

Vergaderjaar 2003–2004

29 224

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, houdende verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 maart 2004

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de reactie van de Vaste Commissie voor Justitie. Ik ben verheugd te constateren dat de leden van de CDA-fractie met instemming kennis hebben genomen van het wetsvoorstel. Op de vragen en opmerkingen van deze fractie en die van de PvdA en GroenLinks zal ik in het navolgende ingaan.

Het algemene uitgangspunt dat gezinnen niet gescheiden worden uitgezet, brengt, zo antwoord ik de leden van de CDA- en PvdA-fracties, nog niet met zich dat er geen uitzetting kan plaatsvinden, indien de vreemdeling een gezinslid met de Nederlandse nationaliteit heeft. Een dergelijke regel zou in zijn algemeenheid tot onjuiste uitkomsten kunnen leiden. Niet alleen zou een algemene regel van die strekking een daadkrachtig uitzettingsbeleid in gevaar brengen, indien een (nieuwe) relatie met een Nederlander iedere uitzetting zou belemmeren, maar ook zou dat het voeren van een restrictief toelatingsbeleid voor gezinsvorming met Nederlanders, maar ook met legaal in ons land verblijvende vreemdelingen, illusoir maken. In dit verband merk ik op dat Nederlanders en legale vreemdelingen, anders dan de uitgeprocedeerde gezinsleden met verschillende nationaliteiten waarover op 20 januari 2004 is gesproken (Handelingen II 2003/04, p. 2914), niet (kunnen) worden uitgezet. Vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven en die naar het eigen land of een ander land kunnen vertrekken, moeten ons land verlaten. Dat geldt voor de reguliere vreemdeling die na zijn komst naar Nederland niet in aanmerking blijkt te komen voor een verblijfsvergunning bij een Nederlandse partner of echtgenoot, maar ook voor de asielmigrant die in dezelfde situatie verkeert.

Dat neemt uiteraard niet weg dat een gezinsband met een in Nederland gevestigde Nederlander (of legale vreemdeling) van belang is. Terugkeer wordt niet van een vreemdeling gevergd, indien dat kennelijk onredelijk zou zijn of in strijd zou komen met internationale verplichtingen. Daarbij speelt de gezinsband met een Nederlander of legaal in ons land verblijvende vreemdeling een belangrijke rol. Als terugkeer in een individueel geval niet is te verenigen met artikel 8 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) dat het gezinsleven beschermt, blijft uitzetting achterwege. Zoals

ik eerder heb aangegeven (aanhangsel Handelingen I 2003/04, nr. 7), is daarbij de Nederlandse nationaliteit van het gezinslid op zichzelf niet een doorslaggevende factor. De Nederlandse nationaliteit verplicht immers niet tot verblijf in Nederland en belet de Nederlandse gezinsleden in het algemeen ook niet om zich met de betrokken vreemdeling buiten Nederland te vestigen om het gezinsleven daar uit te oefenen. Een vreemdelingenrechtelijke verblijfstitel doet dat evenmin. In het individuele geval kan er echter wel sprake zijn van feiten of omstandigheden die zich er tegen verzetten dat van het (Nederlandse) gezinslid wordt gevergd de vreemdeling te volgen naar een plaats buiten Nederland. Essentieel voor de vaststelling van de omvang van de positieve of negatieve verplichtingen die voor de overheid voortvloeien uit artikel 8 EVRM is de beoordeling in hoeverre de uitoefening van het gezinsleven elders mogelijk is. Daarom moet in ieder individueel geval een op de concrete zaak toegespitste belangenafweging worden gemaakt, waarbij die beoordeling een belangrijke rol speelt. Die individuele belangenafweging staat er aan in de weg een algemene regel te formuleren die in ieder individueel geval onverkort kan worden toegepast. Dat in iedere zaak maatwerk moet worden geleverd, laat overigens onverlet dat mijn algemene uitgangspunt bij uitzetting is en blijft dat uitgeprocedeerde gezinsleden uit verschillende herkomstlanden niet gescheiden worden uitgezet.

Om dezelfde redenen zou ook een algemene regel met de strekking dat de vreemdeling die in belangrijke mate de verzorging voor een Nederlands kind heeft, in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning, tot onjuiste uitkomsten kunnen leiden, zo antwoord ik de leden van de CDA- en PvdA-fracties voorts. Artikel 8 EVRM noopt in zijn algemeenheid niet tot een dergelijke algemene regel. Aan die verzorging van een Nederlands kind komt weliswaar een zwaar gewicht toe bij de belangenafweging in het kader van artikel 8 EVRM, maar dat is op zichzelf niet doorslaggevend. Daarnaast moeten immers ook de diverse andere feiten en omstandigheden van het individuele geval bij de beoordeling worden betrokken. Het maakt uiteraard wel verschil uit of een vreemdeling die nimmer een verblijfsvergunning heeft gehad, als alleenstaande ouder de verzorging van een zeer jong Nederlands kind heeft dat geen enkel contact heeft met de Nederlandse vader, of dat die vreemdeling een verblijfsvergunning bij die Nederlandse vader heeft gehad en de zorg heeft over een in Nederland geworteld kind dat frequente en regelmatige contacten met de vader onderhoudt. De afgelopen decennia is overigens, met name in het reguliere vreemdelingenrecht, ruime ervaring opgedaan met de vaststelling van de positieve en negatieve verplichtingen die voor de overheid uit artikel 8 EVRM voortvloeien, waarbij de sterk casuïstische jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens maatgevend is.

Terugkeer wordt niet gevergd als dat in het individuele geval kennelijk onredelijk zou zijn of in strijd met internationale rechtsnormen als artikel 8 EVRM zou komen. Zoals ik eerder heb aangegeven (Kamerstukken II, 2003/04, 29 224, nr. 6, p. 11–12) valt op voorhand niet zonder meer uit te sluiten dat in individuele gevallen een exceptionele mate van inburgering kan bijdragen tot een dergelijk oordeel, zo antwoord ik de leden van de CDA- en PvdA-fracties. In een dergelijk geval blijven verblijfsbëeindiging en uitzetting achterwege. Daarop zal ik later terugkomen in het kader van de herziening van het inburgeringstelsel, waaraan thans wordt gewerkt.

Ik deel niet de vrees van de leden van de PvdA-fractie dat het onderhavige wetsvoorstel ongunstig is voor de inburgering van asielmigranten van wie vanaf het begin duidelijk is dat zij verdragsvluchtelingen zijn. Omdat het internationale recht bijzonder hoge eisen stelt aan de intrekking van de

vluchtelingenstatus met toepassing van de *cessation clauses* van het Vluchtelingenverdrag, is het bij deze groep vanaf het begin ook duidelijk dat intrekking van de verblijfsvergunning asiel binnen vijf jaar na verlening slechts bij hoge uitzondering mogelijk zal zijn. Van het onderhavige wetsvoorstel wordt het meeste rendement verwacht bij de categoriaal beschermden, ten aanzien van wie op individuele basis is vastgesteld dat zij geen verdragsvluchteling zijn, bij terugkeer geen reëel risico lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 3 EVRM, die niet wegens met hun vertrek verband houdende klemmende redenen van humanitaire aard op verblijf in Nederland zijn aangewezen, maar die enkel vanwege de algemene situatie in het herkomstland tijdelijk in Nederland mogen blijven. Voorts moet het voor alle nieuwkomers, dus ook voor de verdragsvluchtelingen onder hen, vanaf het begin duidelijk zijn dat inburgering in de Nederlandse samenleving geen vrijblijvende aangelegenheid is, maar een noodzakelijke voorwaarde om in ons land te kunnen functioneren en hier een zinvol bestaan te kunnen opbouwen. Nieuwkomers moeten inburgeren, ook indien de kans aanwezig is dat zij op enig moment naar het eigen land moeten terugkeren. Hoewel zij daarin een eigen verantwoordelijkheid hebben, zullen zij vanaf de eerste verblijfsaanvaarding daarop worden gewezen en daaraan worden gehouden. De nieuwkomer zal moeten inzien dat achterblijvende integratie slechts kan leiden tot gemiste kansen waarmee hij noch zichzelf, noch zijn gezin, noch de Nederlandse samenleving als geheel een dienst bewijst. Ten slotte zal het hem vanaf het begin ook duidelijk moeten zijn dat hij met het uitblijven van integratie zichzelf het perspectief op het Nederlanderschap of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in ons land ontnaemt. In dat verband wijs ik op de naturalisatietoets die naturalisandi moeten afleggen als zij na vijf jaar het Nederlanderschap willen verkrijgen, en op het in het Hoofdlijnenakkoord opgenomen voornemen om de aanspraken op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd afhankelijk te stellen van het behalen van een inburgeringsexamen. De consequenties van het onderhavige wetsvoorstel voor de inburgering, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, staan dus zeker niet in de weg aan mijn verantwoordelijkheden op het terrein van de integratie.

Evenmin deel ik de bedenkingen van de leden van de PvdA-fractie tegen de verzwaring van de bewijspositie van de vreemdeling. Het is in de asielprocedure aan de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij verdragsvluchteling is of dat er een andere rechtsgrond aanwezig is om hem in het bezit te stellen van een verblijfsvergunning asiel. Bij de indiening van de asielaanvraag wordt deze daartoe een eerste gehoor en een nader gehoor afgenomen. Daarbij heeft hij de gelegenheid alle relevante individuele feiten en omstandigheden aan te voeren en gegevens te overleggen die naar zijn mening van belang zijn voor de onderbouwing van de asielaanvraag. Indien hij naar aanleiding daarvan, anders dan op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vreemdelingenwet 2000, in het bezit wordt gesteld van de uniforme verblijfsvergunning asiel en meent *als verdragsvluchteling* recht op die vergunning te hebben, kan hij ook na de vergunningverlening nog allerlei relevante zaken aan het dossier toevoegen. Die mogelijkheid blijft aanwezig. Indien de vreemdeling die bij verblijfsaanvaarding meent op een onjuiste grond te zijn toegelaten, zulks kan onderbouwen, doet hij er uiteraard goed aan dat ook zo spoedig mogelijk te doen. Er zijn geen redenen om aan te nemen dat dit voor hem niet mogelijk of onevenredig bezwarend is. Vòòr de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 werd door veel vreemdelingen aan wie een (voorlopige) vergunning tot verblijf was verleend en die daartoe goed in staat waren, veelvuldig doorgeprocedeerd voor een «betere» status. Ik deel dan ook niet de kritiek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken op dit punt, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie. Hoezeer ik de advisering

door deze commissie op wetsvoorstellen van de regering ook waardeer, dit doet niet af aan het feit dat de daaropvolgende besluitvorming berust bij de regering die daar ook verantwoordelijkheid voor draagt.

De in het onderhavige wetsvoorstel voorziene termijn van vijf jaar, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, stelt de overheid beter in staat de situatie in het land van herkomst opnieuw te beoordelen alvorens op grond van die situatie te berusten in het permanente verblijf van de betrokken vreemdeling. Indien de veiligheid in het herkomstland binnen vijf jaar is hersteld en daarmee de grond van het verblijf van de vreemdeling in Nederland is vervallen, kan terugkeer van die vreemdeling in het algemeen redelijkerwijs worden gevergd.

Daarmee sluit de Nederlandse praktijk beter aan bij de praktijk in Europa. Bij vergelijking moet daarbij wel rekening worden gehouden met de diverse asielstatussen die de verschillende lidstaten kennen en die tezamen het equivalent van onze uniforme asielstatus vormen, en met het feit dat Nederland, evenals Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk, een zogeheten «all inclusive single procedure» heeft waarin alle asielgronden tegelijk worden behandeld. Spanje, Portugal, Griekenland, Duitsland, Oostenrijk en Denemarken hebben een partiële «single asylum procedure» waarin naast het beroep op het Vluchtelingenverdrag ook asielgerelateerde beroepen op humanitaire bescherming worden behandeld, zonder dat alle overige beschermingsgronden in die ene procedure zijn begrepen. Frankrijk, Luxemburg, Italië, België en Ierland hebben een systeem van verschillende procedures voor de verschillende gronden. Uit de mij ter beschikking staande gegevens blijkt dat *verdragsvluchtelingen* in België, Oostenrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Zwitserland en – voor zover het constitutioneel asiel op grond van artikel 16a van de Duitse grondwet betreft – in Duitsland direct in het bezit van een permanente status zouden worden gesteld. Finland hanteert daarvoor een termijn van twee jaar. Noorwegen verleent een permanente status na drie jaar, indien de verdragsvluchteling aan bepaalde voorwaarden voldoet. Ierland hanteert een termijn van drie jaar. In Italië komen verdragsvluchtelingen na vijf jaar in aanmerking voor een permanente status. Duitsland hanteert, voor zover het betreft asiel op grond van artikel 31, eerste lid, van de Duitse vreemdelingenwet, een termijn van acht jaar. Denemarken hanteert een periode van zeven jaar. Ik teken hierbij aan dat de verlening van een «permanente» vergunning niet noodzakelijkerwijs meebrengt dat die vergunning niet met toepassing van de «cessation clauses» van het Vluchtelingenverdrag kan worden ingetrokken. Zo hebben bijvoorbeeld Finland, Duitsland, Ierland, Zweden en Spanje aangegeven geen tijdslimiet te hanteren. Bescherming wordt geboden zolang dat nodig is. Wel heeft Spanje aangegeven na tien jaar geen verblijf meer te beëindigen. Asielmigranten die op grond van klemmende redenen van humanitaire aard worden toegelaten krijgen, voor zover bekend, alleen in Zweden direct een permanente verblijfsvergunning. In Finland zouden zij na twee jaar een permanente verblijfsvergunning krijgen, in Ierland en Noorwegen na drie jaar en in Zwitserland na vier jaar. Spanje heeft bij de recente inventarisatie aangegeven dat de tijdelijke verblijfsvergunning jaarlijks wordt verlengd zo lang de omstandigheden ongewijzigd blijven. Van Duitsland is op dit onderwerp geen nieuwe informatie ontvangen. In het Verenigd Koninkrijk komen asielmigranten die in aanmerking zijn gekomen voor «humanitarian protection» na drie jaar «indefinite leave to remain», terwijl zij die voor «discretionary leave» in aanmerking zijn gekomen daar eerst na ten minste zes jaar uitzicht op hebben. Oostenrijk en België zouden niet voorzien in een termijn waarna de titel «permanent» wordt.

Voorts beoogt het onderhavige voorstel de potentieel aanzuigende werking van de huidige driejarentermijn voor aanvaarding van permanent verblijf te voorkomen. Daarvoor heeft de Raad van State reeds bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 uitdrukkelijk aandacht gevraagd (Kamerstukken II 1998/99, 26 732, A, p. 2). Aangezien de relatieve aantrekkelijkheid van Nederland ten opzichte van andere Europese lidstaten niet rechtstreeks aan één beleidselement is te koppelen maar wordt bepaald door een veelvoud van factoren, is, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, de mate waarin aanzuigende werking uitgaat van de huidige driejarentermijn niet te kwantificeren.

Ten slotte sluit de voorgestelde termijn van vijf jaar aan bij dezelfde termijn die ingevolge richtlijn nr. 2003/109/EG van de Raad van de Europese Unie van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van de derde landen (PbEG L 16) ten minste is vereist om voor de status van langdurig ingezetene in aanmerking te kunnen komen. Die Europese status kan niet worden verleend bij een kortere verblijfsduur. In dat geval verzetten de richtlijn en het noodzakelijke vertrouwen van de andere lidstaten in de door Nederland verleende status van langdurig ingezetene zich tegen afwijking. In die zin kan daarbij, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, ook worden gesproken van een maximumnorm.

Dat laat uiteraard onverlet de mogelijkheid om bij een kortere verblijfsduur met toepassing van artikel 13 van die richtlijn een permanente verblijfstitel onder gunstiger voorwaarden te verlenen, die dan niet de status van langdurig ingezetene in de zin van de richtlijn weergeeft.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk