



UNHCR
The UN Refugee Agency



© UNHCR/Humans of Amsterdam

NO FAMILY TORN APART

Challenges refugees face securing family reunification in the Netherlands and recommendations for improvements

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

Dit onderzoek gaat in op de situatie van vluchtelingen in Nederland die zich met hun gezin willen herenigen. Het zet uiteen welke internationale en Europese standaarden van toepassing zijn op het gebied van het recht op gezinsleven, de eenheid van het gezin en gezinshereniging; dit alles tegen de achtergrond van een toename in het aantal asielaanvragen in de Europese Unie (EU) in 2015 en 2016 en een toename van het aantal mensen dat zich wil herenigen met familieleden aan wie internationale bescherming is verleend.

Het onderzoek geeft een overzicht van de procedure rondom gezinshereniging in Nederland en hoe deze in de praktijk wordt toegepast. De **centrale vraag** van dit onderzoek is:

- ❓ *Welke juridische en praktische aspecten van de Nederlandse procedure voor gezinshereniging werpen in de praktijk drempels op voor vluchtelinggezinnen, en hoe kan deze situatie worden verbeterd?*

De VN-Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) voerde het onderzoek uit in samenwerking met het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen. Bij de gekozen **methode** werden 33 interviews afgenomen en gesprekken gevoerd met ambtenaren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Directoraat-Generaal Migratie (Ministerie van Justitie en Veiligheid), experts, advocaten, immigratieambtenaren, personeel van Nederlandse ambassades, medewerkers en vrijwilligers van VluchtelingenWerk Nederland (VWN) en andere non-gouvernementele organisaties, medewerkers van UNHCR, en vluchtelingen en hun gezinsleden. Uit de gesprekken kwam een aantal casestudy's naar voren die de problemen tonen waar vluchtelingen en hun gezinnen zich voor gesteld zien. Uit onderzoek kwamen relevante rapporten naar boven, evenals jurisprudentie van nationale, Europese en internationale rechtbanken.

In het algemeen kan worden gesteld dat UNHCR het Nederlandse beleid rondom gezinshereniging ziet als een van de meer soepele en ruimhartige in de EU, onder meer vanwege een aantal recente

positieve beleidswijzigingen. Het onderzoek laat echter een aantal belemmeringen zien waarmee zowel vluchtelingen en hun gezinnen als Nederlandse overheidsinstanties geconfronteerd worden, en die aan de snelheid, efficiëntie en eerlijkheid van de procedure in de weg staan. UNHCR heeft daarom een aantal aanbevelingen bij het onderzoek geformuleerd.

De belangrijkste aandachtspunten, samen met de aanbevelingen van UNHCR, staan hieronder genoemd, in de volgorde waarin ze ook in het rapport voorkomen:

- ➡ **Het gezin en onderbouwing van het bestaan van de gezinsband**
- ➡ **De definitie van het gezin en afhankelijke gezinsleden**

Wat betreft de **definitie van het gezin** leverde het onderzoek een aantal positieve bevindingen op bij het Nederlandse beleid, dat verder gaat dan de eisen die zijn gesteld in de Gezinsherenigingsrichtlijn van de Europese Unie (EU) uit 2003. Zo kunnen jongvolwassen kinderen (18-25 jaar) van een vluchteling die als gezinshereniger¹ wordt aangemerkt zich bij hun ouder(s) voegen onder de gunstigere voorwaarden uit de nareisprocedure als zij nog deel uitmaakten van het huishouden op het moment dat hun ouder in Nederland aankwam. Ook is er de mogelijkheid van hereniging voor een afhankelijke ouder van een volwassen vluchteling en zowel minderjarige als meerderjarige broers en zussen van een alleenstaand gevlucht kind, zij moeten dan wel, volgens de reguliere gezinsherenigingsprocedure een aanvraag voor

¹ Met het woord gezinshereniger ('refugee sponsor') wordt in de Nederlandse samenvatting het volgende bedoeld: 'onderdaan van een derde land die wettig in een lidstaat verblijft en die een verzoek indient of wiens gezinsleden een verzoek indienen tot gezinshereniging om met hem herenigd te worden' (Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging).

gezinshereniging indienen op basis van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM).

Het onderzoek toont ook aan dat wetgeving en beleid in de praktijk voor bepaalde afhankelijke gezinsleden belemmeringen opwerpen om zich met vluchtelingen in Nederland te herenigen. Een van de redenen daarvoor is dat een aanvraag voor gezinshereniging met gezinsleden die geen deel uitmaken van het kerngezin of de naaste familie moet worden ingediend volgens de procedure die is ingesteld om te garanderen dat Nederland voldoet aan zijn verplichtingen ten aanzien van het recht op gezinsleven volgens artikel 8 EVRM. In het Nederlandse beleid moet daarvoor het bestaan van een “meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie” worden aangetoond, wat in de praktijk betekent dat een hoge mate van **afhankelijkheid** dient te worden onderbouwd. Uit casestudy's die in het kader van dit rapport zijn uitgevoerd bleek dat aanvragers bewijs moesten leveren voor exclusieve afhankelijkheid, wat betekent dat voor de ouder in het buitenland geen (medische) zorg beschikbaar of bereikbaar is, dat de ouder niet zonder (medische) zorg kan en dat geen ander dan de gezinshereniger voor hem/haar kan zorgen. Bovendien moeten aanvragen die worden behandeld op basis van artikel 8 EVRM in principe aan strengere eisen voldoen. Volgens respondenten zijn aanvragen waarbij afhankelijkheid moet worden onderbouwd zelden succesvol.

Uit de voor de studie onderzochte gevallen bleek dat bij besluitvorming meer rekening moet worden gehouden met de kwetsbaarheid van familieleden van vluchtelingen - of die nu betrekking heeft op een lichamelijke of verstandelijke beperking, gender of andere factoren - en met de impact van conflict en ontheemding op gezinnen en de mogelijke afhankelijkheid die daaruit voortkomt. Ook waren er beslissingen waarvan de redenering een verdere uitwerking vormde van het beleid van de IND en/of die verder gingen dan de bepalingen in de Gezinsherenigingsrichtlijn. Tegelijkertijd werden in de studie ook gevallen gevonden waarin jongvolwassenen een aanvraag tot hereniging met een ouder hadden ingediend op grond van artikel 8 EVRM, die door de IND werden goedgekeurd omdat zij als jongvolwassenen nog steeds kwetsbaar waren.

AANBEVELINGEN:

DEFINITIE VAN HET GEZIN EN GEZINSLEDEN

Om “hereniging van het gezin” te bevorderen, zoals gevraagd door de lidstaten van het Uitvoerend Comité van de UNHCR, en om rekening te houden met de specifieke situatie en uitdagingen van vluchtelinggezinnen:

1.

beveelt UNHCR aan dat de Nederlandse overheid soepele criteria hanteert bij het identificeren van gezinsleden van vluchtelingen, om de hereniging van gezinnen te bevorderen, ook met verdere familieleden wanneer afhankelijkheid wordt aangetoond, zoals ongehuwde minderjarige kinderen die door omstandigheden, namelijk de vlucht van hun ouder(s), gedwongen zijn om een onafhankelijk en zelfvoorzienend leven te leiden, of die zorgen voor een buitenechtelijk kind, evenals bejaarde ouders zonder enige andere gezinsondersteuning, volwassen kinderen en broers en zussen. Afhankelijkheid veronderstelt dat er een sociale, emotionele of economische relatie of band tussen gezinsleden bestaat. Een afhankelijk persoon wordt gedefinieerd als iemand die voor zijn of haar bestaan voor een substantieel deel direct afhankelijk is van een ander, vooral in economisch opzicht. Ook sociale en emotionele afhankelijkheid en culturele normen moeten hierbij worden meegewogen.
2.

UNHCR beveelt in het bijzonder aan dat de IND meer rekening houdt met de kwetsbaarheid van familieleden van vluchtelingen, of die nu het gevolg is van hun ervaringen door vervolging, conflict of vlucht, of verband houdt met leeftijd, gender, lichamelijke of geestelijke beperking of andere factoren.
3.

UNHCR is bezorgd over het feit dat de Nederlandse overheid een zeer strikte definitie hanteert van het begrip afhankelijkheid en een grote mate van afhankelijkheid als vereiste stelt. UNHCR beveelt aan om richtlijnen vast te stellen voor het begrip afhankelijkheid die in overeenstemming zijn met internationale en Europese normen, zodat duidelijk is wat wordt verstaan onder afhankelijkheid in het geval van een vluchteling die in aanmerking wil komen voor gezinshereniging.

Alleenstaande minderjarige vluchtelingen

Daarnaast zijn er zorgen over de groep alleenstaande minderjarige vluchtelingen. Zij hebben het recht zich te herenigen met hun ouders, minderjarige broers en zussen, jongvolwassen broers en zussen, evenals met ongehuwde afhankelijke volwassen broers en zussen. Een aanvraag van een alleenstaande minderjarige vluchteling om herenigd te worden met zijn/haar ouder(s) wordt gunstiger beoordeeld onder de nareisprocedure indien hij/zij deze aanvraag indient binnen drie maanden na ontvangst van zijn/haar verblijfsvergunning. Hereniging met minderjarige broers en zussen en jongvolwassen broers en zussen, en met ongehuwde afhankelijke volwassen broers en zussen moet echter aangevraagd worden volgens de reguliere procedure voor gezinshereniging op grond van artikel 8 EVRM. In de praktijk wordt deze aanvraag beoordeeld in samenhang met een aanvraag voor gezinshereniging voor de ouders. Ongehuwde afhankelijke volwassen broers en zussen moeten aantonen dat er “meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie” bestaat.

Op grond van de studie zijn er echter zorgen over de situatie waarin een alleenstaande minderjarige vluchteling geen ouders heeft of zij niet kunnen worden getraceerd. Het beleid is onduidelijk over hun mogelijkheden om in zo'n geval te worden herenigd met hun **wettelijk voogd of andere gezinsleden**, hoewel dat wel wordt toegestaan volgens artikel 10, lid 3, onder b, van de Gezinsherenigingsrichtlijn en onder de voorwaarde dat dit in overeenstemming is met de belangen van het kind. Bovendien kan een alleenstaande minderjarige vluchteling die geen ouders heeft of wiens ouders niet kunnen worden getraceerd in principe wel worden herenigd met zijn/haar **minderjarige broers en zussen, jongvolwassen broers en zussen en ongetrouwde volwassen broers en zussen**. In de praktijk is dat echter onmogelijk, omdat in die gevallen zelden wordt geacht te zijn voldaan aan de eis van een “meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie”.

Ook is er een potentiële zorg - hoewel deze situatie in het kader van de studie niet is aangetroffen - over het geval waarin een alleenstaande minderjarige vluchteling in Nederland niet in staat is een aanvraag voor hereniging met zijn/haar ouders in te dienen binnen de deadline van drie maanden. Als er geen gegronde redenen zijn om de te laat ingediende aanvraag alsnog in overweging te nemen, kan het kind

alleen om hereniging met zijn/haar ouders verzoeken volgens de reguliere gezinsherenigingsprocedure, waarbij het kind zal moeten aantonen dat het over voldoende financiële middelen beschikt. Als een dergelijke aanvraag wordt afgewezen, zou dit in de praktijk automatisch leiden tot de beoordeling of een gezinsleven volgens artikel 8 EVRM bestond; een proces waarbij ook rekening moet worden gehouden met de kwetsbaarheid van het kind en zijn/haar belangen. Volgens de IND zou in dergelijke gevallen de inkomenseis niet worden toegepast en is het zeer waarschijnlijk dat zo'n verzoek zou worden ingewilligd.

Wat betreft **alleenstaande kinderen die gedurende de asielprocedure de leeftijd van 18 jaar bereiken** werd met de uitspraak van het Europese Hof van Justitie uit april 2018 in de zaak van *A. en S.* duidelijk dat dergelijke personen als minderjarig moeten worden aangemerkt in de context van de Gezinsherenigingsrichtlijn, zodat ze het recht op hereniging met hun ouders behouden. Ten gevolge hiervan beschouwt de IND een persoon nu als minderjarige gedurende drie maanden na verlening van internationale bescherming. Dit houdt in dat de aanvraag voor gezinshereniging binnen drie maanden moet worden ingediend om in behandeling te kunnen worden genomen. Een al te rigide toepassing van deze termijn kan echter leiden tot afwijzing van de aanvraag voor gezinshereniging en houdt mogelijk onvoldoende rekening met de specifieke behoeften van deze jongvolwassen vluchtelingen.

AANBEVELINGEN

ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VLUCHTELINGEN

Gezien de vereiste dat waarborging van de belangen van het kind voorop moet staan, en het belang van gezinshereniging voor het vergemakkelijken van de overgang van vluchteling kinderen naar volwassenheid:

4.

beveelt UNHCR aan dat de Nederlandse overheid haar beleid verduidelijkt met betrekking tot het recht van een alleenstaande minderjarige vluchteling om zich te herenigen met “zijn/haar wettelijk voogd of enig ander afhankelijk gezinslid, indien de vluchteling geen verwanten in de rechtstreeks opgaande lijn heeft of deze niet kunnen worden getraceerd”, zoals bepaald in artikel 10, lid 3, onder b, van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

5.

beveelt UNHCR in dit verband tevens aan dat deze verduidelijking van het beleid specifiek verwijst naar het recht van een dergelijke alleenstaande minderjarige vluchteling om zich te herenigen met zijn/haar wettelijke voogd en/of enig ander afhankelijk gezinslid, met name broers en zussen (volwassen dan wel minderjarig), in het licht van de verplichtingen die Nederland heeft op grond van artikel 10, lid 3, onder b, van de Gezinsherenigingsrichtlijn en het beginsel inzake het belang van het kind, waarmee dient te worden gewaarborgd dat de kwetsbaarheid van het kind niet wordt verergerd en de scheiding van gezinnen niet voortduurt.

6.

beveelt UNHCR aan dat de IND asielaanvragen die worden ingediend door alleenstaande minderjarigen spoedig in behandeling neemt, zodat zij zo snel mogelijk na aankomst om gezinshereniging kunnen verzoeken zodra hun internationale bescherming is verleend. Dit zou Nederland in staat stellen om zijn verplichtingen na te komen om ervoor te zorgen dat het belang van het kind vooropstaat en om aanvragen voor gezinshereniging waarbij kinderen betrokken zijn “op een positieve, humane en snelle manier” in behandeling te nemen.

Vereiste om familiebanden te bewijzen/onderbouwen

De Nederlandse procedure voor gezinshereniging vereist dat de gezinshereniger de identiteit van gezinsleden bewijst/onderbouwt en dat sprake is van “**feitelijke familiebanden**” die niet zijn verbroken. De vluchteling die als gezinshereniger wordt aangemerkt, moet hiervoor samen met zijn/haar gezinsleden (originele) officiële documenten overleggen. Als dat niet gebeurt, moet een plausibele verklaring worden gegeven voor het feit dat zij niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het ontbreken daarvan. Sinds november 2017 kunnen familiebanden ook worden bewezen als deze verklaring niet wordt aanvaard of verstrekt, maar als in plaats daarvan voldoende “niet-officiële (indicatieve) documenten” worden overgelegd. Als de aanvrager geen officiële documenten kan verstrekken, maar daar wel een geldige verklaring voor heeft en hij/zij voldoende niet-officiële (indicatieve) documenten heeft ingediend, wordt de aanvraag ook in behandeling genomen. Voorts zal de IND de optie van een DNA-test of een identificerend gehoor aanbieden, zowel wanneer de IND de uitleg over het ontbreken van officiële documenten aanvaardt als wanneer dat niet gebeurt maar er *voldoende* niet-officiële (indicatieve) documenten zijn overgelegd. Als de IND deze uitleg echter niet accepteert en er geen niet-officiële (indicatieve) documenten worden verstrekt, wordt de aanvraag zonder verder onderzoek afgewezen. Dit is ook het geval indien documenten vals zijn of als de gezinshereniger en/of het gezinslid tegenstrijdige verklaringen hebben afgelegd. Naast het bewijs van familiebanden moeten ook documenten betreffende de identiteit van het familielid worden verstrekt. De gezinshereniger moet ook aantonen dat op het moment dat hij/zij in Nederland aankwam de gezinsleden tot zijn/haar gezin behoorden en dat de familiebanden niet verbroken zijn. Deze vereisten impliceren dat de vluchteling en zijn/haar gezin meer moeten aantonen dan officieel gedocumenteerde of biologische banden alleen.

De uitspraak van het Europese Hof van Justitie uit 2019 in de zaak van E. is hierbij relevant. Daarin is gesteld dat een aanvraag niet kan worden afgewezen wegens gebrek aan officieel bewijsmateriaal, zelfs niet als de verklaring van de gezinshereniger voor het ontbreken daarvan ongeloofwaardig wordt geacht, alleen door te steunen op algemene informatie over de situatie in het land van herkomst, “zonder rekening

te houden met de specifieke omstandigheden van de gezinshereniger en de minderjarige en de specifieke problemen die zij, volgens hun getuigenis, hebben ondervonden vóór en na de vlucht uit hun land van herkomst”.

Met betrekking tot de **vereiste om aan te tonen dat het ontbreken van documentatie de gezinshereniger niet kan worden aangerekend** moet worden opgemerkt dat dit in het bijzonder complex is gebleken voor veel Eritreeërs, omdat religieuze huwelijken vaak niet worden geregistreerd en veel Eritreeërs geen officiële documenten aanvragen uit angst voor de Eritrese autoriteiten. Beleidswijzigingen uit november 2017 staan DNA-testen bij kinderen toe, zelfs wanneer het gebrek aan schriftelijk bewijs wordt toegeschreven aan de vluchteling, en op grond van deze wijzigingen worden andere documenten geaccepteerd die mogelijk “indicatief” zijn voor gezinsbanden. Dit kan de situatie verbeteren, hoewel de identiteit van de ouder die in het land van herkomst of het land van eerste asiel verblijft, nog steeds op geloofwaardige wijze moet zijn aangetoond voordat een DNA-test kan worden afgenomen, wat door vluchtelingen mogelijk moeilijk kan worden aangetoond.

Wat betreft de **vereiste dat gezinsbanden niet verbroken mogen zijn** werden problemen ondervonden voor minderjarige biologische kinderen die niet met hun ouders in Nederland herenigd kunnen worden als ze op zichzelf wonen, in hun eigen levensonderhoud voorzien en/of de zorg dragen voor een buitenechtelijk kind, hoewel de Gezinsherenigingsrichtlijn alleen minderjarige biologische kinderen uitsluit als zij getrouwd zijn, en niet op enige andere grond. Volwassen kinderen kunnen worden beschouwd als niet langer behorend tot het gezin van de vluchteling als ze zelfstandig wonen, zelfredzaam zijn geworden, een gezin hebben gevormd of voor een buitenechtelijk kind zorgen, zelfs als ze weer afhankelijk zijn geworden van de vluchteling die als gezinshereniger wordt aangemerkt. Deze gang van zaken houdt onvoldoende rekening met de impact op en gevolgen van conflicten en ontheemding voor het leven van vluchtelingen, die kunnen leiden tot versterking van gezinsstructuren, verandering en hervorming en tot hernieuwde afhankelijkheid van gezinsleden.

Praktische problemen met gezinshereniging die gevonden zijn betreffen onder meer **stellen met traditionele en religieuze huwelijksbanden** en situaties waarin een “**instemmingsverklaring**” van de achterblijvende ouder vereist is voor een kind dat anders recht zou hebben op hereniging met de gevluchte ouder in Nederland, of situaties waarin een overlijdensakte vereist is van de overleden ouder.

AANBEVELINGEN:

VEREISTE OM FAMILIEBANDEN TE BEWIJZEN/ONDERBOUWEN

Om een eerlijke en efficiënte verwerking van aanvragen voor gezinshereniging te waarborgen:

7.

beveelt UNHCR aan dat de eis om “feitelijke familiebanden” aan te tonen in het geval van aanvragen voor gezinshereniging door vluchtelingen, meer rekening houdt met de unieke situatie van vluchtelingen die - om redenen die verband houden met hun vlucht - vaak niet beschikken over documenten om hun identiteit en familierelaties mee te bewijzen, en die mogelijk geen toegang hebben tot overheidsdiensten in hun land, onder andere vanwege veiligheidsoverwegingen. Er moet meer aandacht worden besteed aan de impact en de gevolgen van vervolging, conflict en vlucht op gezinssamenstelling en -hervorming, wat kan leiden tot verandering en hervorming van gezinsstructuren en tot hernieuwde afhankelijkheid van gezinsleden.

8.

beveelt UNHCR aan dat de bewijslast met betrekking tot de onderbouwing van familiebanden realistisch is en passend bij de situatie van de vluchteling, en rekening houdt met de specifieke omstandigheden van de gezinshereniger en gezinsleden en de specifieke moeilijkheden die zij hebben ondervonden vóór en na de vlucht uit hun land van herkomst; dat een flexibele aanpak moet worden gevolgd; en dat het beginsel van het voordeel van de twijfel moet worden toegepast als erkenning van de moeilijkheden waarmee vluchtelingen in het algemeen worden geconfronteerd bij het verkrijgen van officiële documenten van nationale autoriteiten.

9.

omarmt UNHCR de beleidswijzigingen uit november 2017 waarin wordt gesteld dat indicatieve documenten voor het vaststellen van familiebanden in behandeling zullen worden genomen alvorens een beslissing wordt genomen over het ontbreken van documentatie, en waarmee DNA-tests bij minderjarige kinderen worden toegestaan als deze in het belang van het kind zijn, zelfs wanneer de vluchteling verantwoordelijk wordt gehouden voor het ontbreken van bewijsstukken, zolang de identiteit van de ouder(s) in het buitenland is vastgesteld. UNHCR beveelt in dit verband aan dat de Nederlandse overheid ervoor zorgt dat deze beleidswijzigingen consequent worden doorgevoerd, in goede samenwerking met de betrokken vluchtelingen.

10.

In het geval dat de IND aanvragen voor gezinshereniging beoordeelt waarbij een instemmingsverklaring of een overlijdensakte van een (achterblijvende) ouder vereist is, beveelt UNHCR aan dat meer rekening wordt gehouden met de situatie van achtergebleven gezinsleden in vaak precaire situaties, dat meer consequent rekening wordt gehouden met de belangen van het kind, en dat de IND de kans aangrijpt om UNHCR te benaderen waar deze dit proces mogelijk kan faciliteren.

Verwerking van gezinsherenigingsaanvragen in Nederland

Termijn van drie maanden voor het indienen van aanvragen

Vluchtelingen moeten hun aanvraag voor gezinshereniging indienen binnen drie maanden nadat internationale bescherming is verleend, willen zij profiteren van de gunstiger voorwaarden onder hoofdstuk V van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Als zij dat niet doen, gelden over het algemeen de strengere eisen van de reguliere gezinsherenigingsprocedure. Sinds 2013 is het voor de IND in uitzonderingsgevallen mogelijk om aanvragen te verwerken die na de uiterste termijn van drie maanden in het kader van de nareisprocedure voor asielzoekers zijn ingediend, namelijk als de

vertraging van de aanvraag door de vluchteling als verschoonbaar wordt beschouwd.

In de studie is een analyse gemaakt van nationale jurisprudentie om de criteria te onderzoeken die gelden voor deze “**verschoonbaarheidstoets**”, omdat ze niet in beleid zijn vastgelegd. Factoren die werden gevonden waarbij het niet-nakomen van de termijn als verschoonbaar werd beschouwd zijn onder meer situaties waarin de vertraging het gevolg is van een fout van de betreffende overheidsinstantie of waarin de gezinshereniger aannemelijke redenen aanvoerde waarom hij/zij geen beslissing heeft ontvangen waartegen hij/zij binnen een bepaalde periode in beroep had moeten gaan. Fouten van een gemachtigde zijn daarentegen meestal niet vergeeflijk. Rechtbanken eisen ook dat de vluchteling een “actieve houding” aanneemt in alle fasen die moeten worden doorlopen voor een tijdige indiening.

Toen de kwestie van de **deadline van drie maanden** voor het Europese Hof werd gebracht in de zaak van *K. en B.*, sprak het Hof in november 2018 uit dat de principes van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid moeten bepalen hoe procedureel moet worden aangekeken tegen aanvragen die na de deadline worden ingediend. Het Hof bepaalde ook dat nationale wetgeving kan toestaan dat te laat ingediende aanvragen worden afgewezen, zolang het mogelijk is om een nieuwe aanvraag in te dienen op basis van andere regels. Deze wettelijke regels moeten echter bepalen dat een te laat ingediende aanvraag niet kan worden geweigerd wanneer de vertraging “objectief verschoonbaar” is en dat de betrokkenen “volledig op de hoogte moeten worden gesteld van de gevolgen van het besluit tot afwijzing van hun oorspronkelijke aanvraag en van de maatregelen die zij kunnen nemen om hun rechten op gezinshereniging effectief te doen gelden”. Bovendien oordeelde het Europese Hof van Justitie dat wetgeving moet bepalen dat “de als vluchtelingen erkende gezinsherenigers moeten kunnen blijven profiteren van de gunstiger voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging die van toepassing zijn op vluchtelingen, zoals opgenomen in artikelen 10 en 11 of in artikel 12, lid 2, van de richtlijn”. Dit vereist ook dat bij de beoordeling of aan de vereisten van de reguliere gezinsherenigingsprocedure is voldaan, voldoende rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van vluchtelingen, in overeenstemming met overweging 8 en de beginselen van doeltreffendheid en evenredigheid (met betrek-

king tot de doelstellingen van zowel de Gezinsherenigingsrichtlijn als hoofdstuk V daarbinnen).

In de studie wordt vastgesteld dat, hoewel vluchtelingen gebruik kunnen maken van de reguliere gezinsherenigingsprocedure, inclusief de bepalingen onder artikel 8 EVRM, deze procedure strengere eisen stelt, bijvoorbeeld met betrekking tot inkomen en huisvesting, die onvoldoende rekening houden met “de specifieke situatie van vluchtelingen die gedwongen waren hun land te ontvluchten en daar geen normaal gezinsleven hebben kunnen leiden”, zoals vereist in overweging 8 van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Het eisen van voldoende zelfstandige inkomsten zou bijvoorbeeld een aanzienlijke vertraging kunnen veroorzaken en zelfs als gevolg kunnen hebben dat hereniging feitelijk onmogelijk wordt.

AANBEVELINGEN:

TERMIJN VAN DRIE MAANDEN VOOR HET INDIENEN VAN AANVRAGEN

Met betrekking tot de termijn van drie maanden waarbinnen vluchtelingen aanvragen moeten indienen om in aanmerking te komen voor gunstige voorwaarden, benadrukt UNHCR dat de Gezinsherenigingsrichtlijn niet verwacht dat lidstaten een dergelijke deadline opleggen en dat, indien een deadline wordt gesteld, gezien het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn om gezinshereniging te bevorderen, deze zodanig moet worden geïnterpreteerd dat de beginselen van evenredigheid en doeltreffendheid worden nageleefd en dat gezinshereniging niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt:

11.

beveelt UNHCR aan dat geen indieningstermijn wordt gesteld. UNHCR beveelt ook aan dat de overheid ervoor zorgt dat juiste en toegankelijke informatie wordt verstrekt over de geldende termijnen en de mogelijke gevolgen van overschrijding daarvan. Een mogelijke deadline voor het indienen van een aanvraag voor gezinshereniging moet niet strikt worden toegepast in gevallen waarbij kinderen betrokken zijn, met name alleenstaande minderjarigen, aangezien rekening moet worden gehouden met hun leeftijd en specifieke omstandigheden.

12.

beveelt UNHCR aan dat, als een deadline wordt opgelegd/gehandhaafd, de IND een flexibele houding aanneemt; dat deadlines alleen worden toegepast op de indiening van een aanvraag; dat als vluchtelingen worden geconfronteerd met objectieve praktische problemen in het halen van de deadline, het hun moet worden toegestaan om een gedeeltelijke aanvraag of een tijdige kennisgeving binnen de gestelde termijn in te dienen, die vervolgens kan worden aangevuld met vereiste documentatie zodra deze beschikbaar komt of zodra opsporing van gezinsleden succes heeft gehad.

13.

beveelt UNHCR tevens aan dat, wanneer een deadline niet wordt gehaald, duidelijke criteria moeten zijn vermeld in openbaar beschikbare bronnen, waarin wordt bepaald welke redenen worden geaccepteerd als verschoonbaar voor een indiening buiten de gestelde termijn, teneinde de transparantie en voorspelbaarheid van procedures te waarborgen, evenals het feit dat rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de vluchteling en het belang van het kind van primair belang wordt geacht. UNHCR beveelt voorts aan dat buiten de termijn ingediende aanvragen niet alleen op deze grond worden afgewezen, maar dat in elk afzonderlijk geval een evenwichtige en redelijke beoordeling moet worden gemaakt van alle belangen die spelen, en die verder kijkt dan de inspanningen van de vluchteling om de deadline te halen, vooral wanneer het om kinderen gaat, gezien de vereiste om hun belang voorop te stellen.

Deadline voor beslissingen over aanvragen voor gezinshereniging

Uit de gegevens die voor het onderzoek zijn ontvangen, blijkt dat de tijd die nodig is om een beslissing te nemen over aanvragen voor gezinshereniging aanzienlijk meer is dan de maximaal zes maanden die volgens wetgeving zijn toegestaan, niet in de laatste plaats vanwege de toename van het aantal vluchtelingen dat zich met hun gezinsleden wil herenigen na de sterke toename van het aantal asielaanvragen eind 2015. Terwijl beslissingen begin 2015 drie maanden in beslag namen (of nog eens drie maanden extra in het geval

van complexe aanvragen), nam de gemiddelde tijd die men nodig had toe tot meer dan 380 dagen medio 2017, voordat deze opnieuw daalde tot ongeveer 200 dagen in december 2018. Lange asielprocedures in combinatie met lange beslissingstermijnen ver voorbij de maximale termijn van zes maanden voor beslissingen op aanvragen voor gezinshereniging hebben een negatief effect op het leven en de integratie van vluchtelingen en hun gezinnen, en dan met name voor kinderen.

AANBEVELINGEN

TERMIJN VOOR BESLISSINGEN OVER AANVRAGEN

Om ervoor te zorgen dat gezinsherenigingsaanvragen worden behandeld “op een positieve, humane en snelle manier” en dat hereniging “plaatsvindt met de kleinst mogelijke vertraging” zoals vereist door het Verdrag inzake de Rechten van het Kind:

14.

beveelt UNHCR aan dat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, gezien de steeds langere duur van besluitvorming, nader onderzoek doet naar manieren om het gezinsherenigingsproces te versnellen. Een oplossing kan zijn dat voldoende personeel en middelen worden toegewezen en dat de asiel- en nareisprocedures efficiënter worden gecombineerd, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat alleenstaande asielzoekende kinderen en/of asielzoekers die zeer waarschijnlijk in aanmerking komen voor internationale bescherming, goed geïnformeerd zijn over het gezinsherenigingsproces als deel van de asielprocedure, zodat zij het proces van het traceren en verzamelen van officiële en/of indicatieve documenten zo vroeg mogelijk kunnen opstarten om een efficiëntere nareisprocedure te waarborgen, wat ook in het belang van het kind zou zijn.

Behandeling met voorrang

Hoewel er geen wettelijke verplichting bestaat om een gezinsherenigingsaanvraag met voorrang te behandelen, kan de gezinshereniger de IND verzoeken om een aanvraag voor gezinshereniging met voorrang te behandelen. Dit is geen juridische procedure, noch is het bedoelde proces vastgelegd in de wet of in beleid. De IND geeft aan dat prioriteit alleen mogelijk is in “zeer uitzonderlijke gevallen”, zoals om “dringende, levensbedreigende, medische redenen”. Verzoeken tot behandeling met voorrang kunnen worden ingediend door VWN, andere ngo’s die vluchtelingen ondersteunen, of advocaten. Ze kunnen rechtstreeks bij de IND worden ingediend, of in de vorm van een verzoek om een voorlopige voorziening aan een rechtbank worden voorgelegd.

Een analyse van relevante jurisprudentie in het kader van het onderzoek geeft aan dat het soort zaken waarbij de IND heeft ingestemd met behandeling met voorrang onder meer zaken zijn waarin gezinsleden een levensbedreigende ziekte hebben en dringend medische behandeling nodig hebben die niet beschikbaar is in het land waar zij wonen. Het gaat daarbij onder meer om gezinsleden die behandeling nodig hebben voor ziekten zoals kanker, die een pacemaker nodig hebben, of die verwondingen hebben als gevolg van bombardementen. In aanvulling daarop kan de IND bij zaken waarbij kinderen betrokken zijn verzoeken om behandeling met voorrang inwilligen, ook als geen sprake is van ernstige medische omstandigheden, als een kind zeer jong of ernstig getraumatiseerd is, of in een situatie verkeert waarin degene die de zorg over het kind heeft ernstig ziek is, niet langer in staat is het te verzorgen of binnen afzienbare tijd zal sterven. Het gebrek aan beleid op dit gebied betekent dat geen beroep mogelijk is indien het verzoek om behandeling met voorrang wordt afgewezen.

AANBEVELINGEN:

BEHANDELING MET VOORRANG

Met betrekking tot de procedure voor een verzoek tot behandeling met voorrang van urgente aanvragen voor gezinshereniging:

15.

beveelt UNHCR de IND aan om in de Vreemdelingencirculaire duidelijk en beknopt beleid op te nemen aangaande het indienen van verzoeken om behandeling met voorrang. In het licht van de specifieke verplichtingen van staten op grond van artikel 10 van de Verklaring inzake de Rechten van het Kind om over gezinsherenigingsaanvragen te beslissen “op een positieve, humane en snelle manier”, en in het licht van de beginselen van behoorlijk bestuur, transparantie, onpartijdigheid, proportionaliteit en rechtszekerheid, naast de belangen van het kind, dient dit beleid met name criteria te bevatten die van toepassing zijn op situaties waarbij alleenstaande kinderen, andere kwetsbare kinderen en gezinnen met minderjarige kinderen betrokken zijn. UNHCR beveelt tevens aan dat de criteria in dit beleid voor behandeling met voorrang ook zien op gezinsleden die in gevaarlijke of levensbedreigende situaties verkeren, zoals minderjarige kinderen die vastzitten in een conflictgebied.

Financiering van het gezinsherenigingsproces en ondersteuning door VWN

Vluchtelingen die zich willen herenigen met hun gezin in Nederland moeten manieren zien te vinden om de aanzienlijke kosten te kunnen voldoen. Uit het onderzoek kwamen talrijke kosten naar voren, waaronder vergoedingen voor het indienen van aanvragen indien vluchtelingen hun aanvraag niet binnen drie maanden kunnen indienen; kosten voor vertalingen en notariskosten; uitreisvisa/boetes; reis- en verblijfkosten om een ambassade/consulaat te bereiken; en reiskosten naar Nederland.

Een door VWN beheerd vluchtelingenfonds biedt financiële ondersteuning om bepaalde kosten te dekken, maar vluchtelingen hebben vaak schulden als gevolg van deze gestapelde kosten. Hoewel de kosten

de vluchtelinggezinnen niet lijken af te schrikken om zich te herenigen, kunnen ze een negatieve invloed hebben op het genieten van het gezinsleven en na hereniging nog steeds invloed hebben op de integratie.

AANBEVELINGEN:

FINANCIERING VAN HET GEZINSHERENIGINGSPROCES EN ONDERSTEUNING DOOR VWN

Om te voorkomen dat de stapeling van kosten het doel van de Gezinsherenigingsrichtlijn, om gezinshereniging en de effectiviteit daarvan te bevorderen, niet ondermijnt:

16.

verwelkomt UNHCR de hulp van VWN bij het verlenen van financiële steun voor een deel van de uitgaven van vluchtelingen tijdens de nareisprocedure, maar beveelt UNHCR aan dat de overheid, ngo's en de private sector samenwerken om extra middelen te verstrekken om de kosten van vliegtickets te vergoeden wanneer vluchtelingen niet in staat zijn om deze kosten te betalen, en om de kosten voor vertalingen tot een minimum te beperken. Ook wordt aanbevolen dat procedures bij Nederlandse ambassades/consulaten worden vereenvoudigd om het aantal en de duur van bezoeken te verminderen, en daarmee de kosten die met dit deel van de procedure gepaard gaan.

17.

beveelt UNHCR aan dat de Nederlandse overheid, in samenwerking met andere EU-lidstaten en UNHCR, landen die vluchtelingen opvangen in regio's van herkomst oproept om af te zien van de vereisten voor exitvisa, vergoedingen en/of boetes die soms worden opgelegd aan gezinsleden die naar Nederland (en andere EU-landen) reizen in het kader van gezinshereniging.

Toekenning van status aan gezinsleden

Gezinsleden die aankomen in Nederland krijgen dezelfde status en rechten als de gezinshereniger. Ze ontlene die status aan de gezinshereniger, wat betekent dat de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken indien de gezinsband wordt verbroken na aankomst van het gezinslid in Nederland. Dit kan problemen opleveren voor gezinsleden, vooral bij slachtoffers van huiselijk geweld of gezinsleden die het risico lopen aan dat geweld bloot te worden gesteld.

Momenteel kan een gezinslid dat het risico loopt dat de gezinsband wordt verbroken (bijvoorbeeld door echtscheiding) zelfstandig asiel aanvragen. De IND zal het verzoek daartoe op zijn eigen merites beoordelen. De andere optie is dat het gezinslid wacht op de intrekkingzitting om aldaar zijn/haar redenen voor verlening van asiel voor te leggen. De IND beoordeelt de zaak opnieuw en kan vervolgens besluiten een vergunning aan het gezinslid te verstrekken.

De IND heeft ook de mogelijkheid om familieleden die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, mensenhandel, (seksuele) uitbuiting en/of eengerelateerde misdrijven te beschermen. Indien het gezinslid een van deze kwesties aan de orde stelt, zal de IND het gesprek met deze persoon aangaan en, op basis van een individuele beoordeling, eventueel besluiten om het gezinslid een humanitair visum te geven.

AANBEVELINGEN:

TOEKENNING VAN STATUS AAN GEZINSLEDEN

Om de risico's te verminderen waaraan gezinsleden in misbruikrelaties kunnen worden blootgesteld:

18.

beveelt UNHCR aan dat de verblijfsstatus van het gezinslid onafhankelijk is van die van de gezinshereniger en, bij gebreke daarvan, dat de IND ervoor zorgt dat gezinsleden worden geïnformeerd over de mogelijkheid om zelfstandig asiel aan te vragen en over mogelijke alternatieve statussen die voor hen beschikbaar zijn, en dat gebruik wordt gemaakt van dergelijke statussen om ervoor te zorgen dat Nederland zijn verplichtingen nakomt om huiselijk geweld en andere vormen van misbruik en uitbuiting aan te pakken.

DE ROL VAN VWN, ADVOCATEN EN ANDEREN IN DE NAREISPROCEDURE

De rol van VWN

In bijna alle gezinsherenigingszaken met vluchtelingen zijn het **vrijwilligers van VWN** die tijdens de procedure **advies en juridische bijstand** verlenen aan vluchtelingen. VWN, advocaten en anderen uitten hun bezorgdheid over de opleiding van VWN-vrijwilligers, wier aantal aanzienlijk is toegenomen met de toename van asiel- en gezinsherenigingsaanvragen in de afgelopen jaren. Hoewel sommige vrijwilligers zich zorgen maakten, vonden verschillende de training voldoende.

De ondersteuning door VWN-vrijwilligers bij het verzamelen van de vereiste documentatie om identiteit en gezinsbanden te onderbouwen bleek een essentieel onderdeel van het proces, naast het opstellen van brieven, indien nodig, om uit te leggen waarom documentatie ontbreekt. Wanneer de IND constateert dat er nog steeds documentatie ontbreekt, stuurt de IND een brief waarin de aanvrager de mogelijkheid wordt geboden de ontbrekende stukken alsnog te verstrekken. VWN-vrijwilligers spelen ook hier weer een belangrijke rol bij het voorbereiden van de reactie, die binnen vier weken moet worden verzonden.

In de loop van het onderzoek ontstond de zorg dat de antwoorden van VWN-vrijwilligers te vaak leidden tot een afwijzing van de aanvraag, dus stuurde UNHCR een vragenlijst naar VWN-vrijwilligers en advocaten om de redenen hiervoor te achterhalen. Sommigen waren van mening dat hulp die steunt op vrijwilligers onvoldoende garanties biedt voor afdoende juridische ondersteuning bij de aanvraag en dat bij VWN-vrijwilligers een te grote verantwoordelijkheid terechtkomt. Andere factoren die naar boven kwamen, waren de strakke deadlines die van toepassing waren, een strikte interpretatie van het beleid, de hoge mate van detailinformatie die vereist werd, de bewijslast voor de gezinshereniger om uit te leggen waarom hij/zij niet verantwoordelijk is voor het ontbreken van documentatie en meningsverschillen betreffende documentatievereisten in bepaalde landen van herkomst. Aanbevelingen hielden onder meer in dat voldoende tijd en middelen voor het onderzoek moeten worden ingeruimd, het aanhalen van openbare bronnen over de beschikbaarheid van

officiële documentatie in het land van herkomst en het dubbel controleren van persoonlijke informatie als weergegeven op het aanvraagformulier, inclusief een vergelijking met het verslag van het asielgesprek.

De rol van advocaten

Advocaten raken in het algemeen pas betrokken bij nareisprocedures bij een beroepszaak tegen een afwijzing van de IND. In een procedure in eerste aanleg kunnen vluchtelingen alleen aanspraak maken op **juridische rechtsbijstand** indien een advocaat de aanvraag feitelijk of juridisch complex acht en de vluchteling niet in staat is om voor benodigde juridische bijstand of wettelijke vertegenwoordiging te betalen.

Wat betreft voorstellen die in 2016 en 2017 zijn gedaan om door de overheid gefinancierde rechtsbijstand in het kader van asielprocedures te beperken worden in de studie zorgen geuit over de mogelijke problemen die dit bij gezinshereniging kan veroorzaken. Juridisch advies over het belang van het verstrekken van alle details van alle gezinsleden tijdens de asielprocedure en de noodzaak om gezinsherenigingsverzoeken in te dienen binnen drie maanden na het verlenen van internationale bescherming kan van cruciaal belang zijn voor het succes van een gezinsherenigingsaanvraag. Hoewel dit advies in principe ook door VWN-vrijwilligers wordt gegeven, verdwijnt met het schrappen van rechtsbijstand tijdens de asielprocedure in eerste aanleg een gezaghebbende aanvullende advieslaag. Dat zou kunnen leiden tot praktische problemen in de verificatie van identiteit en de afgifte van een reguliere machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) die reizen naar Nederland mogelijk maakt, en/of een uitreisvisum.

In de studie wordt het belang van het waarborgen van de kwaliteit van initiële aanvragen benadrukt, gegeven de complexiteit van het proces en het belang van een grondig onderbouwde verklaring waarom het ontbreken van bepaalde documenten niet aan de vluchteling kan worden toegeschreven. De conclusie is dat deze kwaliteit zal bijdragen aan de effectiviteit van het advies, de vertegenwoordiging en de ondersteuning door ngo's, advocaten en andere actoren tijdens de procedure. Door te investeren in het begin van het proces in rechtsbijstand (in de asielprocedure) en andere vergelijkbare

ondersteuning kan de noodzaak tot het voeren van beroepszaken worden verminderd en kan zowel de duur van de nareisprocedure als de periode waarin gezinsleden van elkaar gescheiden zijn worden verkort.

Andere actoren

Andere actoren die in Nederland betrokken zijn bij de nareisprocedure zijn onder meer **Nidos**, dat voogden heeft die een cruciale rol spelen in het ondersteunen van alleenstaande minderjarige vluchtelingen. **Defence for Children** biedt juridische ondersteuning bij gezinsherenigingszaken waarbij kinderen betrokken zijn. De rol van het **Rode Kruis** bestaat vooral uit het traceren van gezinsleden – een essentieel onderdeel van gezinshereniging – en het bieden van praktische ondersteuning.

AANBEVELINGEN:

ROL VAN VWN, ADVOCATEN EN ANDERE ACTOREN

Om vluchtelingen in staat te stellen hun aanvraag voor gezinshereniging op effectieve wijze in te dienen en waarborgen te kunnen geven wat betreft de doeltreffendheid van het advies, de vertegenwoordiging en de ondersteuning door ngo's, advocaten en andere actoren:

19.

beveelt UNHCR aan dat vluchtelingen worden ondersteund door getrainde vrijwilligers en/of professionals die de juiste expertise en kennis hebben van nareisprocedures en zaken betreffende de bescherming van vluchtelingen, of dit nu advocaten, juridisch adviseurs of actoren uit het maatschappelijk middenveld zijn. UNHCR beveelt daarom aan dat de training voor VWN-vrijwilligers sneller na hun aanstelling wordt aangeboden, dat opfris-/bijscholingscursussen vaker worden gegeven, aangezien zowel beleid als vrijwilligers in de loop van de tijd veranderen, en dat de samenwerking tussen VWN-vrijwilligers en advocaten in een zo vroeg mogelijk stadium wordt bevorderd.

VERWERKING VAN GEZINSHERENIGINGSAANVRAGEN IN HET BUITENLAND

Vereiste van bestendig verblijf

Een vereiste in de procedure voor gezinshereniging is dat gezinsleden naar een Nederlandse ambassade/consulaat afreizen voor het indienen van documenten, het voeren van een identificerend gehoor, het ondergaan van een DNA-test en/of het ophalen van een visum voor Nederland. Hiervoor moeten ze zich begeven naar een ambassade/consulaat in ofwel hun land van herkomst, ofwel in een buurland ofwel in een ander land. Wanneer dat laatste van toepassing is, moeten zij daar “bestendig verblijven”.

Van het **vereiste van bestendig verblijf** kan worden afgezien om dringende humanitaire redenen, maar het gezinslid moet een reden geven waarom hij/zij niet rechtmatig verblijft in het land waar hij/zij op dat moment is. In het onderzoek wordt gesteld dat met deze vereiste onvoldoende rekening wordt gehouden met de vaak extreem moeilijke en preciaire omstandigheden waarvoor gezinsleden van vluchtelingen zich gesteld zien. Als ze in hun land van herkomst blijven, is daar mogelijk geen Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging, vooral als er een voortslepend conflict is, wat hen vervolgens verplicht om naar een ander land te reizen, veelal een buurland, onder vaak verraderlijke en preciaire omstandigheden, zonder dat zij daar zelf schuld aan hebben. Als gezinsleden zelf al zijn gevlucht voor vervolging of conflict en zich in een land van asiel in de regio bevinden - al dan niet een buurland - hebben ze dat land mogelijk illegaal moeten binnenreizen en kunnen ze zich niet bij de autoriteiten melden om hun verblijf te laten legaliseren, uit angst te worden uitgezet.

Gevallen die tijdens het onderzoek naar voren kwamen, toonden de preciaire en gevaarlijke situaties aan waarin gezinsleden, waaronder soms jonge kinderen, genoodzaakt zijn zichzelf bloot te stellen als gevolg van het vereiste van een bestendig verblijf in een niet-buurland. Deze zaken betreffen vaak Somalische gezinsleden. Ze hebben ertoe geleid dat gezinnen gescheiden blijven en/of dat kinderen in hun eentje in een land van asiel wonen. Hoewel deze praktijk in de afgelopen jaren is verbeterd, zijn tijdens het onderzoek enkele recente gevallen geconstateerd

die suggereren dat vanwege onduidelijk beleid de toepassing van de vereiste van bestendig verblijf niet uniform lijkt te zijn. Zoals de IND in de loop van het onderzoek heeft opgemerkt, is het bestendige verblijfsvereiste niet van toepassing op gezinsleden in buurlanden, en wanneer deze wel van toepassing is (voor niet-buurlanden), wordt ze terzijde geschoven zolang er een reden is waarom men geen bestendig verblijf in het land van asiel heeft. Als echter geen reden wordt aangevoerd, kan de IND niet afzien van dit vereiste.

AANBEVELING:

VEREISTE VAN BESTENDIG VERBLIJF

Wat betreft het vereiste van bestendig verblijf, gegeven het feit dat veel familieleden van gezinsherenigers zelf in een preciaire situatie verkeren en/of vluchtelingen zijn in een ander asieland en dat zij niet verantwoordelijk zijn voor de afwezigheid van een Nederlandse ambassade/consulaat in een bepaald land en mogelijk niet in staat zijn om een bestendig verblijf te realiseren:

20.

beveelt UNHCR aan dat de Nederlandse overheid bestendig verblijf niet langer als vereiste stelt voor gezinsleden van gezinsherenigers, anders dan bij gezinsleden die om hereniging met immigranten verzoeken, in het licht van de specifieke omstandigheden en bijzondere moeilijkheden die gezinsleden van vluchtelingen mogelijk hebben ondervonden voor en na het verlaten van hun land van herkomst, ook als gevolg van het vereiste om naar een Nederlandse ambassade in een ander land te reizen.

Illegale grensovergang en reizen naar ambassades

Het onderzoek bracht gevallen naar voren waarin gezinsleden van vluchtelingen geen andere keuze hadden dan illegaal een grens over te steken om een Nederlandse ambassade/consulaat te bereiken. Ook werden zij blootgesteld aan gevaren op dergelijke reizen, waaronder reizen door conflictgebieden, illegale grensovergangen, afpersing en detentie. Soms moesten ze meerdere reizen maken en grenzen oversteken ten behoeve van nader onderzoek. De

situatie van alleenstaande vrouwen, moeders met kinderen, alleenstaande minderjarigen en personen met een handicap of gezondheidsproblemen was in het bijzonder zeer precair. Eén probleem dat aan de oppervlakte kwam, betrof Syriërs aan de Syrisch-Turkse grens die probeerden toegang te krijgen tot de Nederlandse ambassade of het Nederlandse consulaat in Turkije om documenten in te dienen, identificerende gehoren bij te wonen en/of visa op te halen.

AANBEVELING:

REIZEN NAAR AMBASSADES

Om de onzekerheid en potentiële gevaren in verband met reizen naar ambassades te verminderen die gezinsleden van vluchtelingen aan grote risico's kunnen blootstellen, en om het proces efficiënter in te richten:

21.

beveelt UNHCR de IND en de ambassades aan om manieren te vinden om het aantal benodigde bezoeken aan ambassades te verminderen en andere mogelijkheden te onderzoeken om het proces te vergemakkelijken, zoals het vergroten van de inspanningen om ervoor te zorgen dat afspraken dichterbij kunnen plaatsvinden en gebruik te maken van videoconferencing.

De rol van Nederlandse ambassades/consulaten

Uit het onderzoek bleek dat de verschillende functies van ambassades/consulaten kunnen leiden tot een opeenstapeling van vertragingen. Dit betekent dat het proces bij ambassades die veel aanvragen behandelen maanden kan duren.

Volgend op problemen in het verleden met **interviews met kinderen** op ambassades/consulaten bracht de IND in 2015 een Werkinstructie over dit onderwerp uit. Het onderzoek leidde echter tot aanhoudende bezorgdheid over de kwaliteit van de interviews, vooral wat betreft inschatting van leeftijd, en het feit dat onvoldoende vragen worden gesteld om daarvan een goede inschatting te kunnen maken. Twee andere problemen die naar voren kwamen, zijn: een **gebrek aan beëdigde tolken op ambassades** en het feit dat

gezinsleden geen verslag van het gesprek ontvangen nadat het heeft plaatsgevonden. Het verslag wordt alleen bij de beslissing op de aanvraag gevoegd, wat betekent dat gezinsherenigers geen mogelijkheid hebben om correcties of aanvullingen op het verslag in te dienen. Dit kan met name belangrijk zijn als de gegeven interpretatie niet van voldoende kwaliteit is of in het Engels is opgesteld voordat deze in het Nederlands werd vertaald. Hoewel vluchtelingen een nieuwe aanvraag kunnen indienen met nieuwe documentatie of informatie, betekent dit dat gezinnen langer gescheiden blijven en dat de werkbelasting van de IND groter wordt.

AANBEVELINGEN:

DE ROL VAN NEDERLANDSE AMBASSADES/CONSULATEN

Met betrekking tot identificerende gehoren:

22.

beveelt UNHCR aan dat de Nederlandse overheid transparanter is over de criteria voor het voeren van identificerende gehoren, in welke gevallen ze nodig zijn en hoe ze moeten worden gevoerd.

23.

beveelt UNHCR aan dat voldoende procedurele waarborgen worden geboden, gelijkwaardig aan die welke gelden voor gezinsherenigers in Nederland, om te zorgen voor een eerlijke en efficiënte procedure bij identificerende gehoren op ambassades, onder meer door ervoor te zorgen dat gezinsherenigers en gezinsleden de juiste informatie krijgen over de nareisprocedure in het algemeen en over het doel van het identificerend gehoor in het bijzonder, op een manier die zij kunnen begrijpen en voldoende tijdig van tevoren, zodat zij zich voldoende kunnen voorbereiden op het gesprek; door te zorgen voor toegang tot een kwalitatief goede en onafhankelijke interpretatie; en door training en beoordeling van gesprekken om ervoor te zorgen dat ze onder meer kindvriendelijk zijn en rekening houden met gender.

24.

beveelt UNHCR aan dat het verslag van het gesprek tijdig en in elk geval voordat de beslissing wordt genomen aan de gezinshereniger en gezinsleden wordt verstrekt, zodat zij indien nodig correcties en aanvullingen op het verslag kunnen aanbrengen. Bovendien moeten bij voorkeur standaard werkprocedures worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat deze procedurele waarborgen correct worden toegepast en moet er een duidelijke klachtenprocedure zijn zodat vluchtelingen een klacht kunnen indienen wanneer een identificerend gehoor of het verslag daarvan onjuist blijkt te zijn.

Samenwerking met IOM, UNHCR en met andere staten

Door de praktische hulp bij gezinshereniging die de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) aan gezinnen van vluchtelingen biedt en, bijvoorbeeld, ook door middel van een project waarin IOM namens de Nederlandse overheid in Beiroet DNA-monsters van gezinsleden verzamelt, kwam het onderzoek uit bij kwesties waarbij zowel IOM als UNHCR ondersteuning kunnen bieden. In het onderzoek wordt bijvoorbeeld gesuggereerd dat UNHCR mogelijk - afhankelijk van de omstandigheden en de capaciteit van de betrokken vestiging - hulp kan bieden bij DNA-bemonstering; videogesprekken kan organiseren met familieleden die geen toegang hebben tot een Nederlandse ambassade/consulaat of voor wie reizen daarnaartoe problematisch is; transport kan regelen van documenten van gezinsleden naar ambassades; de authenticiteit van door UNHCR uitgegeven documenten kan verifiëren; Nederlands overheids personeel in vluchtelingenkampen kan ontvangen om te voorkomen dat kwetsbare vluchtelingen lange afstanden naar hoofdsteden moeten afleggen.

Nederland heeft in het verleden al mogelijkheden onderzocht voor gezamenlijke activiteiten met andere EU-ambassades/consulaten op het gebied van gezinshereniging. Het onderzoek komt met verdere mogelijkheden voor dergelijke samenwerkingen met Europese staten.

AANBEVELINGEN:

SAMENWERKING MET ANDERE ACTOREN

Om het verloop van de nareisprocedures efficiënter te maken en het aantal dure, langdurige en potentieel gevaarlijke reizen te verminderen die gezinsleden moeten maken om ambassades/consulaten te bereiken:

25.

beveelt UNHCR aan dat de IND mogelijkheden onderzoekt om zijn samenwerking met UNHCR en IOM te versterken, mogelijk zoals hierboven uiteengezet, zowel daar waar ambassades/consulaten te maken krijgen met verhoogde werkdruk bij gezinsherenigingsaanvragen als wanneer de veiligheid of andere omstandigheden betekenen dat Nederland niet in staat is om consulaire diensten te verlenen.

26.

beveelt UNHCR aan dat de Nederlandse overheid samen met andere EU-lidstaten werkt aan de ontwikkeling van gezamenlijke of gebundelde administratieve ondersteuning door de EU in landen buiten de EU, voortbouwend op het eerdere onderzoek naar de mogelijkheid om een facilitair centrum te delen, en dat het met lidstaten van de EU en de Europese Economische Ruimte (EER) onderzoek doet naar verdere vereenvoudiging van de nareisprocedure. Tegen deze achtergrond beveelt UNHCR het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan om een nieuwe beoordeling te maken van de mogelijkheid om identificerende gehoren te voeren, DNA-tests uit te voeren en/of machtigingen tot voorlopig verblijf (MVV's) af te geven vanuit een gezamenlijk facilitair centrum of vanuit ambassades/consulaten van andere EU-lidstaten, mogelijk via een externe dienstverlener. Dit zou in het belang zijn van de betrokken kinderen en zou voorkomen dat gezinsleden onnodige risico's moeten nemen om een ambassade/consulaat te bereiken.

