

## ACTUALITEITEN JAARVERSLAG 2019

Direct naar:

- [Vreemdelingenbewaring](#)
- [Brexit](#)
- [Mensenhandel](#)
- [Nareis](#)
- [Gezinsband](#)
- [Nationaliteit](#)
- [Visumcode](#)
- [Dublin](#)
- [Discretionaire bevoegdheid en ambtshalve verlening verblijfsvergunning](#)
- [Aanspraken op grond van Chávez](#)

## VREEMDELINGENBEWARING

*\*Om de linken naar ve-nummers te kunnen gebruiken, dient u ingelogd te zijn op Migratieweb.*

In het vorige Jaarverslag werd vermeld dat relatief veel Dublinclaimanten in bewaring verbleven. Het traject dat aan hun bewaring voorafging stond ter discussie; op 2 mei 2018 benadrukte de Afdeling opnieuw dat de werkwijze van de staatssecretaris met betrekking tot het staandehouden, overbrengen en ophouden van rechtmatig verblijvende Dublinclaimanten niet rechtmatig was. Op 27 februari 2019 werd een eind gemaakt aan de onrechtmatigheid van deze werkwijze door middel van een wijziging van de Vreemdelingenwet ([ve19000582](#)\* - 06-02-2019). Deze wetswijziging voorziet in een wettelijke basis voor het staandehouden, overbrengen en ophouden van de groep rechtmatig verblijvende Dublinclaimanten en geeft hiermee uitvoering aan de Afdelingsuitspraken van 1 november 2016 ([ve16002166](#)\* - 01-11-2016, JV 2016/318 - ECLI:NL:RVS:2016:2992) en 2 mei 2018 ([ve18000979](#)\* - 02-05-2018 - ECLI:NL:RVS:2018:1491).

Op 5 juni 2019 oordeelde de Afdeling dat Artikel 6 van de Vreemdelingenwet geen juiste grondslag bevat voor vrijheidsontneming van asielzoekers in de grensprocedure, van wie de asielaanvraag is afgewezen, tijdens de rechtsmiddelentermijn ([ve19001623](#)\* - 05-06-2019 - ECLI:NL:RVS:2019:1843). Artikel 6 Vreemdelingenwet is alleen geschikt als grondslag voor vrijheidsontneming gedurende de behandeling van het asielverzoek in de grensprocedure. Dit artikel kan daarom niet als grondslag dienen wanneer er al een beslissing is genomen op dat verzoek. Zo lang deze wettelijke grondslag ontbreekt, moet deze groep asielzoekers toegang krijgen tot het Nederlandse grondgebied. Ook naar aanleiding van deze uitspraak volgde een voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet ([ve19002610](#)\* - 02-09-2019). Dit voorstel ligt nu bij de Tweede Kamer.

Dit jaar verscheen in A&MR een tweeluik waarin Annemarie Busser, Revijara Oosterhuis en Tineke Strik de laatste ontwikkelingen op het gebied van vreemdelingenbewaring bespraken. In het eerste deel, dat verscheen in A&MR Aflevering 8, bespraken de auteurs de Nederlandse praktijk, het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring ([ve15001672](#)\*) en het internationaal toetsingskader ([ve19002697](#)\* - 24-09-2019). Het tweede deel van het tweeluik besloeg de procedurele waarborgen en de rechterlijke toetsing van de detentiemaatregel bij (gedwongen) terugkeer in het licht van het wetsvoorstel en het Europees en internationaal recht ([ve19002971](#)\* - 22-10-2019).

Ook was er in A&MR aandacht voor twee uitspraken van VK Den Bosch van 19 augustus 2019 (NL19.18769 en NL19.18836, [ve19002429](#)\* - ECLI:NL:RBDHA:2019:8709). In de rubriek Uitspraak Uitgelicht besprak Carolus Grütters de uitspraken, waarin de rechtbank overwoog dat de inbewaringstelling van een alleenstaande minderjarige vreemdeling 'zonder deze te horen, zonder rechtshulp en zonder jeugdbescherming te informeren' een grove schending was van de rechten van het kind ([ve19002974](#)\* - 22-10-2019). Grütters ziet in de gesignaleerde tekortkomingen in de Nederlandse regelgeving een duidelijke oproep aan de wetgever om het belang van het kind eindelijk serieus te nemen.

Stichting Migratierecht Nederland organiseerde opnieuw cursussen Actualiteiten Vreemdelingenbewaring. Drie cursussen vonden in het voorjaar plaats, vier in het najaar. Mirjam van Riel, advocaat te Alkmaar, en Jim Waasdorp, rechter in opleiding bij Rechtbank Den Haag, behandelden tijdens deze cursus de invloed van de Terugkeerrichtlijn en Opvangrichtlijn op vreemdelingendetentie aan de hand van actuele jurisprudentie. Ook besteedden zij aandacht aan nieuwe wet- en regelgeving, zoals de Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring. In december sloot Dennis Bode, rechter bij Rechtbank Amsterdam, zich bij het docentenduo aan.

## **BREXIT**

*\*Om de linken naar ve-nummers te kunnen gebruiken, dient u ingelogd te zijn op Migratieweb.*

### **Inleiding**

Op 29 maart 2017 heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk (VK) de Europese Raad in kennis gesteld van het voornemen tot terugtrekking van het VK uit de EU. Het gevolg van deze kennisgeving is op grond van artikel 50 lid 3 VEU dat de EU-Verdragen niet meer van toepassing zijn op het VK met ingang van de datum van inwerkingtreding van een terugtrekkingsakkoord of, bij gebreke daarvan, met ingang van 30 maart 2019, tenzij de Europese Raad met instemming van het VK met eenparigheid van stemmen tot verlenging van deze termijn besluit.

In het ontwerp terugtrekkingsakkoord van 14 november 2018 zijn de onderhandelaars onder meer de voorwaarden voor een overgangperiode overeengekomen, waaronder de afspraak dat het gehele EU-acquis communautaire tot 1 januari 2021 voor het grootste deel zal blijven gelden voor het VK. Wegens onduidelijkheid over de juridische situatie na 30 maart 2019 moest de Nederlandse regering rekening houden met het scenario dat op dat moment het VK ophoudt lid van de EU te zijn zonder dat een akkoord tot stand is gekomen (No deal-scenario). Op basis van een inventarisatie of, en zo ja welke, wetten in formele zin aanpassing of aanvulling behoeven n.a.v. de terugtrekking van het VK uit de EU, is op 16 november 2018 het wetsvoorstel 'Verzamelwet Brexit' ([TK 35084 nr. 2](#), [ve18007158\\*](#)) ingediend. Hoewel de wijzigingen in het wetsvoorstel met name zien op niet aan het vreemdelingenrecht gerelateerde onderwerpen, is het voorstel ook van belang voor vreemdelingenadvocaten nu ook wijzigingen worden beoogd in socialezekerheidswetten ten behoeve van VK-onderdanen.

### **Vreemdelingrechtelijke maatregelen**

De in het vreemdelingenrecht aangekondigde aanpassingen met betrekking tot Brexit zijn verwoord in een Kamerbrief van 7 januari 2019 ([TK 23987 nr. 999](#), [ve19000048\\*](#)) en bij [WBV 2019/2](#) ([ve19000774\\*](#)) opgenomen in een nieuw hoofdstuk van de Vc 2000 (B/13 Vc 2000: Terugtrekkingsregeling verblijfsrecht VK-onderdanen en familieleden). In voormelde brief zegt het kabinet toe in een No deal-scenario, een fatsoenlijke oplossing te bieden voor het verblijf van Britten in Nederland na de Brexit. De uit de brief en WBV volgende regeling wordt hieronder kort beschreven.

Bij een No deal kunnen ongeveer 45.000 Britse burgers en hun familieleden, die al in Nederland verblijven, hun verblijfsstatus niet meer ontlenen aan het EU-burgerschap. Ongeveer 20.000 Britse werknemers verliezen de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Om dit te voorkomen wordt een overgangperiode ingesteld van 15 maanden vanaf de Brexit. Tijdens deze periode behouden Britten en hun familieleden die daarvoor rechtmatig verblijf hadden in Nederland hun rechten op verblijf, studie en werk. Deze groep krijgt automatisch een tijdelijke verblijfsvergunning en zal worden uitgenodigd om een aanvraag voor een definitieve verblijfsvergunning in te dienen. Voor afgifte van deze vergunning gelden dezelfde voorwaarden als voor EU-burgers. Daarmee kunnen alle reeds op grond van Richtlijn 2004/38 rechtmatig verblijvende Britten in Nederland blijven wonen, studeren en vrije toegang tot de arbeidsmarkt behouden.

- Britten die langer dan vijf jaar rechtmatig in Nederland wonen, kunnen een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd krijgen onder dezelfde voorwaarden als EU-burgers een duurzaam verblijfsrecht kunnen krijgen. Zij hoeven niet te voldoen aan het inburgeringsvereiste.

- Britten die korter dan vijf jaar rechtmatig in Nederland verblijven, krijgen een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als zij voldoen aan de voorwaarden die gelden voor EU-burgers die korter dan vijf jaar in de EU verblijven. Deze groep is vrijgesteld van de twv- en inburgeringsplicht.
- Britten die zich na de Brexit in Nederland willen vestigen, kunnen een verblijfsvergunning als derdelander aanvragen waarbij zij worden vrijgesteld van de mvv-plicht.

### **Nationaliteitsrechtelijke maatregelen**

Naast de bovengenoemde maatregelen wordt ook in het Nederlandse nationaliteitsrecht geanticipeerd op de mogelijkheid van een No deal-scenario. Hiertoe is op 29 januari 2019 het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap: 'Rijkswet inperkingen gevolgen Brexit', ingediend ([TK 35130-\(R2119\) nr. 2, ve19000366\\*](#)). Dit voorstel beoogt de negatieve gevolgen die kunnen ontstaan als gevolg van een No deal weg te nemen voor enerzijds de ongeveer 100.000 Nederlanders momenteel woonachtig in het VK en anderzijds de bijna 50.000 Britten momenteel woonachtig in Nederland. Met deze initiatiefwet wordt enerzijds geregeld dat het Nederlanderschap niet verloren gaat als gevolg van het verkrijgen van de Britse nationaliteit en anderzijds dat de Britse nationaliteit niet hoeft te worden opgegeven als gevolg van het verkrijgen van het Nederlanderschap.

### **Stand van zaken 2019**

Langdurigheid van de Brexit-onderhandelingen en het meermalen uitstellen van de terugtrekkingsdatum hebben in 2019 geleid tot een veelheid aan publicaties over deze kwestie. In [Migratieweb](#) zijn alleen de stukken opgenomen die volgens de redactie interessant genoeg zijn voor de doelgroep van Stichting Migratierecht Nederland. Desondanks bevat Migratieweb in december 2019 al ongeveer 80 documenten over Brexit. Inmiddels heeft de IND informatiebrieven gestuurd aan Britten die in Nederland wonen over wat een mogelijk No deal-scenario betekent voor hun verblijfsrecht. Ook hebben veel Britten, vooruitlopend op een dergelijk scenario een tijdelijke verblijfsvergunning ontvangen. Deze verblijfsvergunningen zijn geldig tot en met 21 januari 2021. Britten die al voor 29 maart 2019 een tijdelijke verblijfsvergunning kregen met een eerdere einddatum zullen, als vaststaat dat er een No deal-Brexit komt, een nieuwe tijdelijke vergunning ontvangen die eveneens geldig is tot en met 21 januari 2021. Eind 2019 liggen de hiervoor genoemde wetsvoorstellen Verzamelingswet Brexit, Rijkswet inperkingen rechtsgevolgen Brexit en Rijkswet inperkingen gevolgen Brexit, ter behandeling voor bij de Eerste Kamer. De uiterste terugtrekkingsdatum is nu gesteld op 31 januari 2020. Het VK en de EU bereikten op 17 oktober 2019 een akkoord over de voorwaarden voor de Brexit en een overgangperiode. Het Britse parlement en het Europese Parlement moeten dit akkoord echter nog goedkeuren voordat de afspraken in werking kunnen treden. De kans dat het niet lukt om uiterlijk 31 januari 2020 tot goedgekeurde afspraken over de Brexit met het VK te komen, is door de verkiezingsoverwinning van de Britse premier Johnson kleiner geworden. Maar totdat het Brexit-akkoord is goedgekeurd door alle partijen, is er nog steeds een risico op een No deal-Brexit op 31 januari 2020.

## **MENSENHANDEL**

In 2019 heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan op het thema mensenhandel die direct of indirect relevant zijn voor het migratierecht. Zo is het aantal aangiften van mensenhandel en daarmee ook het aantal verblijfsvergunningen op grond van B8/3 Vreemdelingencirculaire (humanitair tijdelijk voor slachtoffers en getuige aangevers van mensenhandel) aanzienlijk gedaald, mede omdat er uit onzekerheid over de AVG-eisen minder slachtoffers door hulpverleners zijn aangemeld. Daarnaast wordt in september 2019 het eindrapport over de pilot multidisciplinaire advisering slachtofferschap mensenhandel gepubliceerd, in opdracht van het WODC. In de pilot is onderzocht of de aannemelijkheid van slachtofferschap vanuit verschillende disciplines beoordeeld kan worden, los van strafrechtelijke overwegingen. Hierdoor zou het slachtoffer meer centraal komen te staan in de aanpak van mensenhandel, ook zou de toegang tot hulp en ondersteuning verbeteren.

Het Schadefonds Geweldsmisdrijven richtte voor de pilot een (sub)commissie op die 81 aanvragen in behandeling nam en in de eerste helft van 2019 44 deskundigenberichten over aannemelijkheid van slachtofferschap uitbracht. In concreto heeft de commissie in 32 gevallen waarin het strafrechtelijk onderzoek en daarmee de B8/3-vergunning is ingetrokken, slachtofferschap aannemelijk geacht. In twaalf gevallen is de commissie niet tot dit oordeel kunnen komen omdat ze niet over voldoende informatie beschikte. Uit het onderzoek is gebleken dat het mogelijk is tot een gezamenlijk multidisciplinair oordeel over slachtofferschap te komen; wat dit betreft is de pilot succesvol. Toch krijgt deze geen vervolg omdat maar een beperkte doelgroep bereikt is; vooral buitenlandse slachtoffers hebben er gebruik van gemaakt en slechts één Nederlands slachtoffer. Daarnaast zijn de deskundigenberichten vooral ingezet ter ondersteuning van verblijfsrechtelijke procedures, met name de verblijfsvergunning op grond van B9/12 Vreemdelingencirculaire (humanitair niet tijdelijk na verblijf als slachtoffer of slachtoffer-aangever van mensenhandel). Dit terwijl ingezet was op bredere nut, bijvoorbeeld om toegang te krijgen tot hulpverlening bij gemeentes.

Nu er geen vervolg komt op de pilot, is een verbetering van de verblijfspositie van slachtoffers van mensenhandel, van wie de aangifte niet heeft geleid tot vervolging van de mensenhandelaren, niet te verwachten. Als ze na een sepot van de strafzaak hun B8/3-vergunning verliezen en geen voorgezet verblijf op grond van B9/12 krijgen, kunnen zij in de illegaliteit terecht komen en verstoken blijven van bescherming en opvang.

### **Mensenhandel en Dublin**

Begin 2019 neemt het aantal Dublinclaimanten dat aangifte wil doen van mensenhandel en daarbij aanspraak maakt op een B8/3-verblijfsvergunning, enorm toe. Het zijn met name Afrikaanse mogelijke slachtoffers die al in een ander EU-land een asielaanvraag hebben gedaan, veelal in Italië. Bij aangifte wordt in principe de tijdelijke B8/3-verblijfsvergunning afgegeven, waarmee de Dublinclaim op basis van Europese regelgeving vervalt en Nederland verantwoordelijk wordt voor de behandeling. Er kan dan geen overdracht meer plaatsvinden aan de verantwoordelijke lidstaat.

Het toegenomen aantal verzoeken om aangifte leidt tot problemen: er ontstaat een wachtlijst voor aangifte en Dublinoverdrachten komen in de knel. Bovendien bestaan er vermoedens van oneigenlijk gebruik van mensenhandelregeling, in ieder geval zijn er in veel zaken geen opsporingsindicaties in Nederland die de aanwezigheid van het slachtoffer en daarmee een B8/3-vergunning noodzakelijk maken.

Volgens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid gaat er van de huidige B8/3-regeling een onwenselijke verblijfsrechtelijke prikkel uit, zij past de B8/3-verblijfsregeling mensenhandel dan ook aan voor Dublinclaimanten (10 juli 2019, besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 - [WBV 2019/10](#)). Hiermee wordt meteen ook het probleem van de wachtlijsten aangepakt. In het nieuwe beleid wordt bij een Dublinclaimant die aangifte wil doen van mensenhandel, binnen vier werkweken bekeken of er voldoende opsporingsindicaties in Nederland zijn en de vreemdeling in Nederland nodig is voor het onderzoek. In dat geval wordt de tijdelijke B8/3-vergunning verleend. Bij gebrek aan aanknopingspunten wordt geen verblijfsvergunning verstrekt en zal de overdracht voortgezet worden. Daarnaast kan de DT&V besluiten een Dublinoverdracht doorgang te laten vinden in het geval de vreemdeling aangeeft aangifte te willen doen na het besluit tot overdracht.

Deze wijziging heeft ingrijpende gevolgen voor de bescherming van slachtoffers en de opsporing van daders. De nationaal rapporteur mensenhandel plaatst in zijn brief van 2 juli aan de vaste kamercommissie voor Justitie en Veiligheid kanttekeningen bij de koppeling van bescherming van slachtoffers aan een kansrijke opsporing in Nederland. Hij stelt dat het goed mogelijk is dat het bij deze groep Dublinclaimanten om werkelijke slachtoffers gaat, daarom is het belangrijk dat Nederland in internationaal verband onderzoekt wat schuilgaat achter de toename van verzoeken om aangiften. Slachtoffers hebben bescherming nodig en de juiste opvang, de opvang voor Dublinclaimanten is niet op deze groep ingericht. Bovendien kan het de opsporing en veroordeling van daders schaden als zaken te snel worden afgedaan. En als het al tot een overdracht komt, zou deze volgens de nationaal rapporteur 'warm' behoren te zijn, zodat slachtoffers in het andere EU-land de juiste opvang en hulp kunnen krijgen en aangifte kunnen doen.

## Cursussen

De problemen rond samenloop van Dublin en mensenhandel kwamen ook aan bod in de twee SMN-cursussen Ontwikkelingen rond Dublin die rechter Peter Banda en advocaat Wil Eikelboom in 2019 gaven. Hierin refereerde Peter Banda aan Richtlijn 2004/81/EG betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie (29 april 2004). Banda ging in op de bedenktijd voor slachtoffers in art. 6 van de richtlijn (als onderdeel van de Nederlandse mensenhandelregeling opgenomen in de B8/3 vergunning). Verwijderingsmaatregelen mogen in deze periode niet ten uitvoer worden gelegd (art. 6, lid 2). De vraag is of een (besluit tot) overdracht zo'n verwijderingsmaatregel is; zo ja, dan zou een Dublinoverdracht dus niet mogen. Bovendien moeten aanvang en duur van de bedenktijd nationaal worden geregeld; dat heeft Nederland niet gedaan, er bestaat alleen een administratieve praktijk. Het is volgens Banda zeer aannemelijk dat door dit alles de effectieve werking van het Unierecht wordt belemmerd.

## NAREIS

*\*Om de linken naar ve-nummers te kunnen gebruiken, dient u ingelogd te zijn op Migratieweb.*

Er heeft zich in 2019 een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van nareis. Zo heeft de Afdeling op 31 oktober 2019 een tweetal uitspraken gedaan over nareis op nareis (zie ECLI:NL:RVS:2019:3678 ([ve19003221\\*](#)) en ECLI:NL:RVS:2019:3682 ([ve19003192\\*](#))). In deze uitspraken heeft de Afdeling overwogen dat de Gezinsherenigingsrichtlijn er niet aan in de weg staat dat de staatssecretaris het nareisbeleid niet nog een keer toepast als een vreemdeling, op wie hij het nareisbeleid heeft toegepast omdat die als jongvolwassene behoort tot het ouderlijk gezin, vervolgens zelf optreedt als referent om zijn eigen gezin te laten nareizen. Het betreft immers begunstigend beleid en de vreemdeling kan een reguliere aanvraag indienen. De Gezinsherenigingsrichtlijn staat er evenmin aan in de weg dat de staatssecretaris, mede gelet op art. 24 Handvest en art. 3 IVRK, een uitzondering maakt in het voordeel van minderjarige kinderen die feitelijk behoren tot het gezin van de vreemdeling door op hen wel het nareisbeleid toe te passen. De staatssecretaris heeft deze toepassing echter niet neergelegd in C2/4.1 Vc.

In ABRvS 5 november 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3697 ([ve19003286\\*](#))) heeft de Afdeling een uitspraak gedaan over nareis na naturalisatie. De uitspraak gaat over de vraag of een vreemdeling in aanmerking kan komen voor nareis bij een referent die ten tijde van de aanvraag is genaturaliseerd tot Nederlander. De vreemdeling heeft betoogd dat de staatssecretaris in strijd met het discriminatieverbod heeft gehandeld door ongerechtvaardigd onderscheid te maken tussen een referent die genaturaliseerd is tot Nederlander nadat hij een periode rechtmatig verblijf o.g.v. een asielvergunning heeft gehad en een referent die niet is genaturaliseerd en nog steeds een asielvergunning heeft. De Afdeling gaat hier echter niet in mee. Het vereiste dat referent een vreemdeling is a.b.i. art. 1 Vw komt overeen met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Als een vreemdeling niet in aanmerking komt voor nareis bij een referent omdat deze is genaturaliseerd, biedt de Vw een andere mogelijkheid om gezinshereniging te bewerkstelligen, nu art. 7 Gezinsherenigingsrichtlijn van overeenkomstige toepassing is in de situatie van gezinshereniging van een derdelander met een Nederlander. De vreemdeling kan een reguliere aanvraag indienen voor gezinshereniging. Voor een geslaagd beroep op het discriminatieverbod is o.m. vereist dat de staatssecretaris referent als gevolg van zijn naturalisatie nadeliger behandelt dan een referent die nog steeds een asielvergunning heeft, waarvan in casu niet is gebleken. Met het oog hierop is relevant dat het Nederlanderschap van referent het recht op gezinshereniging niet in de weg staat.

Op 12 december 2019 heeft het HvJEU het arrest T.B. (C-519/18) ([ve19003500\\*](#)) gewezen. In deze zaak is het verzoek om gezinshereniging ten gunste van de zus van T.B. o.a. afgewezen omdat de zus niet had aangetoond dat zij, rekening houdend met haar opleidingsniveau en haar gezondheidstoestand, wegens deze gezondheidstoestand niet in staat was zelf te voorzien in haar levensonderhoud, met dien verstande dat zij volgens de bij haar verzoek gevoegde medische documenten leed aan een depressie die een regelmatige medische follow-up vereiste.



T.B. voert aan dat art. 10 lid 1 en 2 Gezinsherenigingsrichtlijn worden geschonden door het nationale voorschrift op grond waarvan broers of zussen van een vluchteling een verblijfsvergunning met het oog op gezinshereniging kunnen verkrijgen mits zij wegens hun gezondheidstoestand niet in staat zijn om zelf te voorzien in hun levensonderhoud. Het Hof antwoordt dat art. 10 lid 2 van de Richtlijn zich hier niet tegen verzet mits ten eerste bij de beoordeling van dit onvermogen rekening wordt gehouden met de bijzondere situatie van vluchtelingen en die beoordeling wordt voorafgegaan door een geïndividualiseerd onderzoek waarbij alle relevante gegevens in aanmerking worden genomen, en ten tweede, eveneens rekening houdend met de bijzondere situatie van vluchtelingen en na een geïndividualiseerd onderzoek waarbij alle relevante gegevens in aanmerking worden genomen, kan worden vastgesteld dat de betrokkene daadwerkelijk door de vluchteling materieel wordt gesteund of dat de vluchteling kennelijk het gezinslid is dat het best in staat is om de vereiste materiële steun te verlenen.

## GEZINSBAND

*\*Om de linken naar ve-nummers te kunnen gebruiken, dient u ingelogd te zijn op Migratieweb.*

In de nareisprocedure is het kunnen aantonen van de gezinsband een belangrijk vereiste. Ook op dit gebied is in 2019 een aantal belangrijke uitspraken gedaan. In de zaak E. ([ve19000773\\*](#), HvJEU 13 maart 2019, JV 2019/88 nt M.H.A. Strik, ECLI:EU:C:2019:192) wil een asielstatushouder uit Eritrea de zoon van haar oudste zus laten overkomen. Toen deze zoon vijf jaar oud was, overleden zijn ouders en is hij bij zijn tante gaan wonen. Toen hij tien jaar oud was vertrokken ze naar Soedan, alwaar zijn tante hem heeft achtergelaten om naar Nederland te komen. De afwijzing van het verzoek om gezinshereniging was gebaseerd op het ontbreken van een overlijdensakte, die volgens het Nederlandse ambtsbericht over Eritrea wel wordt afgegeven door de autoriteiten. Volgens de IND had referente om die reden een plausibele verklaring moeten geven waarom ze dit bewijs niet had overgelegd. Nu een dergelijke verklaring ontbrak, werden andere vormen van bewijs niet betrokken bij de beoordeling van de gezinsband.

Het Hof heeft in E. voor recht verklaard dat art. 11 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin een gezinshereniger die subsidiaire bescherming geniet een verzoek om gezinshereniging heeft ingediend ten behoeve van een minderjarige van wie zij de tante is en de voogd zou zijn, en die als vluchteling en zonder familieband in een derde land woont, zich verzet tegen de afwijzing van dat verzoek alleen op grond dat de gezinshereniger geen officiële bewijsstukken van het overlijden van de biologische ouders van de minderjarige en dus van de feitelijke gezinsband met hem heeft overgelegd, en de uitleg die de gezinshereniger heeft verstrekt voor haar onvermogen om dergelijke stukken over te leggen door de bevoegde autoriteiten niet plausibel is geacht, alleen op grond van algemene informatie die over de situatie in het land van herkomst beschikbaar is, zonder rekening te houden met de concrete situatie van de gezinshereniger en de minderjarige alsmede met de bijzondere problemen waarmee zij vóór en na hun vlucht uit het land van herkomst volgens hun zeggen zijn geconfronteerd.

Tineke Strik wijst in haar noot bij de zaak E. op de samenwerkingsplicht die uit art. 11 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn volgt voor de referent. Advocaat-Generaal Wahl baseerde in zijn conclusie van 29 november 2018 bij deze zaak ([ve18006987\\*](#), ECLI:EU:C:2018:973) de vergelijking met art. 13 Procedurerichtlijn op het feit dat beschermingsgerelateerde migratie nu eenmaal gepaard gaat met problemen om officiële documenten te verkrijgen. T.a.v. asielstatushouders die om gezinshereniging verzoeken, hebben de autoriteiten geoordeeld dat bescherming nodig is, waarschijnlijk ook in weerwil van bewijsproblemen. Het gebrek aan officiële documenten verplicht asielzoeker en asielstatushouder wel om hun aanvraag zo goed mogelijk te onderbouwen. De plicht tot samenwerking geldt echter ook voor de autoriteiten, zoals neergelegd in art. 4 lid 5 Kwalificatierichtlijn. Zij moeten met alternatieve bronnen rekening houden als de asielzoeker zich heeft ingespannen om zoveel mogelijk bewijs te verkrijgen en coherent heeft verklaard. Volgens het Hof blijkt uit het dossier niet dat verzoeker haar samenwerkingsplicht niet was nagekomen, omdat ze tijdens de hele procedure alle vragen heeft beantwoord en alle gevraagde stappen heeft gezet.

Daarnaast is de staatssecretaris m.b.t. de afgifte van overlijdensakten te veel uitgegaan van algemene informatie en heeft deze te weinig rekening gehouden met de informatie die verzoeker heeft verstrekt. Bovendien heeft de staatssecretaris klaarblijkelijk geen rekening gehouden met de jonge leeftijd van E. en zijn verblijf in Soedan in een pleeggezin waarmee hij geen familiebanden had. Mede omdat gezinshereniging met verzoekster de enige mogelijkheid was om binnen de familiekring op te groeien, had de staatssecretaris met zijn afwijzing onvoldoende rekening gehouden met het hogere belang van het kind. De opmerking van het Hof dat deze omstandigheden de omvang en intensiteit van het vereiste onderzoek moeten beïnvloeden, impliceert dat de staatssecretaris ten onrechte rigide heeft vastgehouden aan de bewijsregels en daarmee het belang van het kind onvoldoende centraal zette.

In de onder het kopje nareis genoemde Afdelingsuitspraak van 31 oktober 2019 ([ve19003221\\*](#), ECLI:NL:RVS:2019:3678) heeft de staatssecretaris aan de afwijzing ten grondslag gelegd dat referent in haar eigen nareisprocedure te kennen heeft gegeven dat zij behoort tot het gezin van haar moeder. Door haar moeder na te reizen, heeft referent uitgesloten dat zij deel uitmaakt van een ander gezin en is de gezinsband met de vreemdeling verbroken. Dit geldt ook als een officiële huwelijksakte is overgelegd, aldus de staatssecretaris. De Afdeling constateert echter een motiveringsgebrek op dit punt. Het feit dat referente geen rechtsmiddelen heeft aangewend tegen een eerdere mvv-verlening betekent niet tevens dat in rechte is komen vast te staan dat referente op het moment van binnenkomst behoorde tot het gezin van haar moeder. De in art. 16 lid 1 onder b Gezinsherenigingsrichtlijn opgenomen afwijzingsgrond, dat de gezinshereniger geen werkelijk huwelijks- of gezinsleven (meer) onderhoudt met zijn gezinslid, is een feitelijk criterium. Als de staatssecretaris deze toepast moet hij dus inhoudelijk beoordelen of er een werkelijk huwelijks- of gezinsleven is. De staatssecretaris heeft echter aan zijn standpunt, dat de gezinsband is verbroken, geen inhoudelijke beoordeling ten grondslag gelegd. Voorts is niet gebleken dat de staatssecretaris in een reguliere procedure wel een inhoudelijke beoordeling maakt en niet opnieuw uitgaat van een verbroken gezinsband zonder een inhoudelijke beoordeling te maken. In de eveneens eerdergenoemde uitspraak van dezelfde datum ([ve19003192\\*](#), ECLI:NL:RVS:2019:3682) heeft de Afdeling een soortgelijke overweging gemaakt.

## NATIONALITEIT

*\*Om de linken naar ve-nummers en de artikelen te kunnen gebruiken, dient u ingelogd te zijn op Migratieweb.*

In 2019 heeft Stichting Migratierecht Nederland (SMN) op verschillende manieren aandacht gegeven aan de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Het feit dat Gerard-René de Groot, voortrekker van het nationaliteitsrecht als wetenschappelijke discipline in Nederland, afscheid heeft genomen als hoogleraar nationaliteitsrecht was aanleiding voor het organiseren van een conferentie. SMN deed dat samen met de Specialistenvereniging Migratierechtadvocaten (SVMA) en Everaert advocaten. Tijdens die conferentie kwam het arrest van het Hof van Justitie van 12 maart 2019, Tjebbes ([ve19000740\\*](#), ECLI:EU:C:2019:189) veelvuldig ter sprake. (Red.: voor de einduitspraak, d.d. 20 februari 2020 verwijzen wij u naar [ve20000488\\*](#).) De Afdeling bestuursrechtspraak stelde het Hof vragen over de verliesbepalingen in de RWN waarbij het Nederlanderschap automatisch verloren gaat indien iemand langdurig in het buitenland verblijft en de betrokken persoon ook nog in het bezit is van een andere nationaliteit. De vraag was of dergelijk automatisch verlies van het Nederlanderschap, en daarmee van het burgerschap van de Unie, zonder een individuele belangenafweging uit te voeren, in strijd is met het Unierecht. Volgens het Hof is er in het huidige Nederlandse systeem ruimte voor een dergelijke individuele belangenafweging, waardoor de bepalingen in de RWN volgens het Hof in overeenstemming zijn met artikel 20 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU).

In A&MR verschenen twee kritische artikelen over het arrest. Volgens [Gerard-René de Groot\\*](#) leidt de uitspraak van het Hof tot een constructie die op gespannen voet staat met de rechtszekerheid, omdat pas in de rechterlijke fase beoordeeld wordt of het automatisch verlies van het Nederlanderschap in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. [Hermie de Voer\\*](#) pleit voor een wetswijziging van de RWN zodat de individuele belangenafweging al plaatsvindt voordat het Nederlanderschap daadwerkelijk verloren gaat.

De Afdeling zal in 2020 eenduitspraak doen naar aanleiding van het Tjebbes-arrest. SMN zal aan die uitspraak zeker aandacht besteden door middel van een cursus en publicaties.

## VISUMCODE

*\*Om de linken naar ve-nummers en het artikel te kunnen gebruiken, dient u ingelogd te zijn op Migratieweb.*

De Visumcode heeft de rechtspraktijk voor het aanvragen van een visum kort verblijf niet eenvoudig gemaakt. De Visumcode voorziet in de mogelijkheid om het afhandelen van aanvragen uit te besteden aan een andere EU-lidstaat dan de staat van bestemming. Dit levert grote problemen op voor wat betreft de rechtsbescherming. De rechtzoekende moet in die andere lidstaat procederen over een eventuele afwijzing van het visum kort verblijf. De Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht, legde het Hof in 2017 de vraag voor hoe artikel 32 van de Visumcode moet worden uitgelegd. In die bepaling staat dat een aanvrager beroep moet instellen tegen de staat die het definitieve besluit neemt. Op 29 juli 2019 deed het Hof uitspraak in de zaak Vethanayagam tegen de Minister van Buitenlandse Zaken ([ve19002169\\*](#), ECLI:EU:C:2019:627). Het Hof week af van de conclusie van A-G Sharpston en overwoog dat de referent van de aanvrager niet zelf in bezwaar of beroep kan gaan tegen een visumweigering. Ook overwoog het Hof dat de aanvrager geen recht heeft op rechtsbescherming in de lidstaat waar verblijf wordt beoogd, maar worden deze aanvragers verplicht te procederen in een andere staat dan de staat van bestemming, zelfs als die staat geen EU-lidstaat is, zoals bijvoorbeeld Zwitserland, en dus niet gebonden is aan het EU Handvest of Unierecht.

In A&MR verscheen een kritisch artikel over het arrest, waarin [Evelien Brouwer](#) het belang van artikel 47 Handvest EU onderstreept. Ook tijdens de WRV is een goed bezochte workshop over het onderwerp georganiseerd.

## DUBLIN

*\*Om de linken naar ve-nummers te kunnen gebruiken, dient u ingelogd te zijn op Migratieweb.*

Op het gebied van de Dublinverordening gebeurde in 2019 onverminderd veel. Zo boog het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) zich in het arrest Jawo van 19 maart 2019 over de vraag hoe het begrip 'onderduiken' uit Artikel 29, tweede lid, tweede zin, van de Dublinverordening uitgelegd dient te worden. Jawo was een Gambiaanse asielzoeker die in Duitsland asiel aan had gevraagd ([ve19000805\\*](#) 19-03-2019, JV 2019/89 nt H. Battjes, ECLI:EU:C:2019:218). Uit Eurodac-gegevens bleek dat Jawo eerder in Italië een asielaanvraag gedaan had en de Duitse autoriteiten vroegen Italië Jawo terug te nemen. De geplande overdracht ging niet door, omdat Jawo zich op de overdrachtsdatum niet in de opvanglocatie bevond. De Duitse autoriteiten meldden aan de Italiaanse autoriteiten dat Jawo ondergedoken was en de overdrachtstermijn derhalve werd verlengd naar achttien maanden. Jawo stelde echter dat hij nooit ondergedoken was en zo snel mogelijk was teruggekeerd naar de opvanglocatie toen hij hoorde dat de autoriteiten naar hem op zoek waren. Ook had niemand hem ooit verteld dat hij zijn afwezigheid had moeten melden, zo stelde hij. Het Hof kwam tot de conclusie dat een asielzoeker 'onderduikt' wanneer hij er doelbewust voor zorgt dat hij buiten het bereik van de bevoegde autoriteiten blijft, met de bedoeling overdracht te voorkomen. Wanneer de vreemdeling zijn woonplaats heeft verlaten, zonder dit aan de autoriteiten te melden, mag worden aangenomen dat hij ondergedoken is. Het is wel van belang dat hij door de autoriteiten werd geïnformeerd over deze verplichtingen. Sanderijn Wierink schreef over dit arrest een Uitspraak Uitgelicht, deze verscheen in A&MR Aflevering 5, waarin zij onder meer beargumenteert dat een asielzoeker succesvol kan betogen dat Nederland al na zes maanden verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielaanvraag indien hij niet is ingelicht over zijn verplichtingen ([ve19001663\\*](#), 11-06-2019).



In het arrest Jawo bepaalt het Hof ook dat Artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aan een Dublin-overdracht in de weg staat indien de vreemdeling in het geval van overdracht en na verlening van internationale bescherming, buiten zijn eigen keuzes en wil om daadwerkelijk terecht kan komen in een situatie van 'zeer verregaande materiële deprivatie'. Men spreekt pas van zo'n situatie als niet kan worden voorzien in basisbehoeften zoals eten, een bad nemen en het hebben van onderdak.

In het arrest H. & R. bepaalde het HvJEU dat lidstaten in terugnamesituaties niet hoeven te toetsen aan de verantwoordelijkheidscriteria uit hoofdstuk III van de Dublinverordening ([ve19000961\\*](#), 02-04-2019, JV 2019/91 nt H. Battjes, ECLI:EU:C:2019:280). Bij terugname kunnen asielzoekers zich dan ook niet op deze criteria beroepen. Volgens Annotator Hemme Battjes was een andere lezing van de Dublinverordening ook mogelijk geweest. Deze alternatieve lezing legt hij in zijn noot bij het arrest H. & R. uit.

Ook op nationaal vlak vonden belangrijke ontwikkelingen plaats met betrekking tot de Dublinverordening. Voor eenieder die op de hoogte wilde blijven van de laatste ontwikkelingen organiseerde SMN de cursus Actuele Ontwikkelingen rond Dublin. In deze cursus gingen Wil Eikelboom, advocaat bij Prakken d'Oliveira te Amsterdam, en Peter Banda, rechter bij Rechtbank Overijssel, in op recente jurisprudentie, waarbij onderwerpen als termijnen, medische omstandigheden en de situatie in Italië en Griekenland aan bod kwamen.

Met betrekking tot Griekenland kondigde de staatssecretaris in 2018 aan voor het eerst sinds 2011 overdrachten in het kader van de Dublinverordening te hervatten; hij stelde dat de situatie in Griekenland hiervoor voldoende verbeterd was. Dit najaar oordeelde de Afdeling echter dat de overdrachten van Dublinclaimanten naar Griekenland vooralsnog niet mogen plaatsvinden. Eerst moet de staatssecretaris onderzoeken of de asielzoekers na de overdracht toegang zullen krijgen tot rechtsbijstand. Pas als gegarandeerd kan worden dat rechtsbijstand zal worden verstrekt, mogen de overdrachten hervat worden. Vanwege het grote tekort aan asieladvocaten in Griekenland (zie AIDA Country Report Greece, 2018 update p.58) is het zeer de vraag of deze garantie op korte termijn kan worden gegeven.

Hoewel de Afdeling in enkele recente uitspraken (zie bijvoorbeeld [ve19001728\\*](#), 12-06-2019, ECLI:NL:RVS:2019:1861 en [ve19002257\\*](#), 01-08-2019, ECLI:NL:RVS:2019:2663) heeft geoordeeld dat overdrachten naar Italië doorgang kunnen vinden — ook wanneer het gaat om gezinnen met minderjarige kinderen — heeft het EHRM onlangs enkele interim measures toegewezen. Bovendien heeft het EHRM vragen gesteld aan de Nederlandse overheid over de individuele garanties voor een gezin met minderjarige kinderen ([ve19003260\\*](#), 11-10-2019) en heeft ook de Afdeling een voorlopige voorziening toegekend in een soortgelijke zaak ([ve19003215\\*](#), 29-10-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3620). In 2020 zal ongetwijfeld meer duidelijk worden over de situatie in Italië en de Dublin-overdrachten naar dit land.

## **DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEID EN AMBTSHALVE VERLENING VERBLIJFSVERGUNNING**

2019 was het jaar waarin de discretionaire bevoegdheid van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid werd afgeschaft. Aanleiding was de zaak van de Armeense kinderen Lily en Howick. Per 1 mei 2019 is de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris afgeschaft en is de hoofddirecteur van de IND voortaan gemandateerd om tijdens de eerste aanvraagprocedure in Nederland ambtshalve te beoordelen of er sprake is van een schrijnende situatie. De IND krijgt de mogelijkheid om naar aanleiding van deze beoordeling een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen. Dit betreft dus een ambtshalve verlening in tegenstelling tot de eerdere mogelijkheid om een aanvraag hiertoe in te dienen. Gerd Westendorp en Tisanja Abali van SMN hebben in september een workshop gegeven aan teamleiders van Vluchtelingenwerk in Utrecht over de inhoud van deze verandering in de regelgeving en de mogelijkheden die de nieuwe regelgeving nu nog biedt. Met name de afwezigheid om nog een beroep te kunnen doen op schrijnende omstandigheden in opvolgende aanvragen asiel wordt als problematisch ervaren. De Raad van State en de ACVZ hebben in hun adviezen ook gewezen op het gemis om dergelijke omstandigheden nog aan te kunnen voeren in een opvolgende aanvraag. De Staatssecretaris heeft daarop aangegeven dat hij dat zal ondervangen door de inherente afwijkingsbevoegdheid toe te passen in die gevallen of aan te sluiten bij andere verblijfsdoelen in de vreemdelingenwet.

Op de WRV-bijeenkomst van SMN in december heeft Gerd Westendorp van SMN samen met advocate Anne Louwerse van Hamerslag & Van Haren aan de hand van een drietal casussen advocaten wegwijs gemaakt in de nieuwe regelgeving. Op dat moment was bekend dat sinds 1 mei nog maar eenmaal gebruik was gemaakt van de nieuwe discretionaire bevoegdheid.

## AANSPRAKEN OP GROND VAN CHÁVEZ

*\*Om de link naar het artikel te kunnen gebruiken, dient u ingelogd te zijn op Migratieweb.*

In het jaarverslag van vorig jaar werd geschreven: 'Hoewel over de toepassing van het Chávez-criterium in een aantal opzichten inmiddels duidelijkheid bestaat, rijzen er in de praktijk ook nog veel vragen.' Precies een jaar later is dezelfde zin nog steeds typerend, beetje bij beetje wordt er meer duidelijk over de juridische gevolgen van de uitspraak, maar, zoals werd gesignaleerd bij de Vragendienst, er is ook nog veel onduidelijkheid met betrekking tot Chávez-situaties.

Wat hierbij mede een rol speelt is de aanpassing van de tekst van de Vreemdelingen Circulaire in WBV 2018/4, met betrekking tot de aspecten 'identiteit en nationaliteit' en 'zorgtaken en afhankelijkheid'. Volgens de IND een verduidelijking van het beleid, volgens de advocatuur een aanscherping. Ook de verschillende zittingsplaatsen van de Vreemdelingen Kamer beantwoordden het afgelopen jaar de vraag of er sprake is van een aanscherping anders. In 2019 heeft de Raad van State er geen uitspraak over gedaan. Niet alleen kwam naar aanleiding van deze wijziging de vraag binnen bij de Vragendienst of er sprake is van een beleidswijziging, maar ook 'Wat te doen in het geval van het ontbreken van identiteitsdocumenten?' en 'Hoe toon ik aan dat mijn cliënt opvoedingstaken uitoefent die een meer dan marginaal karakter hebben?'. Naar aanleiding van de vele vragen die binnenkwamen is in november de cursus 'Pionieren met Chávez' georganiseerd, welke wegens de grote vraag twee keer werd gehouden. Daarnaast is zowel bij de WRV in het voorjaar als in het najaar aandacht besteed aan het onderwerp Chávez tijdens de workshop 'Kinderen in het migratierecht'.

Met de WBN in het begin van het jaar, waarmee de Handleiding voor de toepassing van de rijkswet op het Nederlanderschap 2003 werd gewijzigd, kwam vast te staan dat het voor derdelander-ouders die hun verblijfsrecht aan artikel 20 VWEU ontleen niet in aanmerking komen voor een duurzaam verblijfsrecht, ook wordt verblijfsrecht niet als niet-tijdelijk gezien en dus als een verblijfsrecht waartegen bedenkingen bestaan tegen het verblijf voor onbepaalde tijd. Dit heeft tot gevolg dat Chávez-vergunninghouders niet in aanmerking komen voor naturalisatie.

Ook de grenzen van Chávez worden steeds duidelijker, denk aan ouders met een verblijfsrecht in een ander Europees land, waarover veel geprocedeerd is. Uiteindelijk blijkt doorslaggevend of het unieburgerkind feitelijk wordt gedwongen het grondgebied van de Unie te verlaten. Ook werd er bijvoorbeeld geprocedeerd over de gevolgen van een verblijf in de gevangenis en de afhankelijkheidsrelatie tussen de ouder en het kind. Pieter Boeles besprak dit jaar in de A&MR ook een vraag met betrekking tot de grenzen van Chávez: '[Kan zwaardere derdelander-ouder na erkenning van de ongeboren vrucht door een Nederlander een beroep doen op het verblijfsrecht van Chávez-Vilchez?](#)'.

Kortom, ook dit jaar viel er nog een hoop te ontdekken over de toepassing van het Chávez-criterium. Opmerkelijk hierbij is dat uit onderzoek door het Europees Migratienetwerk, welke op Migratieweb is gepubliceerd, blijkt dat naar aanleiding van het arrest alleen Nederland en het Verenigd Koninkrijk het verblijfsrecht hebben versoepeld, in overige lidstaten en Noorwegen had het arrest, welke de Nederlandse migratierechtspraktijk nu al drie jaar bezighoudt, geen gevolgen.