

Vergaderjaar 2003–2004

**29 224**

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

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 1 december 2003

#### **1. Algemeen**

Het verheugt mij dat de leden van de CDA-en VVD-fracties met instemming kennis hebben genomen van het wetsvoorstel om de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van de huidige drie jaar te verlengen naar vijf jaar en de argumenten van de regering daarbij onderschrijven. Het wetsvoorstel strekt niet tot wijziging van de criteria voor of procedure tot intrekking van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, maar tot verlenging van de periode waarin die intrekking mogelijk is met één (indien de verblijfsvergunning na toepassing van een besluitmoratorium is verleend) of twee (in de overige gevallen) jaar. Die termijn stelt de overheid, zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken, beter in staat de situatie in het herkomstland te herbeoordelen. Graag ga ik hieronder in op de vragen van de leden van de vaste kamercommissie voor Justitie. Ik hoop met de beantwoording de zorgen bij de leden van de PvdA-fractie en de verontrusting bij de GroenLinks-fractie weg te nemen.

#### **2. Vergelijking met overige lidstaten van de Europese Unie**

##### *2.1. Beleid in andere lidstaten*

De leden van de D66-, PvdA-en GroenLinks-fracties hebben gevraagd naar het beleid, onder meer met betrekking tot de duur en de intrekking van de diverse al dan niet tijdelijke asielvergunningen, in de andere lidstaten, mede in het licht van de opmerkingen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) en Vluchtelingenwerk Nederland. Uit een door de Europese Commissie in het kader van de totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem en een gemeenschappelijke asielprocedure gefinancierde studie, zo antwoord ik deze leden, is gebleken dat Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk naast Nederland een zogeheten «all inclusive single procedure» hebben waarin alle asielgronden tegelijk worden behandeld. Spanje, Portugal, Griekenland, Duitsland, Oostenrijk en Denemarken hebben een partiële «single asylum procedure» die naast het onderzoek van de gronden van het Vluchtelingenverdrag ook asielgerelateerde beroepen op humanitaire bescherming

behandelen, zonder te beogen alle overige beschermingsgronden in die ene procedure te omvatten. Frankrijk, Luxemburg, Italië, België en Ierland hebben een systeem van verschillende procedures voor de verschillende gronden. Hoewel tien van de vijftien lidstaten een «all-inclusive» of partiële «single procedure» hebben, kent de overgrote meerderheid van deze lidstaten echter verschillende verblijfsstatussen al naar gelang de verschillende gronden waarop bescherming wordt geboden. Als uitzonderingen gelden met name Nederland en Zweden. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel niet strekt tot wijziging van onze uniforme asielvergunning die het doorprocederen voor een «betere» asielstatus en daarmee een schadelijke druk op de asielketen op effectieve wijze voorkomt, moet bij een vergelijking terdege rekening worden gehouden met de diversiteit aan verschillende asielstatussen binnen de stelsels van de lidstaten die tezamen het equivalent van onze asielvergunning vormen. In dat licht zou een beperking tot alleen *verdragsvluchtelingen*, zoals die in de vragen van VluchtelingenWerk besloten ligt, vertekenend werken in die zin dat daarbij het overgrote deel van de asielmigranten buiten beschouwing blijft. In het Nederlandse stelsel wordt de uniforme verblijfsvergunning asiel immers niet alleen verleend aan *verdragsvluchtelingen*, maar ook aan hen die op een andere in artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 genoemde grond worden toegelaten. Uit opgave van de Immigratie- en Naturalisatiedienst over 2002 is wat betreft de verhouding tussen de a-, b-, c-, en d-gronden van artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 af te leiden dat ongeveer 8,2% van de in eerste aanleg toegelaten asielmigranten als *verdragsvluchteling*, ongeveer 5,8% op grond van artikel 3 EVRM, ongeveer 37,7% op basis van asielgerelateerde klemmende redenen van humanitaire aard en zo'n 48,35% op grond van een categoriaal beschermingsbeleid werd toegelaten. Omdat ik geen differentiatie in asielstatus tussen *verdragsvluchtelingen* en andere asielmigranten voorsta, dat onherroepelijk zal leiden tot doorprocedergedrag met alle gevolgen van dien, en ongeveer 8 procent van de toegelaten asielmigranten *verdragsvluchteling* is, acht ik het niet zinvol de beantwoording daartoe te beperken.

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.

Overigens is uit de «global consultations on international protection» van de UNHCR (Lissabon, mei 2001) gebleken dat terughoudend gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om met toepassing van de «cessation clauses» van artikel 1C, vierde en vijfde lid, van het Vluchtelingenverdrag de status van *verdragsvluchtelingen* te beëindigen. De redenen daarvoor hangen onder meer samen met de administratieve lasten die daarmee

gepaard gaan en de mogelijkheid dat verblijfsbeëindiging in bepaalde gevallen niet aan de orde is door de noodzaak om de gewezen verdragsvluchteling een andere verblijfstitel te verlenen of doordat hem reeds het staatsburgerschap is verleend. Ook uit een inventarisatie van de praktijk van de lidstaten is gebleken dat verblijfsbeëindiging van *verdrags*-vluchtelingen op grond van gewijzigde omstandigheden in het herkomstland niet veelvuldig plaatsvindt. Dat neemt niet weg dat een expliciete bepaling in het Nederlandse recht dat na vijf jaar geen gebruik meer kan worden gemaakt van die bevoegdheid de vreemdeling daarover meer zekerheid biedt. Dat geldt ook en met name voor asielmigranten die op een andere asielfgrond tot ons land zijn toegelaten.

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 geen verdragsvluchteling zijn, maar wel in aanmerking komen voor «humanitarian protection», bijvoorbeeld omdat zij op asielgerelateerde gronden door artikel 3 EVRM tegen terugzending worden beschermd, na drie jaar in aanmerking voor «indefinite leave to remain». Zij die voor «discretionary leave» in aanmerking komen, hebben na ten minste zes jaar uitzicht op «indefinite leave to remain». Oostenrijk en België zouden niet voorzien in een termijn waarna de titel «permanent» wordt.

Tot zover reikt de mij ter beschikking staande informatie op dit moment. Het is niet ondenkbaar dat nog nadere en meer actuele gegevens beschikbaar komen. Indien dat het geval zal zijn, zal ik die uiteraard zo spoedig mogelijk aan de Kamer doen toekomen.

## *2.2. Aanzuigende werking*

De situatie in Europa vertoont, zo antwoord ik de leden van de D66-, SGP- en GroenLinks-fracties op hun vragen naar de aanzuigende werking in vreemdelingenzaken en de lage asielinstroom van de afgelopen periode, nog steeds aanzienlijke verschillen tussen de landen op het gebied van economische positie, welvaart en de verdeling daarvan, maatschappelijke ordening, rechtsstelsels, sociale zekerheidsstelsels, culturele tradities en politieke verhoudingen. Die verschillen komen ook tot uitdrukking in de wijze waarop met asielmigranten wordt omgegaan, zowel gedurende de procedure als bij toelating en afwijzing. Die verschillen bestaan ondanks het gemeenschappelijke kader van internationale verdragen en het stelsel van minimumnormen waaraan de Europese landen zijn verbonden. Dergelijke verschillen zijn medebepalend voor de keuze voor een bepaalde lidstaat als toevluchtland. Aanzuigende werking is niet rechtstreeks aan één beleidselement te koppelen maar wordt bepaald door een veelvoud van factoren. Zij kan uitgaan van onder meer lange procedures, hoge voorzieningenniveaus, mogelijkheden om tijdens de procedure legaal betaalde arbeid te verrichten en de aanwezigheid van een informele arbeidsmarkt, een categoriaal beschermingsbeleid in afwijking van hetgeen de meeste andere Europese landen doen en de mogelijkheid om in Nederland binnen betrekkelijk korte tijd een veel sterkere rechtspositie te verkrijgen dan in andere landen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt de potentieel aanzuigende werking van die laatste factor, waarvoor de Raad van State overigens reeds bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 uitdrukkelijk aandacht heeft gevraagd (Kamerstukken II

1998/99, 26 732, A, p. 2), te voorkomen. Omdat het gaat om een geheel van factoren die tesamen de relatieve aantrekkelijkheid van Nederland ten opzichte van andere Europese lidstaten bepaalt en die aantrekkelijkheid ook geen statisch gegeven is – ook ontwikkelingen in andere lidstaten kunnen de relatieve aantrekkelijkheid van Nederland verhogen – is de potentieel aanzuigende werking van de huidige driejarentermijn niet slechts eerst dan relevant nadat is gebleken dat veel asielmigranten hun keuze voor Nederland als toevluchtland alleen daarop baseren.

Uit de afname van de asielinstroom in Nederland sedert de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 kan dan ook niet worden geconcludeerd dat van de mogelijkheid om na drie jaar een zeer sterke rechtspositie te verkrijgen geen aanzuigende werking hoeft te worden gevreesd. De afname van de asielinstroom kan worden toegeschreven aan diverse factoren, waaronder de snelle asielprocedure en de aanscherping van het asielbeleid. Ook de publiciteit daarover heeft waarschijnlijk een effect op de instroom gesorteerd, nu de internationale netwerken van mensensmokkelaars razendsnel op veranderingen reageren. Daarbij moet beseft worden dat een deel van de asielinstroom na inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 is verlegd naar andere landen en dat de ontwikkelingen daar ook niet stil staan.

De regering deelt de mening van de Raad van State dat de huidige driejarentermijn niet bevorderlijk is voor de harmonisering van het Europese asielrecht en verkiest een vijfjarentermijn. Omdat de vijfjarentermijn geen onderwerp van discussie tussen de lidstaten is bij de onderhandelingen over de richtlijn over de rechtspositie van langdurig verblijvende onderdanen van derde landen, en de Raad tijdens zijn zitting van 5 juni 2003 bovendien overeenstemming over die richtlijn heeft bereikt, deel ik in dat verband niet de mening van de leden van de PvdA-fractie dat het nog te vroeg is om daaraan conclusies te verbinden. Wel geef ik deze leden mee dat die ontwerprichtlijn kort voor de overeenstemming zodanig is geamendeerd dat zij niet langer van toepassing is op vluchtelingen. De reden daarvoor is echter niet gelegen in het ontbreken van overeenstemming over de verblijfsduur van vijf jaar voor verdragsvluchtelingen, maar in de uitsluiting van subsidiair beschermden. Over verblijfsaanvaarding op permanente basis van die groep na uiterlijk vijf jaar kon op korte termijn geen overeenstemming worden bereikt. Voor asielmigranten zal de Europese Commissie nu een separate richtlijn opstellen.

De leden van de D66- en PvdA-fracties hebben in verband met dit wetsvoorstel gevraagd naar de rol van de minimumnormen in het verdere harmonisatieproces en de Nederlandse wetgeving. In het algemeen, zo antwoord ik deze leden, is het afhankelijk van het desbetreffende onderwerp of bestaande nationale normen voor zover die gunstiger zijn dan de in Europees verband overeengekomen minimumnormen kunnen worden gehandhaafd of moeten worden aangepast. Een overweging die daarbij niet mag ontbreken is de mate waarin van een gunstiger norm kan worden verwacht dat die kan leiden tot ongewenste secundaire migratiestromen. In die zin kan bij de huidige stand van zaken in het harmonisatieproces een zekere maatgevende werking uitgaan van een minimumnorm, zoals die ook van een minimumnorm kan uitgaan als de nationale norm in gunstige zin moet worden bijgesteld. Bijstelling naar beneden – als alternatief voor handhaving van bestaande discrepanties en hun gevolgen – kan niet op voorhand en ongeacht het onderwerp worden uitgesloten. De oplossing moet worden gezocht in volledige harmonisatie van het Europese asielbeleid op een aanvaardbaar niveau en betere lastenverdeling over de Europese lidstaten. Wat betreft het onderhavige wetsvoorstel is van belang dat het kabinet zich, evenmin als het vorige kabinet dat heeft

gedaan, nimmer op het standpunt heeft gesteld dat de driejarentermijn voor de verkrijging van een permanente asielstatus wordt gehandhaafd.

### *2.3. Effecten*

Het onderhavige wetsvoorstel heeft primair tot doel de overheid gedurende een periode van één of twee jaar langer dan thans het geval is, de situatie in het herkomstland van de asielmigrant te kunnen herbeoordelen alvorens over te gaan tot permanente verblijfsaanvaarding, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie. Dat heeft tot gevolg dat de permanente asielvergunning na vijf jaar slechts zal worden verleend aan hen die nog steeds behoefte hebben aan die bescherming. Als gevolg daarvan verwacht ik een afname van het aantal te verlenen verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd. Over de aantallen kan ik echter geen voorspellingen doen. Die zijn afhankelijk van diverse onzekere factoren. Ik noem daarbij onvoorspelbaarheden als het uitbreken van nieuwe conflicten in de wereld, de beëindiging van bestaande conflicten en ontwikkelingen in de absolute aantallen toe te laten asielmigranten. Voor de kwantitatieve effecten zal van belang zijn in welk land de eventuele verbetering optreedt; de gevolgen van een verbetering in een voor de Nederlandse asielinstroom in kwantitatief opzicht minder belangrijk herkomstland dat betrekkelijk weinig asielmigratie naar Nederland genereert, zullen immers geringer zijn dan die van een verbetering in een belangrijk herkomstland. Van belang is tevens de aard van de verbetering en de verhouding tussen verdragsvluchtelingen, subsidiair beschermden en categoriaal beschermden uit het desbetreffende land; aan het invoeren van de «cessation clauses» van het Vluchtelingenverdrag ten aanzien van een verdragsvluchteling worden immers hogere eisen gesteld aan de gewijzigde omstandigheden dan bij het beëindigen van een categoriaal beschermingsbeleid. Verder zal van belang zijn het moment waarop de verbetering intreedt in verhouding tot de toelating van de individuele asielmigrant; indien sedert de toelating vijf jaar is verstreken, zal verbetering niet kunnen leiden tot verblijfsbeëindiging. Daarnaast spelen de persoonlijke omstandigheden van het individuele geval een rol, waarop ik hieronder in antwoord op de vragen van de CDA- en VVD-fracties nader zal ingaan.

### **3. Vergelijking met reguliere migranten**

Het belangrijkste verschil tussen asielmigranten en reguliere migranten in hun relatie tot Nederland en hun herkomstlanden, zo antwoord ik de leden van de D66-, PvdA- en GroenLinks-fracties op hun vragen over de verschillende posities en achtergronden van deze groepen, is dat de asielmigrant door vervolging of geweld uit het herkomstland is verdreven, terwijl de reguliere migrant bewust voor een bepaald in Nederland te bereiken doel naar ons land is gekomen. Dat verschil is naar de mening van de regering niet doorslaggevend voor de algemene vraag na verloop van welke periode van een vreemdeling nog gevergd kan worden dat deze, zo er geen klemmende redenen van humanitaire aard zijn die zich daartegen verzetten, terugkeert naar een veilig herkomstland waar hem geen vluchtelingenrechtelijke vervolging of onmenselijke behandeling wacht. Doorslaggevend is de vraag of terugkeer onder veilige omstandigheden in redelijkheid gevergd kan worden indien de situatie in het herkomstland binnen vijf jaar na toelating voldoende is verbeterd. Naar de mening van de regering is dat in het algemeen het geval. Daarbij passen in het algemene beeld dat de ACVZ en VluchtelingenWerk Nederland schetsen, enkele nuances. Hoewel de regering dat wel wenst te bevorderen, is het op dit moment in het algemeen niet zo dat de reguliere migranten reeds bij binnenkomst beter dan asielmigranten zijn voorbereid op deelname aan Nederlandse samenleving en het gebruik van de Nederlandse taal. Ook is het geschetste beeld dat de asielmigrant nimmer een vrijwillige

keuze maakt voor toevlucht in Nederland – boven bijvoorbeeld een land in de eigen regio of een andere Europese lidstaat – in zijn algemeenheid niet zonder meer juist. Dat geldt ook voor de gedachte dat asielmigranten nimmer een bestaande sociale structuur, bijvoorbeeld van familieleden en landgenoten, in Nederland zullen aantreffen. Een dergelijke structuur kan daarentegen medebepalend zijn voor de keuze voor Nederland als toevluchtland.

Dat het in het algemeen redelijk is om terugkeer te verlangen indien dat binnen vijf jaar na toelating onder veilige omstandigheden mogelijk is, betekent niet dat de feiten en omstandigheden van de individuele asielmigrant kunnen meebrengen dat dat van hem niet gevergd kan worden. Op voorhand kan echter niet worden gesteld dat dat in alle gevallen zo zal zijn. Of het jegens een individuele vreemdeling redelijk is om terugkeer te verlangen, zal dus van geval tot geval moeten worden beoordeeld aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden van de individuele zaak. Daarop zal ik hieronder in antwoord op de vragen van de CDA-, VVD- en GroenLinks-fracties nader ingaan.

Daarbij komen ook de relevante aspecten van het individuele asielrelaas aan de orde. In die zin is het dus niet zo dat verdragsvluchtelingen en andere asielmigranten op één lijn worden gesteld met reguliere migranten, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie. Reguliere arbeidsmigranten die geen permanent verblijf in Nederland beogen, zo antwoord ik deze leden, zijn niet verplicht een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd aan te vragen en het bezit van een dergelijke vergunning verplicht de houder ook niet tot verblijf in ons land tegen zijn wil. Ik zie dan ook geen reden om (bijvoorbeeld Amerikaanse of Japanse) arbeidsmigranten uit te sluiten van de mogelijkheid om desgewenst na vijf jaar een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd te verkrijgen.

#### **4. Vluchtelingenverdrag en andere internationale verdragen**

##### *4.1. Ontwikkelingen in het land van herkomst*

Noch uit het Vluchtelingenverdrag en de daarop gebaseerde richtlijnen, noch uit het EVRM, volgt dat herbeoordeling van de situatie in het herkomstland na drie jaar niet meer is toegestaan. De criteria voor die herbeoordeling zijn afhankelijk van de grond waarop de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is verleend, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie.

Indien de verblijfsvergunning is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 is intrekking op grond van gewijzigde omstandigheden in het herkomstland mogelijk, indien de «cessation clauses» van artikel 1C, vierde en vijfde lid, van het Vluchtelingenverdrag van toepassing zijn. Zoals uiteengezet in de notitie omtrent de intrekking van vluchtelingenstatussen (Kamerstukken II 1998/99, 19 637, nr. 438) is daarbij het uitgangspunt dat er in beginsel sprake dient te zijn van fundamentele veranderingen in het land van herkomst. Dergelijke fundamentele wijzigingen moeten, zoals ook blijkt uit Conclusie 69 (XLIII) 1992 van het Uitvoerend Comité van de UNHCR, een stabiel en duurzaam karakter hebben. Die conclusie van het Uitvoerend Comité en de richtlijnen van de UNHRC van 10 februari 2003 over de toepassing van artikel 1C, vierde en vijfde lid van het Vluchtelingenverdrag geven de uitgangspunten voor de nationale besluitvorming over de vraag of sprake is van zodanig gewijzigde omstandigheden dat terugkeer van verdragsvluchtelingen kan worden gevergd. Conclusie 69 onderstreept de rol van de UNHCR in dat besluitvormingsproces. Indien de UNHCR in het kader

van haar toezichthoudende taak op de uitvoering van het Vluchtelingenverdrag een verklaring heeft afgegeven inzake de toepassing van artikel 1C, vijfde en zesde lid, van het Verdrag, kan die bij de Nederlandse besluitvorming worden betrokken. De verklaringen, bijvoorbeeld de verklaring van 23 september 1999 met betrekking tot Ethiopische vluchtelingen (van vòòr 1991) en de verklaring van 20 december 2002 met betrekking tot Oost-Timor, zijn gebaseerd op fundamentele veranderingen in de landen van herkomst. Voorts onderstreept Conclusie 69 het belang van een gedegen onderzoek naar de aard van de gewijzigde omstandigheden in het land van herkomst. Het Vluchtelingenverdrag verbiedt de verdragsluitende partijen dus niet, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, nauwkeurig de ontwikkelingen in de herkomstlanden te volgen met het oog op toepassing van de «cessation clauses». Indien binnen vijf jaar na toelating van de verdragsvluchteling sprake is van fundamentele en duurzame wijzigingen in het herkomstland die zijn veilige terugkeer binnen de kaders van het internationale recht naar dat land mogelijk maken, ligt de «durable solution» in dat herkomstland. Indien daarvan geen sprake is, is de duurzame oplossing permanente verblijfsaanvaarding in Nederland.

Voor Nederland betekent dit onder meer dat een ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken met een overzicht van de veranderingen in het land van herkomst wordt verzocht, dat het standpunt van de UNHCR wordt betrokken en dat onderzocht wordt wat het beleid en de beleidsvoornemens in de andere lidstaten is, zodat een objectief en verificerbaar beeld ontstaat over de veranderingen in het herkomstland die toepassing van de «cessation clauses» rechtvaardigen. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, strekt het onderhavige wetsvoorstel niet tot wijziging van die criteria, maar tot verlenging met één of twee jaar van de periode waarin de overheid de situatie in het herkomstland kan herbeoordelen. Het onderhavige wetsvoorstel vormt geen aanleiding, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, om de wijze van opstelling en beoordeling van ambtsberichten te wijzigen.

De fundamentele wijzigingen kunnen zowel de naleving van de mensenrechten in het algemeen betreffen, alsook de specifieke omstandigheden die in het individuele geval aan de vrees voor vervolging ten grondslag hebben gelegen. Voordat wordt overgegaan tot intrekking van de verblijfsvergunning van de verdragsvluchteling, moet worden vastgesteld dat die wijzigingen de situatie, die eerder tot verlening van de verblijfsvergunning heeft geleid, heeft beëindigd. Zij moeten een stabiel en duurzaam karakter hebben om te voorkomen dat de herbeoordeling op grond van een tijdelijke of weinig wezenlijke wijziging op korte termijn weer zal leiden tot vluchtelingschap. Dat volgt uit de statenpraktijk zoals onder meer neergelegd in het Handbook, Conclusie 69 en de richtlijnen van de UNHRC van 10 februari 2003. Van fundamentele veranderingen is bijvoorbeeld sprake bij een omwenteling in het herkomstland waarbij het politieke bestel een aanzienlijke verbetering ondergaat. Dat is ook de praktijk van de algemene verklaringen van de UNHCR. Als indicaties voor dergelijke omwentelingen gelden onder meer het slagen van grondwettelijke hervormingen, het houden van democratische verkiezingen, het instellen van een democratisch bewind of een meerpartijensysteem, geslaagde repatriëring op grote schaal, de invoering en toepassing van amnestie-regelingen, een algehele verbetering van de mensenrechtensituatie of het doorvoeren van andere maatschappelijke ontwikkelingen die het einde markeren van stelselmatig repressief overheidshandelen, die tot uitdrukking kunnen komen in bijvoorbeeld het beëindigen van de noodtoestand, het intrekken van censuurmaatregelen, de instelling van een strafrechtelijk tribunaal, een nationale commissie van verzoening, een ombudsman of een Mensenrechtencomité, of in het afschaffen van veiligheidsdiensten of milities. Het gaat niet om één of meer indicaties, maar om het algehele

beeld dat op den duur over de situatie in het herkomstland ontstaat. Uit het voorgaande volgt dat het er om gaat dat de situatie in het herkomstland naar internationale maatstaven veilig genoeg is voor de terugkeer van de betreffende verdragsvluchteling. Dat de algemene veiligheids-situatie in Nederland en andere Europese lidstaten boven dat niveau kunnen liggen, staat veilige terugkeer van de vluchteling niet in de weg.

De herbeoordeling van het concrete geval vindt plaats op basis van die objectieve feiten en omstandigheden ten aanzien van de situatie in het land van herkomst die relevant zijn in het licht van het specifieke asielaas van de vreemdeling. Dat kan er toe leiden dat in het individuele geval, ook indien sprake is van een fundamentele wijziging in de situatie in het herkomstland, niet wordt voldaan aan de voorwaarden van toepassing van artikel 1C, vierde of vijfde lid, van het Vluchtelingenverdrag. Dat kan er echter ook toe leiden dat in een individueel geval waarin niet volledig sprake is van een fundamentele wijziging in de situatie in het herkomstland, wèl kan worden voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 1C, vierde of vijfde lid, van het Verdrag. Conclusie 69 stelt immers dat de veranderingen ook de specifieke omstandigheden betreffen die aan de vrees voor vervolging ten grondslag hebben gelegen.

Ten slotte moet vòòr intrekking van de verblijfsvergunning worden beoordeeld of er dringende redenen, voortvloeiend uit vroegere vervolging, zijn op grond waarvan van de verdragsvluchteling niet verlangd kan worden dat deze gebruik maakt van de gelegenheid terug te keren naar het herkomstland. Daarbij kan rekening worden gehouden met de psychologische problematiek van ernstig getraumatiseerde vreemdelingen en de positie waarin van slachtoffers van wandaden na terugkeer kunnen komen te verkeren indien voor die wandaden verantwoordelijke medeburgers (nog) niet de uitgangspunten van de omwenteling in het land van herkomst hebben omarmd. In ons stelsel betekent dat dat bij het voor-nemen niet alleen getoetst wordt aan artikel 29, eerste lid, onder a, van de wet, maar tevens wordt beoordeeld of de vreemdeling op grond van de onderdelen b en c in het bezit moet worden gelaten van de verblijfsvergunning asiël. Als de a-grond niet meer van toepassing is, betekent dat niet dat de vreemdeling niet op de b of c-grond in het bezit kan blijven van zijn vergunning.

Volledigheidshalve wijs ik er op dat naast de gewijzigde omstandigheden ook de gronden, bedoeld in artikel 1C, eerste tot en met het vijfde lid, van het Vluchtelingenverdrag, ingevolge dit wetsvoorstel gedurende een of twee jaren langer tot intrekking van de verblijfsvergunning kunnen leiden, indien die is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, van de wet. Het betreft gevallen waarin de vreemdeling vrijwillig wederom de bescherming inroept van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, waarin hij zijn nationaliteit na verlies daarvan vrijwillig heeft herregen, waarin hij een nieuwe nationaliteit heeft verkregen en de bescherming geniet van het land waarvan hij de nieuwe nationaliteit bezit, of waarin hij zich vrijwillig opnieuw heeft gevestigd in het herkomstland.

Indien de verblijfsvergunning is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 is intrekking op grond van gewijzigde omstandigheden in het herkomstland mogelijk, indien er als gevolg van die wijzigingen niet langer gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat de vreemdeling bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Daarmee wordt gewaarborgd dat schending van artikel 3 EVRM of het VN-Verdrag tegen foltering is uitgesloten. Voorts zal daarbij moeten worden beoordeeld of er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard, verband houdend met de



redenen van het vertrek uit het herkomstland, waardoor in redelijkheid niet kan worden verlangd dat de vreemdeling terugkeert. Indien de verblijfsvergunning is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000, is intrekking op grond van gewijzigde omstandigheden mogelijk als er niet langer sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard die eraan in de weg staan de vreemdeling terugkeert. Voor intrekking van de vergunning is afwezigheid vereist van die feiten en omstandigheden die in het individuele geval hebben geleid tot verlening van de verblijfsvergunning asiel. Indien de verblijfsvergunning is verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 is intrekking op grond van gewijzigde omstandigheden in het herkomstland mogelijk, indien de terugkeer naar het land van herkomst in verband met de algehele situatie aldaar niet langer van bijzondere hardheid zou zijn. De criteria die daarvoor worden gehanteerd zijn neergelegd in artikel 3.106 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (de voormalige «vvtv-indicatoren»).

Omdat het terugsturen van vreemdelingen niet in strijd mag zijn met enige internationale verplichting, wordt de situatie van de vreemdeling bij het voornemen tot intrekking van de verblijfsvergunning, ook indien die is verleend op algemene of niet op een verdragsverplichting terug te voeren individuele gronden, opnieuw tegen het licht van de situatie in het land van herkomst gehouden en getoetst aan het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en het VN-Verdrag tegen foltering. Op die manier wordt in ieder individueel geval uitgesloten dat de betreffende vreemdeling toch verdragsvluchteling is (geworden) en terugzending om die reden in strijd zou komen met het verbod op refoulement van het Vluchtelingenverdrag. Hetzelfde geldt voor het terugzendverbod van artikel 3 EVRM en artikel 3 van het VN-Verdrag tegen foltering.

De leden van de PvdA-, GroenLinks- en D66-fracties hebben gevraagd hoe de voorgestelde verlenging zich verhoudt tot artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag en de door de toenmalige staatssecretaris van Justitie bij de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap met betrekking tot de verkrijging, de verlening en het verlies van het Nederlanderschap (Kamerstukken 25 891 (R 1609)) gegeven toelichting. Artikel 34, zo antwoord ik deze leden, verplicht Nederland voorzover mogelijk de assimilatie en naturalisatie van verdragsvluchtelingen te vergemakkelijken en in het bijzonder er naar te streven de naturalisatieprocedure te bespoedigen en de tarieven en kosten zoveel mogelijk te verminderen. Wat betreft de integratie van verdragsvluchtelingen wijs ik er op dat nieuwkomers, waaronder toegelaten verdragsvluchtelingen, op grond van de Wet inburgering nieuwkomers in beginsel verplicht zijn tot inburgering. Aan die plicht doet dit voorstel niets af; ik streef daarentegen voor alle nieuwkomers en dus ook voor de toegelaten verdragsvluchtelingen naar effectievere inburgering. Het onderhavige voorstel strekt er ook niet toe de naturalisatietermijn voor vluchtelingen, die thans vijf jaar bedraagt, te verlengen. Overigens bevat artikel 34 van het Verdrag geen verplichtingen over de termijn waarna een tijdelijke verblijfsvergunning asiel moet worden omgezet in een permanente verblijfsvergunning. Dat de toenmalige bewindspersoon in het kader van de uit artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag voortvloeiende verplichtingen heeft verwezen naar de mogelijkheid voor asielmigranten om reeds na drie jaar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd te verkrijgen, maakt dat niet anders. Artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag schrijft voor dat er in het bijzonder naar gestreefd zal worden de naturalisatieprocedure te bespoedigen en de tarieven en de kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen. Dat noopt naar mijn mening niet tot het invoeren van een naturalisatietermijn van drie in plaats van vijf jaar, waarvoor het toenmalige kabinet overigens ook niet heeft gekozen, en ook niet tot permanente verblijfs-

aanvaarding van vluchtelingen en ander asielmigranten na drie jaar. Naar de mening van de regering kan worden volstaan met bespoediging van de procedure, die gemakkelijk toegankelijk moet zijn en snel zonder onnodige belemmeringen kan worden doorlopen. Overigens volgt, zoals ook het toenmalige kabinet vaststelde (Kamerstukken II 1998/99, 26 732, A, p. 7), noch uit het Vluchtelingenverdrag noch uit het EVRM dat aan asielmigranten na drie jaar een permanente verblijfsvergunning moet worden verleend.

#### *4.2. Ontwikkelingen in Nederland*

Naast de gewijzigde omstandigheden in het herkomstland in het licht van de feiten en omstandigheden van het individuele geval zoals ik die hiervoor heb toegelicht, zo antwoord ik de leden van de CDA-, VVD- en PvdA-fracties op hun vragen naar andere factoren die medebepalend zijn voor verblijfsbeëindiging, kunnen ook ontwikkelingen in de positie van de toegelaten asielmigrant in Nederland van belang zijn voor de vraag of van hem gevergd zal worden naar het herkomstland terug te keren. Daarbij moet met name worden gedacht aan situaties waarin de vreemdeling gezinsleven is aangegaan met een Nederlander of een legale vreemdeling dat niet elders kan worden uitgeoefend, en aan bijzonder sterke banden met Nederland, waarop ik hieronder zal ingaan.

##### 4.2.1. Gezinsleven

Verblijfsbeëindiging mag niet in strijd komen met onze internationale verplichtingen. Daartoe behoren ook de negatieve verplichtingen die kunnen voortvloeien uit artikel 8 van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Hoewel artikel 8 EVRM geen algemeen recht toekent aan vreemdelingen om Nederland te verkiezen als het meest geschikte land voor de uitoefening of ontwikkeling van het gezinsleven en evenmin een algemene verplichting voor Nederland bevat om de domiciliekeuze voor Nederland te respecteren, kan verblijfsbeëindiging in een voorkomend geval leiden tot inmenging in het recht op uitoefening van gezinsleven, omdat de asielmigrant een verblijfstitel wordt ontnomen die hem feitelijk in staat stelde dat gezinsleven in Nederland uit te oefenen. Indien in dat geval de inmenging niet gerechtvaardigd is, volgt uit artikel 8 EVRM dat verblijfsbeëindiging achterwege moet blijven.

Inmenging is alleen op grond van artikel 8, tweede lid, van het EVRM gerechtvaardigd, indien die in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van één of meer van de in dat artikellid opgenomen gronden, waaronder het algemene belang van het economisch welzijn van Nederland. Om de omvang van de verplichtingen van de staat te bepalen, moeten de feiten en omstandigheden van het individuele geval in ogenschouw worden genomen en worden betrokken bij een nauwgezette afweging van de algemene belangen van de samenleving enerzijds en de individuele belangen van de vreemdeling en zijn gezinsleden anderzijds. Dat betekent dat per geval zorgvuldige gegevensvergaring en een evenwichtige belangenafweging («fair balance») is vereist, waarbij Nederland overigens wel een zekere beoordelingsmarge («margin of appreciation») toekomt. Door het casuïstische karakter van de vereiste belangenafweging zijn algemene regels die voorschrijven in welke gevallen negatieve verplichtingen uit artikel 8 EVRM voortvloeien en die als het ware bij wijze van automatisme kunnen worden toegepast, niet te geven. De relevantia die in de belangenafweging moeten worden betrokken, kunnen immers niet reeds van te voren en los van het concrete geval worden geïdentificeerd en op zorgvuldige wijze tegen elkaar worden

afgewogen. Ook om die reden is een zorgvuldige procedure van belang, die ik hieronder (paragraaf 5) nader zal toelichten.

Indien van de echtgenoot of kind met een andere nationaliteit gevergd zou worden de asielmigrant te vergezellen naar diens herkomstland, moeten bij die evenredigheidstoetsing onder meer moeten worden betrokken de duur van het verblijf van de asielmigrant in Nederland en diens eventuele werkzaamheden, de nationaliteiten van de betrokken gezinsleden, de gezinssituatie zoals duur van het huwelijk en de invulling die aan het gezinsleven wordt gegeven, de eventuele kinderen en hun leeftijden, en de aard van de eventuele moeilijkheden die de echtgenoot in dat herkomstland kan verwachten. Bij die toetsing zijn van belang de «guiding principles» die het Europese Hof voor de rechten van de mens in de zaak *Boultif tegen Zwitserland* (EHRM 2 augustus 2001, JV 2001/254) heeft aangelegd.

Voor de vraag in hoeverre van de gezinsleden kan worden gevergd dat zij zich met de vreemdeling in diens herkomstland vestigen en het gezinsleven daar voortzetten, is de verblijfstitel van het gezinslid niet doorslaggevend. Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of het Nederlanderschap brengt immers niet noodzakelijkerwijs met zich mee dat van een gezinslid redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat het zich met de asielmigrant in diens herkomstland vestigt. Wel moet uiteraard ook in die gevallen nauwgezet worden beoordeeld of de omstandigheden op grond waarvan het gezinslid destijds zelf is toegelaten, zich daartegen verzetten. Uit de verkrijging van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of de Nederlandse nationaliteit volgt immers niet dat die omstandigheden niet meer aan de orde zijn. Het feit dat een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of het Nederlanderschap van het gezinslid recht geeft op verblijf in Nederland, en de persoonlijke omstandigheden van het gezinslid, zullen ook in de belangenafweging moeten worden betrokken. Indien het gezinslid verdragsvluchteling uit hetzelfde land is, terwijl de situatie in het herkomstland niet zodanig is verbeterd dat de «cessation clauses» van het Vluchtelingenverdrag kunnen worden toegepast, of indien de klemmende redenen van humanitaire aard die tot de toelating van dat gezinslid hebben geleid nog steeds aanwezig zijn, is uitoefening van het gezinsleven in het herkomstland uiteraard niet mogelijk. Indien de gezinsleden uit hetzelfde land afkomstig zijn en ook hun verblijfsvergunning op grond van de gewijzigde omstandigheden wordt ingetrokken, kan het gezinsleven wel in het herkomstland worden voortgezet.

Aan de Nederlandse nationaliteit van een kind, dat er vanwege zijn nationaliteit aanspraak op heeft in Nederland te verblijven en in Nederland opvoeding en verzorging te genieten, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, komt in de belangenafweging een zwaar maar niet noodzakelijkerwijs doorslaggevend gewicht toe in de belangenafweging op grond van artikel 8 EVRM. Nederlandse kinderen worden uiteraard, gelet op artikel 3, eerste lid, van het Vierde Protocol bij het EVRM, niet uitgezet, maar uitzetting van het kind is strikt genomen ook niet aan de orde. Ook met de artikelen 9 en 10 van het VN-Kinderrechtenverdrag, waarnaar in dat verband ook veelvuldig wordt verwezen, is niet beoogd een verdergaande uitbreiding te geven aan de verplichtingen voor de staat dan die welke reeds voortvloeien uit artikel 8 EVRM.

#### 4.2.2. Bijzondere integratie

Voorts kan niet zonder meer worden uitgesloten dat de betreffende vreemdeling zich tijdens zijn tijdelijke verblijf in ons land zodanig heeft ingezet voor zijn integratie in onze samenleving dat van hem om die reden redelijkerwijs niet gevergd kan worden terug te keren naar het herkomstland. Dat betekent uiteraard niet dat het aangaan van banden

met de Nederlandse samenleving terugkeer zonder meer onredelijk maakt. Dat zou iedere poging tot intensivering van het intrekingsbeleid op voorhand volstrekt illusoir maken, hetgeen onwenselijk is. De woorden «zonder meer» geven, zo antwoord ik de leden van de VVD- en PvdA-fracties, een zekere maar noodzakelijke nuancering aan. Alleen al het enkele feit dat iemand een paar jaar in Nederland verblijft, maakt het immers onvermijdelijk dat er tijdens dat verblijf zekere banden met Nederland zijn aangegaan, al was het alleen maar omdat de vreemdeling ergens woont en werkt of een uitkering geniet, boodschappen doet en sociale contacten onderhoudt, en een verplichte inburgeringscursus volgt. Dat wil echter lang niet altijd betekenen dat die banden al na enkele jaren zo sterk zijn dat van hem om die reden niet kan worden gevergd dat hij terugkeert naar het land waar hij is geboren en getogen, waar hij aanzienlijk langer heeft gewoond en gewerkt dan in Nederland, en waar hij langdurig taal-kundige, culturele en sociale banden is aangegaan die bij eventuele breuk kunnen worden hersteld.

Dat neemt niet weg dat in een voorkomend geval sprake kan zijn van een zodanig exceptionele mate van integratie en deelname aan onze samenleving, dat terugkeer kennelijk onredelijk zou zijn. Daarbij is van belang, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, dat in EXCOM conclusie 69 wordt gesproken van *sterke* sociale, economische en familiebanden door *lang* verblijf, waarmee in het wetsvoorstel voldoende rekening wordt gehouden. Een verblijf in Nederland tot vijf jaar na toelating leidt niet tot een situatie waarin de sociale en economische banden die zijn aangegaan, voorshands geacht moeten worden zo sterk te zijn dat terugkeer naar een veilig herkomstland om die reden onaanvaardbaar is. Zoals ik hiervoor heb aangegeven kan niet op voorhand ten aanzien van alle asielmigranten worden aangenomen dat er binnen vijf jaar sprake is van zodanige familiebanden met in Nederland gevestigde personen dat terugkeer om die reden onaanvaardbaar is. Dat wordt op individuele basis beoordeeld.

Uit het voorgaande volgt dat de verlenging met één of twee jaar van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel niet meebrengt, dat in alle gevallen daadwerkelijk tot verblijfsbeëindiging wordt overgegaan, noch dat alle perspectief op permanent verblijf vervalt. De verlenging hoeft dan ook geen invloed te hebben op de bereidheid van asielmigranten om in ons land te burgeren. Op de gevolgen voor de inburgering zal ik hieronder (6) ingaan.

## **5. Procedure bij beëindiging status en bewijsvoering**

De leden van de CDA-, D66-, SGP- en GroenLinks-fracties hebben diverse vragen gesteld naar de procedure tot intrekking van de verblijfsvergunningen, de waarborgen waarmee die is omkleed en de bewijsrechtelijke positie van de vreemdeling. Daarop zal ik hieronder ingaan. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, strekt het onderhavige wetsvoorstel niet tot aanpassing van de wijze waarop de verblijfsvergunning asiel wordt verleend of ingetrokken, maar tot verlenging met één of twee jaar van de periode waarin intrekking mogelijk is. Het wetsvoorstel heeft dan ook geen gevolgen voor de asielprocedure, zodat het uitgangspunt van de Vreemdelingenwet 2000 dat die asielprocedure snel en zorgvuldig moet geschieden en de asielzoeker op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid krijgt, onaangetast blijft, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie. De verlenging van de tijdelijkheid met één of twee jaar, doet ook geen afbreuk aan het uitgangspunt dat de onzekerheid zo beperkt mogelijk moet blijven.

De vreemdeling is bij de indiening van de asielaanvraag een eerste gehoor en een nader gehoor afgenomen. Daarbij heeft hij de gelegenheid gehad 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 aanvraag. Het is in de asielpprocedure aan hem 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. Artikel 31, eerste lid, van de wet sluit hier nauw bij aan. De toegelaten vreemdeling die meent dat hij als verdragsvluchteling in het bezit had moeten worden gesteld van een verblijfsvergunning, kan ook na de vergunningverlening nog allerlei relevante zaken aan het dossier toevoegen. Daarin brengt het onderhavige voorstel geen verandering. De stukken die de vreemdeling na de verlening van de verblijfsvergunning asiel overlegt, worden in het dossier gevoegd. Totdat in zijn geval daadwerkelijk een voornemen ontstaat om de asiolvergunning in te trekken, vergt dat geen verdere verwerking door de IND, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie. Indien dat voornemen inderdaad ontstaat, worden die stukken daarbij uiteraard betrokken en wordt de vreemdeling van dat voornemen schriftelijk in kennis gesteld. Het schriftelijke voornemen is voldoende toegespitst op de individuele situatie van de vreemdeling, zodat deze in staat is inhoudelijk te reageren op de voorgenomen intrekking. Bij dat voornemen worden de relevante stukken, waaronder in ieder geval het verslag van het nader gehoor, gevoegd, voor zover de vreemdeling van de inhoud daarvan nog geen kennis heeft. Daardoor is de vreemdeling in staat na te gaan op welke informatie het voornemen is gebaseerd. Voor het op schrift stellen van zijn zienswijze op de voorgenomen intrekking krijgt de vreemdeling zes weken de tijd. Die termijn waarborgt dat de vreemdeling een rechtshulpverlener kan benaderen en zijn zienswijze daadwerkelijk kan opstellen. In de beschikking wordt ingegaan op de zienswijze van de vreemdeling.

Na het indienen van de schriftelijke zienswijze wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld te worden gehoord, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Dat kan uiteraard achterwege blijven indien het voornemen naar aanleiding van die zienswijze is verlaten. Artikel 41, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 verklaart de voornemenprocedure van de artikelen 38 en 39 van overeenkomstige toepassing, indien intrekking van de verblijfsvergunning asiel wordt overwogen. Voor die gevallen waarin het voornemen na ontvangst van de zienswijze aanwezig blijft, bepaalt artikel 41, tweede lid, dat de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld zich te doen horen. Tenslotte wordt, indien het voornemen blijft bestaan, in de beschikking ingegaan op hetgeen de vreemdeling heeft aangevoerd

De verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning met één of twee jaar, zo antwoord ik de leden van de D66-, PvdA- en GroenLinks-fracties op hun vraag naar de gevolgen voor de bewijspositie van de vreemdeling, betekent geen verzwakking van de bewijspositie van de vreemdeling die niet als verdragsvluchteling maar op een andere asielgrond is toegelaten. Vòòr de verlening van de verblijfsvergunning asiel heeft deze vreemdeling de gelegenheid gehad om aannemelijk te maken dat hij verdragsvluchteling is. Ook ná de verlening, waarbij hem kenbaar is gemaakt op welke grond hij is toegelaten, kan hij het dossier nog aanvullen met gegevens en bescheiden. Het is niet reëel om te veronderstellen dat de vreemdeling die aanstonds bij de verlening van de verblijfsvergunning meent op een onjuiste grond te zijn toegelaten en dat ook kan beargumenteren en onderbouwen, door onzekerheid omtrent de toekomstige ontwikkelingen in het herkomstland er juist van wordt weerhouden de overheid daarover te informeren. De ervaringen van vòòr inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 leren juist dat veel vreemdelingen aan wie een (voorlopige) vergunning tot verblijf was verleend, daar wèl in slaagden en vrijwel allen doorprocedeerden voor een «betere» status. Om dezelfde reden lijkt het opbouwen van een bestaan in Nederland en het mettertijd in meer of mindere mate vervagen van de contacten met het

herkomstland en de daar verblijvende familieleden, ook geen overwegend beletsel. Daarbij is, anders dan VluchtelingenWerk Nederland lijkt te veronderstellen, de keuze om een gemachtigde of procesvertegenwoordiger in te schakelen geheel aan de vreemdeling zelf. Dat de vreemdeling aldus de mogelijkheid heeft om de in het IND dossier opgenomen informatie, ook ná zijn toelating, desgewenst nog aan te vullen indien hij meent dat die informatie onvolledig is, betekent niet dat er sprake is van een continue bewijsvoering.

Evenmin betekent dat dat het de vreemdeling ten aanzien van wie verblijfsbeëindiging wordt overwogen, zal worden tegengeworpen dat hij niet eerder kenbaar heeft gemaakt zich niet met de toelatingsgrond te kunnen verenigen. Die grond verkrijgt immers geen formele rechtskracht en kan bij intrekking van de vergunning aan de orde worden gesteld. Wel is het uiteraard zo dat de vreemdeling die reeds aanstonds na zijn toelating meent dat het IND-dossier onvolledig is en dat hij als verdragsvluchteling had moeten worden toegelaten, er goed aan doet alle beschikbare gegevens die het dossier naar zijn mening zouden aanvullen in een zo vroeg mogelijk stadium te overleggen. Ook daarin brengt het onderhavige wetsvoorstel geen verandering.

Bij intrekking van de verblijfsvergunning is het aan de minister om te onderbouwen waarom de grond die eerder tot toelating leidde, niet meer aanwezig is en voorts waarom er ook geen andere in artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen rechtsgrond meer aanwezig is om de vreemdeling (alsnog) in het bezit te laten van de verblijfsvergunning. Dat betekent onder meer dat gemotiveerd wordt aangegeven waarom de vreemdeling geen verdragsvluchteling is, waarom hij bij uitzetting geen onmenselijke behandeling te vrezen heeft, en waarom er geen sprake is van asielgerelateerde klemmende redenen van humanitaire aard en dergelijke. In de voornemenprocedure voorafgaande aan de intrekking en tijdens het gehoor, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, kan de vreemdeling feiten en omstandigheden uit de voorgaande periode aanvoeren waaruit bijvoorbeeld blijkt dat hij (nog steeds) gevaar loopt in het herkomstland. Indien de betrokken vreemdeling reeds eerder te kennen heeft gegeven waarom hij zich niet in de opgegeven verleningsgrond kan vinden, zal dat uiteraard ook bij de beoordeling van zijn asielrelaas worden betrokken. Indien de vreemdeling bij nader inzien reeds bij zijn toelating toch verdragsvluchteling was, kan de vergunning – ook indien die op een andere grond was verleend – slechts worden ingetrokken, indien de «cessation clauses» van toepassing zijn. De gehele herbeoordeling is ter toetsing aan de rechter.

Van de huidige termijn van drie jaar voor de verlening van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd wordt niet afgeweken, zo antwoord ik de leden van de Christen-Unie fractie. In dat verband wijs ik er op dat de aanvraag om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd ingevolge artikel 40 van de Vreemdelingenwet 2000 niet eerder kan worden ingediend dan vier weken voordat de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd afloopt. Die vergunning wordt thans voor de duur van drie jaar verleend. Met die bepaling, die ook voor de asielmigrant duidelijkheid schept, wordt bereikt dat een aanvraag die voor die vier weken wordt ingediend en dus geruime tijd voordat aan de vereiste drie jaar wordt voldaan, eenvoudig kan worden afgedaan, en voorkomt ook onnodige procedures. Ik beraad mij nog over mogelijkheden tot koppeling van integratie aan verblijfspositie. Dit is echter een onderwerp dat zich niet voor discussie in het kader van dit wetsvoorstel leent, maar in het kader van het nieuwe inburgeringsstelsel, waarover ik u in het voorjaar van 2004 een notitie met mijn wetgevingsvoornemens terzake zal doen toekomen.

## 6. Inburgering

De boodschap die van het onderhavige voorstel uitgaat, is niet dat alle asielmigranten terugmoeten. Zoals ik hiervoor nader heb toegelicht, ontnemt de voorgestelde verlenging bepaald niet ieder perspectief op permanente verblijfsaanvaarding. Wel maakt het duidelijk dat bescherming op grond van een verblijfsvergunning asiel de eerste vijf jaren alleen wordt geboden aan hen die dergelijke bescherming ook daadwerkelijk nodig hebben. Dat doet niets af aan het feit dat verdragsvluchtelingen in Nederland welkom zijn en dat hen binnen bepaalde kaders, die met dit voorstel met één of twee jaar worden verlegd, stabiliteit wordt geboden. Ik deel dan ook niet de mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat Nederland voor vluchtelingen niet langer beschouwd kan worden als een land waar hun leven in stabiliteit kan worden voortgezet.

Ook voorzie ik geen negatieve gevolgen voor de inburgering. Vreemdelingen met een tijdelijke asielstatus zijn op grond van de Wet inburgering nieuwkomers in beginsel verplicht in te burgeren. Indien die vergunning tijdens het inburgeringstraject wordt ingetrokken, eindigt het inburgeringsprogramma. Op dat moment zal, zo geef ik de leden van de CDA-fractie mee, inderdaad reeds in de inburgering zijn geïnvesteerd. Op dit moment is het verplichte inburgeringstraject voor de vreemdeling overigens nog kosteloos, maar met de herziening van het inburgeringstelsel zal die vrijblijvendheid minder worden. Ook indien sprake is van enigerlei financiële investering of betrokkenheid van de vreemdeling zelf, is dat is op zichzelf uiteraard geen reden om af te zien van verblijfsbeëindiging. De eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling om zich in te zetten voor integratie in het land waar hij, zij het op tijdelijke basis, beschermd wordt, tast immers niet het uitgangspunt aan dat bescherming op grond van een tijdelijke asielstatus alleen wordt verleend aan hen die zulks behoeven. Omdat het hier gaat om asielmigranten die bij aanvang van het inburgeringstraject als regel niet zelfstandig over bestaansmiddelen beschikken, wordt verwacht dat zij ook in de toekomst geen substantiële investeringen vooraf kunnen doen en dat in de meeste gevallen sprake zal zijn van een vorm van voorfinanciering, al dan niet via een kredietfaciliteit, van overheidswege. Daaraan wordt op dit moment gewerkt in het kader van de voorbereidingen van de eerder genoemde wetgevingsnotitie over het nieuwe inburgeringsstelsel. Daarbij zal ook bezien worden in hoeverre het, voorzover in een voorkomend geval wel sprake zou zijn van voorafgaande eigen financiële investeringen, redelijk is dat bij verblijfsbeëindiging op grond van gewijzigde omstandigheden in het herkomstland een deel van de gemaakte kosten te vergoeden. Daarop zal ik in de wetgevingsnotitie ingaan.

De leden van de D66- en PvdA-fracties, die naar de effecten van de voorgestelde wijziging op de inburgering van de asielmigrant hebben gevraagd, antwoord ik dat het serieus ter hand nemen van de integratie niet eerst na drie of vijf jaar speelt, maar aanstonds na verblijfsaanvaarding. In die zin brengt het wetsvoorstel geen verandering in de inburgeringsplichten van de asielmigrant of in hetgeen van hem verwacht wordt. De mate waarin een vreemdeling zich serieus voor zijn inburgering inzet, is niet alleen afhankelijk van diens bereidheid daartoe. Hoewel hij daarin zeer zeker een eigen verantwoordelijkheid heeft, niet alleen jegens zichzelf maar ook jegens zijn kinderen en de samenleving waarin hij verkeert, zal hij vanaf de eerste verblijfsaanvaarding aan die verantwoordelijkheid worden gehouden. De Wet inburgering nieuwkomers verplicht hem in beginsel als nieuwkomer al tot inburgering. In het nieuwe stelsel zal dit niet anders zijn, zij het dat daarin sterker de nadruk zal worden gelegd op het behalen van het nieuwe inburgeringsexamen. Ook de asielmigrant moet immers beseffen dat het achterblijven van integratie en het eventuele ontbreken van bereidheid daartoe slechts kan leiden tot gemiste

kansen waar hijzelf, noch zijn gezin, noch de samenleving waarin hij is opgenomen, beter van wordt. Dat van hem tot vijf jaar na verblijfsaanvaarding kan worden geveerd terug te keren indien de situatie in het herkomstland dat onder veilige omstandigheden toelaat, mag daarin geen enkel verschil uitmaken. Het onderhavige wetsvoorstel ontnemt hem immers niet alle perspectief op permanent verblijf. Achterblijvende integratie zal dat perspectief, ongeacht de ontwikkelingen in het herkomstland, wel ontnemen. Ter uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord zullen zijn aanspraken op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd immers worden gekoppeld aan het behalen van het inburgeringsexamen. In de eerdergenoemde wetgevingsnotitie zal ik nader ingaan op de verhouding tussen inburgering en verblijfsrecht.

Voorts verwacht ik niet dat werkgevers als gevolg van dit wetsvoorstel zullen afzien van inschakeling van het arbeidspotentieel dat de houders van de verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd vormen. Deze vreemdelingen hebben zonder toetsing aan prioriteitgenietend aanbod toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Van de afschaffing van de tewerkstellingsvergunningsplicht voor vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd die door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is aangekondigd en met de Tweede Kamer is besproken (Kamerstukken II 2002/03, 27 223, nrs. 31 en 43), verwacht ik juist een verbetering in de arbeidsmarktpositie van deze groep. Ook van de maatregelen die in de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 203, nr. 2) zijn opgenomen verwacht ik verbeteringen.

## **7. Overgangsrecht en rechtszekerheid**

De leden van de CDA-, VVD-, D66-, PvdA-, Groenlinks- en ChristenUniefracties hebben gevraagd naar de regeling van het overgangsrecht. In artikel II van het wetsvoorstel is voorgesteld de op het moment van inwerkingtreding reeds voor drie jaar verleende verblijfsvergunningen asiël voor bepaalde tijd, op aanvraag – dus niet van rechtswege of ambtshalve – te verlengen in al die gevallen waarin de vreemdeling nog niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Bij nader inzien acht ik het, met deze leden, redelijker om de onmiddellijke werking van het wetsvoorstel te vervangen door eerbiedigende werking, zodat alleen die verblijfsvergunningen die zijn aangevraagd nadat het onderhavige voorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, voor vijf jaar worden verleend. Een nota van wijziging is bijgevoegd. In verband daarmee meen ik dat beantwoording van de overige vragen over het overgangsrecht achterwege kan blijven.

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