



Jaarverslag 2018

Stichting
Migratierecht
Nederland

Inhoudsopgave

Voorwoord	3	
1. Inleiding	5	
Missie en visie		
Actualiteiten		
Discretionaire bevoegdheid		
2. Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken	8	
De Werkgroep		
Actualiteiten		
Gevolgen inreisverbod		
Inburgering		
3. Cursussen en bijeenkomsten	12	
Het onderwijs		
Cursussen		
WRV-bijeenkomsten		
Nieuwe ontmoetingen in het migratiedebat		
Masterclass		
Actualiteiten		
Art. 1F Vluchtelingenverdrag		
Bewaring		
4. Migratieweb	18	
De databank		
Ontwikkelingen en resultaten		
Actualiteiten		
IND-werkinstructies		
Is een IND-werkinstructie beleid?		
Verschuivend beleid		
Leges		
Kostendekkendheid		
		Oproep Europese Commissie om leges te verlagen
		Leges voor erkenning als referent
5. Asiel&Migrantenrecht	23	
Het tijdschrift		
Ontwikkelingen en resultaten		
Actualiteiten		
Het arrest Gnandi		
Nareis		
6. Jurisprudentie Vreemdelingenrecht	29	
Het tijdschrift		
Ontwikkelingen en resultaten		
Actualiteiten		
Het asielrecht anno 2018		
7. Vragendienst	33	
De vragendienst		
Ontwikkelingen en resultaten		
Actualiteiten		
Het Chavez-verblijfsrecht		
8. Organisatie	35	
Bestuur		
Team		
Partners		
Bijlagen	37	
I Cursusprogrammering 2018		
II Selectie van in 2018 bijgewoonde bijeenkomsten		
III Publicaties van medewerkers in 2018		

Voorwoord

Ook in 2018 heeft Stichting Migratierecht Nederland (SMN) weer volop bijgedragen aan de bevordering van de professionele kwaliteit van rechtshulpverleners en andere professionals in het vreemdelingenrecht. Dit jaarverslag geeft een beeld van die activiteiten, die vooral bestaan uit het ter beschikking stellen van vakinhoudelijke informatie, maar ook uit het organiseren van cursussen en andere bijeenkomsten waar de doelgroep elkaar ontmoet voor scholing, onderlinge discussie en netwerken. Een groot deel van dit verslag gaat in op ontwikkelingen in de rechtspraak, wetgeving en beleid op het gebied van het vreemdelingenrecht. Het bestuur denkt en hoopt ook daarmee in een behoefte te voorzien, immers, als er één gebied is waar de ontwikkelingen, nationaal en internationaal, elkaar in snel tempo opvolgen en van groot maatschappelijk en politiek belang zijn, dan is dat wel het terrein waarop SMN actief is. Denk alleen al aan de discussie rondom het Kinderpardon! Zorgen zijn er over de herziening van de gefinancierde rechtsbijstand, die met name ook de advocatuur in vreemdelingenzaken zullen treffen. Het gebrek aan -ingewerkte- medewerkers bij de

IND leidt tot het sterk oplopen van de wachttijd voor asielzoekers voordat hun aanvraag in behandeling wordt genomen, tot het steeds vaker niet tijdig beslissen op bezwaar en het in zittingen bij de rechtbank zeer regelmatig niet aanwezig zijn van verweerder met een gemankeerd debat aldaar tot gevolg.

Goed nieuws in dit verslagjaar is in ieder geval dat eind mei het nieuwe Migratieweb live is gegaan. We hopen daarmee nog beter en efficiënter tegemoet te komen aan de behoefte van onze doelgroep aan actuele en snel te vinden vakinformatie. Ervaringen van gebruikers met dit nieuwe web horen we natuurlijk graag.

Ook als dit jaarverslag u op andere punten aanleiding geeft tot een vraag of opmerking, is SMN graag bereid daarop in te gaan. Ik wens u veel leesplezier en hoop u ook in volgende jaren te ontmoeten bij één van onze activiteiten.

Adriana van Doijeweert

Voorzitter van het bestuur

In juli 2018 ontvouwde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid plannen om de effectiviteit en doelmatigheid van het inburgerings-traject te vergroten.

1. Inleiding

Missie en visie

Stichting Migratierecht Nederland (SMN) stelt zich ten doel informatie over de rechtspositie van migranten beschikbaar te stellen aan rechtshulpverleners en andere belangstellenden, advocaten en andere juristen bij te scholen in het migratierecht en op te komen voor de rechtspositie van migranten in Nederland en de Europese Unie. De stichting heeft geen winstoogmerk.

Zoals in eerdere jaren lag ook in 2018 de nadruk op hoogwaardige juridische informatievoorziening en deskundigheidsbevordering. Als kennismakelaar draagt SMN bij aan de kwaliteit van de rechtspleging ten aanzien van migranten. Vele praktijkjuristen en wetenschappers maken gebruik van de databank Migratieweb. In cursussen en bijeenkomsten en in de tijdschriften *Asiel& Migrantenrecht (A&MR)* en *Jurisprudentie Vreemdelingenrecht (JV)* worden de ontwikkelingen in de regelgeving, de rechtspraak en het beleid op de voet gevolgd, geduid en becommentarieerd. Leden van de Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken (WRV) kunnen bij de Vragendienst in individuele zaken advies inwinnen.

SMN werkt samen met experts uit de advocatuur, wetenschap, rechterlijke macht, NGO's en IND. Zij delen hun kennis, ideeën en vragen met SMN. Wij zijn onze docenten, sprekers, mede-uitgevers, redacteurs, auteurs en annotatoren zeer erkentelijk voor de samenwerking.

Actualiteiten

Discretionaire bevoegdheid

In 2018 was sprake van uiteenlopende jurisprudentie over de toepassing van de discretionaire bevoegdheid op grond waarvan de staatssecretaris vergunningen verleent aan zogenaamde schrijnende gevallen. Met een beroep op het gelijkheidsbeginsel probeerden advocaten inzicht te krijgen in de criteria die de staatssecretaris van belang acht voor vergunningverlening op grond van art. 3.4 lid 3 Vb 2000. In A&MR 2018, nr. 1 zette Marjon Peeters in het artikel 'Op zoek naar transparantie in unieke situaties. Gebruik van discretionaire bevoegdheid in schrijnende situaties' de stand van zaken uiteen.

Dit artikel speelde een rol bij zittingen van de rechtbank Amsterdam over het onderwerp. De meervoudige kamer van de rechtbank Amsterdam deed op 6 april 2018 in vier zaken uitspraak over de werkwijze van de Minister bij de vaststelling van de schrijvende omstandigheden (o.a. ECLI:NL:RBDHA:2018:2305). De rechtbank oordeelde dat een intern IND-document, het zogenoemde praktijkdocument, aangemerkt moet worden als vaste gedragslijn. Het vereiste van een consistente gedragslijn bij de toepassing van de discretionaire bevoegdheid betekent dat in iedere individuele beslissing kenbaar volgens de vaste gedragslijn moet worden beslist. De staatssecretaris stelde hoger beroep in tegen de rechtbankuitspraken. Op 24 september 2018 bevestigde de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2018:3090, JV 2018/208) het oordeel van de rechtbank dat uit het praktijkdocument een vaste gedragslijn blijkt en dat de staatssecretaris de afwijzing van een vergunningaanvraag op grond van schrijvende omstandigheden deugdelijk moet motiveren aan de hand van het praktijkdocument. De Afdeling oordeelde echter in tegenstelling tot de rechtbank dat de staatssecretaris niet hoeft te motiveren welk gewicht wordt toegekend aan de bij de beoordeling betrokken factoren.

Tijdens de WRV-bijeenkomst op 14 juni 2019 verzorgden Marjon Peeters en Karen Geertsema een workshop over dit onderwerp, waar praktijkervaringen met schrijvende dossiers werden uitgewisseld.

Ook in de politiek leidde de discretionaire bevoegdheid in 2018 tot discussie. Aanleiding hiervoor was de geplande uitzetting van twee Armeense kinderen.

Nadat hun hoger beroep ongegrond werd verklaard (ABRvS 24 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2815, JV 2018/163 nt. Spijkerboer), doken zij onder en uiteindelijk maakte de staatssecretaris gebruik van zijn discretionaire bevoegdheid om de kinderen een verblijfsvergunning te verlenen. Deze zaak leidde tot veel media-aandacht, maatschappelijke discussie en de nodige Kamerdebatten. Carolus Grütters en Carla van Os schreven er een stuk over in A&MR 2018, nr. 8, 'Uitspraak uitgelicht: Het belang van het kind is ver te zoeken'. De Staatssecretaris stelde een commissie in die onderzoek zal doen naar het probleem van langdurig verblijvende vreemdelingen zonder verblijfsrecht. Een motie tot afschaffing van de discretionaire bevoegdheid van het kamerlid Azmani werd door de Tweede Kamer op 22 november 2018 verworpen (TK 2018–2019, 35 000 VI, nr. 38).

2. Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken

De Werkgroep

De Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken (WRV) bevordert de uitwisseling van kennis en informatie tussen advocaten, wetenschappers en andere deskundigen op het terrein van het vreemdelingenrecht. SMN voert het secretariaat van de werkgroep.

In 2018 waren circa 500 professionals aangesloten bij de WRV. Zij ontvangen JV en A&MR en kunnen gebruik maken van Migratieweb, tegen gereduceerd tarief deelnemen aan cursussen en bijeenkomsten die SMN organiseert en zaakgerelateerde vragen voorleggen aan de Vragendienst.

Het volgen van de ontwikkelingen in het vreemdelingenrecht door lidmaatschap van de WRV is een deskundigheidseis die de Raad voor Rechtsbijstand stelt aan de inschrijving voor de specialisaties vreemdelingenrecht, vreemdelingenpiket en vreemdelingenbewaring.

Actualiteiten

Gevolgen inreisverbod

Zoals vermeld in het vorige Jaarverslag heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) bepaald dat de duur van een inreisverbod op grond van art. 11 lid 2 Terugkeerrichtlijn moet worden berekend vanaf het moment waarop de betrokkene het grondgebied van de EU heeft verlaten. Pas vanaf dat moment brengt het inreisverbod rechtsgevolgen teweeg (HvJ EU 26 juli 2017, Ouhrami, ECLI:EU:C:2017:590, JV 2017/190 nt. Pahladsingh). Galina Cornelisse betoogde dat er hierdoor geen wettelijke grondslag is voor de strafrechtelijke vervolging van vreemdelingen die in weerwil van een inreisverbod de EU niet hebben verlaten en in Nederland verblijven (NJB 2017/2034, zie ook M.F. Wijngaarden, Kroniek Openbare orde, A&MR 2018, nr. 5).

In 2018 werd deze discussie voortgezet. In de einduitspraak na het arrest Ouhrami gaf de Hoge Raad geen gehoor aan het verzoek van AG Spronken om zich in een overweging ten overvloede uit te laten over de vraag of, gelet op Ouhrami, strafvervolging van een illegaal in Nederland verblijvende derdelander, jegens wie een inreisverbod is uitgevaardigd en die Nederland niet heeft verlaten, nog wel mogelijk is (ECLI:NL:PHR:2017:1240). In haar noot bij dat arrest zette Cornelisse nogmaals uiteen waarom dat niet zo is en waarom dit geen gevolg heeft voor strafvervolging in zaken zoals die van Ouhrami zelf, die tot ongewenst vreemdeling werd verklaard vóór de inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn (HR 14 november 2017, ECLI:NL:HR:2017:2862, JV 2018/14 nt. Cornelisse).

Jim Waasdorp daarentegen heeft in A&MR 2018, nr. 2 betoogd dat het arrest Ouhrami niet in de weg staat aan de huidige strafrechtelijke aanpak van overtreding van art. 197 Sr. Daarin is immer strafbaar gesteld het verblijf in Nederland van een vreemdeling die weet of ernstige reden heeft te vermoeden dat tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd. Bovendien betekent het arrest Ouhrami niet dat alle denkbare gevolgen van een inreisverbod, zoals strafoplegging wegens verblijf in weerwil daarvan, zich pas kunnen voordoen na terugkeer van de verdachte, aldus Waasdorp. Ook de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad is deze mening toegedaan (ECLI:NL:PHR:2018:1019). In afwachting van duidelijkheid over de precieze reikwijdte van het arrest Ouhrami hielden Nederlandse gerechten lopende strafzaken waarin deze kwestie speelt aan. Mede om deze reden heeft de Hoge Raad in 2018 opnieuw een prejudiciële vraag geformuleerd, dit keer in de strafzaak tegen een Algerijnse verdachte, die ondanks een op 19 maart 2013 uitgevaardigd inreisverbod Nederland niet heeft verlaten. De vraag luidt of strafbaarstelling van het verblijf van een derdelander op Nederlands grondgebied nadat tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van art. 66a lid 7 Vw 2000, terwijl op grond van het nationale recht vaststaat dat hij geen rechtmatig verblijf heeft in Nederland en dat de in de Terugkeerrichtlijn vastgelegde terugkeerprocedure is doorlopen maar daadwerkelijke terugkeer niet heeft plaatsgevonden, verenigbaar is met het oordeel van het Hof dat het in art. 11 Terugkeerrichtlijn bedoelde inreisverbod pas 'rechtsgevolgen' teweegbrengt vanaf het tijdstip van terugkeer van de vreemdeling naar zijn land van herkomst of een ander derde land (HR 27 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2192, JV 2019/6).

Kort daarop beantwoordde de Afdeling bestuursrechtspraak de vraag welke gevolgen aan het arrest Ouhrami moeten worden verbonden voor het al of niet rechtmatige verblijf van

de vreemdeling tegen wie een zwaar inreisverbod is uitgevaardigd, als hij een aanvraag voor een verblijfsvergunning indient (ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3998). De uitspraak werd gedaan in een bewaringszaak, maar heeft ook gevolgen voor andere vreemdelingenrechtelijke zaken, zoals die over verblijf en opvang. Nu uit het arrest Ouhrami volgt dat het in strijd is met de Terugkeerrichtlijn om aan een inreisverbod het gevolg te verbinden dat het verblijf voorafgaande aan de terugkeer onrechtmatig wordt, kan een vreemdeling niet op grond van nationaal recht enkel vanwege een inreisverbod geen rechtmatig verblijf hebben. Art. 66a lid 6 en 7 Vw 2000 moet in situaties als die van de vreemdeling dus buiten toepassing worden gehouden. Anders dan voorheen is de Afdeling daarom nu van oordeel dat een inreisverbod er niet aan in de weg staat dat de vreemdeling belang heeft bij een beroep tegen een besluit over het verlenen, verlengen of intrekken van een verblijfsvergunning, zolang hij nog niet van het EU-grondgebied is vertrokken, en moet de vraag of hij door het indienen van de verblijfsaanvraag rechtmatig verblijf heeft verkregen worden beantwoord aan de hand van art. 8 Vw 2000. Doen de uitzonderingen van art. 3.1 lid 1 Vb 2000 zich niet voor, dan heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf verkregen a.b.i. art. 8 sub f Vw 2000. Daags na deze uitspraak kon Hanna Sevenster, lid van de Raad van State, als spreker op de WRV-bijeenkomst deze uitspraak toelichten.

Inburgering

In juli 2018 ontvouwde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid plannen om de effectiviteit en doelmatigheid van het inburgeringstraject te vergroten. Hij wil het stelsel op verschillende punten vernieuwen, inclusief het verhogen van de taaleis van niveau A2 naar B1.

Een nieuwe inburgeringswet staat gepland voor 2020. Voorts waren op het terrein van inburgering in 2018 de volgende ontwikkelingen te bespeuren. Het onderdeel oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA) werd aangepast; als iemand aantoonbaar tenminste 64 uur heeft deelgenomen aan het cursusonderdeel ONA, hoeft er geen eindgesprek meer plaats te vinden. De regelgeving omtrent ontheffing en verlenging is met ingang van 1 juli 2018 gewijzigd. Eerder waren al maatregelen getroffen om inburgeringsplichtigen te stimuleren op een zo hoog mogelijk niveau in te burgeren. De nieuwe regelgeving maakt het mogelijk om uren en pogingen voor het staatsexamen Nederlands als tweede taal (NT2) mee te tellen voor ontheffing en verlenging; de inburgeringstermijn te verlengen wanneer de inburgeringsplichtige een opleiding mbo 2 of hoger in het Nederlands volgt of heeft gevolgd en uren inburgeringscursus mee te tellen voor ontheffing van de inburgeringsplicht vanwege niet-leerbaarheid. Ook is op 1 juli 2018 een beleidsregel in werking getreden over de vaststelling van de bestuurlijk boete voor verwijtbaar niet tijdig inburgeren. Die bedraagt ten hoogste 1.250. In de beleidsregel wordt de hoogte van de boete per specifieke situatie vastgelegd. Ondanks deze maatregelen zijn er veel klachten over het inburgeringsbeleid. De Nationale ombudsman startte daarom een onderzoek waarin de volgende vragen centraal staan: "Hoe ervaren inburgeraars het inburgeringstraject?" en "Wat mag de inburgeraar verwachten van de overheid?". Het rapport (2018/065) stelt dat inburgeraars onder het huidige inburgeringstraject geen goede start kunnen maken. De overheid vraagt te veel en faciliteert te weinig. Daarbij stelt zij regels te veel centraal, in plaats van wat inburgeraars nodig hebben. De Ombudsman juicht toe dat in het nieuwe inburgeringsstelsel een centrale plaats wordt gegeven aan maatwerk en hulp aan de inburgeraar.

In de jurisprudentie waren er in 2018 geregeld uitspraken over boetes voor het niet voldoen aan de inburgeringsplicht, beoordeling van de inspanningsverplichting en de vraag of bijzondere omstandigheden tot matiging van de boete moeten leiden. Daarnaast was er rechtspraak over inburgering in het buitenland en over de vraag hoe het inburgeringsvereiste zich verhoudt tot de Gezinsherenigingsrichtlijn. In het arrest C en A oordeelde het HvJ EU dat het toelaatbaar is een aanvraag voor een autonome verblijfstitel van een derdelander, die uit hoofde van gezinshereniging langer dan vijf jaar in een lidstaat heeft verbleven, af te wijzen omdat hij niet is geslaagd voor een inburgeringsexamen over de taal en de samenleving van de lidstaat, mits de concrete uitwerking van de verplichting om dat examen te behalen niet verder gaat dan nodig is om de integratie van derdelanders te vergemakkelijken (HvJ EU 7 november 2018, C-257/17, C en A, ECLI:EU:C:2018:876, Jv 2019/2 nt. De Vries). In haar noot bespreekt Karin de Vries wat het arrest betekent voor het Nederlandse inburgeringsexamen en de plannen om dat inhoudelijk moeilijker te maken. In een workshop tijdens de WRV-bijeenkomst in december 2018 hebben Karin de Vries en Eglantine Weijmans hier ook aandacht aan besteed. Verder behandelden zij onderwerpen als de sociale lening voor inburgeraars en terugbetaling, vrijstelling, ontheffing en verlenging, toekomstig beleid en hoe strategisch te procederen in inburgeringszaken.

In A&MR 2018, nr. 8 verscheen een Kroniek inburgering over de jaren 2016 en 2017 van Ricky van Oers. Zij gaf daarin aan dat cijfers aantonen dat de Wet inburgering buitenland selecteert naar opleidingsniveau, leeftijd en nationaliteit en daarmee niet voldoet aan de in HvJ EU 9 juli 2015, K. en A., ECLI:EU:C:2015:453, Jv 2015/232 nt. Groenendijk geformuleerde eis, dat integratievoorwaarden niet tot doel mogen hebben de personen te selecteren die het recht op gezinshereniging kunnen uitoefenen.

3. Cursussen en bijeenkomsten

Het onderwijs

SMN faciliteert de overdracht van specialistische kennis aan advocaten en andere professionals in het vreemdelingenrecht. Door de vele contacten met zowel praktijkjuristen als academici weet SMN de kennisbehoeften in de praktijk en de voortschrijdende inzichten uit de wetenschap bij elkaar te brengen. De programmering van de onderwijsactiviteiten wordt ook gevoed vanuit de casussen die aan de Vragendienst worden voorgelegd en de discussies in (de redacties van) *A&MR* en *JV*. SMN is een door de Nederlandse Orde van Advocaten erkende opleidingsinstelling in het kader van de permanente opleiding (PO), onderhoud vakbekwaamheid.

Ontwikkelingen en resultaten

Cursussen

In 2018 organiseerde SMN zestien reguliere cursussen, in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Amersfoort en Eindhoven. Alle cursussen sloten aan bij de actualiteit en waren verdiepend van aard.

De belangstelling voor de cursus Actualiteiten vreemdelingenbewaring was onverminderd groot. Mirjam van Riel en Jim Waasdorp gaven gezamenlijk zeven drukbezochte en goed gewaardeerde bewaringscursussen.

SMN krijgt signalen uit de praktijk dat differentiatie in niveau bij de deze cursussen wenselijk is. Daarom is overwogen een cursus op lager niveau te organiseren, maar omdat de Raad voor de Rechtspraak hiervoor geen punten verstrekt, is vooralsnog van dit voornemen afgezien.

Ook was er veel interesse voor de cursussen Actualiteiten gezinsmigratie. Barbara Wegelin en Tineke Strik verzorgden drie cursussen over het onderwerp. Twee cursussen Actualiteiten Jurisprudentie Hof van Justitie EU werden gegeven door Kees Groenendijk en Aniel Pahladsingh. Daarnaast waren er cursussen over het inreisverbod, medische verblijfsgronden en het tuchtrecht in vreemdelingenzaken, de BRP, en het middelenvereiste (zie Bijlage I voor het volledige overzicht).

Vrijwel elke cursus werd gegeven door een advocaat en een docent uit een andere werkkring en dus met een ander professioneel perspectief. De cursus over de BRP werd gegeven door drie docenten, werkzaam in de advocatuur, bij het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken. De cursus over medische verblijfsgronden werd verzorgd door een advocaat, een arts/medisch adviseur bij Pharos en een procesvertegenwoordiger van de IND.

Ter bevordering van de interactie tijdens de cursussen houdt SMN de groepen klein. Gemiddeld hadden de cursussen acht-tien deelnemers, van wie veruit de meesten werkzaam zijn als advocaat. Ook medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland (VWN), het Juridisch Loket, IND, maatschappelijke organisaties, een HBO-onderwijsinstelling, DT&V en SMN namen deel aan cursussen. Cursisten waren zeer positief over de cursussen en waardeerden deze met gemiddeld een 8,3 (laagste cijfer 7,9, hoogste cijfer 9,1).

WRV-bijeenkomsten

In juni en in december kwam de Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken bijeen. Aan beide WRV-bijeenkomsten namen circa 130 personen deel. Staatsraad Hanna Sevenster, wetenschapper Hanneke van Eijcken en de advocaten Corrien Ullersma en Julien Luscueru verzorgden de plenaire inleidingen over Europese actualiteiten en het belang voor de Nederlandse rechtspraak.

Daarnaast konden deelnemers kiezen uit verschillende workshops, waarin dieper werd ingegaan op specifieke onderwerpen. Voor de workshops over (aspecten van) gezinsmigratie en kinderrechten was veel interesse, deze onderwerpen kwamen in beide WRV-bijeenkomsten aan bod. Ook was er aandacht voor inburgering, het associatierecht, arbeidsmigratie, de glijdende schaal en het openbare orde begrip, de discretionaire bevoegdheid in schrijnende gevallen, het middelenvereiste en de pilot aannemelijkheid mensenhandel en de gevolgen voor het verblijfsrecht.

Voor het eerst sinds de NOvA toestemming gegeven heeft om vaardigheidscursussen aan te bieden, werd hieraan invulling gegeven met een workshop over de kunst van het overtuigen. Met inzet van de retorica, de psychologie en een praktijkcasus gaf wetenschapper Maria IJzermans inzicht in hoe advocaten hun zaken (nog) overtuigender kunnen voorleggen aan de rechter. Beide WRV-bijeenkomsten werden gewaardeerd met een 8.

Nieuwe ontmoetingen in het migratiedebat

In 2018 werd het project 'Nieuwe ontmoetingen in het migratiedebat', in samenwerking met De Nieuwe Poort en Expatcenter Amsterdam, afgerond. In dit project zijn mensen, die vanuit verschillende (professionele) achtergronden bij het onderwerp migratie betrokken zijn, met elkaar in gesprek gebracht om, voorbij de polemiek, ideeën uit te wisselen. Dit gebeurde in een reeks besloten diners pensant en twee publieksbijeenkomsten. Op 22 februari 2018 vond de slot-bijeenkomst plaats, met als thema 'Migratie: waar ligt de grens, en waarom?'. Het gesprek werd geleid door Krijn van Beek en Ruben van Zwieten en er namen ongeveer 70 mensen aan deel. Theatermaker Bright Richards, wethouder Froukje de Jonge, hoogleraar Peter Rodrigues, Amnesty-directeur Eduard Nazarski en acteur en presentator Johnny de Mol leidden het in. Het project is afgerond met een evaluatie door Frank van Berkum, die is besproken met de mede-organisatoren, het fonds dat het project financieel heeft ondersteund en enkele deelnemers.

Masterclass

Naast de reguliere cursussen organiseerde SMN in september 2018 voor een kleine groep genodigden uit het vreemdelingenrecht, strafrecht en de criminologie, werkzaam in de wetenschap, advocatuur, rechtspraak en bij de IND, een masterclass over art. 1F Vluchtelingenverdrag. Frank de Wilde, senior medewerker bij de Unit 1F van de IND, en Marieke van Eik, advocaat bij Prakken d'Oliveira, gaven inleidingen. Centraal stond de bewijs-garing en de bewijslastverdeling in 1F-zaken (zie kadertekst).

Actualiteiten

Art. 1F Vluchtelingenverdrag

Art. 1F Vluchtelingenverdrag geeft staten de bevoegdheid asielzoekers uit te sluiten van bescherming, als er serieuze redenen zijn om aan te nemen dat zij zich hebben schuldig gemaakt aan internationale misdrijven, ernstige niet-politieke misdrijven of daden in strijd met de VN-doelstellingen. Deze bepaling stond ook in 2018 in de belangstelling. Zo publiceerden Joost Brouwer en Pieter Bogaers in NJB 2018/750 het artikel 'Waarom het KhAD-WAD ambtsbericht van 29 februari 2000 onjuist en onbetrouwbaar is'. Het artikel leidde tot Kamervragen, waarop de staatssecretaris antwoordde dat er geen nieuwe ontwikkelingen zijn die aanleiding geven tot nieuw onderzoek, een nieuw ambtsbericht of een aanpassing van het 1F-beleid voor vreemdelingen die bij de Afghaanse veiligheidsdiensten hebben gewerkt.

Het HvJ EU wees in 2018 twee arresten die in dit verband relevant zijn. In de zaak Ahmed oordeelde het Hof dat art. 17 Kwalificatierichtlijn, welke bepaling is gebaseerd op art. 1F Vluchtelingenverdrag, in de weg staat aan nationale wetgeving op grond waarvan de persoon die aanspraak maakt op subsidiaire bescherming alleen vanwege de straf die in de lidstaat op een specifiek misdrijf is gesteld, wordt geacht "een ernstig misdrijf" te hebben gepleegd in de zin van deze bepaling, waardoor hij kan worden uitgesloten van die bescherming. Het bevoegde bestuursorgaan of de rechter die beslist op het verzoek om subsidiaire bescherming moet bij de beoordeling van de ernst van het misdrijf alle omstandigheden van het geval onderzoeken (HvJ EU 13 september 2018, C-369/17, Ahmed, ECLI:EU:C:2018:713, JV 2018/191 nt. Aagten). Annotator Anne Aagten besprak onder meer wat dit arrest betekent voor de Nederlandse praktijk. In het arrest K. en H.F. over de gevolgen van een art. 1F-tegenwerping in relatie tot de Verblijfsrichtlijn verklaarde het Hof voor recht dat toepasselijkheid van art. 1F niet automatisch betekent dat er een actueel gevaar voor de openbare orde en openbare veiligheid bestaat.

Dit moet worden vastgesteld op basis van het persoonlijke gedrag van de betrokken persoon. Daarbij zijn onder meer aspecten die aan het besluit tot uitsluiting van de vluchtelingenstatus ten grondslag liggen, de mate van persoonlijke betrokkenheid, een eventuele strafrechtelijke veroordeling, het tijdsverloop en de houding van betrokkene van belang. Ook moet er een belangenafweging plaatsvinden (HvJ EU 2 mei 2018, C-331/16, C-266/16, K. en H.F., ECLI:EU:C2018:296, JV 2018/136 nt. Klaassen). In de zaak K. oordeelde rechtbank Middelburg vervolgens dat de staatssecretaris onvoldoende heeft gemotiveerd dat K. (nog) een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt (ECLI:NL:RBDHA:2018:1410). In een Rotterdamse zaak pakte de toets aan het arrest K. en H.F anders uit (ECLI:NL:RBDHA:2018:13255).

In A&MR kwamen de ontwikkelingen rond art. 1F terug in de Kroniek openbare orde van Marq Wijngaarden (A&MR 2018, nr. 5) en de Kroniek toelatingsgronden asiel van Sadhia Rafi (A&MR 2018, nr. 9).

In september organiseerde SMN een masterclass over de bewijsgeving en de bewijslastverdeling in art. 1F-zaken. Frank de Wilde, senior medewerker bij de Unit 1F van de IND, en Marieke van Eik, advocaat bij Prakken d'Oliveira leidden de discussie in. Aan de orde kwam onder meer het verzamelen van informatie op sociale media, een relatief nieuwe onderzoeksmethode, die belangrijker is geworden door de instroom van Syrische asielzoekers. De interpretatie van beelden op sociale media blijkt lastig. Ook werd gesproken over de toepassing van de maatstaf van personal and knowing participation en de kritiek vanuit de praktijk en in de literatuur dat vreemdelingen onvoldoende mogelijkheden hebben om zich tegen een 1F-tegenwerping te verweren.

Van Eik betoogde dat handelen onder dwang te zelden leidt tot vrijwaring van de verantwoordelijkheid van de betrokken vreemdeling, terwijl art. 1F niet bedoeld is voor de gevallen waarin de betrokkene geen keuze is gelaten. Juist omdat het bij toepassing van art. 1F niet mogelijk is te differentiëren, zoals dat bijvoorbeeld wel kan in strafzaken ten aanzien van de strafmaat, zou de staatssecretaris omwille van de proportionaliteit verzachtende omstandigheden moeten meewegen. IND-medewerkers wezen erop dat dwang in bepaalde gevallen reden kan zijn om art. 1F niet tegen te werpen, bijvoorbeeld als ambtsberichten melding maken van ernstige repercussies bij desertie.

Bewaring

In vreemdelingenbewaring bevinden zich relatief veel Dublinclaimanten. Het traject dat aan hun inbewaringstelling voorafgaat, verloopt echter niet altijd rechtmatig. Op 15 maart 2018 oordeelde de Afdeling dat het zonder toestemming binnentreden in de kamer van een rechtmatig verblijvende Dublinclaimant op een AZC in strijd is met art. 53 Vw 2000 (ECLI:NL:RVS:2018:914, JV 2018/76). De daaropvolgende bewaring is, als de staatssecretaris geen zwaarwegender belang stelt, evenmin rechtmatig. In september tikte de Afdeling de staatssecretaris op de vingers omdat hij ondanks een Afdelingsuitspraak uit 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:2992, JV 2016/318), herhaald in mei 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1491), doorgaat met het op onrechtmatige wijze staandehouden, overbrengen en ophouden van rechtmatig verblijvende Dublinclaimanten. De Staatssecretaris kiest hier kennelijk bewust voor. Niet langer kan worden aanvaard dat zijn structureel onrechtmatig handelen wordt gepasseerd langs de weg van een belangenafweging. Dat is slechts anders als de situatie zo ernstig is, dat het risico dat de overdracht van de betrokken vreemdeling aan een andere lidstaat niet kan worden uitgevoerd, niet kan worden aanvaard, aldus de Afdeling (ABRvS 4 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2933, JV 2018/174).

In de regio Rotterdam worden veel Albanezen op doorreis naar het Verenigd Koninkrijk in bewaring gesteld. Als zij niet vrijwillig vertrekken, worden zij gedwongen uitgezet. Tenzij zij onmiddellijk het land kunnen verlaten, worden zij in de regel in bewaring gesteld.

Betreft het een Albanees, die na een asielverzoek in een andere lidstaat doorreist naar het Verenigd Koninkrijk en in Nederland weloverwogen zijn verzoek om internationale bescherming prijsgeeft, dan is de Dublinverordening niet van toepassing en kan de terugkeerprocedure in de zin van de Terugkeerrichtlijn worden opgestart (ABRvS 7 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1911, JV 2018/141 nt. Battjes). Annotator Hemme Battjes heeft erop gewezen dat uitdrukkelijke intrekking van een verzoek om internationale bescherming alleen ten overstaan van de op grond van de Dublinverordening verantwoordelijke Franse beslissingsautoriteit kan geschieden, als de Franse wetgeving tenminste in die mogelijkheid voorziet.

Eind 2018 oordeelde de Afdeling dat het niet is toegestaan om een vreemdeling langer dan één nacht in de lounge op Schiphol op te houden vanwege een capaciteitsgebrek bij de KMar en een grote instroom op de luchthaven van Cubanen die op een doorreisvisum Nederland inreizen en asiel aanvragen op grond van hun gestelde LHBT-geaardheid (ABRvS 20 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4201, JV 2019/27).

4. Migratieweb

De databank

In de databank Migratieweb wordt juridische informatie over het reguliere vreemdelingenrecht en aanverwante rechtsgebieden beschikbaar gesteld aan professionals en andere belangstellenden. Vooral praktijkjuristen, zoals rechtshulpverleners en medewerkers van de rechterlijke macht, en wetenschappers gebruiken Migratieweb. Aan enkele universiteiten hebben ook studenten toegang tot Migratieweb.

Gebruikers van Migratieweb hebben toegang tot meer dan 31.000 redactioneel verrijkte documenten. Het grootste deel van de documenten betreft jurisprudentie. De databank bevat ook wet- en regelgeving, parlementaire stukken en literatuur. De redactie van Migratieweb bestaat uit juristen. Zij selecteren de relevante documenten en voorzien die van trefwoorden, kernbegrippen, een samenvatting en links naar andere documenten. Deze metadata maakt het mogelijk om snel de context en de relevantie van een document te beoordelen.

Ontwikkelingen en resultaten

Ter verrijking van de databank verzoekt SMN advocaten om relevante, niet gepubliceerde uitspraken te delen. Dit heeft eraan bijgedragen dat in 2018 opnieuw tientallen interessante uitspraken in Migratieweb werden opgenomen, die (nog) niet elders waren gepubliceerd. Ook plaatste de redactie weer enkele aan het migratierecht gerelateerde masterscripties, die zijn beoordeeld met een 8 of hoger.

Eind mei 2018 is het nieuwe Migratieweb live gegaan. Hiermee beschikt SMN over een toekomstbestendige databank met onder meer betere zoekfunctionaliteiten en een efficiënter redactioneel werkproces. De live-gang was een belangrijke mijlpaal in de in 2016 gestarte bouw van een nieuw Migratieweb. De overgang naar de nieuwe databank verliep soepel, maar bezoekers en redacteuren van Migratieweb zijn wel tegen kinderziektes aangelopen. Verschillende mensen hebben waardevolle feedback geleverd. Na de live-gang is met onverminderde inzet verder gewerkt aan de (door)ontwikkeling van Migratieweb.

Actualiteiten

IND-werkinstructies

In 2018 werden zestien werkinstructies van de IND opgenomen in Migratieweb. Dit is opvallend veel in vergelijking met eerdere jaren. Ter vergelijking: in zeven van de afgelopen tien jaren werden minder dan tien IND-werkinstructies gepubliceerd en het waren er in die periode nooit meer dan twaalf per jaar.

De IND publiceert lang niet alle werkinstructies. Daarnaast worden werkinstructies geregeld verwijderd van de IND-website of vervangen. Ook kan het voorkomen dat de IND een verlopen werkinstructie alsnog publiceert. De redactie van Migratieweb houdt de website van de IND nauwlettend in de gaten om ervoor te zorgen dat gepubliceerde werkinstructies zo snel mogelijk (blijvend) beschikbaar zijn in Migratieweb. Van de 87 IND-werkinstructies, die de laatste tien jaar op Migratieweb zijn geplaatst, zijn er nog maar 34 te vinden op de website van de IND.

De IND vermeldt op zijn website dat werkinstructies nadrukkelijk geen beleidsregels zijn, maar procedurele instructies en ze zijn dan ook niet bedoeld als vervanging van de bepalingen in de Vreemdelingencirculaire 2000. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een instructie af te wijken, aldus de site. Dit standpunt heeft vreemdelingen er echter niet van weerhouden om bij de rechter veelvuldig en niet zelden met succes een beroep te doen op een werkinstructie.

Is een IND-Werkinstructie beleid?

In 2018 heeft een aantal rechtbanken zich expliciet uitgelaten over de vraag of een werkinstructie aangemerkt kan worden als beleid (o.a. ECLI:NL:RBDHA:2018:14505 en ECLI:NL:RVS:2018:8086). In VK Haarlem 30 november 2018 (ECLI:NL:RBDHA:2018:12179) betoogde de staatssecretaris dat IND-werkinstructie 2014/9, DNA-onderzoek en identificerende vragen, niet moet worden aangemerkt als recht in de zin van art. 1.27 Vb 2000 omdat werkinstructies bedoeld zijn als interne, procedurele instructies aan uitvoerende ambtenaren. De rechtbank oordeelde anders: WI 2014/9 bevat wel beleidsregels als bedoeld in art. 1:3 lid 4 Awb. Zij overwoog daartoe onder meer dat het bestuursorgaan in de werkinstructie in algemene termen aangeeft hoe het zijn bevoegdheid tot het aanbieden van DNA-onderzoek en een interview met identificerende vragen zal uitoefenen. Ook is de werkinstructie voor herhaalde toepassing vatbaar en extern verspreid. Voor het zijn van beleidsregel, zijn vorm en aanduiding niet beslissend. Juist doordat de staatssecretaris de Werkinstructie openbaar heeft gemaakt en vreemdelingen erop mogen vertrouwen dat hij conform de Werkinstructie zal handelen, is die aan te merken als beleid, aldus de rechtbank. De Afdeling heeft zich (nog niet) expliciet uitgelaten over de vraag of een IND-werkinstructie aangemerkt kan worden als beleid in de zin van art. 1:3 lid 4 Awb en daarmee als recht als bedoeld in art. 1.27 Vb 2000. Maar uit eerdere jurisprudentie volgt dat ook de Afdeling deze vraag bevestigend zou beantwoorden, nu vreemdelingen in verschillende procedures bij de Afdeling met succes een beroep deden op IND-werkinstructies (o.m. ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1850, JV 2015/226 en ABRvS 2 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1286). In sommige gevallen spreekt de Afdeling bij verwijzingen naar werkinstructies nadrukkelijk van beleid.

Verschuivend beleid

Terwijl meer regels worden vervat in IND-werkinstructies, bevat de Vreemdelingencirculaire, sinds die in 2013 is herschreven, juist minder concrete uitwerkingen van hogere regelgeving en worden er steeds minder WBV's gepubliceerd. Het teruggelopen aantal gepubliceerde WBV's is in Migratieweb goed te zien. Het aantal WBV's is gedaald van meer dan 60 in 2005 tot nog maar veertien in 2018. Er lijkt dus sprake van een verschuiving in de regelgeving van Vreemdelingencirculaire naar werkinstructie. Dat roept vragen op over de redenen en wenselijkheid van deze ontwikkeling. Het voert te ver om die vragen hier te beantwoorden, maar drie mogelijke verklaringen van de geconstateerde verschuiving kunnen wel worden genoemd:

1) De herschrijving van de Vc 2000 heeft door de vele schrappingen en verwijzingen naar het Vb 2000 en de wijzigingen nadien geleid tot onduidelijkheid over inhoud en toepasselijkheid van beleid, zowel bij IND-medewerkers als bij rechtshulpverleners. De IND ondervangt dit probleem door de in de Vc ontbrekende uitwerking van regels in werkinstructies op te nemen; 2) De IND verkiest de uitwerking van hogere regels in werkinstructies boven WBV's omdat de IND werkinstructies betrekkelijk eenvoudig kan wijzigen en bovendien niet verplicht is om deze te publiceren; 3) De IND beoogt met de publicatie van werkinstructies, vrijblijvend, niet alleen handvatten te bieden aan IND-medewerkers maar ook de rechtshulp tegemoet te komen door inzicht te verschaffen in belangrijke zaken als toetsingscriteria, procedurele regels en beoordelingsmomenten.

Het zou mooi zijn als de staatssecretaris IND-werkinstructies zou erkennen als beleid. In bepaalde gevallen zou het vreemdelingen een rechterlijke procedure besparen. Dit zal echter waarschijnlijk een uitdrukkelijk oordeel van de Afdeling vergen.

Leges

Er was in 2018 vrij veel aandacht voor de hoogte van verschuldigde leges voor reguliere verblijfsaanvragen. Dat blijkt uit jurisprudentie en andere stukken in Migratieweb.

Kostendekkendheid

De legestarieven voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning hebben in de afgelopen jaren tot verschillende procedures geleid waarin de staatssecretaris steeds aanvoert dat de bedragen kostendekkend en dus gerechtvaardigd zijn. In twee uitspraken van 12 januari 2018, waarin de hoogte van de leges (€ 1.279) voor een verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandige ter discussie stond, oordeelde de Afdeling dat onvoldoende inzichtelijk is gemaakt hoe de hoogte van de aan de orde zijnde legesbedragen zijn gerelateerd aan de behandeling van de aanvragen (ECLI:NL:RVS:2018:85 en ECLI:NL:RVS:2018:86, JV 2018/29). In die procedure heeft de staatssecretaris de hoogte van de leges voor verblijfsvergunningen uitvoerig toegelicht. Hij maakte duidelijk dat de gehanteerde tarieven niet alleen door de kostendekkendheid maar ook door beleidsmatige motieven, waaronder internationaalrechtelijke verplichtingen, worden bepaald en dat er een overheidsbreed kader is voor de begrenzing van de verhoging van leges. Ook gaf hij aan dat de in 2015 en 2016 gemeten kostprijzen vanwege de hoge instroom van asielzoekers niet voldoende representatief en toekomstbestendig waren om op basis daarvan de leges aan te passen en kondigde hij een nieuwe berekening van kostprijzen aan. Deze nieuwe kostprijzen werden eind maart 2018 aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt waarna de nieuwe legestarieven per 1 april 2018 (wijziging VV 2000) van kracht zijn gegaan. De leges voor elf verschillende verblijfsaanvragen werden verlaagd, evenals de leges voor erkenning als referent en erkenning als referent in geval van een klein bedrijf/start-up.

Oproep Europese Commissie om leges te verlagen

Zoals hierboven vermeld kunnen naast kostendekkendheid, internationale verplichtingen een grond zijn om de legestarieven te verlagen. Een voorbeeld hiervan uit het verleden is de verlaging in 2011 voor mvv-aanvragen van Turkse onderdanen op grond van het Associatie-recht EEG-Turkije. Ook in 2018 leidde Europees recht tot verlaging van leges voor verblijfsaanvragen. Aanleiding hiervoor was een oproep van de Europese Commissie aan Nederlanden d.d. 7 december 2017 om tarieven te verlagen voor reguliere verblijfsvergunningen die worden afgegeven op grond van de Studentenrichtlijn, de Onderzoekersrichtlijn, de Blauwekaartrichtlijn en de Richtlijn gecombineerde vergunning en verblijf (GVVA). Op 18 mei 2018 voegde de Europese Commissie hier nog aan toe: de Seizoensarbeidersrichtlijn en de ICT-richtlijn. De regering heeft gehoor gegeven aan de oproep en de legestarieven voor reguliere verblijfsvergunningen herzien met ingang van 1 januari 2019. De nieuwe tarieven zijn gekoppeld aan het legestartief voor de nationale identiteitskaart (per 1 januari 2019 vastgesteld op € 57, Stb 2018, nr. 494) en bedragen of driemaal of vijfmaal het bedrag voor de nationale identiteitskaart (€ 171 resp. € 285). Bovendien is rekening gehouden met de langere duur van afgifte van de nationale identiteitskaart (tien jaar) dan de maximale geldigheidsduur van een verblijfsvergunning (vijf jaar). Op basis van deze berekening zal in de toekomst het tarief voor reguliere verblijfsvergunningen, die worden afgegeven op grond van EU-richtlijnen over legale migratie, aan de hoogte van de leges voor de nationale identiteitskaart worden aangepast. De herziening leidde tot de verlaging van legestarieven voor veertien verblijfsvergunningen, waarbij de leges voor een verblijfsvergunning voor arbeid en voor grensoverschrijdende dienstverlening met meer dan 60% werden verlaagd.

Leges voor erkenning als referent

Ten slotte heeft de Afdeling zich eind 2018 gebogen over de vraag of de voor erkenning van referenten gehanteerde leges in overeenstemming zijn met de Richtlijn gecombineerde vergunning en verblijf (GVVA) 2011/98. Die leges bedroegen op dat moment ruim € 5.000. Omdat het gaat om de erkenning als referent ten behoeve van een kennismigrant en de regeling voor kennismigranten facultatief is, en het voordeel van de snelle toelatingsprocedure als erkend referent zal opwegen tegen de eenmalige lasten van de erkenningsprocedure, doet het legesbedrag geen afbreuk aan het nuttig effect van de Richtlijn. De Afdeling acht het legesbedrag ook niet onevenredig, nu het is gebaseerd op de feitelijke diensten die voor de verwerking van de aanvraag en de erkenning als referent worden geleverd. Verder wijst de Afdeling erop dat het gaat om een eenmalige investering, die een economisch doel dient en leidt tot kostenbesparing. Als erkend referent kan de werkgever immers voor onbepaalde tijd via een snelle toelatingsprocedure kennismigranten, maar ook andere werknemers uit derde landen in dienst nemen (ABRvS 19 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3764, JV 2019/20 nt. De Lange). Deze uitspraak heeft echter niet kunnen voorkomen dat het legesbedrag ook voor deze groep, naar aanleiding van de eerdergenoemde oproep van de Europese Commissie, is verlaagd en per 1 januari 2019 € 3.861 bedraagt. Kennelijk wordt blijkbaar geen onderscheid gemaakt tussen erkenning van referenten ten behoeve van verblijf als kennismigrant of ten behoeve van verblijf in het kader van arbeid in loondienst.

De herziening leidde tot de verlaging van legestarieven voor veertien verblijfsvergunningen, waarbij de leges voor een verblijfsvergunning voor arbeid en voor grensoverschrijdende dienstverlening met meer dan 60% werden verlaagd.

5. Asiel&Migrantenrecht

Het tijdschrift

Asiel&Migrantenrecht (A&MR) informeert over ontwikkelingen in het nationale en internationale migratierecht en aanverwante rechtsgebieden. A&MR biedt inzichten die direct toepasbaar zijn in de praktijk, overzichten op hoofdlijnen, reflectie en discussie. SMN en VWN geven het vakblad gezamenlijk uit. Het redactie-secretariaat is gevestigd bij SMN. De eindredactie geschiedt door Linus Hesselink. Dimitry de Bruin verzorgt de grafische vormgeving en Veldhuis Media BV drukt het tijdschrift.

Ontwikkelingen en resultaten

In 2018 verschenen tien afleveringen, waarvan één dubbelnummer. Iedere aflevering bevatte een redactioneel, een kroniek, de rubriek 'Vraag & Antwoord', afwisselend verzorgd door VWN en SMN, de rubriek 'Uitspraak uitgelicht', de overzichten Beleid, Agenda en Literatuur en een column. De historici Marlou Schrover, Marij Leenders en James Kennedy schreven de columns. De kronieken waren gewijd aan sociale zekerheid, de Dublinverordening, toelatingsgronden asiel (tweemaal), nationaliteit, openbare orde, inburgering en deskundigenadviesing in het asielrecht. Er verschenen drie opiniestukken en drie verslagen van een verdediging van een proefschrift. Voorts verschenen er 29 artikelen, waarvan drie peer reviewed, over uiteenlopende onderwerpen. Het themanummer was gewijd aan 25 jaar Unieburgerschap, met verschillende bijdragen over o.a. het

Unierechtelijk openbare-ordecriterium, de Chavez Vilchez-inwillingen, de Brexit-onderhandelingen, de invloed van het Unieburgerschap op het kiesrecht, het nationaliteitsrecht, het sociale-zekerheidsrecht, misbruik van Unierecht, de rechten van minderjarige Unieburgers als verblijfgevers voor hun ouders en de definitie van familielid van een Unieburger.

In 2018 maakten deel uit van de redactie:

- Dana Baldinger, rechter rechtbank Amsterdam met ondersteuning van Josine Krikke, stafjurist
- Johan ten Berg, senior adviseur, Directie Juridische Zaken, Immigratie- en Naturalisatiedienst
- Karina Franssen, senior juridisch adviseur VWN
- Karen Geertsema, SMN en onderzoeker aan de VU (redactiesecretaris)
- Kees Groenendijk, emeritus hoogleraar rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen
- Taco Groenewegen, universitair docent staats- en bestuursrecht, Universiteit van Amsterdam
- Annelies Hoftijzer, advocaat, Hamerslag & van Haren Advocaten
- Stefan Kok, docent HBO-Rechten, Hogeschool Leiden

- Bram van Melle, advocaat, Everaert Advocaten
- Helen Oosterom-Staples, universitair docent, Tilburg Law School
- Lieneke Slingenberg, universitair docent migratierecht, Vrije Universiteit
- Stijn Smulders, stafjurist rechtbank Den Bosch en rechter-plaatsvervanger rechtbank Limburg
- Ashley Terlouw, hoogleraar rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen (voorzitter)

De redactie leest kritisch mee en stelt kwaliteit boven kwantiteit, wat er een enkele keer toe leidt dat een concept-artikel niet wordt geplaatst. De samenwerking tussen auteurs, redactie en eindredactie heeft voortdurend de aandacht en verloopt over het algemeen goed. Redactieleden dragen bij aan de kopij door zelf te schrijven en auteurs te werven. De redactieraad kwam eenmaal bijeen en besprak de inhoudelijke en zakelijke resultaten met de uitgevers, redactie en eindredactie.

Actualiteiten

Het arrest Gnandi

In juni 2018 wees het HvJ EU een arrest dat opschudding veroorzaakte in de Nederlandse rechtspraak (HvJ EU 19 juni 2018, C-181/16, Gnandi, JV 2018/167 nt. Geertsema). Met het arrest laat het Hof de vereisten van het terugkeerbesluit uit de Terugkeerrichtlijn aansluiten op de regels over schorsende werking uit de Procedurerichtlijn. Vanuit Unierechtelijk perspectief past het dat het terugkeerbesluit kan worden uitgevaardigd, terwijl nog een beroep aanhangig is tegen de afwijzing van een asielaanvraag, aangezien in het Unierecht onderscheid wordt gemaakt tussen illegaal verblijf en toestemming om op het grondgebied te verblijven. Illegaal verblijf betekent in termen van het Unierecht niet automatisch dat de vreemdeling geen toestemming heeft om op het grondgebied te verblijven, bijvoorbeeld omdat hij nog in afwachting is van een rechterlijke procedure na afwijzing van een asielaanvraag. Het terugkeerbesluit kan in zo'n situatie al wel worden uitgevaardigd zonder dat de rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit in werking treden. Dit onderscheid tussen het vaststellen van illegaal verblijf en de inwerkingtreding van de rechtsgevolgen van een terugkeerbesluit maakt het mogelijk een gulden middenweg te vinden tussen het voeren van een doeltreffend terugkeer- en verwijderingsbeleid enerzijds en de eerbiediging van de grondrechten anderzijds, zoals beiden verwoord in het doel van de Terugkeerrichtlijn (punt 48 in Gnandi). In het Nederlandse stelsel geeft deze uitleg echter veel onduidelijkheden, omdat op grond van de Vreemdelingenwet verblijf rechtmatig of onrechtmatig is, en niet iets daar tussenin. In A&MR 2018, nr. 10 zette Lieneke Slingenberg deze problematiek uiteen in 'Uitspraak uitgelicht: Illegaal verblijf met toestemming'. In beginsel heeft beroep tegen een afgewezen asielverzoek in Nederland schorsende werking, waardoor er sprake is van rechtmatig verblijf (art. 8 onder h Vw). Een beroepschrift tegen een asielverzoek dat niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is verklaard heeft echter geen schorsende werking. Deze asielzoekers hebben dan gedurende de beroepsfase onrechtmatig verblijf.

Het was vaste praktijk om voor deze groep asielzoekers de opvang te beëindigen, te starten met voorbereidingen op terugkeer en in sommige gevallen een maatregel tot inbewaringstelling met het oog op terugkeer op te leggen. Over deze inbewaringstelling oordeelde het Hof in navolging van Gnandi, in HvJ EU 5 juli 2018, C-269/18 PPU, C. e.a., JV 2018/168 nt. Geertsema, dat asielzoekers die in afwachting zijn van een voorlopige voorziening op het grondgebied mogen verblijven en daarom niet op grond van de Terugkeerrichtlijn in bewaring mogen worden gesteld. Uit Gnandi volgt namelijk dat alle rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit in een dergelijke periode moeten worden opgeschort. Slingenberg pleit voor een wetswijziging door uitbreiding van art. 8 Vw om daarmee rechtmatig verblijf uit te breiden voor asielzoekers wier asielverzoek als niet ontvankelijk of kennelijk ongegrond is afgewezen. Daarnaast noemt zij afschaffing van art. 82 lid 2 Vw, zodat ook voor die groep afgewezen asielverzoeken automatisch schorsende werking geldt. Tot slot stelt zij voor artt. 10, 59b en 61 Vw te wijzigen zodat de rechtsgevolgen van die artikelen niet langer gekoppeld zijn aan het hebben van rechtmatig verblijf. Het A&MR-artikel heeft bijgedragen aan de rechtsontwikkeling in Nederland, zowel in het onderwijs als in de rechtszaal (zie VK Den Bosch 29 januari 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:810).

Nareis

Asielvergunninghouders kunnen ten behoeve van kerngezinsleden een mvv-nareisaanvraag doen. De IND begon 2018 met een grote voorraad aan nareisaanvragen en de wachttijden in bezwaar liepen op; eind april 2018 was in 49% van de openstaande bezwaarzaken inzake nareis de wettelijke termijn overschreden (TK 2017-2018, KVR 2357). Over nareis is in 2018 veel rechtspraak gepubliceerd, welke te vinden is op Migratieweb. Deze rechtspraak gaf aanleiding tot annotaties en besprekingen in respectievelijk JV en A&MR en is aan bod gekomen in de cursus Gezinsmigratie en op beide WRV-bijeenkomsten, zowel plenair als in workshops.

Een belangrijk thema in de jurisprudentie is het aantonen van de gestelde gezinsband tussen referent en nareiziger, in het bijzonder wanneer officiële bewijsstukken daarvoor ontbreken. Het HvJ EU ontving hierover een prejudiciële vraag van rechtbank Haarlem in de zaak van een Eritrese, aan wie subsidiaire bescherming is verleend en die verzocht om gezinshereniging met haar gestelde pleegzoon. Ter onderbouwing van de stelling dat hij haar neefje is, sinds zijn vijfde wees is en door haar wordt verzorgd als haar eigen kind, had referente alleen een verklaring van het Bureau Sociale Zaken van het Eritrees Bevrijdingsfront overlegd. De staatssecretaris wees de aanvraag af omdat niet met documenten is aangetoond dat referente de pleegouder van eiser is. De rechtbank wil van het Luxemburgse Hof onder meer weten of art. 11 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn in de weg staat aan de afwijzing van een verzoek om gezinshereniging van een vluchteling louter omdat hij geen officiële bewijsstukken overlegt waaruit de gezinsband blijkt, of dat dit alleen zo is als de vluchteling een plausibele verklaring geeft voor het feit dat hij die stukken niet heeft overgelegd en voor zijn stelling dat hij dat niet alsnog kan doen (HvJ EU 2 februari 2018, C-635/17, E.).

Het Hof heeft deze vraag nog niet beantwoord. Wel heeft Advocaat-Generaal Wahl geadviseerd dat art. 11 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn niet in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan een persoon die internationale bescherming geniet, met het oog op de beoordeling van zijn verzoek om gezinshereniging een plausibele verklaring moet geven voor het feit dat hij geen officiële bewijsstukken kan overleggen waaruit het bestaan van een gezinsband blijkt, mits de bevoegde instantie deze verklaring beoordeelt in het licht van de relevante informatie over het land van herkomst en van de specifieke situatie waarin deze persoon zich bevindt (Conclusie 29 november 2018, C-635/17, E., ECLI:EU:C:2018:973).

Op 16 mei 2018 deed de Afdeling zes uitspraken over bewijsrechtelijke perikelen in Eritrese nareisvragen (o.a. ECLI:NL:RVS:2018:1508, JV 2018/120). De Afdeling merkt het nieuwe beoordelingskader voor Eritrese nareisaanvragen, zoals uiteengezet in de Kamerbrief van 23 november 2017 (TK 2017/18, 19637, 2354), aan als een vaste gedragslijn en acht die in overeenstemming met hetgeen voor de bewijslastverdeling uit art. 11 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn volgt: als een referent of vreemdeling geen officiële bewijsstukken kan overleggen waaruit de gezinsband blijkt, moet de lidstaat ook andere bewijsmiddelen in aanmerking nemen en overeenkomstig het nationale recht beoordelen. Art. 11 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn staat er niet aan in de weg dat de staatssecretaris eist dat een vreemdeling zijn stelling dat hij een officieel document niet kan overleggen, aannemelijk maakt met een op de persoon toegespitste verklaring. De staatssecretaris betreft onofficiële documenten zoals een kerkelijke huwelijksakte bij zijn beoordeling, ongeacht of zich bewijsnood voordoet. Daarnaast kunnen overgelegde onofficiële documenten over de gestelde familierelatie aanleiding geven aanvullend onderzoek aan te bieden, zoals een identificerend gehoor.

Dit kan de staatssecretaris ook doen als een vreemdeling, met een op de persoon toegespitste verklaring, aannemelijk heeft gemaakt dat hij geen officiële documenten kan overleggen. Hiermee is gewaarborgd dat het enkel ontbreken van documenten geen grond vormt voor afwijzing van een aanvraag, aldus de Afdeling. De uitspraken van 16 mei 2018 leidden tot IND-werkinstructie 2018/20 en een aanvulling van C1/4.4.6 Vc in WBV 2018/14.

Op 14 april 2018 heeft het HvJ EU, in antwoord op een prejudiciële vraag van VK Amsterdam, helderheid gebracht over het recht van minderjarige asielzoekers die tijdens de asielprocedure meerderjarig zijn geworden op gezinshereniging met hun ouders: een derdelander of staatloze die bij aankomst in een lidstaat en indiening van zijn asielverzoek in die staat nog geen 18 was, maar die gedurende de asielprocedure meerderjarig wordt en vervolgens wordt erkend als vluchteling, moet worden gekwalificeerd als „minderjarige” in de zin van art. 2, onder f, Gezinsherenigingsrichtlijn (HvJ EU 14 april 2018, C-550/16, A en S, ECLI:EU:C:2018:248, JV 2018/91 nt. Groenendijk). Deze uitspraak, die in JV is geannoteerd door Kees Groenendijk en in A&MR is besproken door Mirjam van Riel, stelt het recht op gelijke behandeling van de alleenstaande minderjarigen wier asielverzoek is ingewilligd centraal en maakt duidelijk dat het recht op gezinshereniging niet mag afhangen van het tempo waarmee de overheid het asielverzoek behandelt (M.L. van Riel, 'Uitspraak Uitgelicht. Tijdens asielprocedure meerderjarig geworden alleenstaande minderjarige heeft recht op nareis ouders', A&MR 2018, nr. 5). Over de vraag of een tijdens de asielprocedure meerderjarig geworden vluchteling in aanmerking komt voor gezinshereniging met de ouders verscheen ook een artikel van Barbara Bierhuizen in A&MR 2018, nr. 10.

Naar aanleiding van het arrest is in C2/4.1 Vc een paragraaf opgenomen over nareiszaken waarin de referent een alleenstaande minderjarige is (WBV 2018/10).

Het Hof beantwoordde ook een prejudiciële vraag van de Afdeling over de termijn van drie maanden na toekenning van de asielstatus voor het indienen van een nareisaanvraag. De Gezinsherenigingsrichtlijn staat niet in de weg aan een nationale regeling op grond waarvan een dergelijk verzoek om gezinshereniging kan worden afgewezen omdat het meer dan drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus aan de gezinshereniger is ingediend, waarbij de mogelijkheid wordt geboden een nieuw verzoek in te dienen in het kader van een andere regeling. Die andere regeling moet er dan wel in voorzien dat een dergelijke weigeringsgrond niet kan worden gehanteerd in situaties waarin de te late indiening van het eerste verzoek verschoonbaar is en dat betrokkenen volledig worden geïnformeerd over de gevolgen van de afwijzing van hun eerste verzoek en de maatregelen die zij moeten nemen om hun recht op gezinshereniging doeltreffend te doen gelden. Ook moet die andere regeling waarborgen dat de als vluchteling erkende gezinshereniger in aanmerking blijft komen voor de op hem toepasselijke gunstiger voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging zoals bepaald in artt. 10 en 11 of art. 12 lid 2 Gezinsherenigingsrichtlijn (HvJ EU 7 november 2018, K en B, C-380/17, ECLI:EU:C:2018:877, JV 2018/ nt. Strik). Volgens annotator Tineke Strik betekent dit arrest dat de IND bij het uitreiken van een asielvergunning uitdrukkelijker moet informeren over de mogelijkheden tot gezinshereniging en brengt het arrest een nieuw toetsingskader mee voor de beoordeling of wordt voldaan aan de vereisten voor gezinshereniging.

In de einduitspraak na het arrest K en B overwoog de Afdeling dat de staatssecretaris betrokkenen onvoldoende heeft geïnformeerd, door niet te wijzen op de mogelijkheid om een mvv met het oog op een reguliere verblijfsvergunning aan te vragen, maar passeerde dit gebrek (ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4275, JV 2019/28). Naast de Gezinsherenigingsrichtlijn kan art. 8 EVRM relevant zijn in nareiszaken, bijvoorbeeld waar het gaat om de vraag of er beschermenswaardig familielevens bestaat tussen broers en zussen of tussen ouders en niet-jongvolwassen meerderjarige kinderen. Een voorbeeld hiervan is VK Haarlem 2 maart 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:2912, JV 2018/103 nt. Ismaili over de mvv-aanvraag voor zussen van de referent, die ten tijde van de aanvraag nog minderjarig waren. Hun vader is overleden, hun moeder spoorloos. De rechtbank overweegt dat geen sprake is van beschermenswaardig gezinsleven tussen pleegouder en pleegkinderen, maar wel van een zekere afhankelijkheid tussen eisers en referent. Verweerder heeft niet bestreden dat referent als oudere broer de rol van voogd op zich heeft genomen en dat eisers nog steeds afhankelijk van hem zijn, zowel financieel als voor de extra zorg die zij om medische redenen nodig hebben. De rechtbank concludeert dat er sprake is van beschermenswaardig familielevens tussen eisers en referent als broers en zussen in de zin van art. 8 EVRM. ABRvS 16 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3761, JV 2019/19 nt. Ismaili betreft de mvv-aanvraag voor een Irakese Yezidi vrouw van begin 30 voor verblijf bij haar broer die in Nederland asiel heeft gekregen. Haar ouders en jongere zus verblijven in het kader van nareis ook in Nederland. De vrouw verblijft als enige van het gezin nog in een vluchtelingenkamp in een gevaarlijke regio in Irak. De staatssecretaris heeft de aanvraag afgewezen omdat niet is voldaan aan het vereiste van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie ("more than normal emotional ties") tussen de vrouw en haar ouders.

De Afdeling overweegt onder andere dat de staatssecretaris het juiste toetsingskader heeft gehanteerd en zich niet ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld, omdat uit de verklaringen van referent - dat zijn zus altijd thuis heeft gewoond, nooit is getrouwd, nooit de zorg voor een kind heeft gehad, nooit een opleiding heeft gevolgd of heeft gewerkt en dat haar vader haar beschermt en financieel ondersteunt - volgt dat sprake is van een gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie en daaruit niet volgt dat zij niet zelfstandig kan functioneren en in haar eigen onderhoud kan voorzien. Aan een belangenafweging wordt niet toegekomen.

Tot slot kunnen in nareiszaken het internationaal privaatrecht en openbare orde overwegingen een rol spelen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3652 over een kindhuwelijk en VK Den Haag 13 december 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:14920 over een polygaam huwelijk. In IND Werkinstructie 2018/6, een herziene versie van de Richtlijnen voor toepassing van artikel 8 EVRM, is in paragrafen 2.5.2 'De belangen van de staat' en 3.1 'Het belang van het kind, inleiding' een onderdeel over polygamie toegevoegd. In ABRvS 25 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1413, JV 2018/138 nt. Wijffelman en Nijland wees de staatssecretaris de mvv-aanvraag van een Syrische vluchteling ten behoeve van zijn vrouw af, omdat referent niet als echtgenoot a.b.i. art. 29 lid 2, onder a, Vw 2000 kan worden aangemerkt, nu de vreemdeling minderjarig is en hun huwelijk in Nederland niet wordt erkend. Uit het dossier valt op te maken dat zij in 2015 zijn getrouwd. Zij was toen 15 en hij 18 of 19 jaar. Bij het indienen van de aanvraag is zij 16. De Afdeling overweegt dat de staatssecretaris terecht aansluiting heeft gezocht bij de in art.10:32 BW opgenomen vereisten voor een naar Nederlands internationaal privaatrecht rechtsgeldig huwelijk. Voor erkenning daarvan is vereist dat beide partners bij het aangaan van het huwelijk of bij het verzoek om erkenning 18 jaar zijn.

In een kritische annotatie betogen Wijffelman en Nijland dat een aanvraag om gezinshereniging niet kan worden afgewezen op grond van een leeftijdsvereiste zonder onderzoek naar feiten en omstandigheden in het individuele geval.

6. Jurispudentie vreemdelingenrecht

Het tijdschrift

Jurispudentie Vreemdelingenrecht (JV) bevat de belangrijkste rechterlijke uitspraken in het nationale en internationale migratierecht en aanverwante onderwerpen als het nationaliteitsrecht en de Wet arbeid vreemdelingen. Uitspraken worden voorzien van trefwoorden, een samenvatting en, waar relevant, een annotatie. JV is te lezen op papier, op Migratieweb, op www.migratierecht.nl en in een app. SMN geeft JV samen met Sdu uit. Het redactiesecretariaat is ondergebracht bij SMN.

Ontwikkelingen en resultaten

In 2018 verschenen er zestien afleveringen. Die bevatten in totaal 217 uitspraken, waarvan 79 met een annotatie. Dat brengt het percentage geannoteerde uitspraken op 36%. Verder werden er 49 ingezonden uitspraken gepubliceerd, nam het aantal gepubliceerde arresten van het HvJ EU toe, terwijl het aantal gepubliceerde EHRM-arresten afnam.

In 2018 traden drie nieuwe redacteuren aan bij JV. Nathalie van Waterschoot volgde Ton Gielen op, Mirjam van Riel maakte plaats voor Gerben Dijkman en Manfred Petsch nam het stokje over van Frank Heinink. De toestroom van plaatsbare rechtbankuitspraken van rechtspraak.nl was een punt van aandacht.

Door een strenge voorselectie en het gebruik van een selecteur bij de rechtbank loopt dit nu naar wens. Verder moesten de werkprocessen worden aangepast aan het vernieuwde Migratieweb. Veel steun en inzet had de redactie in de tweede helft van het jaar van stagiair Misha Jans. Hij pakte onder meer het plaatsen van oude JV's in Migratieweb op.

De redactie van JV werd in 2018 gevormd door:

- Hemme Battjes, hoogleraar Europees asielrecht, Vrije Universiteit
- Gerben Dijkman, advocaat te Utrecht
- Nathalie van Waterschoot, senior rechter, rechtbank Amsterdam
- Manfred Petsch, senior jurist IND procesvertegenwoordiging
- Sadhia Rafi, senior consulent, VluchtelingenWerk Nederland
- Aniel Pahladsingh, jurist bij de Raad van State
- Marcel Reurs, advocaat te Amsterdam (voorzitter)
- Gerd Westendorp, SMN (redactiesecretaris)

Actualiteiten

Het asielrecht anno 2018

2018 bracht vele interessante ontwikkelingen in het asielrecht, waar van hier een selectie wordt belicht. In juli bracht de IND een nieuwe werkinstructie (2018/9) uit over de geloofwaardigheidsbeoordeling van homoseksualiteit in asielrelazen. Aan deze beoordeling in de praktijk ging veel commentaar vooraf. Zo stelde José Renkens in A&MR 2018, nr. 2 dat de vraagstelling door de IND een risico meebrengt dat een asielzoeker beoordeeld wordt op welbespraaktheid en gelijkenissen met Westerse coming out-verhalen in plaats van op een oprecht vluchtverhaal. In zijn noot bij HvJ EU 25 januari 2018, nr. C-473/16, F, in JV 2018/90 sloot Thomas Spijkerboer zich aan bij die kritiek. In het arrest F sprak het Hof zich uit over toegestaan onderzoek voor de beoordeling van LHBTI-gerelateerde asielrelazen. In de Kroniek toelatingsgronden asiel in A&MR, nr. 9 constateerde Sadhia Rafi dat de toepassing van Werkinstructie 2018/9 achterblijft bij haar doelstelling, nu rechtbanken lijken vast te houden aan zelfacceptatie en bewustwording als zwaartepunten in de beoordeling.

In het arrest Alheto beantwoordde de Grote Kamer van het HvJ EU vragen over de intensiteit van rechterlijke toetsing in asielzaken. Volgens het Hof mag de nationale rechter ingevolge art. 46 Procedure-richtlijn naast het bestuurlijk oordeel over een verzoek om internationale bescherming ook het verzoek zelf onderzoeken en toetsen. Een dergelijke toets dient plaats te vinden aan de hand van de meest actuele informatie, inclusief nieuw ingebracht informatie (HvJ EU 25 juli 2018, C-585/16, Alheto, JV 2018/179 nt. Schüller en Reneman).

Annotatoren Flip Schüller en Marcelle Reneman lichten toe wat deze toetsing betekent voor (Palestijnse) vluchtelingen die vallen onder een uitsluitingsgrond als art. 1D Vluchtelingenverdrag. Karen Geertsema besprak het arrest Alheto in A&MR 2018, nr. 9 en concludeert dat art. 46 lid 3 Procedurerichtlijn niet zo eenduidig is als de Afdeling doet voorkomen en dat de Afdeling er wellicht goed aan doet alsnog aan het HvJ EU voor te leggen wat deze bepaling vereist met betrekking tot de rechterlijke toetsing van de bestuurlijke beoordeling van de geloofwaardigheid van een asielrelaas. Het Luxemburgse arrest Ahmedbekova bouwt hierop voort. Het Hof verduidelijkte in dit arrest dat de asielrechter een volledig ex-nunc onderzoek dient te verrichten als hij een afwijzing van een asielaanvraag toetst, en daarbij ook asielmotieven dient mee te nemen die eerst tijdens het beroep naar voren zijn gebracht. Het Hof benadrukte dat de administratieve fase desalniettemin de belangrijkste fase blijft en vanwege de expertise van de beslissingsautoriteit niet overgeslagen mag worden (HvJ EU 4 oktober 2018, C-652/16, Ahmedbekova, ECLI:EU:C:2018:801, JV 2018/205 nt. Reneman). Annotator Marcelle Reneman lichtte toe wanneer dit in de praktijk neerkomt op het toepassen van de bestuurlijke lus en wanneer de rechter zelf een beoordeling dient te maken. Zij betoogt dat deze keuze afhankelijk is van het type nieuwe informatie wat de asielzoeker in beroep aanvoert, hoewel het Hof hier veel duidelijker in had kunnen zijn.

De Afdeling deed in 2018 drie belangwekkende uitspraken over het verlenen van bescherming aan vrouwen met een verwesterde levensstijl uit landen als Afghanistan en Somalië (o.a. ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3735, JV 2019/40 nt. Den Heijer). De Afdeling overweegt dat een verwesterde levensstijl geen vervolgingsgrond is in de zin van een politieke of godsdienstige overtuiging of van het behoren tot een specifieke sociale groep.

De hoofdregel is dus dat een enkele in Nederland ontwikkelde westerse levensstijl niet tot vluchtelingenschap kan leiden. De Afdeling formuleert twee mogelijke uitzonderingen. Ten eerste voor de situatie waarin een vreemdeling aannemelijk maakt dat zij een godsdienstige overtuiging heeft waarvan haar westerse gedragingen een uiting zijn of dat zij een innerlijke politieke overtuiging heeft ontwikkeld waaraan zij in Nederland uiting geeft en bij terugkeer alleen van zou kunnen afzien door zichzelf geweld aan te doen. Ten tweede kan van een vreemdeling met een in Nederland ontwikkelde westerse levensstijl niet worden verwacht dat zij terugkeert naar het land van herkomst, als zij aannemelijk maakt dat een actor van vervolging haar één van voornoemde vervolgingsgronden toedicht i.v.m. haar persoonlijke uiterst moeilijk of nagenoeg onmogelijk te veranderen kenmerken of dat zij daardoor een reëel risico loopt op een onmenselijke behandeling (zie voor een kritische bespreking van deze uitspraak Ashley Terlouw in A&MR 2019, nr. 1). Het al dan niet kunnen verhullen van een godsdienstige overtuiging – in relatie tot het recht op lichamelijke integriteit – speelde ook in de asielzaken van bekeerlingen, die christelijke symbolen op hun lichaam hebben laten tatoeëren. Zie daarover bijvoorbeeld ABRvS 31 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1803, JV 2018/139 nt. Den Heijer.

Tot slot promoveerde Karen Geertsema in november 2018 op een proefschrift over de rechterlijke toetsing in het asielrecht. Zij onderzocht hiervoor de intensiteit waarmee Nederlandse rechters asielbesluiten toetsten in de periode 2001-2015. Martijn Stronks deed in A&MR 2018, nr. 10 verslag van de geanimeerde verdediging van het proefschrift. Het promotieonderzoek leidde begin 2019 tot Kamervragen.

Een belangrijk thema in de jurisprudentie is het aantonen van de gestelde gezinsband tussen referent en nareiziger, in het bijzonder wanneer officiële bewijsstukken daarvoor ontbreken.

7. Vragendienst

De Vragendienst

Bij de WRV aangesloten rechtshulpverleners kunnen zaak-gerelateerde vragen voorleggen aan de Vragendienst. Deze dienst is bedoeld ter ondersteuning van WRV-leden en vervult een signaleringsfunctie. Mede via de Vragendienst weet SMN waar migratierechtadvocaten in de praktijk tegenaan lopen. Verschillende medewerkers en Pieter Boeles, emeritus hoogleraar migratierecht, beantwoorden de vragen.

Ontwikkelingen en resultaten

De Vragendienst behandelde ruim 190 meer of minder complexe vragen over uiteenlopende onderwerpen. Geregeld terugkerende vragen betreffen gezinshereniging bij 'niet-standaard' gezinsbanden, zoals tussen meerderjarige broers of zussen, mvv-vereiste, verblijf bij Unieburger gezinsleden, schijnhuwelijk, nationaliteitsrecht, verblijfsrechten op grond van Besluit 1/80, intrekking verblijfsvergunning op grond van de openbare orde, opbouw duurzaam verblijfsrecht en verblijfsगतen, visum kort verblijf, toegang tot medische behandeling in het land van herkomst en praktische aspecten van zogenoemde Chavez-aanvragen. Zie over dat laatste onderwerp onderstaande kadertekst.

Bij vragen met een asielrechtelijke component kunnen medewerkers van de Vragendienst zo nodig de Helpdesk van VWN raadplegen. Andersom kunnen medewerkers van de Helpdesk van VWN vragen over het reguliere vreemdelingenrecht aan de Vragendienst van SMN voorleggen.

In 2018 vormden verschillende casussen die aan de Vragendienst zijn voorgelegd het uitgangspunt voor bijdragen aan de rubriek 'Vraag & Antwoord' in *A&MR*. Zo schreef Pieter Boeles over het Unierechtelijke openbare orde-criterium en de toetsingsvolgorde bij de intrekking van een verblijfsvergunning en uitvaardiging van een inreisverbod. Eva Hilbrink besprak de vraag of – in de context van een samengesteld gezin – aan een dertelander ouder van een Nederlands kind dat van die ouder afhankelijk is, een verblijfsrecht kan worden ontzegd op de enkele grond dat de ouder een geldig verblijfsrecht heeft in een andere EU-lidstaat. Ook wijdde zij een 'Vraag & Antwoord' aan de kwestie of Hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn van toepassing is, als een alleenstaande minderjarige met subsidiaire bescherming, wier ouders uit beeld zijn, verzoekt om met haar meerderjarige zus herenigd te worden.

Actualiteiten

Het Chavez-verblijfsrecht

Hoewel over de toepassing van het Chavez-criterium in een aantal opzichten inmiddels duidelijkheid bestaat, rijzen er in de praktijk ook nog veel vragen. In het themanummer van A&MR 2018, nr. 6-7 schreven Mirjam den Besten, Bram van Melle en Barbara Wegelin over de veranderde praktijk in het eerste jaar sinds het Chavez-arrest. Over de onduidelijkheden in het juridische kader dat van toepassing is bij Chavez-zaken schreef Mark Klaassen een opinie in A&MR 2018, nr. 10.

Met ingang van 1 juli 2018 is de beperkte bewijslast die aanvankelijk gold ten aanzien van het afhankelijkheids criterium aangescherpt: er wordt sindsdien geen afgeleid verblijfsrecht meer aangenomen bij zorg- en/of opvoedingstaken met een marginaal karakter. In hun presentatie op de WRV van 6 december hebben Tineke Strik en Corrien Ullersma een uitgebreid overzicht verschaft van de ontwikkelingen in de rechtspraak hierover.

Ook een ander beslispoint van het Chavez-criterium, dat de afhankelijke Unieburger als gevolg van het besluit tot verblijfsweigering aan de derdelander ouder gedwongen is het grondgebied van de Unie te verlaten, is nog geen uitgemaakte zaak. Eva Hilbrink besprak in A&MR 2018, nr. 8 in de rubriek Vraag & Antwoord een zaak, die aanhangig is bij de meervoudige kamer van de rechtbank Rotterdam en waarin een beroep op het arrest Chavez was afgewezen op de grond dat de derdelander ouder een verblijfsrecht heeft als langdurig ingezetene derdelander in Spanje.

Er zou dus geen risico zijn dat verblijfsweigering in Nederland tot gevolg zou hebben dat de afhankelijke Unieburgerkinderen gedwongen zijn het grondgebied van de Unie te verlaten. Hoewel de moeder een verblijfsrecht heeft in een andere lidstaat, was niet onderzocht of de Unieburgerkinderen zich inderdaad met hun moeder in Spanje kunnen vestigen. De kinderen kunnen als Unieburgers zelf niet een verblijfsrecht ontlenen aan de Richtlijn langdurig ingezetene derdelanders. En om als economisch niet-actieve Unieburger voor een verblijfsrecht in aanmerking te komen, dient aan het middelenvereiste te worden voldaan. Als de moeder en de kinderen niet in dezelfde lidstaat rechtmatig kunnen verblijven, is het dus de vraag of het gezinsleven wel binnen de Unie kan worden uitgeoefend. Bovendien gaat het in deze casus om een zogenoemd samengesteld gezin: de kinderen zijn volgens het Chavez-criterium afhankelijk van hun moeder, maar wonen bij hun vader en hun stiefmoeder en stiefbroers en -zussen. Een gedwongen vertrek naar Spanje, voor zover de kinderen daar al een verblijfsrecht zouden genieten, zou dus resulteren in een gedwongen scheiding van de andere ouder van wie zij afhankelijk zijn. Mogelijk zal deze zaak worden voorgelegd aan het HvJ EU.

8. Organisatie

Bestuur

Het bestuur van SMN stelt de strategische en financiële kaders en houdt toezicht op de activiteiten. Het vergaderde in 2017 driemaal met de directeur. Daarnaast hielden het bestuur en het team een heidag in Rotterdam, inclusief een werkbezoek aan de havenpolitie. Er waren in 2017 geen mutaties in de samenstelling van het bestuur, dat werd gevormd door de volgende (onbezoldigde) leden:

- Adriana van Dooijeweert, voorzitter College voor de Rechten van de Mens en rechter-plaatsvervanger in de rechtbank Den Haag en rechtbank Middelburg (voorzitter)
- Rob Dortland, consultant en interim-manager
- Julien Luscuere, advocaat te Rotterdam en bestuurslid van de Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten (secretaris)
- Peter Rodrigues, hoogleraar immigratierecht, Universiteit Leiden
- Ädwin Rotscheid, directeur bedrijfsvoering en niet-rechterlijk bestuurslid Hoge Raad (penningmeester)
- Karin Zwaan, onderzoeker, Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen

Team

De medewerkers van SMN ontwikkelen de activiteiten en voeren die uit, onder leiding van de directeur. Het team bestaat uit tien tot dertien medewerkers. De junior redacteurs werken deels op oproepbasis. De secretaris van de Commissie Meijers maakt deel uit van het team en is formeel in dienst bij SMN, maar haar functie wordt gefinancierd uit de middelen van de Commissie Meijers en zij wordt inhoudelijk aangestuurd door het dagelijks bestuur van die commissie. In 2018 bracht het team, met enkele bestuursleden, een werkbezoek aan de KMar op Schiphol.

In 2018 waren twee medewerkers langdurig ziek en niet (volledig) inzetbaar. Twee masterstudenten liepen stage bij SMN. In de zomer verliet Hans van Oort SMN om aan de Universiteit Leiden te gaan werken. Daarmee werkten in 2018 bij SMN:

- Tisanja Abali, coördinator Migratieweb
- Busra Acikgoz, junior redacteur
- Samira Bouddount, vervangend coördinator Vragendienst
- Karen Geertsema, redactiesecretaris A&MR
- Eva Hilbrink, juridisch specialist en coördinator Vragendienst

- Heleen de Jonge van Ellemeet, directeur
- Nejra Kalkan, secretaris van de Commissie Meijers
- Hans van Oort, junior redacteur
- Nadia den Ouden, junior redacteur
- Ellie Spreeuw, secretaresse
- Dide Swarte, junior redacteur
- Amber Vranken, junior redacteur
- Gerd Westendorp, redacteur Migratieweb en redactiesecretaris JV

Partners

Samenwerking met verschillende partners is voor SMN van groot belang. Behalve met vele experts uit het migratierecht werkte SMN inhoudelijk samen met VWN aan A&MR (zie hoofdstuk 5) en de Vragendienst (zie hoofdstuk 7). Ook maakte SMN gebruik van de ICT van VWN. Het jurisprudentietijdschrift JV gaf SMN samen met de Sdu uit (zie hoofdstuk 6). In 2018 kwam een einde aan de projectmatige samenwerking met De Nieuwe Poort en IN Amsterdam (zie hoofdstuk 3). SMN faciliteerde de secretaris van de Commissie Meijers en droeg opnieuw financieel bij aan het werk van deze expertgroep. Ook faciliteerde SMN wederom de Stichting Fonds Rechtsbescherming Immigranten.

Bijlage I

Cursusprogrammering 2018

Datum	Plaats	Cursus	Docenten/sprekers	
08-03-18	Rotterdam	Actualiteiten jurisprudentie HvJEU (1)	Prof. mr. C.A. Groenendijk	Mr. A. Pahladsingh
12-04-18	Utrecht	Actualiteiten gezinsmigratie (1)	Mr. dr. T. Strik	Mr. B. Wegelin
25-05-18	Rotterdam	Actualiteiten vreemdelingenbewaring (1)	Mr. M.L. van Riel	Mr. J.R.K.A.M. Waasdorp
31-05-18	Amsterdam	Actualiteiten vreemdelingenbewaring (2)	Mr. M.L. van Riel	Mr. J.R.K.A.M. Waasdorp
01-06-18	Utrecht	Actualiteiten vreemdelingenbewaring (3)	Mr. M.L. van Riel	Mr. J.R.K.A.M. Waasdorp
14-06-18	Amersfoort	WRV-bijeenkomst	Mr. dr. H. van Eijken	Mr. drs. C.J. Ullersma
			Mr. dr. M.A.K. Klaassen	Mr. A.C.M. Nederveen
			Mr. L. Fernandez Ferreiro	Mr. M.F. Wijngaarden
			Mr. K.E. Geertsema	Mr. M.J.M. Peeters
			Mr. A. Koopsen	Mw. E.M. Toet
			Mr. dr. H.J.M. Baldinger	Mr. L.M.A. Hansen
			Mr. C.E.S. Clerx	Mr. A.J. de Mik
26-06-18	Utrecht	Inreisverbod	Mr. M.F. Wijngaarden	Mr. A. Pahladsingh
10-09-18	Amersfoort	Actualiteiten jurisprudentie HvJEU (2)	Prof. mr. C.A. Groenendijk	Mr. A. Pahladsingh
18-09-18	Amsterdam	Masterclass De bewijslast in 1F-zaken	Mr. A.M. van Eik	Mr. F. de Wilde
27-09-18	Amersfoort	Actualiteiten gezinsmigratie (2)	Mr. dr. T. Strik	Mr. B. Wegelin
04-10-18	Eindhoven	Actualiteiten gezinsmigratie (3)	Mr. dr. T. Strik	Mr. B. Wegelin

Datum	Plaats	Cursus	Docenten/sprekers	
09-10-18	Amsterdam	Medische verblijfsgronden en het tuchtrecht in vreemdelingenzaken	Mr. J.E.J. ten Berg Dhr. E. Bloemen	Mr. M.J.M. Peeters
11-10-18	Utrecht	BRP: wie bent u, vreemdeling?	Drs. K.M. Heijstek Dhr. R. Zijlstra	Mr. drs. C.J. Ullersma
15-11-18	Rotterdam	Actualiteiten vreemdelingenbewaring (4)	Mr. M.L. van Riel	Mr. J.R.K.A.M. Waasdorp
16-11-18	Amsterdam	Actualiteiten vreemdelingenbewaring (5)	Mr. M.L. van Riel	Mr. J.R.K.A.M. Waasdorp
06-12-18	Amersfoort	WRV-bijeenkomst (2)	Mr. dr. H.G. Sevenster Mr. A.A. Agayev Mr. drs. C.J. Ullersma Prof. mr. C.A. Groenendijk Dr. K.M. de Vries Mr. dr. M.G. IJzermans Mr. P.J. Krop	Mr. J. Luscuere Mr. dr. E. Hilbrink Mr. dr. T. Strik Mr. drs. M.L. van Riel Mw. E.F. Weijmans Mr. M.F. Wijngaarden
10-12-18	Utrecht	Actualiteiten vreemdelingenbewaring (6)	Mr. M.L. van Riel	Mr. J.R.K.A.M. Waasdorp
11-12-18	Rotterdam	Het middelenvereiste en het Unierecht	Mr. C.E.S. Clerx	Mr. M. Wiersma
21-12-18	Amsterdam	Actualiteiten vreemdelingenbewaring (7)	Mr. M.L. van Riel	Mr. J.R.K.A.M. Waasdorp

Bijlage II

Selectie van in 2018 bijgewoonde bijeenkomsten

Datum	Organisatie	Onderwerp
19-01-18	Ministerie van Veiligheid & Justitie	State of the Art Conference 'The Trilemma of the 21st Century: Migration, Demography and Climate Change'
19-01-18	Tilburg University	Conference on Labour mobility and migration: Migrants and local labour markets
19-01-18	Radboud Universiteit Nijmegen	Promotie Tamara Butter: 'Asylum Legal Aid Lawyers' Professional Ethics in Practice: A Study into the Professional Decision Making of Asylum Legal Aid Lawyers in the Netherlands and England'
02-02-18	Université Libre de Bruxelles	Odysseus Annual Conference 2018: "Conflict and Compromise between Law and Politics in EU Migration and Asylum Policies"
13-02-18	Ministerie van Buitenlandse Zaken	Gezamenlijke conferentie van CIR en ECER over de juridische aspecten van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU
22-02-18	Amnesty International en Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit	Symposium Vreemdelingendetentie
05-03-18	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken	Publieksbijeenkomst 'Migratie op weg naar 2030. Nederland op slot?'

Datum	Organisatie	Onderwerp
12-04-18	Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten	Seminar 'Gezinshereniging in Straatsburgs en Luxemburgs perspectief'
17-04-18	Amsterdam City Rights	Lezing Pim Fischer over Afdelingsjurisprudentie en Amsterdams beleid inzake opvang aan uitgeprocedeerde asielzoekers
15-05-18	SSR ism dr. mr. M. de Mol	Digitale zelfstudiemodule 'Toepasselijkheid van EU-Grondrechten'
14+15-06-18	Vrije Universiteit Amsterdam	International Conference: 'Border deaths and migration policies: state and non-state approaches'
15-06-18	ACELG and Constitutional and Administrative Law, co-funded by Amsterdam Universiteitsfonds and Law & Justice Across Borders	Research seminar SHOW ME THE MONEY! MONEY MATTERS IN MIGRATION POLICY AND PRACTICE
26-06-18	VluchtelingenWerk Nederland	Bijeenkomst Werkgroep Rechtshulp aan Vluchtelingen
28 & 29-06-18	Radboud Universiteit Nijmegen	Seminar: EU Citizenship @25
29-06-18	Universiteit Leiden en Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten	Conference: Gekommen um zu bleiben: The right to respect for private life and the regularisation of irregular migrants
28-09-18	Vrije Universiteit Amsterdam	Fourth Sarah van Walsum Lecture: Helena Wray. UK Supreme Court's case law on article 8 and family reunification as a reflection of the politicisation of the issue, of competing understandings of the judicial function in a democracy and of understandings of citizenship
03-10-18	VluchtelingenWerk Nederland	Afscheidsreceptie Dorine Manson

Datum	Organisatie	Onderwerp
11-09-18	L&E Global, mmv mr. Karol Hillebrandt e.a.	Webinar 'The impact of Brexit on your EU-workforce'
06-11-18	VluchtelingenWerk Nederland	Bijeenkomst Werkgroep Rechtshulp aan Vluchtelingen
07-11-18	Vrije Universiteit Amsterdam	Promotie Karen Geertsema: De indringendheid van de rechterlijke toetsing in het bestuursrecht. (Onderzoek naar de verhouding tussen rechter en bestuur in het migratie- en milieurecht.)
23-11-18	Universiteit Leiden	Conferentie: 'Safeguarding children's rights in migration law'
23 & 27-11-18	Company Webcast	Webinar: 'Het maken van een webinar'
03-12-18	Radboud Universiteit Nijmegen	CPO webinar gezins- en arbeidsmigratie

Bijlage III

Publicaties van medewerkers in 2018

K.E. Geertsema	'Verslag promotie Tamara Butter: Lang kansloos, niet zinloos', A&MR 2018 nr. 2
K.E. Geertsema	'Uitspraak uitgelicht: Nieuwe toetsingsmaatstaf bij verzoek bestuursorgaan om voorlopige voorziening', A&MR 2018 nr. 4
K.E. Geertsema	'Redactioneel: Wat heeft 25 jaar Unieburgerschap ons gebracht?', A&MR 2018 nr. 6-7
K.E. Geertsema	Annotatie bij HvJEU (Grote kamer), 19 juni 2018, C-181/16 (Gnandi), JV 2018/167
K.E. Geertsema	Annotatie bij HvJEU (C e.a.), 5 juli 2018, C-269/18 PPU - Beschikking, JV 2018/168
K.E. Geertsema	'Uitspraak Uitgelicht: Alheto en de betekenis van volledig ex nunc rechterlijk onderzoek.', A&MR 2018 nr. 9
K.E. Geertsema	Proefschrift: 'Rechterlijke toetsing in het asielrecht. Een juridisch onderzoek naar de intensiteit van de rechterlijke toets in de Nederlandse asielprocedure 2001-2015 (dissertatie VU)' Den Haag; Boom juridische uitgevers, 2018
K.E. Geertsema en J.C.M. van Oort	'Verslag promotie Tamara Last: Grensdoden in het Middellandse Zeegebied', A&MR 2018 nr. 10
E. Hilbrink	'Vraag en Antwoord: Is de Gezinsherenigingsrichtlijn van toepassing wanneer een alleenstaande minderjarige met b-status om gezinshereniging verzoekt met haar meerderjarige zus?', A&MR 2018 nr. 3

E. Hilbrink

'Vraag & Antwoord: Kan een verblijfsrecht worden ontzegd aan een derdelandse ouder van Nederlandse kinderen die van die ouder afhankelijk zijn?', A&MR 2018 nr. 9

J.C.M. van Oort (i.s.m.

H. Battjes en E.R. Brouwer)

'Baseline study on access to protection, reception and distribution of asylum seekers and the determination of asylum claims in the EU', Amsterdam Centre for Migration and Refugee Law 2018