

Vergaderjaar 2012–2013

33 293

## Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening

B

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD<sup>1</sup>

Vastgesteld 11 juni 2013

Het voorbereidend onderzoek geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### 1. INLEIDING

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij beoordelen het positief dat niet langer nationale gronden een rol spelen bij de beoordeling van asielprocedures, maar dat volstaan wordt met het toetsen aan Europese en internationaal-verdragsrechtelijke verplichtingen. Met dit wetsvoorstel wordt een belangrijke invulling gegeven aan het Programma Stroomlijning van Toelatingsprocedures. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening. Zij hebben ook kennisgenomen van de uitvoerige behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, zowel schriftelijk als mondeling. Zij hebben nog een vraag over de voorgenomen legesheffingen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in de aanpassingen van de Vreemdelingenwet 2000 ter herschikking van de beschermingsgronden. Zij hebben slechts enkele vragen.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), De Vries (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA) (*voorzitter*), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaff (PVV) (*vicevoorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD), Swagerman (VVD), Gerkens (SP)

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het vereenvoudigen van de procedure is een goede zaak, waar deze leden graag steun aan geven. Wel mogen vereenvoudiging en bespoediging niet leiden tot onzorgvuldigheid. De doorlooptijd is nu zo kort dat de kans op fouten groter is geworden. Deze leden hebben enige vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat de gronden waarop asiel voor bepaalde tijd wordt verleend, zoals vastgelegd in artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000, in lijn brengt met Europese gronden voor bescherming opgenomen in de richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft. Daarmee wordt een volgende stap gemaakt in de harmonisering van een Europees asielbeleid op basis van het EVRM. Dit wetsvoorstel is onderdeel van de Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures uit 2011 en heeft betrekking op het beschikbaar maken van de asielgerelateerde toelatingsgronden. Ook wordt een vereenvoudiging voorgesteld van de procedure ten behoeve van de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan nareizende gezinsleden en biedt dit wetsvoorstel een grondslag voor het heffen van leges voor verblijfsdocumenten. De leden van de fractie van D66 hebben enkele vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben een aantal vragen over de noodzaak, wenselijkheid en effectiviteit van het voorstel. Het wetsvoorstel behelst, kort gezegd, het schrappen van de nationale asielgronden uit de Vreemdelingenwet en het ambtshalve verlenen van een afgeleide asielvergunning aan familieleden van asielstatushouders.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

## **2. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVORSTEL**

### *2.1. Algemeen*

In de Europese Unie wordt gemiddeld 27% van de asielaanvragen toegekend, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Na Portugal kent Nederland in de Europese Unie het hoogste aantal toekenningen, namelijk 45% van de asielaanvragen. Het asielbeleid van de Europese Unie wordt, c.q. is thans in hoge mate geharmoniseerd. Waarop is het streven uiteindelijk gericht? Is het streven dat alle lidstaten bij een geharmoniseerd asielbeleid wat betreft toekenningen voldoen aan het Europese gemiddelde? Wat is het streven van de regering?

Het wetsvoorstel voorziet erin dat de asielaanvrager binnen 6 weken zijn eigen medisch dossier moet samenstellen. In de praktijk blijkt dat het lastig is om in die periode alle gegevens van de diverse artsen te verkrijgen. Hoe wil de regering waarborgen dat deze termijn niet zal leiden tot onvolledige dossiers buiten de schuld van de aanvrager om? Heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hierover overleg gehad met zijn verantwoordelijke collega(s)? Graag ontvangen de leden van de **SP**-fractie een nadere toelichting.

De leden van de fractie van **GroenLinks** wijzen erop dat het verblijfsrecht op asielgerelateerde gronden van een aantal categorieën vreemdelingen, zoals de verwesterde meisjes of getraumatiseerde asielzoekers, als reguliere verblijfsgrond zal worden aangemerkt. Tegelijk met deze verschuiving zal de IND bij de behandeling van het asielverzoek ambts-

halve toetsen of ook aan deze reguliere gronden is voldaan of dat een reguliere verblijfsvergunning op grond van schrijnendheid dient te worden verleend. Impliceren beide keuzes niet een gedeeltelijke loslating van het uitgangspunt van de waterscheiding tussen regulier en asiel? Heeft de regering de consequenties van dit loslaten voor de procedurele vreemdelingenrechtelijke bepalingen doordacht? Volgens de regering zullen procedures kunnen worden voorkomen door de humanitaire en reguliere gronden te betrekken bij de behandeling van het asielverzoek. Acht de regering voorstelbaar dat dergelijke gronden niet onmiddellijk in de Algemene Asielprocedure aan de orde zijn of herkend worden? Kan de regering exact aangeven op welke gronden de IND ambtshalve toetst bij de beoordeling van een asielverzoek? Volgens de regering worden elementen met betrekking tot schrijnendheid die in een later stadium worden ingediend op grond van de nova-criteria beoordeeld. Betekent dit dat het niet alleen om een ambtshalve toets gaat, maar dat de asielzoeker geacht wordt alle relevante argumenten en gegevens met betrekking tot reguliere gronden in te brengen bij de indiening van zijn asielverzoek? Zo ja, wat is er dan nog over van de door de regering gekoesterde waterscheiding?

#### 2.1.1. Gelijkschakeling van gronden voor toelating met internationale verplichtingen

De nationale gronden voor asielverlening worden geschrapt, omdat deze niet meer noodzakelijk zijn als gevolg van Europese en internationaal-verdragsrechtelijke ontwikkelingen, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Met het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures wordt beoogd te voorkomen dat asielzoekers alsnog gaan doorprocederen. Valt een dergelijke ontwikkeling inderdaad te voorzien? Kan de regering dit onderbouwen?

De regering stelt dat de toegevoegde waarde van de nationale asielgronden is afgenomen, aangezien collectieve elementen in het asielrelaas onder invloed van het EVRM en het EU-recht een steeds nadrukkelijker rol zijn gaan spelen. Dit wordt geïllustreerd met een tabel waaruit blijkt dat er in de laatste jaren meer a- en b- en minder c- en d-vergunningen worden verstrekt. Daarmee is volgens de leden van de **CDA**-fractie nog niet gezegd dat de nationale asielgronden niets meer toevoegen. Dit betekent dat (nog) niet is aangetoond dat deze nationale gronden niet (meer) nodig zijn. Kan de regering aangeven waarom daarvan toch sprake zal zijn? Zien de aan het woord zijnde leden het goed, dan behelst de Kwalificatierichtlijn slechts minimumnormen en biedt deze expliciet ruimte voor nationale gronden voor bescherming.

De nationale gronden voor asielverlening, neergelegd in onderdelen c en d van artikel 29 Vreemdelingenwet komen met dit wetsvoorstel te vervallen, zo stellen de leden van de fractie van **D66** vast. Onderdeel c bevat de toelating op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, en onderdeel d bevat de toelating op grond van categoriaal beleid. De relevantie van onderdeel c en d is afgenomen omdat er Europese jurisprudentie is ontwikkeld. Het aantal vergunningen verleend op grond van onderdeel c neemt steeds meer af en bedraagt nu nog 4% van het aantal verleende vergunningen. Voor de regering is dit een extra argument om onderdeel c af te schaffen. Deze leden erkennen dat naar aanleiding van deze gegevens de relevantie van onderdeel c afneemt, maar willen ook waken voor de gevolgen voor de 4% zaken die nu onderdeel c vallen en na wetwijziging niet meer. Hoe schat de regering de juridische gevolgen in voor de groep van 4%? Kan de regering toelichten waarom deze 4% niet onder andere jurisprudentie vallen of onder onderdeel a en b van artikel 29?

Éen van de hoofdargumenten van de regering voor deze wetswijziging is dat met de implementatie van de gewijzigde Richtlijn langdurig ingezetenen (Richtlijn 2011/51/EU) het uniforme statusstelsel onhoudbaar wordt, omdat de beschermde op nationale gronden niet onder de reikwijdte van deze richtlijn vallen. Dit zou als gevolg hebben dat houders van een vergunning op de c- of d-grond een belang hebben om door te procederen voor een status op grond a of b, omdat zij hiermee wel een recht verkrijgen op toekenning van de status van langdurig ingezetene. De leden van de fractie van **GroenLinks** willen van de regering weten waarom ze er niet voor heeft gekozen om dit probleem op een andere manier op te lossen, namelijk door vergunninghouders op de c- en d-grond niet na vijf jaar verblijf voortgezet verblijf op regulier gronden te verlenen. In dat geval zouden zij op grond van artikel 4 lid 1 van de richtlijn vanzelf onder de reikwijdte van de richtlijn vallen, waarmee ook het procedurele belang zou zijn weggevalen. Was dat niet een veel meer voor de hand liggende oplossing geweest? Niet voor niets noemde voormalig staatssecretaris Albayrak dit als oplossing ten tijde van de onderhandelingen over uitbreiding van de reikwijdte van Richtlijn 2003/109/EG.

Een dergelijke keuze zou recht doen aan het doel van de Richtlijn langdurig ingezetenen om de integratie van langdurig verblijvende derdelanders te bevorderen door hun rechten zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij die van Unieburgers. Als reden voor de nu gekozen oplossingsrichting verwijst de regering impliciet naar de jurisprudentie met betrekking tot artikel 15c Kwalificatierichtlijn en noemt ze het bezwaar van het loslaten van de waterscheiding. Hierboven hebben de leden van de fractie van GroenLinks al aangegeven dat die waterscheiding met het voorstel juist nog meer diffuus wordt. Erkent de regering daarnaast dat het Europese recht het leerstuk van de waterscheiding niet kent (denk bijvoorbeeld aan de gewijzigde Richtlijn langdurig ingezetenen, de bepalingen over vluchtelingen in de Gezinsherenigingsrichtlijn en de jurisprudentie van het EHRM over de toepassing van artikel 8 EVRM bij aanvragen van vluchtelingen)? Is de handhaving van de waterscheiding wel vol te houden bij de naleving van het Europese recht en wat zou daarvan de meerwaarde zijn?

Graag wensen de leden van de fractie van GroenLinks van de regering te vernemen waarom de implementatie van Richtlijn 2011/51/EU nog niet is voltooid. Hoewel de implementatiedatum in mei 2013 is verstreken, is het wetsvoorstel tot implementatie pas in maart 2013 bij de Tweede Kamer ingediend. Graag vernemen deze leden de precieze redenen voor deze vertraging. De regering heeft de Kamer immers al keer op keer beterschap beloofd en laten weten dat middels stappenplannen en monitoringsprocedures vertragingen zouden worden voorkomen.

Een ander argument om de nationale beschermingsgronden op te heffen, is dat volgens de regering het Europese asielbeleid heeft geleid tot een toename van het aantal toekenningen op internationale beschermingsgronden. De leden van de fractie van GroenLinks betwijfelen of dit de noodzaak tot nationale vormen van bescherming volledig wegneemt. Acht de regering het niet voorstelbaar dat er groepen of individuele gevallen zullen blijven bestaan die niet precies voldoen aan de internationaalrechtelijke normen, maar niettemin bescherming behoeven? Zou dat ook niet een reden zijn waarom 21 van de 22 door het EMN (Europees Migratienetwerk) onderzochte lidstaten een vorm van nationale bescherming hebben ontwikkeld en behouden, zo blijkt uit het betreffende onderzoek van 2010? Zou dat niet tevens één van de redenen kunnen zijn waarom de Kwalificatierichtlijn slechts minimumnormen biedt, en zo de ruimte laat voor nationale beschermingsgronden? De ACVZ wijst erop dat het Hof

van Justitie in de zaak Duitsland v. B. en D. (C-57/09 en C-101/09) artikel 3 van de Richtlijn expliciet zo heeft uitgelegd.

Was het, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie, niet beter geweest om de twee nationale beschermingsgronden niet te schrappen of maar gedeeltelijk te schrappen, nu niet alle daardoor bestreken gevallen onder jurisprudentiële ontwikkelingen en de overige gronden vallen? De regering bevestigt dat het hier om een aanscherping van beleid gaat, maar geeft aan dat het een buitengewoon klein deel van de aanvragen betreft. Kan de regering aangeven waarom zij een aanscherping van het beleid desalniettemin noodzakelijk acht?

Kan de regering deze leden een preciezere inschatting geven van het aantal nu gegronde verzoeken dat door het wegvallen van de twee gronden niet meer zal worden toegewezen?

2.1.2. Herinrichting van het beleid inzake klemmende redenen van humanitaire aard

#### *Traumatabeleid*

De leden van de **CDA**-fractie wijzen erop dat de Adviescommissie vreemdelingenrecht van de NOVA aangeeft dat een verblijfsvergunning op grond van traumata doorgaans juist wordt verleend aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen op wie de negatieve aandacht van de autoriteiten van het land van herkomst niet persoonlijk was gericht, of die niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij ook voor de toekomst een individueel risico lopen. Daarbij wordt erop gewezen dat ernstig getraumatiseerde mensen minder goed in staat zijn om consistent te verklaren over hetgeen hen is overkomen. Volgens de genoemde Adviescommissie heeft het traumatabeleid om die reden een belangrijke vangnetfunctie, die is gestoeld op de c-grond van artikel 29 Vreemdelingenwet 2000. De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne de mening van de regering over deze stellingname.

Bij asielzoekers die uit een traumatische omgeving komen, vaak uit een land waar de overheid gewantrouwd wordt, is het niet ongebruikelijk dat niet alle feiten meteen op tafel komen. Ook kunnen er door de werkdruk en snelheid van de procedure fouten worden gemaakt door de advocaat. De vrees van de leden van de **SP**-fractie is dat dit leidt tot een toename van bezwaren en uiteindelijk zal leiden tot een opeenstapeling van procedures, juist dat wat men zou willen voorkomen. Kan de regering toelichten hoe zij denkt dat deze veel te snelle procedure niet zal leiden tot onzorgvuldige inachtneming van de problematiek van de asielzoeker?

Met dit wetsvoorstel wordt het traumatabeleid in Nederland beëindigd, omdat dit overbodig is geworden door ontwikkelingen in internationale jurisprudentie en de harmonisering van het Europees asielbeleid. Voorts stelt de regering dat deze bepaling nog weinig toegevoegde waarde heeft, omdat asielaanvragen door traumatiserende gebeurtenissen reeds vallen onder onderdelen a en b, op basis van vervolging en/of ernstige schade. De regering verwacht dat slechts een beperkte groep benadeeld wordt met de afschaffing van het traumatabeleid. De leden van de fractie van **D66** krijgen graag inzicht van de omvang deze groep. Tevens menen zij dat ook een kleine groep een beroep moet kunnen doen op passende wetgeving. Deze leden waken voor zogenaamde mazen in de wet. Hoe beoordeelt de regering de gevolgen van de afschaffing van het traumatabeleid in relatie tot de juridische mogelijkheden voor deze beperkte groep?

Het traumatabeleid voorziet in de behoefte om bescherming te bieden aan personen die hun land van herkomst ontvlucht zijn vanwege een aantal limitatief opgesomde traumatiserende gebeurtenissen, zoals marteling en verkrachting. De regering stelt dat het traumatabeleid niet langer een toegevoegde waarde heeft, omdat de Kwalificatierichtlijn in artikel 4 verplicht om rekening te houden met traumatische gebeurtenissen bij de beoordeling van het asielrelaas. Als hiervan sprake is, zou sneller moeten worden overgegaan tot asielverlening. Allereerst willen de leden van de fractie van **GroenLinks** weten of de IND sinds de implementatie van de Kwalificatierichtlijn de asielverzoeken van getraumatiseerde asielzoekers inderdaad op deze wijze beoordeelt. Heeft de implementatie van de richtlijn inderdaad een verschuiving teweeggebracht van toekenning op de c-grond naar toekenning op de a- of b-grond?

Artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn bepaalt echter eveneens dat er «goede redenen» kunnen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen. In dat geval zou alsnog kunnen worden afgezien van asielverlening. Dat is ook precies wat de regering beoogt door voortaan als voorwaarde te stellen dat de getraumatiseerde te vrezen heeft voor vervolging. In dat geval vormt het getraumatiseerd zijn geen zelfstandige reden meer voor een verblijfsvergunning. Volgens de regering hoeft dat ook niet, omdat van een getuige van een traumatiserende gebeurtenis terugkeer gevegd mag worden. Geldt dat volgens de regering evenzeer voor getraumatiseerden wegens foltering of verkrachting? De ratio voor het huidige beleid was er ook in gelegen dat voorkomen moest worden dat deze slachtoffers met hun ouders zouden worden geconfronteerd. Maakt de regering nog verschil tussen een gebeurtenis waarvoor ouders zijn bestraft in het herkomstland of situaties waarin deze nog ongestraft rondlopen en een confrontatie niet is uit te sluiten? Kan de regering zich voorstellen dat de herbeleving van een trauma bij terugkeer voor het slachtoffer leidt tot een situatie die artikel 3 EVRM benadert?

Overigens zien de leden van de fractie van GroenLinks twee tegenargumenten voor de redenering van de regering. Ten eerste valt het te bezien hoeveel van de huidige c-grond vergunninghouders voor de a- of b-grond in aanmerking komen. De c-grond wordt vanwege de toetsingsvolgorde immers alleen van toepassing verklaard indien de asielzoeker niet in aanmerking komt voor bescherming op de a- of b-grond. Meestal gaat het niet om de groep asielzoekers die de negatieve aandacht van de autoriteiten van het land van herkomst op zich gevestigd weet, of betreft het juist asielzoekers die vanwege hun trauma's onvoldoende consistent hieromtrent hebben kunnen verklaren. De regering kan niet duidelijk maken hoeveel van de c-grond vergunninghouders voor de a- of b-grond in aanmerking zouden zijn gekomen, maar als dat voor een deel van hen geldt, is de juiste toetsingsvolgorde dan wel gehanteerd?

Ten tweede vragen de leden van de fractie van GroenLinks zich af of een geringe frequentie van toekenning van een verblijfsvergunning op de c-grond op zichzelf voldoende rechtvaardiging vormt voor de afschaffing van deze verblijfsground. Een bepaalde hoeveelheid beschermwaardigen is toch niet nodig voor het bestaansrecht van een bepaalde beschermingsgrond? De leden van de fractie van GroenLinks achten 370 verleende vergunningen in 2011 bovendien meer dan een geringe hoeveelheid. Kan de regering ingaan op de drie bovenstaande vragen en argumenten?

De leden van de fractie van GroenLinks verwijzen naar de stelling van de UNHCR dat uit artikel 1C van het VN Vluchtelingenverdrag (de *cessation clause*) en paragraaf 136 van het UNHCR Handboek volgt dat klemmende redenen voortvloeiend uit in het verleden ondergane vervolging, ertoe

kunnen leiden dat een persoon zich niet onder de bescherming van het land van herkomst behoeft te stellen (zie het rapport van de UNHCR van juli 2011: «Safe at last? Law and practice in selected EU Member States with respect to asylum seekers fleeing indiscriminate violence»). Dit impliceert dat aan slachtoffers van ernstige mensenrechtenschendingen (zoals pogingen tot volkerenmoord, marteling en verkrachting) een vorm van asielbescherming dient te worden verleend indien zij vanwege klemmende redenen niet kunnen terugkeren, ook als geen vrees bestaat dat de ernstige schendingen zich opnieuw voordoen. Erkent de regering deze verplichting, en zo ja, zou de c-grond dan niet gehandhaafd dienen te worden op grond van deze internationale verplichting tot bescherming?

#### *Specifieke groepen, in het landgebonden beleid aangewezen*

In het verleden heeft de regering met behulp van de c-grond (klemmende redenen van humanitaire aard) enige malen bescherming verleend aan specifieke groepen, te weten alleenstaande vrouwen uit Afghanistan en aan homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen uit Iran. Kan de regering nog eens duidelijk aangeven – zo vragen de leden van de **CDA**-fractie – welk beleid zij na afschaffing van de c-grond zal hanteren nu ook ten aanzien van deze groepen slechts artikel 29 sub a en artikel 29 sub b Vreemdelingenwet de criteria vormen om hun een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlenen?

Ten aanzien van kwetsbare minderheidsgroepen acht de regering handhaving van de c-grond niet noodzakelijk, omdat het enkel behoren tot een dergelijke minderheidsgroep op zichzelf al voldoende reden kan zijn voor internationaalrechtelijke bescherming. De leden van de fractie van **GroenLinks** wijzen erop dat alleenstaande vrouwen uit Afghanistan en LHTB-asielzoekers uit Iran verblijfsrecht op de c-grond hebben gekregen. Gelet op de toetsingsvolgorde die de IND hanteert, willen deze leden weten waarom zij niet al bescherming op de a- of b-grond hebben gekregen, en waarom zij daar nu wel voor in aanmerking zouden komen.

#### *Bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard*

De leden van de fractie van **GroenLinks** zijn verbaasd dat verblijfsrecht op grond van verwesterd zijn in het wetsvoorstel naar de afdeling regulier is overgebracht. Miskent de regering hiermee niet dat deze grond asielgerelateerd is? In augustus 2012 heeft toenmalig minister Leers nog bepaald dat asielzoekers uit Zuid- en Centraal-Somalië die te verwesterd zijn om onder de streng islamitische regels van Al Shabaab te kunnen leven, in Nederland asiel krijgen als ze hun westerse kenmerken niet verborgen kunnen houden. Wat vindt de regering van het standpunt van de UNHCR dat verwesterde Afgaanse meisjes en vrouwen als vluchteling moeten worden erkend wegens het behoren tot een specifieke sociale groep, religie en/of een (toegedichte) politieke overtuiging?

#### 2.1.3. Het vervallen van het categoriale beschermingsbeleid

De regering noemt drie argumenten voor de afschaffing van de mogelijkheid van categoriale bescherming, de d-grond. Volgens haar is deze grond niet meer nodig omdat als gevolg van jurisprudentie van het EHRM en het Hof van Justitie (onder andere Salah Sheekh en Elgafaji), op grond van de «algemene situatie» in het herkomstland sneller moet worden overgegaan tot internationaalrechtelijke bescherming (in de vorm van artikel 29 lid 1 onder b, sub 3 Vreemdelingenwet). Ten tweede vreest de regering voor aanzuigende werking van de d-grond en ten derde zou in de situatie waarop het categoriaal beschermingsbeleid nu van toepassing is, altijd nog een besluit- of vertrekmoratorium kunnen worden ingesteld.

De leden van de fractie van **GroenLinks** wijzen op de conclusie van de ACVZ dat de belangrijkste reden voor de invoering van categoriaal beschermingsbeleid was dat er sinds de jaren tachtig altijd een groep personen aanwezig is geweest die niet op grond van internationale verplichtingen voor bescherming in aanmerking komt, maar voor wie terugkeer naar het land van herkomst toch als bijzonder hard en onwenselijk wordt beschouwd.

Zo gold tot mei 2009 categoriale bescherming voor asielzoekers uit Zuid- en Centraal-Somalië. De reden voor afschaffing van dit beleid was niet gelegen in een verbeterde veiligheidssituatie in Somalië, maar met name in een politieke wens om een aanzuigende werking tegen te gaan. Dit werd ook erkend door de toenmalige staatssecretaris. Reeds verleende vergunningen werden om die reden dan ook niet ingetrokken. De UNHCR heeft geconstateerd dat sindsdien een beschermingsgat is ontstaan doordat terugkeer onmogelijk bleef in verband met de onveilige situatie, maar er geen beschermingsgrond meer was voor een verblijfstitel. Volgens de UNHCR wordt artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn op een te restrictieve en «extreem technische» wijze uitgelegd, waardoor het een lege huls dreigt te worden.

Het argument dat altijd nog een besluit- of vertrekmoratorium kan worden verleend heeft de leden van de fractie van GroenLinks bevreemd. Deze vorm van uitstel van besluitvorming of uitstel van vertrek is immers beperkt in de tijd en beperkt tot situaties waarin sprake is van een massale instroom die het om capacitaire redenen onmogelijk maakt snel te beslissen, een onduidelijke of onzekere algemene situatie in het herkomstland die nader onderzoek behoeft of de verwachting dat de situatie slechts van korte duur zal zijn. De gronden waarop nu categoriale bescherming van toepassing kan zijn, zijn daarmee toch niet één op één gelijk te stellen? De reden van invoering van een wettelijke grondslag voor categoriale bescherming ligt juist in de onwenselijkheid van een niet-wettelijke gedoogstatus, die strijdig is met het beginsel van rechtszekerheid, maar evenmin in het belang van de overheid, bijvoorbeeld in verband met het moeten blijven bieden van opvang. De onwenselijkheid van eerdere gedoogsituaties leidde met de wijziging van de Vreemdelingenwet in 1994 tot de invoering van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) en met de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 tot de d-grond. Is de regering niet bevreesd dat weer naar de situatie van de facto gedogen wordt teruggekeerd, indien toepassing van een besluit- of vertrekmoratorium niet het geëigende middel is? Zo nee, kan de regering dit toelichten?

Voor beide af te schaffen vormen van nationale bescherming geldt de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris, reden ook waarom de rechter zeer terughoudend toetst. Aangezien de regering het al dan niet toepassen van deze toekenning zelf in de hand heeft, wat is dan de reden van het afschaffen?

Voor wat betreft het argument van de aanzuigende werking, verwijzen de leden van de fractie van GroenLinks naar het briefadvies van de ACVZ uit mei 2009, waarin de commissie op basis van diverse onderzoeken concludeert dat de verschillen in instroom van asielzoekers naar een bepaald land niet vallen te verklaren uit een dergelijk beschermingsbeleid, maar te maken hebben met andere factoren, zoals de economische kansen in dat land of de aanwezigheid van landgenoten. Kan de regering hierop reageren?



Door asielzoekers die nu op grond van artikel 29 lid 1 sub c en d Vreemdelingenwet bescherming wordt verleend, op reguliere gronden een vergunning te verlenen, verandert hun verblijfsspositie drastisch. Zo komen zij niet meer onder dezelfde gunstige voorwaarden voor gezinshereniging in aanmerking, maar moet eerst worden voldaan aan de verblijfseis, inkomenseis, inburgeringseis, officiële bewijsstukken en leges. Acht de regering dit onderscheid met andere beschermden logisch, nu ook hun redenen voor een asielverzoek en voor de verblijfsvergunning praktisch altijd gelegen zijn in de gebeurtenissen of de situatie in het herkomstland? Hoe groot acht de regering de kans dat degene die verblijf wordt toegekend op grond van het trauma dat hij of zij heeft opgelopen in het herkomstland, in staat is om te voldoen aan de inkomenseis? De Nederlandse inkomenseis kenmerkt zich bovendien door het duurzaamheidsvereiste, wat wil zeggen een jaarcontract of arbeidsverleden van drie aaneengesloten jaren. De leden van de fractie van GroenLinks verwachten dat deze vergunninghouders, zeker gelet op de huidige economische situatie, een bijzonder lange tijd van hun gezinsleden gescheiden zullen zijn. Welke oplossingen ziet de regering hiervoor? Is de regering bereid af te zien van de inkomenseis, indien duidelijk is dat er een objectieve belemmering is voor het uitoefenen van het gezinsleven in een derde land?

Een ander onderscheid ten opzichte van de asielstatushouders is dat zij aanzienlijk minder ondersteund worden bij hun inburgering. Eén reden om maatschappelijke begeleiding en de financiering van het inburgeringsonderwijs bij asielgerechtigden in stand te houden bij wijziging van de Wet inburgering was dat asielstatushouders een sociaal netwerk ontberen en daarom meer ondersteuning nodig hebben dan reguliere vergunninghouders. Geldt dit niet evenzeer voor deze ex-asielzoekers?

## *2.2. Nareizende gezinsleden*

De leden van de **VVD**-fractie wensen de volgende vraag te stellen. De aangescherpte regelgeving met betrekking tot nareizende gezinsleden is er mede op gericht om fraude tegen te gaan. In hoeverre is onderzocht of de aangescherpte regelgeving inderdaad fraude voorkomt, c.q. vermindert?

De leden van de fractie van **GroenLinks** zijn bijzonder verheugd dat de eisen voor gezinsleden van asielstatushouders ten aanzien van de feitelijke gezinsband en dezelfde nationaliteit uit de wet zijn gehaald. Hiermee is het nareisbeleid meer in overeenstemming gekomen met de Europeesrechtelijke eisen. Minder gelukkig zijn ze met subamendement-Azmani op stuk nr. 9. Ten aanzien van de hierdoor ingevoerde afwijzingsgrond als het gezinsleven in een derde land duurzaam mogelijk is, vragen deze leden of het opnemen van deze grond in de wet een wijziging van het beleid betekent, nu dit reeds was opgenomen in het Vreemdelingenbesluit. Wanneer is er volgens de regering sprake van een dergelijk verblijfsalternatief voor het hele gezin, en waar ligt de bewijslast hiervoor?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn benieuwd in hoeveel situaties deze afwijzingsgrond de afgelopen jaren is toegepast. Het lijkt hen dat hiervan nauwelijks sprake kan zijn. Is het namelijk niet logisch dat in dergelijke situaties de hoofdpersoon ook al geen asiel was verleend, omdat er een veilig derde land voorhanden zou zijn geweest? De aan het woord zijnde leden hebben meer zorgen over de wijziging ten aanzien van de rechtspositie van gezinsleden, nu verbreking van de gezinsband een grond voor intrekking wordt. Op dit moment is de afgeleide asielstatus in dit opzicht sterker dan die van reguliere vergunninghouders, juist omdat ook hun status asielgerelateerd is. Acht de regering het logisch om een

echtgenote en haar kinderen na vier jaar terug te sturen naar een oorlogsgebied of andere situatie die zij zijn ontvlucht in navolging van haar man/hun vader, op de enkele grond dat deze man is overleden of bij haar weggegaan?

Zal hier zich niet gaan wreken dat deze gezinsleden ambtshalve een verblijfsvergunning verleend hebben gekregen, waardoor de kans aanzienlijk groter is dat ze geen asielerzoek hebben ingediend? Toetst de IND, voorafgaand aan de verlening van een afgeleide asielstatus, aan de gronden voor bescherming op grond van a of b of is dit enkel het geval na een expliciet asielerzoek? Worden de gezinsleden gewezen (en door wie) op de mogelijkheid een asielerzoek in te dienen en op de verblijfsrechtelijke consequentie van het verbreken van de gezinsband binnen vijf jaar bij de verlening van een afgeleide asielvergunning? Krijgen de gezinsleden van de asielstatushouder na binnenkomst wel een advocaat toegewezen, die deze keuze met hen kan doornemen en de kansen op asiel kan inschatten? Indien de vergunning dreigt te worden ingetrokken binnen de eerste vijf jaar, kunnen de gezinsleden op dat moment nog een asielerzoek indienen zonder dat hen wordt tegengeworpen dat ze zo laat na binnenkomst in Nederland pas om bescherming vragen? Op welke wijze houdt de regering rekening met de overwegingen in zowel de Gezinsherenigingsrichtlijn als de Kwalificatierichtlijn dat gezinsleden van vluchtelingen zich per definitie in een kwetsbare positie bevinden? Is de regering met de leden van de fractie van GroenLinks van mening dat in deze situaties bij de overweging tot intrekking een extra zware belangenafweging dient plaats te vinden, met niet alleen een toets aan artikel 8 EVRM maar ook aan het Unierecht en het Verdrag voor de Rechten van het Kind?

In het wetsvoorstel is geregeld dat de intrekkinggrond ook op reeds toegelaten gezinsleden van toepassing zal zijn. Hoe verhoudt zich deze bepaling tot het rechtszekerheidsbeginsel? Deze gezinsleden gingen immers bij hun toelating op grond van de huidige wet uit van een verblijfsstatus die op deze grond niet intrekbaar zou zijn. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de intrekkinggrond alleen toe te passen op nog toe te laten gezinsleden?

Heeft de regering kennisgenomen van het rapport van de Kinderombudsman met betrekking tot de toepassing van de feitelijke gezinsband bij gezinshereniging van vluchtelingen? Met de aanneming van de wet en de beleidswijziging per 1 juni zijn de belangrijkste punten van kritiek weggenomen. De Kinderombudsman wijst er echter op dat veel vluchtelingen zich als gevolg van het beleid van de afgelopen jaren zich niet hebben kunnen herenigen. Is de regering bereid om de aanbeveling van de Kinderombudsman om deze zaken te herbeoordelen op te volgen?

### *2.3. Leges voor de vervanging van het verblijfsdocument*

Een van de onderdelen van het wetsvoorstel betreft het scheppen van een rechtsgrondslag voor legesheffing voor vervanging van verblijfsvergunningen asiel die worden vermist, verloren zijn gegaan of voor identificatie onbruikbaar zijn geworden indien dit is toe te rekenen aan de vergunninghouder. Zoals in eerdere overleggen naar voren is gebracht, achten de leden van de **PvdA**-fractie de nieuwe legeskosten voor verblijfsvergunningen in het algemeen buitengewoon hoog: in het onderhavige geval zouden deze 250 euro bedragen. Inmiddels is Nederland op 26 april 2012 door het Europese Hof van Justitie (zaak C-508/10) in een door de Europese Commissie aangespannen inbreukprocedure hierover op de vingers getikt en heeft het Hof Nederland verordonneerd lagere legeskosten te heffen. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering wat de

gevolgen hiervan zijn voor de legeskosten zoals beoogd in dit wetsvoorstel omtrent het herschikken van gronden voor asielerlening, mede in het licht van het feit dat het VN-vluchtelingenverdrag uitgaat van een «small fee» als legeskosten voor het aanvragen van een verblijfsvergunning in Nederland. Voorts vragen zij de regering of zij het in de nota naar aanleiding van het verslag verwoorde standpunt handhaaft dat «asielgerechtigden (...) inkomen uit arbeid of een uitkering hebben, waaruit de leges kunnen worden betaald» (nr. 6, p. 19).

Als laatste willen de leden van de **SP**-fractie graag weten waarom de kosten van de leges voor een vervangend document zo enorm hoog zijn. Deze leden begrijpen dat deze aanvragen vaak ingewikkelder zijn dan de reguliere aanvragen, maar een dergelijke hoogte vraagt om nadere toelichting.

Dit wetsvoorstel biedt ook de grondslag voor het heffen van leges voor een nieuwe aanvraag van een verblijfsvergunning na verlies, diefstal of ernstige beschadiging van het document. Voor het oorspronkelijke verstrekken van de verblijfsvergunning worden geen kosten in rekening gebracht. De hoogte van de leges mag echter geen belemmering opwerpen voor de vluchteling om een vervangend document aan te vragen, zo menen de leden van de fractie van **D66**. De kosten van een vervangend document bedragen 250 euro. Een aanzienlijk bedrag dat er volgens de regering mede voor moet zorgen dat fraude met de verblijfsvergunningen wordt tegengegaan. Op zichzelf begrijpen deze leden de redenering, maar zij kunnen zich ook voorstellen dat de veiligheid van het document zelf verbeterd wordt zodat het minder fraudegevoelig is. Heeft de regering mogelijkheden onderzocht hoe het document zelf minder fraudegevoelig beveiligd kan worden? Zo ja, welke mogelijkheden zijn daartoe beschikbaar? Zo nee, waarom niet?

De IND heeft onderzoek gedaan naar de mate van fraude en misbruik ten aanzien van vermiste asieldocumenten. Het onderzoek toont aan dat er in zeer geringe mate sprake is van zogenaamde «veelverliezers» (0,01% van het totaal aantal verstrekte documenten), dat wil zeggen personen die binnen vijf jaar hun identiteitsbewijs drie maal of meer als vermist opgeven. De staatssecretaris reageerde met zijn brief van 23 april 2013 op dit onderzoek en stelde dat de relevantie van het onderzoek beperkt is voor de grondslag die in het wetsvoorstel wordt geregeld voor de legesheffing bij vermiste asieldocumenten. Het onderzoek richt zich op veelverliezers terwijl het wetsvoorstel de grondslag biedt om in ieder geval van vervanging van asieldocumenten na vermissing leges te heffen, aldus de staatssecretaris. In hoeverre is het argument zoals hierboven genoemd, dat de leges mede ervoor moeten zorgen om fraude tegen te gaan, dan nog houdbaar? En hoe beoordeelt de regering de vaststelling van de hoogte van 250 euro van de leges in het licht van de uitkomst van het onderzoeksrapport van de IND?

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad ziet de memorie van antwoord met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,  
Ter Horst

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,  
Van Dooren