

Vergaderjaar 2016–2017

34 544

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De hoge asielinstroom sinds medio 2015 heeft gevolgen voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Zodra een asielzoeker een verblijfsvergunning asiel heeft ontvangen, kan hij of zij binnen drie maanden een nareisaanvraag indienen voor gezinsleden. Nareizende gezinsleden van asielzoekers vormen een belangrijk aandeel in de huidige instroom. De organisaties in de vreemdelingenketen hebben maatregelen genomen om de asielinstroom in goede banen te leiden. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft onder andere haar personele capaciteit uitgebreid om de behandelduur van ingediende asiel- en nareisaanvragen zoveel mogelijk te beperken. Uitbreiding van de personele capaciteit kent haar grenzen en is niet voldoende gebleken om een toename in de voorraad nareisaanvragen en een toename in de behandelduur te voorkomen. Nareizende gezinsleden die in Nederland arriveren maken voorts gebruik van opvang bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) voordat zij worden gehuisvest in de gemeente. Deze COA-opvang duurt nu te lang en is medeoorzaak van de huidige grote druk op de opvang.

Ook partijen of personen die de vreemdeling adviseren en begeleiden bij het indienen van nareisaanvragen worden geconfronteerd met werkdruk als gevolg van de hoge instroom. Hierdoor komt het met een zekere regelmaat voor dat nareisaanvragen onjuist of te laat worden ingediend.

In de brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2015¹ zijn dan ook maatregelen aangekondigd om de asielinstroom ook op het terrein van gezinshereniging in goede banen te leiden. De regering is voornemens om de maximale termijn waarbinnen een vreemdeling die een verblijfsvergunning asiel heeft ontvangen, ten behoeve van zijn gezinsleden een aanvraag kan indienen die, indien deze wordt gehonoreerd, leidt tot

¹ Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2086.

verlening van verblijfsvergunningen asiel voor deze gezinsleden («nareis»), te verlengen van drie tot zes maanden na het moment waarop aan de betrokken vreemdeling (hierna: de hoofdpersoon) een verblijfsvergunning is verleend. In deze brief is voorts aangegeven dat de nu geldende termijn waarbinnen moet worden beslist op een dergelijke aanvraag (90 dagen, te verlengen met drie maanden), zal worden verlengd tot negen maanden. De Gezinsherenigingsrichtlijn² biedt daarvoor ruimte die de regering wil benutten. Deze voornemens worden uitgewerkt in dit wetsvoorstel.

2. Hoofdpijnen

2.1 Verlenging aanvraagtermijn

Op grond van het huidige artikel 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) kan aan de in die bepaling genoemde gezinsleden van een vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000 (verblijfsvergunning asiel) is verleend, eveneens een verblijfsvergunning asiel worden verleend indien deze personen op het tijdstip van binnenkomst van de hoofdpersoon behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met hem Nederland zijn ingereisd dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning asiel is verleend. Artikel 29, vierde lid, regelt, kort gezegd, dat deze verblijfsvergunning ook kan worden verleend aan de bedoelde gezinsleden indien zij niet uiterlijk binnen drie maanden zijn nagereisd, maar binnen die termijn door of ten behoeve van hen een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd. In gevallen waarin de daadwerkelijke nareis niet binnen drie maanden kan worden geëffectueerd, kunnen de betrokken gezinsleden met toepassing van de laatstgenoemde bepaling alsnog in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel.

Ondanks dat het dus reeds mogelijk is om in een situatie dat gezinsleden nog niet in staat zijn om na te reizen, binnen een termijn van drie maanden na de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan de hoofdpersoon de aanspraken van de betreffende gezinsleden veilig te stellen, is de afgelopen jaren gebleken dat die termijn in een beperkt aantal gevallen is overschreden. In verreweg de meeste van deze gevallen was de aanvraagtermijn nog maar kort verstreken. De meest voorkomende oorzaak van de overschrijding was onvoldoende of verkeerde voorlichting of miscommunicatie in een situatie waarin de hoofdpersoon vaak is aangewezen op ondersteuning door derden (veelal vrijwilligers en medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland, Nidos, andere begeleidende organisaties of landgenoten) en de hoofdpersoon de Nederlandse taal vaak nog niet of onvoldoende machtig is. De fouten en onvolkomenheden zijn vooral het gevolg geweest van de situatie van hoge instroom, waarin door deze organisaties nieuwe medewerkers en vrijwilligers zijn aangetrokken en bestaande medewerkers en vrijwilligers werkdruk ervaren bij het ondersteunen en adviseren van vergunninghouders bij het indienen van nareisaanvragen. Door verlenging van de wettelijke aanvraagtermijn zullen de gevolgen van de toename van het aantal aanvragen en de daarmee gepaard gaande hogere werkdruk zich minder doen gevoelen en zullen zaken waarin sprake is van een termijnoverschrijding naar verwachting nauwelijks meer voorkomen. Waar in het verleden bij het overschrijden van de termijn van drie maanden in

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

voorkomende gevallen coulance is betracht³, wordt dit niet meer oppoortuun geacht zodra een aanvraag om nareis als hier bedoeld tot een termijn van zes maanden kan worden ingediend. Dat geen (afgeleide) verblijfsvergunning asiel meer zal worden verleend, doet er niet aan af dat familieleden in uitzonderingsgevallen verblijf kan worden toegestaan; bijvoorbeeld indien de uit artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voortvloeiende verplichtingen daartoe nopen.

2.2 Verlenging beslistermijn aanvraag machtiging tot voorlopig verblijf voor nareis asiel

Op grond van artikel 28, eerste lid, aanhef en onder d, van de 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 van de 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. Door de met dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging, wordt het mogelijk deze ruimte te benutten.

Tot deze maatregel 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 als gevolg van een forse toename van het aantal nareisaanvragen. Hierbij is van belang dat in de praktijk de behandeling van een belangrijk deel 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). Als de aanvrager geen bewijsmiddelen kan overleggen, dan wordt in de praktijk vaak aangenomen dat sprake is van bewijsnood en wordt nader onderzoek verricht. Dit houdt in dat op de buitenlandse posten DNA-onderzoek en/of een ID-gehoor wordt uitgevoerd ter vaststelling van de identiteit en gezinsband. Gebleken is dat er met name bij nareisaanvragen van Eritreeërs vaak bewijsnood is en nadere onderzoeken moeten worden gedaan. Tussen januari 2015 en 7 maart 2016 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd van nareisaanvragen van Eritreeërs circa 220 dagen. Ter vergelijking, de gemiddelde doorlooptijd voor nareisaanvragen van Syriërs bedroeg in dezelfde periode circa 120 dagen. De Syrische nareisaanvragen zijn doorgaans beter gedocumenteerd en leiden minder vaak tot nader onderzoek.

Verlenging van de mogelijke beslistermijn betekent geenszins dat deze termijn ook steeds volledig zal worden benut. Gelet op de in artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn geformuleerde verplichting moet steeds «zo spoedig mogelijk» worden beslist. Hoewel de indiening van een groot aantal verzoeken om nareis ook tot vertraging kan leiden bij

³ Zie ook de kabinetsreactie op het advies «Na de vlucht herenigd» van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), Kamerstukken II, 2014/15, 19 637, nr. 1938, p. 5, 6.

de afdoening van zaken waarin eenvoudig kan worden vastgesteld dat deze voor inwilliging in aanmerking komen, wordt er vanzelfsprekend steeds naar gestreefd om op dergelijke aanvragen zo spoedig mogelijk te beslissen.

3. Financiële gevolgen

Er is geen reden om aan te nemen dat de procedurele wijzigingen die met dit wetsvoorstel worden doorgevoerd financiële gevolgen zullen hebben. Deze zullen, zo zij zich al voordoen, vermoedelijk gunstig zijn, bijvoorbeeld omdat het risico dat dwangsommen worden verbeurd kleiner wordt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Voorgesteld wordt aan artikel 2u van de 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, zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen negen maanden wordt beslist. Zie artikel 2.2 van het algemeen deel van deze memorie voor een nadere toelichting.

Onderdeel B

Voorgesteld wordt het tweede en vierde lid van artikel 29 van de Vw 2000 zo te wijzigen dat voortaan niet binnen drie maar binnen zes maanden kan worden verzocht om 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. Van de gelegenheid is gebruikt gemaakt om de formulering van het vierde lid te vereenvoudigen. Zie artikel 2.1 van het algemeen deel van deze memorie voor een nadere toelichting.

Artikel II

In artikel III is een samenloopbepaling opgenomen in verband met de samenloop van onderhavig wetsvoorstel met het bij koninklijke boodschap van 19 januari 2015 ingediende voorstel van wet tot Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, de Algemene wet bestuursrecht en het Wetboek van Strafrecht in verband met rechtsbescherming bij toegangsweigering, uitzonderingen op Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU 2008, L 348) en het herstel van enkele wetstechnische gebreken (34 128). Deze samenloopbepaling, noodzakelijk geworden na de nota van wijziging van 30 juni 2016 bij het laatstgenoemde wetsvoorstel⁴, regelt dat de betreffende bepalingen aangaande de wijziging van artikel 2u van de Vw 2000 op elkaar worden afgestemd.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 128, nr. 7.

Artikel III

In de inwerkingtreding wordt voorzien bij koninklijk besluit. Tevens is voorzien in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. Hiervoor is gekozen omdat uitvoeringstechnische redenen hiertoe kunnen nopen.

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