

Vergaderjaar 2012–2013

33 293

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 augustus 2013

1. INLEIDING

Op 11 juni 2013 heeft de Vaste Commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad voorlopig verslag uitgebracht inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening (33 293). Graag beantwoord ik de vragen van de leden van de verschillende fracties.

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. Deze leden vragen waarop het streven uiteindelijk is gericht.

Het streven van de Nederlandse regering en de andere Europese lidstaten is erop gericht dat een vergelijkbaar asielverzoek in alle lidstaten tot dezelfde uitkomst leidt. De onderhandelingen over de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) zijn onlangs afgerond. Hiermee wordt een verdere stap gezet op weg naar harmonisatie. Dit leidt er niet noodzakelijkerwijs toe dat in alle lidstaten hetzelfde inwilligingspercentage zal worden gerealiseerd. Voor zover mensen een keuze hebben waar zij bescherming aanvragen, kunnen zij om uiteenlopende redenen voor een lidstaat kiezen: er wonen bijvoorbeeld al mensen van de familie of uit de leefgemeenschap, men verwacht er werk te kunnen vinden, etc.

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. De leden van de **SP**-fractie vragen hoe de regering wil waarborgen dat deze termijn niet zal leiden tot onvolledige dossiers

buiten de schuld van de aanvrager om. Zij vragen of de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hierover overleg heeft gehad met zijn verantwoordelijke collega('s).

Anders dan deze leden menen, regelt het onderhavige voorstel niet dat vreemdelingen voortaan zelf een actueel en volledig medisch dossier moeten overleggen indien zij een beroep willen doen op medische gronden. Deze maatregel is weliswaar aangekondigd in de uitwerking van de beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures die op 22 mei 2012 aan de Tweede Kamer is aangeboden, maar krijgt zijn beslag in het Vreemdelingenbesluit 2000.

Belangrijker nog, zoals ook in de uitwerking van de beleidsvisie staat beschreven, is dat asielzoekers die in hun eerste asielprocedure/parallele procedure zitten, hiervan uitgezonderd zijn. Voor hen geldt deze maatregel dus niet. Voor alle andere vreemdelingen die hun medische omstandigheden beoordeeld willen krijgen, geldt deze maatregel wel. Ik vind het namelijk redelijk om van de vreemdeling die stelt medische problematiek te hebben, een begin van bewijs (het eigen medische dossier) te vragen. In de praktijk is inderdaad gebleken dat het aantal incomplete medische dossiers hoog is. Daarom heeft de voormalige minister voor Immigratie, Integratie en Asiel maatregelen genomen om de informatievoorziening te optimaliseren¹. Ik heb onlangs aangekondigd het beleid te wijzigen in die zin dat de verklaring van de medische behandelaar voortaan zes weken (was vier) oud mag zijn². De vreemdeling krijgt daardoor meer tijd om het medische dossier actueel en volledig aan te leveren. Het effect van deze maatregelen wordt goed gemonitord. Door de maatregelen van mijn ambtsvoorganger en mij spant de overheid zich in om de vreemdeling zo veel mogelijk in staat te stellen een volledig en actueel medisch dossier over te leggen. Het blijft echter een verantwoordelijkheid van de vreemdeling om dit ook te doen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** wijzen erop dat het verblijfsrecht op asielgerelateerde gronden van een aantal categorieën vreemdelingen 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. Deze leden vragen of beide keuzes niet een gedeeltelijke loslating van het uitgangspunt van de waterscheiding tussen regulier en asiel impliceren.

De uitbreiding van het aantal mee te toetsen reguliere beleidskaders in de eerste asielprocedure betekent niet dat de waterscheiding is opgeheven, maar dat deze enigszins is verlegd. Met het begrip waterscheiding wordt tot uitdrukking gebracht dat in een asielprocedure geen reguliere aspecten worden meegewogen, en dat omgekeerd in een reguliere procedure geen asielgronden worden beoordeeld. De waterscheiding beoogt te voorkomen dat de asielprocedure wordt belast met reguliere aspecten en wordt gebruikt om reguliere toelatingsvoorwaarden te ontlopen. Voor de humanitair-reguliere beleidskaders is het niettemin zinvol en efficiënt om deze reeds in de eerste asielprocedure mee te toetsen, zodat de vreemdeling na afwijzing van zijn asielverzoek niet een nieuwe humanitair-reguliere procedure hoeft te starten. Met het meenemen van de reguliere aspecten in het voornemen en de meeromvattende beschikking kunnen ook de rechtsmiddelen tegen de asielaspecten en reguliere aspecten tegelijk opgaan. Overigens is ook thans de waterscheiding niet volledig: bij afwijzing van een asielaanvraag wordt nu al bezien of de vreemdeling in aanmerking komt voor een vergunning op grond van het buitenschuld-beleid of de B9-regeling (slachtoffer van menshandel) dan wel of

¹ Kamerstukken II 2012/13, 30 846, nr. 18.

² Kamerstukken II 2012/13, 19 637, nr. 1672.

medische redenen aan uitzetting in de weg staan (artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000).

Volgens de regering zullen procedures kunnen worden voorkomen door de humanitaire en reguliere gronden te betrekken bij de behandeling van het asielverzoek. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering het voorstelbaar acht dat dergelijke gronden niet onmiddellijk in de algemene asielprocedure aan de orde zijn of herkend worden. Zij vragen of de regering exact kan aangeven op welke gronden de IND ambtshalve toetst bij de beoordeling van een asielverzoek.

De IND komt pas toe aan de ambtshalve toets aan de humanitair-reguliere beleidskaders bij afwijzing van de eerste asielaanvraag. Dit kan zowel in de Algemene Asielprocedure (AA) als de Verlengde Asielprocedure (VA) gebeuren. De IND zal in die gevallen standaard beoordelen of de vreemdeling in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op grond van (1) artikel 8 EVRM, (2) de regeling slachtoffers en getuige-aangevers mensenhandel, (3) het buitenschuldbeleid en (4) de discretionaire bevoegdheid. Wanneer dat niet het geval is, dan wordt (5) voorts beoordeeld of de vreemdeling in aanmerking komt voor uitstel van vertrek op medische gronden (artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000). Alleen wanneer de asielzoeker zijn aanvraag eerst een half jaar of langer na zijn (gestelde) datum van inreis in Nederland heeft ingediend, zal de IND niet ambtshalve toetsen aan artikel 8 EVRM en de discretionaire bevoegdheid. Hiermee wordt voorkomen dat vreemdelingen die langdurig in Nederland verblijven en een verblijfsvergunning op een van de genoemde gronden beogen, een asielaanvraag indienen enkel om de reguliere vereisten (mvv-, paspoort- en legesvereiste) te omzeilen. Als de asielaanvraag is afgewezen op grond van een van de imperatieve afwijzingsgronden van artikel 30 van de Vreemdelingenwet 2000 zal de IND geen enkele ambtshalve toets uitvoeren.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat volgens de regering elementen met betrekking tot schijnendheid die in een later stadium worden ingediend, op grond van de nova-criteria worden beoordeeld. Zij vragen of dit betekent 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. Zij vragen wat er in dat geval dan nog over is van de door de regering gekoesterde waterscheiding.

Het meetoetsen van alle humanitair-reguliere beleidskaders bij de eerste asielaanvraag (of de eerste humanitair-reguliere aanvraag) houdt inderdaad in dat de vreemdeling geacht wordt daarbij alle relevante argumenten en gegevens met betrekking tot deze aspecten in te brengen. De vreemdeling zal op deze aspecten ook bevraagd worden, waarmee dit niet een verantwoordelijkheid is die eenzijdig bij de vreemdeling wordt gelegd. Hierbij zou ik niet willen spreken over het loslaten van een (water)scheiding tussen asiel en regulier. Een zeer belangrijk onderscheid in ons stelsel tussen de asielaanvraag en de reguliere aanvraag is dat een asielaanvraag in Nederland wordt opgestart, terwijl een reguliere procedure als regel in het buitenland opgestart moet worden. De aspecten die in het vervolg meegetoetst worden bij de asielaanvraag, zijn aspecten waartoe reeds nu vaak een verzoek om vrijstelling van het mvv-vereiste wordt gedaan. Bij een geslaagd beroep op vrijstelling van het mvv-vereiste mag de desbetreffende aanvraag in Nederland worden gestart en afgewacht. Met dit voorstel wordt derhalve niet een scheiding losgelaten die in de huidige situatie wel bestaat. Overigens wordt ook op dit moment bij afwijzing van een asielaanvraag al ambtshalve bezien of de vreemdeling in aanmerking komt voor een vergunning op grond van het

buitenschuldbeleid of de B9-regeling (slachtoffer van menshandel) dan wel of medische redenen aan uitzetting in de weg staan. Het meetoetsen van humanitair-reguliere beleidskaders is dus niet nieuw, maar krijgt een breder toepassingsbereik.

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. Zij vragen of een dergelijke ontwikkeling inderdaad valt te voorzien en of de regering dit kan onderbouwen.

Ik ben er van overtuigd dat het gehele pakket aan maatregelen ertoe zal leiden dat er minder onnodige tweede of volgende aanvragen worden ingediend. Het indienen van een tweede of volgende aanvraag kan natuurlijk gelegen zijn in persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling (bijvoorbeeld ziekte) of in de gewijzigde situatie in het land van herkomst. Vreemdelingen hebben dan, gezien de nieuwe omstandigheden, het volste recht een nieuwe aanvraag te doen. Echter, voor een ander deel is het gelegen in het feit dat een procedure voeren zonder risico is en vaak zonder kosten kan, en dan ook nog eens niet zelden lange(re) tijd rechtmatig verblijf en opvang geeft. Het pakket maatregelen richt zich op deze laatste categorie door deze prikkels weg te nemen. Dat ga ik doen door bij de eerste aanvraag alle andere humanitaire aspecten al mee te toetsen, de procedures korter te maken, de rechtsbijstand bij vervolgaanvragen te differentiëren, en door altijd, ook na afwijzing van reguliere vervolgaanvragen, zorg te dragen voor overdracht aan de DT&V.

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat volgens de regering 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 deze leden 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. Zij vragen of de regering kan 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.

Inderdaad biedt de Kwalificatierichtlijn de ruimte om op nationale gronden bescherming te bieden naast de internationale bescherming waarin de richtlijn voorziet. Na de implementatie van de richtlijn is in het licht van diverse (internationale) ontwikkelingen, met name Europese jurisprudentie onder meer over de Kwalificatierichtlijn, bezien of de nationale asielgronden (artikel 29, eerste lid, onder c en d, van de Vreemdelingenwet 2000) binnen de kaders van het huidige asielstelsel nog toegevoegde waarde hebben. Dit bleek onvoldoende het geval te zijn. Door deze internationale ontwikkelingen wordt er relatief meer ingewilligd op de internationale beschermingsgronden (a- en b- grond). Het aantal inwilligingen op grond van individuele klemmende redenen van humanitaire aard is sterk afgenomen tot iets minder dan 3% van het totaal aantal inwilligingen in 2012.

Daarnaast is op 11 mei 2011 richtlijn 2011/51/EU tot stand gekomen. Deze richtlijn wijzigt de bestaande Richtlijn langdurig ingezetenen (richtlijn 2003/109/EG) teneinde haar werkingsfeer uit te breiden tot personen die

internationale bescherming genieten. Hierdoor ontstaat een verschil in rechtspositie tussen statushouders die hun vergunning hebben verkregen op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b, van de Vreemdelingenwet 2000 enerzijds en statushouders die hun vergunning hebben verkregen op grond van artikel 29, eerste lid, onder c of d, van de Vreemdelingenwet 2000 anderzijds, omdat vergunningen onder de a- en b-grond nu (onder voorwaarden) kunnen leiden tot de status van langdurig ingezetene. Dit is niet het geval voor vergunningen onder de c- en d-grond. Hiermee komt de met de Vreemdelingenwet 2000 geïntroduceerde uniforme asielstatus onder druk te staan wegens het risico van doorprocederen voor een vergunning op de a- of b-grond.

Om deze redenen is ervoor gekozen een beperkte, maar acceptabele aanscherping van het beleid door te voeren. In een beperkt aantal gevallen zal niet langer vanzelfsprekend een vergunning worden verleend. Het betreft hier personen die zelf geen voorzienbaar risico lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. Personen die op grond van de (internationale) asielrechtelijke verdragen en regelgeving werkelijk bescherming behoeven, worden in het bezit gesteld van een vergunning.

De nationale gronden voor asielverlening, neergelegd in onderdelen c en d van artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 komen met dit wetsvoorstel te vervallen, zo stellen de leden van de fractie van **D66** vast. 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. Deze leden erkennen dat de relevantie van onderdeel c afneemt, maar willen ook waken voor de gevolgen voor de 4% zaken die nu onder deel c vallen en na wetswijziging niet meer. Zij vragen hoe de regering de juridische gevolgen inschat voor de groep van 4%, en of de regering kan toelichten waarom deze 4% niet onder andere jurisprudentie vallen of onder onderdeel a en b van artikel 29?

Het traumatale beleid op basis van artikel 29, eerste lid, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt weliswaar beëindigd, maar daar staat tegenover dat deze categorie na het schrappen van de c-grond voor het grootste deel in aanmerking zal komen voor een vergunning op basis van de internationale beschermingsgronden van artikel 29, eerste lid, onder a en b, van de Vreemdelingenwet 2000. De gevolgen hiervan zijn beperkt. Alleen de vreemdelingen die niet aannemelijk maken dat zij bij uitzetting naar het land van herkomst worden vervolgd of een reëel risico lopen op een behandeling die in strijd is met artikel 3 EVRM, komen niet meer in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Het betreft de getuige van een traumatische gebeurtenis, ten aanzien van wie niet kan worden geconcludeerd dat de betrokkene als gevolg van die gebeurtenis persoonlijk gevaar loopt. Indien dat wel kan worden geconcludeerd, dan komt de vreemdeling in aanmerking voor de genoemde verblijfsvergunning.

De leden van de fractie van **GroenLinks** merken op dat een 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 statussysteem 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. Deze leden 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. Deze leden wijzen erop dat voormalig staatssecre-

taris Albayrak dit als oplossing noemde ten tijde van de onderhandelingen over uitbreiding van de reikwijdte van richtlijn 2003/109/EG. Tijdens de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel is rekening gehouden met de brief van 19 september 2008³ van de toenmalige staatssecretaris van Justitie, mevrouw Albayrak. In deze brief wordt voorgesteld om vreemdelingen met asielrechtelijke bescherming op nationale gronden na verloop van vijf jaar in aanmerking te laten komen voor een reguliere verblijfsvergunning, die het hun mogelijk maakt gebruik te maken van de rechten van een langdurig ingezetene. Deze vergunning zou in plaats van, of eventueel naast, de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend. De staatssecretaris geeft in deze brief ook aan dat dit voorstel het systeem van de Vreemdelingenwet 2000 niet geheel ongeschonden laat, omdat de strikte scheiding tussen asiel en regulier wordt aangetast, en dat het juridisch een minder fraaie oplossing is. In de belangenafweging zoals die plaatsvond naar de stand van zaken van dat moment, was het een verdedigbare oplossing. Sinds de brief van de toenmalige staatssecretaris hebben zich echter ontwikkelingen voorgedaan, onder andere in de jurisprudentie ten aanzien van de Kwalificatierichtlijn. Daarnaast heeft de toenmalige staatssecretaris in 2009 voorgesteld het categoriale beschermingsbeleid de facto af te schaffen, zodat alleen de c-grond nog als nationale grond zou overblijven. Gezien deze ontwikkelingen heeft de regering overwogen dat in de huidige constellatie de voordelen van de in de brief van 19 september 2008 gegeven oplossing niet opwegen tegen de nadelen ervan. Daarom is besloten deze lijn niet te volgen.

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. Zij vragen of de regering daarnaast erkent dat het Europese recht het leerstuk van de waterscheiding niet kent. Zij vragen verder of de handhaving van de waterscheiding wel is vol te houden bij de naleving van het Europese recht en wat daarvan de meerwaarde zou zijn.

Bij de totstandkoming van de Vw 2000 is ervoor gekozen om in de structuur van de wet een duidelijk onderscheid te maken tussen regulier en asiel. Dit wordt wel de waterscheiding genoemd. Met het begrip waterscheiding wordt – zoals eerder al is opgemerkt – tot uitdrukking gebracht dat in een asielprocedure geen reguliere aspecten worden meegewogen, en dat omgekeerd in een reguliere procedure geen asielgronden worden beoordeeld. De waterscheiding beoogt te voorkomen dat de asielprocedure wordt belast met reguliere aspecten en wordt gebruikt om reguliere toelatingsvoorwaarden te ontlopen. Dit onderscheid, dat overigens niet absoluut is, is ook bij de naleving van het Europese recht te handhaven, omdat ook daar een duidelijk onderscheid is tussen de gronden waarop vreemdelingen verblijf vragen en welke Europese regelgeving daarop van toepassing is. Voor wat betreft de asielgronden en de asielprocedure worden bijvoorbeeld duidelijke en specifieke eisen gesteld door de Kwalificatierichtlijn en de Procedure-richtlijn. Het feit dat andere Europese wetgevingsinstrumenten op zowel asiel als regulier van toepassing zijn, maakt dit niet anders.

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

³ Kamerstukken II 2008/09, 23 490, nr. 520.

ingediend. Graag vernemen deze leden de precieze redenen voor deze vertraging.

Het wetsvoorstel tot implementatie van de Richtlijn langdurig ingezetenen (33 581) is op 20 juli 2012 ter advisering aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Op 1 oktober 2012 heeft de Afdeling haar advies uitgebracht. De Afdeling was van mening dat uit het systeem van de richtlijn voortvloeit dat lidstaten slechts één soort vergunning kunnen afgeven aan langdurig ingezetenen: de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, die is gegrond op langdurig rechmatig verblijf. Het oorspronkelijke wetsvoorstel hield in dat aan personen die internationale bescherming genieten, in plaats van deze EU-vergunning een verblijfsvergunning asiel met de aantekening «EU langdurig ingezetene» zou worden verleend. Dit stond naar het oordeel van de Afdeling advisering op gespannen voet met de richtlijn. De Afdeling adviseerde ofwel de EU-verblijfsvergunning langdurig ingezetenen, bedoeld in (het huidige) artikel 21 van de Vreemdelingenwet 2000 ook te verlenen aan personen die internationale bescherming genieten, ofwel – indien de regering zou menen dat het onderscheid tussen verblijfsrecht regulier en verblijfsrecht asiel daaraan in de weg zou staan – de EU-vergunning langdurig ingezetenen in een afzonderlijke afdeling («sui generis») van de Vreemdelingenwet 2000 onder te brengen.

De regering heeft het advies van de Afdeling advisering overgenomen. Zij heeft er daarbij vanwege het onderscheid tussen het verblijfsrecht regulier en het verblijfsrecht asiel voor gekozen de EU-vergunning langdurig ingezetenen onder te brengen in een nieuwe afdeling van de Vreemdelingenwet 2000. Dit vergde een fundamentele, maar naar het oordeel van de regering noodzakelijk wijziging van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het nader rapport kon daarom pas op 7 maart 2013 worden vastgesteld, waarna het wetsvoorstel op 19 maart 2013 bij de Tweede Kamer is ingediend. De verwachting is dat de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer na het zomerreces kan worden afgerond.

Bij wijze van tijdelijke overgangsmaatregel is sinds 22 mei 2013 door middel van een wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000⁴ voorzien in de mogelijkheid aan vreemdelingen die internationale bescherming genieten en die voldoen aan de criteria van de gewijzigde Richtlijn langdurig ingezetenen, op verzoek een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd met de aantekening «EU-langdurig ingezetene» te verlenen. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de rechten van de desbetreffende vreemdelingen.

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. Zij vragen of de regering het niet voorstelbaar acht dat er groepen of individuele gevallen zullen blijven bestaan die niet precies voldoen aan de internationaalrechtelijke normen, maar niettemin bescherming behoeven. Zij vragen of dat niet tevens een van de redenen zou kunnen zijn waarom de Kwalificatierichtlijn slechts minimumnormen biedt, en zo de ruimte laat voor nationale beschermingsgronden.

Ik onderschrijf dat de Kwalificatierichtlijn ruimte laat om naast internationale bescherming, zoals voorzien in die richtlijn, ook bescherming op nationale gronden te bieden. In Nederland is het bieden van nationale bescherming op dit moment nog voorzien in artikel 29, eerste lid, onder c en d, van de Vreemdelingenwet 2000. In het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld deze bepalingen te schrappen, omdat in de afgelopen

⁴ Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 17 mei 2013, nummer WBV 2013/8, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Stcrt. 2013, nr. 12803).

jaren de ontwikkelingen in de Europese jurisprudentie ervoor hebben gezorgd dat internationale bescherming en de c- en d-grond steeds dichterbij elkaar zijn komen te liggen, elkaar zijn gaan overlappen of een overlap zijn gaan vertonen met andere reeds in de regelgeving opgenomen humanitaire (reguliere) verblijfsdoelen. De c- grond heeft daarmee nog slechts een zeer beperkte toegevoegde waarde, omdat de categorie bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard vanwege het ontbreken van een helder beleidskader in de huidige praktijk niet of nauwelijks leidt tot vergunningverlening. Voor de verhouding tussen de categoriale bescherming en internationale bescherming geldt dat collectieve elementen in het asielrelaas, onder invloed van het EVRM en het EU-recht, een steeds nadrukkelijker rol zijn gaan spelen in de toets aan de internationale gronden voor asielverlening. Een ander argument is inderdaad dat met de wijziging van de Richtlijn langdurig ingezetenen een verschil in rechtspositie tussen de a- en b-statushouders enerzijds en statushouders op nationale gronden anderzijds is ontstaan, omdat de a- en b-grond (en reguliere vergunningen) onder voorwaarden leiden tot de status van langdurig ingezetene. Dit is niet het geval voor de c- en d-grond. Hiermee komt de met de Vreemdelingenwet 2000 geïntroduceerde uniforme asielstatus onder druk te staan. Dit zal het risico van doorprocederen voor een a- of b-vergunning in zich meedragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen of het niet beter was 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. Deze leden vragen of de regering kan aangeven waarom zij een aanscherping van het beleid desalniettemin noodzakelijk acht. Zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel en in eerder brieven over de uitwerking van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures, zal vanwege het schrappen van de nationale asielgronden een beperkte, maar acceptabele aanscherping van het beleid plaatsvinden door deze specifieke groep, te weten de vreemdeling die thans nog valt onder het traumatabeleid, maar die geen (geloofwaardige) vrees bij terugkeer naar het land van herkomst naar voren brengt, niet langer in aanmerking te laten komen voor een verblijfsvergunning. Dit is verdedigbaar omdat het personen betreft die zelf geen risico voor vervolging of een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. In deze gevallen zal, conform de internationale verdragen en regelgeving, niet langer vanzelfsprekend een vergunning worden verleend.

Deze leden vragen of de regering hun een preciezere inschatting kan geven van het aantal nu gegronde verzoeken dat door het wegvallen van de c- en d-grond niet meer zal worden toegewezen. Voor wat het categoriaal beschermingsbeleid betreft, merk ik op dat met het beëindigen van dit beleid voor de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur in Soedan (deels omgezet naar een zogeheten «artikel 15c» beleid) per september 2012 dit beleid geen feitelijke toepassing meer kent. Het afschaffen van deze nationale asielgrond heeft derhalve geen gevolgen voor het aantal nu ingewilligde asielaanvragen. Vanwege het afschaffen van de c-grond vindt er, zoals gezegd, een beperkte aanscherping van het beleid plaats. In een beperkt aantal gevallen zal niet langer vanzelfsprekend een vergunning worden verleend. Het betreft hier personen die zelf geen voorzienbaar risico op vervolging of onmenselijke behandeling lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. Het aantal verstrekte vergunningen op basis van de c-grond in

2012 afgenomen tot iets minder dan 3% van het totaal aantal verstrekte asielvergunningen. Het absolute aantal inwilligingen op de c-grond in 2012 bedraagt ±170 (zie onderstaande tabel). De aanscherping ziet op een niet nader kwantificeerbaar deel van de vergunningverleningen op de c-grond. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat het hier gaat om toekomstige gevallen. De herschikking heeft geen gevolgen voor de vreemdelingen die reeds in het bezit zijn van een vergunning op de c-grond.

De reden dat een preciezere inschatting niet kan worden gemaakt, ligt in de omstandigheid dat in het IND-informatiesysteem (voorheen INDIS, nu INDiGO) bij de registratie van inwilligingen geen nadere specificatie plaatsvindt naar de verschillende subcategorieën binnen de c-grond.

Verleende asielstatussen	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Verdragsvluchteling	270	190	370	480	960	730
3 EVRM	80	130	250	660	1.650	1.320
Humanitair/traumata	630	880	660	570	940	840
categoriale bescherming	2.260	1.170	1.420	1.390	2.830	1.460
afgel status echtgenoot/minderjarig kind	280	280	450	970	2.190	1.640
Afgele status partner/meerderjarig kind	30	20	30	90	220	200
Totaal	3.550	2.670	3.180	4.160	8.790	6.190

Verleende asielstatussen	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Verdragsvluchteling	700	600	740	900	830	700
3 EVRM	1.280	1.790	3.400	4.420	5.220	3.620
Humanitair/traumata	320	230	360	310	370	170
categoriale bescherming	2.390	2.630	2.090	180	170	30
Afgele status echtgenoot/minderjarig kind	820	800	1.780	2.660	1.690	1.320
Afgele status partner/meerderjarig kind	100	80	120	220	160	90
Totaal	5.610	6.130	8.490	8.690	8.440	5.930

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 van de Vreemdelingenwet 2000. De leden van de CDA-fractie vernemen gaarne de mening van de regering over deze stellingname.

Er is voor gekozen om de – beperkte – categorie waarbij de vreemdeling weliswaar het slachtoffer is geweest van een daad van agressie, maar geen (geloofwaardige) vrees bij terugkeer naar het land van herkomst naar voren brengt, niet langer een asielstatus te verlenen. Redengevend hiervoor is de wens van de regering om de verblijfsvergunning asiel alleen te bestemmen voor die personen die bij terugkeer in het land van herkomst daadwerkelijk zelf een gegronde vrees hebben voor vervolging of een reëel risico lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM.

De regering onderschrijft het belang voor hulp aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen. Echter, indien er geen sprake is van negatieve aandacht van de autoriteiten van het land van herkomst en evenmin van een voorzienbaar risico op een (herhaalde) daad van agressie waartegen geen bescherming kan worden geboden, is de regering van mening dat hulp door het land van toevlucht in het kader van asielbescherming niet is aangewezen. De kern van ons asielbeleid, gebaseerd op de internationale asielrechtelijke verdragen, ligt in de bescherming van een vreemdeling in geval van een gegronde persoonlijke vrees bij terugkeer naar het land van herkomst.

Alvorens de inhoudelijke weging ten aanzien van de gestelde vrees te kunnen maken worden de feiten en omstandigheden van de vreemdeling vastgesteld. Zoals terecht wordt opgemerkt, is hierbij wel van belang dat tijdig wordt onderkend wanneer een persoon, bijvoorbeeld door traumatische ervaringen, niet in staat is om consistent te verklaren tijdens de asielprocedure. Dit is ook opgenomen in de recent herziene Richtlijn asielprocedures (2013/32/EU). Deze richtlijn verplicht staten om procedures in te richten teneinde tijdig te herkennen wanneer een asielaanvrager bijzondere waarborgen in de procedure nodig heeft. Om die reden wordt de vreemdeling door de Nederlandse overheid gefaciliteerd om zijn verhaal zo goed mogelijk naar voren te brengen. Zo wordt aan alle asielzoekers die een eerste asielaanvraag willen indienen, de mogelijkheid aangeboden om deel te nemen aan een medisch onderzoek dat door MediFirst wordt uitgevoerd. Op basis van dit medisch onderzoek stellen de artsen van MediFirst een advies op. Dit advies heeft tot doel om medische beperkingen in kaart te brengen die van invloed kunnen zijn op de gehoren die de IND tijdens de asielprocedure afneemt, en die derhalve ook relevant zijn voor de beslissingen die de IND op basis van die gehoren neemt.

Overigens biedt in bijzondere gevallen, waarbij de asielaanvraag is afgewezen maar het trauma dusdanig is dat het vanwege de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen, artikel 64 van de Vreemdelingenwet 2000 de mogelijkheid om uitzetting achterwege te laten. Indien de uitzettingsbelemmering van artikel 64 zich langer dan een jaar heeft voorgedaan, en uit het advies van het Bureau Medische Advisering van de IND blijkt dat medische behandeling ter voorkoming van een medische noodsituatie naar verwachting nog langer dan een jaar zal duren, kan een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden verleend onder een beperking verband houdend met het ondergaan van medische behandeling (artikel 3.46 van het Vreemdelingenbesluit 2000).

De leden van de **SP**-fractie wijzen erop dat bij asielzoekers die uit een traumatische omgeving komen, vaak uit een land waar de overheid gewantrouwd wordt, het niet ongebruikelijk is 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 deze leden is dat dit leidt tot een toename van bezwaren en uiteindelijk zal leiden tot een opeenstapeling van procedures. Zij vragen of de regering kan toelichten hoe zij denkt dat deze veel te snelle procedure niet zal leiden tot onzorgvuldige inachtneming van de problematiek van de asielzoeker.

De vrees van deze leden deel ik niet. De zorgvuldigheid van de asielprocedure blijft onverkort vooropstaan. Ik breng met dit pakket aan maatregelen dan ook geen wijzigingen aan in de inrichting van de algemene asielprocedure (AA). Er vindt dus nog steeds een voorbereidend gesprek plaats met een advocaat tijdens de rust- en voorbereidingstermijn (RVT), waarna een eerste gehoor volgt. Vervolgens wordt de asielzoeker voorbereid op het nader gehoor, dat nadien ook weer wordt nabesproken door een advocaat. Ook op het eventueel uit te brengen voornemen kan

weer worden gereageerd in de zienswijze. Bovendien is er in de beroepsfase sprake van een ex nunc-toets, waarin nieuwe feiten en omstandigheden nog kunnen worden meegenomen.

De leden van de fractie van **D66** merken op dat met dit wetsvoorstel het traumatabeleid in Nederland wordt 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 de 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. Zij vragen hoe de regering de gevolgen beoordeelt van de afschaffing van het traumatabeleid in relatie tot de juridische mogelijkheden voor deze beperkte groep. Het traumatabeleid op basis van artikel 29, eerste lid, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt inderdaad beëindigd, maar daar staat tegenover dat deze categorie na het schrappen van de c-grond voor het grootste deel in aanmerking zal komen voor een vergunning op basis van de internationale beschermingsgronden van artikel 29, eerste lid, onder a en b, van de Vreemdelingenwet 2000. De gevolgen hiervan zijn beperkt (zie paragraaf 2.1.1). Van mazen in de wet is geen sprake. De asielvergunning wordt hiermee juist bestemd voor datgene waarvoor zij bedoeld is: het bieden van bescherming aan personen die zelf gevaar lopen bij terugkeer naar het land van herkomst. Voor wat de juridische mogelijkheden betreft voor de beperkte groep vreemdelingen aan wie verblijf geweigerd is, merk ik op dat zij uiteraard, net als andere vreemdelingen, rechtsmiddelen kunnen instellen tegen de afwijzing van de asielaanvraag en in aanmerking kunnen komen voor verblijf op andere gronden. In het IND-informatiesysteem (INDIS) heeft geen registratie plaatsgevonden van inwilligingen naar de verschillende subcategorieën binnen de c-grond. Om die reden kan geen inzicht worden gegeven van de omvang van deze groep.

De leden van de fractie van **GroenLinks** wijzen erop dat het traumatabeleid in de behoefte voorziet 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. Zij vragen of de implementatie van de richtlijn inderdaad een verschuiving teweeg heeft gebracht van toekenning op de c-grond naar toekenning op de a- of b-grond. De IND beoordeelt de asielaanvragen in lijn met de in de nationale regelgeving geïmplementeerde bepalingen van de Kwalificatierichtlijn. De inwilligingspercentages over de periode van 2001 tot heden laten een significante daling zien van het aantal inwilligingen op de c-grond en een stijging van het aantal verleende vergunningen op de a- en b-grond. Dit ondersteunt de stelling dat onder invloed van Europese jurisprudentie en regelgeving, waaronder de Kwalificatierichtlijn, zaken die in het verleden in aanmerking kwamen voor inwilliging op de c-grond, nu onder de internationale beschermingsgronden vallen.

Artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn bepaalt echter eveneens, zo merken de leden van de fractie van GroenLinks op, 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 gevergd mag worden. Deze leden vragen of dat volgens de regering evenzeer geldt voor getraumatiseerden wegens foltering of verkrachting.

Uit artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn volgt dat, indien een vreemdeling in het verleden is vervolgd of een onmenselijke behandeling in de zin van artikel 3 EVRM heeft ondergaan, de autoriteiten van het land van toevlucht goede redenen moeten aanvoeren om de aanvraag te kunnen afwijzen. Ook voor getraumatiseerden wegens foltering of verkrachting geldt dit principe. De bewijslast om aannemelijk te maken dat de vreemdeling geen voorzienbaar risico loopt op vervolging of een onmenselijke behandeling, ligt in zo'n geval bij de IND. In de praktijk zal het in dergelijke gevallen niet snel voorkomen dat de aanvraag leidt tot een afwijzing, tenzij evident is dat het risico niet aanwezig is.

Ik merk hierbij op dat dit aspect op zichzelf geen aanscherping van het beleid betreft. Ook bij het huidige traumatabeleid is niet het trauma de grondslag van het beleid, maar de gebeurtenis in relatie tot de feitelijke situatie in het land van herkomst. Bij de beoordeling in het kader van het huidige traumatabeleid wordt meegewogen of de dader (of de groep waartoe de dader behoort) een feitelijke machtspositie bekleedt in het land van herkomst en of de overheid in staat is bescherming te bieden. Deze factoren worden ook meegewogen bij de beoordeling, ingevolge artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn, of er goede redenen zijn om aan te nemen dat de vreemdeling bij terugkeer geen voorzienbaar risico loopt. In dit licht wordt nog eens benadrukt dat de kern van het asielbeleid ligt in de bescherming van een vreemdeling in geval van een gegronde persoonlijke vrees bij terugkeer naar het land van herkomst.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen erop dat de ratio voor het huidige beleid er ook in was gelegen dat voorkomen moest worden dat deze slachtoffers met hun daders zouden worden geconfronteerd. Zij vragen of de regering nog verschil maakt tussen een gebeurtenis waarvoor daders zijn bestraft in het herkomstland en situaties waarin deze nog ongestraft rondlopen en een confrontatie niet is uit te sluiten. Zij vragen of de regering zich kan voorstellen dat de herbeleving van een trauma bij terugkeer voor het slachtoffer leidt tot een situatie die artikel 3 EVRM benadert.

Bij de beoordeling of de autoriteiten van het land van herkomst bescherming kunnen bieden tegen vervolging of een onmenselijke behandeling, wordt in het algemeen overwogen of de autoriteiten maatregelen treffen tot voorkoming van dergelijke behandelingen. Hierbij wordt gekeken of er sprake is van een doeltreffend juridisch systeem en of de vreemdeling ook toegang tot bescherming van de autoriteiten heeft. Deze beoordeling die volgt uit artikel 7, tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn (zie ook artikel 3.37c van het Voorschrift Vreemdelingen 2000) verschilt niet wezenlijk van de huidige beoordeling in het kader van het traumatabeleid. Hiervoor geldt namelijk ook dat wordt beoordeeld of de daders van deze handelingen in het algemeen worden bestraft in het land van herkomst, maar dat niet wordt onderzocht en beoordeeld of de specifieke dader ongestraft blijft. Een trauma en de eventuele herbeleving van een trauma is op zichzelf geen grond voor asielbescherming, ook niet

op basis van het huidige traumatabeleid. Een trauma wordt wel meegewogen in de individuele beoordeling van de zaak van de vreemdeling.

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. De regering kan niet duidelijk maken hoeveel van de c-grond vergunninghouders voor de a- of b-grond in aanmerking zouden zijn gekomen, maar – zo vragen deze leden – als dat voor een deel van hen geldt, is de juiste toetsingsvolgorde dan wel gehanteerd?

De toepasselijkheid van de inwilligingsgronden asiel wordt getoetst in de volgorde waarin deze gronden in artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 voorkomen. De IND toetst derhalve eerst aan het Vluchtelingenverdrag en subsidiaire bescherming alvorens aan de nationale beschermingsgronden toe te komen. De inwilligingspercentages van de afgelopen jaren laten ook zien dat de meeste vreemdelingen worden ingewilligd op grond van de internationale beschermingsgronden. Uit de cijfers over 2012 is gebleken dat krap 3% van het totaal aantal verstrekte vergunningen asiel bestaat uit inwilligingen op de c-grond. De regering heeft aangegeven dat een (niet kwantificeerbaar) deel van deze 3% door de beperkte aanscherping die volgt uit de herschikking van de asielgronden, niet langer in aanmerking komt voor een vergunning asiel. Een deel zal echter ook na de wetswijziging nog in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning. In de eerste plaats komt dit doordat een deel, namelijk de klemmende redenen van humanitaire aard, straks een reguliere verblijfsgrond wordt. In de tweede plaats kan niet worden uitgesloten dat in de uitvoeringspraktijk, gelet op de mogelijkheid die de c-grond daartoe biedt en de gelijke rechten die volgen uit het eenstatusstelsel, zaken zijn ingewilligd op de c-grond daar waar een inwilliging op grond van internationale beschermingsgronden wellicht op de weg had gelegen. Zo is het mogelijk dat een beslismedewerker, enkel op basis van het behoren van de vreemdeling tot de specifieke groep in relatie tot het absolute vangnet voor die groep dat het huidige c-beleid biedt, hiertoe is overgegaan.

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 verblijfsgrond. Deze leden achten 370 verleende vergunningen in 2011 bovendien meer dan een geringe hoeveelheid.

In 2011 was inderdaad sprake van 370 verleende vergunningen op de c-grond. In 2012 was dit aantal ongeveer 170. De reden voor het schrappen van de nationale gronden voor asielverlening is niet zozeer gelegen in het aantal op die gronden verleende vergunningen, maar omdat de toegevoegde waarde van deze nationale asielgronden is afgenomen, aangezien collectieve elementen in het asielrelaas onder invloed van ontwikkelingen in internationale jurisprudentie en de harmonisering van het Europees asielbeleid een steeds nadrukkelijker rol zijn gaan spelen. Het aantal verleende vergunningen op de c-grond is hiertoe enkel illustratief. Het is overigens niet zo dat door afschaffing van de c-grond al deze 170 gevallen dan niet meer in aanmerking komen voor een asielstatus. Slechts een zeer klein niet kwantificeerbaar deel van deze gevallen komt in de toekomst niet langer in aanmerking voor een vergunning.

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. 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. Deze leden vragen of de regering deze verplichting erkent, en zo ja, of de c-grond dan niet gehandhaafd zou dienen te worden op grond van deze internationale verplichting tot bescherming. Uiteraard erkent de regering de verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag. Deze zijn ook opgenomen in de Kwalificatierichtlijn. Ik wijs er wel op dat genoemd artikel 1C van het Vluchtelingenverdrag en paragraaf 136 van het UNHCR-Handboek betrekking hebben op de intrekking van de vluchtelingenstatus. Het gaat daarbij dus uitsluitend om personen die als vluchteling zijn erkend. Dat is niet het geval bij vreemdelingen die een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder c, van de wet, hebben verkregen. De genoemde bepaling en paragraaf nopen daarom niet tot handhaving van de c-grond.

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. De leden van de **CDA**-fractie vragen of de regering nog eens duidelijk kan aangeven 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 van de Vreemdelingenwet 2000 de criteria vormen om hun een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd te verlenen.

De speciale groepen zullen worden opgenomen in de a- en b-grond. Dit behelst een beperkte aanscherping, aangezien voor hen zwaarder zal worden gehecht aan het individualiseringsvereiste. Ten aanzien van dit beleid wordt opgemerkt dat op grond van de situatie in het land van herkomst reeds bepaalde (bevolkings)groepen worden aangewezen als specifieke groep onder de internationale beschermingsgronden. In het beleid worden dergelijke groepen aangewezen als risicogroep of kwetsbare minderheidsgroep. Deze groepen vertonen een duidelijke overlap met de specifieke groepen onder het huidige artikel 29, eerste lid, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000. Zo zijn alleenstaande vrouwen uit Afghanistan niet alleen aangewezen als specifieke groep onder c, maar ook als kwetsbare minderheidsgroep onder b. Als deze categorie van de c-grond in zijn geheel opgaat in de internationale asielfronden, zal er sprake zijn van een lichte aanscherping, omdat er een (beperkt) individualiseringsvereiste geldt in het kader van het beleid ten aanzien van risicogroepen of kwetsbare minderheidsgroepen. Het beleid is dan niet langer een absoluut vangnet voor elk lid van de desbetreffende groep, echter dit past in de wens om de verblijfsvergunning asiel alleen te bestemmen voor die personen die bij terugkeer in het land van herkomst daadwerkelijk zelf een gegronde vrees hebben voor vervolging of een reëel risico lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000. Ook hier gaat het weer om een heel klein (niet kwantificeerbaar) deel van de vergunningverleningen op de c-grond.

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 LHBT-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. De vreemdelingen die behoren tot een groep die in het beleid is aangewezen als een kwetsbare minderheidsgroep, worden in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning op de b-grond indien zij beperkte individuele omstandigheden naar voren kunnen brengen. Het betreft hier een soepel beleid. Echter, het enkele behoren tot een kwetsbare minderheidsgroep is onvoldoende om in aanmerking te komen voor internationale bescherming. Dit is slechts dan het geval indien een groep is aangewezen als een groep die systematisch wordt blootgesteld aan vervolging of een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM.

Een deel van de alleenstaande vrouwen uit Afghanistan en LHBT-asielzoekers uit Iran die in het verleden een asielaanvraag hebben ingediend, is mogelijk in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning op de internationale beschermingsgronden (a- of b-grond). Deze beoordeling vindt plaats op de basis van de individuele omstandigheden die de vreemdeling naar voren heeft gebracht. Voor de groep van alleenstaande vrouwen wordt daarbij opgemerkt dat deze is aangemerkt als een kwetsbare minderheidsgroep. Alleenstaande vrouwen uit Afghanistan en LHBT-asielzoekers uit Iran die geen geloofwaardige individuele vrees naar voren hebben gebracht zijn, behoudens contra-indicaties, enkel op grond van het behoren tot de desbetreffende groep in het bezit gesteld van een c-vergunning.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel zal op grond van actuele landeninformatie een beleidsstandpunt ten aanzien van de genoemde groepen worden bepaald. Dit kan betekenen dat leden van deze groepen mogelijk niet langer vanzelfsprekend een verblijfsvergunning asiel krijgen. Voor de huidige vergunninghouders heeft de herschikking geen gevolgen. Zij behouden op grond van artikel III, eerste lid, van het wetsvoorstel hun huidige verblijfsvergunning.

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. Zij vragen of de regering hiermee niet miskent 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. Deze leden vragen wat de regering vindt van het standpunt van de UNHCR dat verwesterde Afghaanse meisjes en vrouwen als vluchteling moeten worden erkend wegens het behoren tot een specifieke sociale groep, religie en/of een (toegedichte) politieke overtuiging.

De regering betwist niet dat in een westerse levensstijl aanleiding kan zijn gelegen om een asielvergunning te verlenen. In de Nederlandse asielprocedure wordt elke zaak individueel en zorgvuldig bekeken. Onder meer asielzoekers die in het herkomstland al zwaarwegende problemen hebben ondervonden wegens een westerse levensstijl en ten gevolge daarvan bij terugkeer een gegronde vrees hebben voor vervolging of een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM, komen in aanmerking voor asiel. Dit laat, zoals ik heb toegelicht in een brief van 22 april 2013⁵, onverlet dat het specifieke beleidskader van de verwesterde Afghaanse meisjes kan

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 293, nr. 21.

worden overgeheveld naar het reguliere domein. De ratio achter dit specifieke beleid ten aanzien van Afghaanse meisjes is dat hun «verwestering» op zichzelf niet leidt tot een gegronde vrees voor vervolging of een dreigende schending van artikel 3 EVRM. Wel is geoordeeld dat zij, gegeven hun veronderstelde «verwestering», in Afghanistan onder dermate psychosociale druk zouden komen te staan, dat aanpassing aan de omstandigheden in Afghanistan niet van hen kan worden gevergd. De bescherming die hiertegen wordt geboden, is van humanitaire aard en niet terug te voeren op de internationale gronden voor asielbescherming. Gegeven het feit dat het in dit geval gaat om humanitaire bescherming, en gegeven het feit dat de toets meerdere elementen bevat die zien op de situatie van het individuele meisje hier in Nederland (mate van verwestering, duur van het verblijf in Nederland, leeftijd van het meisje) leent dit beleidskader zich er ook goed voor om voortaan in het reguliere toelatingsbeleid te worden getoetst.

2.1.3. Het vervallen van het categoriale beschermingsbeleid

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. Het argument van de regering dat altijd nog een besluit- of vertrekmoratorium kan worden verleend, heeft deze leden 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 naar hun mening 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 niet alleen strijdig is met het beginsel van rechtszekerheid, maar ook niet in het belang is van de overheid, bijvoorbeeld in verband met het moeten blijven bieden van opvang. Zij vragen of de regering niet bevreesd is dat weer naar de situatie van de facto gedogen wordt teruggekeerd, indien toepassing van een besluit- of vertrekmoratorium niet het geëigende middel is. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de relatie tussen de besluit- en vertrekmoratoria en het categoriaal beschermingsbeleid in de memorie van toelichting nader verduidelijkt. Anders dan de ACVZ is de regering van mening dat het asielstelsel geen vangnet behoeft. Ook het categoriaal beschermingsbeleid strekt niet daartoe. Een asielvergunning fungeert niet als vangnet, maar moet worden verleend om bescherming te bieden aan personen die bij terugkeer in het land van herkomst een gegronde vrees hebben voor vervolging of een reëel risico lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000. Die bescherming wordt nu voldoende geboden door artikel 29, eerste lid, onder a en b. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat internationale bescherming in toenemende mate kan worden ontleend aan internationale en Europese normen. Overigens kent het asielstelsel ook instrumenten, zoals beschreven in artikel 43 en 45 van de Vreemdelingenwet 2000, om in te spelen op bijzondere situaties. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om situaties van tijdelijke onduidelijkheid over de omstandigheden in het land van herkomst. Daar waar de indruk kon ontstaan dat de regering het besluit- of vertrekmoratorium geschikt achtte

om als vangnet, of zelfs als alternatief voor het categoriaal beschermingsbeleid te fungeren, is dit in de memorie van toelichting aangepast en verhelderd.

De regering is niet bevreesd dat wordt teruggekeerd naar een situatie van de facto gedogen. De grondslag voor het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid werd destijds overgenomen in de Vreemdelingenwet 2000, omdat het wenselijk werd geacht de minister een beleidsvrijheid te bieden om ook zonder dat het internationale recht daartoe noopt, groepsgewijs verblijfsvergunningen te verstrekken indien terugkeer van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie in het land van herkomst. De toen heersende rechtsopvatting was dat er geen internationale norm bestond, verdragsrechtelijk noch gewoonterrechtelijk, op basis waarvan personen enkel en alleen op grond van de algehele situatie in hun land van herkomst niet zouden kunnen worden uitgezet. De algehele situatie in het land van herkomst is evenwel een steeds prominere rol gaan spelen in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ten aanzien van artikel 3 EVRM. Voorts is met artikel 29, eerste lid, onder b, onder 3°, van de Vreemdelingenwet 2000, waarmee uitvoering is gegeven aan artikel 15, onderdeel c, van de Kwalificatierichtlijn, reeds uitdrukkelijk in de wet opgenomen dat een situatie van willekeurig geweld reden kan zijn om tot vergunningverlening over te gaan.

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

Een van de redenen voor het afschaffen van de twee nationale beschermingsgronden is gelegen in het feit dat de toegevoegde waarde van de nationale gronden is afgenomen, omdat collectieve elementen in het asielreelaas onder invloed van ontwikkelingen in internationale jurisprudentie en de harmonisering van het Europees asielbeleid een steeds nadrukkelijker rol zijn gaan spelen. Daarnaast is een belangrijke reden voor deze wetswijziging gelegen in het feit dat met de implementatie van de gewijzigde Richtlijn langdurig ingezetenen (richtlijn 2011/51/EU) het eenstussysteem onhoudbaar wordt, omdat de beschermden 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 de a- of b-grond, omdat zij hiermee wel een recht verkrijgen op toekenning van de EU-status van langdurig ingezetene.

Voor wat het argument van de aanzuigende werking betreft, 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. Deze leden vragen de regering hierop te reageren.

Ik wijs in dit verband op de conclusie van de ACVZ dat de voorhanden cijfers een correlatie tussen beleid (en beleidswijzigingen) en instroom niet tegenspreken, al kan op basis van het beperkte onderzoek dat gedaan is, niet worden vastgesteld dat er sprake is van causaliteit. Deze correlatie is, met inachtneming van enig tijdsverloop, ook in de Nederlandse instroomcijfers zichtbaar geweest, bijvoorbeeld ten aanzien van de instroom uit Somalië.

Door asielzoekers aan wie nu op grond van artikel 29, eerste lid, onder c en d, van de Vreemdelingenwet 2000 bescherming wordt verleend, op reguliere gronden een vergunning te verlenen, verandert hun verblijfspositie 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. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering dit onderscheid met andere beschermden logisch acht, nu ook hun redenen voor een asielverzoek en voor de verblijfsvergunning praktisch altijd gelegen zijn in de gebeurtenissen of de situatie in het herkomstland. Deze leden vragen hoe groot de regering de kans acht dat degene aan wie verblijf wordt toegekend op grond van het trauma dat hij 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. Zij vragen welke oplossingen de regering hiervoor ziet. Zij willen weten of de regering bereid is 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.

Het is niet zo dat alle vreemdelingen die nu onder artikel 29, eerste lid, onder c en d, van de Vreemdelingenwet 2000 vallen, bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onder het reguliere beleid gaan vallen. Alleen de categorie «bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard» van de c-grond, inclusief de verwesterde Afghaanse meisjes, wordt overgeheveld naar het reguliere beleid (en niet de categorieën traumata en specifieke groepen van de c-grond en het categoriale beschermingsbeleid van de d-grond). De verwesterde Afghaanse meisjes zijn vrijgesteld van de reguliere voorwaarden. Dit houdt in dat slechts voor een zeer kleine groep die overgaat naar het reguliere beleid, de reguliere voorwaarden zullen gaan gelden. Deze (minimale) aanscherping acht ik aanvaardbaar.

Naar aanleiding van de uitspraak inzake Chakroun is artikel 3.75, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 aangepast. Bij deze wijziging is de zinsnede «in ieder geval» aan voormelde bepaling toegevoegd. Hiermee is beoogd aan te geven dat middelen van bestaan in bepaalde bijzondere gevallen ook kunnen worden aangemerkt als duurzaam of stabiel, indien zij korter dan een jaar beschikbaar zijn. Dit brengt mee dat de genoemde periode van één jaar niet als absolute norm wordt gezien, maar dat eveneens gekeken moet worden naar het individuele geval. Hetzelfde is van toepassing bij de beoordeling of er sprake is van voldoende middelen van bestaan.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen erop dat de houders van een reguliere verblijfsvergunning aanzienlijk minder ondersteund worden bij hun inburgering dan asielstatushouders. Eén reden om maatschappelijke begeleiding en de financiering van het inburgeringsonderwijs bij asielgerechtigden in stand te houden bij de wijziging van de Wet inburgering was dat asielstatushouders een sociaal netwerk ontberen en daarom meer ondersteuning nodig hebben dan reguliere vergunninghouders. Voornoemde leden vragen of dit niet evenzeer geldt voor de groep die nu wordt overgeheveld naar regulier.

Zoals ik hiervoor al heb aangegeven, wordt enkel de categorie bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard (inclusief de verwesterde Afghaanse meisjes) overgeheveld naar regulier. Deze *verwesterde* Afghaanse meisjes zullen op basis van de Wet inburgering worden vrijgesteld van de inburgeringsplicht, nu zij immers hier al een aantal jaren naar school zijn gegaan en/of een diploma hebben behaald.

2.2. Nareizende gezinsleden

De aangescherpte regelgeving met betrekking tot nareizende gezinsleden is er mede op gericht om fraude tegen te gaan. De leden van de **VVD**-fractie vragen in hoeverre is onderzocht of de aangescherpte regelgeving inderdaad fraude voorkomt c.q. vermindert. In 2009 zijn maatregelen aangekondigd om geconstateerde fraude met en misbruik van de nareisprocedure aan te pakken⁶. De bewijslast voor het aantonen van de gezinsband is hiermee meer bij de vreemdelingen komen te liggen. De getroffen maatregelen, zoals het houden van identificerende gehoren om de gezinsband vast te stellen, hebben het beoogde effect gehad. Hierover heeft de toenmalige Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel de Tweede Kamer uitgebreid geïnformeerd in 2011 en 2012⁷. In juli 2012 is daarom besloten om de werkwijze aan te passen. Biologische minderjarige kinderen binnen een kerngezin krijgen een DNA-onderzoek en in beginsel geen identificerend gehoor. Bij complexe gezinsbanden, waar de nareisaanvraag gevoeliger voor fraude is, worden nog steeds identificerende gehoren gehouden. Overigens is het niet zo dat in alle afgewezen aanvragen sprake is van fraude; een aanvraag kan worden afgewezen omdat niet wordt voldaan aan voorwaarden als het tijdig indienen van de aanvraag.

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 2000. Zij vragen verder wanneer er volgens de regering sprake is van een dergelijk verblijfsalternatief voor het hele gezin, en waar de bewijslast hiervoor ligt.

De door deze leden bedoelde afwijzingsgrond als gezinshereniging mogelijk is in een derde land waarmee de vreemdeling of de hoofdpersoon bijzondere banden heeft, is onderdeel van het reguliere beleid en is opgenomen in het huidige artikel 3.22, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000. Deze afwijzingsgrond geldt uitsluitend voor nareizigers die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiël als bedoeld in het huidige artikel 29, eerste lid, onder e en f, van de Vreemdelingenwet 2000. Dit is het geval als het nareizende gezinslid niet dezelfde nationaliteit heeft als de hoofdpersoon of als de gezinsband na vertrek uit het land van herkomst van de hoofdpersoon (maar voor binnenkomst in Nederland) is ontstaan. Deze categorie, alsmede de gezinsleden met wie de hoofdpersoon na zijn vertrek uit het land van herkomst een gezinsband heeft gevormd, komen op grond van het gewijzigde wetsvoorstel in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiël op grond van het nieuwe artikel 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000. Tegelijkertijd gaat op grond van het wetsvoorstel de hiervoor bedoelde afwijzingsgrond gelden voor alle nareizigers, dus ook als zij dezelfde nationaliteit hebben als de hoofdpersoon of de gezinsband in het land van herkomst is ontstaan. In deze zin is er dus sprake van een wijziging van het beleid. Het gewijzigde wetsvoorstel beoogt, zoals gezegd, ook gezinnen gevormd in een derde land of met een verschillende nationaliteit onder het nareisbeleid te laten vallen. Uit de toelichting blijkt dat er nog steeds

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 19 637 nr. 1261.

⁷ Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1439 en Kamerstukken II 2011/12, 19 637, nr. 1568.

sprake moet zijn van een gezinsband. Los hiervan heb ik in april 2013⁸ mijn beleid gewijzigd ten aanzien van de beoordeling van de (feitelijke) gezinsband binnen het nareisbeleid, waarbij er aansluiting is gezocht bij het reguliere beleid. Het wetsvoorstel beoogt in deze toetsing geen aanpassing aan te brengen. Op dit moment is er in het reguliere beleid een mogelijkheid voor gezinnen met verschillende nationaliteiten als een van de gezinsleden een asiolvergunning heeft, vrijstellingen te krijgen van reguliere voorwaarden zoals het vereiste van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). In dat verband is in artikel 3.71, tweede lid, onder j, van het Vreemdelingenbesluit 2000 opgenomen dat de vrijstelling van het mvv-vereiste niet geldt als het gezinsleven in een ander land kan worden uitgeoefend. Gezinshereniging van gezinsleden van een asiolvergunninghouder met een andere nationaliteit komt met het gewijzigde wetsvoorstel onder asiel te vallen, waarbij de voorwaarden gelijk blijven. Het reguliere beleid voor deze groep vervalt hiermee. Het amendement ziet daarnaast op gezinnen die in een derde land zijn gevormd en ook ten aanzien van deze groep geldt dat het nareisbeleid enkel van toepassing is als het gezinsleven niet in een ander land kan worden uitgeoefend. Als gezinshereniging in een derde land mogelijk is, is het niet nodig om gezinsleden onder de soepele voorwaarden van het nareisbeleid toe te laten. Hiermee wordt ook de Gezinsherenigingrichtlijn gevolgd. Overigens kunnen deze gezinsleden een beroep doen op het reguliere gezinsherenigingsbeleid.

Of het gezinsleven in een derde land kan worden uitgeoefend, zal blijken uit het gehoor van de hoofdpersoon en de gezinsleden, en uit eventuele documenten of overige informatie die bekend is. Bij verleende asielscherming moeten in het desbetreffende land waarborgen gelden zodat er bijvoorbeeld geen risico bestaat op refoulement.

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, omdat in dergelijke situaties de hoofdpersoon immers ook al geen asiel zijn verleend vanwege het voorhanden zijn van een veilig derde land. 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. Deze leden vragen of de regering het logisch acht 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 is weggegaan.

In de systemen van de IND is weliswaar het totaal aantal afwijzingen beschikbaar, maar er is niet uit af te leiden op welke grond een aanvraag is afgewezen. In het kader van de asieltoets wordt inderdaad beoordeeld of de betrokkene die in aanmerking komt voor bescherming op grond van artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 naar een derde land kan gaan. Hieraan zijn strikte voorwaarden verbonden, omdat geborgd moet zijn dat de betrokkene aldaar geen gevaar loopt op bijvoorbeeld refoulement. Met de nareisaanvraag kunnen nieuwe feiten aan het licht komen die maken dat geoordeeld wordt dat het gezinsleven in een derde land kan worden uitgeoefend. In beginsel worden deze feiten ook tijdens de asielprocedure genoemd, bijvoorbeeld een verblijf in een derde land en is in dat kader ook al getoetst of de persoon in dit derde land kan verblijven.

De afgeleide asielstatus van gezinsleden kan volgens het gewijzigde wetsvoorstel worden ingetrokken bij verbreking van de gezinsband. Deze gezinsleden hebben geen vergunning gekregen op basis van de noodzaak

⁸ Kamerstukken I 2012/13, 31 549, M.

van individuele bescherming tegen vervolging of een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM. Het is niet de bedoeling dat de wetswijziging gaat gelden voor vergunningen die zijn afgegeven voor inwerkingtreding van de wet. In het Vreemdelingenbesluit 2000 zal daarom worden voorzien in een overgangsbepaling die regelt dat de intrekingsgrond «verbreking gezinsband» niet van toepassing is op vergunningen die voor de inwerkingtreding van de wet zijn afgegeven. In de praktijk zal de intrekingsgrond zich met name richten op verbreking van het huwelijk of de relatie. Immers, als het gaat om kinderen van de hoofdpersoon, zal verbreking gezinsband niet snel aan de orde zijn. Nadere uitwerking is nodig. Daarbij bestaat de intentie om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het reguliere beleid voor wat betreft het aannemen van verbreking gezinsband. Mocht een gezinslid menen dat hij wel in aanmerking komt voor bescherming als de afgeleide vergunning vervalt, dan wordt dit uiteraard beoordeeld. Ook dit moet nog nader worden uitgewerkt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de IND, voorafgaand aan de verlening van een afgeleide asielstatus, toetst aan de gronden voor bescherming op grond van a of b of dat dit enkel het geval is na een expliciet asielverzoek. Zij vragen of (en door wie) de gezinsleden worden gewezen op de mogelijkheid een asielverzoek in te dienen en op de verblijfsrechtelijke consequentie van het verbreken van de gezinsband binnen vijf jaar bij de verlening van een afgeleide asielvergunning. Verder vragen zij of de gezinsleden van de asielstatushouder na binnenkomst een advocaat krijgen toegewezen. Ook willen zij weten of de gezinsleden bij intrekking van de vergunning binnen de eerste vijf jaar, op dat moment nog een asielverzoek kunnen indienen zonder dat hen wordt tegengeworpen dat ze zo laat na binnenkomst in Nederland pas om bescherming vragen. Voorts vragen deze leden op welke wijze de regering rekening houdt met de overwegingen in zowel de Gezinsherenigingsrichtlijn als de Kwalificatierichtlijn dat gezinsleden van vluchtelingen zich per definitie in een kwetsbare positie bevinden. Ook vragen zij of de regering ook van mening is 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 (IRVK).

Ingeval de vreemdeling besluit via de mvv-procedure in te reizen met het oog op ambtshalve verlening van de asielvergunning, zal niet worden onderzocht of het gezinslid mogelijk zelfstandig in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, onder a en b, van de Vreemdelingenwet 2000, tenzij de nareiziger hier uitdrukkelijk om verzoekt. Dit past binnen de doelstelling van de herschikking, namelijk korte procedures na inreis van nareizigers. Dit heeft als consequentie dat, indien de afgeleide status van een gezinslid wordt ingetrokken vanwege verbreking van de gezinsband en dit gezinslid meent wel voor bescherming in aanmerking te komen, dit alsnog zal moeten worden beoordeeld.

Aan de nareizigers die met een mvv binnenreizen en geen volledige asielprocedure doorlopen, zal in beginsel geen rechtsbijstand worden geboden en geen voorlichting door Vluchtelingenwerk Nederland worden gegeven. Er is immers een mvv ten behoeve van gezinshereniging verstrekt. Het past niet bij dit systeem om dan toch nog na te gaan of er wellicht zelfstandige asielmotieven zijn. Dat gebeurt immers ook niet bij andere vreemdelingen die met een mvv zijn nagereisd. Nareizigers worden wel op de diplomatieke post geïnformeerd over de mogelijkheid tot het indienen van een asielaanvraag in Nederland. Ook daarom is er geen aanleiding om bij aankomst in Nederland nog eens uit eigen beweging na te gaan of iemand zelfstandige asielmotieven heeft. Indien de vreemdeling wel een zelfstandige asielprocedure wil doorlopen, hoort hier natuurlijk de normale rechtsbijstandsvoorziening bij. Zoals gezegd,

kan in geval van een intrekking van de afgeleide asielvergunning alsnog getoetst worden aan individuele asielmotieven.

Nu in het kader van het voorliggende wetsvoorstel de keuze is gemaakt om nareizigers in beginsel ambtshalve een afgeleide asielvergunning te verlenen, zal uiteraard niet worden tegengeworpen dat een aanvraag om bescherming op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b, van de Vreemdelingenwet 2000 pas wordt ingediend als de afgeleide vergunning wordt ingetrokken.

Met het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de Gezinsherenigingsrichtlijn. Gezinsleden van asielvergunninghouders worden vrijgesteld van reguliere voorwaarden, ook als zij een verschillende nationaliteit hebben of het gezin is gevormd in een derde land, mits het gezinsleven niet elders kan worden uitgeoefend. De mogelijkheid van intrekking van de vergunning als de gezinsband is verbroken, is eveneens neergelegd in de Gezinsherenigingsrichtlijn. In deze richtlijn wordt wat dat betreft geen onderscheid gemaakt tussen nareizigers en overige gezinsherenigers.

Zoals ik al aangaf, zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij het reguliere kader. Uiteraard kan de vreemdeling in geval van verbreking van de gezinsband mogelijk alsnog in aanmerking komen voor asielbescherming op individuele gronden, of voor toelating op grond van artikel 8 EVRM. De Nederlandse regelgeving is conform het Unierecht en het IVRK.

In het wetsvoorstel is geregeld dat de intrekkinggrond ook op reeds toegelaten gezinsleden van toepassing zal zijn. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe deze bepaling zich verhoudt 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. De aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de intrekkinggrond alleen toe te passen op nog toe te laten gezinsleden.

Ook de regering is van mening dat het intrekken van de verblijfsvergunning van reeds toegelaten gezinsleden op grond van verbreking gezinsband op gespannen voet zou komen te staan met het rechtszekerheidsbeginsel. In het Vreemdelingenbesluit 2000 zal daarom worden vastgelegd dat deze nieuwe intrekkinggrond niet van toepassing zal zijn op vergunningen die zijn verleend voor de inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel. In het Vreemdelingenbesluit 2000 zal eveneens worden vastgelegd dat de intrekkinggrond niet zal worden toegepast in geval van overlijden van de hoofdpersoon of indien het gaat om een gezinslid dat slachtoffer is of dreigt te worden van eengerelateerd geweld of huiselijk geweld. Deze laatstgenoemde uitzondering gelden zowel voor oude als voor nieuwe gevallen.

De Kinderombudsman wijst erop dat veel vluchtelingen zich als gevolg van het beleid van de afgelopen jaren niet hebben kunnen herenigen. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering bereid is de aanbeveling van de Kinderombudsman om deze zaken te herbeoordelen, op te volgen.

Ik verwijs deze leden hiervoor naar de beleidsreactie op het rapport van de Kinderombudsman, die binnenkort zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer.

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. De leden van de **PvdA**-fractie achten de nieuwe legeskosten voor

verblijfsvergunningen in het algemeen buitengewoon hoog: in het onderhavige geval zouden deze € 250 bedragen. Inmiddels is Nederland op 26 april 2012 door het Hof van Justitie van de Europese Unie (zaak C-508/10) 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 asielverlening, 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».

De uitspraak in zaak C-508/10 had betrekking op verblijfsvergunningen die vallen onder de Richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109/EG). Naar aanleiding van deze uitspraak zijn de leges voor de vervanging van een verblijfsdocument behorend bij een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd verlaagd, nu het verblijfsrecht ontstaat op grond van de richtlijn. Het legestartief voor deze categorie bedraagt momenteel € 150⁹. Ditzelfde bedrag zal gelden voor de vervanging van een verblijfsdocument behorend bij de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Voor het legestartief van de vervanging van een verblijfsdocument behorend bij een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is aansluiting gezocht bij de hoogte van de leges voor de vervanging van een verblijfsdocument behorend bij een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, die € 250 bedragen¹⁰.

Ten aanzien van de verwijzing naar de bepaling over «small fee» bij de totstandkoming van het VN-vluchtelingenverdrag merk ik allereerst op, zoals ik ook heb aangegeven in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel nationale visa¹¹, dat in artikel 29, eerste lid, van het Vluchtelingenverdrag inderdaad is bepaald dat de Verdragsluitende Staten vluchtelingen niet aan andere of hogere rechten, heffingen of belastingen, van welke benaming dan ook zullen onderwerpen dan die welke worden of kunnen worden geheven ten aanzien van hun onderdanen in soortgelijke omstandigheden. In het tweede lid van dat artikel is bepaald dat geen der bepalingen van het voorgaande lid een belemmering vormt voor de toepassing op vluchtelingen van de wetten en voorschriften betreffende de heffingen met betrekking tot de verstrekking aan vreemdelingen van administratieve documenten, waaronder begrepen identiteitspapieren. Het vervangend document wordt gerekend tot de administratieve documenten in de zin van artikel 29, tweede lid, van het Vluchtelingenverdrag. Ik verwijs hiervoor naar mijn brief van 28 mei 2013 aan uw Kamer¹².

Ik handhaaf het door deze leden genoemde standpunt omtrent het inkomen van asielgerechtigden. Houders van een vergunning asiel voor (on)bepaalde tijd zijn gerechtigd arbeid te verrichten zonder in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning¹³.

De leden van de **SP**-fractie willen 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.

⁹ Artikel 3.34j, tweede lid, van het Voorschrift vreemdelingen 2000.

¹⁰ Artikel 3.34j, eerste lid, van het Voorschrift vreemdelingen 2000

¹¹ Kamerstukken I 2011/12, 31 549, C, blz. 9.

¹² Kamerstukken II, 2012–2013, 33 293, nr. 23.

¹³ Dit volgt voor de vergunning asiel bepaalde tijd uit artikel 4, eerste lid juncto het tweede lid onder c Wet arbeid vreemdelingen juncto artikel 1c Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen. Voor de vergunning asiel onbepaalde tijd volgt dit uit artikel 4, eerste lid juncto tweede lid onder a Wet arbeid vreemdelingen.

Allereerst wijs ik erop dat uit artikel 29, tweede lid, van het Vluchtelingenverdrag volgt dat er wel degelijk verschil mag bestaan, nu een verblijfsrechtelijk document eveneens een administratief document betreft. Verder is de reden voor dit verschil gelegen in het feit dat aan de vervanging van een verblijfsdocument hogere kosten zijn verbonden doordat de IND hiervoor extra taken moet verrichten. De kostprijs (nacalculatie 2009) voor een vervangend verblijfsdocument bedraagt € 228 en voor een vervangend Nederlands identiteitsdocument € 42,85. Voor een nadere toelichting op de redenen waarom hogere leges gevraagd worden voor de vervanging van een verblijfsdocument, verwijs ik naar de antwoorden van 27 januari 2011 van de toenmalige minister voor Immigratie en Asiel op vragen van het toenmalige lid van de Tweede Kamer, de heer Spekman¹⁴, en naar mijn antwoorden van 27 februari 2013 op vragen van het lid van de Tweede Kamer, de heer Schouw¹⁵.

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. 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. 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. Zij vragen of de regering mogelijkheden onderzocht hoe het document zelf minder fraudegevoelig beveiligd kan worden. Op grond van Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PbEG 2002, L 157) geldt dat de verblijfsdocumenten die de lidstaten van de Europese Unie aan onderdanen van derde landen verstrekken, moeten voldoen aan een uniform voorgeschreven model. Om de beveiliging van deze verblijfsdocumenten nog verder te verbeteren en vervalsing en frauduleus gebruik ervan beter te kunnen voorkomen en bestrijden, is verordening 1030/2002 gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 380/2008 van de Raad van 18 april 2008 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels van onderdanen van derde landen (PbEU 2008, L 115). Ter uitvoering van verordening 380/2008 verstrekt de IND aan onder meer de houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde en onbepaalde tijd verblijfsdocumenten die voorzien zijn van een chip die biometrische informatie bevat, te weten een pasfoto/gelaatsscanner en twee vingerafdrukken van de vergunninghouder. De IND voorziet sinds mei 2011 de pasjes van een chip met pasfoto en sinds mei 2012 gefaseerd van vingerafdrukken. Met het opnemen van biometrische informatie op het verblijfsdocument wordt bijgedragen aan een betrouwbare mogelijkheid tot vaststelling van de authenticiteit van het document en om vast te stellen of de desbetreffende persoon de houder van het document is.

Overigens geldt het legesbedrag van € 250 alleen voor vervanging van het document behorend bij een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. In geval van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd bedragen de leges voor vervanging van het document € 150.

De leden van de fractie van D66 verwijzen naar het onderzoek dat de IND heeft gedaan naar de mate van fraude en misbruik ten aanzien van vermiste asieldocumenten. Het onderzoek toont aan dat er in zeer geringe

¹⁴ Aangangsel Handelingen II 2010/11, nr. 1219.

¹⁵ Aangangsel Handelingen II 2012/13, nr. 1809.

mate sprake is van zogenaamde «veelverliezers» (0,01% van het totaal aantal verstrekte documenten. De staatssecretaris stelde in zijn reactie 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. De aan het woord zijnde leden vragen in hoeverre het argument zoals hierboven genoemd, dat de leges mede ervoor moeten zorgen om fraude tegen te gaan, dan nog houdbaar is. Zij vragen hoe de regering de vaststelling van de hoogte van € 250 van de leges beoordeelt in het licht van de uitkomst van het onderzoeksrapport van de IND.

De resultaten van dit onderzoek geven geen aanleiding te veronderstellen dat er sprake is van een grote mate van fraude en misbruik, omdat er nauwelijks sprake van is «veelverliezers». Wel wordt uit het onderzoek duidelijk dat er jaarlijks 7000 tot 8000 documenten vervangen moeten worden wegens vermissing, beschadiging of diefstal. Uit informatie van de IND ten behoeve van de ex ante uitvoeringstoets die is gedaan in het kader van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures, bleek dat het voor asiel om circa 1100 documenten per jaar ging. Ik heb tijdens het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer aangegeven dat ik het redelijk acht om leges te heffen voor de vervanging van het verblijfsdocument asiel, aangezien het document waarde vertegenwoordigt, en dit ook in de leges gereflecteerd mag worden. Daarbij is het gewenst om, in situaties waarin de noodzaak van vervanging van het document aan de houder kan worden toegerekend, de houder ook de kosten daarvan te laten dragen. Ik sluit hierbij aan bij de leges die worden geheven bij de vervanging van reguliere verblijfsdocumenten. Voor wat de hoogte van de leges betreft, verwijs ik naar de beantwoording van eerdergenoemde vragen van het toenmalige lid van de Tweede Kamer, de heer Spekman, en van het lid van de Tweede Kamer, de heer Schouw. Er is geen inhoudelijke motivatie om deze leges, die reeds gelden voor reguliere verblijfsdocumenten, niet ook te heffen voor verblijfsdocumenten asiel.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven