

Vergaderjaar 2011–2012

33 293

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 9 juli 2012

De algemene commissie voor Immigratie, Integratie en Asiel, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

ALGEMEEN**1**

1.	Inleiding	2
2.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	3
2.1.	Herschikking beschermingsgronden	3
2.2.	Nareizende gezinsleden	8
2.3.	Leges voor de vervanging van het verblijfsdocument	10
3.	Overgangsrecht	10
4.	Financiële gevolgen	11
5.	Totstandkoming	11

ARTIKELSGEWIJS**12**

1.	Artikel I	12
2.	Artikel III	12
3.	Artikel IV	12

ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel en kunnen hiermee instemmen. Deze leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Het uitgangspunt om de Nederlandse toelatingsgronden zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met Europese standaarden, zoals die in de kwalificatierichtlijn¹ zijn opgenomen, wordt door deze leden gesteund. Zij zijn wel van mening dat

¹ PbEU 2004, L 304.

de herschikking geen aanscherping zou moeten inhouden en dat de bestaande Nederlandse toelatingsgronden zoveel mogelijk in de nieuwe asielgronden of reguliere toelatingsgronden moeten worden ondergebracht.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Reeds in april en mei 2011 hebben deze leden tijdens discussies in de Kamer hun instemming betuigd met de hoofdlijnen van de maatregelen zoals die in de Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures¹ zijn beschreven. Zij kunnen zich vinden in de aanpassingen van de Vreemdelingenwet 2000² ter herschikking van de beschermingsgronden. Zij hebben slechts enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavig wetsvoorstel. Naar aanleiding van het voorstel hebben zij enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover een aantal kritische vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennis genomen van het onderhavig wetsvoorstel en hebben hierbij nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij steunen de inzet om in het Nederlandse asielbeleid zoveel mogelijk aan te sluiten bij internationale beschermingsgronden en zo min mogelijk uitzonderingen daarop te laten voortbestaan. Voorts hebben zij nog enkele vragen.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie vragen wat exact de voordelen er van zijn om alle reguliere aspecten mee te wegen bij de eerste asielaanvraag, nu die «reguliere redenen» om verblijf te vragen zich doorgaans pas voordoen na, of als gevolg van een langere periode van, verblijf in Nederland. Deelt de regering het vermoeden van deze leden dat dit meewegen alleen fors extra uitzoek- en besliswerk voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst³ zal opleveren bij eerste asielaanvragen, en ook voor de advocaten en rechterlijke colleges extra werk zal opleveren, zonder dat in de praktijk in die beginfase snel tot vergunningverlening op basis van een reguliere grond zal worden overgegaan?

De leden van de CDA-fractie hebben er nota van genomen dat een aantal van de voorgestelde maatregelen uit de Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures¹ zijn beslag zal krijgen in lagere regelgeving, te weten in het bijzonder het meetoetsen van humanitaire reguliere toelatingsgronden in de behandeling van een eerste asielaanvraag, de versnelde afdoening van tweede en volgende asielaanvragen en een gedifferentieerde vergoedingensystematiek voor verleende rechtsbijstand in vervolgaanvragen. Deze leden vragen op welke termijn dit naar verwachting zijn beslag zal kunnen krijgen en de Kamer tegen die tijd kennis te laten nemen van de aanpassingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat de regering na inwerkingtreding van de besluiten, zoals aangekondigd in de brief⁴ van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, en voorliggend wetsvoorstel overgaat tot monitoring van de uitwerking hiervan. Worden advocaten, rechters en medewerkers van de IND eigenlijk al direct in de gelegenheid gesteld om

¹ Kamerstukken II, 2010/11, 19 637, nr. 1400.

² Hierna: Vw 2000.

³ Hierna: IND.

⁴ Kamerstukken II, 2011/12, 19 637, nr. 1532.

hun klachten in te dienen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe en waar kunnen zij die klachten kwijt kunnen? Daarnaast vragen deze leden hoe de monitoring precies in zijn werk zal gaan. Waarom zal pas na inwerking-treding van het wetsvoorstel worden gemonitord of het toetsen van meerdere humanitaire reguliere beleidskaders negatieve gevolgen heeft voor termijnen, de personele inzet bij de IND en de doorlooptijden van rechterlijke procedures afgezet tegen de daadwerkelijke meeropbrengst van deze werkwijze? Dit geldt overigens ook voor de toenemende werkdruk onder advocaten.

De leden van de SP-fractie hebben nog veel vragen over de voorgenomen wijzigingen in de verschillende besluiten. Is de regering bereid om met de Kamer van gedachten te wisselen over de wijzigingen in het Vreemdelingenbesluit 2000, het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire 2000? Wanneer is de regering voornemens om deze wijzigingen naar de Kamer te sturen? Wanneer wil de regering deze in werking laten treden? Er zijn vanuit de praktijk en deze leden veel zorgen over de inhoud van deze voorstellen. Daarom stellen deze leden een uitgebreide bespreking van deze voorstellen zeer op prijs.

De leden van de SP-fractie constateren dat de discretionaire bevoegdheid direct wordt meegenomen bij de eerste asielaanvraag. Betekent dit dat een advocaat hier dan geen beroep meer op kan doen als de vreemdeling is uitgeprocedeerd? Deze leden stellen dat dit nooit het doel is geweest van de discretionaire bevoegdheid.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. Herschikking beschermingsgronden

Gelijkschaling van gronden voor toelating met internationale verplichtingen

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de andere Europese lidstaten de asielgronden uit de kwalificatierichtlijn hebben geïmplementeerd in de eigen regelgeving. Kan worden gezegd dat de toelatingsgronden voor asielzoekers in alle lidstaten nu gelijk zijn? Zo nee, welke landen wijken af, en op welke wijze? Graag ontvangen deze leden een zo compleet mogelijk overzicht. Daarnaast vragen zij wat er de reden van is dat de herschikking van deze asielgronden op dit moment pas plaatsvindt, aangezien de kwalificatierichtlijn reeds dateert uit 2004.

De leden van de CDA-fractie constateren met de regering dat verblijfsvergunningen asiel in toenemende mate op internationale gronden worden verleend, onder meer omdat collectieve elementen in het asielrelaas onder invloed van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden¹ en het EU-recht een steeds nadrukkelijke rol zijn gaan spelen in de toets aan de internationale gronden voor asielverlening. Uit dit oogpunt bezien is de (nationale) herschikking van de beschermingsgronden naar hun mening dan ook een logisch en gerechtvaardigd gevolg.

De leden van de PVV-fractie constateren dat middels het onderhavige wetsvoorstel de asielgerelateerde gronden, voor toelating op grond van klemmende redenen van humanitaire aard (de «c-grond») en toelating op grond van het categoriaal beschermingsbeleid (de «d-grond»), worden geschrapt. Deze leden steunen het afschaffen van beide asielgronden, maar zijn niet gerust over de opmerking in de Memorie van Toelichting² dat Europese ontwikkelingen richtinggevend zijn geweest in het voornemen om beide (nationale) asielgronden te laten vervallen. Gesteld wordt dat de harmonisering van het Europees asielstelsel zich concentreert op de definitie van vluchtelingenschap op basis van het Vluchtelin-

¹ Hierna: EVRM.

² Kamerstukken II, 2011/12, 33 293, nr. 3.

genverdrag en subsidiaire bescherming op basis van andere internationale verdragen, in het bijzonder het EVRM. Opgemerkt wordt tevens dat het EVRM en EU-recht een steeds grotere rol spelen in de toets betreffende asielverlening. Deze groeiende Europese bemoeienis met ons nationaal asielbeleid wordt bijvoorbeeld helder geïllustreerd door het feit dat in 2001 nog slechts 80 asielvergunningen werden verstrekt op basis van artikel 3 EVRM, terwijl dit aantal in 2010 was opgelopen tot maar liefst 4420 vergunningen. Deze leden maken zich bijzonder grote zorgen over de voortschrijdende Europese beïnvloeding van ons nationale toelatingsbeleid. Graag vernemen deze leden de reactie van de regering op het standpunt dat het hier een buitengewoon onwenselijke ontwikkeling betreft en dat Nederland te allen tijde zelf het laatste woord dient te hebben inzake toelating van vreemdelingen tot ons land.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering cijfermatig de afname van het aantal afgegeven asielvergunningen voor bepaalde tijd onderbouwt. Er wordt onder andere gesteld dat nog amper op grond van onevenredige hardheid een vergunning wordt afgegeven. In 2009 werden er echter nog 2090 vergunningen op de betreffende d-grond gegeven en in 2010 nog maar 180. Hoe verklaart de regering dit grote verschil? Dat kan volgens de leden van de SP-fractie niet alleen worden verklaard door de toename van vergunningverleningen op grond van lid b (artikel 3 EVRM). Het verschil tussen 2009 en 2010 met betrekking tot de d-grond is immers bijna twee keer zo groot als het verschil tussen 2009 en 2010 met betrekking tot de b-grond. Ook wordt in de Memorie van Toelichting¹ gesproken over vreemdelingen die na vergunningverlening (op grond van de onderdelen c of d) alsnog doorprocederen voor een vergunning die na vijf jaar wel recht geeft op de status van langdurig ingezetene. Hoe vaak komt dit jaarlijks voor? Is er onderzocht of er andere manieren zijn om te voorkomen dat men doorprocedeert?

De leden van de SP-fractie vragen de regering om toe te lichten waarom er steeds minder vergunningen worden afgegeven op grond van individuele klemmende redenen van humanitaire aard. Zijn dergelijke aanvragen (ambtshalve) aan internationale gronden getoetst? Hoe gaat de regering voorkomen dat vluchtelingen door het beperken van de asielgronden onterecht bescherming mislopen die ze onder het huidige beleid wel moeten krijgen? Hoeveel procent meer afwijzingen wordt er verwacht na invoering van onderhavig wetsvoorstel? Kan de regering ook toelichten welke positieve invloed wordt verwacht met betrekking tot de verdeling van asielstromen in Europa?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering stelt dat de Europese ontwikkelingen richtinggevend geweest zijn in het voornemen de nationale asielgronden te laten vervallen. Daarmee komt voor een aantal specifieke groepen ook de bescherming te vervallen. Deze leden verzoeken de regering toe te lichten welke alternatieven er zijn overwogen voor de afschaffing van de nationale asielgronden en daarbij in ieder geval in te gaan op het, door de voormalig staatssecretaris van Justitie, genoemde alternatief in haar brief² van 19 september 2008.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil toelichten waarom het aantal toekenningen van asielvergunningen in Nederland ten opzichte van het Europees gemiddeld relatief hoog ligt. Kan bijvoorbeeld het beleid ten aanzien van nareizende gezinsleden hiervoor een belangrijke verklarende factor zijn, zo vragen zij.

Het valt de leden van de SGP-fractie, naast de verschuiving van de gronden c en d naar de gronden a en b, vooral op dat het aantal verblijfsvergunningen op grond van de onderdelen e en f van artikel 29 sterk is gestegen. Deze leden vragen of de regering wil toelichten welke factoren naar haar mening deze stijging verklaren.

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 33 293, nr. 3.

² Kamerstukken II, 2008/09, 23 490, nr. 520.

De leden van de SGP-fractie vragen of zij uit de toelichting terecht kunnen opmaken dat de asielzoekers, die in de tabel bij onderdeel d van artikel 29 Vw 2000 zijn aangegeven, allen afkomstig zijn uit Soedan.

Herinrichting van het beleid inzake klemmende redenen van humanitaire aard

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering meldt dat, ten aanzien van de c-grond, ervoor is gekozen het beleidskader gedeeltelijk onder te brengen in het reguliere toelatingsbeleid. Zij vragen of de regering dit nader kan specificeren.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich de afschaffing van de c-grond, die ziet op klemmende redenen van humanitaire aard, voorstellen, onder de voorwaarde dat die redenen elders in de toelatingsgronden worden ondergebracht. Waar worden alle verschillende delen van deze «klemmende redenen van humanitaire aard» ondergebracht? Hoeveel van dit soort verblijfsvergunningen op grond van overige klemmende redenen van humanitaire aard zijn er de laatste vijf jaar jaarlijks aangevraagd en verleend?

De leden van de CDA-fractie menen, uit de beschrijving van de herinrichting van het beleid inzake klemmende redenen van humanitaire aard (te weten het traumatabeleid, het beleid voor in het landgebonden beleid aangewezen specifieke groepen en het beleid op grond van klemmende redenen van humanitaire aard), te kunnen afleiden dat deze herinrichting materieel slechts zal leiden tot geringe gevolgen wat betreft het aantal te verlenen verblijfsvergunningen. Deze leden vragen of dit klopt en om een indicatie van de omvang daarvan. Zij gaan ervan uit dat ook in de nieuwe situatie, na de herschikking van de asielgronden, het uitgangspunt van zorgvuldige individuele toetsing van verblijfsaanvragen recht overeind zal blijven staan. Kan de regering dit bevestigen?

De leden van de SP-fractie constateren dat Afghaanse meisjes en hun familie aanspraak blijven maken op een vergunning. Ditmaal geen asiel-, maar een reguliere vergunning. Ze hoeven dan niet te voldoen aan het middelenvereiste, de mvv¹-eis en de paspoorteis. Geldt dit ook voor naturalisatie? De regering heeft beloofd dat er voor deze meisjes geen verslechtering van de rechtspositie plaatsvindt. Niet duidelijk wordt echter of de familieleden nog steeds automatisch een vergunning krijgen wanneer een Afghaans meisje een verblijfsstatus krijgt. Op welke grond krijgen ze deze dan? Heeft dit negatieve consequenties voor naturalisatie, nu zij een reguliere vergunning krijgen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering geen noodzaak ziet voor voortzetting van het beleid ten aanzien van specifieke groepen. Die zullen daarom onder de a- of de b- grond van artikel 29 van de Vw 2000 gaan vallen. Deze leden maken zich zorgen over de consequenties die dit heeft vanwege het individualiseringsvereiste. Zij verzoeken de regering nader toe te lichten welke mate van individualisering voor leden van specifieke groepen onder het nieuwe beleid vereist wordt om in aanmerking te komen voor de noodzakelijke bescherming.

Traumatabeleid

De leden van de VVD-fractie constateren dat artikel 64, Vw 2000, de mogelijkheid biedt uitzetting achterwege te laten, waarbij onder andere sprake is van een medische noodsituatie. Zij vragen of ook psychische problemen hieronder vallen.

¹ Mvv: machtiging tot voorlopig verblijf.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich met het oog op harmonisatie de afschaffing van het traumatabeleid voorstellen, maar zijn wel bezorgd over het deel van deze groep dat nu wellicht niet langer voor asielbescherming in aanmerking komt. Kan de regering toelichten op welke wijze deze groep nu bij de andere gronden wordt ondergebracht? Blijft daarmee de hele groep beschermd, of wordt het beleid met deze herschikking ook aangescherpt? Wat is de inhoudelijke rechtvaardiging voor deze aanscherping? Deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat het getuige zijn van een zeer ernstige geweldssituatie en/of trauma reden moet kunnen blijven om asiel te verlenen? Hoeveel van dit soort verblijfsvergunningen op grond van traumata zijn er de laatste vijf jaar jaarlijks aangevraagd en verleend? Is het de bedoeling dat de «voormalige traumata» nu onder artikel 64 van de Vw 2000 worden gebracht?

De leden van de SP-fractie constateren dat er volgens de regering maar een beperkte categorie vreemdelingen is die, na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, geen aanspraak meer kan maken op het traumatabeleid. Deze leden vragen hoe groot «beperkt» precies is? Zij wijzen erop dat, wanneer er slechts sprake is van een beperkte groep, dit niet direct betekent dat het dan niet zo erg is als deze straks geen bescherming meer krijgt. Graag horen deze leden andere redenen van de regering om af te zien van bescherming voor deze categorie. Als het gaat om mensen die geen (geloofwaardige) vrees bij terugkeer naar voren brengen, vragen deze leden voorts waarom er dan eerder wel voor is gekozen om deze categorie bescherming te bieden. Van hoeveel van deze «beperkte» groep verwacht de regering dat deze alsnog in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning regulier op grond van humanitaire omstandigheden?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering stelt dat het beleid inzake traumata goeddeels overbodig is geworden. Kan de regering toelichten hoeveel vergunningen er op basis van dit beleid de afgelopen jaren zijn verleend? De regering treft geen regeling voor de categorie vreemdelingen waarvoor het schrappen van deze grond consequenties zal hebben, maar verwijst naar artikel 64 van de Vw 2000. Terecht wijst de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies¹ erop dat artikel 64 van de Vw 2000 het toetsingskader van het huidige traumatabeleid niet dekt. De Afdeling wijst erop dat de medische belemmering om te reizen niet hetzelfde is als klemmende redenen van humanitaire aard om terug te keren in verband met de situatie in het land van herkomst. Deze leden verzoeken de regering nader toe te lichten waaruit de noodzaak bestaat om het specifieke toetsingskader met bijbehorende vergunning op grond van het traumatabeleid te laten vervallen. Op welke wijze wil de regering de bescherming van deze categorie kwetsbare vreemdelingen wel borgen?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de regering door de wijzigingen ten aanzien van het traumatabeleid en de bijzondere redenen van humanitaire aard bewust een striktere afbakening van de gronden asiel en regulier beoogt, dan wel dat deze keuze vooral berust op praktische overwegingen. Deze leden constateren namelijk dat bij de beoordeling of deze groepen in aanmerking komen voor een asielvergunning niet langer de vraag centraal staat of deze personen terug kunnen keren naar het land van herkomst, maar of zij gegronde vrees hebben voor vervolging of een behandeling in de zin van artikel 29, eerste lid, onder b, Vw 2000.

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 33 293, nr. 4.

Het vervallen van het categoriale beschermingsbeleid

De leden van de VVD-fractie zijn het met de regering eens dat een asielvergunning niet als vangnet moet fungeren 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 onmenselijke/vernederende behandeling, temeer vanwege de grote risico's van fraude en aanzuigende werking. De regering meldt echter dat het niet mogelijk is om het categoriale beschermingsbeleid inzake vreemdelingen uit betreffende deelstaten van Soedan te beëindigen. Reden hiervoor is dat de indicatoren van artikel 3 106 Vreemdelingenbesluit in acht moeten worden genomen. De regering meldt echter op pagina 10 van de Memorie van Toelichting¹ dat artikel 3 106 zal worden geschrapt. Indien de situatie in de betreffende staten van Soedan zal verbeteren, hoe kan dan het categoriaal beschermingsbeleid worden afgeschaft als de indicatoren van artikel 3 106 Vreemdelingenbesluit niet meer bestaan?

De leden van de PvdA-fractie steunen het voorstel om het categoriaal beschermingsbeleid (de d-grond) af te schaffen, zoals dat in 2009 al door voormalig staatssecretaris Albayrak in de Visie op Bescherming² is voorgesteld. Het categoriaal beschermingsbeleid kan soms leiden tot een aanzuigende werking en misbruik, en is naar de mening van deze leden grotendeels overbodig met het bestaan van artikel 15c van de kwalificatierichtlijn. Deze leden steunen bovendien de gedachte dat individuele toetsing de voorkeur verdient. Kan de regering wel toelichten wat precies de inhoudelijke verschillen zijn tussen artikel 15c van de kwalificatierichtlijn en het categoriaal beschermingsbeleid? Kan de regering tevens toelichten welke gradaties in risicogroepen voor bescherming er zijn, en wanneer welke gradatie wordt toegepast? Kan de regering daarnaast precies toelichten in welke mate er door deze verschillende gradaties van risicogroepen nog individuele omstandigheden aannemelijk moeten worden gemaakt? Verandert daar iets aan met dit wetsvoorstel? Kan uit de inwilligingscijfers van de laatste jaren worden opgemaakt dat het overgrote deel van de asielzoekers, dat voorheen onder het categoriaal beschermingsbeleid viel, nu een verblijfsvergunning op de b-grond krijgt? Op welke wijze kan een besluit- of vertrekmoratorium een vangnetfunctie vervullen voor de afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid? Deelt de regering de visie van deze leden dat het gebruik maken van dit soort moratoria tot een minimum zou moeten worden beperkt, aangezien die de onzekerheid en de verblijfsduur in Nederland voor asielzoekers enkel verlengt?

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de argumenten van de regering om het categoriaal beschermingsbeleid te laten vervallen, te weten frauderisico en aanzuigende werking. Daarbij komt dat collectieve elementen onder invloed van het EVRM en het EU-recht een voldoende grote rol spelen bij de internationale vormen van bescherming. De algehele situatie in het land van herkomst is, in relatie tot artikel 15c van de kwalificatierichtlijn, een steeds grotere rol gaan spelen in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Voorts laat het vervallen van het categoriale beschermingsbeleid onverlet dat binnen het landgebonden asielbeleid bevolkingsgroepen kunnen worden aangewezen als risicogroepen of kwetsbare minderheidsgroepen in het kader van de toetsing aan Vw 2000, artikel 29, eerste lid, onderdelen a en b. En niet in de laatste plaats blijft het uitgangspunt dat ook indien geen specifiek landenbeleid is ingesteld, in alle gevallen steeds een individuele beoordeling blijft plaats vinden naar de inwilligbaarheid van een ingediend asielverzoek. Dit alles biedt naar de mening van deze leden voldoende waarborgen dat bij de beoordeling van asielaanvragen in alle gevallen rekening zal worden gehouden met de mogelijke gevolgen die de

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 33 293, nr. 3.

² Kamerstukken II, 2009/10, 19 637, nr. 1314.

algehele geweld- en mensenrechtensituatie in het land van herkomst voor elk individueel geval zal kunnen hebben. Kan de regering dit bevestigen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering voorstelt om het categoriale beleid te laten vervallen. De Afdeling advisering van de Raad van State¹ is niet overtuigd van het voorgenomen gebruik van de besluit- en vertrekmoratoria als alternatief voor het categoriaal beschermingsbeleid. Deze moratoria zijn in de tijd beperkt tot de periode van één jaar en kunnen daarom geen langdurige of permanente bescherming bieden. Daarnaast geldt dat degenen die onder het bereik van deze moratoria vallen niet in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning, maar slechts tijdelijk rechtmatig verblijf hebben. Het categoriaal beschermingsbeleid is ooit ingevoerd om aan dergelijke (langdurige) «gedoogsituaties» een einde te maken. Deze leden verzoeken de regering nader toe te lichten hoe het uitstellen van het nemen van een beslissing zich verhoudt tot het uitgangspunt dat er sneller duidelijkheid moet zijn voor de asielzoeker. Zij verzoeken de regering ook, in het kader van het afschaffen van het categoriaal beschermingsbeleid, om nader toe te lichten welke mate van individualisering vereist wordt om in aanmerking te komen voor de noodzakelijke bescherming.

2.2. Nareizende gezinsleden

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering opmerkt dat het niet is toegestaan de aanvraag af te wijzen om de enkele reden dat geen officiële bewijsstukken kunnen worden overgelegd waaruit de gezinsband blijkt. Zij vragen de regering toe te lichten waarom dat niet het geval is. Daarnaast vragen deze leden de regering om toe te lichten waarom de vergunning niet kan worden ingetrokken indien het huwelijk, of de gezinsband, met de hoofdpersoon wordt verbroken. Hierbij merken deze leden op dat het zeer wel mogelijk is dat ook bij deze groep vreemdelingen sprake kan zijn van schijnhuwelijken.

Deze leden constateren dat de regering stelt dat er een ongewenst onderscheid zou worden gemaakt tussen gezinsleden die gelijktijdig met de hoofdpersoon inreizen en gezinsleden die binnen drie maanden nareizen als de laatste groep mvv-plichtig zou zijn. Deze leden verzoeken de regering toe te lichten waar die ongewenstheid van het onderscheid dan precies uit bestaat. Kan de regering ook nader onderbouwen waarop zij de stelling baseert dat de vereenvoudiging van de toelatingsprocedure voor nareizende gezinsleden een aanzienlijke besparing op zal leveren? Hierbij vragen de leden ook of de nieuwe systematiek niet fraudegevoeliger zal worden nu gezinsleden van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, die Nederland inreizen met een geldig mvv, direct in het bezit worden gesteld van de afgeleide asielvergunning. Welke waarborgen zijn er om misbruik en fraude tegen te gaan?

De leden van de PvdA-fractie juichen toe dat, ten aanzien van nareizende gezinsleden van asielzoekers, geen nieuwe beperkingen worden gesteld. Zij vragen de regering wel om toe te lichten wat de voor- en nadelen zijn van het wel en het niet handhaven van de nareistermijn van drie maanden. Wat is de toegevoegde waarde van die termijn, nu toch voorop zou moeten staan dat de eenheid van een gezin van asielzoekers gewaarborgd is? Ook vragen zij de regering om toe te lichten en uitgebreid juridisch te onderbouwen waarom er, volgens de regering, geen sprake is van strijdigheid met het EU-recht, door ten aanzien van nareis het nationaliteitsvereiste en het gezinsvereiste te stellen.

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie biedt de beschreven vereenvoudiging van de nareisprocedure voor gezinsleden van asielstatushouders voldoende waarborgen dat deze gezinsleden voor hetzij een

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 33 293, nr. 4.

afgeleide, hetzij een zelfstandige, verblijfsvergunning asiel in aanmerking kunnen komen. Deze leden vragen of en hoe nareizende gezinsleden vooraf, dan wel na binnenkomst in Nederland, worden gewezen op de mogelijkheid om een zelfstandige asielvergunning aan te vragen. Gesteld wordt dat vrijwel alle niet gelijktijdig inreizende maar nareizende gezinsleden van houders van een verblijfsvergunning asiel gebruik maken van de mogelijkheid om met een mvv binnen te komen. Deze leden vragen waarom niet in alle gevallen van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt en of dit wellicht samenhangt met problemen bij het kunnen indienen van een aanvraag voor een mvv, bijvoorbeeld bezien naar de (on)mogelijkheid om de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging te kunnen bereiken.

De leden van de PVV-fractie constateren dat, met betrekking tot de mogelijkheid voor toelating van nareizende familieleden van vluchtelingen en asielgerechtigde vreemdelingen middels een ambtshalve verleende afgeleide asielvergunning, wordt gesteld dat een echtgenoot of minderjarig kind in aanmerking komt voor een dergelijke verblijfsvergunning wanneer men (onder meer) feitelijk behoort tot het gezin van de betreffende vreemdeling. Wanneer wordt aannemelijk geacht dat de nareizende persoon inderdaad feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling? Met andere woorden: welke eisen worden er aan de bewijsvoering gesteld? Is er hierbij tevens bijzondere aandacht voor bestrijding van fraude en misbruik? Dezelfde vragen stellen deze leden ten aanzien van de eis aangaande partners en meerderjarige kinderen van een vreemdeling, ten aanzien van wie gesteld wordt dat aangetoond moet worden dat zij dusdanig afhankelijk zijn van de vreemdeling dat zij worden geacht te behoren tot het gezin van de betreffende vreemdeling. Hoe wordt deze afhankelijkheid getoetst, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie staan overwegend positief tegenover de aanpassingen in het beleid voor nareizende familieleden. De regering stelt echter dat er geen mvv-plicht is voor nareizende gezinsleden. Toch vragen velen een mvv aan voordat ze naar Nederland komen. Waarom is er eigenlijk niet voor gekozen om de mogelijkheid voor het aanvragen van een mvv helemaal te laten vervallen voor deze categorie? Is het dan niet voldoende om alleen de identiteit van de aanvrager vast te stellen? Kan worden toegelicht hoe de identiteit nu wordt vastgesteld? Hoe lang doet men hier gemiddeld over en zal hier na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel verandering in komen?

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn blij dat de regering tot het inzicht is gekomen dat het laten verkrijgen van een reguliere status door nareizigers geen enkel voordeel op zou leveren. Ten aanzien van het huidige voorstel, hebben deze leden nog wel een aantal bezwaren en opmerkingen. Zo zijn zij van mening dat voorkomen moet worden dat kinderen, die in het land van herkomst duurzaam met hun ouders samenleefden, ten gevolge van onzorgvuldigheden in de vaststelling van de gezinsband blijvend van hun ouders gescheiden worden. Deze leden verzoeken de regering toe te lichten op welke wijze een zorgvuldige toetsing van de feitelijke gezinsband gewaarborgd wordt.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om toe te lichten hoe het Nederlandse beleid ten aanzien van nareizende gezinsleden zich verhoudt tot de criteria in andere Europese landen. Kan dit beleid als relatief gunstig voor gezinnen aangemerkt worden, zo vragen zij. Deze leden vragen of de regering in het versoepelen van de nareisprocedure risico's ziet op een verhoogde instroom van nareizende asielzoekers. Naar de mening van deze leden hoeft het feit dat nu reeds vrijwel alle niet gelijktijdig inreizende maar nareizende gezinsleden gebruik

maken van een mvv namelijk geen voldoende grond te bieden om te veronderstellen dat een versoepeling van de procedures geen stimulerende werking kan hebben. Ook vragen deze leden waarom een afgeleide asielvergunning niet kan worden ingetrokken wanneer de gezinsband is verbroken, en het nareizende gezinslid geen recht op een zelfstandige verblijfsvergunning zou hebben. Zij vragen of een dergelijke mogelijkheid gelet op het oogmerk van het nareisbeleid niet logisch zou zijn.

2.3. Leges voor de vervanging van het verblijfsdocument

De leden van de VVD-fractie constateren dat de hoogte van de leges zal aansluiten bij de algemene legessystematiek. Graag vernemen deze leden hoe hoog deze leges zullen zijn. Deze leden wijzen erop dat ervaringsgegevens over de afgelopen jaren leren dat er jaarlijks circa 1300 asieldocumenten worden vervangen omdat zij zijn vermist of beschadigd. Zijn er signalen of gegevens bekend van gevallen waarbij derden misbruik hebben gemaakt van verloren asieldocumenten?

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer zal worden bepaald wat de hoogte zal zijn van de leges die moeten worden betaald voor de afgifte van documenten die worden vermist, verloren zijn gegaan of voor identificatie ondeugdelijk zijn geworden, en wat naar verwachting de hoogte daarvan zal zijn. Deze leden vragen ook of en in welke gevallen ontheffing van die leges mogelijk is. Het niet voldoen van leges voor vervanging van het verblijfsdocument heeft weliswaar geen gevolgen voor het verblijfsrecht, maar welke andere gevolgen heeft dit voor degenen die niet meer beschikken over een verblijfsdocument?

De leden van de PVV-fractie constateren dat wordt voorgesteld om leges te vragen voor de afgifte van vervangende documenten voor vermiste, verloren of beschadigde verblijfsdocumenten van vergunninghouders asiel. Dit voorstel wordt door deze leden krachtig ondersteund. Welk bedrag aan leges zal in deze gevallen (bij benadering) worden geheven en is voorzien in een stijgend legestartief wanneer bij herhaling om een vervangend document wordt verzocht, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vinden het goed om te zien dat bij berekening van de leges zoveel mogelijk rekening zal worden gehouden met de prijzen die voor Nederlandse identiteitsbewijzen en paspoorten worden gevraagd. Toch vragen deze leden de regering om te garanderen dat de prijzen hier niet boven zullen uitstijgen, opdat er geen onevenredig scheve verhouding zal ontstaan.

3. Overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering meldt dat bij naderhand geconstateerde gevallen van fraude en misbruik de vergunning voor bepaalde tijd zal worden ingetrokken en de aanvraag voor een verblijfsvergunning onbepaalde tijd zal worden afgewezen. De leden wijzen erop dat in dit kader ook alles in het werk moet worden gesteld om de frauderende vreemdelingen uit te zetten. Deze leden vragen hoe dit goed aangepakt wordt.

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering er, terecht, voor heeft gekozen om vergunningen verleend op grond van de onderdelen c en d te eerbiedigen. Wat gebeurt er bij verlenging van deze vergunningen? Zal dan alsnog bekeken moeten worden of men wel recht heeft op bescherming op internationale gronden? Of zullen de vergunningen geëerbiedigd worden tot intrekking of naturalisatie?

4. Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie en de leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten welk gedeelte van de totale 13 miljoen euro aan besparingen in het kader van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures door voorliggend wetsvoorstel wordt opgebracht.

De leden van de SP-fractie constateren dat er wordt gesproken over een besparing van in totaal ongeveer 13 miljoen euro. Deze leden vragen echter of er rekening mee is gehouden dat er meer capaciteit moet worden vrijgemaakt bij de IND. Hoeveel geld wordt er gereserveerd om extra werkdruk bij de IND en in de rechtspraak op te vangen? Hoe zal rekening worden gehouden met deze extra werkdruk, overigens ook in de advocatuur?

5. Totstandkoming

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering uitgebreid in te gaan op de kritiek van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken¹, dat een dragende onderbouwing om over te gaan tot het schrappen van de nationale asielgronden ontbreekt. Net als de ACVZ achten deze leden het van groot belang om precies uiteen te zetten en inzichtelijk te maken welke groep asielzoekers met deze herschikking niet langer voor asielbescherming in aanmerking komt, en waarom hiervoor is gekozen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het commentaar van de United Nations High Commissioner for Refugees² op het wetsvoorstel. De UNHCR geeft aan dat naar zijn mening enkele van zijn vragen onbeantwoord zijn gebleven en dat in de Memorie van Toelichting³, waar op blz. 18 staat dat de UNHCR kan instemmen met de voorgestelde regeling voor nareizende gezinsleden, onvoldoende tegemoet wordt gekomen aan de opvatting van de UNHCR. De UNHCR geeft aan dat het in stand houden van het gezin ook leidend uitgangspunt moet zijn bij aanvragen voor gezinshereniging van gezinnen die zijn ontstaan in het eerste land van toevlucht en bij aanvragen van gezinsleden met verschillende nationaliteit. De UNHCR is van mening dat op dit punt niet tegemoet is gekomen aan wat hij aan commentaar naar voren heeft gebracht. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om hier nader op in te gaan.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering erkent dat het tegenwoordig steeds normaler is, ook buiten Nederland, dat er sprake is van gemengde huwelijken, dus dat partners niet altijd vanzelfsprekend dezelfde nationaliteit hebben. Met de ACVZ vragen deze leden nog steeds waarom de regering vasthoudt aan deze starre voorwaarde, alleen maar omdat dit vereiste al bestaat. Deze leden zijn nog steeds van mening dat deze extra en onnodige voorwaarde onrechtmatige consequenties met zich meebrengt en wellicht zelfs inbreuk maakt op artikel 8 EVRM. Deze leden verzoeken de regering nogmaals om dit vereiste te laten vallen. Dat twee mensen verschillende nationaliteiten hebben betekent niet dat zij minder gezinsleven hebben dan andere asielzoekers en nareizende familieleden. Door de voorwaarde dat er sprake moet zijn van eenzelfde nationaliteit, worden zij gedwongen om een reguliere procedure te starten op grond van gezinshereniging. Aan deze procedure worden extra voorwaarden gesteld, wat een onrechtmatig discriminerende uitwerking tot gevolg heeft. Ondanks dat deze leden veel voordelen zien in het voorgestelde beleid voor nareizende familieleden, zitten er dus nog wat haken en ogen aan die wat hen betreft nog aangepast moeten worden.

¹ Hierna: ACVZ.

² Hierna: UNHCR.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de ACVZ, ten aanzien van het voorgestelde onderdeel «nareis», strijdigheid met het EU-recht voorziet. De ACVZ wijst erop dat de Gezinsherenigingsrichtlijn geen ruimte laat om het recht op gezinshereniging op de voorgestelde manier te beperken, namelijk middels de vereisten «feitelijk behoren tot het gezin» en «dezelfde nationaliteit hebben als de hoofdpersoon». Ook de Afdeling advisering van de Raad van State adviseert de nationaliteits-eis te laten vervallen¹. Deze leden verzoeken de regering toe te lichten op basis van welk artikel in de Definitierichtlijn en op basis van welk artikel in de Gezinsherenigingsrichtlijn de mogelijkheid bestaat om de eis van de gelijke nationaliteit als algemene voorwaarde voor de gezinshereniging asiel te stellen. Deze leden verzoeken de regering artikel 29 Vw 2000 overeenkomstig de adviezen van de Raad van State en de ACVZ aan te passen. Is de regering daartoe bereid?

De Europese Commissie heeft erop gewezen dat Nederland door het tegenwerpen van overschrijding van de nareistermijn zonder volledige belangenafweging in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn handelt. Ook de UNHCR heeft zich uitgesproken tegen de rigide toepassing door Nederland van de nareistermijn. Deze leden verzoeken de regering de nareistermijn in het wetsvoorstel te schrappen. Is de regering daartoe bereid? Zo nee, waarom niet?

ARTIKELSGEWIJS

1. Artikel I

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om toe te lichten hoe de Kamer invloed kan uitoefenen op het beleid zoals voorgesteld in de ministeriële regeling in het nieuwe (derde) lid, artikel 37, Vw 2000, betreffende het heffen van leges. Op welke manier en wanneer wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang van het beleid voorgesteld in deze regeling?

2. Artikel III

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de Memorie van Toelichting² op pagina 21 wordt gemeld dat verleende vergunningen op basis van de c- en d-grond zullen worden geëerbiedigd en dat een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd niet wordt afgewezen omdat de grond voor verlening is komen te vervallen. Dit bevreemdt deze leden enigszins, omdat het immers logisch is dat, als de situatie van het land van herkomst is verbeterd, de vreemdeling immers naar zijn land kan terugkeren. Zij vragen de regering om hier een reactie op te geven.

3. Artikel IV

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de Memorie van Toelichting² op pagina 22 wordt gemeld dat het schrappen van de d-grond eerder dan de rest van het wetsvoorstel in werking kan treden. Kan de regering toelichten wanneer het afschaffen van het categoriaal beschermingsbeleid in werking kan treden? Ook vragen deze leden of de regering kan toelichten wat de gewenste datum voor inwerkingtreding is. Kan de regering toelichten of een verschillend tijdstip voor inwerkingtreding van

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 33 293, nr. 4.

² Ibidem.

de verschillende artikelen of onderdelen daarvan gewenst is? Zo ja, om welke artikelen of onderdelen gaat het en wat zijn de gewenste data voor inwerkingtreding?

De ondervoorzitter van de commissie,
Kuiken

De adjunct-griffier van de commissie,
Dekker