

ACTUALITEITEN JAARVERSLAG 2020

Direct naar:

- [Nationaliteitsrecht na Tjebbes](#)
- [Brexit](#)
- [Ontwikkelingen Chavez](#)
- [Ongemotiveerde afwijzing visum kort verblijf](#)
- [Covid-19](#)
- [Dwangsommen](#)
- [Openbare orde](#)
- [Prejudiciële vragen](#)
- [Staatloosheid](#)
- [Wet Inburgering](#)

*Om de linken naar ve-nummers of Migratieweb te kunnen gebruiken, dient u ingelogd te zijn op Migratieweb. Heeft u geen toegang dan kunt u [hier](#) een proefaccount aanvragen.

Nationaliteitsrecht na *Tjebbes*

Een belangrijke ontwikkeling in het nationaliteitsrecht komt in 2020 met de eind-uitspraak van de ABRvS in de zaak *Tjebbes* e.a. (12 februari 2020, [ve20000488*](#)).

De zaak *Tjebbes*: verlies van nationaliteit

Deze zaak betreft enkele oud-Nederlanders die al meer dan tien jaar buiten Nederland en de EU wonen, in die periode geen (nieuw) Nederlands paspoort hebben aangevraagd en over een andere niet-EU-nationaliteit beschikken naast de Nederlandse. Op grond van art 15 lid 1 sub c en 16 lid 1 sub d Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) hebben zij na tien jaar hun Nederlandse nationaliteit van rechtswege verloren en daarmee ook hun Unierechten. Dit komt aan het licht wanneer zij na die tien jaar een paspoort aanvragen, maar dit wordt geweigerd. De oud-Nederlanders maken bezwaar en na een juridisch proces van jaren besluit de ABRvS in april 2017 de gebundelde zaken te verwijzen naar het Hof van Justitie van de Europese Unie. De prejudiciële vraag die aan het Hof gesteld wordt, is of het automatisch intredend verlies van het Nederlanderschap wel verenigbaar is met het Europeesrechtelijk evenredigheidsbeginsel. Verplicht het Europees recht tot een individuele toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, nu het verlies van de Nederlandse nationaliteit ook betekent dat iemand geen Unieburger meer is? Hierdoor kan iemand ook geen aanspraak meer maken op de rechten die daarmee samenhangen, zoals het vrij verkeer van personen of verblijf op het grondgebied van de EU.

Uitspraak Hof van Justitie EU: evenredigheidstoets

Op 12 maart 2019 beantwoordt het Hof van Justitie deze vragen. Het Hof oordeelt dat het automatisch verlies op grond van art 15 en 16 RWN niet per definitie onevenredig is, maar dat wanneer nóóit inhoudelijk de vraag aan de orde kan komen of iemand door het verlies van het Nederlanderschap onevenredig hard wordt getroffen wat betreft zijn rechten als Unieburger, dit in strijd is met het EU-recht.

Als een individuele beoordeling mogelijk is (daarover laat het Hof zich niet uit), dan moet volgens het Hof bepaald worden of het verlies van het Unieburgerschap gevolgen heeft die de normale ontwikkeling van het gezins- en beroepsleven vanuit het oogpunt van het Unierecht aantasten op een wijze die onevenredig is aan de doelstelling van de RWN. Ook relevant daarbij zijn de feiten dat iemand geen afstand kan doen van zijn tweede nationaliteit en het ernstige risico dat zijn veiligheid of vrijheid op het spel staan zonder consulaire bescherming door de EU-staat.

ABRvS: individuele toetsing

Met inachtneming van het arrest van het Hof, oordeelt de ABRvS in haar einduitspraak van 12 februari 2020 dat de RWN voortaan ruimer moet worden toegepast. Nederlanders die na tien jaar hun Nederlandse nationaliteit zijn kwijtgeraakt, moeten de mogelijkheid krijgen om de evenredigheid daarvan alsnog te laten toetsen. Dat kan door een paspoort aan te vragen.

Als het verlies van het Nederlanderschap in het individuele geval onevenredig blijkt te zijn, dan moet iemand met terugwerkende kracht als Nederlander worden aangemerkt en een (nieuw) paspoort krijgen.

De Raad van State oordeelt: "Voor een succesvol beroep op het evenredigheidsbeginsel is vereist dat de betrokkene gevolgen ondervindt die in de sfeer van het Unierecht liggen". Of iemand zich Nederlander voelt of Nederlands als moedertaal heeft, doet dus niet ter zake, want dit houdt geen verband met het Unierecht. Een beroep op het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel moet verband houden met verlies van rechten die iedere Nederlander aan het Europese recht ontleent, onder meer het vrij verkeer van personen of het recht om binnen de EU een beroep uit te oefenen. Bij de beoordeling moet alleen worden gekeken naar de situatie aan het einde van de tienjaarstermijn (of op het moment van het verlies van het Nederlanderschap bij een minderjarige). Latere gevolgen zijn niet relevant.

Opmerkelijk is dat de bevoegdheid tot toetsing rechtstreeks wordt gekoppeld aan het Unierecht, dit terwijl de lidstaten - niet de EU - bevoegd zijn regels op te stellen omtrent verkrijging en verlies van nationaliteit. Niet eerder oordeelde een Nederlandse rechter dat de bevoegdheid tot het (terug)geven van een nationaliteit rechtstreeks op het EU-recht kan worden gebaseerd. De reden dat dit nu wel gebeurt, is dat de RWN uitgaat van automatisch verlies van de nationaliteit (in een situatie als die van *Tjebbes*) en categorisch geen individuele toetsing toestaat. De RWN zal dus gewijzigd moeten worden en zolang dit niet is gebeurd, is het Unierecht rechtstreeks inroepbaar.

De ABRvS laat zich niet uit over de situatie dat afstand van een tweede nationaliteit onmogelijk is en het risico voor veiligheid of vrijheid zonder consulaire bescherming door de EU-staat.

Gevolgen van het arrest *Tjebbes*: rechtspraak

Na de uitspraak van de ABRvS zijn in 2020 door de rechtbank Den Haag, de Hoge Raad en de ABRvS zelf een aantal uitspraken gedaan inzake het nationaliteitsrecht waarin werd beoordeeld of een individuele toetsing conform de *Tjebbes*-uitspraak noodzakelijk was.

De rechtbank Den Haag oordeelt in een zaak waarbij het naturalisatieverzoek is afgewezen omdat de aanvrager bij zijn aanvraag tot verblijf bij partner verzwegen had dat hij ook een andere relatie had (rb Den Haag, 24 februari 2020, [ve20000789*](#)), dat het arrest *Tjebbes* niet verplicht tot een verdergaande belangenafweging dan is gedaan omdat het arrest ziet op het verlies van het Nederlanderschap van rechtswege en dit in casu niet aan de orde is.

In een andere zaak (rb Den Haag, 19 mei 2020, [ve20002351*](#)) oordeelt de rechtbank dat een kind als gevolg van de erkenning ten tijde van het bigame huwelijk (strijdig met de openbare orde) van zijn ouders, niet de Nederlandse nationaliteit heeft verkregen op grond van art. 4 lid 2 RWN. Ten aanzien van de evenredigheidstoetsing overweegt de rechtbank dat het *Tjebbes*-arrest ziet op verlies van het Unieburgerschap, terwijl het kind het Nederlanderschap en daarmee het Unieburgerschap nooit heeft verkregen.

De Hoge Raad oordeelt in cassatie (Hoge Raad, 3 april 2020, [ve20001202*](#)) dat er in een zaak waarbij de Nederlandse overheid ervan uitging dat een Surinaamse vrouw niet ook de Nederlandse nationaliteit had, wel sprake is van twee nationaliteiten waarmee is voldaan aan art. 15 lid 1 sub c RWN. De Hoge Raad verwijst terug naar de rechtbank: deze dient met inachtneming van het *Tjebbes*-arrest na te gaan of het verlies van de Nederlandse nationaliteit in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel wat betreft de gevolgen ervan, uit het oogpunt van het Unierecht. De uitkomst van deze evenredigheidstoetsing kan ertoe leiden dat de Nederlandse nationaliteit met terugwerkende kracht herkreten wordt, aldus de Hoge Raad. De uitspraak van de rechtbank wordt in 2021 verwacht.

Op 20 mei 2020 doet de ABRvS een uitspraak (ABRvS, 20 mei 2020, [ve20001626*](#)) over het verlies van rechtswege van het Nederlanderschap van een vrouw wegens de vrijwillige verkrijging van de Turkse nationaliteit (artikel 15 lid 1 sub a RWN) waarvan zij eerder afstand had gedaan. Hierin oordeelt de Afdeling dat ook in deze gevallen een evenredigheidstoets dient plaats te vinden. In het arrest *Tjebbes* heeft het Hof van Justitie zich immers in algemene zin uitgelaten over het verlies van rechtswege van de nationaliteit, het toepassingsbereik van het arrest is niet beperkt tot de in het arrest besproken verliesbepaling van art. 15 lid 1 aanhef en onder c RWN.

Gevolgen van het arrest Tjebbes: aanpassing RWN

Aangezien de RWN niet voorziet in een grondslag om, na het van rechtswege verliezen van het Nederlanderschap, aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel te toetsen, noch in een grondslag waarmee het Nederlanderschap met terugwerkende kracht kan worden herkegen, is een aanpassing van de RWN noodzakelijk. Een conceptwetsvoorstel voor de introductie van de evenredigheidstoets in de RWN werd in juli 2020 gepubliceerd ter consultatie.

In dit voorstel wordt aan artikel 6 RWN een optierecht toegevoegd voor wie het Nederlanderschap – en dus ook het Unieburgerschap – van rechtswege heeft verloren terwijl het 'op dat moment redelijkerwijs voorzienbaar was dat dit tot onevenredige gevolgen uit het oogpunt van het Unierecht zou leiden'. De Nederlandse nationaliteit kan zo met terugwerkende kracht worden herkegen. Het optierecht staat open voor iedereen die het Nederlanderschap – en dientengevolge het Europees burgerschap – van rechtswege heeft verloren, dus niet alleen in gevallen van verlies op grond van artikel 15 lid 1 sub c RWN.

Ook wordt een amendement voorgesteld van art. 6 lid 8 RWN op grond waarvan een minderjarig kind kan delen in de verkrijging van het Nederlanderschap door zijn ouder, ook als het op het moment van de aanvraag geen toelating en hoofdverblijf heeft in Nederland. Indien het kind minderjarig was op het moment waarop de ouder het Nederlanderschap verloor of na dit verliesmoment is geboren, kan het ook nog vanaf zijn achttiende zelfstandig opteren voor het Nederlanderschap.

Een concreet beoordelingskader voor de evenredigheidstoets ontbreekt in het conceptwetsvoorstel. Volgens de Memorie van Toelichting wordt slechts vermeld dat de relevante omstandigheden in de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 zullen worden opgenomen; dit zal geen limitatieve opsomming zijn.

De tienjaarstermijn voor het van rechtswege verliezen van het Nederlanderschap wordt in het voorstel verlengd naar dertien jaar. Een Nederlands paspoort is tien jaar geldig, zo zou een nieuw paspoort op tijd aangevraagd kunnen worden voor het verlopen van de termijn.

De ACVZ brengt in de consultatieronde een advies uit over het conceptwetsvoorstel ([ve20003375*](#)). Hierin vraagt zij zich af of verlies van rechtswege van de Nederlandse nationaliteit wel gehandhaafd dient te worden in de RWN. Ook is de ACVZ van mening dat de IND-werkinstructie met betrekking tot de evenredigheidstoets een niet-limitatieve opsomming dient op te nemen van omstandigheden die relevant zijn voor de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel.

Na de algemene consultatie volgt advisering door de Raad van State, waarna het definitieve wetsvoorstel naar de Tweede kamer zal gaan. Voor wat betreft regelgeving is in 2020 voorsnog alleen de Handleiding RWN aangepast en een Werkinstructie van de IND gepubliceerd (WI 2020/7 Evenredigheidstoets op verlies Unieburgerschap na van rechtswege verlies Nederlanderschap).

Stichting Migratierecht Nederland (SMN)

SMN heeft in 2020 aandacht besteed aan de ontwikkelingen in het nationaliteitsrecht naar aanleiding van de uitspraak *Tjebbes* in een advocatencursus op 8 oktober (3PO) en in de 'Kroniek nationaliteitsrecht' door prof. Gerard-René de Groot en Luuk van der Baaren in *Asiel- & Migrantenrecht 2020/9* ([ve20003352*](#)). Daarnaast verschenen in de JV noten over het onderwerp. Prof. De Groot schreef een noot bij een uitspraak van de Hoge Raad, 20 december 2019, 19/02852 (JV 2020/51, [ve19003675*](#)) en een noot bij de einduitspraak van de ABRvS in de zaak *Tjebbes*, 12 februari 2020, 201504577/2/A3, 201507057/2/A3, 201508588/2/A3, 201601993/2/A3, 201604943/1/A3 en 201608752/1/A3, (JV 2020/67, [ve20000488*](#)). Hermie de Voer annoteerde een uitspraak van de Hoge Raad, 3 april 2020, 19/02010, (JV 2020/99, [ve20001202*](#)).

BREXIT

Leave

In het Brexit-referendum van 2016 stemden de Britten nipt voor leave. Dit was het begin van een lange periode van onderhandelingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk over het vertrek van het VK uit de EU. Op 17 oktober 2019 sloten de partijen een terugtrekkingsakkoord dat de voorwaarden bevat voor de ordelijke terugtrekking en voorziet in een overgangsfase tot 1 januari 2021. Het akkoord waarborgt dat de meer dan 3 miljoen EU-burgers in het VK en de meer dan 1 miljoen Britten in de EU-landen na uittreding hun recht op verblijf behouden en hun activiteiten mogen voortzetten. Het terugtrekkingsakkoord trad op 1 februari 2020 in werking, een dag na de uittreding van het VK uit de EU op 31 januari.

Terugtrekkingsakkoord

Het akkoord garandeert dat zowel Britten die vóór 1 februari 2020 in een EU-staat wonen, als EU-burgers die vóór die datum in het VK wonen, onder dezelfde materiële voorwaarden als die van het Unierecht in het gastland kunnen blijven wonen, werken of studeren. Dit geldt ook voor familieleden. De materiële verblijfsvoorwaarden blijven dus gelijk aan die van Richtlijn 2004/38/EG (vrij verkeer). Art. 6 van de richtlijn ziet op verblijf van minder dan drie maanden; art. 7 verleent een verblijfsrecht van maximaal vijf jaar aan Unieburgers en hun familieleden. Art. 16 t/m 18 verlenen een duurzaam verblijfsrecht aan Unieburgers en hun familieleden die vijf jaar legaal hebben verbleven (in bepaalde gevallen al na drie jaar). EU-burgers en Britten voldoen in principe aan de voorwaarden als ze werknemer of zelfstandige zijn, of economisch niet-actief zijn maar over voldoende bestaansmiddelen beschikken en als ze een ziektekostenverzekering hebben.

Britten in Nederland

In de overgangsperiode tot en met 31 december 2020, geregeld in het terugtrekkingsakkoord, is er nog niets veranderd voor burgers van het VK en de EU. In deze periode nodigde de IND 45.000 Britten, die in Nederland wonen, uit om een nieuw verblijfsdocument volgens het terugtrekkingsakkoord aan te vragen voor na de overgangsperiode: tijdelijk verblijf voor wie korter dan 5 jaar in Nederland is, permanent verblijf voor wie hier langer is. Gezinshereniging blijft mogelijk bij Britten die nog vóór 1 januari 2021 in Nederland zijn komen wonen, mits de familieband al vóór die datum bestond. Voor Britten die vanaf 1 januari 2021 voor het eerst in Nederland komen wonen, zullen strengere regels gelden: zij zullen een verblijfsvergunning kunnen aanvragen als derdelander. Ook voor gezinshereniging zullen de regels strenger zijn, tenzij de partner zelf Unieburger is.

In de periode februari 2020 tot en met februari 2021 heeft de IND 36.134 aanvragen voor een verblijfsvergunning volgens de terugtrekkingsovereenkomst ontvangen, het blijft mogelijk aanvragen in te dienen tot en met 30 juni 2021.

Terugkerende Nederlanders

Nederlanders die in het VK wonen, kunnen na Brexit met een Britse partner terugkeren naar Nederland, mits de familieband al bestond vóór 1 januari 2021 en zij minimaal drie maanden hebben samengewoond. Een geldig paspoort of geldige identiteitskaart is vereist. Terugkeer naar Nederland met een partner uit de EU kan ook met een geldig paspoort of geldige identiteitskaart. Is de partner een derdelander, dan heeft deze een faciliterend visum nodig om naar Nederland te reizen. De terugkerende Nederlander heeft door verblijf in het VK gebruik gemaakt van het recht op vrij verkeer en zo EU-rechten opgebouwd, waardoor de derdelander-partner recht op verblijf kan krijgen door een verblijfsdocument Toetsing aan EU-recht aan te vragen.

Dubbele nationaliteit?

Een initiatiefvoorstel van D66, PvdA, 50PLUS en GroenLinks om tijdelijke uitzonderingen op de Rijkswet op het Nederlanderschap te creëren (Rijkswet inperking gevolgen Brexit) werd op 30 juni 2020 door de Eerste Kamer aangenomen.

De Rijkswet op het Nederlanderschap regelt dat wie vrijwillig een andere nationaliteit verkrijgt, het Nederlanderschap verliest (art. 15 lid 1 onder a RWN). Op deze hoofdregel bestaan enkele uitzonderingen.

Met de Rijkswet inperking gevolgen Brexit wet wordt een extra uitzondering gecreëerd voor Nederlanders die in het VK wonen: zij verliezen de Nederlandse nationaliteit niet automatisch wanneer zij zes maanden na de datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel of anders binnen 18 maanden na het verkrijgen van 'settled status' vrijwillig de Britse nationaliteit verkrijgen. Ook wie het Nederlanderschap door de verkrijging van de Britse nationaliteit automatisch heeft verloren, kan de Nederlandse nationaliteit door optie terugkrijgen. Beide bepalingen gelden alleen voor wie ononderbroken hoofdvverblijf in het VK heeft gehad tussen 23 juni 2016 (datum van het Brexit-referendum) en de datum waarop hij of zij de Britse nationaliteit heeft verkregen.

Voor de bepaling in het oorspronkelijke wetsvoorstel dat Britten in Nederland hun Britse nationaliteit mogen behouden wanneer zij de Nederlandse nationaliteit verkrijgen, was niet voldoende draagvlak; deze is dan ook geschrapt.

Bepaald werd dat de Rijkswet inperking gevolgen Brexit alleen in werking zal treden als de rechten van Nederlanders in het VK na de Brexit onvoldoende worden gewaarborgd, dus bij een no deal-Brexit. Nu het VK met een deal is uitgetreden en de voorwaarden van het terugtrekkingsakkoord dus blijven gelden, is de wet in principe niet meer nodig als vangnet. Zie ook de Kroniek nationaliteitsrecht 2020 van Gerard-René de Groot en Luuk van der Baaren in [A&MR nr. 9*](#).

ONTWIKKELINGEN CHAVEZ

In 2020 hebben zich ook weer de nodige ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van verblijfsrecht op grond van het Hofarrest Chavez-Vilchez (HvJEU 10 mei 2017, JV 2017/143, [ve17000895*](#)). Dit betreft een EU-verblijfsdocument met de aantekening 'Familielid van een burger van de Unie' op grond van art. 20 VWEU.

Een vraag die velen bezig heeft gehouden in 2020 was of iemand met een Chavez-vergunning kan naturaliseren dan wel een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen kan verkrijgen. De SvJ&V wees een verzoek om naturalisatie tot op heden steeds af omdat de vreemdeling geen duurzaam verblijfsrecht heeft in de zin van de Verblijfsrichtlijn en dat daarom bedenkingen bestaan tegen het verblijf in Nederland voor onbepaalde tijd als bedoeld in art. 8 lid 1 onder b RWN (vgl. [ve20003752*](#)). Ook een aanvraag tot verlening van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen wordt afgewezen omdat het verblijfsrecht van de vreemdeling tijdelijk van aard is, omdat het doel van het verblijf niet ziet op de rechten van de vreemdeling, maar op die van het minderjarige kind. Het verblijfsrecht is gebaseerd op de afhankelijkheidsverhouding tussen de vreemdeling en het minderjarige kind, die per definitie tijdelijk van aard is (zie rb Amsterdam 24 november 2020, [ve20003797*](#)). Ruth Beijen heeft in haar masterscriptie onderzocht of het huidige Nederlands beleid, waarin een dergelijk verblijfsrecht wordt gekenmerkt als niet duurzaam, wel consistent en in overeenstemming met het Unierecht is ([ve20003847*](#)). Haar conclusie was dat dit niet het geval is. De Nederlandse interpretatie van Chavez-verblijfsrechten als tijdelijk past niet goed in het systeem van zowel het Europese als het Nederlandse vreemdelingenrecht. De hoofdregel in het Europese en het Nederlandse vreemdelingenrecht bij gezinshereniging lijkt te zijn dat de aard van het principale verblijfsrecht bepalend is voor de aard van het afgeleide verblijfsrecht. In Chavez-situaties heeft het kind, als Nederlands burger, een duurzaam verblijfsrecht. De karakterisering van het afgeleide verblijfsrecht van de ouder als tijdelijk is daarmee inconsistent met deze hoofdregel. In eerdergenoemde uitspraak van 24 november 2020 heeft de rb uiteindelijk aanleiding gezien tot het stellen van prejudiciële vragen over de vraag of een verblijfsrecht op grond van artikel 20 VWEU inderdaad tijdelijk van aard is en dus niet onder de werking van de Richtlijn Langdurig ingezetenen valt. Het is wachten op het antwoord van het Hof.

Een andere vraag die vaak werd gesteld is of een vreemdeling met een Chavez-vergunning ook een verblijfsvergunning o.g.v. art. 8 EVRM kan aanvragen. De IND heeft een dergelijke aanvraag afgewezen omdat de vreemdeling reeds gezinsleven kan uitoefenen met het minderjarige kind en de afwijzing derhalve geen schending oplevert van art. 8 EVRM.

Onduidelijk is of, en zo ja, hoeveel aanvragen zijn ingewilligd. Daarom heeft SMN een Wob-verzoek ingediend bij de SvJ&V met het verzoek inzichtelijk te maken hoeveel van dergelijke aanvragen zijn ingediend, hoeveel inwillingen en afwijzingen er zijn gedaan en of er intern beleid bestaat hierover. Het besluit op dit verzoek zal te zijner tijd gepubliceerd worden op Migratieweb.

Voorts heeft in een artikel van EMN-onderzoekers H. van der Linden en D. de Wilde in A&MR 2020, nr. 5 ([ve20001877*](#)) de vraag centraal gestaan welke impact het arrest Chavez nu eigenlijk had op het beleid van de verschillende lidstaten. Gebleken is dat alleen Nederland en het Verenigd Koninkrijk hun beleid hebben moeten aanpassen. In eerder onderzoek is de aanname neergelegd dat het arrest in andere lidstaten zoals Duitsland, België en Frankrijk nauwelijks vreemdelingrechtelijke consequenties heeft (A&MR 2018/6&7, [ve18002719*](#)). Zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk gaven echter een restrictieve uitleg aan het in 2011 gewezen arrest Zambrano (JV 2011/146, [ve11000568*](#)). De derdelander ouder kreeg geen verblijfsvergunning als de Nederlandse of Britse ouder in staat was de zorg voor het kind op zich te nemen. Met het arrest Chavez is het beleid nu in overeenstemming gebracht met dat van andere EU-lidstaten. Wat de impact van het arrest is in absolute aantallen is lastig vast te stellen omdat registratie hiervan veelal ontbreekt. Uit de cijfers die wel beschikbaar waren volgt dat in België in 2017 gemiddeld 310 aanvragen per maand zijn ingediend en in de eerste helft van 2018 350. In Nederland waren dit er tot en met juni 2017 ongeveer 11 per maand. In de periode van juli 2017 tot februari 2018 waren dit er gemiddeld 250 per maand. Dit alles lijkt de aanname in het artikel uit 2018 te ondersteunen.

ONGEMOTIVEERDE AFWIJZING VISUM KORT VERBLIJF

In de rubriek Vraag & Antwoord van A&MR 2020, nr. 9 ([ve20003351*](#)) is antwoord gegeven op de vraag of een visum kort verblijf ongemotiveerd kan worden afgewezen. Twee vreemdelingen, van Syrische en Egyptische nationaliteit, hebben een visum aangevraagd voor familiebezoek. De visa zijn geweigerd omdat een of meer lidstaten hen beschouwen 'als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid als omschreven in art. 2 lid 19 Schengengrenscore, of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten' (art. 32 lid 1 (a) (vi) Visumcode). Samengevat was het antwoord dat indien de lidstaat de derdelander vreemdeling informeert over de beroepsmogelijkheden, een verwijzing naar art. 32 lid 1 (a) (vi) Visumcode in lijn is met artt. 47 en 41 Handvest Grondrechten EU, waarbij is afgegaan op de conclusie A-G van 9 september 2020 in zaak R.N.N.S. en K.A. ([ve20002988*](#)).

Inmiddels heeft het Hof uitspraak gedaan ([ve20003661*](#)) in laatstgenoemde zaak. Uit deze uitspraak volgt dat de lidstaat, die de aanvraag afwijst op grond van het bezwaar van een andere lidstaat, verplicht is te vermelden welke lidstaat het bezwaar heeft gemaakt, inclusief de specifieke weigeringsgrond en in voorkomend geval een korte weergave van de redenen voor het bezwaar. Ook moet duidelijk worden tot welke autoriteit de vreemdeling zich kan wenden om te vernemen welke beroepsmogelijkheden er zijn. Ten tweede kan de lidstaat, die de aanvraag heeft afgewezen, niet de gegrondheid van het bezwaar door de andere lidstaat onderzoeken. De tot nu toe gehanteerde lijn door de IND (zie [ve19000689*](#) en [ve19000685*](#)), waarin deze enkel verwijst naar het bestaan van een bezwaar door een andere lidstaat, voldoet dus niet. De IND zal in ieder geval moeten verduidelijken welke lidstaat bezwaar heeft gemaakt en ook hoe de vreemdeling beroep in kan stellen tegen het bezwaar. Wel kan de IND zich op het standpunt stellen dat de Nederlandse rechter niet in het bezwaar van de andere lidstaat kan treden.

In de tussenuitspraak van VK Amsterdam van 4 maart 2020 (JV 2020/76, [ve20000728*](#)) had de IND bovendien niet bekend gemaakt welke lidstaat bezwaar heeft gemaakt, hetgeen voor deze rechter aanleiding is geweest een aanvullende prejudiciële vraag ([ve20002993*](#)) te stellen bij de hiervoor besproken zaak. In die zaak is helaas ook nu nog geen conclusie AG of uitspraak, maar gelet op bovenstaand arrest zal de uitkomst geen verrassing zijn. Overigens zijn ook in de verwijzingsuitspraken in de zaak R.N.N.S. en K.A. (eerdergenoemde [ve19000689*](#) en [ve19000685*](#)) nog geen einduitspraken gekomen.

COVID-19

De migratiepraktijk werd in 2020 hard geraakt door de coronamaatregelen die vanaf 16 maart werden genomen. De reisbeperkingen, het stilvallen van verblijfsprocedures en de sluiting van de rechtbanken vormden ongekende tegenslagen voor migranten én juristen in dit rechtsgebied. Hieronder geven we een korte toelichting^[1] op een aantal migratiespecifieke coronamaatregelen en de effecten daarvan.

^[1] In deze toelichting wordt gebruik gemaakt van de verleden tijd omdat dit rapport ziet op het jaar 2020. Sommige maatregelen zijn echter ook in 2021 nog in effect.

Over onderstaande en andere coronamaatregelen is uitvoerig geprocedeerd, wat heeft geleid tot tal van uitspraken van rechtbanken en zelfs de Afdeling. Sommige van deze uitspraken gaven aanleiding tot annotatie in JV. Voorts heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid haar beleid toegelicht in een aantal Kamerbrieven en is er ook in de A&MR veelvuldig aandacht besteed aan coronaperikelen. Op [Migratieweb](#)* zijn al deze publicaties te vinden onder het trefwoord 'Coronamaatregelen / Covid-19'.

Europees inreisverbod

Vanaf 19 maart 2020 gold een tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen vanuit derde landen naar de EU ([ve20000906](#)*). Dit komt neer op een inreisverbod voor derdelanders zonder langdurig verblijfsrecht in de EU en zonder noodzaak om te reizen, bijvoorbeeld om humanitaire redenen of vanwege het uitoefenen van een essentieel beroep. Familieleden van Unieburgers waren uitgezonderd van het inreisverbod. Over wat de term 'familieled' in deze context precies inhield, is geprocedeerd. De Nederlandse overheid rekende in eerste instantie alleen leden van het kerngezin onder de term 'familieled'. Op 9 oktober oordeelde de voorzieningenrechter van Rechtbank Den Haag zp Haarlem dat zij hier geen goede reden voor had (JV 2020/222, [ve20003213](#)*), en op 28 oktober bevestigde de Europese Commissie in een mededeling ([ve20003773](#)*) dat voor de uitlegging van dit begrip moest worden aangesloten bij de definitie van 'familieled' in artikel 2 en 3 van de Verblijfsrichtlijn.

Het inreisverbod is telkens met 30 dagen verlengd. Ook aan het eind van 2020 was het inreisverbod daarom nog van kracht. Wel zijn er gaandeweg een aantal versoepelingen geïntroduceerd. Op 11 juni 2020 verscheen een EU-gecoördineerde lijst ([ve20002245](#)*) waarop landen die zijn uitgezonderd van het inreisverbod worden gepubliceerd. Landen konden aan de lijst worden toegevoegd of daar juist vanaf worden gehaald, afhankelijk van de coronasituatie in dat land. Daarnaast werd door de Nederlandse regering op 16 juli 2020 de Tijdelijke regeling langafstandsgeliefden geïntroduceerd ([ve20002330](#)*), waardoor sommige partners van Nederlanders en andere Unieburgers ondanks het Europese inreisverbod toch Nederland kunnen inreizen voor een kort verblijf. Voor partners van derdelanders gold deze regeling niet. De voorzieningenrechter van Rechtbank Den Haag zp 's-Hertogenbosch oordeelde dat dit geen verboden onderscheid bedroeg (5 augustus 2020, JV 2020/182, [ve20002652](#)*). Gerd Westendorp beschrijft het inreisverbod en deze uitzonderingsregeling uitgebreid in zijn Vraag & Antwoord in A&MR 2021-1, 'Kan ik als derdelander ondanks coronamaatregelen mijn geliefde in Nederland bezoeken?' ([ve21000138](#)*). Ontwikkelingen in verband met de pandemie zouden overigens aanleiding kunnen zijn tot aanpassing van de regeling. Vanaf 23 januari 2021 is de regeling inderdaad opgeschort.

Visum kort verblijf

Tijdens de coronacrisis kon een aanvraag voor een visum kort verblijf worden afgewezen om redenen van volksgezondheid, op grond van artikel 32 onder a) vi. Visumcode en artikel 2 lid 21 Schengengrenscodes. Sommige visumplichtige derdelanders met langdurig lopende visumaanvragen zagen zich in 2020 geconfronteerd met een afwijzing van hun bezwaarschrift op deze grond, terwijl hun aanvraag in eerste instantie – voor de coronacrisis – was afgewezen op een andere grond. Deze handelwijze van de IND in de bezwaarprocedure heeft geleid tot een aantal rechtszaken en een besluit op een wob-verzoek ([ve20002736](#)*). Uit dit besluit blijkt dat de IND met akkoord van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in maart 2020 heeft besloten alle bezwaarzaken in visaprocedures versneld af te doen vanwege het EU-inreisverbod.

Rechtbank Den Haag zp Arnhem oordeelde op 29 juli 2020 ([ve20002501*](#)) dat deze categoriale toegangshegwing niet onrechtmatig is, omdat een gevaar voor de volksgezondheid een zelfstandige en dwingende weigeringsgrond betreft, en omdat eiseres in die zaak niet aannemelijk had gemaakt dat de Minister deze weigeringsgrond uitsluitend had gebruikt om de vele bezwaarschriften in visumzaken snel en eenvoudig af te kunnen handelen. Op grond van artikel 7:11 lid 1 Awb mocht de Minister in bezwaar een nieuwe weigeringsgrond hanteren, en was hij niet gehouden om uitsluitend op de ingediende bezwaargronden te reageren. In dit oordeel werd deze rechtbank gevolgd door Rechtbank Den Haag zp Zwolle (o.a. 23 december 2020, JV 2021/25, [ve20004017*](#)). In laatstgenoemde uitspraak werd wel het beroep op het gelijkheidsbeginsel gehonoreerd, omdat in een gelijke zaak de ontwikkelingen rond het inreisverbod werden afgewacht voordat een beslissing werd genomen. Ook oordeelde de rechtbank dat de Minister de vreemdeling had moeten horen, omdat het familiebezoek wellicht onder de uitzondering van essentiële bezoeken kon vallen. Rechtbank Den Haag zp Roermond oordeelde op 30 oktober 2020 ([ve20003517*](#)) dat de Minister niet gehouden was om inhoudelijk op de ingediende bezwaargronden te reageren, omdat de weigeringsgronden waartegen deze bezwaargronden zich richtten, in bezwaar waren komen te vervallen. Op 7 september 2020 oordeelde de voorzieningenrechter van Rechtbank Den Haag zp Amsterdam (JV 2020/181, [ve20002932*](#)) wel dat de wijziging van de afwijzingsgrond in bezwaar zodanig was, dat de vreemdeling gehoord had moeten worden. In deze zaak verklaarde de Minister overigens ter zitting dat deze sinds 1 juli 2020 is overgegaan op een nieuwe werkwijze die inhoudt dat in bezwaarzaken de afwijzingsgrond van de volksgezondheid niet langer wordt tegengeworpen.

Gezinsmigratie

Derdelanders met een geldige mvv waren uitgezonderd van het Europese inreisverbod. Aan het eind van 2020 was dit nog steeds het geval. De sluiting en slechts beperkte heropening van Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland en reisbeperkingen van de EU naar derde landen en andersom zorgden echter voor praktische problemen bij het aanvragen en ophalen van mvv's, en bij het op tijd inreizen naar Nederland. De geldigheidsduur van mvv's en de termijn om de mvv af te halen werd daarom verlengd van drie naar zes maanden ([ve20003495*](#)). Indien ook die zes maanden niet toereikend waren vanwege de coronasituatie, ging de Nederlandse vertegenwoordiging er volgens de IND soepel mee om als de mvv binnen drie maanden na die zes maanden werd opgehaald. Voor nareizigers die niet op tijd van hun mvv gebruik konden maken om Nederland in te reizen, is naast de verlenging van de ophaaltermijn ook een coulanceregeling getroffen. Zij konden in geval van overmacht een vereenvoudigde nieuwe aanvraag indienen die versneld werd behandeld door de IND ([ve21000144*](#)).

De IND heeft ook een aantal voorwaarden gepubliceerd waar een vreemdeling aan moet voldoen om niet vanuit Nederland terug te hoeven reizen naar het land van herkomst om de goedgekeurde mvv op te halen. Esthelle Jansen-Mahfoud bekritiseert deze voorwaarden in haar artikel in A&MR 2021-1, 'IND zet vreemdelingen klem. Tijdens coronacrisis toch mvv ophalen in land van herkomst of bestendig verblijf' ([ve21000132*](#)).

Arbeidsmigratie

Kennismigranten en anderen voor wie het verblijfsrecht is gekoppeld aan een salariscriterium, liepen in 2020 het risico om onder die inkomensgrens te belanden en daardoor hun verblijfsrecht te verliezen. Daarnaast zou aan werkgevers in dit geval een boete kunnen worden opgelegd. Ook bestond er aan het begin van de crisis onduidelijkheid over of vreemdelingen zonder gevolgen voor hun verblijfsrecht een beroep op de publieke middelen mochten doen indien zij daartoe werden gedwongen vanwege de coronamaatregelen. De overheid besloot soepel met deze problemen om te gaan. Werkgevers van kennismigranten werden niet beboet indien de werknemers tijdelijk niet aan de inkomensnorm konden voldoen (22 april 2020, KST 35430, 33, [ve20001359*](#)). Kennismigranten behielden hun vergunning indien het salaris in verband met de Werktijdverkorting (Wtv) tot onder de inkomensgrens was gedaald (Aanhangsel Handelingen II 2019-2020, nr. 4087, [ve20002975*](#)). Vanaf de inwerkingtreding van de Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) op 19 maart 2020 werd het salariscriterium wel gehanteerd, omdat daarbij volgens de Minister van SZW het probleem van lagere lonen niet speelde. Werkgevers van migranten konden net als andere werkgevers een beroep doen op de NOW.

Mensen met een vergunning voor 'arbeid als zelfstandige' konden zonder gevolgen voor hun verblijfsrecht een beroep doen op de Tijdelijke Overbruggingsregeling Zelfstandig Ondernemers (Tozo) (KST 19637, 2601, [ve20001271*](#)). Ook grenswerkers konden gebruikmaken van de Tozo (KST 35430, 31, [ve20001362*](#)). Over de gevolgen van het doen van een beroep op de steunmaatregelen door vreemdelingen werd in A&MR 2020-5 een Vraag & Antwoord gepubliceerd van Nadia den Ouden en Esther Wolthuis ([ve20001777*](#)).

Bewaring

Ondanks reisbeperkingen is ten opzichte van diverse derde landen in de jurisprudentie geoordeeld dat er slechts sprake was van een tijdelijke belemmering, waardoor wel zicht op uitzetting bestond en een bewaringsmaatregel toch kon worden opgelegd. Het eerste land waarvan dit door de Afdeling werd bevestigd was Marokko, waar het luchtruim op dat moment was gesloten (29 april 2020, JV 2020/106, [ve20001499*](#)). Een vreemdeling kon in 2020 niet alleen ondanks, maar ook vanwege coronamaatregelen in bewaring worden gesteld. Rechtbank Den Haag zp Amsterdam sprak zich op 22 juli 2020 (JV 2020/164, [ve20002519*](#)) uit in een zaak waarin een vreemdeling uit Barbados de toegang was geweigerd terwijl deze op doorreis was naar Duitsland, omdat Barbados niet op de hiervoor genoemde lijst van veilige landen stond en de vreemdeling niet onder één van de uitzonderingscategorieën van het EU-inreisverbod viel of de reis noodzakelijk was. De vreemdeling was terecht de toegang geweigerd, maar de rechtbank oordeelde dat de vrijheidsontnemende maatregel na twee weken quarantaine in bewaring niet langer meer gerechtvaardigd was. Kuiper reflecteert in zijn noot op de motivering van de rechtbank en voorziet dat de Afdeling nog een flinke kluif zal krijgen een evenwichtig oordeel te vellen. Op 27 maart 2020 oordeelde Rechtbank Den Haag zp Haarlem (JV 2020/97, [ve20001087*](#)) dat het afzien van horen in een bewaringszaak vanwege de coronamaatregelen niet in strijd was met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU.

Over ontwikkelingen op het gebied van bewaring in 2020, ook met betrekking tot de coronamaatregelen, schreef Jim Waasdorp in de kroniek Vrijheidsontneming, gepubliceerd in A&MR 2021-1 ([ve21000137*](#)).

Asiel

Procedures: Vanaf 16 maart 2020 werden alle asielprocedures voor nieuwe asielzoekers opgeschort. Er werden dus geen gehoren afgenomen. Vanaf 28 april 2020 werden nieuwe asielverzoeken weer behandeld door middel van telehoren ([ve20001897*](#)). Deze onderbreking in de behandeling van asielverzoeken maakte dat de staatssecretaris in veel zaken de beslissingstermijn had overschreden. Op 16 december 2020 oordeelde de Afdeling ([ve20003869*](#)) dat de Staatssecretaris in de periode van 16 maart tot 16 mei 2020 door overmacht geen besluiten heeft kunnen nemen in asielprocedures, omdat er in die tijd geen persoonlijk onderhoud mogelijk was. Daarom konden er over die periode ook geen dwangsommen worden verbeurd. Op diezelfde datum oordeelde de Afdeling ([ve20003870*](#)) dat verlenging van de beslistermijn met zes maanden op grond van artikel 42 lid 4 onder b Vw voor alle asielaanvragen waarbij die termijn op 20 mei 2020 nog niet was verstreken, rechtmatig was en in overeenstemming met artikel 31 lid 3 Procedurerichtlijn. De Afdeling concludeerde dat de verlenging geen afbreuk deed aan het doel en nuttig effect van de richtlijn. Hoewel de reden van verlenging strikt genomen niet onder de beschreven situatie van artikel 42 lid 4 onder b Vw valt, kon de reden daar wel mee worden gelijk gesteld. Eerder had de MK van Rechtbank Den Haag zp Arnhem juist geoordeeld deze bepaling geen ruimte bood om de beslistermijn te verlengen in gevallen waarin de oorzaak niet is gelegen in een groot aantal vreemdelingen dat tegelijkertijd een aanvraag indient (7 september 2020, JV 2020/196, [ve20002900*](#)).

Dublin: Half maart 2020 werd besloten om alle inkomende en uitgaande Dublinoverdrachten op te schorten. Op 8 april 2020 oordeelde de Afdeling (JV 2020/89, [ve20001157*](#)) in een Dublinzaak dat de omstandigheid dat op dat moment de overdracht aan Italië niet kon plaatsvinden, een tijdelijk feitelijk uitzetbeletsel bedroeg, wat de vaststelling van Italië als verantwoordelijke lidstaat niet onrechtmatig maakte. Dublinclaimanten konden tot hun overdracht op de COA-opvanglocatie blijven ([ve20001271*](#)). De overdrachtstermijn mocht echter niet worden verlengd vanwege de coronamaatregelen (Rechtbank Den Haag zp 's-Hertogenbosch 21 april 2020, JV 2020/98, [ve20001294*](#)).

Opvang: Voor afgewezen asielzoekers werd aan het begin van de coronacrisis een coulanceregeling getroffen. Zij mochten tijdelijk om humanitaire redenen in de opvang op COA-locaties blijven. Tijdens de tweede golf in oktober 2020 heeft de Staatssecretaris besloten deze coulanceregeling niet opnieuw in te voeren, omdat de processen in de asielketen op dat moment als vitaal waren bestempeld, waardoor processen bij de DT&V en het COA ondanks de coronamaatregelen doorgang vonden ([ve21000144*](#)).

Het gevoerde beleid met betrekking tot nieuw aangekomen asielzoekers leidde aan het begin van de coronacrisis tot veel juridische en ook maatschappelijke discussie. Zij werden niet langer toegelaten tot de COA-opvang, maar werden opgevangen in een speciale noodlocatie. Daar waren de voorzieningen minimaler dan op de normale opvang, en kregen de asielzoekers een strakke gebiedsbeperking opgelegd. Daarnaast werd voor hen geen asielprocedure opgestart. Rechtbank Den Haag zp Zwolle oordeelde op 30 juni 2020 (JV 2020/177, [ve20002206*](#)) dat de overplaatsing naar de noodlocatie geen vrijheidsbeperkende of -ontnemende maatregel betrof. Vanaf 12 mei 2020 werden nieuwe asielzoekers weer toegelaten op de normale COA-locaties, en werden de asielzoekers die zich in de noodlocatie bevonden naar Ter Apel en Budel gebracht ([ve20001666*](#)).

Rechtspraak

Op 15 maart sloot de Rechtspraak. Urgente zaken, zoals de bewaring van vreemdelingen, waren uitgezonderd van deze regel. Er werd wel besloten niet langer fysieke zittingen in de rechtszaal te houden. In de regel werden zittingen via videoconferentie gehouden, hoewel dit bij bewaringszaken niet haalbaar bleek vanwege de onmogelijkheid om daarbij de coronamaatregelen in acht te nemen. Op 7 april 2020 sprak de Afdeling zich uit over deze praktijk en over de afwegingen die rechtbanken moeten maken bij de beslissing om helemaal af te zien van horen (JV 2020/85, [ve20001151*](#)). In een andere uitspraak van dezelfde datum oordeelde de Afdeling dat rechtspraak openbaar gemaakt mag worden via [rechtspraak.nl](#), indien deze werkwijze een tijdelijk karakter heeft (JV 2020/86, [ve20001150*](#)).

Rechtbank Den Haag zp 's-Hertogenbosch oordeelde op 27 juli 2020 (JV 2020/179, [ve20002479*](#)) dat het tijdsverloop tussen 20 maart en 27 juli 2020, wat neerkwam op een overschrijding van de redelijke termijn met vier maanden, niet aan de Staatssecretaris kon worden toegerekend, omdat de zitting die op 20 maart was geagendeerd vanwege de door de rechtbank getroffen coronamaatregelen pas op 2 juli doorgang kon vinden. De rechtbank was evenmin gehouden de schade voor deze periode te vergoeden, omdat de beperkende maatregelen noodzakelijk waren geweest in verband met de volksgezondheid. Eerdere behandeling van de zaak middels een skype-verbinding had de rechtbank ontoereikend geacht.

Rechtsbijstand

De sociale advocatuur kwam in 2020 financieel onder druk te staan vanwege de coronamaatregelen. Met name vreemdelingenadvocaten konden in de problemen komen vanwege het lage aantal zaken en omdat lopende zaken stil konden komen te liggen. Om rechtshulpverleners enigszins tegemoet te komen, nam de Raad voor Rechtsbijstand een aantal maatregelen, waaronder een voorschotregeling ([ve20001104*](#)). Ook mochten extra-urenzaken tussentijds worden gedeclareerd en werd een schriftelijke afdoening van een zaak aangemerkt als zitting ([ve20001105*](#) en [ve20001106*](#)). De NOvA besloot het aantal te behalen specialisatiepunten in 2020 te halveren (Verordening Covid-19, [ve20002238*](#)). De Minister voor Rechtsbescherming stelde een tegemoetkomingsregeling in, waardoor advocaten die hun vergoedingen in vergelijking met 2019 met meer dan 20% zagen dalen, gecompenseerd konden worden ([ve20001944*](#)). Jo-Anne Nijland en Karen Geertsema plaatsen deze maatregelen in hun artikel 'Wat verdient een sociale vreemdelingenadvocaat?' (A&MR 2020-6/7, [ve20002465*](#)) in het perspectief van de financiële problemen waar de sociale advocatuur al voor de coronacrisis mee kampte.

DWANGSOMMEN

In april 2019 schreef de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in een brief aan de Tweede Kamer dat de doorlooptijden van asielprocedures in spoor 4 waren opgelopen (KST 19637, 2491, [ve19001183*](#)). Dat kwam door een focus van de IND op het 'op orde houden van de voorkant van het asielproces' en een tekort aan voldoende opgeleid personeel. In 2021 zou de IND het grootste deel van de zaken in spoor 4 weer binnen de wettelijke termijn kunnen afdoen.

In november van dat jaar werd duidelijk (brief SvJ&V 18 november 2019, KST 19637, 2543, [ve19003448*](#)) dat het de overheid veel geld zou kosten om nog 2 à 3 jaar buiten de wettelijke beslistermijn te moeten beslissen. De vreemdeling kon de IND bij overschrijding van de beslistermijn in gebreke stellen, waardoor de IND de vreemdeling dwangsommen moest uitbetalen. De IND schatte de omvang van dit financiële risico in 2019 op ca. € 5,5 miljoen, voor 2020 werd rekening gehouden met een bedrag van € 17 miljoen en voor 2021 met € 16 miljoen.

Deze schattingen bleken veel te laag. Op 3 maart 2020 (brief SvJ&V, KST 19637, 2585, [ve20000679*](#)) rapporteerde de staatssecretaris dat de verschuldigde dwangsommen in 2019 en 2020 tot dat moment al waren opgelopen tot een bedrag tussen de € 30 miljoen en € 40 miljoen. Het te betalen bedrag zou verder oplopen met € 1 miljoen per week. De staatssecretaris stelde daarop een Taskforce in, die de opdracht kreeg zo snel mogelijk de opgelopen voorraden bij de IND weg te werken. De staatssecretaris gaf de Taskforce de opdracht om 'zo nodig onorthodoxe maatregelen te nemen' om alle 14.000 zaken met een dwangsom of risico daarop, voor het einde van 2020 af te doen (brief SvJ&V, KST 19637, 2598, [ve20001296*](#)). Later bleek het overigens 15.350 zaken te betreffen. Daarnaast stelde de staatssecretaris voor om een tijdelijke spoedwet in te stellen die ervoor zou zorgen dat er geen dwangsommen meer konden worden verbeurd bij het niet-tijdig beslissen op een asielverzoek. Het kabinet zou ondertussen ook aan een wet werken die de dwangsommen definitief zou afschaffen. In A&MR 2020-6/7 verscheen een artikel van Viola Bex-Reimert, 'Nood breekt wet?' ([ve20002459*](#)), waarin zij beide wetsvoorstellen en de verhouding tot de Awb en de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen analyseert en daarbij kritische kanttekeningen plaatst.

De tijdelijke wet werd aangenomen en op 11 juli 2020 trad de Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND voor een jaar in werking (Stb. 2020, 242, [ve20002233*](#)). Aan asielzoekers wordt op grond van deze wet niet langer een dwangsom verbeurd op grond van artikel 4:17 Awb. Ook een rechterlijke dwangsom kan niet langer worden opgelegd, omdat de wet ook de mogelijkheid tot het instellen van beroep tegen het niet-tijdelijk beslissen op grond van artikel 6:2 onder b Awb schrapt. Alleen in zaken waarin de beslistermijn al voor 11 juli 2020 was verstreken en waarin de vreemdeling de staatssecretaris voor die datum in gebreke had gesteld, kon nog een dwangsom worden verbeurd. Hier kwam overigens de coronaproblematiek bovenop, waardoor de staatssecretaris door overmacht tussen 16 maart en 16 mei 2020 geen besluiten kon nemen in asielprocedures en daarom in die periode ook geen dwangsommen konden worden verbeurd (ABRvS 16 december 2020, [ve20003869*](#)). In september 2020 kwamen misstanden bij de Taskforce aan het licht. De Volkskrant publiceerde op 4 september een vernietigend artikel over de organisatie van de Taskforce, waarin onder andere werd verkondigd dat beslismedewerkers ter voorbereiding de opdracht kregen om Netflix-documentaires te bekijken. De staatssecretaris erkende op 23 september in haar antwoord op Kamervragen van het lid Van Ojik dat er sprake was van 'opstartproblemen', deels gelegen in de beperkingen van de coronamaatregelen en deels gelegen op organisatorisch vlak, de werving en het opleiden van een groot aantal nieuwe medewerkers en de dienstverlening (Aanhangsel Handelingen II, 2020-2021 nr. 173, [ve20003186*](#)). De opstartproblemen zouden inmiddels opgelost zijn. Eind 2020 was echter maar in 8.200 van de 15.350 zaken beslist (Brief SvJ&V 7 januari 2021, KST 19637, 2589, [ve21000107*](#)). Op 15 oktober 2020 werd de definitieve wet ter consultatie voorgelegd ([ve20003289*](#)). Daarin wordt het voorstel gedaan om de dwangsommen niet alleen in asielprocedures, maar in alle vreemdelingenzaken definitief af te schaffen. In december publiceerde de ACVZ een kritisch advies over deze wet ([ve21000284](#)). De ACVZ is van oordeel dat de uitleg van artikel 31 lid 3 Procedurerichtlijn onjuist is, dat er buiten de achterstand bij de IND geen overtuigende argumenten te bedenken zijn waarom dwangsommen niet effectief zouden zijn en dat niet is gemotiveerd waarom de afschaffing ook zou moeten gelden voor reguliere aanvragen.

OPENBARE ORDE

In dit korte, niet volledige overzicht over de ontwikkelingen op het gebied van de openbare orde staan we eerst stil bij het verblijfsrecht en vervolgens bij het Nederlanderschap.

Verblijfsrecht

In december 2019 zijn twee arresten geweest door het HvJEU over de invulling van het begrip 'bedreiging van de openbare orde' in de Schengengrenscodex (SGC, Vo 562/2006), de zaak E.P, JV 2020/34 ([ve19003499*](#)) en in de Gezinsherenigingsrichtlijn (Ri 2003/86/EG) de zaken G.S. en V.G., JV 2020/35 ([ve19003498*](#)) beiden met noot van Marq Wijngaarden en besproken door Willem Hutten in A&MR 2020, nr. 2 ([ve20000611*](#)). In de SGC moet het openbare orde begrip zo worden uitgelegd dat een verdenking van een strafbaar feit voldoende is voor vervulling van het openbare orde criterium. Wat de Gezinsherenigingsrichtlijn betreft wilde de ABRvS weten of het actualiteitscriterium moet worden toegepast, of dat beleid en de glijdende schaal van het Vreemdelingenbesluit al in overeenstemming zijn met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het laatste is het geval, oordeelde het Hof. In september 2020 oordeelde de ABRvS in drie uitspraken, JV 2020/190-192 ([ve20002804*](#), [ve20002805*](#) en [ve20002806*](#)) met noot Marq Wijngaarden dat het Nederlandse beleid, zoals dat gold voordat de SGC en de Gezinsherenigingsrichtlijn voor Nederland in werking traden, nog steeds geldt. Wel zijn de aard en de ernst van de strafbare feiten en in de vrije termijn, het al dan niet toepassen van dwangmiddelen als de inverzekeringstelling en (wellicht) de inhoud van de bewijsmiddelen, van steeds groter belang in procedures waarbij het verblijf aan vreemdelingen wordt ontzegd of beëindigd. In 2020 werd ook een aantal uitspraken gedaan door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over zeer langdurig verblijf en openbare orde en de mogelijk schending van art. 8 EVRM. JV 2020/128 ([ve20001766*](#)) en JV 2020/153 ([ve20002498*](#)) beiden met noten van Bahia Aarass. In A&MR 2020, nr. 5 werd hier ook door Hans van Oort aandacht aan besteed ([ve20001876*](#)). Het HvJEU beantwoordde in september in het arrest JZ een vraag van de HR over strafbaarstelling illegaal verblijf na inreisverbod en doorlopen terugkeerprocedure zonder de lidstaat te hebben verlaten. In het eerdere arrest Ouhrami was onduidelijkheid ontstaan en met dit arrest is er meer duidelijkheid gekomen. Zie JV 2020/184 ([ve20003018*](#)) met noot Marq Wijngaarden.

Nederlanderschap

In het arrest Ghomid e.a. t. Frankrijk oordeelde het EHRM dat de intrekking van de Franse nationaliteit wegens terroristische activiteiten niet in strijd is met art. 8 EVRM, JV 2020/164 met noot Van der Baaren en De Groot ([ve20002143*](#)). In december 2020 deed de ABRvS uitspraak over de intrekking van het Nederlanderschap van een Syriëganger en maakte daarbij dankbaar gebruik van het arrest van het EHRM. Meer hierover is te lezen in een kritische noot van De Groot in JV 2021/37 ([ve20004065*](#)) en JV 2021/38 ([ve20004067*](#)).

PREJUDICIËLE VRAGEN

Het aantal prejudiciële vragen dat gesteld wordt aan het HvJEU neemt toe. We zien een sterke afname van het aantal gestelde vragen door de ABRvS in vergelijking met vorig jaar en een toename van het aantal vragen door rechtbanken. Een trend die zich ook doorzet in 2021 met alleen al in januari vier prejudiciële vragen van rechtbanken. Duidelijk is ook dat het niet stellen van vragen door de Afdeling, vragen van rechtbanken uitlokt.

De ABRvS heeft slechts één vraag aan het HvJEU voorgelegd en wel in december 2020, JV 2021/21 ([ve20003987*](#)). Deze vraag betreft of het Unierecht verplicht tot het ambtshalve toetsen van bewaringsgronden. Deze vraag heeft in januari 2021 meteen een vervolgvraag van de VK 's-Hertogenbosch uitgelokt, JV 2021/45 ([ve21000228*](#)).

De rechtbanken stelden in 2020 de volgende vijf prejudiciële vragen. VK 's-Hertogenbosch, JV 2020/30 ([ve19003566*](#)), vroeg het Hof over de eisen aan nova in nationale jurisprudentie, met name de eis over echtheid van documenten. VK Amsterdam, JV 2020/76 ([ve20000728*](#)) heeft aanvullende vragen gesteld bij vragen van VK Haarlem over visa-verlening, als niet bekend wordt gemaakt of bekend is geworden wat het land is dat bij de voorafgaande raadpleging, als bedoeld in art. 22 Visumcode, bezwaar heeft gemaakt tegen de afgifte van een visum aan de aanvrager.

VK Utrecht stelde vragen, JV 2020/197 ([ve20003019*](#)), over het arrest Chavez (Heeft moeder verblijf in Nederland terwijl Nederlands kind in een derdeland verblijft?). VK Haarlem, JV 2020/209 ([ve20003299*](#)), stelde in oktober vragen over verdere uitleg art. 15 c Kwalificatierichtlijn met betrekking tot terugkeer kwetsbaar gezin naar Afghanistan. VK Amsterdam, JV 2021/10 ([ve20003797*](#)), stelde tenslotte in december een vraag of een verblijfsrecht op grond van het VWEU tijdelijk van aard is. Dit naar aanleiding van jurisprudentie van de Afdeling dat vreemdelingen met een Chavez-vergunning niet kunnen naturaliseren in Nederland omdat dit verblijf tijdelijk van aard is, maar de Afdeling het niet nodig vond hierover vragen te stellen.

STAATLOOSHEID¹

In 2020 is eindelijk het langverwachte wetsvoorstel KST 35687, 2 ([ve20004038*](#)) Wet vaststelling staatsloosheid (hierna: het wetsvoorstel) ingediend bij de Tweede kamer. De internetconsultatieversie ([ve16001906*](#)) werd al op 28 september 2016 gepubliceerd en er werden meermaals Kamervragen gesteld over het uitblijven van de indiening van het voorstel. Uiteindelijk is het wetsvoorstel op 18 december 2020 ingediend, tegelijkertijd met het hiermee samenhangende wetsvoorstel 'Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap en de Paspoortwet alsmede intrekking van voorbehouden bij het Verdrag betreffende de status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatsloosheid' (KST 35688 (R2151), 2, [ve20004041*](#)). Het laatstgenoemde voorstel omvat onder meer een optierecht op grond van artikel 6 RWN voor staatloze niet rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen. In dit voorstel wordt, ondanks de kritische reactie hierop in de adviezen van onder meer CRM, ISI, UNHCR en ENS toch vastgehouden aan een langere termijn voor staatloze kinderen zonder rechtmatig verblijf in vergelijking tot staatloze kinderen met rechtmatig verblijf². In het eerste geval kan het Nederlanderschap op grond van artikel 6 RWN pas na tien jaar worden verkregen, in het laatste geval kan dat al na drie jaar.

In het wetsvoorstel Wet vaststelling staatsloosheid wordt een procedure in het leven geroepen om staatsloosheid vast te laten stellen door een rechter. Deze procedure is toegezegd naar aanleiding van het advies 'Geen land te bekennen' ([ve14000047*](#)) van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). Hierin concludeerde de ACVZ dat Nederland geen goede procedure heeft om staatsloosheid vast te stellen. In de kabinetsreactie (TK 19637, 1889, [ve14001449*](#) en TK 19637, 1917, [ve15000526*](#)) hierop is erkend dat er inderdaad een leemte is met betrekking tot identificatie van staatlozen, met name omdat de Wet GBA/BRP 'slechts' registratie tot doel heeft en niet is bedoeld voor ingewikkelde beoordelingen, zoals of iemand staatloos is, wanneer hiervan niet evident sprake is. Het kabinet heeft daarom toegezegd dat een speciale procedure voor de vaststelling van staatsloosheid zal worden ingericht. Daarbij is aangegeven dat geen verandering wordt aangebracht in de huidige gevolgen van staatsloosheid als het gaat om verblijf en verkrijging van de Nederlandse nationaliteit. Dit betekent dat staatsloosheid op zichzelf geen verblijfsvergunning oplevert omdat het nationaliteitsrecht volgens het kabinet geen zelfstandige bron is van verblijfsrecht. Pas als een vastgesteld staatloze op één van de gronden van de Vreemdelingenwet 2000 een verblijfsvergunning heeft, kan hij in aanmerking komen voor een verkrijging van de Nederlandse nationaliteit via versnelde naturalisatie.

Met de hiervoor genoemde gevolgen voor het verblijfsrecht wijkt de procedure op een cruciaal punt af van de adviezen van verschillende organisaties (waaronder ACVZ, de UNHCR en de Raad van State), waarin gepleit wordt voor de koppeling van verblijfsrechtelijke gevolgen aan vastgestelde staatsloosheid. Overigens wordt in deze adviezen over het wetsvoorstel, ook op andere punten kritiek geuit en/of worden vragen gesteld. Zo wordt het concept 'vastgestelde staatsloosheid', zoals hierboven beschreven, niet omarmd door de ACVZ, CRM, UNHCR, NVVB, de Commissie, en de NVvR. Gepleit wordt voor het handhaven van de huidige definitie van de RWN en de Paspoortwet omdat de vaststelling van staatsloosheid declaratoir is.

¹ Dit stuk is grotendeels gebaseerd op informatie uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel Wet vaststelling staatsloosheid, TK 35687, 3, [ve20004039*](#).

² De adviezen van bijna 20 verschillende organisaties en personen op de wetsvoorstellen zijn te vinden via het parlementaire dossiernummer 35688 (R2151) op [overheid.nl](#).

In het wetsvoorstel is er echter voor gekozen om in de definitie van staatloosheid het element 'vastgestelde' niet los te laten. Verder is in veel adviezen over het wetsvoorstel kritiek geuit op de voorwaarde dat een verzoeker een onmiddellijk belang moet hebben bij de vaststelling van staatloosheid om te kunnen procederen. De regering heeft echter ook in deze kritiek geen grond gezien om het wetsvoorstel op dat punt aan te passen. In de reacties op het wetsvoorstel is ook veel aandacht besteed aan de bewijslastverdeling.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is om de bewijslastverdeling over te laten aan de normale regels van het burgerlijk procesrecht en zo uit te komen op de meest gereede partij. Verschillende partijen hebben de regering opgeroepen om rekening te houden met barrières die inherent zijn aan het aantonen van staatloosheid (zoals de mogelijkheid om in het bezit te komen van documenten om staatloosheid aan te tonen). Een aantal adviesinstanties raadt aan om duidelijk te maken dat de aanvrager weliswaar verplicht moet zijn om alle informatie te overleggen waarover hij redelijkerwijs kan beschikken, maar dat het aan de Staat is om aanvullend onderzoek te verrichten, wanneer niet is komen vast te staan of betrokkene een nationaliteit heeft. Er is echter niet voor gekozen om de bewijslastverdeling op dit punt aan te passen. Wel wordt er in de Memorie van Toelichting (blz. 41) toegelicht dat de in de adviezen bedoelde samenwerking (tussen de Staat en de rechter), juist is wat met het wetsvoorstel is beoogd.

Met de nieuwe vaststellingsprocedure zal een bepaalde categorie rechtmatig verblijvende vreemdelingen die nu met 'nationaliteit onbekend' is opgenomen in de vreemdelingenadministratie of in de basisregistratie personen, in die registraties voortaan als 'staatloos' worden opgenomen. Dat is gunstig voor de bedoelde groep nu alleen staatlozen op grond van de RWN in aanmerking komen voor het Nederlanderschap. Het wetsvoorstel sluit personen die geen rechtmatig verblijf hebben overigens niet uit: ook zij kunnen onder de nieuwe procedure een verzoek tot vaststelling van staatloosheid doen. Daarbij moet worden aangetekend dat noch het indienen van een verzoek noch de vaststelling van staatloosheid door de rechter aanspraak geeft op rechtmatig verblijf in de zin van de Vreemdelingenwet 2000.

Er is gekozen voor een privaatrechtelijke - in plaats van een bestuursrechtelijke procedure. Doorslaggevend argument hiervoor is dat het bij staatloosheid gaat om een identiteitskwestie en niet om een verblijfsrechtelijke kwestie. Het erkend staatloos zijn zal zoals eerder aangegeven namelijk niet leiden tot rechtmatig verblijf. Met deze keuze wordt bovendien aangesloten bij de reeds bestaande praktijk, namelijk die van vaststelling of iemand al dan niet Nederlander is op grond van artikel 17 van de RWN.

WET INBURGERING³

In de afgelopen decennia hebben verschillende visies op inburgering en voortschrijdend inzicht over hoe nieuwkomers het best en het snelst volwaardig deel uit kunnen maken van de Nederlandse samenleving, geleid tot een groot aantal wijzigingen in het beleid. Al die wijzigingen ten spijt, is er nog altijd geen sprake van een stelsel waarin inburgeringsplichtigen adequaat en snel het gewenste einddoel bereiken. Ook het huidige inburgeringsstelsel, wat als doel heeft de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voor de eigen inburgering te versterken, voldoet hierin niet.

De evaluatie van de huidige Wet inburgering en andere publicaties over de werking van het huidige stelsel, waaronder het WRR-rapport 'Geen tijd te verliezen', tonen de tekortkomingen van het huidige inburgeringsstelsel. Uit de wetsevaluatie blijkt onder meer dat het stelsel de aansluiting met participatie en onderwijs mist en teveel op zichzelf staat, dat de aansluiting tussen voorinburgering en het inburgeringstraject kan worden verbeterd, dat inburgeringsplichtigen minder goed in staat zijn om zelfstandig invulling te geven aan hun inburgering dan wordt verondersteld en dat het stelsel weinig positieve prikkels bevat waardoor inburgeringsplichtigen onvoldoende worden gestimuleerd om op een zo hoog mogelijk taalniveau examen te doen.

³ Dit stuk is grotendeels gebaseerd op de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel houdende Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20..), TK 35483, 3 ([ve20001790*](#)).

Ook wordt in de evaluatie de aanbeveling gedaan om inconsistenties in de verschillende eisen die aan inburgering worden gesteld in de huidige Wet inburgering, de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap weg te nemen.

Op basis van de uitgangspunten in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', de uitkomsten van de evaluatie van de huidige Wet inburgering en andere publicaties over de werking van het huidige inburgeringsbeleid, wordt het huidige inburgeringsstelsel dan ook grondig herzien. De huidige Wet inburgering stamt uit 2007 en is in 2013 en in 2017 aanzienlijk gewijzigd. Deze opeenvolgende wijzigingen hebben ervoor gezorgd dat een logische systematiek in de huidige wet ontbreekt. De 'veranderopgave inburgering' leidt opnieuw tot een groot aantal wijzigingen in de huidige Wet inburgering. Daarom is ervoor gekozen om een nieuwe wet te schrijven in plaats van de huidige wet te wijzigen. Na publicatie van een internetconsultatie op 25 juni 2019 is op 3 juni 2020 het wetsvoorstel bij de TK ingediend⁴. Op beide conceptvoorstellen volgden veel reacties van verschillende partijen⁵. Een aantal van deze reacties komt hieronder in het kort aan bod.

Hieronder volgt een opsomming van de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het huidige inburgeringsstelsel.

Het nieuwe stelsel bevat drie leerroutes om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen:

- B1-route: om het mogelijk te maken dat de meeste inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk, maar maximaal binnen drie jaar, taalniveau B115 behalen en hun perspectief op de arbeidsmarkt vergroten, is het van belang dat het leren van de taal gecombineerd wordt met (vrijwilligers)werk.
- Onderwijsroute: gericht op het behalen van een Nederlands schooldiploma voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt.
- Zelfredzaamheidsroute (Z-route): voor degenen voor wie de B1- of onderwijsroute buiten bereik ligt, komt er een speciale leerroute zodat iedereen leert zich in de maatschappij te redden.
- Gemeenten krijgen de regie over de uitvoering van inburgering.
- Gemeenten krijgen de taak om alle inburgeringsplichtige bijstandsgerechtigde asielstatushouders verplicht te ontzorgen gedurende zes maanden.
- Asielstatushouders krijgen van de gemeente een inburgeringsaanbod.

De VNG, Divosa, gemeenten en verschillende andere partijen, zoals de ACVZ en VWN, zijn van mening dat alle taken op het gebied van handhaving in het nieuwe stelsel bij gemeenten zouden moeten liggen. De regering zag echter geen aanleiding om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen en bleef vasthouden aan de verdeling van deze taken tussen gemeenten en DUO.

Naast de kritiek op de verdeling van handhavingstaken tussen gemeenten en DUO is er ook kritiek op het voorgestelde boetestelsel als zodanig. Veel partijen, zoals de ACVZ, VWN, de stichting CIVIC, de NOvA en ook verschillende gemeenten pleitten voor een stelsel waarin boetes worden vervangen door positieve prikkels om inburgeringsplichtigen te stimuleren om het voor hen naar leervermogen hoogst haalbare taalniveau te bereiken. De ACVZ denkt daarbij bijvoorbeeld aan de toelating tot gefinancierde opleidingen en leerwerktrajecten. De regering zag echter geen aanleiding om een of meerdere boetemogelijkheden in het wetsvoorstel te schrappen. Wel is toegezegd om bij het uitwerken van de bepalingen met betrekking tot het vaststellen van de hoogte van boetes en het verlengen van de inburgeringstermijn in lagere regelgeving, elementen zoals de mate van verwijtbaarheid, mee te nemen.

Ook volgt de regering de adviezen van verschillende partijen met betrekking tot inburgering in relatie tot de verkrijging van een sterker verblijfsrecht en het Nederlanderschap niet. Zo hebben de ACVZ, VWN en enkele andere partijen, waaronder de stichting CIVIC en prof. mr. Groenendijk, ervoor gepleit om wettelijk vast te leggen dat het voldoen aan de inburgeringsplicht ingevolge de Wet inburgering zou moeten volstaan voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht en het Nederlanderschap. Voor inburgeringsplichtigen zou hiermee op voorhand duidelijk zijn dat als zij aan de inburgeringsplicht onder de Wet inburgering hebben voldaan, zij ook voldoen aan de inburgeringsvoorwaarden in de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap.

⁴ TK 35483, 1 en 2, [ve20001790*](#).

⁵ De adviezen van verschillende organisaties op de wetsvoorstellen zijn te vinden via het parlementaire dossiernummer 35483 op [overheid.nl](#).

Volgens de regering is een dergelijke een-op-een-doorwerking echter niet vanzelfsprekend, alleen al omdat het nieuwe stelsel niet zondermeer kan worden toegepast op de categorieën vreemdelingen die niet inburgeringsplichtig zijn op grond van de Wet inburgering. Daarnaast acht de regering het wenselijk en gerechtvaardigd om aan het verkrijgen van het Nederlanderschap door middel van naturalisatie hogere, voor een ieder gelijke eisen te stellen met betrekking tot de kennis van de Nederlandse taal.

De Tweede Kamer heeft het voorstel voor de nieuwe Wet Inburgering op 2 juli 2020 aangenomen. De Eerste Kamer heeft 1 december 2020 ingestemd met het wetsvoorstel. De inwerkingtreding van de nieuwe wet is een aantal keren uitgesteld, onder meer wegens vertraging bij de uitvoering door DUO en gemeenten. Eind 2020 is in een Kamerbrief aangekondigd dat de nieuwe Inburgeringswet in werking treedt op 1 januari 2022 TK 35483, 65 ([ve20003952*](#)).

Ook de lagere regelgeving behoeft aanpassing. Daartoe is een internetconsultatieversie tot wijziging van het Beluit Inburgering en de Regeling Inburgering gepubliceerd. Op 21 december 2020 is het ontwerp Besluit inburgering en de ontwerp Regeling Inburgering aan de Tweede kamer aangeboden (ter uitvoering van de voorhangprocedure).