

Handleiding voor asieladvocaten

Rechtsbijstand onder het Pact

Inleiding

Op 12 juni treedt het Migratiepact in werking. Dat heeft gevolgen voor de asielprocedure en de wijze waarop je als advocaat je werk moet doen. Op de website van de Raad voor Rechtsbijstand is de [Best Practices Leidraad voor asieladvocaten](#) (BPL) te vinden. De BPL geeft handvaten aan de rechtshulpverlener bij de behandeling van een asielverzoek. Aangezien we gaan werken met een volledig nieuwe procedure is het niet mogelijk om nu een aanpassing te doen van de BPL. Zonder 'practice' immers ook geen best practice. Deze handleiding is bedoeld om toch wat handvaten te geven.

Procedures worden korter doordat de beslistermijnen korter worden, het voornemen komt te vervallen en er zijn meerdere varianten in de procedure. In dit stuk worden deze uiteengezet en zal worden stilgestaan bij de gevolgen voor de rechtshulpverlening.

Gelukkig blijft ook veel hetzelfde. Het toetsingskader zal blijven of één van de vervolgingsgronden van toepassing is bij terugkeer naar het land van herkomst of dat iemand slachtoffer dreigt te worden van een onmenselijke behandeling. Ook zullen het relaas van de cliënt zoals verteld bij het gehoor en de overgelegde bewijsmiddelen de basis vormen van de beslissing. Over hoe hier als advocaat mee om te gaan is het nodige geschreven in de Best Practice Leidraad Asiel. De paragrafen over bewijsvoering in de BPL zijn nog steeds bruikbaar.

Hieronder zal eerst een korte uitleg worden gegeven over de verschillende procedures en wanneer deze toegepast worden. Vervolgens zal een korte uitleg worden gegeven over de juridische counseling en tenslotte zal de rol van de advocaat in de procedure belicht worden.

Deze handleiding gaat uit van de volwassen asielzoeker. Voor minderjarigen gelden aparte bepalingen. Voor een eerste handleiding gaat het te ver om alle uitzonderingen te behandelen. Het is daarom raadzaam om bij de behandeling van een asielzaak van een minderjarige de desbetreffende bepalingen uit de Algemene Procedureverordening erop na te slaan. Hetzelfde geldt voor opvolgende aanvragen waarvoor ook aparte regels gelden.

Verschillende procedures

Onder het pact krijg je als advocaat te maken met grofweg 4 procedures:

- Overdrachtsprocedures op grond van de Asiel- en Migratiebeheer Verordening
- Grensprocedure

- Versnelde procedure
- Niet versnelde procedure

De overdrachtsprocedure

De overdrachtsprocedure (voorheen Dublin-procedure) is van toepassing als de cliënt in een ander EU-land een verblijfstitel heeft gekregen of de lidstaat heeft een visum afgegeven (art. 29 AMBV), diploma's heeft van een onderwijsinstelling in een ander EU-land (art. 30), of via een andere lidstaat illegaal de EU is ingereisd (art. 33). Uitgangspunt is dat lidstaten verplicht zijn de mensen weer over te nemen als aan één van de criteria wordt voldaan. De discretionaire bevoegdheid die we kennen uit de Dublinverordening is er nog steeds (art. 35).

Tegen een overdrachtsbesluit staat beroep open bij de rechtbank. De draagwijdte is wel beperkt in de verordening. Volgens art. 43 kan een rechter alleen toetsen of:

- De overdracht een reëel risico loopt op een onmenselijke of vernederende behandeling
- er sprake is van omstandigheden na het overdrachtsbesluit die bepalend zijn voor de juiste toepassing van de verordening
- er bij een AMV-er niet goed beoordeeld is of er familieleden zijn met internationale bescherming, er gezinsleden zijn die om internationale bescherming hebben verzocht in de lidstaat of sprake is van een andere vorm van afhankelijkheid (zwangerschap, trauma)

Op het moment dat het overdrachtsbesluit onherroepelijk is heeft dit ook consequenties voor de vorm van opvang die verleend wordt. Die gaat naar het niveau bed, bad, brood.

Grensprocedure (art. 43 e.v. APV)

De grensprocedure is de procedure die we nu ook op Schiphol kennen. De asielzoeker verblijft tijdens de procedure in detentie. Daarnaast zijn de doorlooptijden aanzienlijk korter dan bij de gewone procedure.

De grensprocedure kan worden toegepast bij een asielverzoek dat aan de buitengrens gedaan is of na een aanhouding in verband met een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens (art. 43 lid 1 APV). In de grensprocedure kunnen alleen beslissingen worden genomen over de ontvankelijkheid van de aanvraag en over de gegrondheid als er sprake is van een omstandigheid die zal leiden tot een kennelijk ongegronde aanvraag, waaronder de 20% regel (art. 42 APV). Op het moment dat duidelijk is dat er geen sprake is van een niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond asielverzoek moet de grensprocedure stopgezet worden (art. 53 lid 2 APV) en dus ook de bewaring opgeheven worden. Dit

geldt ook als er sprake is van kwetsbare asielzoekers die in detentie niet de ondersteuning kunnen krijgen die ze nodig hebben. Dit geldt ook voor minderjarigen. De Minister heeft nu laten weten geen minderjarigen in detentie te zetten, maar het is met de implementatie wel in de Nederlandse wet terecht gekomen. Een andere Minister kan hier later dus anders over beslissen.

De volledige grensprocedure, inclusief beroep mag maximaal 12 weken duren (art. 51 lid 2 APV). Dat betekent dat de werkzaamheden in een zeer korte termijn uitgevoerd moeten worden.

Versnelde procedure (art. 42 APV)

De versnelde procedure is niet hetzelfde als de grensprocedure. In de versnelde procedure zit de asielzoeker niet in bewaring en er is geen sprake van één van de voorwaarden voor de grensprocedure. De versnelde procedure is bedoeld voor de kennelijk ongegronde asiolverzoeken. Art. 42 geeft de volgende redenen waarom de versnelde procedure moet worden toegepast:

1. er zijn alleen motieven naar voren gebracht die niet ter zake doen of iemand in aanmerking komt voor internationale bescherming
2. er zijn kennelijk inconsequente, valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen afgelegd of de verklaringen komen niet overeen met relevante en beschikbare informatie over het land van herkomst
3. valse documenten verstrekt of relevante informatie of documenten achtergehouden (bijvoorbeeld ontdaan van reisdocumenten of identiteitsdocumenten)
4. verzoek wordt ingediend om uitzetting te voorkomen
5. derde land kan worden beschouwd als veilig land van herkomst
6. openbare orde en nationale veiligheid
7. een ontvankelijke opvolgende aanvraag
8. onrechtmatige binnenkomst en zonder reden niet zo spoedig mogelijk gemeld
9. rechtmatig binnengekomen maar zonder goede reden niet meteen gemeld voor een asielaanvraag
10. heeft de nationaliteit van een land waarvan het inwilligingspercentage in de EU gemiddeld onder de 20% ligt.

Als de zaak juridisch of feitelijk complex is mag de zaak in de gewone procedure behandeld worden.

De versnelde procedure mag alleen op alleenstaande minderjarigen worden toegepast bij voorwaarde 3, 5, 6, 7 en 10.

In de versnelde procedure moet er binnen 3 maanden na de aanvraag een beslissing zijn genomen door de IND (art. 35 lid 3 APV). Bij een afwijzing is er een week de tijd voor beroep bij kennelijk ongegronde verzoeken en twee weken de tijd bij ongegronde verzoeken. Op dat beroep moet vervolgens binnen 4 weken na indiening van het beroepschrift een uitspraak worden gedaan.

Niet versnelde procedure

Als er geen sprake is van een overdrachtsprocedure, grensprocedure of versnelde procedure, is er sprake van een niet versnelde procedure. Op deze aanvraag moet binnen 6 maanden een beslissing worden genomen. Deze termijn kan worden verlengd met nog eens 6 maanden als er sprake is van een onevenredig aantal asielverzoeken in een periode, er complexe feitelijke of juridische kwesties aan de orde zijn of als de vertraging komt doordat de asielzoeker niet meewerkt (art. 35 lid 2 APV).

Juridische counseling

Nieuw in het Migratiepact is het begrip Juridische Counseling.

Het recht op juridische counseling is neergelegd in art. 15 APV. Juridische counseling bevat begeleiding bij en uitleg over de procedure en bijstand bij de indiening van het verzoek (art. 16 APV).

Juridische counseling is dus geen juridische advisering. De juridische counselor zal in beginsel niet met de asielzoeker in gesprek gaan over het asielrelaas en meedenken over de onderbouwing van het relaas. Het is echt beperkt tot voorlichting over de procedure.

Bij de huidige stand van zaken is het zo dat de IND zelf de juridische counseling gaat doen. Hiervoor wordt een aparte afdeling opgezet die los functioneert van de IND en haar eigen informatiesysteem heeft.

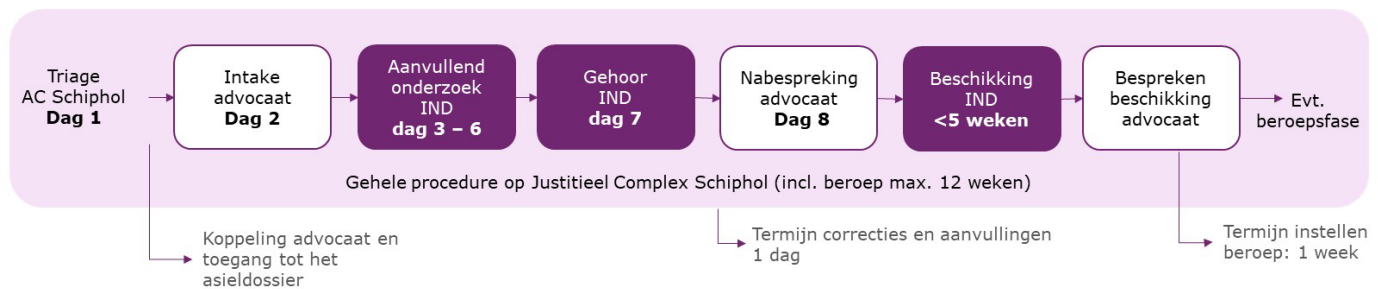
De juridische counseling eindigt op het moment dat de asielzoeker wordt bijgestaan door een advocaat (art. 16 lid 3 APV). Dit zal in de praktijk inhouden dat wanneer een advocaat is toegewezen, de juridische counseling stopt. De toewijzing kan plaatsvinden via het rooster van de Raad voor Rechtsbijstand, maar uiteraard ook met een machtiging. Het blijft mogelijk dat de asielzoeker zelf op zoek gaat naar een advocaat en dat je je als advocaat stelt bij de IND. Vanaf dat moment houdt de juridische counseling op.

Rechtsbijstand

De beschrijving van de rechtsbijstand in deze handleiding gaat uit van de situatie dat je als advocaat een zaak krijgt toegewezen via het rooster. Hieronder volgt een kort overzicht van de momenten waarop je als advocaat in beeld komt, per procedure.

Grensprocedure

In de grensprocedure zal een advocaat meteen gekoppeld worden nadat een keuze is gemaakt voor toepassing van de grensprocedure. Het is de bedoeling dat je een dag nadat deze beslissing genomen is een gesprek hebt met je cliënt. Nadat je cliënt gehoord is, is er één dag voor de correcties en aanvullingen.



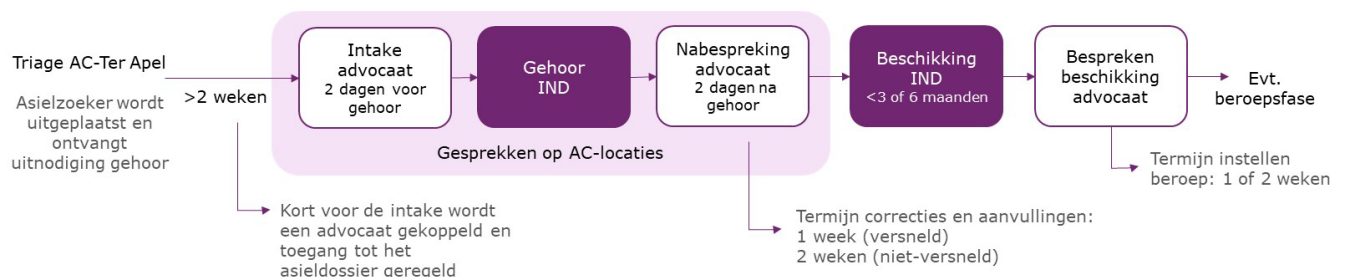
Gemeenschappelijk asielprocedure

Versnelde procedure

In de versnelde procedure word je binnen twee weken nadat de asielzoeker uit Ter Apel is vertrokken gekoppeld. Zoals het er nu uitziet zal dit ongeveer een week voor het kennismakingsgesprek zijn. Twee dagen voor het gehoor is er een kennismakingsgesprek. Vervolgens is twee dagen na het gehoor de nabespreking. De correcties moeten binnen een week worden ingediend.

Niet versnelde procedure

Ook in deze procedure word je binnen twee weken nadat de asielzoeker uit Ter Apel is vertrokken gekoppeld. Twee dagen voor het gehoor is er een kennismakingsgesprek. Vervolgens is twee dagen na het gehoor de nabespreking. De termijn voor het indienen van de correcties is twee weken.

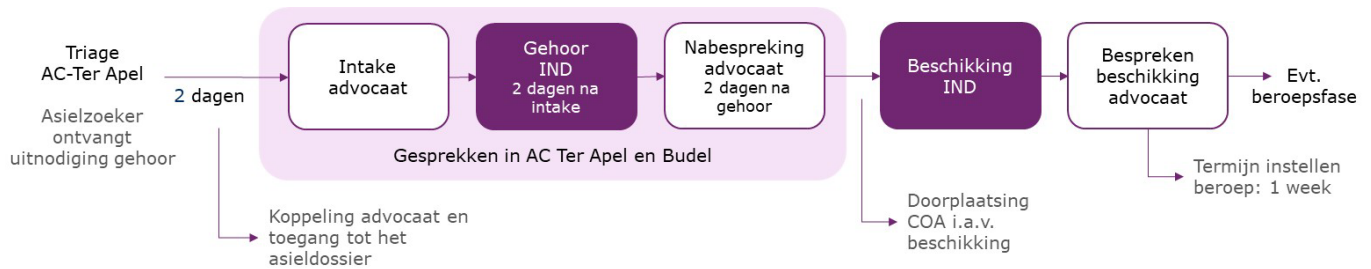


Overdrachtsprocedures

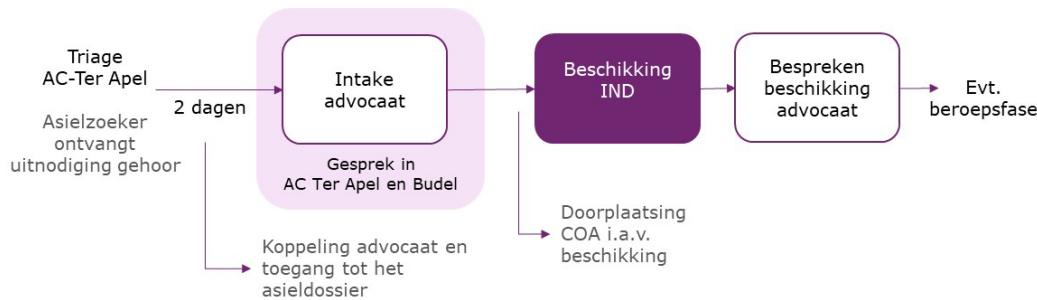
Bij de overdrachtsprocedure moet net als nu een onderscheid worden gemaakt tussen terugname en overname. Als er sprake is van terugname zijn de termijnen zeer kort en wordt er niet gehoord door de IND.

De koppeling vindt direct na de vaststelling dat er sprake is van een overnameprocedure plaats. Deze zaken zullen in het setje op het AC terechtkomen.

Overname



Terugname



Schematisch komt dat er zo uit te zien:

Procedure	Moment van koppeling advocaat	Intake advocaat	Gehoor IND	Nabespreking advocaat	Termijn correcties & aanvullingen
Grensprocedure	Direct na keuze voor toepassing grensprocedure	1 dag na triage	Gehoor	Dag na nader gehoor	1 dag na het gehoor
Versnelde procedure	Binnen 2 weken na vertrek uit Ter Apel	2 dagen vóór het gehoor	Gehoor	2 dagen na het gehoor	Binnen 1 week na het gehoor
Niet-versnelde procedure	Binnen 2 weken na vertrek uit Ter Apel	2 dagen vóór het gehoor	Gehoor	2 dagen na het gehoor	Binnen 2 weken na het gehoor
Overdrachtsprocedure – terugname	Direct na vaststelling dat sprake is van terugname	2 dagen na kennisgeving van terugname	Geen gehoor	N.v.t.	
Overdrachtsprocedure – overname	Direct na vaststelling dat sprake is van overname	2 dagen voor het gehoor	Gehoor	2 dagen na het gehoor	

Onder de huidige procedure is de tijd tussen de koppeling en het gehoor in de meeste gevallen een stuk langer. Uitzondering hierop zijn de grensprocedure en de spoor 2 zaken. Dit geeft ook de mogelijkheid om de asielzoeker eerder te spreken en meer tijd te nemen voor de voorbereiding. Onder het Pact is deze tijd aanzienlijk korter. Dit heeft gevolgen voor de rechtsbijstand.

De rechtsbijstand in de aanvraagfase bestaat uit minimaal twee gesprekken; een intakegesprek en de nabespreking van het gehoor.

Intakegesprek

Onder het Pact is voorzien in een intakegesprek. Dit gesprek vindt plaats twee dagen voor het gehoor. Het intakegesprek is bedoeld om te kijken of de asielzoeker door jou kan worden bijgestaan in de asielprocedure. Het kan zijn dat er sprake is van tegenstrijdige belangen, specifieke behoeften (mannelijke of vrouwelijke advocaat) of er kunnen andere redenen zijn waarom je de cliënt niet bij kan staan. Door dit gesprek vóór het gehoor te laten plaatsvinden loopt de procedure geen vertraging op.

Tijdens het intakegesprek is het screeningsformulier beschikbaar voor de advocaat. Dit formulier en eventuele andere beschikbare informatie zal met de cliënt moeten worden doorgenomen. In dit formulier staat informatie over de herkomst, familieleden, kwetsbaarheden en asielmotieven. Neem dit formulier door met je cliënt en kijk of alles goed ingevuld is. Het screeningsformulier is grotendeels door je cliënt zelf ingevuld op een tablet. Daarbij is een beperkt aantal talen beschikbaar. Zeker bij cliënten met niet veel voorkomende talen of cliënten die analfabeet zijn is het belangrijk om het formulier goed door te nemen. Let daarbij ook op de kwetsbaarheden en of die voldoende onderkend zijn.

Verder zal bij het intakegesprek informatie moeten worden gegeven over het nader gehoor. Dit deel van de intake zal niet wezenlijk verschillen met wat onder de huidige procedure wordt gedaan. Paragraaf 1.3.4 van de Best Practices Leidraad kan dan ook nog steeds gebruikt worden. Je geeft informatie over het doel van en de werkwijze tijdens het gehoor, de rol van de tolk en het soort vragen dat verwacht kan worden.

Na de intake kan het raadzaam zijn om de hulp van Vluchtelingenwerk in te schakelen. Zo kan er contact opgenomen worden met de documentalist op het aanmeldcentrum of de Helpdesk van Vluchtelingenwerk (zie ook paragraaf 13.2 BPL). Verder kan Vluchtelingenwerk behulpzaam zijn bij het verkrijgen van documenten uit het land van herkomst. Gelet op de korte termijnen waarbinnen gewerkt wordt en het feit dat je als advocaat na 12 juni meer weg zal zijn van kantoor is het handig dat Vluchtelingenwerk assisteert bij de onderbouwing.

Nabespreking nader gehoor

De nabespreking van het nader gehoor zal niet wezenlijk anders zijn dan nu. Paragraaf 1.4 van de huidige Best Practices Leidraad Asiel kan dus als handreiking worden gebruikt.

Groot verschil met de huidige procedure is dat het nader gehoor in zijn geheel wordt opgenomen (art. 14 lid 2 APV). Deze opname moet in ieder geval beschikbaar zijn in het dossier bij de rechtbank (art. 14 lid 6 APV). Het is nu nog niet duidelijk of de opname ook al beschikbaar is bij de nabespreking van het nader gehoor. Dit vraagt enige technische aanpassingen in het portaal van de IND. Als deze opname wel beschikbaar is bij de nabespreking kan deze worden gebruikt als er discussie is over vertalingen. Daarnaast kan de opname worden gebruikt als je cliënt opmerkingen heeft over het gedrag van de tolk of ambtenaar.

Na het nader gehoor volgt er bij een afwijzing niet eerst een voornemen. Als de IND de aanvraag wil afwijzen zal er meteen een beslissing genomen worden waartegen in beroep kan worden gegaan. Hierdoor kan het raadzaam zijn om naast de correcties en aanvullingen ook een uitgebreide toelichting te geven waarom de aanvraag zal moeten worden ingewilligd. In de versnelde en niet versnelde procedure zit er nog tijd tussen de nabespreking en het moment waarop de correcties moeten worden ingediend. Die tijd kan gebruikt worden om ondersteunende informatie op te vragen, bij voorbeeld bij de Helpdesk van Vluchtelingenwerk.

Er zullen zich zaken voordoen waarbij het niet mogelijk of wenselijk is om een volledige uitleg met onderbouwing mee te sturen. Het kan ook een strategie zijn om eerst af te wachten welke argumenten de IND gaat gebruiken bij een eventuele afwijzing om vervolgens in beroep te komen met een nadere onderbouwing. Het kan zonde van de tijd zijn om veel energie te steken in de onderbouwing van de geloofwaardigheid, terwijl deze niet ter discussie staat voor de IND, maar het draait om de gegrondheid van de vrees en andersom. De praktijk zal moeten uitwijzen hoe hier het beste mee omgegaan kan worden. In zijn algemeenheid kan wel worden gezegd dat je als advocaat het belang van je cliënt voor ogen moet houden en je cliënt gebaat is bij een zo spoedig mogelijke inwilliging. Dat zou pleiten voor een uitvoerige toelichting in de aanvraagfase.

Onder het Pact gelden korte termijnen voor het beroep. Daarnaast zal ook het tweestatusstelsel worden toegepast. Dat betekent dat nu ook bij een inwilliging op de grond in beroep gegaan kan worden. Het is aan te raden om bij de bespreking van het nader gehoor al te bespreken of en in welke gevallen je in beroep gaat. Als je niet in beroep wil gaan kan er tijdig een andere advocaat gezocht worden. Na de beslissing zal er weinig tijd zijn voor een bespreking voordat het beroep ingediend moet worden.

Beroep bij de rechtbank

De beroepstermijnen zijn in het Pact aanzienlijk korter. In de grensprocedure en de versnelde procedure moet er binnen een week beroep worden ingesteld, in de niet versnelde procedure binnen twee weken, tenzij er sprake is van een kennelijk ongegronde of niet ontvankelijke aanvraag. De beroepstermijn is dan ook een week.

Daarnaast gelden er korte behandelzeiten voor de rechtbank. Bij kennelijk ongegronde of niet ontvankelijke verzoeken en bij asielaanvragen in de versnelde procedure moet er binnen 4 weken na de indiening van het beroep een uitspraak zijn van de rechtbank. De termijn voor het indienen van de gronden zal dus kort zijn en kort na indiening zal ook de zitting plaatsvinden. In beroepen van asielaanvragen die in de niet versnelde procedure zijn behandeld en die niet kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk zijn moet binnen 23 weken na de indiening van het beroep uitspraak worden gedaan.

In beroep zal een ex nunc toets gelden. De rechtbank zal alle informatie die is ingebracht in de beroepsprocedure moeten meenemen. Het kan niet anders zijn dan dat de snelheid van de procedure onder het Pact en het verdwijnen van het voornemen gevolgen heeft voor de zorgvuldigheid van de procedure. Waar nu in de voornemenfase de argumenten worden uitgewisseld zal dat onder het Pact pas bij de rechtbank gebeuren. De inschatting is dat dit leidt tot meer zorgvuldigheids- en motiveringsgebreken in de besluiten.¹ De praktijk zal moeten uitwijzen hoe de rechtbank hier mee om zullen gaan. Beslissingen kunnen worden vernietigd, maar er kan ook voor worden gekozen om in de beroepsfase aanvullend te horen of een aanvullend besluit te vragen. Daarnaast komt er mogelijk een verplichting voor de rechter om ambtshalve de feiten als het recht ex nunc te onderzoeken.² Het is nu wachten of het Hof van Justitie de conclusie van de AG van 19 maart 2026³ overneemt. Mocht dat wel zo zijn dan kan dit gevolgen hebben voor de wijze waarop invulling gegeven gaat worden aan de beroepsprocedure in Nederland.

¹ Zie p. 47 Uitvoeringstoets afschaffen voornemen december 2024, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/09/23/ek-bijlage-7-uitvoeringstoets-afschaffen-voornemenprocedure>.

² Prejudiciële vragen in de zaken Ramodi en Karkik, C-7/25 en C-8/25.

³ In deze zaken is de AG op 19 maart 2026 tot de conclusie gekomen dat: *“een nationale rechter in eerste aanleg die de rechtmatigheid moet toetsen van een beslissing waarbij een verzoek om internationale bescherming als ongegrond is afgewezen, verplicht is om in voorkomend geval ambtshalve zowel de feitelijke als de juridische gronden van die beslissing volledig en ex nunc te onderzoeken op basis van de hem ter kennis gebrachte elementen van de zaak, zoals aangevuld of verduidelijkt na een procedure op tegenspraak, ongeacht of al deze elementen waren opgenomen in de middelen van het beroep waarmee het verzoek om rechterlijke toetsing werd ingeleid. Een dergelijk ambtshalve onderzoek moet een beoordeling omvatten van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig het toepasselijke Unierecht en van de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement.”*

Hoger beroep

Ook voor hoger beroep zijn de termijnen kort. Bespreek daarom op tijd met je cliënt of je wel of niet in hoger beroep gaat. De behandeling van het hoger beroep mag niet in Nederland worden afgewacht. Tegelijk met het hoger beroep zal dus een voorlopige voorziening moeten worden aangevraagd. Procedureel lijken er geen veranderingen in hoger beroep te zijn ten aanzien van de huidige procedure. Hoofdstuk 5 van de BPL kan dus nog steeds worden gebruikt als richtlijn voor het hoger beroep.

Conclusie

Het werk voor de advocaat zal er niet saaiër op worden onder het Pact. De bewijslast ligt nog steeds bij de asielzoeker, hoewel er ook nog steeds sprake is van een samenwerkingsplicht. Het onderbouwen van het asielrelaas blijft belangrijk. Er is alleen veel minder tijd om dit ook te doen. Dit betekent dat van de advocaat van begin af aan een actieve houding wordt verwacht, waarbij de advocaat initiatief neemt, anticipeert en goed communiceert met de cliënt. Daarnaast zal de procedure door de korte termijnen een goede planning vragen van de advocaat. Door de korte termijnen zal er weinig flexibiliteit zijn.

Bij het bovenstaande is er vanuit gegaan dat iedere schakel in het systeem voldoende capaciteit heeft en de termijnen ook haalt. In de verordeningen zijn geen consequenties verbonden aan het niet halen van de beslistermijn door de IND of de rechtbank. Uitzonderingen hierop zijn de grensprocedure waar het niet halen van de termijn er toe leidt dat toegang tot het grondgebied moet worden verleend (art. 51 lid 2 APV) en de overdrachtsprocedures onder de Asiel- en Migratiebeheerverordening. Een niet tijdige overdracht zal er toe leiden dat het asielverzoek inhoudelijk behandeld moet gaan worden.

De tijd zal leren of de procedure in deze vorm uitvoerbaar is of dat er toch wijzigingen gaan plaatsvinden in de praktijk.

Colofon

Auteur: Bart Toemen (advocaat en co-auteur Best Practices Leidraad Asiel)

Versie: 21 april 2026