

Vergaderjaar 2022–2023

36 349

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken

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. 9 februari 2023 en het nader rapport d.d. 20 april 2023, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 december 2022, nr. 2022002657, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 februari 2023, nr. W16.22.00182/II, bied ik U hierbij aan.

Het advies is ook integraal opgenomen in dit nader rapport en cursief gedrukt. Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

Bij Kabinetsmissive van 5 december 2022, no. 2022002657, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken, in het bijzonder in het geval van gezinshereniging van een asielgerechtigde met zijn familie- en gezinsleden. De regering wil gebruikmaken van de mogelijkheden die het Unierecht hiertoe biedt. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een bepaling op grond waarvan het overschrijden van de aanvraagtermijn in nareiszaken niet wordt tegengeworpen indien die overschrijding op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is. De regering beoogt hiermee de

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.

desbetreffende rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de Vreemdelingenwet 2000 vast te leggen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt een opmerking over de voorgestelde verlenging van de beslistermijn voor aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf als familie- of gezinslid van een asielgerechtigde.

Zij merkt op dat het wetsvoorstel uitgaat van een langere beslistermijn dan is toegestaan onder het Unierecht en onvoldoende normeert hoe lang en onder welke omstandigheden die beslistermijn in individuele zaken nog verder kan worden verlengd. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling constateert verder dat het wetsvoorstel in de praktijk een stapeling van termijnen tot gevolg kan hebben, waardoor asielgerechtigden lang van hun familieleden gescheiden blijven. De Afdeling adviseert om toe te lichten hoe dit zich verhoudt tot het recht op familie- en gezinsleven en de belangen van het kind.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting daarop wenselijk.

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het advies van de Afdeling over het voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken. Het advies geeft aanleiding tot aanpassing van het wetsvoorstel, verduidelijking van de gemaakte keuzes in het wetsvoorstel en tot aanpassing van de memorie van toelichting. Hierna licht ik dat puntsgewijs toe.

1. Achtergrond en inhoud van de voorgestelde beslistermijnen

Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de zogenoemde «asieldeal» die de regering bij brief van 26 augustus 2022 heeft bekendgemaakt aan de Tweede Kamer.² De regering heeft in die brief een pakket aan maatregelen gepresenteerd waarmee zij wil werken aan beperking van de instroom en versnelling van de door- en uitstroom in de asielketen. Deze maatregelen zijn volgens de regering noodzakelijk met het oog op de toenemende instroom van asielzoekers en een tekort aan opvangplekken.³ Onderdeel van het pakket is het verlengen van beslistermijnen. De regering beoogt hiermee om de ontstane druk bij de IND en de opvang te verminderen.

Het wetsvoorstel verlengt allereerst de beslistermijn met betrekking tot aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) voor gezinshereniging met een asielgerechtigde. Zulke aanvragen kunnen in twee vormen worden ingediend:

- 1) als verzoek om een mvv nareis, waarmee de vreemdeling na aankomst in Nederland recht heeft op ambtshalve verlening van een afgeleide verblijfsvergunning asiel,⁴ en*
- 2) als verzoek om een mvv voor «reguliere» gezinshereniging, waarmee de vreemdeling na aankomst in Nederland recht heeft op ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning regulier onder de beperking*

² Kamerbrief van 26 augustus 2022, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2983.

³ Zie hierover ook het arrest van het Hof Den Haag van 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

⁴ Artikelen 28, derde lid, en 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000, en paragraaf C2/4.1.4 van de Vreemdelingencirculaire 2000. De verblijfsvergunning hoeft niet afzonderlijk te worden aangevraagd en wordt ingevolge artikel 3.105a van het Vreemdelingenbesluit 2000 verleend met ingang van de dag nadat de mvv nareis aan de vreemdeling is afgegeven.

«verblijf als familie- of gezinslid» (hierna gezamenlijk aangeduid als: mvv nareis).⁵

De wettelijke beslistermijn voor beide mvv-aanvragen bedraagt op dit moment 90 dagen. De Staatssecretaris kan die termijn in individuele zaken verlengen met ten hoogste 3 maanden.⁶ Het wetsvoorstel wijzigt de wettelijke beslistermijn in een periode van maximaal 9 maanden, en regelt dat die termijn in individuele zaken nog kan worden verlengd als bijzondere omstandigheden zich voordoen die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag.⁷

Deze beslistermijn moet overigens worden onderscheiden van de tijdelijke nareismaatregel waarover de Afdeling bestuursrechtspraak op 8 februari 2023 heeft geoordeeld.⁸ Die nareismaatregel introduceerde een afgifte-termijn op basis waarvan de Staatssecretaris, nadat hij positief op een aanvraag om een mvv nareis had beslist, maximaal 6 maanden de tijd had om die mvv daadwerkelijk af te geven. De in dit wetsvoorstel genoemde beslistermijn gaat over een eerder stadium in de nareisprocedure, namelijk het stadium waarin de Staatssecretaris nog moet beslissen op de aanvraag om een mvv nareis.

Voor aanvragen om een verblijfsvergunning asiel bedraagt de wettelijke beslistermijn 6 maanden. Deze termijn kan naar huidig recht maximaal twee keer worden verlengd: een keer met 9 maanden en vervolgens nog eens met 3 maanden.⁹ Het wetsvoorstel neemt de vaste volgorde hierin weg, zodat de Staatssecretaris niet eerst een verlenging met 9 maanden hoeft te rechtvaardigen voordat hij toekomt aan een verlenging met 3 maanden.¹⁰ Dit heeft volgens de toelichting tot gevolg dat de Staatssecretaris voortaan drie keer de beslistermijn kan verlengen: een keer met 3 maanden, een keer met 9 maanden en vervolgens nog een keer met 3 maanden.¹¹

Uit de toelichting blijkt dat het voorstel niet in (internet)consultatie is gebracht in verband met de noodzaak van spoedige inwerkingtreding. Er is ook geen advies ingewonnen bij rechtstreeks betrokken organisaties, zoals de Adviesraad Migratie, terwijl dit op grond van de Vreemdelingenwet 2000 wel in de rede had gelegen.¹² Voorts blijkt uit de toelichting dat er geen uitvoeringstoets is verricht. In hoeverre het wetsvoorstel voorziet in een behoefte bij de IND en het COA, kan dan ook niet worden vastgesteld.

Gelet op de noodzaak van spoedige inwerkingtreding van de maatregelen in dit voorstel is de advies- en consultatiefase, alsook advisering door de Adviesraad Migratie, inderdaad overgeslagen. De regering heeft daarbij in aanmerking genomen dat de Afdeling in eerdere wetstrajecten reeds advies heeft uitgebracht bij alle onderdelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

⁵ Artikel 14, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 3.13 e.v. van het Vreemdelingenbesluit 2000.

⁶ Artikel 2u, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁷ Voorgesteld artikel 2u, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁸ IND-informatiebericht 2022/90 en de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:506, ECLI:NL:RVS:2023:507 en ECLI:NL:RVS:2023:508. De regering probeerde met deze maatregel tijd te winnen om voor vreemdelingen geschikte huisvesting te vinden.

⁹ Artikel 42, vierde en vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹⁰ Voorgesteld artikel 42, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, onderdeel C.

¹² Artikel 2, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000. De Adviesraad Migratie heeft wel gereageerd op de «asieldeal». Zie Adviesraad Migratie, Schurende maatregelen. Signalering over aangekondigde maatregelen in reactie op de asielopvangcrisis, Den Haag 2022.

De verlenging van de beslistermijn voor aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf in nareiszaken (onderdeel A van het wetsvoorstel) was opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Vw 2000 in verband met aanpassing van in de procedure voor nareis geldende termijnen, welk wetsvoorstel is ingetrokken bij brief 12 juli 2019. De Afdeling heeft op 30 juni 2016 advies uitgebracht over dat wetsvoorstel. Het advies van de Afdeling bij dat wetsvoorstel om een wettelijke verschoonbaarheidsmogelijkheid te creëren om in bijzondere gevallen van de aanvraagtermijn te kunnen afwijken, is in onderhavig wetsvoorstel overgenomen (onderdeel B van het wetsvoorstel).¹³

Voorts heeft de Afdeling op 3 februari 2021 geadviseerd over het voorstel van wet tot wijziging van de Vw 2000 teneinde te voorzien in herziening van de regels voor niet tijdig beslissen, waarvan de verlenging van de beslistermijn voor aanvragen om een verblijfsvergunning in asielzaken onderdeel uitmaakt (onderdeel C van onderhavig wetsvoorstel). Dit wetsvoorstel is voorafgaand aan advisering door de Raad van State overigens in consultatie gebracht. In paragraaf 10.9 van de memorie van toelichting is inhoudelijk gereageerd op wat – onder meer – de Adviesraad Migratie over het betreffende onderdeel heeft opgemerkt.¹⁴ Het wetsvoorstel is momenteel aanhangig bij de Tweede Kamer. De verlenging van de beslistermijn voor aanvragen om een verblijfsvergunning in asielzaken is ook in onderhavig wetsvoorstel opgenomen, voor het geval dat dit wetsvoorstel sneller door de Tweede Kamer en daarna door de Eerste Kamer zal worden behandeld.

De IND heeft geen ex ante toets op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel verricht. De reden is dat de uitvoerbaarheid evident is voor de IND en de IND zo spoedig mogelijk wenst te starten met de uitvoering van dit wetsvoorstel, indien beide Kamers der Staten-Generaal het wetsvoorstel aanvaarden. Met het oog daarop is de IND reeds gestart met het treffen van de benodigde voorbereidingen in de uitvoeringspraktijk.

De regering heeft de memorie van toelichting op voornoemde punten verduidelijkt.

2. Beoordeling verlenging beslistermijn mvv nareis

De beslistermijn voor aanvragen om een mvv nareis bedraagt nu 90 dagen, verlengbaar met uiterlijk drie maanden.¹⁵ Het wetsvoorstel stelt de beslistermijn vast op negen maanden, verlengbaar in geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de aanvraag. Toegelicht wordt dat de termijn van 90 dagen in de praktijk niet meer kan worden gehaald als gevolg van een hoge instroom van asielzoekers in Nederland en een ingewikkelder beoordelingskader dan voorheen. Zo heeft het beoordelingskader een meer integraal karakter gekregen, waarbij de samenwerkingsplicht tussen overheid en vreemdeling centraal staat en in beginsel alle vormen van bewijs moeten worden betrokken.¹⁶ De regering benadrukt overigens wel, dat de Staatssecretaris ook als het wetsvoorstel wordt aangenomen er naar blijft streven zo spoedig mogelijk op aanvragen te beslissen, en dat

¹³ Kamerstukken II, 2016/17, 34 544, nrs. 4 en 6.

¹⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 35 749, nrs. 3 en 4.

¹⁵ Artikel 2u, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹⁶ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:245.

de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen naar meer dan negen maanden strikt en per individueel geval moet worden geïnterpreteerd.¹⁷

De Afdeling onderkent dat de regering in een moeilijke situatie zit als gevolg van enerzijds een toenemende instroom van asielzoekers en anderzijds een tekort aan personeel bij de IND. Zo is de verwachting dat het aantal aanvragen om een mvv nareis de komende jaren hoger zal zijn dan wat de IND jaarlijks kan verwerken.¹⁸ Het verlengen van de beslistermijn brengt hier strikt genomen geen verandering in, maar biedt wel ademruimte aan de IND, die vermoedelijk vaker de beslistermijn zal halen en zodoende minder vaak zal worden geconfronteerd met procedures over niet tijdig beslissen. Het is dan ook begrijpelijk dat de regering gebruik wil maken van de mogelijkheden die de Gezinsherenigingsrichtlijn hiertoe biedt. Daarbij ligt het in de rede dat voormelde ademruimte wordt benut om de capaciteit bij de IND te verbeteren.

De Gezinsherenigingsrichtlijn laat een maximumtermijn van 9 maanden toe en biedt daarnaast de mogelijkheid dat die termijn in bijzondere omstandigheden nog wordt verlengd.¹⁹ Het wetsvoorstel wijkt in zoverre van de richtlijn af dat het regelt wanneer een besluit moet worden genomen, en niet ook wanneer de betrokken vreemdeling van dat besluit in kennis wordt gesteld. Daarnaast roept het wetsvoorstel de vraag op in welke gevallen de termijn mag worden verlengd tot een periode van meer dan 9 maanden, en welke tijdslimiet aan een dergelijke verlenging wordt gesteld. De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Tijdig in kennis stellen

De in het wetsvoorstel neergelegde termijn regelt wanneer op een aanvraag om een mvv nareis moet worden beslist, namelijk binnen 9 maanden. De Gezinsherenigingsrichtlijn vereist evenwel dat de betrokken vreemdeling al binnen de termijn van 9 maanden van het besluit in kennis wordt gesteld. Lidstaten kunnen die termijn dus niet volledig gebruiken voor het beslissen op de aanvraag.²⁰ De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen, zodat niet alleen binnen de termijn wordt beslist, maar de betrokken vreemdeling bovendien binnen de termijn van het besluit in kennis wordt gesteld.

De regering volgt het advies van de Afdeling op en past het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op dit punt aan. In het voorgestelde artikel 2u, vierde lid, Vw 2000 (onderdeel A van het wetsvoorstel) is nu geregeld dat de beslissing op een aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf in nareiszaken zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen negen maanden bekend wordt gemaakt. Dat betekent dat binnen deze termijn het besluit op de aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf moet zijn genomen en de aanvrager daar schriftelijk van in kennis moet zijn gesteld.

¹⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1, onder verwijzing naar de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende richtsnoeren voor de toepassing van Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, Brussel, 3 april 2014, COM (2014) 210 final, p. 10.

¹⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid, Meerjaren Productie Prognose 2022–2, 22 september 2022, p. 17.

¹⁹ Artikel 5, vierde lid, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

²⁰ Artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Vergelijk het advies van de Raad van State van 18 juni 2010 over het Besluit modern migratiebeleid (W03.10.0135/II), Stcrt. 2010, nr. 12229, punt 5.a.

Op grond van artikel 2p, eerste lid, Vw 2000 kan de machtiging tot voorlopig verblijf worden verleend aan de vreemdeling ten aanzien van wie is aangetoond dat hij voldoet aan de vereisten voor toegang en verlening van een verblijfsvergunning. Uit artikel 2r, eerste lid, Vw 2000 volgt dat de aanvrager schriftelijk in kennis wordt gesteld van het besluit tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf. De schriftelijke kennisgeving van de verlening geldt als de bekendmaking van het besluit op de aanvraag als bedoeld in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).²¹ De aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf kan ingevolge artikel 2q, eerste lid, Vw 2000 worden geweigerd indien de vreemdeling niet aan de voorwaarden voldoet. Ook de weigering tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf moet zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen negen maanden bekend worden gemaakt. Uit artikel 3:41, eerste lid, Awb volgt dat de bekendmaking van de weigering geschiedt door toezending of uitreiking aan de aanvrager.

Een machtiging tot voorlopig verblijf kan ingevolge artikel 2r, eerste lid, Vw 2000 tot uiterlijk drie maanden na dagtekening van de kennisgeving worden afgegeven. Ingevolge artikel 2v, Vw 2000 wordt de machtiging tot voorlopig verblijf aangebracht in het document voor grensoverschrijding van de vreemdeling op wie de machtiging betrekking heeft. Artikel 2r, tweede lid, Vw 2000 bepaalt dat de geldigheidsduur van een machtiging tot voorlopig verblijf ten hoogste 90 dagen bedraagt vanaf de datum van afgifte. De vreemdeling heeft dus 90 dagen de tijd om Nederland in te reizen na afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf.

b. Termijn langer dan negen maanden

Het wetsvoorstel beoogt niet alleen de wettelijke beslistermijn te verlengen naar 9 maanden, maar aan de Staatssecretaris ook de mogelijkheid te bieden om die termijn in een concrete zaak te verlengen.²²

Op zichzelf is juist dat de Gezinsherenigingsrichtlijn deze verlengingsmogelijkheid toestaat en geen nadere eisen stelt dan dat zich bijzondere omstandigheden voordoen die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag.²³ De lidstaten hebben derhalve een zekere ruimte om in het nationale recht te bepalen wanneer dergelijke bijzondere omstandigheden zich voordoen en hoe lang de verlenging van de beslistermijn mag voortduren. Die ruimte wordt evenwel begrensd door onder meer de – mede in mensenrechtenverdragen vervatte – beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en doeltreffendheid, alsmede het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.²⁴ Ook als een lidstaat – zoals hier het geval is – gebruikmaakt van zijn nationale bevoegdheid om het beschermingsniveau dat verdergaat dan door het Unierecht vereist is, ongedaan te maken, dienen deze beginselen te worden nageleefd.²⁵

²¹ Hiermee wordt aangesloten op de wijze van implementatie van beslistermijnen uit andere EU-richtlijnen in artikel 2u, tweede en derde lid, Vw 2000.

²² Dit stond niet in een eerder, in de memorie van toelichting vermeld, wetsvoorstel waarover de Afdeling op 30 juni 2016 heeft geadviseerd. Zie Kamerstukken II 2016/17, 34 544, nrs. 1–5. Dit wetsvoorstel is ingetrokken bij Kamerbrief van 12 juli 2019, Kamerstukken II 2018/19, 34 544, nr. 6.

²³ Artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

²⁴ Zie artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De duur van de beslistermijn moet volgens het beginsel van procedurele autonomie door de lidstaten worden bepaald met inachtneming van de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid. Deze beginselen zijn voor het eerst verwoord in het arrest van het Hof van Justitie EU van 16 december 1976, Rewe, ECLI:EU:C:1976:188.

²⁵ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1810, onder 7.1 en 7.2.

Dit betekent ten eerste dat duidelijk moet zijn wanneer sprake is van voornoemde bijzondere omstandigheden. Het wetsvoorstel bevat geen concrete normering, terwijl die normering, mede gezien de voorbeelden vermeld in de toelichting, zeer wel mogelijk is.²⁶ Ten tweede moet het voor vreemdelingen voorzienbaar zijn hoe lang de verlenging van de beslistermijn voortduurt. Ten slotte mag een eventuele verlenging van de beslistermijn het asielgerechtigden en hun gezinsleden niet praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maken om het recht op nareis uit te oefenen. Een ongelimiteerde verlengingsmogelijkheid voor de Staatssecretaris zou hier wel toe kunnen leiden (zie ook punt 3 van dit advies).

De Afdeling adviseert om in het wetsvoorstel nader te normeren wanneer zich bijzondere omstandigheden voordoen die een verlenging van de beslistermijn tot meer dan 9 maanden rechtvaardigen, en om aan die verlengingsmogelijkheid een concrete tijdslimiet te stellen.²⁷

De regering volgt de Afdeling in het standpunt dat de verlengingsmogelijkheid in geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag uit de Gezinsherenigingsrichtlijn, wordt begrensd door onder meer de – mede in mensenrechtenverdragen vervatte – beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en doeltreffendheid, alsmede het recht op een doeltreffende voorziening in rechte – zoals neergelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Wanneer de IND de verlengingsmogelijkheid toepast in een concrete nareiszaak in geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag, zal dat inderdaad steeds moeten geschieden met inachtneming van deze beginselen. Daarbij zal de IND telkens op basis van de feiten en omstandigheden van een specifieke zaak strikt en per individueel geval moeten motiveren dat en waarom er sprake is van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag. Deze motivering is immers nodig om de verlenging te rechtvaardigen. Ook ligt in de rede dat de IND bij een beroep op de verlengingsmogelijkheid zicht geeft op de termijn waarbinnen de behandeling van de aanvraag kan worden afgerond.

Het Unierecht, in het bijzonder de tekst van artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn en de uitleg die de Europese Commissie daaraan geeft in de aangehaalde richtsnoeren, nopen er echter niet toe deze begrenzing op wetsniveau aan te brengen. Als de Uniewetgever het in het licht van voornoemde beginselen noodzakelijk had geacht de door de Afdeling voorgestelde begrenzing in het lidstatelijk recht te laten verankeren, zou de opdracht daartoe in de Gezinsherenigingsrichtlijn zijn gegeven. De Uniewetgever formuleert op het terrein van het migratierecht immers regelmatig gedetailleerde bepalingen over beslistermijnen en de begrenzing daarvan. Een voorbeeld daarvan is artikel 11, eerste lid, van de richtlijn kennismigranten waarnaar de Afdeling in haar advies verwijst.

Evenmin verplichten artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het arrest Rewe waarnaar de Afdeling verwijst, tot aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt. Anders dan de Afdeling aangeeft, is er in dit wetsvoorstel namelijk geen sprake van gebruikmaking van een nationale bevoegdheid om het beschermingsniveau dat verdergaat dan het Unierecht vereist, ongedaan te maken. Artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt lidstaten een mogelijkheid voor verlenging van de beslistermijn in complexe zaken, een mogelijkheid

²⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

²⁷ Vergelijk voor een dergelijke tijdslimiet artikel 45g, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

die door Nederland niet eerder is benut. Het ongedaan maken van een hoger nationaal beschermingsniveau dan het Unierecht vereist, moet volgens de regering worden onderscheiden van het optimaliseren van bestaande procedurele mogelijkheden die het Unierecht uitdrukkelijk biedt. Dit laatste komt volgens de regering niet in strijd met het beginsel van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

Het Unierecht staat er uiteraard niet aan de weg vreemdelingen een hoger nationaal beschermingsniveau te bieden door in de wet gronden voor de toepassing van de verlengingsmogelijkheid en een tijdslimiet te regelen. De regering kiest daar niet voor. Onderhavig wetsvoorstel beoogt, als gezegd, de ruimte die het Unierecht biedt om beslistermijnen te verlengen optimaal te benutten. De door de Afdeling voorgestelde begrenzing zou juist een nationaalrechtelijke beperking betekenen van die ruimte. Nareiszaken zijn momenteel talrijk en naar hun aard onvoorspelbaar, divers en complex. Bij opneming in de wet van de voorbeelden die in de memorie van toelichting zijn vermeld, is onvermijdelijk dat er situaties buiten beeld blijven. Ook het opnemen van een tijdslimiet in de wet verdraagt zich moeilijk met het feit dat juist over bijzondere omstandigheden in complexe nareiszaken niet in het algemeen te zeggen is hoe lang deze kunnen of zullen duren.

Desalniettemin ziet de regering in het advies van de Afdeling aanleiding om de gronden voor deze verlengingsmogelijkheid en tussentijdse berichtgeving over de voortgang van de behandeling van de aanvraag nader te specificeren in het beleid van de IND. De vreemdeling krijgt daarmee vooraf meer duidelijkheid over de toepassing van de verlengingsmogelijkheid en de voortgang van de behandeling van zijn zaak in een nareissituatie.

3. Stapeling van termijnen en het recht op familie- en gezinsleven

Het wetsvoorstel stelt de beslistermijn voor aanvragen om een mvv nareis vast op 9 maanden en maakt het mogelijk om die termijn in bijzondere omstandigheden te verlengen (zie punt 2 van dit advies). Daarnaast versoepelt het wetsvoorstel de mogelijkheden voor de Staatssecretaris om in asielvergunningprocedures een langere beslistermijn te hanteren dan de standaard beslistermijn van 6 maanden. In verscheidene reacties op de zogenoemde «asieldeal» wordt gewezen op de stapeling van termijnen die zo ontstaat.²⁸ Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, kan het beduidend langer duren dan nu voordat een asielgerechtigde wordt herenigd met zijn gezin. Hierbij dient te worden bedacht dat een asielgerechtigde al een bepaalde periode van zijn gezin is gescheiden op het moment dat hij zijn asielaanvraag indient (de periode waarin hij naar Nederland vluchtte)²⁹ en dat eventuele bezwaar- en beroepsprocedures de asiel- en nareisprocedure nog langer kunnen laten duren.³⁰

²⁸ Zie College voor de Rechten van de Mens, «De overheid mag gezinshereniging van vluchtelingen niet vertragen», mensenrechten.nl 30 augustus 2022; VAJN & SVMA, «Standpunt asieldeal», vajn.org 3 september 2022; Commissie Meijers, «Reactie van de Commissie Meijers op de Kamerbrief inzake besluitvorming omtrent de opvangcrisis», commissiemeijers.nl 5 september 2022; Kinderombudsman, «Maatregel gezinshereniging nieuwe asieldeal in strijd met Kinderrechtenverdrag», kinderombudsman.nl 7 september 2022; Adviesraad Migratie, Schurende maatregelen. Signalering over aangekondigde maatregelen in reactie op de asielopvangcrisis, Den Haag 2022.

²⁹ Vergelijk de arresten van het EHRM van 9 juli 2021, M.A. t. Denemarken, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718, JV 2021/175 m.nt. Aarras, paragraaf 179, en 20 oktober 2022, M.T. e.a. t. Zweden, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518, JV 2022/219 m.nt. Klaassen, paragraaf 67.

³⁰ De redelijke termijn voor het bezwaar, beroep en hoger beroep samen bedraagt vier jaar. Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 10 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2515.

Allereerst heeft de Staatssecretaris uitgaande van het wetsvoorstel 6 maanden de tijd om op de asielaanvraag van de gezinshereniger/referent te beslissen. Deze termijn kan ingevolge het wetsvoorstel in bijzondere gevallen met 3 maanden worden verlengd. Vervolgens kan vanwege de complexiteit van de zaak een verdere verlenging met 9 maanden plaatsvinden, die op grond van het wetsvoorstel in bijzondere gevallen nogmaals met 3 maanden verlengd kan worden. De termijn voor het beslissen op een asielaanvraag kan dus 21 maanden bedragen.³¹ Als op de asielaanvraag positief wordt beslist, heeft de Staatssecretaris vervolgens 9 maanden tijd voor de besluitvorming inzake de mvv nareis. Ook die termijn kan ingevolge het wetsvoorstel in complexe zaken worden verlengd.

De toelichting gaat niet in op deze stapeling van termijnen. Een daaruit voortvloeiende lange scheiding van gezinsleden doet afbreuk aan het nuttig effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn en raakt wezenlijk aan de rechten vervat in artikel 8 van het EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (recht op familie- en gezinsleven).³² Zo leidt het EHRM uit artikel 8 van het EVRM af dat gezinsherenigingsaanvragen met de nodige flexibiliteit, snelheid en effectiviteit moeten worden behandeld.³³

Bij de beantwoording van de vraag of de staat aan deze positieve verplichting heeft voldaan, verricht het EHRM een «fair balance»-toets. Daarbij gaat het EHRM na of de staat, alles in overweging genomen, een goed evenwicht heeft bereikt tussen de belangen van het individu en die van de samenleving als geheel. De staat moet die belangenafweging niet alleen maken bij de individuele beoordeling in een concrete zaak, maar ook bij de gedurende het wetgevingsproces te maken keuzes.³⁴ In dat kader dienen de belangen van het kind, zoals vastgelegd in het Verdrag inzake de rechten van het kind en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, een eerste overweging te vormen.³⁵

Als een aanvraag om gezinshereniging afkomstig is van een toegelaten vluchteling, zoals het geval is bij nareis, dient bij de belangenafweging te worden betrokken dat objectieve belemmeringen in de weg staan aan het uitoefenen van het recht op familie- en gezinsleven in het land van herkomst. Ook is van belang dat een vluchteling, die veelal in allerijl uit zijn land van herkomst is gevlucht, doorgaans niet in staat is om zijn gestelde familiale relaties met documenten te onderbouwen. Deze

³¹ Zie de memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, onderdeel C. De Staatssecretaris maakt al gebruik van de mogelijkheid om de beslistermijn voor asielzaken krachtens artikel 42, vierde lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 generiek, dus voor alle asielzoekers, te verlengen met negen maanden. Zie de Kamerbrief van 26 augustus 2022, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2983, pp. 7–8, en paragraaf C1/2.13 van de Vreemdelingencirculaire 2000.

³² Zie punt 2 van de considerans van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

³³ Arresten van het EHRM van 10 juli 2014, Tanda-Muzinga t. Frankrijk, ECLI:CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, en Mugenzi t. Frankrijk, ECLI:CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, EHRC 2014/225 m.nt. Woltjer. Zie meer algemeen ook artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het arrest van het Hof van Justitie EU van 8 mei 2014, H.N., ECLI:EU:C:2014:302, NJ 2014/384 m.nt. Mok, punten 49, 50 en 56, over het recht op behoorlijk bestuur en een behandeling van zaken binnen een redelijke termijn.

³⁴ Zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 9 juli 2021, M.A. t. Denemarken, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718, JV 2021/175 m.nt. Aarras, paragraaf 148.

³⁵ Artikel 24, tweede lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 3, eerste lid, van het Verdrag inzake de rechten van het kind en de arresten van het EHRM van 30 juli 2013, Berisha t. Zwitserland, ECLI:CE:ECHR:2013:0730JUD000094812, paragraaf 51, 10 oktober 2014, Senigo Longue e.a. t. Frankrijk, ECLI:CE:ECHR:2014:0710JUD001911309, paragraaf 62, en 20 oktober 2022, M.T. e.a. t. Zweden, ECLI:CE:ECHR:2022:1020JUD002210518, JV 2022/219 m.nt. Klaassen, paragraaf 82. Zie ook artikel 5, vijfde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

*omstandigheden maken volgens het EHRM en het Hof van Justitie van de Europese Unie dat gezinsherenigingsaanvragen van vluchtelingen met een grotere voortvarendheid en welwillendheid moeten worden behandeld dan aanvragen van andere vreemdelingen.³⁶ Eenzelfde internationale consensus is er nog niet waar het gaat om vreemdelingen met een subsidiaire beschermingsstatus,³⁷ maar gelet op het zogeheten «*éénstatusstelsel*» dat Nederland hanteert, kan de Staatssecretaris die vreemdelingen niet anders behandelen dan vluchtelingen.*

De Afdeling adviseert om in de toelichting expliciet aandacht te besteden aan voornoemde stapeling van termijnen, toe te lichten hoe die stapeling zich verhoudt tot het Unierecht en internationale mensenrechtenverdragen, en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

Het is een realiteit dat het momenteel in veel asiel- en nareiszaken niet lukt om binnen de wettelijke termijnen te beslissen op aanvragen om verblijf van asielzoekers en hun gezinsleden. De regering is zich ervan bewust dat asielzoekers en hun gezinsleden die zich in het buitenland bevinden, daardoor lang in spanning zitten over hun verblijfsaanvraag. Bij brief van 3 februari 2023 heb ik de Tweede Kamer laten weten dat het aantal eerste asielaanvragen in de afgelopen jaren sterk is gestegen.³⁸ De IND heeft hier onvoldoende capaciteit voor en opschaling kost tijd. In mijn brieven van 1 juli 2022³⁹ en 4 november 2022 heb ik de Tweede Kamer voorts aangegeven dat de IND in de afgelopen jaren fors heeft geïnvesteerd in het vergroten van de benodigde capaciteit voor de productie. De personele capaciteit van de IND is de afgelopen jaren steeds gegroeid, en zal in 2023 ook verder groeien, maar is aan een maximum gebonden vanwege het absorptievermogen van de organisatie. Naar verwachting zal de asielinstroom ook in 2023 hoog blijven en de beslis capaciteit van de IND ruim overstijgen. Het is niet realistisch om in het komende jaar te verwachten dat de IND de asielaanvragen zorgvuldig kan behandelen binnen de standaard wettelijke termijn van zes maanden.

Dat het in de praktijk momenteel vaak voorkomt dat niet tijdig wordt beslist in individuele asiel- en nareiszaken, maakt volgens de regering echter niet dat dit wetsvoorstel op zich zorgt voor een onrechtmatige stapeling van wettelijke termijnen. De beslistermijnen in asiel- en nareiszaken vloeien vrijwel geheel voort uit het Unierecht (voor zover hier relevant: de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Procedurerichtlijn); de nationale wetgeving – waaronder dit wetsvoorstel – is daar de implementatie van. De cumulatieve effecten van Unierechtelijke termijnen zijn door de Uniewetgever reeds ook in samenhang beschouwd en in overeenstemming geacht met artikel 8 van het EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (recht op familie- en gezinsleven). Een andere interpretatie zou betekenen dat een lidstaat bij de implementatie van richtlijnen die afweging zelf zou moeten maken. Dat zou indruisen tegen het doel van richtlijnen, namelijk harmonisatie van lidstatelijk recht.

³⁶ Zie bijvoorbeeld het arrest van het EHRM van 10 juli 2014, *Tanda-Muzinga t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2014:0710JUD000226010, paragraaf 75, en de arresten van het Hof van Justitie EU van 7 november 2018, *K&B*, ECLI:EU:C:2018:877, JV 2019/3 m.nt. Strik, punt 53, en 13 maart 2019, *E*, ECLI:EU:C:2019:192, JV 2019/88 m.nt. Strik, punten 65 en 66. Het belang van instandhouding van het gezin komt ook tot uitdrukking in artikel 23 van de Kwalificatierichtlijn.

³⁷ Arrest van het EHRM van 9 juli 2021, *M.A. t. Denemarken*, ECLI:CE:ECHR:2021:0709JUD000669718, JV 2021/175 m.nt. Aarras, paragrafen 153 t/m 160. Zie ook artikel 3, tweede lid, onder c, van de Gezinsherenigingsrichtlijn, waaruit volgt dat de richtlijn niet van toepassing is als de gezinshereniger/referent een subsidiair beschermde is.

³⁸ *Kamerstukken II*, 2022/23, 19 637, nr. 3068.

³⁹ *Kamerstukken II*, 2022/23, 19 637, nrs. 2914 en 3006.

In dit licht begrijpt de regering punt 2 van de considerans van de Gezinsherenigingsrichtlijn anders de Afdeling, namelijk zo dat de Uniewetgever reeds heeft bepaald dat de beslistermijn met verlengingsmogelijkheid uit deze richtlijn – en daarmee ook de implementatie daarvan in lidstatelijk recht – in overeenstemming is met artikel 8 van het EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het is feitelijk juist dat het door het implementeren van een langere beslistermijn met een verlengingsmogelijkheid uit artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn langer kan duren dan nu voordat een asielgerechtigde wordt herenigd met zijn gezin, maar de implementatie doet op zichzelf genomen geen afbreuk aan het nuttig effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn dan wel de rechten vervat in artikel 8 van het EVRM, het Verdrag inzake de rechten van het kind en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De door de Afdeling in het advies vermelde jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens bevat volgens de regering ook geen aanwijzingen voor onrechtmatige stapeling van wettelijke termijnen. In de arresten M.A. t. Denemarken en M.T. e.a. t. Zweden stonden wettelijke maatregelen centraal die een wachttijd van drie, resp. twee jaar invoerden voor gezinshereniging van subsidiair beschermden. Daarvan is in onderhavig wetsvoorstel geen sprake.

Het voorgaande neemt uiteraard niet weg dat de toepassing van de beslistermijnen en verlengingsmogelijkheden in individuele asiel- en nareiszaken in overeenstemming moet zijn met het Unierecht en internationale mensenrechtenverdragen. Zoals hiervoor is aangegeven, staat de uitvoering door de IND daarbij voor grote uitdagingen. De inspanningen zijn en blijven erop gericht tijdige besluitvorming bij de IND te bevorderen en te waarborgen. De belangrijkste maatregelen daartoe zijn gelegen in het vergroten van de beslis capaciteit en het verbeteren van de doorlooptijden van procedures. Onderhavig wetsvoorstel moet daaraan bijdragen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

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 Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg