

Vergaderjaar 2021–2022

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 152

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2022

Op 8 juni jl. heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak gedaan¹ in de zaak die ten grondslag lag aan het arrest T.Q. van het Hof van Justitie van de EU (hierna: het Hof) d.d. 14 januari 2021.² In het arrest T.Q. heeft het Hof geoordeeld dat de huidige Nederlandse praktijk waarin terugkeerbesluiten worden opgelegd aan amv's voordat er vast is gesteld of er al dan niet sprake is van adequate opvang in het land van herkomst/terugkeer, in strijd is met het Unierecht. Volgens het Hof moet, gelet op het belang van het kind, de situatie van een alleenstaande minderjarige grondig worden getoetst, waarbij de mogelijkheden van adequate opvang onderzocht moeten worden, vóór het nemen van een terugkeerbesluit. Dit om onzekerheid bij de minderjarige te voorkomen met betrekking tot zijn wettelijke status en zijn toekomst.

In haar uitspraak stelt de Afdeling dat het onderzoek naar adequate opvang zo spoedig mogelijk nadat een verzoek om asielbescherming is ingediend, dient te starten. Dit kan aan de hand van verklaringen van de vreemdeling, verifieerbare adresgegevens en algemene ambtsberichten. Dit zal echter niet in alle gevallen voldoende zijn. In die gevallen waarin er individuele deskundigenberichten en traceringsonderzoeken nodig zijn en/of waarbij de medewerking van hulporganisaties of de autoriteiten van het land van herkomst nodig is, kan dit onderzoek veel tijdrovender zijn. Dit kan er aan in de weg staan dat het onderzoek naar adequate opvang binnen de termijn van de asielprocedure wordt afgerond. De Afdeling oordeelt dan ook dat er enige tijd gegund moet worden om het onderzoek naar adequate opvang af te kunnen ronden. Hierbij moet wel voortvarend gehandeld worden aangezien een kind niet onnodig lang in onzekerheid mag verkeren over zijn verblijfsstatus. Dit is volgens de Afdeling in strijd met het belang van het kind en belemmert de verwezenlijking van de

¹ ECLI:NL:RVS:2022:1530.

² C-441/19, d.d. 14 januari 2021 (ECLI:EU:C:2021:9).

doelstelling van de Terugkeerrichtlijn waardoor aan deze richtlijn haar nuttige werking kan worden ontnomen.

Vorengaande leidt tot de volgende drie manieren waarop voldaan kan worden aan de uitspraak:

1. De IND concludeert op basis van het gedurende de asielprocedure verrichte onderzoek dat er adequate opvang aanwezig is en slaat zowel een afwijzende beschikking als een terugkeerbesluit.
2. De IND concludeert op basis van het gedurende de asielprocedure verrichte onderzoek dat er evident geen sprake is van adequate opvang en verleent een buitenschuldvergunning.
3. De IND concludeert dat er op het moment van het besluit in de asielprocedure nog nader onderzoek vereist is om vast te kunnen stellen of er sprake is van adequate opvang en neemt enkel een besluit op de asielaanvraag en draagt het dossier over aan de DT&V die het onderzoek naar adequate opvang voortvarend zullen voortzetten en binnen een redelijke termijn zullen afronden.

Rechtmatig verblijf

Om aan de uitspraak van het Hof te voldoen heeft mijn ambtsvoorganger ervoor gekozen om een vorm van uitstel van vertrek vergelijkbaar met art. 64 Vw 2000 in het leven te roepen. Om dit te bewerkstelligen is een wetswijziging vereist en mijn ambtsvoorganger heeft de Kamer per brief d.d. 20 december jl. geïnformeerd over dit voornemen.³ In dezelfde brief heeft mijn ambtsvoorganger aangekondigd dat hangende deze wetswijziging het beleid reeds gewijzigd zal worden om ook nu opvolging te kunnen geven aan het arrest T.Q.

Gelet op de Afdelingsuitspraak is het niet langer meer nodig om via de route van uitstel van vertrek te voorzien in rechtmatig verblijf voor amv's zonder een terugkeerbesluit. De Afdeling heeft namelijk geoordeeld dat amv's worden verondersteld rechtmatig verblijf te houden op basis van artikel 8 onder f Vw 2000, in de gevallen waarin het onderzoek na afloop van de asielprocedure plaatsvindt. Immers, de materiële asielaanspraken zijn dan al wel beoordeeld, maar de vreemdeling is dan nog steeds in afwachting van het besluit of hij in aanmerking komt voor een verblijfsrecht op reguliere gronden zo redeneert de Afdeling.

Gelet op vorengaande acht ik het niet langer meer nodig om de wet op dat punt te wijzigen en zal ik het beleid waarmee momenteel uitstel van vertrek wordt verleend aan amv's zonder terugkeerbesluit intrekken.

Redelijke termijn

Zoals reeds vermeld heeft de Afdeling geoordeeld dat er voortvarend gehandeld moet worden in het onderzoek naar adequate opvang ten einde amv's niet onnodig in onzekerheid te laten verkeren ten aanzien van hun verblijfsstatus. In geval van het voortzetten van het onderzoek na het uitvaardigen van de asielbeschikking stelt de Afdeling dat deze termijn per situatie kan verschillen en dat de drie jaar vanaf het moment van het indienen van de verblijfsaanvraag in ieder geval te lang is.

Ik ben het met de Afdeling eens dat het onwenselijk is om amv's in onzekerheid te laten verkeren ten aanzien van hun verblijfsstatus. Om deze reden is het daarom ook wenselijk om amv's zo snel mogelijk te informeren over hun perspectieven. Het is gelet op de rol van de IND echter niet goed mogelijk voor hen om een duidelijke inschatting te

³ Kamerstuk 29 344, nr. 149.

maken van de verschillende factoren die een rol kunnen spelen bij het vervolgonderzoek door DT&V. In overleg met de DT&V is daarom geconcludeerd dat een uiterlijke termijn van 1 jaar, startende op het moment van de afwijzende beschikking op de asielaanvraag een realistische termijn is om het onderzoek naar adequate opvang af te kunnen ronden, indien de amv en alle andere relevante partijen hun volledige medewerking verlenen. Dit jaar betreft een periode om onder andere een band op te bouwen met de amv en de autoriteiten van het land van terugkeer te raadplegen zodat er zicht komt op de situatie van de amv en vertrekmogelijkheden. Gedurende dat jaar zal daarnaast ook gekeken worden of er vertrekmogelijkheden zijn, die buiten de medewerking van de amv om, benut kunnen worden.

Het streven blijft onverminderd om zo snel mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of er adequate opvang beschikbaar is. Mocht er eerder duidelijkheid zijn, dan zal de DT&V uiteraard ook eerder advies uitbrengen aan de IND en hoeft de maximale termijn niet benut te worden. Ik heb er op basis van vorengaande voor gekozen om in het beleid op te nemen dat een termijn van 1 jaar voor het onderzoek naar adequate opvang door de DT&V na afloop van de asielprocedure als redelijk beschouwd kan worden. Kanttekening hierbij is wel dat in gevallen waarin een amv een voorlopige voorziening toegewezen krijgt of een herhaalde dan wel opvolgende asielaanvraag indient de termijn opgeschort zal worden omdat de DT&V in dergelijke gevallen niet in contact kan treden met het land van terugkeer.

Verlenging

Hoewel de Afdeling duidelijk is in de opvatting dat er voortvarend gehandeld moet worden in het onderzoek naar adequate opvang, bestaat er de mogelijkheid dat een amv niet meewerkt aan dit onderzoek, of het zelfs actief frustreert door onvolledige of onjuiste informatie te verstrekken. In dergelijke situaties kan het onderzoek mogelijk niet binnen de hierboven genoemde termijn afgerond worden. De Afdeling oordeelt in haar uitspraak weliswaar dat een amv gehouden is medewerking aan het onderzoek te verlenen, maar velt geen oordeel over de consequenties die er aan verbonden moeten worden indien de amv niet meewerkt. Volgens de Afdeling zal het onderzoek altijd leiden tot ofwel een terugkeerbesluit ofwel een vergunning op grond van het buitenschuldbeleid. Dit wringt omdat een buitenschuldvergunning enkel verleend kan worden indien een vreemdeling zich actief heeft ingezet om zijn vertrek te realiseren.

Gelet op vorengaande acht ik het noodzakelijk om een verlenging van de eerder genoemde termijn mogelijk te maken indien een amv geen medewerking verleent dan wel het onderzoek anderszins frustreert. Een dergelijke verlenging zal goed onderbouwd moeten worden en gecommuniceerd worden aan de amv. Het is daarbij van belang dat concreet kan worden gemaakt dat een amv niet meewerkt of informatie achterhoudt.

Vertrek met onbekende bestemming

De systematiek van de Afdeling zoals hierboven uiteengezet biedt zoals gezegd drie mogelijkheden om te voldoen aan de uitspraak van het Hof. Indien een amv met onbekende bestemming vertrekt, kan geen van deze conclusies echter met zekerheid getrokken worden. Desalniettemin blijft de amv voorzien van rechtmatig verblijf terwijl hij niet in beeld is bij de bevoegde instanties en daarmee bovendien het onderzoek naar adequate opvang frustreert.

Uit het feit dat een amv met onbekende bestemming vertrekt hangende het onderzoek naar adequate opvang, kan worden opgemaakt dat de amv geen behoefte lijkt te hebben aan dit onderzoek. In beginsel kan aangenomen worden dat hij zelf voorzien heeft in een vorm van opvang. Hoewel de Afdeling zich niet heeft uitgelaten over deze casus acht ik het onwenselijk dat een amv die met onbekende bestemming vertrekt desalniettemin rechtmatig verblijf blijft behouden.

Om deze reden heb ik ervoor gekozen om in het beleid op te nemen voor amv's die met onbekende bestemming vertrekken aan te nemen dat zij afzien van het onderzoek naar adequate opvang en dat zij elders adequate opvang hebben gevonden en om in dergelijke gevallen een terugkeerbesluit te nemen.

Gevolgen voor de uitvoering

Uit de uitspraak van de Afdeling volgt zoals genoemd dat al tijdens de asielprocedure moet worden gestart met de opsporing van gezinsleden van amv's en dat er voortvarend moet worden gehandeld in het onderzoek naar adequate opvang. Dit betekent voor de IND dat de doorlooptijd van aanmeldgehoren, waarin in het licht van adequate opvang wordt gevraagd naar adressen en de aanwezigheid van familieleden, zal toenemen. Verder zal de ambtshalve toets aan het amv buitenschuld beleid meer werk voor de IND betekenen, met name vanwege een extra beoordelingsmoment na het onderzoek naar adequate opvang door de DT&V. De IND verwacht daarnaast omvangrijkere beroepsprocedures bij een afgewezen asielaanvraag van een amv. Ook krijgt de IND te maken met een extra beroepsmogelijkheid voor de amv als deze van mening is dat het onderzoek naar adequate opvang onvoldoende voortvarend verloopt of dat de onderzoekstermijn wordt overschreden dan wel ten onrechte is verlengd. Ook voor de DT&V betekent de uitspraak een toename van werkzaamheden, daar zij het eerder genoemde extra beoordelingsmoment zal moeten voorzien van ondersteunend advies.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg