

Vergaderjaar 2013–2014

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1762

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2013

Tijdens het Algemeen Overleg over opvang, terugkeer en vreemdelingenbewaring van 30 oktober jl. (Kamerstuk 19 637, nr. 1758) heb ik in antwoord op vragen van het lid Maij (PvdA) toegezegd schriftelijk in te gaan op de juridische redenen waarom ik een tijdelijke verblijfsregeling voor Syrische familieleden van in Nederland verblijvende personen niet verantwoord acht. Met deze brief doe ik mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken deze toezegging gestand. Voorts informeer ik u over hoe een aantal andere lidstaten omgaan met het faciliteren van het verblijf van Syrische vluchtelingen in het kader van hervestiging of humanitaire toelating, naar aanleiding van de oproep van de UNHCR.

Zoals ik in mijn brief van 29 oktober jl. al schreef (Kamerstuk 19 637, nr. 1744), acht ik een verblijfsregeling gelet op de juridische risico's en uitvoeringsimplicaties niet verantwoord. Ik heb daarbij aangegeven dat het gaat om een substantiële groep, waarbij de tijdelijkheid van het verblijf niet zal kunnen worden gewaarborgd. De Syrische familieleden zullen uiteindelijk zijn aangewezen op de Nederlandse asielprocedure. Deze instroom komt bovenop de nu al verhoogde asielinstroom. De langere wachttijden die daarvan het gevolg zijn zullen leiden tot aanzienlijke kosten voor opvang. De ervaring leert dat lange wachttijden een aanzuigende werking hebben, omdat deze Nederland aantrekkelijker maken als eindbestemming voor mensensmokkelroutes. Verder heb ik gewezen op uitvoeringsrisico's van een eventuele regeling, zoals het blijken van 1F-aspecten na inreis en het risico op misbruik vanwege het ontbreken van documenten. Ten slotte is niet zeker in hoeverre langdurige opvang bij familieleden in Nederland kan worden gerealiseerd, wat ertoe zal leiden dat deze groep zal zijn aangewezen op opvang.

Dit neemt niet weg dat ik naar aanleiding van de aangehouden moties VoordeWind c.s.¹ en Maij² heb onderzocht welke juridische mogelijkheden er binnen het reguliere beleidskader zijn om tijdelijke opvang van gevluchte Syriërs bij familieleden tot en met de tweede graad in Nederland mogelijk te maken. Hieronder ga ik in op mijn bevindingen.

Motie VoordeWind c.s.

De motie VoordeWind c.s. vraagt om versoepeling van het visumregime ten behoeve van kort verblijf. Volgens artikel 77 van het EU-werkingsverdrag is het beleid inzake kort verblijf een bevoegdheid van de Europese Unie. Bij de visumaanvraag dient conform de Visumcode getoetst te worden of iemand in het bezit is van een geldig reisdocument, hij geen gevaar vormt voor de openbare orde en nationale veiligheid, er voldoende middelen voor verblijf en terugreis aanwezig zijn, hij niet geregistreerd staat in het Schengen Informatie Systeem en of er een risico bestaat dat hij zich na drie maanden zal willen vestigen. Hoewel de Visumcode ruimte biedt om in uitzonderlijke gevallen op humanitaire gronden af te wijken van bepaalde toegangsvoorwaarden, blijft ten tijde van de toetsing van de visumaanvraag de regel dat een visum voor kort verblijf ook daadwerkelijk voor kort verblijf moet zijn. De Visumcode biedt dan ook geen ruimte om van de toets op vestigingsgevaar af te wijken. Nu de humanitaire crisis in Syrië van lange duur blijkt te zijn en het einde ervan niet op korte termijn wordt voorzien, ligt terugkeer na een verblijf van drie maanden veelal niet voor de hand. Dit neemt niet weg dat Nederland nog steeds visa verleent aan Syriërs, mits aannemelijk is dat sprake is van tijdige terugkeer en aan de overige voorwaarden voor visumverlening wordt voldaan. In de periode van 1 januari tot en met 31 oktober jl. werden door de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in Egypte, Jordanië, Libanon en Turkije 210 visa verleend aan Syrische burgers, waarvan 60 ten behoeve van familiebezoek³.

De verlening van nationale visa – te weten een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) – is geen EU-competentie. Het EU-recht staat verlening van een mvv op humanitaire gronden dan ook niet in de weg⁴. Een mvv is een nationaal visum voor verblijf van langer dan drie maanden en de verlening daarvan is een zelfstandige bevoegdheid van de lidstaten. In artikel 2p, tweede lid van de Vreemdelingenwet 2000 is geregeld dat een humanitaire mvv kan worden verleend zonder dat getoetst wordt aan een reguliere beperking voor verblijf. Deze mogelijkheid is onder meer bedoeld om nareizende gezinsleden en uitgenodigde vluchtelingen van een mvv te voorzien, zodat men kan inreizen ten behoeve van de verlening van een asielvergunning. Hoewel de mvv zelf slechts wordt afgegeven voor de duur van drie maanden en niet verlengbaar is⁵, dient deze om de inreis mogelijk te maken ten behoeve van verlening van een

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 1713

² Kamerstuk 19 637, nr. 1719

³ Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Afgerond op tientallen.

⁴ Onze Minister kan in afwijking van het eerste lid een machtiging tot voorlopig verblijf verlenen indien daarmee een wezenlijk Nederlands belang is gediend of klemmende redenen van humanitaire aard daartoe nopen dan wel het belang van de internationale betrekkingen de verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf vordert. (Artikel 2p, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000)

⁵ De geldigheidsduur van een machtiging tot voorlopig verblijf bedraagt ten hoogste drie maanden vanaf de datum van afgifte, met dien verstande dat een machtiging tot voorlopig verblijf slechts een maal kan worden benut voor het verkrijgen van toegang tot Nederland. De geldigheid van een machtiging tot voorlopig verblijf vervalt in elk geval met ingang van het tijdstip waarop ten behoeve van de vreemdeling een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 is ingediend of een dergelijke verblijfsvergunning ambtshalve is verleend. De geldigheidsduur van een machtiging tot voorlopig verblijf kan niet worden verlengd. (art. 2r Vw)

verblijfstitel. Het verstrekken van een mvv humanitair zou neerkomen op het faciliteren van de inreis ten behoeve van het aanvragen van asiel. Daarmee is geen sprake van tijdelijke opvang, zoals in de motie wordt gevraagd.

Motie Maij

De motie Maij vraagt om een tijdelijke reguliere verblijfsregeling voor familieleden van Syriërs in Nederland voor maximaal één jaar. Ik ben tot de conclusie gekomen dat de tijdelijkheid van het verblijf niet kan worden gewaarborgd op grond van de volgende juridische argumenten. Ten eerste kan met de keuze voor het reguliere beleidskader niet worden voorkomen dat – eenmaal in Nederland – alsnog asiel wordt aangevraagd. Hoewel een asielaanvraag wegens regulier verblijfsrecht zal worden afgewezen (imperatieve afwijzingsgrond⁶), kan de vreemdeling afzien van regulier verblijfsrecht, waarmee gelet op het asielbeleid ten aanzien van Syrië alsnog recht op asiel ontstaat. Ten tweede geldt in het reguliere verblijfsrecht de regel dat het verblijf alleen kan worden beëindigd als niet langer aan de voorwaarden die bij de vergunningverlening gesteld zijn wordt voldaan⁷. Het verblijf kan evenwel niet worden verleend of beëindigd op grond van de veiligheidssituatie in Syrië, omdat deze toetsing onderdeel is van het asielbeleid⁸. Ten derde geldt dat naarmate aan gezinnen met kinderen langer verblijf hier te lande wordt toegestaan, bij de intrekking van het verblijfsrecht een afweging in het kader van een toetsing aan artikel 8 EVRM vaker in het voordeel van het gezin zal uitvallen⁹. Ten vierde staat artikel 3 EVRM in de weg aan het gedwongen vertrek van deze familieleden zolang de situatie in Syrië niet verbetert.

Ik ben tot deze conclusie gekomen door de juridische mogelijkheden te verkennen binnen de verblijfsdoelen gezinsmigratie, tijdelijke humanitaire gronden en een mogelijke bijzondere regeling op grond van mijn discretionaire bevoegdheid.

Verblijfsdoel gezinsmigratie

Een keuze voor dit beleidskader is om meerdere redenen niet mogelijk en sluit ook slecht aan bij het doel van de motie. Om te kunnen bereiken dat ook familieleden tot en met de tweede graad soepel kunnen worden toegelaten, moet zowel worden afgeweken van de voorwaarden die de richtlijn stelt, als van de doelgroep waarvoor de richtlijn is bedoeld. Een belangrijk juridisch bezwaar is dat de EU-richtlijn gezinshereniging (richtlijn 2003/86/EG) geen ruimte biedt om onderscheid te maken naar nationaliteit of herkomstgebied. Een soepeler beleid ten aanzien van de voorwaarden kan dus niet beperkt worden tot een specifieke groep zonder dat dit leidt tot precedentwerking. Bovendien hangt de duur van het verblijfsrecht samen met de duur van het verblijf van de hoofdpersoon. Dus ook hier kan geen sprake zijn van tijdelijk verblijf.

⁶ Art. 30, eerste lid onder b Vw 2000

⁷ Art. 19 Vw jo. Art. 18 Vw 2000

⁸ De nota van toelichting (Stb 2000, 497) stelt dat het bij asielgerelateerde gronden immers voor de hand ligt dat de vreemdeling asiel aanvraagt. «Voorts vloeit uit het in de Wet neergelegde onderscheid tussen de verblijfsvergunning regulier en de verblijfsvergunning asiel voort, dat de vreemdeling die bij de aanvraag geen reguliere maar asielgerelateerde gronden aanvoert, niet in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning regulier.» Vermenging van asiel- en regulier vreemdelingenrecht is «onwenselijk», aldus de Nota van toelichting uit 2000 op het Vb 2000.

⁹ Indien er gezinsleven is ontstaan met hier te lande gevestigde gezinsleden en er is een objectieve belemmering voor betrokkenen om zich in gezinsverband elders te vestigen, mag de Staat geen inbreuk plegen op het kunnen uitoefenen van gezinsleven.

Verblijfsdoel tijdelijke humanitaire gronden

Het verblijfsdoel tijdelijke humanitaire gronden voorziet in verlening van een verlengbare verblijfsvergunning voor de duur van één jaar. Als men nog steeds aan de oorspronkelijk gestelde voorwaarden voor verblijf voldoet, zal de vergunning steeds verlengd worden. Omdat het een reguliere regeling betreft kan niet getoetst worden aan de situatie in Syrië, waardoor deze noch als voorwaarde, noch als intrekingsgrond voor de verblijfsvergunning kan gelden. Na drie jaar komt men aldus in aanmerking voor voortgezet verblijf op humanitaire gronden. Daarmee wordt de doelstelling van tijdelijk verblijf uit de motie niet bereikt. Voorts is dit beleidskader uitgezonderd van de referentensystematiek van het modern migratiebeleid en biedt het daardoor geen mogelijkheid om de hoofdpersoon in Nederland als referent op te laten treden en verantwoordelijk te stellen voor het verblijf en de verzorging van de familieleden. Evenmin kan de voorwaarde worden gesteld dat men bij familie moet verblijven. De keuze voor dit beleidskader zou ten slotte, afgezien van de opvangproblematiek, leiden tot een directe toegang tot de arbeidsmarkt en tot sociale voorzieningen ten laste van de publieke middelen.

Bijzondere regeling op grond van de discretionaire bevoegdheid

De formulering van artikel 3.4, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit, dat de discretionaire bevoegdheid regelt, sluit uit dat een vergunning wordt verleend in verband met asielgerelateerde gronden. Betoogd kan worden dat familieleden, voor zover zij zich in de omringende landen bevinden, inmiddels buiten het conflictgebied zijn en er dus niet primair aan asielgronden hoeft te worden getoetst. Dit neemt evenwel niet weg dat, als ik op grond van deze bevoegdheid een tijdelijke regeling zou treffen, zelfs wanneer daarbij bepaald wordt dat de vergunning niet kan worden verlengd, de tijdelijkheid van het verblijf niet kan worden gewaarborgd op grond van bovengenoemde juridische argumenten. Voorts zou een bijzondere regeling de vraag oproepen waarom Nederland dit wel regelt voor gevluchte Syriërs, maar niet voor mensen die andere conflictgebieden ontvlucht zijn en familieleden in Nederland hebben. Ik kan daarmee precedentwerking ook hier niet uitsluiten.

Internationale en Europese context

De UNHCR heeft een wereldwijde oproep gedaan om 30.000 vluchtelingen uit de regio in aanmerking te laten komen voor humanitaire toelating, waaronder 2000 voor hervestiging. Onder het begrip humanitaire toelating verstaat de UNHCR versnelde toelating van Syriërs uit de regio, zonder dat daarbij het proces en de regels voor hervestiging zijn toegepast. Zoals bekend heb ik gehoor gegeven aan de oproep van UNHCR voor hervestiging en toegezegd om 250 Syrische vluchtelingen te hervestigen. Nederland heeft aangegeven 50 personen te hervestigen onder het quotum van 2013 en 200 onder het quotum van 2014. Nu wordt prioriteit gegeven aan het invulling geven aan het quotum in de eerste helft van 2014. Daarna zal worden gezien hoe invulling wordt gegeven aan de motie Voordewind¹⁰. Naast Nederland hebben inmiddels Zweden (400), Canada (200), Zwitserland (50), Finland (500), Noorwegen (1000), Ierland (90), Australië (500), Spanje (30), Hongarije (10), Luxemburg (60), Moldavië (50), de VS, België en Denemarken aangegeven Syrische vluchtelingen te zullen hervestigen. De VS, België en Denemarken hebben nog geen aantallen openbaar gemaakt. Duitsland heeft aangegeven 5000 Syriërs te zullen opnemen op basis van humanitaire toelating. Oostenrijk zal 500 Syriërs toelaten op humanitaire gronden.

¹⁰ Kamerstuk 19 637, nr. 1715

Ik ben nagegaan in hoeverre naast Duitsland en Oostenrijk andere ons omringende lidstaten een humanitaire toelatingsregeling voor Syriërs treffen. Daartoe is navraag gedaan bij Denemarken, Zweden, Finland, Verenigd Koninkrijk, Ierland, België en Frankrijk. Met uitzondering van Frankrijk gaf geen van deze landen aan van plan te zijn om naast het opvangen van asielzoekers uit Syrië en het uitnodigen van vluchtelingen uit de regio in het kader van hervestiging een aparte regeling te treffen ten aanzien van Syriërs.

Zoals ik tijdens het algemeen overleg op 30 oktober jl. al aangaf voorziet de Duitse quotumregeling in een tijdelijke, verlengbare verblijfsvergunning voor twee jaar op asielgerelateerde gronden voor 5.000 Syrische burgers die gedwongen waren om te vluchten voor de burgeroorlog en die nu in Libanon, Jordanië of Syrië verblijven. Binnen het quotum wordt geselecteerd op humanitaire omstandigheden, (familie-)band met Duitsland en of men in staat is om het land eventueel op te bouwen als het conflict voorbij is. Oostenrijk heeft besloten om 500 Syrische vluchtelingen uit te nodigen via een versneld proces. Zij krijgen ambtshalve asiel en daarmee permanent verblijf. De Oostenrijkers nodigen in eerste instantie 250 Syrische christenen uit, op voordracht van de Syrisch-Orthodoxe kerk.

Frankrijk heeft laten weten dat het naast het Franse hervestigingsprogramma in samenwerking met de UNHCR een quotum heeft voor humanitaire toelating. Het totale aantal toe te laten personen komt op 500. Dit humanitaire toelatingsprogramma richt zich met name op kwetsbare personen met familierelaties of andere banden met Frankrijk. Zij zullen een status krijgen die overeenkomt met de status van vluchteling of subsidiaire bescherming. Verder verleent Frankrijk nationale visa (voor lang verblijf) aan Syrische onderdanen die zich in de omliggende landen bevinden. Het is mij niet bekend om welke aantallen het daarbij gaat.

Voorts bereikte mij informatie dat ook Zwitserland circa 1.500 nationale visa op humanitaire gronden heeft afgegeven ten behoeve van overkomst van Syrische familieleden, waarvan inmiddels ongeveer eenderde in Zwitserland is aangekomen. Hoewel men in beginsel gehouden is om na afloop van de geldigheidstermijn van het visum Zwitserland te verlaten, houdt ook de Zwitserse regering er rekening mee dat na afloop van deze termijn geen sprake kan zijn van gedwongen vertrek en zal dan ook overgaan tot het bieden van verblijfsrecht op grond van het Zwitserse vreemdelingenbeleid.

Op basis van de mij bekende informatie moet ik concluderen dat er in geen van deze landen sprake kan zijn van terugkeer zolang de crisis in de regio aanhoudt en daarmee van tijdelijk verblijf. Dit strookt met mijn conclusie dat gelet op de situatie in Syrië de tijdelijkheid van het verblijf niet kan worden gewaarborgd.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven