

Vergaderjaar 2003–2004

**29 031**

**Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen (PbEG L 212)**

**C**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 22 juli 2004

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties. Op de vragen en opmerkingen van deze fracties zal ik in het navolgende ingaan.

De richtlijn tijdelijke bescherming vormt een eerste stap in het proces van harmonisatie van het asielrecht in de Europese lidstaten. Hoewel een hogere graad van harmonisatie en een meer sluitend systeem van lastenverdeling wenselijk zouden zijn, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, is dat destijds niet haalbaar gebleken; de richtlijn is de neerslag van het compromis dat pas na lang onderhandelen tot stand kon komen en dat de lidstaten ook die ruimte laat om invulling te geven aan de wijze waarop zij ontheemden tijdelijk zullen opvangen waaraan zij tijdens de onderhandelingen behoefte voelden. Mij is niet bekend dat de lidstaten thans een hoger niveau van opvang voorstaan. Daarbij komt dat de minimumnormen in de richtlijn, gegeven het uitzonderlijke karakter van de tijdelijke bescherming, aanvaardbaar zijn. Om die redenen acht ik het, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, niet opportuun om naast de bestaande prioritaire onderwerpen in Europees verband nieuwe voorstellen te doen om te komen tot hogere minimumnormen op dit onderwerp.

De richtlijn is nu eenmaal vastgesteld en moet in het Nederlandse asielstelsel worden ingepast. Daartoe brengt het onderhavige wetsvoorstel een efficiënte en evenwichtige inpassing van tijdelijke bescherming in ons bestaande asielstelsel tot stand, waarbij de tijdelijk beschermde die internationale bescherming nodig heeft een verblijfsvergunning asiel verkrijgt en de tijdelijk beschermde die dat niet behoeft tijdelijk wordt beschermd tegen terugzending naar een onveilig herkomstland met opvang op een humaan en behoorlijk niveau dat in overeenstemming is met normen die in Europees verband als minimumnormen zijn aanvaard.

Bij de implementatie is zoveel mogelijk aangesloten bij het stelsel en de uitgangspunten van de Vreemdelingenwet 2000. Met het oog op het uniforme en volgtijdelijke vergunningenstelsel is niet gekozen voor de ontwikkeling van een afzonderlijke ontheemdenstatus voor tijdelijk beschermden. Dat zou, nu veel ontheemden ondanks de tijdelijke bescherming tegen terugkeer naar het herkomstland toch een beroep op de asielprocedure zullen doen, opnieuw de mogelijkheid introduceren om verschillende procedures naast elkaar te voeren. Dat zou aanzienlijke kosten en werklast voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de rechterlijke macht meebrengen, maar ook het risico in zich dragen van verstopping van de vreemdelingenketen, hetgeen de richtlijn juist wil voorkomen.

Evenmin is er voor gekozen om alle tijdelijk beschermden zonder individuele toetsing van de asielmotieven een verblijfsvergunning asiel te verlenen. Dat is naar verwachting in Europees verband niet te handhaven indien vluchtelingen in tegenstelling tot tijdelijk beschermden zich op den duur vrij(er) door de lidstaten kunnen bewegen. Verlening van de Nederlandse uniforme asielstatus aan tijdelijk beschermden zou het noodzakelijke onderscheid teniet doen en het vertrouwen van de andere lidstaten in de Nederlandse verblijfsvergunning aantasten. In de instrumenten die in Europees verband worden ontwikkeld om het asielbeleid te harmoniseren – bijvoorbeeld de richtlijnen met betrekking tot de minimumnormen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus en met betrekking tot de minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven – wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verlening van asiel en de verlening van tijdelijke bescherming. Ook de richtlijn tijdelijke bescherming gaat uit van onderscheid tussen asiel en tijdelijke bescherming; de richtlijn beoogt de asielstelsels van de lidstaten bij massale toestroom te vrijwaren tegen verstopping, waarbij tegelijkertijd wel de toegang tot de asielprocedure gewaarborgd moet blijven. Bovendien wordt in geen enkele Europese lidstaat die de richtlijn al heeft geïmplementeerd aan de tijdelijk beschermde op voorhand een vluchtelingenstatus toegekend. Met het oog op de verdere harmonisatie van het Europees asielbeleid is het daarom niet wenselijk om dat (alleen) in Nederland wel te doen. Verder is de regering van mening dat terughoudendheid past bij het voeren van een nationaal categoriaal beschermingsbeleid. Een dergelijk beleid is ook niet nodig omdat deze vreemdelingen al tijdelijke bescherming hebben en dus niet worden bedreigd met terugzending naar een onveilig land.

Reeds bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is voorzien in de mogelijkheid van massale instroom van ontheemden die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel. Dat heeft destijds geleid tot de mogelijkheid om een besluitmoratorium in te stellen (artikel 43, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000) en via een vertrekmoratorium uitstel van vertrek te verlenen aan uitgeprocedeerden (artikel 45, vierde en vijfde lid, van de Vreemdelingenwet 2000). Het onderhavige wetsvoorstel sluit daarbij aan.

Daarmee is uiteraard niet gezegd dat een verblijfsvergunning asiel wordt onthouden aan die individuele tijdelijk beschermden ten aanzien van wie kan worden vastgesteld dat zij voor die vergunning in aanmerking komen. Indien een verblijfsvergunning na beoordeling van de individuele zaak kan worden verleend, zal die ook worden verleend. Zo lang echter niet kan worden vastgesteld dat de tijdelijk beschermde in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel, en in die gevallen waarin is vastgesteld dat hij daarvoor niet in aanmerking komt, heeft deze dezelfde positie als een

asielzoeker. Dat bepaalt ook het voorzieningenpakket waarop de tijdelijk beschermde aanspraak kan maken, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Dat niveau is niet ingegeven door een wens om Nederland de facto te onttrekken aan de opvang van ontheemden. Ook België en Duitsland geven rechten en voorzieningen op het niveau van asielzoekers. Overigens zijn gunstiger dan de eisen van de richtlijn het gratis gezondheidsonderzoek voor tijdelijk beschermden, de kosteloze verzekering tegen de financiële gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid, de betaling van buitengewone kosten, de introductieactiviteiten en de activiteiten die strekken tot bevordering van de maatschappelijke oriëntatie en sociaal-culturele activiteiten op het gebied van sport, spel en vrije tijd.

Aan tijdelijk ontheemden die verdragsvluchteling zijn, die een reëel risico lopen te worden gefolterd of die wegens met hun vertrek uit het herkomstland verband houdende klemmende redenen van humanitaire aard niet kunnen terugkeren, wordt zo snel mogelijk een verblijfsvergunning asiel verleend. Die vergunning, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, wordt verleend met terugwerkende kracht tot de dag waarop de aanvraag is ingediend of zoveel later als aan de voorwaarden wordt voldaan (artikel 44, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000). In die gevallen komt de tijd die gemoeid is met de beoordeling van de aanvraag, derhalve niet ten laste van de opbouw van de verblijfsduur die voor de verlening van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd is vereist. In dit verband wijs ik er op dat een voor de vreemdeling ongunstige uitzondering daarop in die gevallen waarin de vergunning na toepassing van een besluitmoratorium is verleend binnenkort zal vervallen; deze uitzondering die in artikel 44, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 is neergelegd, wordt ingevolge artikel I, onderdeel D, van het onlangs aangenomen wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, houdende verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (Kamerstukken 29 224) geschrapt. Daarmee wordt bereikt dat de tijdelijk beschermde, als die na een besluitmoratorium in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning asiel, eerder dan nu het geval is begint met de opbouw van rechten. Uiteraard wordt geen verblijfsvergunning verleend aan tijdelijk beschermden die daar niet voor in aanmerking komen. Indien na afloop van de tijdelijke bescherming de situatie in het land van herkomst onverminderd slecht is en verantwoorde terugkeer nog steeds niet mogelijk is, kan ik mij indenken dat vanaf dat moment een categoriaal beschermingsbeleid wordt gevoerd. Omdat de vreemdeling die niet eerder in aanmerking is gekomen voor een verblijfsvergunning asiel pas vanaf dat moment kan voldoen aan de voorwaarden voor de verlening van een verblijfsvergunning, kan die vergunning pas worden verleend met ingang van de datum waarop het categoriale beleid is ingesteld.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst zal, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, bij het instellen van tijdelijke bescherming in Europees verband een plan van aanpak opstellen voor een geordende behandeling van de asielaanvragen. Daarbij kan, als binnen de gehele groep ontheemden bepaalde categorieën kunnen worden geïdentificeerd waarvan verwacht kan worden dat zich daaronder een verhoudingsgewijs hoog percentage verdragsvluchtelingen bevindt, geprioriteerde afdoening van die categorieën in het plan van aanpak worden betrokken. Omdat het Raadsbesluit tot het instellen van tijdelijke bescherming aanvankelijk slechts één jaar van kracht is (artikel 4, eerste lid, van de richtlijn) zal er op dat moment voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst geen enkele zekerheid bestaan over een eventuele verlenging daarvan. In het plan van aanpak moet er dus rekening mee worden gehouden dat de behandeling van de asielaanvragen binnen zes maanden na afloop van dat jaar moet

zijn afgerond. De Immigratie- en Naturalisatiedienst heeft er geen enkel belang bij om de behandeling van de asielaanvragen zonder noodzaak uit te stellen. Daarentegen heeft de praktijk wel geleerd dat de behandeling van de aanvragen voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst moeizamer, arbeidsintensiever en kostbaarder wordt naarmate de tijd verstrijkt. Bovendien heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst er belang bij verstoring van haar werkprocessen, die dreigt als zaken nodeloos blijven liggen en in een korte periode vlak vòòr of vlak ná afloop van de tijdelijke bescherming en masse moeten worden behandeld, waar mogelijk te voorkomen. Ook de mogelijke verstopping elders in de vreemdelingenketen, bijvoorbeeld bij de rechtbanken, is voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst geen wenselijk perspectief. Als op de asielaanvraag kàn worden beslist, zàl daarop ook worden beslist. Het is inderdaad, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, denkbaar dat de instroom van ontheemden in de gehele Europese Unie hoog, maar in Nederland betrekkelijk gering is. In dat geval zal de massaliteit van de instroom geen belemmering voor een snelle beslissing op de asielaanvraag vormen. Wel kan het zijn dat de voor een zorgvuldige beslissing noodzakelijke informatie en onderzoeksmogelijkheden ontbreken, in welk geval nog geen zorgvuldige beslissing op de asielaanvraag kan plaatsvinden.

Het is, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, inderdaad niet uitgesloten dat de tijdelijk beschermde in een voorkomend geval drie jaar rechtmatig verblijf als asielzoeker en het daaraan gekoppelde voorzieningenpakket heeft. Een dergelijke situatie is in Europees verband echter aanvaard. Het voorzieningenpakket voldoet aan de minimumnormen die de richtlijn stelt. Ik wijs er in dit verband ook op dat het niet zo is dat alle ontheemden drie jaar als asielzoeker in de centrale opvang zullen verblijven. Een deel van hen zal vóór afloop van de tijdelijke bescherming immers in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel en de daaraan gekoppelde rechten. Verder zal een deel van de ontheemden eerst tijdens de tijdelijke bescherming Nederland inreizen en dus alleen de resterende duur van de tijdelijke bescherming de status van asielzoeker hebben, uiteraard voor zover zij niet reeds eerder in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel. Bovendien is niet op voorhand gegeven dat tijdelijke bescherming drie jaar zal voortduren. Voor de centrale huisvesting van tijdelijk beschermde zullen COA-voorzieningen worden gebruikt die voldoen aan de eisen voor langer verblijf en bij de plaatsing en huisvesting zal, waar nodig en afhankelijk van de specifieke behoeften, maatwerk worden geleverd. Gedurende het verblijf in de centrale opvang zijn diverse mogelijkheden beschikbaar voor een zinvolle dagbesteding. Ik wijs op de dagstructureringsactiviteiten, het taalonderwijs en de beroepsgerichte cursussen en daarbij behorende stages, op de mogelijkheid van vrijwilligerswerk en op het verrichten van arbeid. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers stelt zich ten doel aan iedere asielzoeker een aanbod te doen voor activiteiten in het kader van dagstructurering. Het programma van educatieve activiteiten bestaat uit taallessen, lessen maatschappijoriëntatie, beroepsoriëntatie en beroepsgerichte cursussen. De asielzoeker kan vrijwillig en in zijn eigen tempo aan de activiteiten deelnemen waarbij tevens faciliteiten voor zelfstudie worden aangeboden. Het overgrote deel van de asielzoekers maakt voor korte of langere periode gebruik van deze educatieve activiteiten. Vrijwilligerswerk kan zowel intern als extern worden verricht. Op het centrum kunnen op vrijwillige basis werkzaamheden worden verricht in het kader van zelfwerkzaamheid. De tijdelijk beschermde krijgt net als alle andere asielzoekers na zes maanden het recht om maximaal twaalf weken in een periode van 52 weken betaalde arbeid te verrichten, mits de werkgever in het bezit is van een tewerkstellingsvergunning. Die tewerkstellingsvergunning wordt niet getoetst aan prioriteitgenietend aanbod. Als het gaat om werk waarvoor geen prioriteitgenietend aanbod

aanwezig is, wordt een tewerkstellingsvergunning verleend en kan de tijdelijk beschermde een reguliere verblijfsvergunning krijgen. Ik acht dat alles, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties, zonder meer humaan en passend voor een beschaafd land als Nederland en verwacht dan ook geen nadelige gevolgen voor de sfeer in de opvanglocaties.

De relatief hoge mate van vrijheid die de richtlijn tijdelijke bescherming aan de lidstaten laat, ligt besloten in de richtlijn zelf. Die is bij de implementatie van die richtlijn door de lidstaten een gegeven en noopt tot keuzen. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, zijn die keuzen niet ingegeven door een wens om Nederland de facto te onttrekken aan de opvang van ontheemden. Europese richtlijnen die minimumnormen bevatten en die de lidstaten bij de implementatie daarvan derhalve de vrijheid laten om in hun nationale regelgeving al dan niet gunstiger voorwaarden te stellen, hoeven, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, niet op het minimumniveau te worden geïmplementeerd. In het algemeen is het afhankelijk van het desbetreffende onderwerp of ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van die mogelijkheid om de nationale normen op een voor de vreemdeling gunstiger niveau vast te stellen dan de minimumnormen waarover in Europees verband overeenstemming is bereikt. Daarbij spelen tal van overwegingen, waarop ik hiervoor ben ingegaan. Iedere keer zal terdege aandacht moeten worden besteed aan de gevolgen voor, bijvoorbeeld, de noodzakelijke harmonisatie van het asielbeleid, de noodzaak van integratie en het voorkomen van secundaire migratiestromen. Overigens heb ik hiervoor reeds aangegeven dat Nederland de richtlijn tijdelijke bescherming gunstiger implementeert dan de eisen die richtlijn stelt.

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