



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken

Nader Rapport

20 april 2023

Nr. 4567709

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken

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 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.¹ 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.² 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,³ 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 'verblijf als familie- of gezinslid' (hierna gezamenlijk aangeduid als: mvv nareis).⁴

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.⁵ 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.⁶

Deze beslistermijn moet overigens worden onderscheiden van de tijdelijke nareismaatregel waarover de Afdeling bestuursrechtspraak op 8 februari 2023 heeft geoordeeld.⁷ Die nareismaatregel introduceerde een afgiftetermijn 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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰

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.¹¹ 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

¹ Kamerbrief van 26 augustus 2022, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 19 637, nr. 2983.

² Zie hierover ook het arrest van het Hof Den Haag van 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

³ Artikelen 28, derde lid, en 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000, en paragraaf C2/4.1.4 van de Vreemdelingenencirculaire 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.

⁴ Artikel 14, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 3.13 e.v. van het Vreemdelingenbesluit 2000.

⁵ Artikel 2u, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁶ Voorgesteld artikel 2u, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁷ 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.

⁸ Artikel 42, vierde en vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁹ Voorgesteld artikel 42, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹⁰ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, onderdeel C.

¹¹ 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.

heeft uitgebracht bij alle onderdelen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

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).¹²

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.¹³ 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.¹⁴ 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.¹⁵ 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 de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen naar meer dan negen maanden strikt en per individueel geval moet worden geïnterpreteerd.¹⁶

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.¹⁷ 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.¹⁸ Het wetsvoorstel wijkt in zoverre van de richtlijn af dat het regelt wanneer een besluit moet worden genomen, en niet

¹² Kamerstukken II, 2016/17, 34 544, nrs. 4 en 6.

¹³ Kamerstukken II, 2020/21, 35 749, nrs. 3 en 4.

¹⁴ Artikel 2u, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹⁵ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:245.

¹⁶ 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.

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

¹⁸ Artikel 5, vierde lid, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

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.¹⁹ 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.

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).²⁰ 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.²¹

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.²² 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 voorzie-

¹⁹ 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.

²⁰ Hiermee wordt aangesloten op de wijze van implementatie van beslistermijnen uit andere EU-richtlijnen in artikel 2u, tweede en derde lid, Vw 2000.

²¹ 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.

²² Artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

ning in rechte.²³ 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.²⁴

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.²⁵ 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.²⁶

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 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

²³ 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.

²⁴ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1810, onder 7.1 en 7.2.

²⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

²⁶ Vergelijk voor een dergelijke tijdslimiet artikel 45g, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

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 nareis zaken 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.²⁷ 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)²⁸ en dat eventuele bezwaar- en beroepsprocedures de asiel- en nareisprocedure nog langer kunnen laten duren.²⁹

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.³⁰ 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).³¹ Zo leidt het EHRM uit artikel 8 van het EVRM af dat gezinsherenigingsaanvragen met de nodige flexibiliteit, snelheid en effectiviteit moeten worden behandeld.³²

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.³³ In dat kader

²⁷ 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', vain.org 3 september 2022; Commissie Meijers, 'Reactie van de Commissie Meijers op de Kamerbrief inzake besluitvorming omtrent de opvangcrisis', commissie-meijers.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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ Zie punt 2 van de considerans van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

³² 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.

³³ 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.

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.³⁴

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 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.³⁵ Eenzelfde internationale consensus is er nog niet waar het gaat om vreemdelingen met een subsidiaire beschermingsstatus,³⁶ 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.³⁷ De IND heeft hier onvoldoende capaciteit voor en opschaling kost tijd. In mijn brieven van 1 juli 2022³⁸ 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.

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,

³⁴ 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.

³⁵ 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 Kwalificatie richtlijn.

³⁶ 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.

³⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 19 637, nr. 3068.

³⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 19 637, nrs. 2914 en 3006.



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,

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.*



Advies Raad van State

No. W16.22.00182/II

's-Gravenhage, 9 februari 2023

Aan de Koning

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 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.

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.¹ 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.² 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,³ 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 'verblijf als familie- of gezinslid' (hierna gezamenlijk aangeduid als: mvv nareis).⁴

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.⁵ 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

¹ Kamerbrief van 26 augustus 2022, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 19 637, nr. 2983.

² Zie hierover ook het arrest van het Hof Den Haag van 20 december 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:2429.

³ Artikelen 28, derde lid, en 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000, en paragraaf C2/4.1.4 van de Vreemdelingen-circulaire 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.

⁴ Artikel 14, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 3.13 e.v. van het Vreemdelingenbesluit 2000.

⁵ Artikel 2u, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

voordoen die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag.⁶

Deze beslistermijn moet overigens worden onderscheiden van de tijdelijke nareismaatregel waarover de Afdeling bestuursrechtspraak op 8 februari 2023 heeft geoordeeld.⁷ Die nareismaatregel introduceerde een afgiftetermijn 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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰

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.¹¹ 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.

2. Beoordeling verlenging beslistermijn mvv nareis

De beslistermijn voor aanvragen om een mvv nareis bedraagt nu 90 dagen, verlengbaar met uiterlijk drie maanden.¹² 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.¹³ 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 de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen naar meer dan negen maanden strikt en per individueel geval moet worden geïnterpreteerd.¹⁴

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.¹⁵ 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

⁶ Voorgesteld artikel 2u, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁷ 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.

⁸ Artikel 42, vierde en vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

⁹ Voorgesteld artikel 42, vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹⁰ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting, onderdeel C.

¹¹ 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.

¹² Artikel 2u, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

¹³ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 26 januari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:245.

¹⁴ 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.

¹⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Meerjaren Productie Prognose 2022-2*, 22 september 2022, p. 17.

mogelijkheid dat die termijn in bijzondere omstandigheden nog wordt verlengd.¹⁶ 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.¹⁷ 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.

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.¹⁸

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.¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹

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.²² 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.²³

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

¹⁶ Artikel 5, vierde lid, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

²⁰ 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.

²¹ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 6 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1810, onder 7.1 en 7.2.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.

²³ Vergelijk voor een dergelijke tijdslimiet artikel 45g, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

van termijnen die zo ontstaat.²⁴ 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)²⁵ en dat eventuele bezwaar- en beroepsprocedures de asiel- en nareisprocedure nog langer kunnen laten duren.²⁶

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.²⁷ 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).²⁸ Zo leidt het EHRM uit artikel 8 van het EVRM af dat gezinsherenigingsaanvragen met de nodige flexibiliteit, snelheid en effectiviteit moeten worden behandeld.²⁹

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.³⁰ 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.³¹

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 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

²⁴ 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', commissie-meijers.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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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 Vreemdelingendecretaire 2000.

²⁸ Zie punt 2 van de considerans van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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.



behandeld dan aanvragen van andere vreemdelingen.³² Eenzelfde internationale consensus is er nog niet waar het gaat om vreemdelingen met een subsidiaire beschermingsstatus,³³ 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.

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.*

³² 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.

³³ 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.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in de Vreemdelingenwet 2000 de beslistermijn in asiel- en nareiszaken te verlengen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Vreemdelingenwet 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2u wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. In afwijking van het eerste lid beslist Onze Minister op een aanvraag tot verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf voor verblijf als gezinslid van een vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend, zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen negen maanden na indiening van de aanvraag. Onze Minister kan deze termijn verlengen in geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag.

B

Aan artikel 29 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, wordt niet geweigerd indien de overschrijding van de in het tweede of vierde lid bedoelde termijn op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is.

C

Artikel 42, vijfde lid, komt te luiden:

5. Bij wijze van uitzondering kunnen, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in het eerste en vierde lid genoemde termijnen met ten hoogste drie maanden worden verlengd indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud

Algemeen	15
1. Inleiding	15
2. Hoofdpijnen	16
2.1 Verlenging beslistermijn op aanvraag machtiging tot voorlopig verblijf voor nareis asiel	16
2.2 Verschoonbare termijnoverschrijding	17
2.3 Verlenging beslistermijn op aanvraag verblijfsvergunning asiel	18
3. Financiële gevolgen	18
4. Uitvoering	18
5. Advies en consultatie	18
Artikelsgewijze toelichting	18

Algemeen

1. Inleiding

De asielketen bevindt zich in een crisis. De druk op de opvang van asielzoekers en hun nareizende gezinsleden door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: COA) en de behandeling van hun aanvragen om asiel en nareis door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND) is groot. Zodra een asielzoeker een verblijfsvergunning asiel heeft ontvangen, kan hij of zij binnen drie maanden een aanvraag indienen voor een machtiging tot voorlopig verblijf voor zijn gezinsleden zodat zij hem of haar naar Nederland kunnen nareizen. Nareizende gezinsleden van asielstatushouders vormen een belangrijk aandeel in de huidige asielinstroom. Zoals bekend kampt de IND met grote achterstanden in behandeling van asiel- en nareiszaken. Er bevinden zich momenteel veel nareizende gezinsleden in de opvanglocaties van het COA.

Bij brief van 26 augustus 2022¹ heeft de regering de Tweede Kamer geïnformeerd over de asielcrisis en de maatregelen die worden getroffen om deze het hoofd te bieden. Een van de maatregelen is dat de nationale beslistermijn in nareiszaken in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) in lijn wordt gebracht met de maximaal toegestane termijn uit de EU-gezinsherenigingsrichtlijn² van negen maanden. Daartoe wordt in dit wetsvoorstel opgenomen dat op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf voor een nareizend gezinslid van een asielstatushouder, zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen 9 maanden wordt beslist. Momenteel geldt dat binnen 90 dagen wordt beslist, welke termijn kan worden verlengd met drie maanden. De termijn van negen maanden kan worden verlengd in geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag. Deze mogelijkheid moet volgens de Europese Commissie echter strikt en per individueel geval worden geïnterpreteerd.³

Na de hoge asielinstroom in 2015 is op 19 september 2016 een voorstel van wet bij de Tweede Kamer ingediend tot aanpassing van de beslistermijn in nareiszaken.⁴ De regering heeft dit wetsvoorstel ingetrokken bij brief van 12 juli 2019.⁵ De actuele asielcrisis heeft de regering doen besluiten dit voorstel van wet opnieuw in te dienen en aan te vullen zoals hiervoor omschreven, met als doel de ruimte die het Unierecht biedt inzake beslistermijnen in asiel- en nareiszaken optimaal te benutten. Dit voorstel moet bijdragen aan het verlichten van de druk op de IND en het COA op een wijze die in overeenstemming is met het Unierecht.

In het verlengde van de aanpassing van de beslistermijn in nareiszaken wordt in navolging van een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie voorts in de Vw 2000 verankerd dat Nederland aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf van nareizende gezinsleden van een asielstatushouder mag afwijzen als de aanvraag ter zake van dit gezinslid niet binnen drie maanden na verlening van de verblijfsvergunning aan de asielstatushouder is ingediend en de overschrijding van deze termijn niet objectief verschoonbaar is op grond van bijzondere omstandigheden (artikel 29, vierde lid, Vw 2000).⁶ De verschoonbaarheidsmogelijkheid moet op grond van voornoemd arrest ook worden toegepast in het geval dat een gezinslid van een asielstatushouder Nederland pas in reist nadat er drie maanden zijn verstreken sinds de verlening van de verblijfsvergunning aan deze asielstatushouder,

¹ Brief 26 augustus 2022, kenmerk 2022Z15825.

² Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251).

³ 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.

⁴ Kamerstukken II 2016–2017, 34 544, nrs. 1–3

⁵ Kamerstukken II 2016–2017, 34 544, nr. 6.

⁶ Hof van Justitie EU 7 november 2018, C-380/17.

maar de overschrijding van deze termijn objectief verschoonbaar is op grond van bijzondere omstandigheden (artikel 29, tweede lid, Vw 2000).

Daarnaast wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat in asielzaken voortaan de beslistermijn van zes maanden voor het beslissen op een asielaanvraag onder bepaalde voorwaarden ook in aansluiting op die termijn met ten hoogste drie maanden kan worden verlengd en niet pas na een eerdere verlenging met ten hoogste negen maanden. Het gaat hier om een verbetering van de implementatie van de Procedurerichtlijn.⁷ Deze aanpassing is ook al opgenomen in het wetsvoorstel definitieve dwangsommen dat momenteel aanhangig is bij de Tweede Kamer.⁸ Gelet op de actuele crisis in de asielketen, acht de regering het wenselijk deze wijziging ook in onderhavig wetsvoorstel op te nemen voor het geval dit wetsvoorstel sneller door de Tweede Kamer en daarna door de Eerste Kamer zal worden behandeld.

2. Hoofdlijnen

2.1 Verlenging beslistermijn op aanvraag machtiging tot voorlopig verblijf voor nareis asiel

Op grond van artikel 28, eerste lid, aanhef en onder d, Vw 2000 bestaat de bevoegdheid om ambtshalve een verblijfsvergunning asiel te verlenen aan de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die voldoet aan de in artikel 29, tweede lid, gestelde voorwaarden. In artikel 2u, eerste lid, Vw 2000 wordt nu bepaald dat binnen 90 dagen na ontvangst van een aanvraag om verlening of wijziging van een machtiging tot voorlopig verblijf een beslissing wordt genomen op de aanvraag, welke termijn kan worden verlengd met ten hoogste drie maanden. Artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt ruimte om in zaken waarin is verzocht om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf voor verblijf als gezinslid van een vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning asiel is verleend, een beslistermijn van ten hoogste negen maanden te hanteren. Artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt dat deze termijn verlengd kan worden in geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag. Door de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging, wordt het mogelijk deze ruimte te benutten. Zoals hiervoor aangegeven, moet deze mogelijkheid volgens de Europese Commissie strikt en per individueel geval worden geïnterpreteerd. Bijzondere omstandigheden die volgens de Europese Commissie verband houden met het complexe karakter van een aanvraag en de behandeling daarvan zijn bijvoorbeeld de noodzaak om het gezinsverband te beoordelen binnen de context van verschillende gezinseenheden, een ernstige crisis in het land van herkomst die de toegang tot administratieve gegevens belet, moeilijkheden bij het organiseren van gesprekken met gezinsleden in het land van herkomst vanwege veiligheidsproblemen, moeilijke toegang tot diplomatieke missies of problemen bij de vaststelling van het ouderlijk gezag wanneer de ouders uit elkaar zijn.⁹

Volledigheidshalve wordt hier vermeld dat de verlenging van de beslistermijn ook betrekking heeft op aanvragen tot machtiging voor voorlopig verblijf in het kader van reguliere gezinshereniging bij asielstatushouders. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de volgende drie situaties.

- De nareisroute uit artikel 29, tweede en vierde lid, Vw 2000 geeft leden van de het kerngezin van de asielstatushouder de mogelijkheid om hem binnen drie maanden na verlening van de asielstatus na te reizen. Inreizen na deze termijn van drie maanden is ook mogelijk, mits binnen die drie maanden voor de gezinsleden een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd. Het gaat hierbij om de echtgenoot/partner en kinderen van een statushouder alsook de ouders van een alleenstaande minderjarige statushouder. Zij kunnen een van de hoofdpersoon afgeleide asielvergunning krijgen.
- Deze kerngezinsleden kunnen ook via de reguliere gezinsherenigingsroute een machtiging tot voorlopig verblijf krijgen (artikelen 3.13, eerste lid e.v. en 3.24a Vreemdelingenbesluit 2000) om in te reizen, bijvoorbeeld indien door of voor hen pas na 3 maanden een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd. Er kunnen dan meer voorwaarden worden gesteld aan gezinshereniging, zoals dat de asielstatushouder voldoende bestaansmiddelen heeft. Zijn gezinsleden krijgen dan geen asielvergunning, maar een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voor verblijf als familie- of gezinslid. Als de vreemdeling niet aan de voorwaarden voldoet en de aanvraag moet worden afgewezen, kan de verblijfsvergunning alsnog ambtshalve worden verleend als uitzetting van de vreemdeling in strijd zou zijn met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) (artikel 3.6, eerste lid, onderdeel a, van het Vreemdelingenbesluit 2000).

⁷ Zie het Publicatieblad van de Europese Unie L 29/18 van 5 februari 2015 (Rectificatie van 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), PbEU L 180 van 29 juni 2013).

⁸ Kamerstukken II 2020–21, 35 749, nr. 3.

⁹ 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.

- De IND hanteert de reguliere gezinsherenigingsroute (artikel 3.13, tweede lid, Vreemdelingenbesluit 2000) ook voor familieleden buiten het kerngezin van asielstatushouders. Het gaat dan om met name om minderjarige broers en zussen van alleenstaande minderjarige statushouders die een beroep doen op artikel 8 EVRM. Als afwijzing van de aanvraag in strijd komt met artikel 8 EVRM neemt, de IND aan dat er in deze zaken een verplichting is tot het verstrekken van een machtiging tot voorlopig verblijf krijgen voor regulier verblijf als familie- of gezinslid.

Tot voornoemde maatregel van verlenging van de beslistermijn in nareiszaken is besloten omdat de afgelopen jaren is gebleken dat de duur vanaf het indienen van de nareisaanvraag tot het kenbaar maken van de beslissing, is opgelopen. Hierbij is van belang dat in de praktijk de behandeling van de nareisaanvragen zeer tijdrovend is. Nareisaanvragen worden ingewilligd als de gezinsband aannemelijk wordt gemaakt. Als uitgangspunt geldt dat een aanvraag, kort gezegd, moet worden vergezeld door documenten waaruit de gezinsband blijkt (artikel 5, tweede lid, Gezinsherenigingsrichtlijn). In de Gezinsherenigingsrichtlijn is echter ook bepaald dat een beslissing tot afwijzing van het verzoek niet louter gebaseerd mag zijn op het ontbreken van bewijsstukken (artikel 11, tweede lid). De beoordeling van nareisaanvragen en aanvragen tot reguliere gezinshereniging bij statushouders heeft een meer integraal karakter gekregen, waarmee de samenwerkingsplicht die er tussen overheid en vreemdeling bestaat, evenrediger is verdeeld. De integrale beoordeling van documenten, verklaringen, evenredigheid van gestelde eisen, eventueel nader onderzoek en de op het geval toegespitste beoordeling of er aanleiding bestaat het voordeel van de twijfel te gunnen aan betrokkenen, maken de beoordeling echter ook tijdrovend. (Dit integrale beoordelingskader wordt ook toegepast op reguliere gezinshereniging bij asielstatushouders).

Zoals vermeld aan de brief aan de Tweede Kamer van 26 augustus 2022 wordt met verlenging van de mogelijke beslistermijn uitdrukkelijk niet beoogd om ook in de praktijk te sturen op een langere behandelduur. Gelet op de in artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn geformuleerde verplichting moet steeds 'zo spoedig mogelijk' worden beslist. Daar wordt in de beslisspraktijk ook steeds naar gestreefd.

2.2 Verschoonbare termijnoverschrijding

Op grond van artikel 29, tweede en vierde lid, Vw 2000 kan de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel (bedoeld in artikel 28 Vw 2000) worden verleend aan een gezinslid van de vreemdeling die al in het bezit is van een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel. Daarvoor geldt dat binnen drie maanden nadat de verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel aan de vreemdeling is verleend, door of ten behoeve van zijn gezinslid- of leden een machtiging tot voorlopig verblijf moet zijn aangevraagd. Het gezinslid krijgt dan een van de hoofdpersoon afgeleide asielvergunning. Wordt de machtiging tot voorlopig verblijf ná deze periode van drie maanden ingediend, dan mag Nederland de aanvraag van het gezinslid om een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd afwijzen. Aldus heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie op 7 juni 2018 geoordeeld.¹⁰ Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft daarbij wel bepaald dat lidstaten moeten beoordelen of de te late indiening van het eerste verzoek op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is. (Zoals hiervoor aangegeven, kan het gezinslid in dat geval ook in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid van een asielstatushouder op grond van artikel 3.13 of 3.24 van het Vreemdelingenbesluit 2000).

In opvolging van dit arrest wordt aan artikel 29 Vw 2000 toegevoegd dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel niet wordt geweigerd in het geval dat een gezinslid van een asielstatushouder Nederland pas in reist nadat drie maanden zijn verstreken sinds het verlenen van de verblijfsvergunning aan deze asielstatushouder of dat een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf pas na die periode wordt ingediend, indien de overschrijding van bedoelde termijn van drie maanden op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is (artikel 29, tweede en vierde lid, Vw 2000). Daarbij kan worden gedacht aan de situatie dat de vreemdeling onjuist of te laat is voorgelicht door derden van wiens ondersteuning hij of zij afhankelijk is (dat zijn vaak vrijwilligers en medewerkers van Vluchtelingenwerk Nederland, Nidos of andere belangenorganisaties), bijvoorbeeld als gevolg van een taalbarrière. In de praktijk handelt de IND al in overeenstemming met dit arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Bij het hiervoor genoemde wetsvoorstel dat is ingetrokken bij brief 12 juli 2019, heeft de Afdeling advisering van de Raad van State destijds geadviseerd een wettelijke verschoonbaarheidsmogelijkheid te creëren om in bijzondere gevallen van de aanvraagtermijn te kunnen afwijken.¹¹ Dat advies wordt in onderhavig wetsvoorstel overgenomen.

¹⁰ Hof van Justitie van de Europese Unie, nr. C-380/17, K&B, ECLI:EU:C:2018:877.

¹¹ Kamerstukken II, 2016/17, 34 544, nr. 4.



2.3 Verlenging beslistermijn op aanvraag verblijfsvergunning asiel (bepaalde en onbepaalde tijd)

In dit wetsvoorstel is een verbetering van de implementatie van artikel 31, derde lid, laatste alinea van de Procedurerichtlijn opgenomen. Geregeld wordt dat in asielzaken voortaan de beslistermijn van zes maanden onder bepaalde voorwaarden ook in aansluiting op die termijn met ten hoogste drie maanden kan worden verlengd en niet pas na een eerdere verlenging met ten hoogste negen maanden. Door de maximale ruimte die het Unierecht hier biedt te benutten, wordt de druk op de beslispraktijk van de IND verlicht en kan het aantal asielzaken waarin sprake is van een termijnoverschrijding verminderen. In de praktijk wordt immers niet snel voldaan aan de voorwaarden om een verlenging met ten hoogste negen maanden te rechtvaardigen (er moet daarvoor bijvoorbeeld sprake zijn van een onverwacht grote toestroom van asielzoekers). Wel is vereist dat de verlenging 'bij wijze van uitzondering' wordt toegepast en 'noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag'. Om deze verlengingsmogelijkheid te kunnen gebruiken is dus wel essentieel dat de IND voldoende zicht heeft op de inhoud van de in de betreffende zaak gestelde aanspraken en de toepassing ervan onderbouwt. Het is overigens denkbaar dat de reden voor het maken van een uitzondering zich in meerdere zaken voordoet en dat categoriaal wordt vastgesteld dat de beslistermijn in zaken waarin dit aan de orde is met drie maanden wordt verlengd.

3. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft geen nieuwe financiële gevolgen voor de IND. De behandeling van asiel- en nareisaanvragen door de IND wordt bekostigd uit de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

4. Uitvoering

Door het verlengen van de beslistermijnen in nareis- en asielzaken en het vastleggen van de verschoonbaarheidsmogelijkheid beoogt dit wetsvoorstel bij te dragen aan het verlichten van de druk op de IND en het COA op een wijze die in overeenstemming is met het Unierecht.

5. Advies en consultatie

Gelet op de noodzaak van spoedige inwerkingtreding van de maatregelen in dit voorstel wordt de advies- en consultatiefase overgeslagen. De regering neemt daarbij ook in aanmerking dat de Afdeling advisering van de Raad van State in 2016 heeft geadviseerd over het hiervoor genoemde wetsvoorstel dat is ingetrokken bij brief 12 juli 2019 en dat haar advies om een wettelijke verschoonbaarheidsmogelijkheid te creëren om in bijzondere gevallen van de aanvraagstermijn te kunnen afwijken in onderhavig wetsvoorstel is overgenomen.¹²

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Voorgesteld wordt aan artikel 2u Vw 2000 een lid toe te voegen waarin wordt geregeld dat op een aanvraag om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf voor verblijf als gezinslid van een vreemdeling die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd bedoeld in artikel 28 is verleend, in afwijking van de in het eerste lid voor reguliere aanvragen neergelegde beslistermijn van 90 dagen, zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen negen maanden wordt beslist. Deze termijn kan worden verlengd in geval van bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van de aanvraag. Zie verder paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze memorie voor een nadere toelichting.

Onderdeel B

In opvolging van het voornoemde arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2018 wordt aan artikel 29 Vw 2000 een lid toegevoegd dat luidt dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel niet wordt geweigerd indien overschrijding van de in het tweede of vierde lid bedoelde termijn van drie maanden op grond van bijzondere omstandigheden objectief verschoonbaar is. Zie verder paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie voor een nadere toelichting.

¹² Kamerstukken II, 2016/17, 34 544, nr. 4.



Onderdeel C

Artikel 42, vijfde lid, Vw 2000 wordt in overeenstemming gebracht met (de rectificatie van) artikel 31, derde lid, laatste alinea, van de Procedurerichtlijn.¹³ Artikel 42, vierde lid, Vw 2000 bepaalt dat de wettelijke beslistermijn (van zes maanden) met ten hoogste negen maanden kan worden verlengd, indien er – kort gezegd – complexe feitelijke of juridische kwesties aan de orde zijn, er een onverwacht grote toestroom van asielzoekers is of de vertraging aan de asielzoeker zelf te wijten is.¹⁴

Volgens het huidige vijfde lid, kan na de verlenging op één van de gronden bedoeld in het vierde lid, de beslistermijn nog eenmaal met ten hoogste drie maanden worden verlengd indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag. Deze verlenging met drie maanden kan op grond van de huidige wettekst niet meteen na afloop van de wettelijke beslistermijn van zes maanden worden toegepast. Als verlenging met ten hoogste negen maanden op een van de in het vierde lid bedoelde gronden niet aan de orde is, kan de beslistermijn van zes maanden op dit moment dus ook niet met drie maanden worden verlengd.

Gebleken is dat deze regeling niet in overeenstemming is met artikel 31, derde lid, van de Procedure-richtlijn, zoals deze bepaling luidt na rectificatie van de Nederlandse taalversie. Op grond van dit lid kunnen lidstaten bij wijze van uitzondering in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de beslistermijnen met ten hoogste drie maanden overschrijden wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van het verzoek om internationale bescherming. De Procedure-richtlijn laat de lidstaat enige ruimte om te beoordelen wanneer deze voorwaarden zijn vervuld. Belangrijk is dat een verlenging op deze grond van een motivering moet worden voorzien. Een voorbeeld zou kunnen zijn dat er een toestroom van asielzoekers op gang komt uit een oorlogsgebied of naar aanleiding van een intern conflict in een land waar de overheid niet of niet goed functioneert. Het verzamelen van relevante informatie en stukken zal in zo'n geval moeilijk zijn, wat verlenging van de beslistermijn zou kunnen rechtvaardigen. Denkbaar is dat een verlenging van de beslistermijn geldt voor een categorie van vergelijkbare zaken. Om gebruik te kunnen maken van de verlengingsmogelijkheden is het van belang dat de IND voldoende zicht houdt op de inhoud van de betreffende zaak om de verlenging te kunnen onderbouwen.

Uit de gerectificeerde tekst blijkt, evenals uit onder meer de Engelse taalversie van de Procedurerichtlijn, dat deze verlenging met drie maanden ook moet kunnen worden toegepast direct aansluitend op de wettelijke beslistermijn van zes maanden. In het voorgestelde nieuwe vijfde lid van artikel 42 Vw 2000 wordt dit rechtgezet. De voorgestelde tekst komt overeen met die van artikel 31, derde lid, laatste alinea, van de Procedurerichtlijn, zoals deze luidt na rectificatie. Aangenomen wordt overigens dat op deze verlenging met ten hoogste drie maanden, een verlenging met ten hoogste negen maanden kan volgen indien wordt voldaan aan de in artikel 42, vierde lid, Vw 2000 genoemde voorwaarden. Voorts wordt aangenomen dat indien na afloop van die verlenging opnieuw sprake is van voorwaarden die verlenging met ten hoogste drie maanden op grond van het nieuwe vijfde lid rechtvaardigen, de beslistermijn nogmaals met ten hoogste drie maanden kan worden verlengd. In artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn wordt immers vermeld dat de verlenging met ten hoogste drie maanden kan volgen op 'de in dit lid bepaalde termijnen'. De totale beslistermijn kan, mits aan de voorwaarden voor verlenging wordt voldaan, dus in totaal 21 maanden bedragen (6+3+9+3). Dat deze lezing een juiste is kan worden afgeleid uit artikel 31, vijfde lid van de Procedurerichtlijn, waarin wordt vermeld dat de behandelingsprocedure uiterlijk binnen een termijn van 21 maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond. Zie verder paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze memorie.

Artikel II

Gelet op de noodzaak van spoedige inwerkingtreding van de maatregelen in dit voorstel wordt, wanneer dit voorstel tot wet wordt verheven, voorzien in inwerkingtreding met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

¹³ Zie het Publicatieblad van de Europese Unie L 29/18 van 5 februari 2015 (Rectificatie van 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), PbEU L 180 van 29 juni 2013).

¹⁴ De mogelijkheden de beslistermijn met negen maanden te verlengen zijn gebaseerd op artikel 31, derde lid, van de Procedure-richtlijn.