

Vergaderjaar 2022–2023

36 349

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met verlenging van de beslistermijnen in asiel- en nareiszaken

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud

Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Hoofdlijnen	3
2.1 Verlenging beslistermijn op aanvraag machtiging tot voorlopig verblijf voor nareis asiel	3
2.2 Verschoonbare termijnoverschrijding	5
2.3 Verlenging beslistermijn op aanvraag verblijfsvergunning asiel	6
3. Financiële gevolgen	7
4. Uitvoering	7
5. Advies en consultatie	7
Artikelsgewijze toelichting	8

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 de 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 de beslissing op de aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf voor een nareizend gezinslid van een asielstatushouder, zo spoedig mogelijk maar uiterlijk binnen 9 maanden bekend wordt gemaakt. 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, 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

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* 2016/17, 34 544, nrs. 1–3.

⁵ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 544, nr. 6.

⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie 7 november 2018, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877 (K&B).

een verbetering van de implementatie van de Procedurerichtlijn.⁷ Deze aanpassing is ook al opgenomen in het wetsvoorstel om te voorzien in herziening van de regels voor niet tijdig beslissen ofwel de definitieve afschaffing van de dwangsomregeling, 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 voor bepaalde tijd asiel te verlenen aan de houder van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die voldoet aan de in artikel 29, tweede lid, Vw 2000 gestelde voorwaarden. In artikel 2u, eerste lid, Vw 2000 is 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 termijn van ten hoogste negen maanden te hanteren. In het voorgestelde artikel 2u, vierde lid, Vw 2000 (onderdeel A van dit wetsvoorstel) wordt 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 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).⁹ 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.

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

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.

Artikel 5, vierde lid, van de Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt dat de termijn van ten hoogste negen maanden 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.¹⁰

De gronden voor deze verlengingsmogelijkheid en tussentijdse berichtgeving over de voortgang van de behandeling van de aanvraag worden nader gespecificeerd in het beleid van de IND. De vreemdeling krijgt daarmee vooraf meer duidelijkheid over de toepassing van de verleningsmogelijkheid en de voortgang van de behandeling van zijn zaak in een nareissituatie.

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 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 asielstatushouder alsook de ouders van een alleenstaande minderjarige asielstatushouder. 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 (hierna: Vb 2000)) om Nederland in te reizen, bijvoorbeeld in de situatie dat door of voor hen pas na drie 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

¹⁰ 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.

- 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, Vb 2000).
- De IND hanteert de reguliere gezinsherenigingsroute (artikel 3.13, tweede lid, Vb 2000) ook voor familieleden buiten het kerngezin van asielstatushouders. Het gaat dan met name om minderjarige broers en zussen van alleenstaande minderjarige asielstatushouders 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 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 asielstatushouders 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 in 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 beslispraktijk 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 aanvraag om 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 geoor-

deeld.¹¹ 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 3.24a Vb 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.¹² Dat advies wordt in onderhavig wetsvoorstel overgenomen.

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 deze verlengingsmogelijkheid «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 essentieel dat de IND voldoende zicht heeft op de inhoud van de in de betreffende zaak gestelde aanspraken en de toepassing van de verlengingsmogelijkheid 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.

¹¹ Hof van Justitie van de Europese Unie 7 november 2018, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877 (K&B).

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

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. 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.

5. Advies en consultatie

Gelet op de noodzaak van spoedige inwerkingtreding van de maatregelen in dit voorstel is de advies- en consultatiefase overgeslagen. De regering heeft daarbij in aanmerking genomen dat de Afdeling advisering van de Raad van State in eerdere wetstrajecten advies 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. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 30 juni 2016 advies uitgebracht over dat wetsvoorstel, welk wetsvoorstel is ingetrokken bij brief 12 juli 2019. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State 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).¹³

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.¹⁴ 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.

¹³ Kamerstukken II, 2016/17, 34 544, nrs. 4 en 6.

¹⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 35 749, nrs. 3 en 4.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Voorgesteld wordt aan artikel 2u Vw 2000 een lid toe te voegen waarin wordt geregeld dat de beslissing 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 bekend wordt gemaakt. Dat betekent dat binnen deze termijn het besluit op de aanvraag om 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 Awb.¹⁵ 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.

De termijn van ten hoogste negen maanden 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 de Europese Unie 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.

¹⁵ Hiermee wordt aangesloten op de wijze van implementatie van beslistermijnen uit andere EU-richtlijnen in artikel 2u, tweede en derde lid, Vw 2000.

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.¹⁶ 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.¹⁷

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 Procedurerichtlijn, 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 Procedurerichtlijn 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

¹⁶ 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).

¹⁷ De mogelijkheden de beslistermijn met negen maanden te verlengen zijn gebaseerd op artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn.

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,
E. van der Burg