

Vergaderjaar 2016–2017

34 544

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met aanpassing van in de procedure voor nareis geldende termijnen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 30 juni 2016 en het nader rapport d.d. 14 september 2016, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 juni 2016, no. 2016001036, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met aanpassing van in de procedure voor nareis geldende termijnen, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de verlenging van drie naar zes maanden van de termijn waarbinnen een nagereisd gezinslid van een vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning asiel is verleend, een zogenoemde nareisvergunning kan aanvragen of ten behoeve van dit gezinslid om nareis kan worden verzocht. Voorts wordt voorgesteld de beslistermijn te verlengen voor aanvragen om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf voor verblijf als gezinslid van een vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning asiel is verleend.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht het opnemen van een wettelijke grondslag om in bijzondere gevallen af te wijken van de aanvraagtermijn voor nareisaanvragen aangewezen. Voorts acht de Afdeling het nodig dat in de toelichting wordt verduidelijkt hoe voorlichting en communicatie zullen worden verbeterd, nu gebreken daarin worden aangewezen als de belangrijkste oorzaken van overschrijding van de aanvraagtermijn.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 juni 2016, nr. 2016001036, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 juni 2016, nr. W03.16.0150/II, bied ik U hierbij aan.

1. Verlenging aanvraagtermijn nareisaanvragen

a. Inleiding

Ingevolge de Vreemdelingenwet 2000, zoals deze thans luidt, kunnen gezinsleden van een vreemdeling in aanmerking komen voor een nareisvergunning, indien daartoe een verzoek is ingediend binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling een asielvergunning is verleend.² De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft in 2014 in een advies over het nareisbeleid opgemerkt begrip te hebben voor deze vrij korte wettelijke aanvraagtermijn en dat dit bovendien uiting geeft aan een zekere urgentie. Een spoedige hereniging van het gezin is van evident belang voor het welbevinden van de gezinsleden, alsmede voor hun integratie in de Nederlandse samenleving, aldus de commissie. Zij heeft daarbij wel aanbevolen om een wettelijke mogelijkheid te creëren om van die termijn af te wijken in gevallen waarin aannemelijk is gemaakt dat er gegronde redenen waren om de aanvraag niet binnen de termijn in te dienen.³ Het huidige interne, contra legem beleid waarbij de IND in incidentele gevallen van de wettelijke termijn afwijkt, acht de ACVZ juridisch problematisch en dus onwenselijk.

De regering heeft de aanbeveling van de ACVZ eind 2014 afgewezen, omdat volgens haar termijnoverschrijding nauwelijks voorkomt en het niet lastig is om tijdig een nareisaanvraag in te dienen. Bovendien kan termijnoverschrijding in bijzondere individuele gevallen verschoonbaar worden geacht en wordt – zo stelde de regering destijds – deze verschoonbaarheidstoets in nationale jurisprudentie toelaatbaar geacht.⁴ Als gevolg daarvan kon volgens de regering de wet op dit punt derhalve ongewijzigd blijven.

b. Verschoonbare termijnoverschrijding

In het wetsvoorstel stelt de regering voor de aanvraagtermijn voor nareisvergunningen tot zes maanden te verlengen.⁵ Uit de toelichting blijkt dat het voorstel samenhangt met de omstandigheid dat in de afgelopen jaren in een beperkt aantal gevallen een nareisaanvraag is ingediend nadat de daarvoor gestelde termijn was verstreken. Met

² Zie artikel 29, tweede en vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Het gaat hier zowel om aanvragen om een verblijfsvergunning asiel van gezinsleden die gelijktijdig met de vreemdeling aan wie een dergelijke verblijfsvergunning is verleend Nederland zijn ingereisd en gezinsleden die na verlening van die verblijfsvergunning zijn nagereisd, als om aanvragen om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf voor gezinsleden die nog nareis wensen.

³ Zie het advies «Na de vlucht herenigd. Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel» van de ACVZ van 31 oktober 2014, blz. 67 e.v. (https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/04/31-10-2014_ACVZ_Advies_41.pdf) en S. Vergeer, ACVZ-advies over het nareisbeleid en de kabinetsreactie, *Jaarboek Vreemdelingenrecht* 2015(1).

⁴ Zie de brief van de Staatssecretaris aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 18 december 2014, Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 1938, blz. 5–6. Daarin wordt verwezen naar – niet-gepubliceerde – uitspraken van de Rechtbank 's-Gravenhage, 2 juni 2014, AWB 13/31332; Rechtbank Oost-Brabant, 11 september 2014, AWB 14/700 en Rechtbank Oost-Brabant, 7 juli 2014, AWB 14/1443.

⁵ Artikel I, onderdeel B, van het voorstel. Dit voorstel is reeds aangekondigd in de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 27 november 2015, Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2086, blz. 3.

verlenging van de wettelijke aanvraagtermijn wordt volgens de toelichting getracht tegemoet te komen aan de toename van de aanvragen en de daarmee gepaard gaande hoge werkdruk bij partijen en personen die vreemdelingen adviseren en begeleiden bij het indienen van nareisaanvragen.⁶ Verlenging van de aanvraagtermijn zal termijnoverschrijding echter niet in alle gevallen kunnen voorkomen. Ook met de nieuwe termijn kunnen er gevallen zijn waarin de indiening na ommekomst van de termijn op grond van bijzondere individuele omstandigheden verschoonbaar kan worden geacht. Zo gaf de ACVZ in voormeld advies het voorbeeld van een asielzoeker die geen nareisaanvraag heeft ingediend omdat hij in de stellige overtuiging verkeerde dat een gezinslid was overleden, terwijl dit gezinslid later toch nog in leven blijkt te zijn. Onder het nieuwe wettelijke regime zal in dergelijke gevallen geen vergunning meer worden verleend omdat na verlenging van de aanvraagtermijn – zo blijkt uit de toelichting – geen verschoonbaarheidstoets meer zal worden toegepast.⁷ In gevallen als in voormeld voorbeeld kan indiening van een aanvraag na ommekomst van de termijn verschoonbaar worden geacht. In dat licht bezien adviseert de Afdeling om, in lijn met het hiervoor genoemde voorstel van de ACVZ met betrekking tot een wettelijke verschoonbaarheidsmogelijkheid, een wettelijke grondslag te creëren om in bijzondere gevallen van de aanvraagtermijn af te kunnen wijken.

c. Voorlichting

Volgens de toelichting is de belangrijkste oorzaak van termijnoverschrijding bij nareisaanvragen gelegen in gebrekkige voorlichting of miscommunicatie in de situatie waarin een vreemdeling vaak is aangewezen op ondersteuning door derden en zelf de Nederlandse taal nog niet of onvoldoende machtig is.⁸ Met de verlenging van de aanvraagtermijn wordt deze oorzaak niet weggenomen. In de toelichting wordt met het oog daarop geen aandacht besteed aan de vraag of en zo ja hoe, voorlichting en communicatie zullen worden verbeterd. De vraag rijst dan ook of de voorgestelde wijziging er voldoende aan bijdraagt termijnoverschrijding in de toekomst effectief te voorkomen. Daarbij is van belang dat – zoals hiervoor reeds aangegeven – na verlenging van de aanvraagtermijn overschrijdingen niet langer zullen worden geaccepteerd. De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

1. Verlenging aanvraagtermijn nareisaanvragen

Verschoonbare termijnoverschrijding

Indien een verzoek om gezinshereniging niet wordt ingediend binnen een termijn van drie maanden nadat de hoofdpersoon een asielvergunning is verleend, laat artikel 12, eerste lid van de Gezinsherenigingsrichtlijn⁹ het, kort gezegd, toe dat de algemene voorwaarden voor gezinshereniging worden gesteld. Er zijn geen internationale normen die ertoe verplichten een nareiziger na het verstrijken van die termijn zicht op een (afgeleide) asielvergunning te bieden. Nu deze termijn, om de in de memorie van toelichting gegeven redenen, tot zes maanden wordt verlengd, bestaat

⁶ Zie punten 1 en 2.1 van de memorie van toelichting bij het voorstel.

⁷ Zie punt 2.1 van de memorie van toelichting bij het voorstel. Daarbij is van belang dat de aanvraagtermijn voor nareisvergunningen een wettelijk vereiste is waaraan dient te worden voldaan om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 maart 2011 in zaak nr. 201004536/1/V1, ECLI:NL:RVS:2011:BP9273.

⁸ Zie punt 2.1 van de memorie van toelichting bij het voorstel.

⁹ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251).

teminder reden om bij een overschrijding ervan te beoordelen of deze verschoonbaar is. Dat na het verstrijken van de termijn van zes maanden geen (afgeleide) verblijfsvergunning asiel meer zal worden verleend, doet er niet aan af dat familieleden in uitzonderingsgevallen verblijf kan worden toegestaan; bijvoorbeeld indien de uit artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voortvloeiende verplichtingen daartoe nopen. Volledigheidshalve is dit in de toelichting opgenomen.

Voorlichting

Het wetsvoorstel bevat geen regels voor voorlichting en communicatie over nareis en zal daarin op zichzelf dan ook geen verandering aanbrengen. De bestaande situatie is dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in een folder over de Algemene Asielprocedure aangeeft dat een asielzoeker die een verblijfsvergunning krijgt, zijn eventuele familieleden kan laten overkomen. Ook staat in de folder vermeld dat Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) ook na de asielprocedure ondersteuning en informatie kan geven. Op het moment dat een verblijfsvergunning asiel wordt verleend, informeert de IND in een factsheet bij de beschikking dat de procedure voor nareis binnen drie maanden moet zijn opgestart, ook als de verblijfplaats van gezinsleden niet bekend is. Voor gedetailleerde informatie verwijst de IND de statushouder naar zijn of haar advocaat. Daarnaast benadert VWN statushouders actief in verband met een mogelijk op te starten nareis procedure. Desondanks komt het voor dat een nareisaanvraag te laat wordt ingediend. Dat zich fouten en onvolkomenheden in de communicatie voordoen is vooral een gevolg van de hoge instroom, ten gevolge waarvan nieuwe medewerkers en vrijwilligers zijn aangetrokken en bestaande medewerkers en vrijwilligers werkdruk ervaren bij het ondersteunen en adviseren van vergunninghouders bij het indienen van nareisaanvragen. Dit is in de toelichting nader verduidelijkt. Door verlenging van de aanvraagtermijn zullen de gevolgen van de toename van het aantal aanvragen en de daarmee gepaard gaande hogere werkdruk zich minder doen gevoelen en zullen zaken waarin sprake is van een termijnoverschrijding naar verwachting nauwelijks meer voorkomen.

2. Redactionele opmerkingen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

2. Redactionele opmerkingen

In artikel III is geregeld dat de artikelen van de wet of onderdelen daarvan gefaseerd in werking kunnen treden. Hiervoor is gekozen omdat uitvoeringstechnische redenen hiertoe kunnen nopen. Dit is volledigheidshalve ook vermeld in de memorie van toelichting.

3. Samenloopbepaling

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een samenloopbepaling op te nemen in het wetsvoorstel in verband met de samenloop ervan met het bij koninklijke boodschap van 19 januari 2015 ingediende voorstel van wet tot Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Strafrecht in verband met rechtsbescherming bij toegangswijgering, uitzonderingen op Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU 2008, L 348) en het herstel van enkele wetstechnische gebreken

(34 128). Deze samenloopbepaling is noodzakelijk geworden na de nota van wijziging van 30 juni 2016 bij het laatstgenoemde wetsvoorstel.¹⁰

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34 128, nr. 7.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.16.0150/II

- De noodzaak van *gefaseerde* inwerkingtreding die in artikel II is opgenomen toelichten, gelet op aanwijzing 178 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.