



SJenV

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

nota

Alleenstaande minderjarigen nareis

Datum
15 februari 2021

Ons kenmerk

1. Doel nota

Ter instemming: voorgenomen wijziging in de beslispraktijk van nareis.

2. Aanleiding, gevraagde actie(s) en advies

Recentelijk heeft stichting Nidos enkele afwijzingen in nareiszaken onder de aandacht gebracht. In deze casussen hebben minderjarigen met een verblijfsvergunning een nareisaanvraag ingediend. Het gaat veelal om statushouders met de Syrische en Eritrese nationaliteit. De nareisaanvragen zijn afgewezen, omdat de minderjarigen werden opgevangen bij familieleden en om die reden niet als alleenstaand werden beschouwd.

Hoewel deze werkwijze mogelijk juridisch te verdedigen valt, is ook een andere interpretatie van de geldende wet- en regelgeving mogelijk en meer voor de hand liggend. Daarnaast heeft de huidige werkwijze enkele nadelige praktische consequenties.

Ik verzoek u daarom akkoord te gaan met het voorstel de huidige werkwijze in algemene zin los te laten en alleen nog in uitzonderlijke gevallen toe te passen en het uitgangspunt aan te nemen dat wanneer Nidos de voogdij en het gezag over een amv draagt, de amv ook in het nareiskader daadwerkelijk alleenstaand is.

3. Toelichting op het advies

Huidige werkwijze

De minderjarige vreemdeling die Nederland in reist zonder ouders of andere persoon die het gezag over het kind heeft, wordt conform de Opvangrichtlijn, indien mogelijk, opgevangen bij familieleden die ook in Nederland verblijven. Na vergunning verlening dient de minderjarige vreemdeling echter ook als alleenstaand te worden aangemerkt om in aanmerking te komen voor nareis, zoals bepaald in de Gezinsherenigingsrichtlijn. Nareisaanvragen van minderjarigen die bij een familielid verblijven, kunnen worden afgewezen omdat zij vanwege de opvang door een familielid niet als alleenstaand worden beschouwd. Dit geldt ook als het familielid bij wie de minderjarige verblijft niet de voogdij heeft, maar er vanuit Nidos een voogd is toegewezen bij wie het gezag ligt.

Indien de aanvraag van een minderjarige die bij een familielid verblijft om die reden wordt afgewezen, biedt de IND aan de aanvragen om te zetten naar gezinsherenigingsaanvragen in het kader van 8EVRM. In dat kader zijn het

kansrijke aanvragen waar het verblijf bij een familielid alleen een onderdeel uitmaakt van de integrale belangenafweging. De amv of zijn gezinslid dient dan echter wel legeskosten te betalen.

De huidige werkwijze volgt uit de interpretatie en uitleg van de definitie van 'alleenstaande' minderjarige in het nareiskader¹. De IND hanteert deze uitleg sinds 2020. De gedachte achter de werkwijze is dat de minderjarige statushouders die bij een familielid verblijven, worden verzorgd door het familielid dat hen opvangt en de zorg van de ouders daarom niet langer nodig is. Vóór 2020 gold dat indien Nidos voogdij over een minderjarige had, de minderjarige reeds daarom als alleenstaand werd aangemerkt. Dat gold zelfs voor de gevallen waarin een eventueel aanwezige ouder onrechtmatig verblijf in Nederland genoot, met het idee dat de ouder in dat geval de ouderlijke rechten niet kon uitoefenen.

De veranderde interpretatie van de definitie in de Gezinsherenigingsrichtlijn is ontstaan naar aanleiding van een individuele casus waarin indicaties bestonden dat het familielid bij wie de minderjarige werd opgevangen, aantoonbaar als pleegouder fungeerde.

Juridische basis

De definitie van de alleenstaande minderjarige in het nareiskader volgt uit de Gezinsherenigingsrichtlijn¹. In de gevallen waarin de minderjarige vreemdeling met verblijfsvergunning wordt opgevangen bij een familielid, wordt aan de hand van deze definitie beredeneerd dat deze conform het gewoonterecht onder de daadwerkelijke hoede van dit familielid staat. De niet nader gespecificeerde betekenis van het gewoonterecht laat enige ruimte voor deze interpretatie, maar de houdbaarheid van deze generieke uitleg kan worden betwijfeld. Het zich in Nederland voegen bij een gezinslid hoeft niet per definitie in te houden dat dit gezinslid volgens het gewoonterecht van een land van herkomst de verantwoordelijkheid draagt, als hier geen concrete aanwijzingen voor zijn.

In Dublinzaken daarentegen geldt dat een amv als 'niet-begeleide minderjarige' wordt gezien, zolang Nidos de voogdij over de minderjarige heeft. Deze uitleg is dus voorzichtiger dan in het nareiskader. In het Dublin kader gaat het immers om het recht of de praktijk van de EU-lidstaat waar de minderjarige inreist, in het nareiskader gaat het daarnaast ook om het gewoonterecht, wat geïnterpreteerd wordt als het gewoonterecht van het land van herkomst.

Ook in de algemene definitie van een alleenstaande minderjarige vreemdeling benoemt de Vreemdelingencirculaire dat een minderjarige niet als alleenstaand kan worden gezien, wanneer de vreemdeling "met zijn eventuele in het buitenland toegewezen voogd" Nederland in reist. Ook deze definitie is voorzichtiger en laat minder ruimte om in de gevallen wanneer het niet gaat om een daadwerkelijk toegewezen voogd, te beredeneren dat de minderjarige conform gewoonterecht als begeleid kan worden beschouwd (B8/6.1 Vc) .

Dat de uitleg in het nareiskader afwijkt van de uitleg in het Dublin- en algemene amv-beleid komt de eenduidigheid niet ten goede.

¹ "Het kind dat "zonder begeleiding van een krachtens de wet of het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt, zolang hij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene staat, of een minderjarige die zonder begeleiding wordt achtergelaten nadat hij op het grondgebied van de lidstaat is aangekomen" (artikel 2 onder f GHRi).

Consequenties in de praktijk

Naast bovengenoemde overwegingen doen zich ook in de praktijk enkele nadelige consequenties van de huidige werkwijze voor. Het is goed denkbaar dat wanneer onder nareizigers en familieleden in Nederland breder bekend wordt dat minderjarigen geen aanspraak maken op nareis met de ouders, wanneer zij door familieleden worden opgevangen, de betreffende familieleden niet langer bereid zullen zijn de kinderen op te vangen en er dientengevolge voor meer kinderen een alternatieve opvangmogelijkheid moet worden gezocht.

Nidos heeft enkele voorbeeldzaken onder de aandacht gebracht om te benadrukken dat het voor de jonge minderjarigen van groot belang is om door familieleden te worden opgevangen, maar dat Nidos onder de huidige werkwijze grote moeite zal hebben met het uitplaatsen van minderjarige vreemdelingen bij familie, als dat betekent dat zij daarmee de nareisaanvraag voor de ouder(s) van de minderjarige onmogelijk maken. Dit schuurt met het uitgangspunt van de Opvangrichtlijn dat, in het belang van het kind, opvang bij een familielid de voorkeur draagt.

Advies

In enkele individuele gevallen is de huidige lijn mogelijk wel verdedigbaar en zal de IND, op grond van de individuele feiten en omstandigheden goed kunnen betogen dat van een alleenstaande minderjarige geen sprake is. Het zal dan voornamelijk gaan om gevallen waarbij de voogdij niet bij Nidos ligt maar naar het betreffende gezinslid is overgegaan. Ook in individuele dossiers waaruit blijkt dat de minderjarige Nederland is ingereisd met een meerderjarige bloedverwant die daadwerkelijk zorg en verantwoordelijkheid draagt, zou de IND kunnen betogen dat de minderjarige niet alleenstaand is.

Generiek gebruik van de huidige werkwijze lijkt echter minder houdbaar. Om die reden vraag ik u akkoord te gaan met het in algemene zin loslaten van de huidige lijn en het uitgangspunt aan te nemen dat wanneer Nidos de voogdij en het gezag over een amv draagt, de amv ook in het nareiskader daadwerkelijk alleenstaand is.

4. Politieke en bestuurlijke context

Stichting Nidos heeft UNHCR reeds geïnformeerd over de huidige werkwijze, waarop UNHCR heeft aangegeven dat zij de werkwijze niet vinden stroken met het algemene belang van het kind om zich te herenigen met zijn of haar ouders. Het is niet ondenkbaar dat wanneer de werkwijze wordt voortgezet, UNHCR hierover ook in contact zal treden met VluchtelingenWerk en er actieve communicatie naar buiten zal worden gezocht.

5. Communicatie

-

6. Afstemming

Deze nota is afgestemd met IND en DMB.

7. Bijlagen

-