielzoekers sobere opvang, en werd aan hen een zeer ingrijpende vrijheidsbeperkende maatregel

Deze zeer restrictieve regel heeft dus bijna tien jaar de mogelijkheid van asielzoekers om te werken op onrechtmatige wijze beperkt

opgelegd, op grond waarvan ze 22 uur per dag in de locatie moesten verblijven. Rechtbank Groningen oordeelde dat voor deze omvangrijke vrijheidsbeperking geen wettelijke grondslag bestond.⁷⁹ Een fundamenteel rechtsstatelijk gebrek dus. Sinds deze uitspraak worden er geen asielzoekers meer in de PBL geplaatst.⁸⁰

De strenge behandeling van overlastgevendende asielzoekers hield wel stand bij de rechter. Zoals we in de vorige kroniek ook schreven, worden sinds 1 februari 2020 asielzoekers die ernstige overlast veroorzaken in een regulier opvangcentrum overgeplaatst naar de Handhavingseen toezichtslocatie (HTL). In de HTL wordt aan asielzoekers een 'strakke gebiedsbeperking' opgelegd, waarbij asielzoekers zich alleen mogen begeven in het 'daarvoor bepaalde HTL-gebied', dat is gemarkeerd met een afscheiding.⁸¹ In de praktijk mogen bewoners van de HTL gedurende twee uur per dag gebruikmaken van een afgesloten 'groenstrook' die 'gelet op de zeer beperkte omvang, de hekwerken en de camera's een luchtplaats is zoals justitiële inrichtingen die ook hebben'.⁸² Ondanks deze fysieke afsluiting van de buitenwereld, en de 'permanente en stelselmatige wijze van toezichthouden', hebben rechtbanken

steeds geoordeeld dat er geen sprake is van vrijheidsontneming, maar slechts van vrijheidsbeperking. Op 11 september 2024 heeft de Afdeling zich eindelijk⁸³ over deze kwestie uitgelaten en dit oordeel bevestigd. Doorslaggevend was voor de Afdeling dat asielzoekers de mogelijkheid hebben om de HTL zelf vrijwillig te verlaten, zonder dat dit strafbaar is of consequenties heeft voor de behandeling van hun asielaanvraag of hun recht op opvang, en dat het COA de maximale duur van het verblijf op de HTL heeft beperkt tot dertien weken.⁸⁴ De overplaatsing van een asielzoeker binnen de HTL naar een zogenaamde 'Reglement Onthouding Verstrekkingen-kamer' (een 'ROV-kamer'), op grond waarvan de asielzoeker twee weken op een afgezonderd gedeelte van de HTL moet verblijven, niet op het algemene gedeelte van die locatie mag komen, geen gebruik mag maken van de recreatieruimtes en niet mag deelnemen aan het dagprogramma, maakt dit oordeel niet anders.⁸⁵ Opvallend is dat de Afdeling in dit oordeel niet betreft dat de maximumduur van het verblijf in de HTL niet wettelijk is vastgesteld, maar slechts een vaste praktijk is.⁸⁶ Met deze uitspraken is voorts nog geen oordeel gegeven over de rechtmatigheid van de vrijheidsbeperking in de HTL, terwijl daarover ook vragen bestaan.⁸⁷

Op Europees niveau is op 14 mei 2024, bijna acht jaar nadat de Commissie het voorstel daarvoor had ingediend, een herziene Opvangrichtlijn aangenomen: Richtlijn (EU) 2024/1346. De richtlijn is een onderdeel van het Europese migratiepact en moet uiterlijk op 12 juni 2026 zijn omgezet in Nederlands recht. Op een aantal onderdelen verzekert deze nieuwe richtlijn aan (sommige) asielzoekers betere bescherming, bijvoorbeeld wat betreft de

toegang tot de arbeidsmarkt, de vertegenwoordiging van niet-begeleide minderjarigen en de aard van de materiële opvangvoorzieningen. Tegelijkertijd biedt de richtlijn de lidstaten meer ruimte om verzoekers aan een aanzienlijke mate van controle te onderwerpen, bijvoorbeeld door de mogelijkheden te vergroten om verzoekers uit te sluiten van het volledige pakket opvangvoorzieningen en om de bewegingsvrijheid van verzoekers te beperken.⁸⁸ In de volgende kronieken zal aandacht worden besteed aan de consequenties van deze nieuwe richtlijn voor Nederland.

Met betrekking tot de opvang van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf heeft het Europese Hof van Justitie een relevante uitspraak gedaan. In *Changu*⁸⁹ oordeelde het Hof dat uit de Terugkeerrichtlijn volgt dat een lidstaat die niet in staat is om een vreemdeling uit te zetten binnen de daartoe vastgestelde termijnen, aan deze vreemdeling een schriftelijke bevestiging moet verstrekken dat, ondanks het feit dat hij illegaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft, het hem betreffende terugkeerbesluit tijdelijk niet zal worden uitgevoerd. Daarnaast oordeelde het Hof dat deze vreemdelingen niet mogen worden blootgesteld aan onmenselijke of vernederende behandeling. Hierbij herhaalde het Hof het oordeel uit eerdere rechtspraak dat van een dergelijke behandeling sprake is indien de 'onverschilligheid van de autoriteiten van een lidstaat tot gevolg zou hebben dat een persoon die volledig afhankelijk is van overheidssteun, buiten zijn wil en zijn persoonlijke keuzen om, terecht komt in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie die hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften, zoals eten, zich wassen en beschik-

66. VluchtelingenWerk Nederland, 'Gevlucht en vergeten', 2024, vluchtelingenwerk.nl/sites/default/files/2024-01/vluchtelingenwerk_gevlucht_en_vergeten_januari2024.pdf (geraadpleegd op 30 september 2024).

67. Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en Raad voor het openbaar bestuur (ROB), 'Advies. Asielopvang uit de crisis', 14 juni 2022.

68. Art. 111 Vw 2000.

69. L. Groen & L. Slingenberg, 'Activeren van staatsnoodrecht in het vreemdelingenrecht', *Verblijfblog* 19 juni 2024, verblijfblog.nl/activeren-van-staatsnoodrecht-in-het-vreemdelingenrecht/; A.J. Wierenga, 'Uitroepen asielcrisis is misbruik van bevoegdheid', *Openbare orde en veiligheid* 15 september 2024, openbareorde.nl/uitroepen-asielcrisis-is-misbruik-van-bevoegdheid/; S. Daniels, 'Staatsnoodrecht beschermt tegen bestuurlijk misbruik van (asiel)recht. Mits de Kamer en de rechter hun werk doen', 16 september 2024, *Nederland Rechtsstaat*, nederlandrechtsstaat.nl/staatsnoodrecht-beschermt-tegen-bestuurlijk-misbruik-van-asielrecht-mits-de-kamer-en-de-rechter-hun-werk-doen/; H. van Eijken, V. Seminc & V. Bex-Reimert, 'Het lichtzinnig beroep op een 'asielcrisis',

een gevaar voor de rechtsstaat?', 18 september 2024, blog.montaignecentre.com/nl/het-lichtzinnig-beroep-op-een-asielcrisis-een-gevaar-voor-de-rechtsstaat/; L. Slingenberg & F. Fahad, 'Afwijken van Europees recht op grond van een asielcrisiswet?', *Verblijfblog* 30 september 2024, verblijfblog.nl/afwijken-van-europees-recht-op-grond-van-een-asielcrisiswet/.

70. Zie hierover: L. Slingenberg, *Een uitzonderlijke toestand: Over legaliteit in het migratierecht*, Boom juridisch, 2023.

71. Art. 2 Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne.

72. Art. 6 Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.

73. L. Slingenberg, 'Verschil in behandeling tussen asielzoekers uit Oekraïne en asielzoekers uit andere landen', *Verblijfblog* 13 september 2022, verblijfblog.nl/verschil-in-behandeling-tussen-asielzoekers-uit-oekraïne-en-asielzoekers-uit-andere-landen/.

74. 'Intrekken spreidingswet duurt waarschijnlijk nog jaren, erkent PVV-minister Faber', *Trouw* 27 september 2024.

75. ABRvS 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4418. In de uitspraak verwees de Afdeling naar het onderzoek uitgevoerd door Regioplan, in opdracht van

het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin werd geconcludeerd dat de 24-weeken-eis voor asielzoekers de belangrijkste belemmering is op het gebied van wet- en regelgeving bij het toetreden tot de arbeidsmarkt.

76. De Opvangrichtlijn moest uiterlijk in juli 2015 zijn omgezet in de Nederlandse wet- en regelgeving.

77. *Kamerstukken II* 2023/24, 32824, nr. 407.

78. *Kamerstukken II* 2024/25, 36600-XV, nr. 2.

79. Rb. Den Haag (zp. Groningen) 1 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:2653.

80. *Kamerstukken II*, 2023/24, 19637, nr. 3239.

81. *Kamerstukken II*, 2019/20, 19637, nr. 2572.

82. Rb. Den Haag 25 mei 2020, *JV* 2020/139.

83. In de vorige kroniek beschreven we nog dat de Afdeling het hoger beroep tegen de overplaatsing naar de HTL steeds met verwijzing naar art. 92 lid 2 Vw 2000 zonder nadere motivering ongegrond verklaarde en riepen we de Afdeling op over deze rechtspraak te oordelen, vanwege het fundamentele belang van de rechtspraak en het ingrij-

pende karakter van de maatregelen in de HTL.

84. ABRvS 11 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3564.

85. ABRvS 11 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3565.

86. In de gepubliceerde beleidsregels staat alleen dat het COA na een periode van uiterlijk twaalf weken beslist over de voortzetting van de maatregel of terugplaatsing (Vc 2000 A5/5). De maximale duur van het verblijf is dus zelfs niet opgenomen in de beleidsregels.

87. Zie de noot van Slingenberg bij Rb. Den Haag (zp. Groningen) 3 februari 2023, *JV* 2023/92.

88. Zie voor een uitgebreide analyse van deze richtlijn: L. Slingenberg, 'The new EU Reception Conditions Directive: More welfare conditionality for asylum seekers', *EU Immigration and Asylum Law and Policy Blog* 30 september 2024, eumigrationlawblog.eu/the-new-eu-reception-conditions-directive-more-welfare-conditionality-for-asylum-seekers/.

89. HvJ EU 12 september 2024, C-352/23.

Des te teleurstellender dat de Nederlandse rechter nog steeds van oordeel is dat het regime van de bewaring niet door de bewaringsrechter getoetst mag worden

ken over woonruimte, en negatieve gevolgen zou hebben voor zijn fysieke of mentale gezondheid of hem in een toestand van achterstelling zou brengen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid.⁹⁰ Deze uitspraak is relevant voor Nederland, gelet op de recente stopzetting van de financiering voor Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's) waarin vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf worden opgevangen, de bed-bad-brood-regeling.⁹¹

Terugkeer en bewaring

In deze kroniek werd met regelmatige tussenpozen aandacht besteed aan het Wetsvoorstel Terugkeer en Vreemdelingenbewaring. Dat wetsvoorstel stamt uit 2013, maar is nog steeds niet aangenomen. Inmiddels is het, door alle wijzigingen die tussentijds door de wetgever in het voorstel zijn aangebracht, lastig om te doorgronden wat de meest recentelijk voorgestelde aanpassingen van het regime precies behelzen. In ieder geval oordeelde de Adviesraad Migratie deze zomer dat de bevoegdheid die in de wet wordt opgenomen om in uitzonderlijke omstandigheden voor ten hoogste drie maanden af te wijken van het aantal uren dat de vreemdeling vrij mag bewegen in de inrichting onvoldoende ingekaderd is. Volgens de Raad moet beter worden geborgd dat er terughoudend gebruik van deze maatregel wordt gemaakt.⁹² Tegen de achtergrond van dit soort vergaande voorstellen is het des te teleurstellender dat de Nederlandse rechter nog steeds van oordeel is dat het regime van de bewaring niet door de bewaringsrechter getoetst mag worden. In een zaak waarin de vreemdeling aanvoerde dat hij per dag 23 uur in de cel gehouden werd vanwege personeelstekorten, oordeelde de Rechtbank Arnhem dat de toepassing van het regime in detentie niet ter beoordeling van de bewaringsrechter staat.⁹³ Zeker als het feitelijke regime mogelijkwijs door de benedengrens van artikel 3 EVRM zakt, is die redenering lastig te verenigen met het Unierecht en het EVRM.

Voor wat betreft de versterking van de rechtspositie van de vreemdeling is het dan wel weer hoopgevend dat de Afdeling een duidelijke termijn stelde waarbinnen de minister de informatievoorziening aan vreemdelingen in bewaring op orde moet hebben. De minister voldoet structureel niet aan haar informatieplicht, omdat doorgaans naast het niet-vertaalde besluit tot inbewaringstelling slechts een standaard informatiefolder aan de vreemdeling wordt overhandigd.⁹⁴ Dat gebrek kon gerepareerd worden via de weg van de belangenafweging, maar het geduld van de Afdeling is op: de minister krijgt vanaf 24 juli 2024 zes maanden om deze werkwijze aan te passen. Als de zaken dan niet op orde zijn, kan de Afdeling daar concrete consequenties aan verbinden, zoals minder gewicht toekennen aan 'het algemeen belang dat met de inbewaringstelling van de vreemdeling wordt gediend, in

relatie tot het belang dat de vreemdeling heeft bij naleving van de informatieplicht'.⁹⁵ Ook oordeelde de Afdeling dat het uitlezen van mobiele telefoons van vreemdelingen in detentie niet zomaar door de beugel kan, omdat een adequate wettelijke grondslag voor een dusdanige inbreuk op de grondrechten van de vreemdeling ontbreekt. De Afdeling geeft een terugkoppeling aan de wetgever: deze zal de grondslag in artikel 59 lid 8 van de Vreemdelingenwet nader moeten uitwerken in regelgeving als hij het mogelijk wil maken mobiele telefoons van in bewaring gestelde vreemdelingen zonder hun toestemming te onderzoeken.⁹⁶

Een prejudiciële verwijzing van de Rechtbank Roermond laat zien dat de rechterlijke toets een punt van aandacht blijft voor Nederlandse rechter. Volgens die rechtbank betekent het fundamentele belang van het recht op vrijheid dat 'er geen enkele twijfel [mag] bestaan over de omvang van de verplichting van de rechterlijke autoriteit' om de bewaring te toetsen en over te gaan tot invrijheidsstelling van de ten onrechte gedetineerde persoon.⁹⁷ De rechtbank vroeg aan het Hof in Luxemburg om helderheid te verschaffen over de vraag in hoeverre een eerdere onrechtmatige bewaring, bijvoorbeeld in een Dublin-procedure, gevolgen heeft voor een direct opvolgende maatregel van bewaring. Dezelfde rechtbank vroeg in een andere zaak uitleg aan het Hof in Luxemburg over de verenigbaarheid met het Unierecht van het koppelingsbeginsel uit artikel 10 Vreemdelingenwet. De rechtbank vroeg of het koppelen van het recht op voorzieningen aan rechtmatig verblijf niet in strijd is met de verplichting uit de Terugkeerrichtlijn, om de menselijke waardigheid te beschermen, met name als het kwetsbare vreemdelingen betreft. In casu gaat het om een niet-uitzetbare Chinese asielzoeker met HIV die rolstoelafhankelijk is en aan een ernstige huidaandoening lijdt. De rechter vroeg verder of er wel een terugkeerbesluit kan worden uitgevaardigd ten aanzien van de vreemdeling, indien deze niet *kan* terugkeren.⁹⁸

De grensdetentie van Oekraïners die per vliegtuig in Nederland aankomen was misschien wel de opvallendste ontwikkeling op het gebied van bewaring van het afgelopen jaar. Los van zeer uitzonderlijke gevallen is zulke grensdetentie onrechtmatig, nu Oekraïners recht hebben op tijdelijke bescherming op grond van het Unierecht. Toch vond de rechter in Haarlem dat er best vijf dagen onderzoek gedaan mag worden, en dat vrijheidsbeneming gedurende die periode dus rechtmatig is.⁹⁹ Het is afwachten wat de Afdeling vindt van deze ingrijpende maatregel.

Voor wat betreft Unierechtelijke ontwikkelingen op het gebied van wetgeving zullen de nieuwe grensprocedures een aantal ingrijpende veranderingen in Europese landen teweeg gaan brengen. Die procedure begint met een screening, en kan daarna voortgezet worden in een asielgrensprocedure. In sommige gevallen, bijvoorbeeld als een

asielzoeker afkomstig is uit een land waar het inwilligingspercentage onder de 20% ligt, is zo'n grensprocedure zelfs verplicht. Bij afwijzing van het asielverzoek is het vervolgens mogelijk om een terugkeergrensprocedure toe te passen. Bij elkaar genomen betekent dit dat derdelanders rond de zeventien weken vast kunnen zitten aan de buitengrenzen. In het geval van een crisis kan dat zelfs oplopen tot 41 weken. Het komt de rechtszekerheid van deze derdelanders niet ten goede dat de wetgever in het midden laat of er bij dit soort procedures sprake is van detentie. Lidstaten moeten de maatregelen uit het migratiepact over twee jaar geïmplementeerd hebben, maar ze zullen al eerder, namelijk in december 2025, hun nationale implementatieplannen aan de Commissie moeten voorleggen. Vervolgens moeten ze daar elk jaar over rapporteren.¹⁰⁰ Voor wat betreft de naleving van de grondrechten in de procedures aan de grens is het met name van belang om te letten op de voorstellen die de minister zal doen voor wat betreft de verplichte monitoring van de grondrechten en het recht op vrijheid tijdens de screening en asielgrensprocedure.

Tot slot: er is nog steeds geen politieke overeenstemming over een nieuwe Terugkeerrichtlijn, maar het is wel duidelijk dat de Commissie in ieder geval een verruiming van de gronden voor inbewaringstelling voor ogen heeft. Voor zover dit ook betekent dat vreemdelingenbewaring op openbare orde-gronden mogelijk wordt, doet de wetgever er goed aan om acht te slaan op een recente uitspraak uit Straatsburg, waarin werd geoordeeld dat het concept van de openbare orde, 'zou kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een buitensporige vreemdelingenbewaring na een strafrechtelijke bewaring'. Volgens het EHRM zou dit een uitbreiding van de verdragsgronden inhouden om de detentie van asielzoekers en andere immigranten te rechtvaardigen, waarin artikel 5 lid 1 onder f EVRM niet voorziet. Die bepaling laat vreemdelingenbewaring immers alleen toe om onrechtmatige binnenkomst te voorkomen of om uitzetting te bewerkstelligen.¹⁰¹

Promoties en oraties

Op 27 oktober 2023 promoveerde Aniel Pahladsinh aan de Radboud Universiteit Nijmegen op een proefschrift naar de betekenis van 'crimmigratie' – de inzet van strafrechtelijke instrumenten om irreguliere migratie en illegaal verblijf tegen te gaan – voor de EU-Terugkeerrichtlijn. Zijn promotoren waren Johan van de Gronden en Piet Hein van Kempen. Op 14 februari 2024 promoveerde Juan Ruiz Ramos aan de Vrije Universiteit Amsterdam op een proefschrift getiteld *The freedom of movement of asylum-seekers within the host State under international and European human rights law*. Zijn promotoren waren Lieneke Slingenberg en Javier Roldan Barbero. Op 21 juni 2024 hield Guno Jones zijn oratie: *Wil de echte wereldburger opstaan?* aan de Vrije Universiteit Amsterdam ter aan-

Deze kroniek getuigde van de belangrijke rol die nationale en Europese rechters inmiddels hebben in het bewaken van rechtstatelijke en mensenrechtelijke principes

vaarding van zijn benoeming op de 'Anton de Kom leerstoel Geschiedenis van kolonialisme en slavernij, en hun hedendaagse sociale, culturele en juridische doorwerking'.

Bij wijze van besluit

Een belangrijke ontwikkeling de komende jaren is de rol van het migratiepact dat vanaf 1 juli 2026 in werking zal treden en grote invloed zal hebben op verschillende onderdelen van het migratierecht. De inwerkingtreding valt nog niet binnen de volgende kroniekperiode, maar deze zal ongetwijfeld komend jaar reeds zijn schaduw vooruit werpen. Deze kroniek getuigde verder van de belangrijke rol die nationale en Europese rechters inmiddels hebben in het bewaken van rechtstatelijke en mensenrechtelijke principes, al stond er in deze kroniek ook de nodige kritiek op rechterlijke uitspraken. Ook in het komende jaar staan er een paar belangrijke uitspraken te verwachten. En het is zeer ongewis hoe het 'asielcrisisdossier' zich verder zal ontwikkelen, wordt het noodrecht *contra legem* ingeroepen, en wordt er een asielcrisiswet aangenomen? Of zal het NSC een te verwachten negatief advies van de Raad van State aangrijpen om de steun aan deze plannen in te trekken? In dat geval hebben we volgend jaar wellicht een ander kabinet, en waarschijnlijk dus ook geen waarschuwingsborden bij asielzoekerscentra. •

90. HvJ EU 12 september 2024, C-352/23, par. 75.

91. *Kamerstukken II* 2023/24, 19637, nr. 3272.

92. Adviesraad Migratie, Advies over de nota van wijziging bij de novelle bij het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, september 2023.

93. Rb. Den Haag (zp. Arnhem) 9 augustus 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:12359, zonder motivering bekrachtigd door ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3284.

94. ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4180.

95. ABRvS 24 juli 2024,

ECLI:NL:RVS:2024:2979.

96. ABRvS 3 april 2024,

ECLI:NL:RVS:2024:1387.

97. Rb. Den Haag (zp. Roermond) 4 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8499.

98. Rb. Den Haag (zp. Roermond) 13 november 2023,

ECLI:NL:RBDHA:2023:17271.

99. Rb. Den Haag (zp. Haarlem) 8 juli 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10980.

100. *Kamerstukken II* 2023/24, 32317, nr. 882.

101. EHRM 23 april 2024,

ECLI:CE:ECHR:2024:0423JUD007100816.