

CM2207

REACTIE OP KAMERBRIEF INZAKE BESLUITVORMING OPVANGCRISIS

SEPTEMBER 2022

Op vrijdag 26 augustus jl. heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer een reeks van maatregelen aangekondigd om het aantal vluchtelingen in Ter Apel terug te brengen en de uitstroom te bevorderen. De Commissie Meijers heeft grote zorgen over de verenigbaarheid van de voorgestelde maatregelen met het EU-recht. In deze notitie geeft de Commissie Meijers uitvoerig commentaar op de recente kamerbrief 'besluitvorming omtrent de opvangcrisis'.

Er wordt daarbij specifiek stilgestaan bij de voorgestelde maatregelen die vanuit een Europeesrechtelijk perspectief het meest problematisch zijn. Daarbij gaan wij specifiek in op de voorstellen ten aanzien van 1) nareis van gezinsleden 2) de asielprocedure en 3) Dublinoverdrachten.

Commissie Meijers

Permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

CM2207 Reactie van de Commissie Meijers op de Kamerbrief inzake besluitvorming omtrent de opvangcrisis

5 september 2022

Op vrijdag 26 augustus jl. heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer een reeks van maatregelen aangekondigd om het aantal vluchtelingen in Ter Apel terug te brengen en de uitstroom te bevorderen.¹ De Commissie Meijers heeft grote zorgen over de verenigbaarheid van de voorgestelde maatregelen met het EU-recht.

In deze notitie bespreekt de Commissie Meijers op welke wijze de voorgestelde maatregelen een inbreuk vormen op het Unierecht. Daarbij gaan wij specifiek in op de voorstellen ten aanzien van 1) nareis van gezinsleden 2) de asielprocedure en 3) Dublinoverdrachten.

1) De facto huisvestingseis voor nareis en invoering van extra termijn/uitstel afgifte mvv voor nareis

In de kamerbrief worden drie maatregelen aangekondigd die tot uitstel van gezinshereniging zullen leiden: 1) verlenging van de beslistermijn voor een asielverzoek met drie maanden, 2) verlenging van de beslistermijn voor de daaropvolgende aanvraag voor gezinshereniging met drie maanden, en 3) uitstel van de afgifte van de mvv met maximaal zes maanden. Cumulatief kunnen deze drie maatregelen tot een uitstel van de gezinshereniging tot maximaal tweeënehalf jaar na indiening van de asielaanvraag leiden. Hieronder zullen allereerst de voorstellen die zien op gezinshereniging worden besproken. Paragraaf 2 bespreekt de verlenging van de beslistermijn op asiel.

(a) Strijd met artikel 5 lid 4 Gezinsherenigingsrichtlijn

De Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86/EU (hierna: Gezinsherenigingsrichtlijn) geeft een recht op gezinshereniging aan het kerngezin (echtgenoten en hun minderjarige kinderen) als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Voor gezinshereniging met vluchtelingen gelden de meeste voorwaarden, waaronder het huisvestingsvereiste, niet omdat zij daaraan zelden of nooit kunnen voldoen. De voorgenomen verlenging van de formele beslistermijn op de aanvraag voor gezinshereniging van zes naar negen maanden in combinatie met het uitstel van de visumverlening leidt tot een wachttermijn van de facto vijftien maanden en is daarmee in strijd met artikel 5, lid 4 van de Gezinsherenigingsrichtlijn.² Dit artikel bepaalt:

Zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk negen maanden na de datum van indiening van een verzoek, stellen de bevoegde instanties van de lidstaat de persoon die het verzoek heeft ingediend, schriftelijk in kennis van de ten aanzien van hem genomen beslissing.

¹ Kamerbrief besluitvorming opvang asielcrisis, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/08/26/tk-brief-besluitvorming-opvangcrisis>,

² Richtlijn 2003/86 van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

Dezelfde bepaling maakt duidelijk dat alleen in bijzondere en individuele situaties deze termijn mag worden verlengd:

In bijzondere omstandigheden die verband houden met het complexe karakter van de behandeling van het verzoek, kan de in de eerste alinea genoemde termijn verlengd worden.” (onderstreping CM).

Het uitgangspunt is dus een spoedige beslissing. Hierbij is van belang dat, zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) meermaals heeft benadrukt, de richtlijn als doel heeft om gezinshereniging te bevorderen.³ Verlenging na negen maanden kan alleen “in bijzondere omstandigheden verband houdende met het complexe karakter van de behandeling van het verzoek”. Huisvesting wordt hierbij niet genoemd als rechtvaardigingsgrond.⁴ Het uitzonderlijke karakter van een eventuele verlenging is ook neergelegd in de richtsnoeren voor de toepassing van de richtlijn van de Europese Commissie (hierna: EC) voor de implementatie van de richtlijn, waarin het volgende wordt gesteld:

[A]ls algemene regel [moet] gelden dat een standaardaanvraag bij een normale werklast onmiddellijk en zonder onnodige vertraging wordt afgehandeld. Indien de werklast bij uitzondering de administratieve capaciteiten te boven gaat of indien de aanvraag verder onderzoek vereist, mag een maximale termijn van negen maanden in acht worden genomen.⁵

Negen maanden is dus al een uitzonderlijk lange termijn, die bovendien alleen mag worden verlengd als één van de twee genoemde omstandigheden (i.e. bij uitzondering gaat de werklast de administratieve capaciteiten te boven of verder onderzoek is nodig) zich voordoet. Beperkte opvangcapaciteit valt daarbuiten en is dus geen reden om langer over de beslissing te doen. De EC stelt in dezelfde richtsnoeren dan ook expliciet:

Problemen met de administratieve capaciteit zijn geen geldige reden voor een uitzonderlijke verlenging [met een extra termijn bovenop deze negen maanden].⁶

De richtlijn laat daarbij geen structurele of generieke verlenging toe. Verlenging is uitsluitend toegestaan in individuele gevallen op grond van de specifieke omstandigheden, waarbij er bovendien geen strijd mag zijn met het recht op gezinsleven/hereniging (artikel 8 EVRM; artikel 7 EU-Grondrechtenhandvest) en de belangen van het kind (artikel 24 EU-Grondrechtenhandvest).

Ten slotte wijst de Commissie Meijers erop dat de huidige beslistermijn van zes maanden in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw) is neergelegd. Een verlenging van deze termijn naar negen maanden vergt dus een wetswijziging en zou vooruitlopend op deze wijziging tevens in

³ Zie onder meer december 2012, HvJEU O e.a., C-356/11 en C-357/11, EU:C:2012:776, punt 69 EN HvJEU, 13 maart 2019, €, C-635/17, EU:C:2019:192, punt 45.

⁴ Zie Thym/Hailbronner (eds.), EU Immigration and Asylum Law. Article-by-Article Commentary, 3rd edition (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2022), p. 356).

⁵ COM (2014), p. 10, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0210:FIN:NL:PDF>.

⁶ Ibid.

strijd zijn met de Vw. Bovendien staan artikel 5, lid 4 en artikel 13 van de Gezinsherenigingsrichtlijn in de weg aan het optellen van de in artikel 2u Vw genoemde termijn van 90 dagen (maximaal verlengbaar met 3 maanden) voor een mvv. Immer, die kan niet opgeteld worden bij de termijn van 90 dagen uit artikel 25, lid 1 Vw.

(b) Strijd met artikel 12 Gezinsherenigingsrichtlijn

Artikel 12, lid 1 sluit het stellen van de in artikel 7 Gezinsherenigingsrichtlijn genoemde huisvestingseis bij gezinsleden van vluchtelingen expliciet uit. Door de afgifte van de mvv, na de generieke verlenging van de beslistermijn tot negen maanden, op te schorten tot het moment dat er passende huisvesting is (met een maximum van zes maanden) wordt er *de facto* een huisvestingseis ingevoerd. Dat is in strijd met het nuttig effect van de Gezinsherenigingsrichtlijn. In een oververhitte woningmarkt zullen slechts weinig vluchtelingen zelf in staat zijn om binnen zes maanden zelfstandige woonruimte te vinden. Dit betekent dat zij gedwongen zullen zijn de voorgestelde termijn van zes maanden uit te zitten, voordat een mvv wordt afgegeven.

Artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt de lidstaten de mogelijkheid om te bepalen dat gezinshereniging pas kan plaatsvinden na een wachttermijn van ten hoogste twee jaar legaal verblijf in de lidstaat. Artikel 12 lid 2 van de Gezinsherenigingsrichtlijn verbiedt echter nadrukkelijk de toepassing van een wachttermijn voor vluchtelingen bij gezinshereniging. Het wachten met afgifte van een visum nadat de aanvraag is toegekend is een verkapt wachttermijn. Ook dit is in strijd met het nuttig effect van deze bepaling en ondermijnt meer algemeen het doel van de richtlijn om gezinshereniging te bevorderen.

In dit verband wijst de Commissie Meijers erop dat dat Nederland, net als de meeste andere lidstaten, voor de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn geen onderscheid maakt tussen statushouders met vluchtelingenstatus en statushouders met subsidiaire bescherming. Om doorprocederen voor een sterkere status tegen te houden, hanteert Nederland het zogenaamde éénstatusstelsel. Hoewel de richtlijn het hanteren van een wachttermijn dus toestaat voor subsidiair beschermden, kan Nederland zich niet op deze bepaling beroepen zonder het éénstatusstelsel op te geven.

Duitsland, dat wel verschillende asielstatussen kent, besloot in 2016 aan veel vluchtelingen uit Syrië alleen subsidiaire bescherming te verlenen om zo gezinshereniging op grond van artikel 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn te kunnen uitstellen. Die maatregel leidde tot meer dan honderdduizend beroepen en overbelasting van de bestuursrechters. In 40-60% van die zaken oordeelde de rechter dat alsnog een vluchtelingenstatus moest worden verleend.⁷

(c) Strijd met artikel 13 lid 1 Gezinsherenigingsrichtlijn

Er is geen wettelijke basis voor verlenging van de uiterste termijn voor de afgifte van een mvv. Een dergelijke verlenging is in strijd met artikel 13, lid 1 van de richtlijn waarin staat:

⁷ In de jaren 2016-2018 deed de rechter uitspraak in bijna 100.000 van die beroepen. In 2016 werd in 59% alsnog de vluchtelingenstatus toegekend, in 2017 in 46% en in 2018 in 40%, zie BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2016, p. 59, 2017, p. 61 en 2018, p. 55.

Zodra het verzoek om gezinshereniging is aanvaard, staat de betrokken lidstaat het gezinslid of de gezinsleden de toegang toe. Daartoe biedt de betrokken lidstaat die personen alle medewerking bij het verkrijgen van de benodigde visa.”

Ook de EC stelt in haar richtsnoeren dat het visum na de positieve beslissing onverwijld moet worden afgegeven zonder extra eisen te stellen:

Dit houdt in dat wanneer een aanvraag wordt aanvaard, de lidstaten voor een snelle visumprocedure moeten zorgen, extra administratieve lasten tot een minimum moeten beperken en dubbele controle van de voorwaarden voor gezinshereniging moeten vermijden.⁸

De Gezinsherenigingsrichtlijn laat niet toe om op deze manier alsnog een door artikel 12 lid 2 verboden wachttermijn in te voeren. *A fortiori* kan een door artikel 12 lid 1 verboden weigeringsgrond (i.e. aanwezigheid van huisvesting) niet als rechtvaardiging voor uitstel van de verwezenlijking van het door de richtlijn toegekende recht op gezinshereniging gelden.⁹

(d) Strijd met algemene beginselen van het Unierecht

Artikel 41 lid 1 van het EU Grondrechtenhandvest verankert het recht op behandeling van eenieders individuele zaken binnen een redelijke termijn. Op grond van onder andere de punten 8 en 9 uit de considerans van de Gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 17 van de Gezinsherenigingsrichtlijn moet bij besluiten omtrent gezinshereniging steeds rekening gehouden worden met individuele omstandigheden, als ook met het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel. Ook mag de uitoefening van het recht op gezinshereniging niet in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel zoals het HvJEU eerder oordeelde in de arresten *B. M. M.* en *S.W.*:

Voor zover die uitlegging tot gevolg heeft dat het recht op gezinshereniging afhankelijk wordt gemaakt van toevallige en onvoorzienbare omstandigheden die volledig zijn toe te rekenen aan de bevoegde nationale autoriteiten en rechterlijke instanties van de betrokken lidstaat, kan zij daarenboven leiden tot aanzienlijke verschillen in de behandeling van verzoeken om gezinshereniging tussen de lidstaten en binnen een en dezelfde lidstaat.¹⁰

Bovendien verlangt de considerans in punt 8 juist een gunstiger wettelijk kader voor gezinshereniging met vluchtelingen dan met vrijwillige migranten. In dit kader kan wederom worden gewezen op de richtsnoeren van de EC:

⁸ COM (2014) 210, p. 19, beschikbaar via <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0210:FIN:NL:PDF>.

⁹ Voor voorbeelden van eerdere Nederlandse wetgeving en uitvoeringspraktijk die in strijd waren met de Gezinsherenigingsrichtlijn, zie de bijlage aan het slot deze notitie.

¹⁰ HvJEU C-133/19 – Belgische Staat (Regroupement familial – Enfant mineur), B.M.M. 16 juli 2020 ECLI:EU:C:2020:577; par. 43, HvJEU, C-273/19, SW 1 augustus 2022, par. 45.

[D]e lidstaten zijn gehouden om bepaalde gezinsleden van een vluchteling onder deze gunstigere voorwaarden toestemming te geven voor gezinshereniging, zonder gebruik te kunnen maken van een beoordelingsmarge.¹¹

(e) Bescherming van belangen van het kind: strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn: het EU-Grondrechtenhandvest en het Kinderrechtenverdrag

Het voorgestelde structurele uitstel van gezinshereniging is, voor zover het kinderen betreft, in strijd met artikel 5, lid 5 en artikel 10, lid 3 van de Gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 7 (recht op gezinsleven) en 24 (belangen van kinderen als eerste overweging; recht van het kind op persoonlijke betrekkingen met beide ouders) van het EU-Grondrechtenhandvest. Deze bepalingen vereisen dat de lidstaten, bij de behandeling van het verzoek om verblijf in het kader van het recht op gezinshereniging, terdege rekening te houden met de belangen van minderjarige kinderen. Deze verplichting geldt voor alle kinderen die door de beoogde verlenging worden geraakt, maar in het bijzonder voor AMV'ers die verzoeken om gezinshereniging met hun ouders. Het HvJEU heeft in verschillende recente arresten over de Gezinsherenigingsrichtlijn expliciet het belang van artikel 24 lid 3 EU-Grondrechtenhandvest onderstreept.¹²

Gelet op de generieke verlenging van de beslistermijn zullen ook AMV'ers hierdoor worden getroffen. Zij zullen vijftien maanden moeten wachten op een beslissing op hun eigen asielaanvraag (zie hieronder) en vervolgens – op grond van een generieke verlenging door de verkapte huisvestingseis, nog vijftien maanden van hun ouders gescheiden blijven. Dit komt neer op een periode van tweeënehalf jaar (30 maanden).¹³

Ook artikel 10, lid 1 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: IVRK) vereist een spoedige behandeling:

In overeenstemming met de verplichting van de Staten die partij zijn krachtens artikel 9, eerste lid, worden aanvragen van een kind of van zijn ouders om een Staat die partij is, voor gezinshereniging binnen te gaan of te verlaten, door de Staten die partij zijn met welwillendheid, menselijkheid en spoed behandeld.

In het arrest *A. en S. t. Nederland* over de peildatum van AMV'ers, heeft het HvJEU duidelijk gemaakt dat beslisautoriteiten moeten worden aangemoedigd om verzoeken om internationale bescherming van AMV'ers met voorrang te behandelen teneinde rekening te houden met hun bijzondere kwetsbaarheid. Ook oordeelde het HvJEU dat vertraging ingaat tegen het door de Gezinsherenigingsrichtlijn nagestreefde doel om ervoor te zorgen dat, overeenkomstig artikel 24, lid 2, van het EU-Grondrechtenhandvest, het belang van het kind

¹¹ COM (2014) 210, p. 19, beschikbaar via <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0210:FIN:NL:PDF>. p. 21.

¹² zie het arrest E JV 2019/88 punt 55, arrest XU & PQ C-451/19 punt 66 en arrest XC van 1.8.2022 (C-277/20) punt 60.

¹³ Zie Jaarverantwoording NIDOS, beschikbaar via <https://www.nidos.nl/wp-content/uploads/2022/06/Jaarverantwoording-Nidos-2021-DEFDEF.pdf>.

bij de toepassing van die richtlijnen de eerste overweging voor de lidstaten vormt.¹⁴ Het HvJEU heeft in een reeks arresten sinds zijn uitspraak in *A. en S.* benadrukt dat deze aanvragen snel (“met voorrang en de nodige urgentie”) moeten worden behandeld.¹⁵ Het belang van een snelle asielprocedure voor AMV’ers in verband met hun kwetsbaarheid is in gelijke mate van toepassing op de behandeling van hun nareisprocedure.¹⁶

2) Generieke verlenging van de beslistermijn op verzoeken om internationale bescherming

(a) strijd met artikel 31 lid 3 Procedurerichtlijn

Artikel 31, lid 3 van de Procedurerichtlijn 2013/32/EU (hierna: Procedurerichtlijn) bepaalt dat de maximale beslistermijn voor de behandeling van een asielverzoek zes maanden is. Deze termijn kan alleen in beperkte omstandigheden worden verlengd met negen maanden. Eén van die omstandigheden is neergelegd in artikel 31, lid 3, sub b:

een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden.

De staatssecretaris baseert zich mede op deze mogelijkheid en verwijst naar de komst van evacués uit Afghanistan en de ontheemden uit Oekraïne als aanleiding. Echter, de Oekraïners zijn reeds buiten de asielbeoordelingssystematiek van IND gehouden om de IND te ontlasten op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming 2001/55/EU. Zij worden niet gehoord. De IND heeft op grond van inschrijving in de Basisregistratie Personen (hierna: BRP) alle aanwezigen Oekraïners een verblijfsdocument verstrekt.¹⁷ Vervolgens ronden mobiele teams van de IND op verschillende locaties het aanvraagproces af. Hun aanwezigheid kan dus niet dienen als rechtvaardigingsgrond voor verlenging van de algehele beslistermijn bij verzoeken om internationale bescherming door IND.

De Afghaanse evacués hebben een andere procedure doorlopen dan asielzoekers die in Nederland een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend. Zij worden niet tweemaal, maar slechts eenmaal gehoord, en het gehoor is relatief kort. Bovendien gaat het om een kleine groep.¹⁸

¹⁴ HvJEU 12 april 2018 C- 550/16 A & S tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ECLI:EU:C:2018:248, par. 58.

¹⁵ Zie arrest A&S punt 55, arrest Belgische Staat (Gezinshereniging – minderjarig kind) 16 juli 2020, C-133/19, punt 37 en arrest Bondsrepubliek Duitsland (gezinlid) C-768/19 punt 40 en arrest SW van 1 aug 2022 C-273/20 punt 43: “De nationale autoriteiten en rechterlijke instanties zouden daardoor immers niet worden aangemoedigd om verzoeken van ouders van minderjarigen met voorrang en de nodige urgentie te behandelen teneinde rekening te houden met de kwetsbaarheid van die minderjarigen, en zouden dus zo kunnen optreden dat het recht op gezinsleven – zowel tussen een ouder en zijn minderjarig kind als tussen dat kind en een gezinlid – in het gedrang kan komen.”

¹⁶ HvJEU 12 april 2018 C- 550/16 A & S tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ECLI:EU:C:2018:248 waarin het Hof veelvuldig spreekt over de noodzaak van snelheid bij behandeling die onmiskenbaar ook betrekking op de gezinshereniging met de ouders.

¹⁷ Zie: <https://ind.nl/nl/oekraïne/versoepelingen-verblijfsvergunningen-oekraïners>.

¹⁸ Zie: <https://ind.nl/nl/nieuws/verblijfsvergunning-voor-ruim-2.000-afghaanse-evacues>.

In 2021 werden in totaal 24.600 eerste asielverzoeken ingediend (niet veel meer dan het laatste jaar voor corona, 2019, toen er 22.530 asielverzoeken werden ingediend). In 2021 waren 3006 van deze asielverzoeken afkomstig van Afghanistan. In 2022 tot en met juli gaat het om 16.088 eerste asielaanvragen, waarvan 1.652 van Afghanistan.¹⁹ De huidige situatie is dus onvergelijkbaar met 2015 toen Nederland de uitzonderingsbepaling ex artikel 31, lid 3, sub b Procedurerichtlijn inriep omdat er 43,095 eerste asielaanvragen werden gedaan.²⁰ De Commissie Meijers wijst in dit verband ook op de brief van Mensenrechtencommissaris Mijatović van de Raad van Europa d.d. 26 augustus 2022, die eveneens signaleert dat de erbarmelijke omstandigheden in Ter Apel niet te maken lijken te hebben met een plotse en onverwachte toename van het aantal ingediende verzoeken om internationale bescherming.²¹

(b) Verwachte toename procedures

De staatssecretaris schrijft dat hij met de generieke verlenging van de beslistermijn procedures over niet-tijdig beslissen wil afremmen. Daar staat echter tegenover dat valt te verwachten dat deze maatregel in talrijke procedures zal worden aangevochten. Daarbij wijst de Commissie Meijers erop dat zowel de Rechtbank Den Haag als de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) eerdere pogingen om de toegang van asielzoekers tot de rechter wegens overschrijding van de beslistermijn te blokkeren (door de dwangsommenregeling buiten werking te stellen/op te schorten voor verzoeken om internationale bescherming die buiten de wettelijke termijn werden behandeld) heeft vernietigd vanwege strijd met het Unierechtelijke doeltreffendheidsbeginsel.²²

De talrijke te verwachten procedures zullen een groot beslag leggen op de capaciteit van de IND en de rechtspraak. In die zin zullen de doorlooptijden bij de IND onnodig belast worden waardoor de bestaande, reeds onaanvaardbare administratieve problemen alleen maar groter worden. Daarnaast zullen deze procedures voor veel onzekerheid zorgen bij asielzoekers. Hoe langer zij moeten wachten, hoe slechter zij in Nederland zullen integreren, omdat zij pas veel later kunnen beginnen met de taal leren en op zoek kunnen gaan naar werk. Dat geldt ook voor de uitgestelde gezinshereniging. Uit onderzoek is bekend dat zolang de gezinshereniging niet is afgerond, statushouders moeite hebben zich te concentreren op hun nieuwe omgeving, omdat al hun aandacht en zorg gaat naar de situatie van hun gezinsleden en de gezinsherenigingsprocedure.²³

¹⁹ <https://ind.nl/nl/documenten/08-2022/at-juli-2022-hoofdrapport.pdf>

²⁰ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83102NED/table>

²¹ <https://rm.coe.int/letter-to-the-minister-for-migration-of-the-netherlands-by-dunja-mijat/1680a7c607>

²² ABRvS 6 juli 2022, zaaknummer 202102128/1 en Rechtbank Den Haag 24 maart 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:2641

²³ Zie o.a. T. Strik, B. de Hart en E. Nissen, "Family Reunification: a barrier or facilitator of integration? A comparative study", op basis van een onderzoek in 2013 in zes lidstaten, gefinancierd door de Europese Commissie.

3) Hervatting overdracht in het kader van Dublin aan Griekenland

In de kamerbrief staat dat hervatting van Dublinoverdrachten aan Griekenland wordt onderzocht.²⁴ Op 23 oktober 2019 oordeelde de ABRvS reeds dat Dublinoverdrachten naar Griekenland niet kunnen worden hervat voordat er garantie op rechtsbijstand is in overeenstemming met artikel 47 van het EU-Grondrechtenhandvest. Die toegang is tot op heden niet gegarandeerd. Bovendien oordeelde de ABRvS op 28 juli 2021 dat de staatssecretaris asielzoekers met een status in Griekenland niet zonder nader onderzoek naar de omstandigheden ter plekke aan Griekenland mag overdragen omdat de Griekse autoriteiten:

in de praktijk vaak niet kunnen voorkomen dat statushouders in een situatie terecht komen waarin zij niet kunnen voorzien in de belangrijkste basisbehoeften, zoals wonen, eten en zich wassen.²⁵

De ABRvS overweegt daarbij dat de vreemdeling geen reëel risico mag lopen dat hij bij terugkeer naar Griekenland terechtkomt in een situatie die in strijd is met artikel 3 van het EVRM en artikel 4 van het EU-Grondrechtenhandvest.²⁶

De staatssecretaris heeft op 30 september 2021 aangekondigd dat de beslistermijnen van statushouders uit Griekenland met negen maanden zouden worden verlengd in afwachting van nader onderzoek naar de situatie van statushouders in Griekenland.²⁷ Dat onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden door de minister van Buitenlandse Zaken. In het feitenverslag wordt een duidelijk beeld gegeven van de erbarmelijke situatie waarin statushouders in Griekenland zich bevinden. Uit dit verslag blijkt de bestuurlijke onmogelijkheid om het recht op sociale voorzieningen in Griekenland te effectueren en wordt ook duidelijk dat in deze lidstaat de kans op dakloosheid enorm groot is voor statushouders.²⁸

Mochten asielzoekers overgedragen worden omdat er wel een effectief rechtsmiddel aanwezig is in Griekenland, wat al meer dan elf jaar niet het geval is, en zij een verblijfsvergunning krijgen, dan komen zij dus terecht in een situatie die in strijd is met artikel 4 van het EU-Grondrechtenhandvest.

Er is in de feitelijke omstandigheden die uitgangspunt waren voor de uitspraak van de ABRvS niets veranderd. Hervatting van Dublinoverdrachten blijft dus in strijd met zowel het EVRM als het EU-Grondrechtenhandvest.

²⁴ Kamerbrief besluitvorming opvang asielcrisis, beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/08/26/tk-brief-besluitvorming-opvangcrisis>, p. 7. ABRvS, 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3538

²⁵ ABRvS, ECLI:NL:RVS:2021:1626, punt 8 (conclusie).

²⁶ Ibid. Zie ook: UNHCR, 'Greece must ensure safety net and integration opportunities for refugees', 2 juni 2020.

²⁷ TK 2021-2022, 32 317, nr. 719.

²⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/ambtsberichten/2022/06/24/verslag-feitenonderzoek-naar-statushouders-in-griekenland-juni-2022>.

Conclusie

Op Nederland rust, net als op de overige lidstaten, op grond van artikel 4 lid 3 van het EU-Verdrag, de verplichting om het EU-recht te goeder trouw na te leven. Zowel het HvJEU als de ABRvS hebben in het afgelopen decennium meermaals geconstateerd dat Nederland wat betreft de Gezinsherenigingsrichtlijn niet aan deze verplichting voldeed (*zie de voorbeelden in bijlage*). Respect voor wetgeving en vertrouwen in de rechtsstaat verminderen als de overheid bepalingen van het Unierecht negeert of overtreedt zolang de rechter aan dat overheidsoptreden geen grenzen stelt. Het is gezien de eerdere voorbeelden te verwachten dat Nederland weer teruggefloten zal worden indien de voorgestelde maatregelen daadwerkelijk worden ingevoerd. De Commissie Meijers roept de staatssecretaris dan ook op om de maatregelen – en het voornemen om deze al in te zitten – zo snel mogelijk in te trekken, omdat deze strijdig zijn met de Europese wetgeving.

Bijlage

Eerdere Nederlandse wetgeving en uitvoeringspraktijk in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn

De Nederlandse staat is in het afgelopen decennium meermaals door het HvJEU en ABRvS op de vingers getikt vanwege wetgeving en beleid in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Hieronder staan twaalf voorbeelden van met deze richtlijn strijdige Nederlandse wetsbepalingen of uitvoeringspraktijken:

1. De in 2004 ingevoerde 120%-inkomenseis strijdig met artikel 7(1)(c) – (HvJEU arrest Chakroun 2010)²⁹
2. Onderscheid gezinshereniging en gezinsvorming strijdig artikel 2, onder d – (HvJEU arrest Chakroun 2010)³⁰
3. Hoge leges voor verblijfsvergunning gezinshereniging strijdig met richtlijn – (ABRvS 9 oktober 2012 (JV 2012/470 na arresten HvJEU)³¹
4. Hoge kosten inburgeringsexamen in het buitenland strijdig met artikel 7(2) – (HvJEU arrest K & A 2015)³²
5. Geen hardheidsclausule en geen geïndividualiseerde evenredigheidstoetsing bij mvv strijdig met artikel 7(2) Ghr – (idem)
6. IND houdt geen rekening met individuele omstandigheden en evenredigheidsbeginsel bij inkomensvereiste strijdig met artikel 7(1)(c) Ghr – (HvJEU arresten Chakroun 2010 en Khachab 2015)³³

²⁹ HvJEU 4 maart 2010 C-578/08, Chakroun, ECLI:EU:C:2010:117; JV 2010/177; zie ook S. Peers, K. Groenendijk, E. Guild & R. Barzilay, *The legal status of persons admitted for family reunion, A comparative study of Law and Practice in some European states*, Strasbourg 2000 (Council of Europe), Community Relations Series.

³⁰ Ibid.

³¹ ABRvS 9 oktober 2012 (JV 2012/470) ECLI:NL:RVS:2012:BY0852.

³² HvJEU 9 juli 2015 C-153/14, K. en A., ECLI:EU:C:2015:453.

³³ HvJEU 21 april 2016 C-558/14, Khachab, ECLI:EU:C:2016:285; zie ook ABRvS 21 september 2016, JV 2016/289, ECLI:NL:RVS:2016:2588, ABRvS 27 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:208, ABRvS 10 oktober 2018, JV 2018/209, ECLI:NL:RVS:2018:3313 en K. Groenendijk, 'De wording en betekenis van het arrest

7. Weigeringsgrond in artikel 16 Vw en artikel 3.77 Vb is strijdig met artikel 16(2)(a) Ghr - (ABRvS 2017)³⁴
8. Eis vluchtelingen en echtgenoot voor de vlucht hebben samengewoond strijdig met artikel 9(2) Ghr - (ABRvS 2017)³⁵
9. Beleid t.a.v. alleenstaande minderjarig asielzoekers is strijdig met artikel 10(3)(a) - (HvJEU arrest A & S 2018)³⁶
10. Toepassing driemaandenvereiste bij nareis strijdig met artikel 12(2) Ghr - (HvJEU arrest K & B 2018)³⁷
11. Beleidspraktijk bij bewijs gezinsbanden strijdig met artikel 11(2) Ghr - (HvJEU arrest E 2019)³⁸
12. Intrekking verblijfsvergunning op grond van artikel 18 Vw wegens tijdelijk verblijf buiten Nederland is strijdig met artikel 16 GHR - (ABRvS 2019)³⁹

Chakroun' in Grütters, C.A.F.M; Groenendijk, C.A.; Janssen, B.J.M.F. (ed.), Verhalen. Essays ter gelegenheid van 25 jaar CMR, pp. 9-26

³⁴ ABRvS 27 april 2017, JV 2017/136 ECLI:NL:RVS:2017:1109.

³⁵ ABRvS 20 februari 2017 JV 2017/112 ECLI:NL:RVS:2017:455.

³⁶ HvJEU 12 april 2018 C-550/16 A & S tegen Staatssecretaris Veiligheid en Justitie ECLI:EU:C:2018:248.

³⁷ HvJEU 7 november 2018 C-380/17 K & B tegen Staatssecretaris Veiligheid en Justitie, ECLI:EU:C:2018:877.

³⁸ HvJEU 13 maart 2019 C-635/17 E tegen Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ECLI:EU:C:2019:192.

³⁹ Zie ABRvS 18 juni 2019, JV 2019/139 ECLI:NL:RVS:2019:1923.