

Vergaderjaar 2011–2012

33 293

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. INLEIDING

In de Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures, die op 22 februari 2011 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is het totale pakket aan maatregelen op het terrein van asiel nader uiteengezet (Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1400). Over de beleidsvisie heeft een schriftelijk overleg plaatsgevonden (Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1416). Tijdens twee algemene overleggen op 27 april en 17 mei 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nrs. 1428 en 1434) bleek dat de Kamer de uitgangspunten van de beleidsvisie kon ondersteunen.

Dit voorstel van wet bevat de gedeeltelijke uitwerking van de beleidsvisie. Een aantal van de voorgestelde maatregelen krijgt zijn beslag in lagere regelgeving. Dit betreft 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. Hiertoe zullen in elk geval het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000), het Besluit rechtsbijstand- en toevoegcriteria (Brt), het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000) en de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) worden aangepast. Over de uitwerking zal de Kamer afzonderlijk worden geïnformeerd, waarbij ook wordt ingegaan op de voordelen van het meetoetsen van reguliere aspecten bij de beoordeling van de verblijfsaanvraag en de gevolgen die dit heeft voor de «waterscheiding» tussen asiel en regulier.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op het herschikken van de asielgerelateerde toelatingsgronden, inclusief het vervallen van de grondslag voor het categoriale beschermingsbeleid. Ook wordt een vereenvoudiging voorgesteld van de procedure ten behoeve van de verlening van de verblijfsvergunning asiel aan nareizende gezinsleden. Deze maatregelen beogen, mede door de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese

Unie, de nationale asielgronden meer in lijn te brengen met de actuele stand van de Europese asielregelgeving. Daarnaast zien de maatregelen erop dat nareizende gezinsleden van asielgerechtigden sneller duidelijkheid krijgen omtrent hun perspectief op verblijf in Nederland. Het wetsvoorstel schept voorts een grondslag om leges te heffen voor de vervanging van verblijfsdocumenten ter staving van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in geval het document wordt vermist, verloren is gegaan of voor identificatie ondeugdelijk is geworden. Dit past bij de wens van het kabinet om misbruik tegen te gaan en leges zo veel mogelijk kostendekkend te maken. De voorgestelde maatregelen ten aanzien van nareizende gezinsleden sluiten aan bij de door de Wet modern migratiebeleid bewerkstelligde afstemming van de procedures tot verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en verlening van de verblijfsvergunning.

Het voorstel van wet kent een tekstuele afhankelijkheid met het wetsvoorstel in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (31 549). Omdat de verwachting is dat laatstgenoemd wetsvoorstel eerder in werking zal treden, gaat dit voorstel uit van de tekst van de Vreemdelingenwet 2000 als geldend op het moment van inwerkingtreding van die wet.

2. HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVOORSTEL

2.1. Herschikking beschermingsgronden

2.1.1. Gelijkschakeling van gronden voor toelating met internationale verplichtingen

Dit wetsvoorstel brengt de gronden waarop een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden verleend, neergelegd in het eerste lid van artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000, in lijn met de internationale en Europese gronden voor bescherming, zoals deze zijn opgenomen in richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PbEU 2004, L 304; de kwalificatierichtlijn). Deze wetswijziging is tevens in overstemming met de nog te implementeren richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking)(PbEU L 337). De nationale gronden voor asielverlening, thans neergelegd in de onderdelen c en d van artikel 29, eerste lid, worden geschrapt. Onderdeel c voorziet in het verstrekken van de verblijfsvergunning asiel aan de vreemdeling vanwege klemmende redenen van humanitaire aard, die verband houden met de redenen van het vertrek uit het land van herkomst. Onderdeel d biedt de wettelijke grondslag voor het categoriale beschermingsbeleid. Ten aanzien van de c-grond is ervoor gekozen het beleidskader op grond waarvan verblijf kan worden toegestaan, gedeeltelijk onder te brengen in het reguliere toelatingsbeleid.

Europese ontwikkelingen zijn richtinggevend geweest in het voornemen de nationale asielgronden te laten vervallen. De harmonisering van het Europees asielstelsel concentreert zich op de definitie van vluchtelingenschap op basis van het Vluchtelingenverdrag en subsidiaire bescherming op basis van andere internationale verdragen, met name het Europees

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

De harmonisering van het asielbeleid heeft, in samenhang met ontwikkelingen in de jurisprudentie ten aanzien van bescherming die onder artikel 3 EVRM dient te worden geboden, ertoe geleid dat verblijfsvergunningen asiël in toenemende mate op internationale gronden worden verleend. Dit komt onder meer omdat collectieve elementen in het asiëlrelaas, onder invloed van het EVRM en het EU-recht, een steeds nadrukkelijker rol zijn gaan spelen in de toets aan de internationale gronden voor asiëlverlening. De toegevoegde waarde van de nationale asiëlgronden is daardoor afgenomen. De onderstaande tabel schetst de verschuiving van vergunningverlening op nationale beschermingsgronden naar verlening vanwege internationale verplichtingen. Met name de toelating op de b-grond van het eerste lid van artikel 29, dat uitdrukking geeft aan het refoulementverbod van artikel 3 EVRM, is aanmerkelijk toegenomen. Daarmee corresponderend is de toelating op grond van de onderdelen c en d van het eerste lid van artikel 29 afgenomen. Dit sluit aan bij de constatering van het toenmalige kabinet bij de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 dat de nationale beschermingsgronden aan belang verliezen wanneer (aanvullende) bescherming kan worden ontleend aan internationale en Europese normen (Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. A, blz. 4).

Verleende verblijfsvergunningen asiël bepaalde tijd (afgeronde aantallen)

Verzameling afdoeningsredenen (artikel 29, eerste lid)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Verdragsvluchteling (a)	270	190	370	480	960	730	700	600	740	900
3 EVRM (b)	80	130	250	660	1 650	1 320	1 280	1 790	3 400	4 420
Humanitair (c)	630	880	660	570	940	840	320	230	360	310
Onevenredige hardheid (d)	2 260	1 170	1 420	1 390	2 830	1 460	2 390	2 630	2 090	180
Echtgenoot/Minderj. kind (e)	280	280	450	970	2 190	1 640	820	800	1 780	2 660
Partner/Meerderj. kind (f)	30	20	30	90	220	200	100	80	120	220
Eindtotaal	3 550	2 670	3 180	4 160	8 790	6 190	5 610	6 130	8 490	8 690

Een ander gevolg van de harmonisering van het Europese asiëlstelsel is dat de nationale uniforme asiëlstatus onder druk komt te staan. In het bijzonder wordt hierbij verwezen naar de op 11 mei 2011 aangenomen richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten (PbEU L 132). Deze richtlijn, die op 20 mei 2013 in nationale regelgeving dient te zijn omgezet, verplicht de lidstaten de EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, indien voldaan wordt aan de voorwaarden van de richtlijn, toe te kennen aan onderdanen van derde landen die internationale bescherming genieten als gedefinieerd in de kwalificatierichtlijn. De herziene richtlijn langdurig ingezetenen sluit evenwel de mogelijkheid uit om deze EU-verblijfsvergunning af te geven aan onderdanen van derde landen die toestemming tot verblijf hebben uit hoofde van een andere vorm van bescherming dan internationale bescherming (artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c van de richtlijn). Indien artikel 29 ongewijzigd zou blijven, zou hiermee een risico ontstaan dat de vreemdeling aan wie op basis van de onderdelen c of d van het eerste lid een verblijfsvergunning is verleend, wenst door te procederen voor een vergunning die wel, na een periode van vijf jaar verblijf, een aanspraak doet ontstaan op de status van langdurig ingezetene. Daarmee zou dan het met de Vreemdelingenwet 2000 geïntroduceerde stelsel van de uniforme asiëlstatus, waarmee werd beoogd het doorprocederen voor een sterkere status te voorkomen, worden doorbroken. Dat is onwenselijk.

Daarnaast geldt dat Nederland nationale vormen van bescherming kent als wettelijk – en dus herkenbaar, zichtbaar en werkelijk toegepast – onderdeel van het landenbeleid-instrumentarium, naast de internationale vormen van bescherming op basis van het Vluchtelingenverdrag en andere relevante verdragen. Uit het één-statusstelsel vloeit voort dat ook aan deze vormen van bescherming een relatief hoog voorzieningenniveau wordt toegekend. Hoewel andere Europese landen ook wel dergelijke nationale vormen van aanvullende bescherming kennen, verschillen zij in de wijze waarop aan die bescherming vorm wordt gegeven en wordt er in dit verband geen Europees beleid gevoerd. Het ligt ook niet in de lijn der verwachting dat dit zal gebeuren (Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1314, blz. 5). Dit versterkt het risico dat Nederland relatief meer asielzoekers zal ontvangen.

Het behoud van de verleningsgronden voor gelijktijdig inreizende of binnen drie maanden nareizende gezinsleden in artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 hoeft geen nadelige gevolgen voor de uniforme asielstatus te hebben. Alhoewel het verlenen van een verblijfsvergunning asiel aan mee- of nareizende gezinsleden niet berust op een specifieke plicht van internationaal of Europees recht en derhalve zou kunnen worden opgevat als een vorm van nationale bescherming die buiten de reikwijdte van de herziene richtlijn langdurig ingezetenen valt, is de vergunning die aan deze categorie vreemdelingen wordt verstrekt geen zelfstandige, maar een afgeleide asielvergunning. Deze wordt niet vanuit het oogpunt van bescherming, maar vanwege het belang van het in stand houden van het gezin verleend. Dit betekent dat de gezinsleden ingevolge de herziene richtlijn langdurig ingezetenen op gelijke wijze als houders van een verblijfsvergunning asiel die is verleend op grond van onderdelen a en b van artikel 29, eerste lid, in aanmerking behoren te komen voor de status van langdurig ingezetene. Bij verwerving van deze status zal dan, conform de richtlijn, een aantekening op het document worden geplaatst waaruit de asielstatus blijkt. Zo wordt ook geborgd dat meereizende of binnen drie maanden nareizende gezinsleden hetzelfde worden behandeld als de hoofdpersoon.

2.1.2. Herinrichting van het beleid inzake klemmende redenen van humanitaire aard

Het toelatingskader ten behoeve van artikel 29, eerste lid, onder c, is nader uitgeschreven in de Vreemdelingen-circulaire 2000. Daarin is de inwilligingsgrond beleidsmatig opgesplitst in drie categorieën: het traumata-beleid, het beleid inzake bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard en in het landgebonden asielbeleid aangewezen specifieke groepen. Voor elk van deze categorieën is bezien wat de consequenties zijn van het vervallen van de wettelijke grondslag voor vergunningverlening. Hierbij is in ogenschouw genomen dat het aantal verstrekte vergunningen op basis van de c-grond in zijn totaliteit sinds de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 gestaag is gedaald. In 2002 werd nog 33% van alle asielvergunningen verleend op grond van onderdeel c; inmiddels ligt dit op 4%. Deze percentages, in combinatie met de stijging van het aantal verleende verblijfsvergunningen asiel op de a- en b-grond van artikel 29, eerste lid, ondersteunen de stelling dat, onder invloed van jurisprudentiële ontwikkelingen, zaken die in het verleden in aanmerking kwamen voor inwilliging op grond van artikel 29, eerste lid, onder c, nu onder de internationale beschermingsgronden vallen. Ook is, met het oog op een mogelijke stroomlijning van toelatingsgronden, bezien in hoeverre de te onderscheiden categorieën een overlap vertonen met andere reeds in wet- en regelgeving opgenomen humanitaire (reguliere) verblijfsdoelen.

Traumatabeleid

Het kabinet heeft vastgesteld dat het beleid inzake traumata goeddeels overbodig is geworden vanwege de Europese harmonisering van het asielbeleid en ontwikkelingen in internationale jurisprudentie. Het traumatabeleid was vóór de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 neergelegd in IND-werkinstructie nr. 31 van 7 november 1995, werd vervolgens geactualiseerd opgenomen in de Vreemdelingencirculaire 2000 en is laatstelijk gewijzigd op 2 maart 2009 (Stcrt. 57, blz. 1). Het traumatabeleid biedt bescherming aan vreemdelingen die zijn geconfronteerd met traumatiserende gebeurtenissen in het land van herkomst, indien daders van deze mensenrechtenschendingen ongestraft blijven. De ratio achter het traumatabeleid is dat de vreemdeling dient te worden gevrijwaard van de confrontatie met ongestraft gebleven daders.

Om voor toelating op grond van het traumatabeleid in aanmerking te komen moet de vreemdeling aannemelijk maken dat hijzelf of een persoon in zijn naaste omgeving is blootgesteld aan één van de in de Vreemdelingencirculaire 2000 genoemde gebeurtenissen waarvan wordt aangenomen dat zij traumatiserend zijn. Voorts wordt beoordeeld of daders van deze handelingen in het algemeen worden bestraft in het land van herkomst. Deze toetsingssystematiek heeft in het licht van de kwalificatierichtlijn slechts een beperkte toegevoegde waarde. Uit artikel 4, vierde lid, van de richtlijn volgt immers dat het feit dat de verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade, een duidelijke aanwijzing is dat de vrees voor vervolging gegrond is dan wel het risico op het lijden van ernstige schade reëel is. Artikel 3.35 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 correspondeert met deze richtlijnbevestiging. In dat geval is verblijfsaanvaarding aan de orde op grond van onderdelen a of b van artikel 29, eerste lid. Ook de beoordeling of daders in het algemeen worden gestraft in het land van herkomst verschilt niet wezenlijk van artikel 7, tweede lid, van de kwalificatierichtlijn. Deze bepaling omschrijft wanneer in het land van herkomst bescherming tegen vervolging of andere mensenrechtenschendingen aanwezig moet worden geacht (zie ook artikel 3.37c van het Voorschrift Vreemdelingen 2000).

Het kabinet verwacht dat de beëindiging van het traumatabeleid slechts consequenties heeft voor een beperkte categorie vreemdelingen. Het gaat hierbij om dat deel van het traumatabeleid waarbij de vreemdeling geen (geloofwaardige) vrees bij terugkeer naar het land van herkomst naar voren brengt, bijvoorbeeld indien het een gebeurtenis betreft ten aanzien van een familielid of andere verwant waardoor de vreemdeling verondersteld wordt getraumatiseerd te zijn, zonder dat deze gebeurtenis in relatie staat tot een toekomstig risico bij terugkeer naar het land van herkomst.

Er is niet voor gekozen om voor deze – beperkte – categorie een voorziening te treffen. Redengevend hiervoor is de wens van de regering om de verblijfsvergunning asiel alleen te bestemmen voor die personen die bij terugkeer in het land van herkomst daadwerkelijk zelf een gegronde vrees hebben voor vervolging of een reëel risico lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, van de wet.

Overigens biedt in bijzondere gevallen, waar het trauma dusdanig is dat het vanwege de gezondheidstoestand van de vreemdeling of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen, artikel 64 van de wet de mogelijkheid om uitzetting achterwege te laten. Indien de uitzettingsbelemmering van artikel 64 zich langer dan een jaar heeft voorgedaan, en uit het advies van het Bureau Medische Advisering blijkt

dat medische behandeling ter voorkoming van een medische noodsituatie naar verwachting nog steeds langer dan een jaar zal duren, kan een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met het ondergaan van medische behandeling worden verleend (artikel 3.46 Vb 2000).

Specifieke groepen, in het landgebonden beleid aangewezen

De bevoegdheid van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel om in het beleid specifieke groepen aan te wijzen ontbeert een beleidskader en verschilt in toepassing niet wezenlijk van de eveneens bestaande mogelijkheid om in het kader van de toets naar vluchtelingenschap respectievelijk artikel 3 EVRM in het landenbeleid «risicogroepen» en «kwetsbare minderheidsgroepen» aan te wijzen (zie par. C14/3.6 van de Vreemdelingen-circulaire 2000). Sinds de inwerking-treding van de Vreemdelingenwet 2000 is slechts tweemaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om op grond van artikel 29, eerste lid, onder c, van de wet specifieke groepen aan te wijzen. Dit betreft sinds 24 juni 2006 alleenstaande vrouwen uit Afghanistan (Stcrt. 2006, 119, blz. 10) en sinds 29 november 2006 homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen uit Iran (Stcrt. 2006, 231, blz. 19). Deze aanwijzingen worden nochtans goeddeels overlapt door de bescherming die al dient te worden geboden onder de onderdelen a en b van het eerste lid van artikel 29. Dit blijkt ook uit het landenbeleid, dat aan deze groepen bijzondere aandacht besteedt naast de aanwijzing als specifieke groep. Alleenstaande vrouwen uit Afghanistan zijn tevens aangemerkt als kwetsbare minderheidsgroep ten behoeve van de beoordeling van artikel 29, eerste lid, onder b (par. C24/1.3.2.4 van de Vreemdelingen-circulaire 2000). homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen uit Iran worden genoemd als groep die bijzondere aandacht verdient in het kader van de naar vluchtelingenschap te verrichten toets.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat zich in lijn met artikel 29, eerste lid, onder b.3°, situaties kunnen voordoen waarin het algemeen geweld een dusdanig hoog niveau heeft bereikt dat volgens de jurisprudentie van het EHRM¹ eenieder die uit dat gebied komt enkel vanwege zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt op een onmenselijke of vernederende behandeling. In zo'n situatie zal het zogenaamde individualiseringsvereiste niet worden gehanteerd.

Het kabinet ziet geen noodzaak om het beleid, zoals dat thans wordt gevoerd onder c ten aanzien van specifieke groepen, nog langer voort te zetten. In voorkomende gevallen kan er in de toekomst, als informatie uit openbare bronnen hiertoe aanleiding geeft, voor worden gekozen groepen die bijzondere aandacht verdienen een gunstige bewijspositie te geven ten behoeve van de aan onderdeel a of b van dat artikel te verrichten toets. Indien groepen aldus worden aangewezen als risicogroep of kwetsbare minderheidsgroep zullen zij al met geringe indicaties aannemelijk kunnen maken dat voldaan is aan de voorwaarden voor vergunningverlening (par. C2/3.1.3 en C14/3.6 van de Vreemdelingen-circulaire 2000). Alhoewel het aanvoeren van op de persoon betrekking hebbende omstandigheden in het geheel niet wordt verlangd in het kader van het beleid ten aanzien van specifieke groepen, acht het kabinet deze lichte aanscherping van het toelatingsbeleid niet bezwaarlijk, zeker nu het in uitzonderlijke situaties zelfs mogelijk is, indien informatie uit de openbare bronnen dit ingeeft, groepen in het beleid aan te wijzen die systematisch aan geweld staan blootgesteld. In dat geval zijn nog nauwelijks individuele indicaties vereist. Voorafgaand aan de inwerking-treding van de wet zal, op basis van de op dat moment actuele landeninformatie, worden bezien tot welke van de genoemde categorieën homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen uit Iran behoren.

¹ EHRM 28 juni 2001, nrs. 8319/07 en 11449/07 (Sufi en Elmi t. VK)

Bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard

Het in de Vreemdelingencirculaire 2000 neergeschreven beleid aangaande bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard (par. 2/4.3) ontbeert een goed toetsbaar kader en leidt in de praktijk nauwelijks tot inwilligen. Het beleid kan toepassing vinden in situaties waarin het niet redelijk is om van de vreemdeling te verwachten terug te keren, omdat klemmende humanitaire redenen die betrekking hebben op de persoon van de vreemdeling, zich daartegen verzetten. Er moet dan een (causaal) verband zijn tussen deze redenen en de redenen van vertrek uit het land van herkomst. Een bijzondere situatie waarin dit beleid toepassing kan hebben, is indien een verblijfsalternatief wordt tegengehouden en het vanwege op de persoon betrekking hebbende omstandigheden niet van de vreemdeling kan worden verlangd zich daar te vestigen. In dit verband zij opgemerkt dat artikel 3.37d van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, waarmee artikel 8 van de kwalificatierichtlijn is geïmplementeerd, reeds voorschrijft dat in de beoordeling van het beschermingsalternatief niet slechts rekening wordt gehouden met de algemene omstandigheden, maar ook met de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling op het tijdstip waarop een beslissing inzake de aanvraag wordt genomen. Deze toets overlapt vanwege het ex nunc karakter de beleidsregel in de Vreemdelingencirculaire 2000. Deze laatste is daardoor een dode letter. Ook het EHRM heeft in overeenkomstige zin eisen gesteld aan de toepassing van het binnenlands vestigingsalternatief in het kader van de toets aan artikel 3 EVRM (11 januari 2007, Salah Sheekh t Nederland, nr. 1948/04).

Wel is gebleken dat er uitzonderlijke situaties kunnen zijn waarin overwegingen van humanitaire aard, ook zonder dat deze zijn terug te voeren op een internationale verplichting, kunnen nopen tot vergunningverlening. De beleidswijziging van 27 april 2011 ten aanzien van verwesterde schoolgaande minderjarige meisjes uit Afghanistan die door terugkeer aan een onevenredig zware psychosociale druk worden blootgesteld, is ondergebracht in de categorie bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard (Stcrt. 7592, blz. 1).

Het kabinet acht het gewenst om een zekere flexibiliteit te behouden om in dergelijke uitzonderlijke situaties te kunnen besluiten tot vergunningverlening. Indien dit op individuele basis geschiedt, valt de toets die dan wordt verricht evenwel niet goed te onderscheiden van de toets die in het kader van de discretionaire bevoegdheid van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel reeds wordt verricht onder artikel 3.4, derde lid, Vb 2000. Daarom is ervoor gekozen dit onderdeel van het asielbeleid in het reguliere toelatingsbeleid onder te brengen. Voor zover het gewenst is om niet in incidentele gevallen, maar voor een specifieke categorie vreemdelingen een toegesneden toelatingsbeleid te hanteren, zoals ten aanzien van verwesterde schoolgaande minderjarige meisjes uit Afghanistan, kan dit beleid eveneens worden ondergebracht bij een regulier humanitair verblijfsdoel. De lagere regelgeving zal dienovereenkomstig worden aangepast. Daarbij zal worden aangesloten bij het door het Besluit modern migratiebeleid (Stb. 2010, 307) opnieuw vastgestelde artikel 3.48 Vb 2000, waarin de tijdelijke humanitaire gronden voor regulier verblijf zijn neergelegd. Dit zal geen materiële wijziging tot gevolg hebben voor het met de Kamer afgestemde beleid ten aanzien van schoolgaande meisjes uit Afghanistan en hun gezinsleden. Geborgd zal worden dat voor deze meisjes geen verslechtering van de rechtspositie plaatsheeft. Zij lopen bijvoorbeeld geen groter risico op intrekking van hun vergunning dan het geval zou zijn onder een asielvergunning: gezien de (ongewijzigde) voorwaarden die gelden voor deze groep kan slechts door wijziging van de situatie in het land van herkomst de grond onder de vergunning

komen te vervallen. Om in lijn met het huidige beleidskader (onder artikel 29, eerste lid, onder c Vw 2000) dat geldt ten aanzien van het verwesterde meisje ook de gezinsleden een vergunning te verlenen, kan in het beleid worden opgenomen dat de in Nederland verblijvende ouders en minderjarige broers of zussen van het meisje op grond van artikel 3.13, tweede lid, Vb 2000 in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning regulier voor verblijf bij de hoofdpersoon. De voorwaarden die hiervoor moeten gelden zullen in het beleid nader worden uitgewerkt.

Indien tijdens de asielpcedure aanleiding blijkt te bestaan om een reguliere verblijfsvergunning voor bepaalde tijd op grond van bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard te verstrekken, kan deze vergunning ambtshalve worden verleend. De vreemdeling hoeft daar dan geen afzonderlijke, reguliere, aanvraag voor in te dienen. De vreemdeling wordt dan ook vrijgesteld van het middelenvereiste, het mvv-vereiste en de paspoorteis. Het scheppen van de bevoegdheid om in de eerste asielpcedure aanspraken op reguliere humanitaire verblijfsdoelen mee te toetsen is aangekondigd in de Beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures en wordt in het Vreemdelingenbesluit 2000 uitgewerkt.

2.1.3. Het vervallen van het categoriale beschermingsbeleid

Voorgesteld wordt het categoriale beleid, waarvoor artikel 29, eerste lid, onder d, van de huidige wet de grondslag biedt, te laten vervallen. Het vorige kabinet gaf, gelet op het risico van fraude en aanzuigende werking, reeds aan het voeren van een nationaal categoriaal beschermingsbeleid niet langer verantwoord te achten. Ook om juridisch-inhoudelijke redenen werd het voeren van een dergelijk beleid niet langer nodig geoordeeld. Collectieve elementen kunnen immers onder invloed van het EVRM en het EU-recht een voldoende grote rol spelen bij de internationale vormen van bescherming (Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1314, blz. 7). Het vorige kabinet wees er tevens op dat in een situatie waarin bescherming gebaseerd is op de algehele situatie in het land van herkomst, zoals het geval is bij het categoriale beschermingsbeleid, personen die er niet in slagen Nederland of de Europese Unie te bereiken net zo beschermingsbehoefstig zijn als hun landgenoten die daarin wel slagen. Het kan een ongewenst aanzuigend effect hebben op vreemdelingen die geen behoefte hebben aan bescherming maar op zoek zijn naar een betere toekomst. Hiermee is categoriaal beschermingsbeleid een kwetsbaar instrument (Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1314, blz. 5).

De grondslag voor het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid werd destijds overgenomen in de Vreemdelingenwet 2000 omdat het wenselijk werd geacht de Minister een beleidsvrijheid te bieden om, ook zonder dat het internationale recht daartoe noopt, groepsgewijs verblijfsvergunningen te kunnen verstrekken indien terugkeer van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie in het land van herkomst. De toen heersende rechtsopvatting was dat er geen internationale norm bestond, verdragsrechtelijk noch gewoonterrechtelijk, op basis waarvan personen enkel en alleen op grond van de algehele situatie in hun land van herkomst niet zouden kunnen worden uitgezet. De algehele situatie in het land van herkomst is evenwel een steeds prominentere rol gaan spelen in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ten aanzien van artikel 3 EVRM (zie de uitspraken van het Hof in de zaken N.A. tegen het Verenigd Koninkrijk van 17 juli 2008, zaak nr. 25904/07 en F.H. tegen Zweden van 20 januari 2009, zaak nr. 32621/06). Voorts is met artikel 29, eerste lid, onder b, onder 3°, waarmee uitvoering is gegeven aan artikel 15, onderdeel c van de kwalificatie-richtlijn en de uitleg die het Hof van Justitie van de Europese Unie op 17 februari 2009 aan die bepaling heeft gegeven in het arrest Elgafaji (zaak

nr. C-465/07), reeds uitdrukkelijk in de wet opgenomen dat een situatie van willekeurig geweld reden kan zijn om tot vergunningverlening over te gaan. De Vreemdelingencirculaire 2000 is als gevolg van deze ontwikkelingen aangepast (Stcrt. 2007, 148, blz. 5), met omschrijving van de situaties van willekeurig geweld of van willekeurige mensenrechtenschendingen die aanleiding vormen om tot vergunningverlening over te gaan in het kader van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b.

Voorts is het categoriaal beschermingsbeleid gevoelig gebleken voor misbruik. Het categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Zuid- en Centraal-Somalië kwam onder druk te staan vanwege pogingen van asielzoekers de vaststelling van de identiteit te frustreren, waardoor een te groot deel van de aanvragen van Somalische asielzoekers niet toetsbaar bleek voor wat betreft de mogelijkheid om een Dublin-claim te leggen of vast te stellen of de asielzoeker uit een categoriaal beschermingswaardig deel van Somalië afkomstig was, zo is meegedeeld bij brief die op 3 april 2009 aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II 2008/09, 19 637, nr. 1261). Na instemming met de maatregelen door de Tweede Kamer na een algemeen overleg op 13 mei 2009 en stemmingen op 19 mei 2009, is het categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Zuid- en Centraal-Somalië dan ook beëindigd (Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire 2009/16, Stcrt. 2009, 11449, blz. 1). Destijds werd ook geconstateerd dat het in afwijking van omliggende landen voeren van een beleid van categoriale bescherming bijdroeg aan het geconstateerde misbruik en een aanzuigende werking kon hebben.

Het kabinet ziet aldus reden om af te wijken van de destijds door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) getrokken conclusie dat het categoriale beleid een zeer wezenlijke rol vervult in het Nederlandse asielsysteem (Categoriaal beschermingsbeleid, een «nood zaak», Den Haag: ACVZ, 2006). De ACVZ was van oordeel dat het beleid van categoriale bescherming een essentiële rol vervult als «vangnet» en adviseerde het categoriale beleid te behouden als nationale invulling van de in artikel 15 (c) van de kwalificatierichtlijn opgenomen verplichting om ook naar aanleiding van een algemene situatie van onveiligheid in het land van herkomst asiel te kunnen verlenen. Het kabinet is van mening 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 een reëel risico lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, van de wet. Die bescherming wordt nu voldoende geboden door artikel 29, eerste lid, onder a en b. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat internationale bescherming in toenemende mate kan worden ontleend aan internationale en Europese normen. Overigens kent het asielstelsel ook instrumenten, zoals beschreven in artikel 43 en 45 van de wet, om in te spelen op bijzondere situaties. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om situaties van tijdelijke onduidelijkheid over de omstandigheden in het land van herkomst. Voorts is het advies van de ACVZ om in de Vreemdelingenwet 2000 een uitdrukkelijke invulling te geven aan artikel 15 (c) van de kwalificatierichtlijn al gerealiseerd, evenwel niet ter vervanging van onderdeel d, maar met de door de wet van 20 mei 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure, Stb. 202, gewijzigde redactie van onderdeel b van artikel 29, eerste lid.

Het vervallen van het categoriale beschermingsbeleid laat onverlet dat binnen het landgebonden asielbeleid, dat is neergelegd in de Vreemdelingencirculaire 2000, bevolkingsgroepen kunnen worden aangewezen als risicogroepen of kwetsbare minderheidsgroepen in het kader van de toetsing aan artikel 29, eerste lid, onderdelen a en b. Een dergelijke

aanwijzing heeft tot gevolg dat aan de betrokken vreemdelingen minder hoge eisen worden gesteld met betrekking tot het aannemelijk maken dat voldaan is aan de voorwaarden voor vergunningverlening. Verder is van belang dat ook indien geen specifiek landenbeleid is ingesteld, steeds een individuele beoordeling blijft plaatsvinden naar de inwilligbaarheid van een ingediend asielverzoek. Deze houdt nadrukkelijk rekening met de algemene omstandigheden in het land van herkomst, in overeenstemming met internationale verplichtingen als hierboven genoemd. Met een zorgvuldige individuele asielbeoordeling waarin rekening wordt gehouden met de algehele gewelds- en mensenrechtensituatie in het land van herkomst kan, met inachtneming van de jurisprudentie van het HvJ EG en het EHRM, ook in gevallen waarin de situatie in het land van herkomst in het algemeen zeer slecht is, worden gekomen tot ofwel een inwilligende beslissing dan wel een afwijzende beslissing waarbij terugkeer ook daadwerkelijk verantwoord is.

De enige groep asielzoekers die thans in aanmerking komt voor vergunningverlening op grond van het categoriale beschermingsbeleid zijn de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit de deelstaten Noord-, West- en Zuid-Darfur van Soedan (Stcrt. 2007, 221, blz. 6). Het is niet mogelijk om, vooruitlopend op de inwerkingtreding van deze wet, bij ongewijzigde omstandigheden het categoriale beschermingsbeleid inzake vreemdelingen uit de betreffende deelstaten van Soedan te beëindigen. Ingevolge de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dient een beëindiging van het categoriale beleid immers een toetsing in rechte te kunnen doorstaan, waarbij de in artikel 3 106 van het Vreemdelingenbesluit 2000 neergelegde indicatoren voor het vaststellen van een beleid van categoriale bescherming in acht moeten worden genomen en waarbij voorts wordt bezien of de Minister bij afweging van alle daarvoor in aanmerking komende belangen en gegeven de feitelijke grondslag ervan, in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen (zaak nrs. 200505401/1 en 200602792/1; www.raadvanstate.nl). Wel zal worden bezien of, vooruitlopend op de wijziging van de wet, gewijzigde omstandigheden, zoals bijvoorbeeld blijkend uit een algemeen ambtsbericht en met inachtneming van de in artikel 3 106 van het Vreemdelingenbesluit 2000 genoemde indicatoren, leiden tot een ander oordeel over de noodzaak van het voortzetten van het categoriale beleid voor vreemdelingen uit Noord-, West- en Zuid-Darfur. Artikel 3 106 Vb 2000 zal gelijktijdig met de wijziging van de wet komen te vervallen.

2.2. Nareizende gezinsleden

Onder het huidige nareisbeleid kan aan het gezinslid van de houder van een verblijfsvergunning asiel die dezelfde nationaliteit heeft en die binnen drie maanden na verlening van de vergunning aan de hoofdpersoon inreist, na het doorlopen van de asielprocedure een afgeleide asielvergunning worden verleend op grond van artikel 29, eerste lid, onder e of f. In het Rapport brede heroverwegingen nummer 14 (bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 32 359, nr. 1) is geconstateerd dat het afdoen van verblijfsaanvragen van nareizigers binnen de asielprocedure aanzienlijke administratieve lasten tot gevolg heeft, omdat alle stadia van de procedure worden doorlopen en de vreemdeling gedurende de procedure wordt opgevangen in een centrale opvanglocatie. Ook veronderstelde het rapport dat het verlenen van een reguliere vergunning, onder de strengere voorwaarden die binnen het reguliere beleid aan gezinshereniging worden gesteld, zou leiden tot een daling van de instroom.

Op 7 december 2010 heeft de Tweede Kamer de motie-Voordewind c.s. over het eerbiedigen van het recht op gezinshereniging en op gezinsleven op basis van het EVRM (Kamerstukken II 2010/11, 32 500-VI, nr. 59)

aangenomen, waarin wordt verzocht geen extra drempels op te werpen voor gezinshereniging met nareizende gezinsleden van asielzoekers. In de op diezelfde dag aan de Kamer aangeboden schriftelijke toelichting op de nareismaatregelen is bevestigd dat de overheveling van deze categorie vreemdelingen naar het reguliere toelatingskader geen nieuwe drempels beoogt op te werpen, maar een procedurele wijziging betreft, die tot doel heeft de nareisprocedure efficiënter te maken door aanvragen slechts te toetsen aan de criteria van het nareisbeleid (Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1383).

Mede gelet op de uitgangspunten zoals verwoord in de motie-Voordewind c.s., is er niet voor gekozen nareizende gezinsleden binnen het reguliere kader van gezinshereniging onder te brengen. Onderzoek naar de consequenties van het overhevelen van de nareisvergunning naar het reguliere toelatingskader heeft uitgewezen dat ook het Europese recht eisen stelt aan het toekennen van een verblijfsrecht aan gezinsleden van personen die internationale bescherming genieten. In het bijzonder de kwalificatierichtlijn en richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251) scheppen een aantal specifieke verplichtingen met betrekking tot het toestaan van verblijf aan gezinsleden van door de lidstaten erkende vluchtelingen alsmede ten aanzien van de voorzieningen die moeten worden toegekend aan gezinsleden van de persoon aan wie internationale bescherming is verleend. Vanwege de artikelen 9 tot en met 12 van de richtlijn gezinshereniging mag de toelating van deze categorie gezinsleden niet afhankelijk worden gesteld van het voldoen aan de eisen van passende huisvesting, het beschikken over een ziektekostenverzekering, het beschikken over stabiele en regelmatige inkomsten, het afleggen van een inburgeringstoets in het buitenland en een periode van voorafgaand legaal verblijf van de hoofdpersoon. Evenmin is het toegestaan de aanvraag af te wijzen om de enkele reden dat geen officiële bewijsstukken kunnen worden overgelegd waaruit de gezinsband blijkt. Artikel 23 van de kwalificatierichtlijn verlangt lidstaten verder te waarborgen dat gezinsleden die zelf niet in aanmerking komen voor internationale bescherming, aanspraak kunnen maken op de voordelen die volgens de richtlijn toekomen aan de hoofdpersoon. Daarvan maken deel uit een onmiddellijk na vergunningverlening toe te kennen recht op toegang tot de arbeidsmarkt, een recht op sociale bijstand en toegang tot huisvesting.

Om deze verplichtingen gestand te doen, zou, bij overheveling naar het reguliere toelatingskader, een aanzienlijk aantal uitzonderingen op de in de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 neergelegde gronden voor afwijzing en intrekking van de reguliere vergunning moeten worden opgenomen. Ook zou, om gezinsleden zeker te stellen van een gelijk niveau van voorzieningen als de hoofdpersoon, andere wet- en regelgeving moeten worden aangepast waarin aanspraken en voorzieningen worden geboden aan houders van een verblijfsvergunning asiel, waaronder de Paspoortwet in verband met de aanspraak op een reisdocument. Het kabinet heeft geconcludeerd dat de meerwaarde van dit stelsel van ingrijpende aanpassingen niet gelegen kan zijn in het stellen van strengere toelatingseisen, maar vooral in de vereenvoudigde afdoening van aanvragen, omdat de toets naar een zelfstandige asielaanspraak dan niet hoeft te worden verricht.

Het uitgangspunt in ogenschouw nemende dat de overheveling naar het reguliere toelatingskader voor gezinshereniging tot doel heeft een efficiëntieslag te bewerkstelligen in de thans kostbare nareisprocedure, is gezocht naar een alternatieve mogelijkheid. In het bijzonder is bezien of ook binnen de asielprocedure een voorziening kan worden getroffen om aanvragen van nareizende gezinsleden versneld af te doen alsmede de

druk op centrale opvanglocaties te verminderen. In deze voorbereiding zijn ook de wijzigingen in ogenschouw genomen die in de Wet modern migratiebeleid zijn voorzien ten aanzien van de afstemming van de procedures tot verlening van de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en de verblijfsvergunning regulier.

Een vereenvoudiging van de nareisprocedure kan naar het oordeel van het kabinet het meest doeltreffend worden bereikt door hierin de kernelementen op te nemen van de samengevoegde toelatingsprocedures voor de mvv en de verblijfsvergunning regulier als voorzien in het modern migratiebeleid. Nareizende gezinsleden die gebruik maken van de reeds bestaande mogelijkheid om, voorafgaand aan de komst naar Nederland, een machtiging tot voorlopig verblijf aan te vragen bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland, kunnen, indien de machtiging is verleend, op grond van het voorgestelde onderdeel d van artikel 28, eerste lid, na binnenkomst in Nederland ambtshalve in het bezit worden gesteld van de verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd, behoudens door de IND geconstateerde contra-indicaties. De houder van de mvv hoeft dan, mits hij zich overeenkomstig het Vreemdelingenbesluit 2000 bij de IND heeft aangemeld, geen asielaanvraag in te dienen. De toets of voldaan is aan de voorwaarden voor vergunningverlening vindt plaats in het kader van de mvv-procedure waarvan de uitkomst in het buitenland wordt afgewacht. De voorwaarden voor vergunningverlening zijn dezelfde als nu reeds gelden ten aanzien van nareizigers van asiëlstatushouders. Aan de ambtshalve verleende asiëlvergunning zijn dezelfde rechten verbonden als aan een asiëlvergunning die is verleend naar aanleiding van een zelfstandige asielaanvraag. De vergunning kan niet worden ingetrokken indien het huwelijk of de gezinsband met de hoofdpersoon wordt verbroken. Dit laat onverlet dat deze verblijfsvergunning wel kan worden ingetrokken indien het verblijfsrecht van de hoofdpersoon wordt beëindigd op het moment dat het huwelijk of de gezinsband met de hoofdpersoon nog in stand is. Zie ook de memorie van toelichting bij de Vreemdelingenwet 2000 (Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, blz. 39). Op deze wijze wordt afdoende tegemoet gekomen aan de motie-Voordewind c.s..

Voor het verloop van de mvv-procedure wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet modern migratiebeleid (Kamerstukken II 2008/09, 32 052, nr. 3) en de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (31 549). De in de Wet modern migratiebeleid voorziene werkwijze ten aanzien van de vaststelling van de identiteit van de aanvrager, de afgifte van de mvv, de verwachte inreisdatum en het verstrekken van het verblijfsdocument twee weken na aanmelding in Nederland, zijn van overeenkomstige toepassing op de toelatingsprocedure voor nareizende gezinsleden van de houder van een asiëlvergunning. Opgemerkt zij nog dat er in dit verband geen verschil is tussen een asiëlstatushouder-referent, die vrijwillig kan optreden als referent maar ook als zodanig kan worden aangewezen door de minister, en andere referenten. De vreemdeling die verblijf krijgt heeft immers geen zelfstandige asiëlstatus. In principe zouden dus ook sancties kunnen worden opgelegd ingevolge artikel 55a, eerste lid, Vw 2000. Omdat echter geen verslechtering is beoogd, zal in het boetebeleid zoals dat wordt uitgeschreven in de Vreemdelingencirculaire 2000 de hier bedoelde categorie worden uitgezonderd.

Het wetsvoorstel in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen formaliseert de «referentprocedure», waarbij de in Nederland verblijvende hoofdpersoon ten behoeve van het gezinslid een mvv kan aanvragen. Die procedure is eveneens van toepassing op

aanvragen ten behoeve van nareizende gezinsleden. Via nota van wijziging bij het wetsvoorstel nationale visa (Kamerstukken II 2010/11, 31 549, nr. 6) is met het toegevoegde vierde lid aan artikel 29 reeds verduidelijkt dat aan het »nareiscriterium» ook wordt voldaan indien door of ten behoeve van het gezinslid binnen drie maanden nadat aan de hoofdpersoon een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 is verleend, een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd.

De bevoegdheid om ambtshalve de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen wordt beperkt tot de afgeleide vergunning, dat wil zeggen de vergunning die aan nareizende gezinsleden kan worden verleend op grond van de huidige onderdelen e en f van artikel 29, eerste lid. Deze onderdelen zullen in het nieuwe tweede lid van artikel 29 worden ondergebracht. Ingeval de vreemdeling besluit via de mvv-procedure in te reizen met het oog op de ambtshalve verlening van de asielvergunning, zal derhalve niet worden onderzocht of het gezinslid mogelijk zelfstandig in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel op grond van onderdelen a of b van artikel 29, eerste lid. Het wetsvoorstel staat er nochtans niet aan in de weg dat een houder van een mvv na binnenkomst in Nederland een zelfstandig asielverzoek indient. In dat geval zal de asielvergunning niet ambtshalve worden verleend maar wordt de aanvraag in de algemene asielprocedure in behandeling genomen. Dit geldt ook indien de houder van de mvv zich niet binnen de daarvoor gestelde termijn heeft gemeld bij de IND. Indien de behandeling van de aanvraag in de algemene asielprocedure niet leidt tot vergunningverlening op grond van onderdelen a en b van het eerste lid, kan alsnog de afgeleide asielvergunning worden verleend. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat een vreemdeling in het land van herkomst die binnen drie maanden na verlening van de asielvergunning aan de hoofdpersoon een mvv aanvraagt en vervolgens na binnenkomst in Nederland een zelfstandige asielaanvraag indient, niet zal krijgen tegengeworpen dat hij in het land van herkomst een mvv heeft aangevraagd.

Ook zal binnen de asielprocedure de mogelijkheid worden geïntroduceerd voor de vreemdeling die daartoe uitdrukkelijk verzoekt, om de aanvraag uitsluitend te toetsen aan de criteria van het nareisbeleid. In dat geval zal de onder artikel 29 vigerende toetsingsvolgorde worden losgelaten. Er wordt slechts gezien of het gezinslid op grond van het nieuwe tweede lid van artikel 29 in aanmerking komt voor de asielvergunning. Dit levert geen strijd op met de in de rechtspraak aangenomen voorgeschreven volgorde van toetsing van de inwilligingsgronden van artikel 29. De verplichting om eerst te beoordelen of de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt verdragsvluchteling te zijn, dan wel gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting het in artikel 29, eerste lid, onder b, omschreven risico loopt, volgt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uit het primaat van de internationale verplichtingen (zaak nr. 200105129/1, JV 2002/13). Indien de vreemdeling uitdrukkelijk aangeeft slechts verblijf te wensen vanwege de gezinsrelatie, kan deze volgorde worden losgelaten. Er wordt dan immers niet zelfstandig om bescherming verzocht en dus geen beroep gedaan op de prioritaire internationale verplichtingen.

Het wetsvoorstel introduceert geen mvv-plicht voor nareizende gezinsleden. Een dergelijke afwijzingsgrond past niet in het kader van de afgeleide verblijfsvergunning asiel, omdat zo een ongewenst onderscheid zou worden gemaakt tussen gezinsleden die gelijktijdig met de hoofdpersoon inreizen en gezinsleden die binnen drie maanden nareizen. Niettemin is de verwachting dat de vereenvoudiging van de toelatingsprocedure voor nareizende gezinsleden een aanzienlijke besparing zal

opleveren. Het is nu reeds zo dat vrijwel alle niet gelijktijdig inreizende maar nareizende gezinsleden van houders van een verblijfsvergunning asiel gebruik maken van de mogelijkheid om met een machtiging tot voorlopig verblijf binnen te komen. Deze categorie vreemdelingen zal niet meer in procedure hoeven te worden genomen. Ook kan terstond na binnenkomst in Nederland overgegaan worden tot uitplaatsing naar de gemeente.

2.3. Leges voor de vervanging van het verblijfsdocument

Het wetsvoorstel biedt een grondslag voor het heffen van leges voor de vervanging van het verblijfsdocument dat ter staving van het verblijfsrecht aan de vergunninghouder asiel wordt verstrekt. Deze grondslag zal gebruikt worden om leges te vragen voor de afgifte van documenten die worden vermist, verloren zijn gegaan of voor identificatie ondeugdelijk zijn geworden. Aldus wordt uitgedrukt dat het document een zekere waarde vertegenwoordigt en dat de vreemdeling om die reden de nodige zorg betracht bij het gebruik ervan. Ook is legesheffing een middel om fraude en misbruik tegen te gaan: het betalen van leges vormt immers een drempel voor het onrechtmatige gebruik van het document, zoals gebruik door derden. Voorts is het gewenst om, in situaties waarin de noodzaak van vervanging aan de houder kan worden toegerekend, deze daarvan ook de kosten te laten dragen.

Het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken II 2007/08, 31 549, nr. 2) maakt legesheffing mogelijk ter zake van de afdoening van de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd asiel. Dat wetsvoorstel laat, evenals het onderhavige, het uitgangspunt overeenkomstig dat geen financiële belemmering moet worden opgeworpen voor het verkrijgen van bescherming in Nederland: aan de aanvraag voor de verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd, alsmede de oorspronkelijke verstrekking van het verblijfsdocument, worden geen kosten verbonden.

3. OVERGANGSRECHT

Op het moment van inwerkingtreding van de wet vervallen de onderdelen c tot en met f van het eerste lid van artikel 29 als grondslag voor het verlenen van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Bestaande vergunningen die zijn verstrekt op grond van de onderdelen e en f worden op dat moment aangemerkt als vergunningen op grond van het tweede lid. Ten aanzien van vergunningen verleend op grond van de onderdelen c en d is ervoor gekozen reeds verleende vergunningen te eerbiedigen. Alhoewel een deel van de houders van een «c-vergunning» volgens het nieuwe stramien in aanmerking zou komen voor een reguliere vergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden is slechts door dossieronderzoek te achterhalen welke vreemdelingen dit betreft. Gelet op de capaciteit van de IND is een dergelijke heroverweging onwenselijk, ook al omdat de overheveling van deze categorie vreemdelingen naar het reguliere toelatingsdomein geen aanscherping in te genieten verblijfsrechten beoogt aan te brengen. Voor houders van een «d-vergunning» volgens het nieuwe stramien is dit niet anders. Bij het besluit tot beëindiging van het categoriale beschermingsbeleid voor Somalische vreemdelingen heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aangegeven af te zien van de hoofdregel van herbeoordeling, gelet op de nog immer onveilige situatie in Somalië (Stcrt. 2009, 11449, blz. 1). Dit besluit van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie is gelet op de situatie nog steeds actueel.

Wel is eerder gebleken dat er veel misbruik is gemaakt. In die gevallen vindt inmiddels een herbeoordeling plaats. Hierbij zijn verschillende aspecten te onderscheiden.

Zo blijft het in het bijzonder voor houders van een «d-vergunning» geboden om alert te zijn op mogelijke gevallen van misbruik of fraude gedurende de oorspronkelijke toelatingsprocedure van de vreemdeling zelf of in het kader van de toelating van zijn gezinsleden. Het merendeel van de houders van zo'n vergunning is van Somalische nationaliteit. Ten aanzien van hen is de aanpak van fraude en misbruik succesvol gebleken (brief aan Tweede Kamer van 6 juli 2011; Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1439). Deze aanpak wordt met kracht voortgezet. Bij de uitvoeringsinstanties gaat daarom gerichte aandacht uit naar de identificatie van Somalische vreemdelingen, met het oog op die gevallen waarbij het niet eerder mogelijk was de juiste identiteit vast te stellen, bijvoorbeeld omdat geen vingerafdrukken konden worden afgenomen.

Dezelfde actieve aanpak wordt ook gevolgd ten aanzien van signalen dat er sprake is van onjuistheden in oorspronkelijk afgelegde verklaringen omtrent de gezinssituatie. In gevallen van naderhand geconstateerd fraude of misbruik zal de vergunning voor bepaalde tijd worden ingetrokken dan wel de aanvraag voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd worden afgewezen in overeenstemming met de artikelen 32 en 34 van de Vreemdelingenwet 2000.

4. FINANCIËLE GEVOLGEN

Dit wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het gehele pakket aan maatregelen dat in het kader van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures wordt uitgewerkt. Het gehele pakket aan maatregelen is in de tweede helft van 2011 getoetst in een ex ante uitvoeringstoets (EAUT). In deze toets is gekeken naar de uitvoeringslasten en zijn voor de kwantificeerbare maatregelen de financiële effecten in beeld gebracht. Uit de EAUT blijkt dat per saldo maximaal € 17 mln. bespaard wordt, gebaseerd op een instroom van 17 000. Inmiddels ligt de instroom lager, en daarmee de besparingen als gevolg van de maatregelen. Daartegenover staan ook lagere kosten als gevolg van de lagere instroom. Naar de huidige inzichten kan daarom worden verwacht dat dit pakket aan maatregelen een totale besparing van (maximaal) € 13 mln. zal opleveren. Dit wetsvoorstel legt geen extra beslag op overheidsmiddelen. Wel zal het wetsvoorstel besparingen opleveren.

Zoals beschreven in paragraaf 2.1.2. zal er ten aanzien van het beleid inzake klemmende redenen van humanitaire aard een lichte aanscherping plaatsvinden. Onduidelijk is hoeveel zaken dit precies betreft; dit zou slechts vast te stellen zijn door middel van individueel dossieronderzoek. Zeker is echter dat dit een klein deel van de 4% inwillingen betreft die thans plaatsvinden op basis van deze grond voor asielverlening. Het voorstel om een onderdeel van het asielbeleid onder het reguliere toelatingsbeleid te brengen (bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard) heeft geen financiële consequenties.

Het afschaffen van het categoriale beschermingsbeleid heeft geen onmiddellijke financiële gevolgen, aangezien dit beleid momenteel alleen nog van toepassing is op de – in aantallen beperkte – categorie van de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur (Soedan). Zoals in paragraaf 2.1.3. is aangegeven zal worden gezien of, vooruitlopend op de wijziging van de wet, gewijzigde omstandigheden, bijvoorbeeld blijkend uit een algemeen ambtsbericht, met inachtneming van de in artikel 3 106 van het Vreemdelingenbesluit 2000 genoemde indicatoren, leiden tot een ander oordeel over de noodzaak van het voortzetten van het categoriale beleid voor vreemdelingen uit Noord-, West- en Zuid-Darfur.

Wel dient te worden opgemerkt dat de uitfasering van het categoriale beschermingsbeleid op de langere termijn een verminderde druk op het toelatingsbeleid tot gevolg zal hebben, ook voor de mogelijkheid om gezinsleden te laten overkomen.

De voorgestelde wijziging in de werkwijze ten aanzien van gezinsleden die ná de hoofdpersoon Nederland inreizen zal financiële besparingen tot gevolg hebben. Deze nareizigers zullen immers niet meer de gehele asielprocedure te hoeven doorlopen, maar zullen na binnenkomst in Nederland ambtshalve in het bezit worden gesteld van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Dit betekent een besparing voor de IND. Of ook de druk op de centrale opvang zal afnemen is afhankelijk van de vraag of de hoofdpersoon reeds is uitgeplaatst in een woning die passend is voor het hele gezin. Als dit het geval is, kan de nareiziger zich direct bij de hoofdpersoon voegen, en hoeft geen centrale opvang te worden geboden. Snelle huisvesting van asielvergunninghouders is van belang; hierop wordt dan ook actie ondernomen, onder meer door de Taskforce Huisvesting. Overigens is de grootte van de besparing ten aanzien van nareizigers erg afhankelijk van aard en omvang van de instroom: zo is de afgelopen jaren het aandeel nareizigers in de opvang relatief groot geweest vanwege het grote aandeel Somaliërs dat een vergunning kreeg.

Het heffen van leges voor de afgifte van een vervangend document indien het oorspronkelijke document wordt vermist, verloren is gegaan of voor identificatie ondeugdelijk is geworden zal inkomsten genereren. Hoe hoog deze inkomsten zijn zal duidelijk worden op het moment dat bepaald is hoe hoog de leges hiervoor zullen zijn. Hierbij zal worden aangesloten bij de algemene legessystematiek. Ervaringsgegevens over de afgelopen jaren leren dat er jaarlijks circa 1 300 asieldocumenten worden vervangen omdat zij zijn vermist dan wel beschadigd.

5. TOTSTANDKOMING

In het kader van een consultatieronde naar aanleiding van het wetsvoorstel zijn reacties binnengekomen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad voor de Rechtspraak (RvdR). Daarnaast zijn nog reacties binnengekomen van VluchtelingenWerk Nederland (VWN), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) en Amnesty International (AI). De reacties laten zich als volgt karakteriseren.

Internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen

ACVZ en VWN geven aan dat het niet nodig is om de nationale beschermingsgronden te schrappen om de wet in lijn te brengen met de Europese wetgeving. Het is immers altijd mogelijk om naast internationale bescherming ook nationale bescherming te bieden. Dit is juist. Het in lijn brengen met de Europese wetgeving is echter niet de enige reden voor dit wetsvoorstel. Een andere belangrijke reden is dat op basis van de jurisprudentie, onder meer op basis van artikel 3 EVRM, kan worden geconcludeerd dat de c- en d-grond als afzonderlijke toetsingscriteria geen eigen bestaansrecht meer hebben. Harmoniseren zoals de ACVZ lijkt te veronderstellen is dus nadrukkelijk niet het hoofdoogmerk van het wetsvoorstel. In de inleiding en paragraaf 2.1.1 van de toelichting is dit duidelijker verwoord.

De ACVZ, RvdR, UNHCR en AI hebben erop gewezen dat sommige personen die thans onder de c-grond vallen, als gevolg van dit wetsvoorstel niet meer in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel. Zoals in paragraaf 2.1.2 opgemerkt, betreft het hier echter

een beperkte groep. Naast de daar genoemde mogelijkheid om op grond van artikel 64 van de wet de uitzetting op te schorten bestaat natuurlijk ook de mogelijkheid om in zeer schrijnende individuele gevallen een verblijfsvergunning regulier op grond van humanitaire omstandigheden te verlenen. Een verblijfsvergunning asiël is immers in eerste instantie bedoeld als middel tot bescherming van personen die gegronde vrees voor vervolging hebben of bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico lopen op een behandeling als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b.

Niet overgenomen is de suggestie van VWN, AI en NOVA om, zoals voorgesteld door de toenmalig staatssecretaris van Justitie in haar brief van 19 september 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 23 490, nr. 520), een reguliere verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf te verstrekken aan houders die al vijf jaar in het bezit zijn van een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd op de c- of d-grond. De voorgestelde maatregel in deze brief was een gevolg van het feit dat Nederland, tijdens de onderhandelingen die hebben geleid tot Richtlijn 2011/51, de overige lidstaten er niet van heeft kunnen overtuigen om de status van langdurig ingezetene ook mogelijk te maken voor personen die alleen nationale bescherming genieten. De noodzaak tot deze maatregel vervalt thans echter, nu het huidige kabinet kiest voor een andere lijn waarin de asiëlgroonden in artikel 29 van de wet worden teruggebracht tot de internationale beschermingsgronden.

Nareis

Ten aanzien van nareis voorziet de ACVZ strijdigheid met het EU-recht. De ACVZ adviseert de vereisten «feitelijk behoren tot het gezin» en «dezelfde nationaliteit hebben als de hoofdpersoon» te schrappen omdat deze beperkingen strijdig zouden zijn met de gezinsherenigingsrichtlijn. Het kabinet wijst er op dat deze vereisten niet nieuw zijn. Voor wat betreft het vereiste «dezelfde nationaliteit hebben als de hoofdpersoon» verwijst het kabinet naar de nota van toelichting bij het besluit van 24 april 2009 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf en enkele andere onderwerpen (Stb. 2009, 198, blz. 7 en 8).

Artikel 3, vijfde lid, van de gezinsherenigingsrichtlijn geeft lidstaten de mogelijkheid om gunstiger bepalingen vast te stellen of te handhaven. De rechtspositie verbonden aan de afgeleide asiëlvvergunning voor nareizigers moet worden aangemerkt als zo'n gunstiger bepaling, zoals ook is bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (uitspraken van 12 maart 2008 (200705142/1) en van 6 juli 2009 (200901055/1)). Hoofdstuk V (artikelen 9 tot en met 12) van de richtlijn vermeldt een reeks afwijkingen die voorzien in gunstiger bepalingen voor de gezinshereniging van vluchtelingen. Artikel 9, tweede lid, van de richtlijn biedt ruimte de toepassing van dat hoofdstuk te beperken tot vluchtelingen wier gezinsband al vóór binnenkomst bestond. Het kabinet meent dat «het bestaan van de gezinsband vóór binnenkomst» overeenkomt met het vereiste «feitelijk behoren tot het gezin». Dit beleid is immers niet bedoeld om een gezin dat door de hoofdpersoon in Nederland wordt gevormd, onder gunstiger voorwaarden toe te laten. Dit brengt met zich mee dat het verlenen van een vergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder e of f, van de Vreemdelingenwet 2000 niet in de rede ligt indien betrokkenen tot aan het vertrek van de hoofdpersoon niet in gezinsverband samenleefden. Dit kabinetsstandpunt is door de Afdeling bestuursrechtspraak gevolgd (bijvoorbeeld uitspraken van 17 februari 2011 (201009704/1) en van 19 oktober 2010 (201001188/1)). Tot slot wordt nog opgemerkt dat de kring van gerechtigde gezinsleden in het

kader van het nareisbeleid breder is dan de kring van gerechtigde gezinsleden onder het reguliere gezinsherenigingsbeleid. Het kabinet geeft in het kader van het nareisbeleid toepassing aan het tweede en derde lid van artikel 4 van de richtlijn, zoals de ACVZ terecht opmerkt. Dit laat onverlet hetgeen hiervoor is opgemerkt ten aanzien van het vereiste «feitelijk behoren tot het gezin». Deze toepassing geldt alleen voor aanvragen die in het kader van nareis binnen de termijn van drie maanden zijn ingediend. Daarna is het gewone reguliere gezinsherenigingsbeleid van toepassing, overeenkomstig artikel 12, eerste lid, van de richtlijn.

NOvA, VWN en UNHCR kunnen instemmen met de voorgestelde regeling voor nareizende gezinsleden. Zowel NOvA als VWN wijzen er hierbij op dat nareizende gezinsleden, zoals ook al is aangegeven in de memorie van toelichting, gewezen moeten worden op de mogelijkheid om zelfstandig een asielverzoek in te dienen.

De RvdR vraagt ten aanzien van een enkel uitvoeringsaspect verband houdend met nareizigers om verduidelijking in de memorie van toelichting. Hierin is voorzien.

Categoriaal beleid

Anders dan de ACVZ lijkt te veronderstellen is in de memorie van toelichting niet aangegeven dat het voeren van categoriaal beleid, wanneer andere landen dit niet doen, een aanzuigende werking heeft. Aangegeven is dat er sprake kan zijn van een risico op een aanzuigende werking. Het oordeel van de ACVZ was wel aanleiding dit aspect in de toelichting verder uit te werken.

NOvA meent dat de herschikking van de asielgronden aanleiding had moeten geven tot het opnemen van de tijdelijke bescherming, zoals beschreven in richtlijn 2001/55/EG, in artikel 29 Vw 2000. Dat is echter niet wenselijk. Het zou betekenen dat aan die hele categorie vreemdelingen zonder individuele toetsing aan de gronden van artikel 29 een verblijfsvergunning asiel wordt toegekend en dan pas zou worden beoordeeld of de asielaanvraag behoort te worden ingewilligd. Dat komt neer op een categoriaal beschermingsbeleid met een omgekeerde toetsingsvolgorde. Er wordt immers eerst een verblijfsvergunning asiel aan de gehele categorie verleend en vervolgens wordt getoetst aan het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM. Categoriale bescherming voor tijdelijk ontheemden is ook niet nodig omdat deze mensen nu juist door die tijdelijke bescherming worden beschermd tegen terugzending naar een onveilig land. Daar komt bij dat richtlijn 2001/55/EG er niet toe verplicht om tijdelijk beschermden (meteen) een verblijfsvergunning te verlenen. Het advies van AI om het categoriaal beschermingsbeleid te handhaven tot de lidstaten een eenduidige uitleg geven aan artikel 15, onder c, van richtlijn 2004/83/EG, is niet overgenomen. Wellicht ten overvloede wordt verwezen naar de eerstgenoemde redenen om het categoriaal beschermingsbeleid te laten vervallen. Voorts wordt opgemerkt dat ongewis is of en zo ja, wanneer en in welke richtlijn verdergaande harmonisatie zal plaatsvinden. Er is immers al jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van de Europese Unie inzake de uitleg van artikel 3 EVRM en artikel 15, onder c, van richtlijn 2004/83/EG. Het is naar het oordeel van de regering onwenselijk om de in dit wetsvoorstel opgenomen nationale aanpassingen van het asielbeleid hierop te laten wachten.

Leges

Zowel ACVZ als VWN wijzen ten aanzien van de voorgestelde legesregeling op het Vluchtelingenverdrag (artikel 29) waarin is bepaald dat de verdragsluitende staten vluchtelingen niet aan andere of hogere rechten, heffingen of belastingen van welke benaming ook onderwerpen dan die welke worden of kunnen worden geheven ten aanzien van personen met de Nederlandse nationaliteit in gelijke omstandigheden. Bij het vaststellen van de uiteindelijke hoogte van het bedrag is artikel 29 Vluchtelingenverdrag vanzelfsprekend leidend. Ingevolge het nieuwe artikel 37, derde lid, Vw geschiedt dit bij ministeriële regeling.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Voorgesteld wordt om in artikel 28 een bevoegdheid op te nemen om de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ambtshalve te verstrekken. De Vreemdelingenwet 2000 kent reeds de bevoegdheid om ambtshalve de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen (artikel 14, aanhef, eerste lid en onder e). De bevoegdheid om ambtshalve de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen zal worden aangewend om een vereenvoudiging aan te brengen in de toelatingsprocedure voor nareizende gezinsleden van de houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, die ingevolge het opnieuw vastgestelde tweede lid van artikel 29 in aanmerking komen voor een afgeleide asielvergunning.

Het is voor gezinsleden van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die niet gelijktijdig met die houder inreizen nu al wel mogelijk – maar niet verplicht – om met een machtiging tot voorlopig verblijf Nederland in te reizen. Na inreis is de houder thans evenwel aangewezen op de algemene asielprocedure. Daarin wordt de asielaanvraag, met inachtneming van de toetsingsvolgorde van artikel 29, eerste lid, ten volle beoordeeld. Het voorstel is om ten aanzien van deze gezinsleden eenzelfde samenvoeging van toelatingsprocedures te bewerkstelligen als door de Wet modern migratiebeleid is voorzien ten aanzien van de procedures ten behoeve van het verkrijgen van de mvv en het verlenen van de verblijfsvergunning na binnenkomst in Nederland. Gezinsleden van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, die Nederland inreizen met een geldig mvv, kunnen, behoudens contra-indicaties, direct na inreis en zonder daartoe een afzonderlijke aanvraag in te hoeven dienen, in het bezit worden gesteld van de afgeleide asielvergunning.

Onderdeel B

In paragraaf 2.1.1 is al aangegeven dat de verleningsgronden van het huidige artikel 29, eerste lid, onder c en d, van de wet onvoldoende toegevoegde waarde meer hebben. Daarom wordt in onderdeel B voorgesteld deze gronden waarop een asielzoeker in aanmerking komt voor een tijdelijk recht op verblijf in Nederland gelijk te schakelen met internationale verplichtingen om tot asielverlening over te gaan. De gelijkschakeling heeft tot gevolg dat de uniforme asielstatus behouden kan blijven. De door richtlijn nr. 2011/51/EU van 11 mei 2011 (PbEU L 132) herziene richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109/EG, PbEU L 16) verplicht immers tot de toekenning, indien aan de voorwaarden van de richtlijn is voldaan, van de status van langdurig ingezetene aan onder-

danen van derde landen die een verblijfsrecht hebben vanwege internationale bescherming, maar verbiedt het toekennen van deze status aan onderdanen van derde landen die toestemming tot verblijf hebben uit hoofde van nationale vormen bescherming. Indien artikel 29 ongewijzigd zou blijven, zou dit het ongewenste gevolg hebben dat vreemdelingen aan wie op basis van één van de andere onderdelen dan a en b van het huidige eerste lid een vergunning is verleend, niet de status van langdurig ingezetene kunnen verwerven.

Het huidige onderdeel c zal gedeeltelijk worden ondergebracht bij een humanitair regulier verblijfsdoel. Dit betreft het beleidskader inzake bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard (paragraaf C2/4.3 van de Vreemdelingen-circulaire 2000). Daartoe wordt aangesloten bij de humanitaire reguliere verblijfsdoelen neergelegd in het Besluit modern migratiebeleid. De twee overige beleidsonderdelen van het huidige onderdeel c, te weten het traumatabeleid en de in het landgebonden beleid aangewezen specifieke groepen (paragraaf C2/4.2. en C2/4.4. van de Vreemdelingen-circulaire 2000), vertonen een nadrukkelijke overlap met de internationale gronden voor asielverlening en zijn daardoor in de praktijk voor een goed deel overbodig geworden. Het behoud van deze beleidskaders als nationale grond voor asielverlening toelating wordt niet langer noodzakelijk geacht. Verwezen wordt naar het algemeen deel van de toelichting.

Voorgesteld wordt het categoriale beleid, waarvoor onderdeel d van de huidige wet de grondslag biedt, te laten vervallen. Van deze toelatingsgrond is de afgelopen jaren in afnemende mate gebruik gemaakt, mede vanwege geconstateerd misbruik en ontwikkelingen in Europees verband. Verwezen wordt naar het algemeen deel van de toelichting.

De onderdelen e en f van het eerste lid van de huidige wet worden met een technische wijziging ondergebracht in het ingevoegde nieuwe tweede lid. Er is niet voor gekozen deze onderdelen tot c en d van het eerste lid te verletteren. De huidige onderdelen van het eerste lid zijn dusdanig in het vreemdelingenrechtelijke jargon ingeburgerd dat een zodanige verlettering snel tot verwarring zou kunnen leiden. Desgewenst kan de beoefenaar van het vreemdelingenrecht de thans met »e en f» aangeduide houders van een verblijfsvergunning asiel aanmerken als houders van een vergunning op grond van »het tweede lid» en, desgewenst, de daarbinnen te onderscheiden onderdelen a en b.

Het huidige tweede lid wordt met een technische aanpassing ondergebracht in het nieuwe derde lid. Vanwege het vervallen van de wettelijke grondslag voor het categoriale beschermingsbeleid, komt aan het huidige derde lid geen betekenis meer toe. Hiermee komen ook de desbetreffende bepalingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 van rechtswege te vervallen.

De wijzigingen van het met het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en enkele andere onderwerpen (31 549) toegevoegde vierde lid betreffende de verduidelijking van het «nareiscriterium» ingeval een machtiging tot voorlopig verblijf wordt aangevraagd, zijn technisch van aard.

Onderdeel C

De wijziging van artikel 32, tweede lid, hangt samen met het vervallen van de onderdelen c tot en met f van het eerste lid van artikel 29.

Onderdeel D

Het voorgestelde derde lid van artikel 37 biedt een grondslag om leges te heffen voor de vervanging van verblijfsdocumenten ter staving van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Het gaat uitsluitend om legesheffing ter vervanging van een eerder afgegeven verblijfsdocument dat wordt vermist, verloren is gegaan of voor identificatie ondeugdelijk is geworden. De periodieke vervanging van het document na telkens vijf jaar wordt niet onder deze bepaling begrepen. Met het voorstel wordt beoogd uit te drukken dat het document een zekere waarde vertegenwoordigt en dat de vreemdeling om die reden de nodige zorg betracht bij het gebruik ervan. Ook is legesheffing een middel om fraude en misbruik tegen te gaan: het betalen van leges vormt immers een drempel voor het onrechtmatige gebruik ervan, zoals gebruik door derden. Tot slot is het gewenst om, in situaties waarin de noodzaak van vervanging van het document aan de houder kan worden toegerekend, de houder ook de kosten daarvan te laten dragen.

Omdat de wijziging uitsluitend betrekking heeft op de vervanging van het verblijfsdocument blijft het met de Vreemdelingenwet 2000 geïntroduceerde uitgangspunt dat geen financiële belemmeringen moeten worden opgeworpen voor het indienen van een asielverzoek overeind.

Nadere regels ten aanzien van de gevallen waarin leges zijn verschuldigd en de hoogte daarvan zullen worden vastgesteld in het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Daarbij zal zoveel als mogelijk worden aangesloten bij de legessystematiek die geldt voor reguliere verblijfsdocumenten. Volgens de artikelen 24, tweede lid, en 37, tweede lid, Vw 2000 wordt bij het achterwege blijven van betaling van leges het document niet afgegeven. Het voorstel is deze sanctie ook ten aanzien van het niet voldoen van leges voor vervanging van het verblijfsdocument asiel bepaalde tijd te stellen. Dit heeft voor het rechtmatig verblijf als zodanig geen gevolgen. Het document heeft alleen waarde als bewijs van het rechtmatig verblijf. Volgens de Vreemdelingenwet 2000 ontstaat het rechtmatig verblijf op het moment waarop de aanvraag voor de verblijfsvergunning is ingewilligd. Dat uitdrukkelijk niet bedoeld is het verblijfsrecht afhankelijk te maken van het voldoen van leges voor het verblijfsdocument blijkt ook uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000).

Artikel II

In de Huisvestingswet waarin de zogenaamde taakstelling is vastgelegd is bepaald dat enkel statushouders die een asielverzoek hebben ingediend en vervolgens een vergunning hebben gekregen onder de taakstelling vallen. Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel dient hetzelfde te gelden voor de nareizigers. De aanvulling van de artikelen 13a en 60c van de Huisvestingswet voorziet hierin.

Artikel III

Voor het overgangsrecht is als uitgangspunt genomen dat verleende vergunningen die zijn verleend op de c- en de d-grond worden geëerbiedigd. Hierdoor zal de materiële rechtspositie van vreemdelingen die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet in het bezit zijn van een verblijfsvergunning asiel, niet verslechteren. Hieruit volgt tevens dat een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd niet wordt afgewezen omdat de grond voor verlening is komen te vervallen (artikelen 34, eerste lid, en 32, eerste lid, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000). De vergunningen die zijn verleend op grond van de e- en de

f-grond worden vanaf de inwerkingtreding van deze wet aangemerkt als een vergunning op grond van het nieuwe tweede lid van de wet. De materiële rechtspositie blijft ongewijzigd.

Geen overgangsregeling is opgenomen voor op het moment van inwerkingtreding in behandeling zijnde aanvragen. De in het algemene bestuursrecht geldende hoofdregel van onmiddellijke werking is van toepassing. Dat betekent dat vanaf dat moment geen vergunningen meer op grond van artikel 29 eerste lid, aanhef en onder c en d, van de Vreemdelingenwet 2000 kunnen worden verleend. Aan nareizende gezinsleden kan vanaf het tijdstip van inwerkingtreding de vergunning worden verleend op grond van artikel 29, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000.

Artikel IV

In de inwerkingtreding wordt voorzien bij koninklijk besluit, maar zal wel geschieden op een van de zogenaamde vaste verandermomenten (1 januari of 1 juli). Op dit moment is nog onduidelijk wanneer de uitvoeringspraktijk op de voorgestelde wijzigingen is ingesteld. Tevens is voorzien in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. Zo kan bijvoorbeeld het onderdeel dat betrekking heeft op het schrappen van de d-grond eerder dan de rest van het wetsvoorstel in werking treden, omdat hier nauwelijks uitvoeringsconsequenties aan zijn verbonden.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers