No.W03.16.0150/II 's-Gravenhage, 30 juni 2016

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 14 juni 2016, no.2016001036, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met aanpassing van in de procedure voor nareis geldende termijnen, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de verlenging van drie naar zes maanden van de termijn waarbinnen een nagereisd gezinslid van een vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning asiel is verleend, een zogenoemde nareisvergunning kan aanvragen of ten behoeve van dit gezinslid om nareis kan worden verzocht. Voorts wordt voorgesteld de beslistermijn te verlengen voor aanvragen om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf voor verblijf als gezinslid van een vreemdeling aan wie een verblijfsvergunning asiel is verleend.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht het opnemen van een wettelijke grondslag om in bijzondere gevallen af te wijken van de aanvraagtermijn voor nareisaanvragen aangewezen. Voorts acht de Afdeling het nodig dat in de toelichting wordt verduidelijkt hoe voorlichting en communicatie zullen worden verbeterd, nu gebreken daarin worden aangewezen als de belangrijkste oorzaken van overschrijding van de aanvraagtermijn.

1. Verlenging aanvraagtermijn nareisaanvragen

a. *Inleiding*

Ingevolge de Vreemdelingenwet 2000, zoals deze thans luidt, kunnen gezinsleden van een vreemdeling in aanmerking komen voor een nareisvergunning, indien daartoe een verzoek is ingediend binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling een asielvergunning is verleend.[[1]](#footnote-1) De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft in 2014 in een advies over het nareisbeleid opgemerkt begrip te hebben voor deze vrij korte wettelijke aanvraagtermijn en dat dit bovendien uiting geeft aan een zekere urgentie. Een spoedige hereniging van het gezin is van evident belang voor het welbevinden van de gezinsleden, alsmede voor hun integratie in de Nederlandse samenleving, aldus de commissie. Zij heeft daarbij wel aanbevolen om een wettelijke mogelijkheid te creëren om van die termijn af te wijken in gevallen waarin aannemelijk is gemaakt dat er gegronde redenen waren om de aanvraag niet binnen de termijn in te dienen.[[2]](#footnote-2) Het huidige interne, *contra legem* beleid waarbij de IND in incidentele gevallen van de wettelijke termijn afwijkt, acht de ACVZ juridisch problematisch en dus onwenselijk.

De regering heeft de aanbeveling van de ACVZ eind 2014 afgewezen, omdat volgens haar termijnoverschrijding nauwelijks voorkomt en het niet lastig is om tijdig een nareisaanvraag in te dienen. Bovendien kan termijnoverschrijding in bijzondere individuele gevallen verschoonbaar worden geacht en wordt – zo stelde de regering destijds – deze verschoonbaarheidstoets in nationale jurisprudentie toelaatbaar geacht.[[3]](#footnote-3) Als gevolg daarvan kon volgens de regering de wet op dit punt derhalve ongewijzigd blijven.

b. *Verschoonbare termijnoverschrijding*

In het wetsvoorstel stelt de regering voor de aanvraagtermijn voor nareisvergunningen tot zes maanden te verlengen.[[4]](#footnote-4) Uit de toelichting blijkt dat het voorstel samenhangt met de omstandigheid dat in de afgelopen jaren in een beperkt aantal gevallen een nareisaanvraag is ingediend nadat de daarvoor gestelde termijn was verstreken. Met verlenging van de wettelijke aanvraagtermijn wordt volgens de toelichting getracht tegemoet te komen aan de toename van de aanvragen en de daarmee gepaard gaande hoge werkdruk bij partijen en personen die vreemdelingen adviseren en begeleiden bij het indienen van nareisaanvragen.[[5]](#footnote-5) Verlenging van de aanvraagtermijn zal termijnoverschrijding echter niet in alle gevallen kunnen voorkomen. Ook met de nieuwe termijn kunnen er gevallen zijn waarin de indiening na ommekomst van de termijn op grond van bijzondere individuele omstandigheden verschoonbaar kan worden geacht. Zo gaf de ACVZ in voormeld advies het voorbeeld van een asielzoeker die geen nareisaanvraag heeft ingediend omdat hij in de stellige overtuiging verkeerde dat een gezinslid was overleden, terwijl dit gezinslid later toch nog in leven blijkt te zijn. Onder het nieuwe wettelijke regime zal in dergelijke gevallen geen vergunning meer worden verleend omdat na verlenging van de aanvraagtermijn – zo blijkt uit de toelichting – geen verschoonbaarheidstoets meer zal worden toegepast.[[6]](#footnote-6) In gevallen als in voormeld voorbeeld kan indiening van een aanvraag na ommekomst van de termijn verschoonbaar worden geacht. In dat licht bezien adviseert de Afdeling om, in lijn met het hiervoor genoemde voorstel van de ACVZ met betrekking tot een wettelijke verschoonbaarheidsmogelijkheid, een wettelijke grondslag te creëren om in bijzondere gevallen van de aanvraagtermijn af te kunnen wijken.

c. *Voorlichting*

Volgens de toelichting is de belangrijkste oorzaak van termijnoverschrijding bij nareisaanvragen gelegen in gebrekkige voorlichting of miscommunicatie in de situatie waarin een vreemdeling vaak is aangewezen op ondersteuning door derden en zelf de Nederlandse taal nog niet of onvoldoende machtig is.[[7]](#footnote-7) Met de verlenging van de aanvraagtermijn wordt deze oorzaak niet weggenomen. In de toelichting wordt met het oog daarop geen aandacht besteed aan de vraag of en zo ja hoe, voorlichting en communicatie zullen worden verbeterd. De vraag rijst dan ook of de voorgestelde wijziging er voldoende aan bijdraagt termijnoverschrijding in de toekomst effectief te voorkomen. Daarbij is van belang dat – zoals hiervoor reeds aangegeven – na verlenging van de aanvraagtermijn overschrijdingen niet langer zullen worden geaccepteerd. De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.16.0150/II

* De noodzaak van gefaseerde inwerkingtreding die in artikel II is opgenomen toelichten, gelet op aanwijzing 178 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
1. Zie artikel 29, tweede en vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Het gaat hier zowel om aanvragen om een verblijfsvergunning asiel van gezinsleden die gelijktijdig met de vreemdeling aan wie een dergelijke verblijfsvergunning is verleend Nederland zijn ingereisd en gezinsleden die na verlening van die verblijfsvergunning zijn nagereisd, als om aanvragen om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf voor gezinsleden die nog nareis wensen. [↑](#footnote-ref-1)
2. Zie het advies "Na de vlucht herenigd. Advies over de uitvoering van het beleid voor nareizende gezinsleden van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel" van de ACVZ van 31 oktober 2014, blz. 67 e.v. (https://acvz.org/wp-content/uploads/2015/04/31-10-2014\_ACVZ\_Advies\_41.pdf) en S. Vergeer, ACVZ-advies over het nareisbeleid en de kabinetsreactie, Journaal Vreemdelingenrecht 2015(1). [↑](#footnote-ref-2)
3. Zie de brief van de staatssecretaris aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 18 december 2014, Kamerstukken II 2014/15, 19 637, nr. 1938, blz. 5-6. Daarin wordt verwezen naar – niet-gepubliceerde – uitspraken van de Rechtbank ’s Gravenhage, 2 juni 2014, AWB 13/31332; Rechtbank Oost-Brabant, 11 september 2014, AWB 14/700 en Rechtbank Oost‑Brabant, 7 juli 2014, AWB 14/1443. [↑](#footnote-ref-3)
4. Artikel I, onderdeel B, van het voorstel. Dit voorstel is reeds aangekondigd in de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 27 november 2015, Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2086, blz. 3. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie punten 1 en 2.1 van de memorie van toelichting bij het voorstel. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zie punt 2.1 van de memorie van toelichting bij het voorstel. Daarbij is van belang dat de aanvraagtermijn voor nareisvergunningen een wettelijk vereiste is waaraan dient te worden voldaan om in aanmerking te kunnen komen voor een verblijfsvergunning. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 21 maart 2011 in zaak nr. 201004536/1/V1, ECLI:NL:RVS:2011:BP9273. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zie punt 2.1 van de memorie van toelichting bij het voorstel. [↑](#footnote-ref-7)