

Vergaderjaar 2003–2004

29 031

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 december 2003

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de vaste kamercommissie. Ik dank de leden van de fracties voor hun inbreng. Het verheugt mij dat de leden van de D66-fractie tevreden zijn met het feit dat geen aparte ontheemdenstatus in het leven wordt geroepen en dat de richtlijn naar het oordeel van de CDA-fractie met het voorliggende wetsvoorstel op zorgvuldige wijze gestalte krijgt in de Nederlandse wet- en regelgeving. Het voorstel brengt naar mijn mening een efficiënte en evenwichtige inpassing van tijdelijke bescherming in ons bestaande asielstelsel tot stand, waarbij de tijdelijk beschermde die internationale bescherming nodig heeft een verblijfsvergunning asiel verkrijgt, en waarbij de tijdelijk beschermde die dat niet behoeft tijdelijk wordt beschermd tegen terugzending naar een onveilig herkomstland en op een humaan en behoorlijk niveau in overeenstemming met de Europese normen wordt opgevangen. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om in deze nota de vragen van de leden van de vaste kamercommissie te beantwoorden en de voorgestelde wijze van implementatie nader toe te lichten. Daarbij heb ik omwille van de leesbaarheid de volgorde van beantwoording iets gewijzigd en geordend in de volgorde van de Nederlandse (asiel)procedure. Aangezien de termijn voor implementatie van de richtlijn reeds is verstreken, hoop ik dat deze beantwoording leidt tot voortvarende behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer.

Algemeen

De richtlijn tijdelijke bescherming is tot stand gekomen in het kader van de harmonisering van het Europese asielbeleid waartoe zij, zoals de leden van de D66-fractie terecht constateren, een eerste stap vormt. De op korte termijn te verwachten totstandkoming van de richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus en van de richtlijn betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen

en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven, zal een belangrijke verdere stap zijn. Daarbij zullen ook minimumnormen met betrekking tot het concept van veilig derde land worden opgenomen. Op dat concept in relatie tot bescherming in de regio is, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, recentelijk nog ingegaan tijdens het Algemeen Overleg van 25 juni 2003 (kamerstukken II 2003–2004, 19 637, nr. 753) en de brief die de Minister van Buitenlandse Zaken en ik op 29 oktober 2003 naar de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben gezonden (Kamerstukken II 2003–2004, 19 637, nr. 785). Daarbij is aangegeven dat een beleid van versterking van bescherming in de regio niet naast een Europees asielbeleid staat, maar hiervan onderdeel moet uitmaken. Mede om deze reden zijn de inspanningen erop gericht het draagvlak voor dit concept te vergroten. Dit is met name van belang omdat de Europese Commissie voor juni 2004, dus kort vòòr de aanvang van het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie, een rapport zal uitbrengen waarin de parameters voor een versterking van bescherming in de regio uiteen worden gezet. Zonder daarop vooruit te willen lopen, gaat Nederland ervan uit dat de Europese Raad op basis van dit rapport zal besluiten dat de werkzaamheden op dit onderwerp voortgang zullen vinden. Alsdan zal uiteraard ook hieraan de nodige aandacht binnen het Voorzitterschap van de Europese Unie worden gegeven. Ten aanzien van het concept van veilige derde landen verwijs ik in dit verband voorts naar mijn brief van 25 november 2003 (Kamerstukken II 2003–2004, 23 460, nr. 305) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de ontwerp-richtlijn met minimumnormen voor de asielprocedure, waarin ik onder meer heb aangegeven dat het voor Nederland van belang is dat de toepassing van het «veilig derde landen»-principe verdere uitwerking van «bescherming in de regio» mogelijk zal maken.

Op dit moment is het asielbeleid in de Europese Unie nog niet geharmoniseerd en bestaan er nog grote verschillen in de asielstelsel van de verschillende lidstaten. De richtlijn tijdelijke bescherming vormt een eerste aanzet om die te reduceren. Daarbij moet worden beseft dat tijdelijke bescherming een uitzonderlijke situatie is, die geen plaats heeft in de «gewone» asielprocedure zoals die in Nederland en de andere Europese landen dagelijks wordt toegepast. Tijdelijke bescherming is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen, waarin sprake is een (imminente) massale toestroom naar de Europese Unie van ontheemden uit derde landen die vanwege de situatie in hun eigen land niet kunnen terugkeren. De richtlijn voorziet in het kader waarbinnen onder deze uitzonderlijke omstandigheden onmiddellijke en tijdelijke bescherming wordt geboden, met name wanneer het risico bestaat dat het asielsysteem deze toestroom niet kan verwerken. Een van de doelen van de tijdelijke bescherming is dan ook, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, het voorkomen dat de asielstelsels onder de massale toestroom lijden waardoor onder meer de doorlooptijden en de zorgvuldigheid in andere asielzaken nadelig worden beïnvloed.

1. De richtlijn tijdelijke bescherming

Evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten

De harmonisatie van het Europese asielbeleid is op dit moment nog lang niet volledig en er is in dat opzicht nog veel te bereiken. Dat geldt niet in de laatste plaats voor de bevordering van evenwicht tussen de inspanningen die de verschillende lidstaten zich getroosten. De richtlijn biedt geen instrument voor een verplichte verdeling van ontheemden over de lidstaten en een systeem van *burden sharing*, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Voorstellen daartoe in eerdere ontwerp teksten van de Commissie zijn keer op keer in de Raad gestrand. Ook bevat de richtlijn

geen waarborg dat het besluit van de Raad tot het instellen van tijdelijke bescherming gepaard zal gaan met beslissingen over de toedeling van middelen naar rato van de inspanningen van de lidstaten.

Wel verplicht de richtlijn alle lidstaten tot opgave van hun opvangcapaciteit, zodat die in het besluit van de Raad kan worden opgenomen en bij overschrijding tot nadere maatregelen van de Raad kunnen leiden. Die verplichte opgave op grond van de richtlijn is niet alleen van belang voor de voorbereiding en uitvoering van tijdelijke bescherming, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, maar ook voor de evenwichtige verdeling van de (financiële) lasten van de opvang van ontheemden. Indien het aantal ontheemden dat in aanmerking komt voor tijdelijke bescherming de beschikbare opvangcapaciteit te boven gaat, zal de Raad, op basis van artikel 25 van de richtlijn, de situatie met spoed onderzoeken en passende maatregelen treffen. Daartoe behoort ook een aanbeveling om aanvullende steun te verlenen aan de betrokken lidstaat. Uiteraard heeft ook Nederland invloed op de besluitvorming in de Raad. Met de verplichte opgave wordt bovendien de opvangcapaciteit per lidstaat inzichtelijk en die transparantie zal naar verwachting bijdragen tot een politieke en publieke discussie in de lidstaten over het aantal op te vangen ontheemden. Daardoor verwacht ik, zo antwoord ik de leden van de CDA-, VVD- en SP-fracties, dat alle lidstaten bereid zullen zijn hun verantwoordelijkheid te nemen als het gaat om de kosten en lasten van de opvang van grote groepen ontheemden, en dat de gevolgen van de opvang van ontheemden niet op één of enkele lidstaten zullen rusten. Met de beschikbare instrumenten, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, zal Nederland zich er voor inzetten dat evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten in de praktijk zo veel mogelijk daadwerkelijk gestalte zal krijgen.

Hoewel de richtlijn geen sluitend systeem van *burden sharing* bevat, neemt dat niet weg dat de richtlijn met de daarin opgenomen solidariteitsmechanismen op dit moment een vaststaand gegeven is, zoals de leden van de CDA-fractie terecht vaststellen. De feitelijke opvang van ontheemden is, zo antwoord ik deze leden, echter niet louter een zaak van bereidwilligheid daartoe van de individuele lidstaten. De richtlijn verplicht de lidstaten immers tot verlening van tijdelijke bescherming aan die ontheemden die zich op hun grondgebied bevinden. Daarin verschilt tijdelijke bescherming van de situatie ten tijde van de Kosovo-crisis. Bovendien zijn de lidstaten door hun gemeenschapstrouw gebonden de ontheemden in de geest van gemeenschappelijke solidariteit op te vangen (artikel 25, eerste lid, van de richtlijn).

Voor de besluitvorming en solidariteitsverklaringen, zoals die in hoofdstuk VI van de richtlijn zijn opgenomen, leent de Nederlandse vreemdelingenregelgeving zich niet. Andere lidstaten kunnen immers niet bij Nederlandse wet worden verplicht tot samenwerking, gegevensverstrekking en het nemen van bepaalde maatregelen, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Die verplichtingen zijn in de richtlijn opgenomen en naleving daarvan volgt uit de gemeenschapstrouw die niet met nationale wetgeving van de lidstaten kan worden afgedwongen. Ook kan de Nederlandse wet de Raad van de Europese Unie uiteraard niet verplichten tot onderzoek. Een bepaling in het nationale recht, bijvoorbeeld over onze verplichting om opvang te verlenen in de geest van gemeenschappelijke solidariteit, zou geen wezenlijke toevoeging zijn aan hetgeen reeds in de richtlijn en het wetsvoorstel is opgenomen. Uit het gemeenschapsrecht volgt niet dat dergelijke solidariteitsverklaringen in het nationale recht van de lidstaten moeten worden omgezet. Voor zover bekend hebben ook Finland, Zweden, Duitsland en België geen expliciete bepalingen daarover in hun nationale wetgeving opgenomen, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie.

Dat neemt niet weg dat enkele bepalingen van hoofdstuk VI zich wel lenen voor omzetting in nationale regelgeving. In dat verband wijs ik op de verkrijging en het verlies van de status van tijdelijk beschermde bij overbrenging van de ene naar de andere lidstaat (artikel 26, vierde lid, van de richtlijn), dat zijn neerslag zal vinden in de regeling in het Vreemdelingenbesluit 2000 van de groep die voor tijdelijke bescherming in aanmerking komt, en op het doorlaatdocument (artikel 26, vijfde lid, en bijlage I van de richtlijn), die in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zal worden opgenomen. Over de implementatie in het Nederlandse stelsel, zo antwoord ik de leden van de D66-, SP- en GroenLinks-fracties voorts, zijn geen afspraken met andere lidstaten of de Commissie gemaakt.

Ontheemden

De richtlijn ziet op tijdelijke bescherming van ontheemden die in artikel 2, onder c, van de richtlijn, kort gezegd, zijn omschreven als vreemdelingen die hun herkomstland of -regio hebben moeten verlaten en wier terugkeer onder veilige en duurzame omstandigheden vanwege op de situatie in dat land onmogelijk is, met name indien zij uit hun door een gewapend conflict of inheems geweld getroffen gebieden moesten vluchten of daar ernstig gevaar lopen van systematische of algemene schending van de mensenrechten. Daarbij kan worden gedacht aan de massale toestroom van vreemdelingen die door het conflict in het voormalige Joegoslavië waren ontheemd. In de considerans van de richtlijn wordt gewezen op het toegenomen belang in de afgelopen jaren van andere gevallen van massale toestroom van ontheemden die niet verantwoord naar hun land van oorsprong konden terugkeren. In het meer recente verleden zou een dergelijke situatie zich hebben kunnen voordoen naar aanleiding van de Amerikaans-Britse inval in Irak, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Een massale toestroom van Iraakse asielzoekers naar de lidstaten van de Unie is echter uitgebleven. In de richtlijn wordt «massale toestroom» niet uitgedrukt in absolute aantallen of percentages van de totale asielinstroom in de Unie of van een aantal lidstaten. Daarmee wordt efficiënte en flexibele besluitvorming op Europees niveau mogelijk gemaakt. Of de toestroom van ontheemden in de Unie op enig moment in de toekomst inderdaad zo groot zal zijn dat die de gewone asielprocedures in de lidstaten dreigt te verstoppen, zal mede afhankelijk zijn van factoren die mettertijd kunnen variëren, zoals de verwerkingscapaciteit van de lidstaten.

Op nationaal niveau kunnen de lidstaten de tijdelijke bescherming uitbreiden met andere groepen personen die om dezelfde reden ontheemd zijn en uit hetzelfde land of dezelfde regio komen als de tijdelijk beschermde (artikel 7, eerste lid, van de richtlijn). Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de situatie waarin een gewapend conflict, naast de massale toestroom van door de Raad aangewezen ontheemden naar de lidstaten van de Unie, tevens tot gevolg heeft een (beperkte) toestroom van andere ontheemden uit dezelfde regio naar een bepaalde lidstaat die historische banden met die regio of de betreffende groep heeft. Ten aanzien van die groep is dan niet zozeer sprake van massale toestroom van ontheemden naar de Unie, maar wel naar een bepaalde lidstaat. Het betreft hier een beperkte en geclausuleerde uitbreidingsmogelijkheid waarvan de lidstaten geen gebruik hoeven te maken. Dat is aan de nationale besluitvorming van de lidstaten overgelaten. Aangezien op voorhand niet kan worden aangenomen dat een dergelijke uitbreiding in een voorkomend geval per definitie ieder nut en noodzaak zal ontberen, wil ik die mogelijkheid ook niet bij voorbaat uitsluiten. Bij de beslissing of te zijner tijd ook daadwerkelijk van die mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, zal rekening moeten worden

gehouden met het beleid in de andere lidstaten en de mogelijke gevolgen voor het ontstaan van secundaire migratiestromen.

De richtlijn is ingevolge artikel 15 ook van toepassing op de gezinsleden van ontheemden. Op de vraag waarop in het voorgestelde stelsel uitvoering aan die bepaling wordt gegeven, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en SP-fracties, zal ik hieronder ingaan bij de toelichting op de procedure van tijdelijke bescherming in Nederland. Voorts kunnen de lidstaten gezinnen met minderjarige schoolgaande kinderen na afloop van de tijdelijke bescherming voor bepaalde verblijfsvoorwaarden in aanmerking brengen met het oog op de lopende schoolperiode. Artikel 23, tweede lid, van de richtlijn verplicht de lidstaten daar niet toe, zo antwoord ik de leden van de SP- en D66-fracties. Het Nederlandse vreemdelingenbeleid kent geen algemene regel die ertoe strekt dat aan vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen blijven uitstel van vertrek wordt verleend tot na afloop van het lopende schooljaar van de kinderen. Vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven, ongeacht of het gaat om voormalig ontheemden of andere groepen, moeten binnen de door de wet gestelde termijn uit ons land vertrekken. Ik zie geen reden om daar verandering in aan te brengen, omdat dat de daadwerkelijke terugkeer na afloop van het schooljaar niet zal vergemakkelijken.

Europese procedure

Het is de taak van de Europese Commissie om voorstellen tot het instellen van tijdelijke bescherming te onderzoeken. Het voorstel tot instelling van tijdelijke bescherming omvat ten minste de omschrijving van de specifieke groepen, de datum waarop de tijdelijke bescherming moet ingaan en een raming van de omvang van de ontheemdenverplaatsingen. Nederland kan de Commissie verzoeken een voorstel ten aanzien van een specifieke groep aan de Raad voor te leggen en dergelijke voorstellen van andere lidstaten steunen of daaraan juist steun onthouden, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie. Daarbij zal Nederland rekening houden met de verhouding van de instroom van de betreffende groep tot de (te verwachten) toestroom naar de Europese Unie en de niet-discriminatoire toepassing van dit instrument. Ik wijs er daarbij op dat de richtlijn vereist dat sprake moet zijn van een (imminente) massale toestroom maar geen enkel onderscheid maakt naar het land of de regio van herkomst van de ontheemden of andere kenmerken. Een dergelijk onderscheid zou ook niet de kern van het probleem raken dat de richtlijn beoogt te redresseren, namelijk de massale toestroom van ontheemden waarmee de Europese Unie feitelijk wordt of zal worden geconfronteerd en die de nationale asielstelsels zouden verstoppen, ongeacht waar die ontheemden vandaan komen. De Raad besluit over tijdelijke bescherming en betreft daarbij het onderzoek naar de situatie en de omvang van de ontheemdenverplaatsingen, een beoordeling van de wenselijkheid om tijdelijke bescherming in te stellen waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheid van spoedhulp en andere maatregelen ter plaatse en de mogelijke ontoereikendheid daarvan, en mededelingen van de lidstaten, de Commissie, de UNHCR en van andere relevante internationale organisaties. Of de Raad op een op Nederlands initiatief ingediend of door Nederland gesteund voorstel daadwerkelijk zal aannemen, valt uiteraard op voorhand niet te zeggen, aangezien de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit. Over de instelling, uitvoering en beëindiging van tijdelijke bescherming wordt regelmatig overleg gevoerd met de UNHCR en andere relevante internationale organisaties. Tijdens zulk overleg kunnen die organisaties aangeven dat tijdelijke bescherming naar hun mening een passende maatregel zou zijn. De richtlijn voorziet echter niet uitdrukkelijk in een bevoegdheid van dergelijke organisaties om op gelijke voet als de lidstaten formele verzoeken bij de Commissie in te dienen.

In dit verband teken ik aan dat, in het geval een Nederlands of een door Nederland gesteund voorstel van een andere lidstaat tot het instellen van tijdelijke bescherming niet wordt aangenomen, zulks op zichzelf nog niet hoeft te betekenen dat Nederland ten aanzien van de betreffende groep geen categoriaal beschermingsbeleid op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 kan voeren. Denkbaar is, bijvoorbeeld, dat de instroom in Europees verband te gering wordt bevonden om als massaal aangemerkt te kunnen worden. Uiteraard moet bij de besluitvorming over een nationaal categoriaal beschermingsbeleid terdege rekening worden gehouden met het beleid dat de andere lidstaten terzake voeren.

2. Aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000

Wijze van implementatie

Bij het inpassen van de regeling voor tijdelijke bescherming in het bestaande Nederlandse asielstelsel met de uniforme volgtijdelijke asielstatus, zijn diverse alternatieven in ogenschouw genomen, waaronder de verlening van een aparte ontheemdenstatus en een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Mede daardoor hebben de keuzen en afwegingen die ter voorbereiding van de implementatie noodzakelijk waren aanzienlijk meer tijd geveerd dan aanvankelijk werd ingeschat, waardoor de implementatietermijn van artikel 32, eerste lid, van de richtlijn helaas niet is gehaald, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Omdat de verschillende fracties vragen hebben gesteld over de keuze om de tijdelijk beschermde rechtmatig verblijf als asielzoeker te verlenen en over het daarbij behorende voorzieningenniveau, zal ik die hieronder nader toelichten.

Finland, Zweden, Duitsland en België hebben gekozen voor de invoering van een aparte ontheemdenstatus. Bij de implementatie in Nederland heeft de regering daar met het oog op het bestaande stelsel met de uniforme asielstatus niet voor gekozen. Reeds bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000, toen over de richtlijn werd onderhandeld, is rekening gehouden met de mogelijkheid van massale instroom van ontheemden die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel. Dat heeft destijds geleid tot de mogelijkheid om een besluitmoratorium in te stellen (artikel 43, onder c) en via een vertrekmoratorium uitstel van vertrek te verlenen aan uitgeprocedeerden (artikel 45, vierde en vijfde lid). De regering ziet geen aanleiding om ter gelegenheid van de implementatie van de richtlijn op die keuze terug te komen en aan het uniforme vergunningstelsel alsnog een aparte ontheemdenstatus toe te voegen. De richtlijn noodzaakt daar ook niet toe.

Te verwachten is dat veel ontheemden – ondanks het feit dat zij tijdelijk tegen terugkeer naar het herkomstland worden beschermd – toch een beroep op de asielprocedure zullen willen doen. De introductie van een aparte ontheemdenstatus naast de bestaande verblijfsvergunning asiel zou daarmee de mogelijkheid herintroduceren om verschillende procedures naast elkaar te voeren, hetgeen naast aanzienlijke kosten ook een extra werklast voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de rechterlijke macht mee zou brengen die alsnog tot verstopping van de asielketen zou kunnen leiden.

Daarbij komt dat de richtlijn tijdelijke bescherming toetsing aan de refoulementsverboden en aan klemmende redenen van humanitaire aard voorschrijft vòòrdat na afloop van de tijdelijke bescherming tot gedwongen terugkeer wordt besloten. Omdat het bestaande Nederlandse asielstelsel een dergelijke toetsing reeds adequaat waarborgt, ligt gebruik van de

asielprocedure voor de hand. De indiening van een asielaanvraag bij aanvang van het verblijf als tijdelijk beschermde maakt het mogelijk die toetsing te spreiden en daarmee verstopping van de asielprocedure te voorkomen. Daarop zal ik hieronder bij de toelichting op de gespreide afdoening nader ingaan.

De regering heeft er niet voor gekozen om alle tijdelijk beschermde zonder die toetsing op voorhand een verblijfsvergunning asiel te verlenen. Daaraan liggen diverse overwegingen ten grondslag, zo antwoord ik de leden van de PvdA-, SP- en GroenLinks-fracties. Geen enkele lidstaat die de richtlijn al heeft geïmplementeerd, heeft dat gedaan door de tijdelijk beschermde op voorhand een vluchtelingenstatus toe te kennen. Een land als Finland heeft weliswaar gekozen voor opvang op het niveau van de vluchteling, maar niet voor verlening van die status. De regering acht dat met het oog op de uiteindelijke totstandkoming van een geharmoniseerd Europees asielbeleid op zichzelf al een belangrijke reden om de tijdelijke beschermde ook in Nederland niet zonder meer een verblijfsvergunning asiel te verlenen, maar alleen dan als vastgesteld kan worden dat de individuele tijdelijk beschermde daarvoor ook daadwerkelijk in aanmerking komt.

In de instrumenten die de Europese Unie ontwikkelt om het asielbeleid te harmoniseren, wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verlening van asiel en de verlening van tijdelijke bescherming. Ik wijs op de richtlijnen die worden ontwikkeld met betrekking tot de minimumnormen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus en met betrekking tot de minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven. Ook het systeem van de richtlijn tijdelijke bescherming gaat uit van onderscheid tussen asiel en tijdelijke bescherming. De richtlijn beoogt de asielsystemen van de lidstaten bij massale toestroom te vrijwaren tegen verstopping, waarbij toegang tot de asielprocedure wél gewaarborgd blijft. Het toekennen van een asielstatus aan alle tijdelijk beschermde, waarmee dat onderscheid in de nationale regelgeving zou worden losgelaten, zal naar verwachting op termijn in Europees verband niet te handhaven zijn, indien vluchtelingen in tegenstelling tot tijdelijk beschermde zich op den duur vrij(er) door de lidstaten kunnen bewegen. Verlening van de uniforme asielstatus zou het noodzakelijke onderscheid onmogelijk maken en het vertrouwen van de andere lidstaten in de Nederlandse verblijfsvergunning asiel aantasten. Daarbij zou een separate aanduiding – bijvoorbeeld «tijdelijke beschermde» – op het verblijfsdocument geen soelaas bieden, omdat dat zou breken met de uniforme asielstatus en de houder een belang geven om door te procederen voor een «andere» verblijfsvergunning asiel. Ik acht het dan ook niet verstandig met de verlening van een asielvergunning asiel aan tijdelijk beschermde een andere koers in te zetten dan die welke in Europees verband wordt uitgezet.

Verder is de regering van mening dat terughoudendheid past bij het voeren van een nationaal categoriaal beschermingsbeleid, waarbij op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 bepaalde categorieën vreemdelingen zonder daartoe strekkende verdragsverplichting een verblijfsvergunning asiel wordt verleend. De mogelijkheid om op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000, met inachtneming van artikel 3.106 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (de voormalige «vvtv-indicatoren»), een categoriaal beschermingsbeleid te voeren, wil de regering reserveren voor uitzonderlijke gevallen waarin dat echt niet anders kan. Daartoe behoort niet aan de situatie waarin in Europees verband is besloten tot verlening van tijdelijke bescherming waardoor ontheemden reeds worden beschermd. Wel valt daarbij te denken aan situaties waarin veilige terugkeer van bepaalde

groepen naar het land van herkomst, gelet op de algemene situatie in dat land, niet alleen naar de mening van Nederland maar ook van andere lidstaten en van internationale organisaties, niet mogelijk is, maar waarin ook geen sprake is van een massale instroom van dergelijke ontheemden in de lidstaten van de Unie.

Dat zich onder de ontheemden ook verdragsvluchtelingen kunnen bevinden, noopt niet tot categoriale asielverlening aan *alle* tijdelijk beschermden. De verdragsvluchtelingen onder de tijdelijk beschermden en zij die gegronde redenen hebben te vrezen voor mensonterende behandeling in het herkomstland of die ernstig getraumatiseerd zijn, kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel. De overige tijdelijk beschermden behouden rechtmatig verblijf als asielzoeker. Ook het feit dat de redenen om tot tijdelijke bescherming te besluiten asielgerelateerd zijn, is onvoldoende reden, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, om aan iedereen uit het desbetreffende land zonder toetsing aan de asielgronden op voorhand een verblijfsvergunning asiel te verlenen. Die vergunning wordt immers alleen verleend nadat is vastgesteld dat de individuele vreemdeling daarvoor in aanmerking komt.

Om die redenen onderschrijf ik de door de leden van de PvdA- en SP-fracties aangehaalde toelichting van de toenmalige staatssecretaris van Justitie, dat het in de rede ligt om te veronderstellen dat van de mogelijkheid tot het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid minder gebruik zal worden gemaakt met de totstandkoming van de Europese regeling inzake tijdelijke bescherming omdat de noodzaak dan grotendeels zal zijn weggenomen (Kamerstukken II, 26 732, nr. 3, p. 38). In lijn met deze toelichting, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, wordt tijdelijke bescherming geïmplementeerd met rechtmatig verblijf als asielzoeker en niet met verlening van een verblijfsvergunning asiel zonder toetsing aan de asielgronden.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie, acht ik het dan ook niet voor de hand liggend om, indien in Europees verband voorbereidingen worden getroffen om ten aanzien van een bepaalde groep ontheemden op korte termijn tot tijdelijke bescherming te besluiten of een dergelijk besluit al genomen is, een categoriaal beschermingsbeleid te voeren en aan de gehele groep asielvergunningen te verlenen. Zoals ook de toenmalige bewindspersoon bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 heeft aangegeven, kan de aan tijdelijke bescherming voorafgaande periode met een besluitmoratorium worden overbrugd. Categoriale bescherming acht ik meer geschikt voor vreemdelingen ten aanzien van wie de Raad niet tot tijdelijke bescherming heeft besloten die daardoor zouden moeten terugkeren naar een land waarvan Nederland, andere lidstaten en internationale organisaties menen dat dat onveilig is. Om die reden meen ik wel dat een categoriaal beschermingsbeleid in de rede kan liggen, indien de situatie in dat herkomstland na afloop van de tijdelijke bescherming nog steeds onverminderd slecht is en veilige terugkeer nog steeds niet mogelijk is.

Omdat de groep personen ten aanzien van wie tot tijdelijke bescherming is besloten, een andere is dan die groepen ten aanzien van wie de Raad dat niet heeft gedaan en ten aanzien van wie, mede in het licht van het beleid van andere Europese lidstaten, een categoriaal beschermingsbeleid wordt gevoerd, is van rechtsongelijkheid geen sprake, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie.

Op de vraag van de leden van de SP-, GroenLinks- en D66-fracties naar de wijze waarop de richtlijn tot op heden in andere lidstaten is geïmplementeerd, antwoord ik dat uit de mij beschikbare informatie blijkt dat tot op

heden alleen Finland, Zweden, Oostenrijk, Italië, Spanje en Portugal de richtlijn volledig, en België gedeeltelijk, hebben omgezet in nationaal recht.

Voorzieningenniveau

Gelet op de koppeling van de voorzieningen waarop vreemdelingen in Nederland aanspraak kunnen maken aan hun rechtmatige verblijf, bepaalt de keuze voor rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder f en h, van de Vreemdelingenwet 2000 die ik hiervoor heb toegelicht tevens het voorzieningenniveau voor de tijdelijk beschermden, zo beantwoord ik de vraag van de leden van de GroenLinks- en SP-fracties. De keuze voor rechtmatig verblijf als asielzoeker en het daarbij behorende verblijfsdocument W, is dan ook niet ingegeven door het streven om secundaire bewegingen vanuit andere lidstaten naar Nederland te voorkomen, die uiteraard wel waar mogelijk moeten worden voorkomen, en evenmin door gebrek aan vertrouwen in het solidariteitsmechanisme van de richtlijn of andere instrumenten. In dat verband wijs ik er op dat de eerste ervaringen met EURODAC, dat sinds 15 januari 2003 operationeel is, positief zijn te noemen. Het aan het rechtmatige verblijf van de tijdelijk beschermde gekoppelde voorzieningenniveau voldoet geheel aan de normen van de richtlijn. Voor de vraag naar die richtlijnconformiteit is, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, niet relevant in hoeverre de tijdelijk beschermde zou zijn gebaat bij voorzieningen op een hoger niveau.

Deze wijze van implementatie heeft tot gevolg dat de voorwaarden die Nederland stelt, niet beduidend gunstiger zijn dan die welke de richtlijn voorschrijft, zo antwoord ik de leden van de D66-, SP- en GroenLinks-fracties. Zij zijn echter niet het laagst denkbare. Gunstiger is bijvoorbeeld het gratis gezondheidsonderzoek, de kosteloze verzekering tegen de financiële gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid, de betaling van buitengewone kosten, de introductieactiviteiten en de activiteiten die strekken tot bevordering van de maatschappelijke oriëntatie en sociaal-culturele activiteiten op het gebied van sport, spel en vrije tijd. Van de landen die de richtlijn al hebben geïmplementeerd of met de voorbereidingen zijn gevorderd, voorzien ook Duitsland en België in opvang op het niveau van asielzoekers. Finland en Zweden hebben gekozen voor dezelfde voorzieningen die vluchtelingen in die landen genieten. België heeft aangegeven gunstiger voorwaarde te stellen in die zin dat het recht op gezinshereniging niet zal zijn beperkt tot reeds in het herkomstland gevormde gezinnen en dat tijdelijke bescherming ook zal worden verleend aan bijvoorbeeld de toekomstige echtgenoot van de tijdelijk beschermde.

Diverse fracties hebben vragen gesteld naar het niveau van de voorzieningen in relatie tot de duur van de tijdelijke bescherming. Hoewel ik met de leden van de SP- en D66-fracties van mening ben, dat in het algemeen zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat asielzoekers langdurig in de centrale opvang verblijven, acht ik het onder de buitengewone omstandigheden die tot het instellen van tijdelijke bescherming leiden wel aanvaardbaar dat een deel van de ontheemden gedurende langere tijd als asielzoeker in Nederland wordt opgevangen. Een situatie waarin gedurende maximaal drie jaar tijdelijke bescherming op dat niveau wordt verleend, is in Europees verband aanvaardbaar gebleken. Ook andere lidstaten die de richtlijn al hebben geïmplementeerd, voorzien, in ieder geval in de eerste periode, in opvang in asielzoekerscentra of transitcentra. Het voorzieningenniveau, dat onder meer voorziet in het levensonderhoud en medische zorg en dat geheel voldoet aan de normen van de richtlijn, waarborgt in die periode het welzijn en de gezondheid van de tijdelijk beschermde. Als zodanig heeft het voorzieningenniveau geen nadelige gevolgen voor het welzijn of de gezondheid.

In dit verband wijs ik er op, dat het niet zo zal zijn dat alle ontheemden per definitie drie jaren als asielzoeker in de centrale opvang zullen verblijven. Een deel van de tijdelijk beschermden zal na beoordeling van de asiel-aanvraag, afhankelijk van de beslissing, worden doorgeplaatst naar de reguliere huisvesting in een gemeente. Deze komen reeds vòòr afloop van de tijdelijke bescherming in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel en de daaraan gekoppelde rechten. Hoeveel vreemdelingen dat zal betreffen, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, kan niet op voorhand worden vastgesteld. De anderen zullen de resterende duur van de tijdelijke bescherming in de opvang blijven. Het is echter niet op voorhand gegeven dat het raadsbesluit tot tijdelijke bescherming in alle gevallen de volle drie jaar zal duren. Verlenging met een derde jaar vergt een uitdrukkelijk raadsbesluit dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie moet worden genomen (artikel 4, tweede lid, van de richtlijn). Verder zal een deel van de betrokken ontheemden eerst tijdens de tijdelijke bescherming Nederland binnen komen en dus alleen de resterende duur van de tijdelijke bescherming in de centrale opvang verblijven, voor zover zij niet reeds eerder in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning en uitplaatsing. Verblijf voor langere tijd in de centrale opvang zal dus met name vreemdelingen betreffen die na afloop van de tijdelijke bescherming niet in Nederland mogen blijven en van wie dan ook geen integratie in onze samenleving wordt verwacht, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie.

Voor de centrale huisvesting van tijdelijk beschermden zullen COA-voorzieningen worden gebruikt die voldoen aan de eisen voor langer verblijf. Voorts zal, waar nodig, bij de plaatsing en huisvesting van de tijdelijk beschermden, afhankelijk van de specifieke behoeften, maatwerk worden geleverd. Voor centrale huisvesting in opvangvoorzieningen van het COA is geen bemiddeling voor tijdelijke reguliere huisvesting nodig en bij afloop van de tijdelijke bescherming hoeven ook geen van gemeentewege verstrekte voorzieningen te worden beëindigd.

De verlening van tijdelijke bescherming verschaft de ontheemde tijdelijke bescherming in Nederland tegen de onveiligheid in het herkomstland, zo antwoord ik de vraag van de leden van de SP-fractie naar het belang van de tijdelijke bescherming in Nederland voor de ontheemde. Deze bescherming en de daaraan verbonden rechten, waaronder een behoorlijk onderkomen en financiële en medische bijstand, blijven ook na afwijzing van de asielaanvraag tot afloop van de tijdelijke bescherming geboden. Daarin verschilt de tijdelijk beschermde van de gewone asielzoeker, die ons land na afwijzing van de asielaanvraag moet verlaten en wiens opvang wordt beëindigd. De vraag van deze leden naar het belang voor de tijdelijk beschermde bij een besluitmoratorium als deze zonder tijdelijke bescherming in aanmerking zou komen voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, van de wet, veronderstelt samenloop van tijdelijke bescherming in Europees verband en een categoriaal beschermingsbeleid op nationaal niveau. Hiervoor heb ik bij toelichting op de wijze van implementatie al aangegeven dat ik dat niet voor de hand vind liggen.

2.1. Asielaanvraag

De richtlijn bevat nagenoeg geen procedurele bepalingen over de wijze waarop een vreemdeling zijn aanspraken op grond van de richtlijn geldend kan maken. Dat is aan de lidstaten overgelaten. De richtlijn waarborgt wel dat tijdelijk beschermden te allen tijde een asielaanvraag kunnen indienen (artikel 17 van de richtlijn). In de Nederlandse context betekent dat, evenals in Zweden, Finland en het Verenigd Koninkrijk waar in een zogeheten «all inclusive single procedure» alle asielfronden tege-

lijk worden behandeld, een toetsing aan meer dan alleen het Vluchtelingenverdrag. Omdat diverse fracties hebben verzocht om een nadere toelichting op de verschillende aspecten van de voorgestelde procedure, zal ik daarop hieronder ingaan.

De toetsing aan refoulementsverboden en klemmende redenen van humanitaire aard die de richtlijn voorschrijft vòordat na afloop van de tijdelijke bescherming tot gedwongen uitzetting wordt overgegaan, is vergelijkbaar met de toetsing aan de gronden voor verlening van de Nederlandse uniforme asielstatus (artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000). Een asielaanvraag in ons land leidt derhalve tot een toetsing aan criteria waaraan ook op grond van de richtlijn moet worden getoetst. Het is noch in het belang van de vreemdeling, noch in het belang van de overheid, als de vergaring van de noodzakelijke gegevens en de beoordeling worden uitgesteld tot kort vòòr of ná afloop van de tijdelijke bescherming. De vreemdeling zal in dat geval gegevens moeten verstrekken over gebeurtenissen die zich langere tijd geleden hebben voorgedaan. De overheid en de rechter zullen vervolgens worden geconfronteerd met de noodzaak om binnen een korte tijd een groot aantal zaken te beoordelen die niet kunnen worden gespreid. Daarom is er voor gekozen, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, een ieder die op grond van de richtlijn tijdelijke bescherming in Nederland wil verblijven, direct een asielaanvraag in te laten indienen. Daardoor kan aanstonds een begin worden gemaakt met de vergaring van de (voor uitvoering van de richtlijn) noodzakelijke gegevens en kan via gespreide afdoening van de aanvragen verstopping van de asielprocedure worden voorkomen. Verder kunnen daardoor op een zo vroeg mogelijk tijdstip die tijdelijk beschermden die internationale bescherming behoeven worden geïdentificeerd en in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning asiel. Voorts wordt zo bereikt dat de voormalig ontheemden die geen internationale bescherming nodig hebben, ons land zo spoedig mogelijk na afloop van de tijdelijke bescherming kunnen verlaten. De bestaande asielprocedure is ook bij uitstek geschikt voor een snelle en zorgvuldige beoordeling door gekwalificeerd personeel van de vraag of de vreemdeling wel behoort tot de categorie ten aanzien waarvan de Raad tot tijdelijke bescherming heeft besloten, waarbij ook de door de richtlijn (in artikel 10 en bijlage II, onder a) voorgeschreven persoonsgegevens kunnen worden verwerkt. Hoewel de richtlijn nog lang niet in alle lidstaten is omgezet in nationale regelgeving, is mij geen andere lidstaat bekend die voor exact dezelfde systematiek heeft gekozen, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Wel heeft Zweden, dat echter in een aparte ontheemdenstatus voorziet, te kennen gegeven dat een asielaanvraag moet worden ingediend. Dat neemt echter niet weg dat de in het wetsvoorstel neergelegde systematiek naar mijn mening de meest efficiënte wijze van implementatie van de richtlijn in ons Nederlandse asielstelsel oplevert.

In de praktijk zal in het kader van de asielaanvraag een eerste gehoor in de aanmeldcentrumprocedure worden afgenomen. Daarbij wordt beoordeeld of de vreemdeling behoort tot de groep ten aanzien van wie de Raad heeft besloten tot tijdelijke bescherming. Bij die beoordeling wordt ook bezien of de individuele vreemdeling betrokkenheid is geweest bij mensenrechtenschendingen, zodat, anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen, dergelijke vreemdelingen niet als tijdelijk beschermden met hun landgenoten en mogelijk hun slachtoffers worden opgevangen. Zoals ik ook in de Memorie van Toelichting heb aangegeven, zullen dergelijke vreemdelingen vanaf het eerste gehoor de gewone asielprocedure volgen waarbij de asielaanvraag met toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag zal worden afgewezen. Ook zij die niet behoren tot de groep ten aanzien van wie tot tijdelijke bescherming is besloten, volgen de gewone asielprocedure.

In alle gevallen vindt na het eerste gehoor ook een nader gehoor van de tijdelijk beschermde plaats. Het nader gehoor is immers noodzakelijk voor de beoordeling van de asielaanvraag en daarmee van de vraag of er sprake is van een refoulementsverbod of van dwingende redenen van humanitaire aard die de terugkeer na afloop van de tijdelijke bescherming onmogelijk of onredelijk zouden maken. Dat betekent, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, dat de gegevensvergarig inderdaad niet is beperkt tot alleen het eerste gehoor en voorts, zo antwoord ik de leden van de PvdA-, D66- en SP-fracties, dat de asielaanvraag ook in alle gevallen wordt getoetst aan artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000.

Over de kans dat de tijdelijk beschermde tijdens deze procedure een verblijfsvergunning asiel krijgt, kunnen op voorhand geen uitspraken worden gedaan, omdat ieder individueel relaas afzonderlijk wordt beoordeeld tegen de achtergrond van onder meer de situatie in het desbetreffende herkomstland, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Ter indicatie wijs ik er op dat uit cijfers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst over 2002 is af te leiden dat van alle in eerste aanleg gegeven beschikkingen op asielaanvragen in dat jaar ongeveer 8% inwilligend was. Van de toegelaten asielmigranten werd ongeveer 8,2% als verdragsvluchteling in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning; ongeveer 5,8% werd toegelaten op grond van artikel 3 EVRM en in 37,7% werd de positieve beslissingen op basis van asielgerelateerde klemmende redenen van humanitaire aard genomen. Zoals ik hiervoor uiteen heb gezet, ligt het voeren van een categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van tijdelijk beschermden niet voor de hand.

Indien de asielaanvraag niet voor inwilliging in aanmerking komt, wordt de bestaande voornemenprocedure gevolgd die een vast onderdeel van de asielprocedure vormt. In de afwijzende beschikking wordt ingegaan op de zienswijze van de tijdelijk beschermde. De afwijzende beschikking leidt vòòr afloop van de tijdelijke bescherming niet tot beëindiging van het rechtmatige verblijf en de opvang. Het is de tijdelijk beschermde dan ook toegestaan de behandeling van de eventuele (hoger) beroepsprocedure in Nederland af te wachten. Ook daarna is het hem als tijdelijk beschermde toegestaan in Nederland te verblijven tot het einde van de tijdelijke bescherming. Deze procedure waarborgt dat na afloop van de tijdelijke bescherming geen vreemdelingen worden uitgezet die verdragsvluchteling zijn, die aannemelijk hebben gemaakt gegronde redenen te hebben om aan te nemen dat zij bij uitzetting een reëel risico lopen om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, of ten aanzien van wie op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat zij terugkeren naar het land van herkomst. Daarmee wordt tevens voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 3, tweede lid en 22 van de richtlijn, die bepalen dat tijdelijke bescherming met inachtneming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de verplichtingen van de lidstaten inzake het verbod tot uitzetting of teruggeleiding wordt toegepast, en dat de lidstaten ingeval van gedwongen terugkeer onderzoeken of er dwingende redenen van humanitaire aard zijn die de terugkeer in welomschreven gevallen onmogelijk of onredelijk zouden kunnen maken.

Deze procedure, zo antwoord ik de leden van de PvdA- en SP-fracties, is ook van toepassing op de gezinsleden van de tijdelijk beschermden die op grond van artikel 15 van de richtlijn ook voor tijdelijke bescherming in Nederland in aanmerking komen. Omdat zij uit hoofde van de tijdelijke bescherming dezelfde status krijgen (artikel 15, zesde lid, van de richtlijn), verkrijgen zij in Nederland met de indiening van een asielaanvraag recht-

matig verblijf in de zin van artikel 8, onder f, van de Vreemdelingenwet 2000 en ten bewijze daarvan een verblijfsdocument van het model W. Zoals ik in de memorie van toelichting (p. 4–5) heb aangegeven, zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 worden geregeld welke vreemdelingen tijdelijke bescherming krijgen. Daarbij gaat het onder meer om de gezinsleden die op grond van artikel 15, eerste lid, onder a en b, en tweede en derde lid van de richtlijn van de richtlijn eveneens voor tijdelijke bescherming in aanmerking komen, uiteraard voorzover zij geen gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid als bedoeld in artikel 28 van de richtlijn vormen, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie.

De richtlijn kent tijdelijk beschermden geen vrij verkeer in de Unie toe. Wel kent zij een eigen systeem van gezinshereniging van ontheemden die in verschillende lidstaten zijn opgevangen (artikel 15), dat de uitoefening van het gezinsleven in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden mogelijk maakt. Daarnaast kan in een voorkomend geval kort familiebezoek op visumbasis plaatsvinden van naaste gezinsleden die verspreid over verschillende staten zijn opgevangen en die niet in hetzelfde land herenigd kunnen of willen worden, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie. Gezinsleden die op grond van de richtlijn voor gezinshereniging in Nederland in aanmerking komen, krijgen dezelfde status als de tijdelijk beschermde zelf. Indien de tijdelijk beschermde in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel, kunnen gezinsleden op de voet van artikel 29, eerste lid, onder e en f, van de Vreemdelingenwet 2000 eveneens in aanmerking komen voor die status. Daarmee wordt voldaan aan aanbeveling B van de Slotakte van de Conferentie van de Verenigde Naties van 1951 over de status van vluchtelingen en staatlozen die ertoe strekt de nodige maatregelen te treffen om de eenheid van het gezin te waarborgen. Ook wordt daarmee voldaan aan de in hoofdstuk V van richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEG L 251) neergelegde regeling voor gezinshereniging met vluchtelingen die de Europese praktijk op dat gebied met minimumnormen beoogt te harmoniseren.

Op de asielaanvraag van de vreemdeling die *niet* onder tijdelijke bescherming valt, is de normale asielprocedure onverkort van toepassing, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie. Daarbij kan worden gedacht aan vreemdelingen die niet tot de door de Raad aangewezen groep behoren omdat zij uit een ander land of andere regio afkomstig zijn of aan vreemdelingen die zich schuldig hebben gemaakt aan mensenrechtenschendingen of andere ernstige misdrijven. In de voornemenprocedure zal een dergelijke vreemdeling in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze daarover naar voren te brengen, waarop vervolgens in de beschikking zal worden ingegaan. Tegen de desbetreffende passage in de beschikking, dat een zelfstandig appellabel besluit is, staat beroep open (artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel), dat tegelijk met het beroep tegen de afwijzing van de asielaanvraag kan worden ingesteld, zodat de vreemdeling de rechtbank kan vragen zich uit te spreken over de vraag of hem terecht de status van tijdelijk beschermde is onthouden, zonder dat zulks extra procedures oplevert. Als gewone asielzoeker mag hij die uitspraak in beginsel in Nederland afwachten en zal hij in afwachting van de uitspraak opvang genieten (artikel 82, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000).

Op de vragen van de leden van de VVD over de situatie na afloop van de tijdelijke bescherming zal ik hieronder ingaan.

2.2. Rechtmatig verblijf

Met de indiening van een asielaanvraag verkrijgt de tijdelijke beschermde rechtmatig verblijf en een verblijfsdocument W van het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de richtlijn moet de tijdelijk beschermde voor de volledige duur van de tijdelijke bescherming beschikken over een verblijfstitel, waartoe hem een document of ander bewijsstuk moet worden verstrekt. De verblijfstitel is in artikel 2 onder g, van de richtlijn ruim gedefinieerd als elke door de autoriteiten van een lidstaat afgegeven en volgens zijn wetgeving opgestelde vergunning of toestemming, op grond waarvan het een onderdaan van een derde land of een staatloze is toegestaan op het grondgebied van die lidstaat te verblijven. Het rechtmatige verblijf van de tijdelijk beschermde op grond van 8, onder f of h, van de Vreemdelingenwet 2000 en daarbij behorende verblijfsdocument W voldoen aan die definitie, zo antwoord ik de leden van de D66- en PvdA-fracties. Dat rechtmatige verblijf maakt deel uit van de elf gronden die uitdrukkelijk in (artikel 8 van) de Vreemdelingenwet 2000 zijn verankerd als de gronden waarop een vreemdeling rechtmatig in Nederland kan verblijven en dus ons land niet hoeft te verlaten. Voor ieder van deze gronden is een bescheid of verblijfsdocument aangewezen waarmee dat rechtmatige verblijf kan worden aangetoond (artikel 9 van de Vreemdelingenwet 2000). Het feit dat alleen de eerste vier van die gronden zien op rechtmatig verblijf op grond van een uitdrukkelijke verblijfsvergunning, doet niet af aan het feit dat er daarnaast ook andere gronden voor rechtmatig verblijf zijn waarop een vreemdeling in Nederland mag verblijven. De door de leden van de SP-fractie aangehaalde toelichting op artikel 115 van de Vreemdelingenwet 2000 maakt dat niet anders. Voor de vraag of het rechtmatige verblijf op grond van artikel 8, onder f en h, en het daarbij behorende verblijfsdocument van het model W passen binnen de ruime omschrijving van «verblijfstitel» in artikel 2 onder g, van de richtlijn, is niet zozeer de toelichting op de nationale regelgeving alswel de richtlijn zelf van belang. Aangezien het hier gaat om een in de wet verankerde grond waarop een vreemdeling rechtmatig in Nederland kan verblijven en het onderhavige wetsvoorstel geen informele grond introduceert, blijft ook het uitgangspunt van de Vreemdelingenwet 2000 gehandhaafd dat alle gronden van rechtmatig verblijf in de wet zijn opgenomen en dat informele «substatussen» worden voorkomen, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie.

Verlengde beslistermijn en gespreide afdoening

De verlenging van de beslistermijn (het voorgestelde artikel 43a) geldt voor alle vreemdelingen ten aanzien van wie op grond van buitengewone omstandigheden tot tijdelijke bescherming is besloten en alleen voor hen. Van rechtsongelijkheid ten opzichte van andere categorieën ten aanzien van wie de Raad niet op grond van dergelijke omstandigheden tot tijdelijke bescherming heeft besloten, is dan ook geen sprake. Er is geen sprake van dat gelijke gevallen ongelijk worden behandeld. Dat andere categorieën eerder in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning asiel en de opbouw van rechten – of voor afwijzing van de asiel-aanvraag, de verplichting om Nederland te verlaten en uitzetting – betekent derhalve evenmin dat gelijke gevallen ongelijk worden behandeld, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Om die reden is er ook geen sprake van rechtsongelijkheid, indien ten aanzien van een andere categorie vreemdelingen wél een categoriaal beschermingsbeleid zou worden gevoerd.

Indien in Europees verband tot tijdelijke bescherming wordt besloten, zal de Immigratie- en Naturalisatiedienst, zo antwoord ik de leden van de PvdA-, SGP- en SP-fracties, een plan van aanpak opstellen voor een geor-

dende behandeling van de asielaanvragen. Met dat plan van aanpak wordt de periode, waarin de tijdelijk beschermde op een nader gehoor en een beslissing op de asielaanvraag moet wachten en daarmee in onzekerheid verkeert omtrent de vraag of hij al dan niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning, zo beperkt mogelijk gehouden. Dat plan van aanpak is een instrument voor geordende en gespreide behandeling van de asielaanvragen. Het ligt voor de hand dat de volgorde van binnenkomst van de ontheemde daarin de primaire factor zal vormen voor de volgorde die de behandeling van de asielaanvraag bepaalt. Het zal dus niet zo zijn dat de asielaanvraag die «boven op de stapel» ligt naar willekeur als eerste wordt ingewilligd of afgewezen of dat de behandeling afhankelijkheid is van de werkdruk en het werktempo binnen de Immigratie- en Naturalisatiedienst, zo antwoord ik de leden van de SGP- en SP-fracties. Aanvullende criteria naast de volgorde van binnenkomst wil ik echter niet op voorhand uitsluiten. Indien bijvoorbeeld binnen de groep ontheemden bepaalde subgroepen kunnen worden geïdentificeerd waarvan verwacht kan worden dat zich daaronder een verhoudingsgewijs hoog percentage verdragsvluchtelingen bevindt, kan geprioriteerde afdoening daarvan in het plan van aanpak worden betrokken.

Wat betreft de beslistermijn wijs ik er op dat het Raadsbesluit tot het instellen van tijdelijke bescherming aanvankelijk slechts één jaar van kracht zal zijn (artikel 4, eerste lid, van de richtlijn) en dat er op dat moment ook de voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst geen zekerheid zal bestaan over eventuele verlenging daarvan. Daar zal in het plan van aanpak derhalve rekening mee moeten worden gehouden; na instelling van de tijdelijke bescherming zal er immers van moeten worden uitgegaan dat de behandeling van de asielaanvragen binnen zes maanden na afloop van dat jaar moet zijn afgerond. Met dat plan, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, zal dus ook de mogelijkheid van cumulatie van uitgestelde beslistermijnen tot het hoogstnoodzakelijke beperkt blijven. Daarnaast zal in het plan van aanpak rekening moeten worden gehouden met de instroomcijfers en de te verwachten ontwikkelingen daarin, de verwachtingen over de situatie in het herkomstland en de onderzoeksmogelijkheden daar, de beschikbare hoor- en beslis capaciteit van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en met de mogelijkheden om daarin op verantwoorde wijze tijdelijk mutaties aan te brengen, een en ander afhankelijk van de situatie waarmee Nederland daadwerkelijk zal worden geconfronteerd.

Daarbij komt dat het zeker niet in het belang is van de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de ketenpartners om de behandeling van de asielaanvragen zonder noodzaak uit te stellen. De praktijk leert immers dat de behandeling van de aanvragen moeizamer en arbeidsintensiever wordt naarmate deze langer op zich laten wachten. Bovendien is verstopping van de asielketen bij behandeling van alle aanvragen in een korte periode vlak vòòr of ná afloop van de tijdelijke bescherming ook voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst een onwenselijke perspectief. Met name indien de instroom van ontheemden ook in Nederland zeer hoog is, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, zal spreiding onvermijdelijk zijn. Dat acht ik, gelet op de buitengewone omstandigheden die tot het instellen van tijdelijke bescherming hebben geleid en de mogelijkheid om dat op ordentelijke wijze en in een zo beperkt mogelijke mate te laten verlopen, echter aanvaardbaar. Het voorgestelde artikel 43a maakt dat mogelijk.

Ik verwacht dan ook dat gevallen waarin tijdelijke bescherming voor de maximale duur van drie jaren van kracht is, waarin voorafgaand aan de tijdelijke bescherming een besluitmoratorium is ingesteld, waarin na afloop van de beslistermijn nog geen beoordeling van de asielaanvraag

heeft plaatsgevonden en waarin ook nog verlenging van de beslistermijn met toepassing van artikel 42, vierde lid, van de wet noodzakelijk is voor onderzoek door derden, tot de allerhoogste uitzonderingen zullen behoren en veeleer een theoretische mogelijkheid vormen. Een nadere regeling ter beperking van cumulatie is naar mijn mening dan ook niet noodzakelijk, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie.

De mogelijkheid van gespreide afdoening moet de Immigratie- en Naturalisatiedienst en de ketenpartners in staat stellen de instroom met de beschikbare personele en financiële middelen te behandelen. Om die reden hoeft, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie, geen extra budget te worden gereserveerd voor het geval de Raad besluit tot tijdelijke bescherming en bestaat voor extra personele investeringen, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie, geen noodzaak. Overigens zou de noodzakelijke opleiding van extra personeel dat naar aanleiding van een Raadsbesluit tot tijdelijke bescherming zou worden aangetrokken, ook vertraging kunnen meebrengen.

2.3. Secundaire rechten

Evenals de Duitse en Belgische regeringen, heeft de Nederlandse regering gekozen de toegang van tijdelijk beschermden tot de arbeidsmarkt afhankelijk te stellen van een toetsing aan prioriteitgenietend aanbod van werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt. Met de arbeid van een tijdelijk beschermde, ten behoeve van wie na een dergelijke toetsing een tewerkstellingsvergunning is verleend, wordt een wezenlijk Nederlands belang gediend. Het gaat daarbij om arbeid tegen marktconforme beloning waarin niet kan worden voorzien door inschakeling van unieburgers en legale vreemdelingen. Daarin verschilt de tijdelijk beschermde niet van de reguliere arbeidsmigrant aan wie een verblijfsvergunning regulier voor het verrichten van arbeid wordt verleend.

Het belangrijkste verschil is dat de tijdelijk beschermde als ontheemde naar Nederland is gekomen en derhalve niet in het bezit zal zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Om die reden is het redelijk, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie, dat in het Vreemdelingenbesluit 2000 een vrijstelling van het mvv-vereiste op te nemen. De richtlijn biedt overigens ook geen basis om hem de toegang tot de arbeidsmarkt wegens het ontbreken van een mvv te onthouden. Verder kan ook het vereiste van een geldig document voor grensoverschrijding, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, niet worden tegengeworpen. Hoewel ik het niet onredelijk vind om ook een tijdelijk beschermde die tegen marktconforme beloning arbeid in Nederland gaat verrichten, voor de reguliere verblijfsvergunning leges in rekening te brengen, zal ik die vraag betrekken bij de herziening van het systeem van de legesheffing in reguliere zaken die vòòr de zomer van 2004 tot stand zal zijn gekomen, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Aangezien de tijdelijk beschermde geen gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid zal vormen – in dat geval wordt tijdelijke bescherming immers onthouden of beëindigd – zal na verlening van de tewerkstellingsvergunning ook een reguliere verblijfsvergunning worden verleend, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie.

Omdat de reden voor deze verblijfsaanvaarding op basis van een reguliere verblijfsvergunning niet zozeer is, dat het hier gaat een tijdelijk beschermde, als wel om een vreemdeling met wiens arbeid en toelating een wezenlijk Nederlandse belang wordt gediend, wordt noch de tewerkstellingsvergunning noch de verblijfsvergunning gekoppeld aan de duur van de tijdelijke bescherming, maar aan de duur van de tewerkstelling, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. Om die reden zal de

reguliere verblijfsvergunning na afloop van de tijdelijke bescherming bij voortdurende van de arbeid en het wezenlijk Nederlands belang ook niet worden ingetrokken, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie.

De gevolgen van onbeperkte toegang tot de arbeidsmarkt wegen niet op tegen de administratieve lasten van toetsing aan prioriteitgenietend aanbod, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie. Die toetsing, waarvoor geen leges in rekening worden gebracht, brengt inderdaad mee dat slechts een beperkt aantal tijdelijk beschermden toegang zal krijgen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. De regering acht het niet wenselijk de arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers en tijdelijk beschermden verder uit te breiden. Dat zou leiden tot verdringing van het prioriteitgenietend aanbod, waaronder de uitkeringsgerechtigden. Ook zou uitbreiding bij beëindiging van de arbeidsovereenkomst onder voorwaarden kunnen leiden tot aanspraken op werkloosheidsuitkeringen met de daarbij behorende sollicitatieplicht. De toetsing aan prioriteitgenietend aanbod van werknemers op de Nederlandse arbeidsmarkt bepaalt het verschil in arbeidsmarktpositie tussen de tijdelijk beschermde en de houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, zo antwoord ik de leden van de CDA-fractie. De verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd geeft toegang tot de arbeidsmarkt zonder toetsing aan prioriteitgenietend aanbod. Tijdelijke bescherming geeft die toegang slechts na dergelijke toetsing. Verder zal de tewerkstellingsvergunningplicht voor arbeid door houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd eendaags vervallen. Voor arbeid door asielzoekers blijft die uiteraard bestaan.

De mogelijkheid om door het verrichten van arbeid waarmee een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend, in het bezit te komen van een reguliere verblijfsvergunning, moet los worden gezien van de bestaande mogelijkheid die de tijdelijk beschermde als asielzoeker na zes maanden heeft om maximaal twaalf weken in een periode van 52 weken betaalde arbeid te verrichten, mits de werkgever in het bezit is van een tewerkstellingsvergunning die niet getoetst wordt aan prioriteitgenietend aanbod.

Omdat de richtlijn, wat betreft de toegang van tijdelijk beschermden tot de arbeidsmarkt, aldus binnen het bestaande systeem kan worden geïmplementeerd, zo antwoord ik de leden VVD-fractie, is geen wijziging van de wet in formele zin nodig. Wel zal het Vreemdelingenbesluit 2000, zoals ik hiervoor heb aangegeven, moeten worden aangepast. In het Vreemdelingenbesluit 2000 zal worden geregeld welke vreemdelingen onder welke omstandigheden voor tijdelijke bescherming in aanmerking komen. Tevens zal voor de tijdelijk beschermde ten behoeve van wiens arbeid een tewerkstellingvergunning is afgegeven een vrijstelling van het mvv-vereiste worden opgenomen in artikel 3.71, tweede lid, van het besluit. In het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zal het doorlaatdocument, bedoeld in artikel 26 en bijlage 1 van de richtlijn, worden opgenomen. In de Vreemdelingen-circulaire 2000 zullen de nodige uitvoeringsvoorschriften worden opgenomen, onder met betrekking tot de wijze waarop ten aanzien van zelfstandigen wordt getoetst aan prioriteitgenietend aanbod. Tenslotte zal, indien de Raad overgaat tot het instellen van tijdelijke bescherming, uiteraard een plan van aanpak voor de afdoening van de aanvragen worden opgesteld.

Zoals ik hiervoor heb toegelicht, zal zo spoedig mogelijk als de omstandigheden dat toestaan worden beoordeeld of de tijdelijk beschermde in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning en daarmee doorplaatsing naar de reguliere huisvesting in een gemeente, toegang tot de arbeidsmarkt en inburgering op grond van de Wet inburgering nieuwkomers. Daarmee wordt ten aanzien van hen, anders dan ten aanzien van die ontheemden die na afloop moeten terugkeren, zo antwoord ik de leden

van de SP-fractie, voldaan aan de uitgangspunten die in de mededeling van de Europese Commissie over integratie (COM (2003) 366) zijn geformuleerd en die worden onderschreven door Nederland. De mogelijkheid van langer verblijf in de centrale opvang betreft met name degenen die vòòr of kort ná het instellen van tijdelijke bescherming – die dan ook langer dan een jaar moet duren – naar Nederland zijn gekomen en die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning.

De opvang in Nederland, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie op hun vraag naar de wenselijkheid van een decentrale uitplaatsingsmogelijkheid, is sober maar humanitair en voldoet aan de vereisten die in Europees verband aanvaardbaar zijn bevonden voor een verblijf van maximaal drie jaar als tijdelijk beschermd. Met het inrichten van een decentrale opvang mogelijk zijn veel kosten en uitvoeringslasten gemoeid. Gedurende het verblijf in de centrale opvang zijn diverse mogelijkheden beschikbaar voor een zinvolle dagbesteding, zoals het deelnemen aan dagstructureeringsactiviteiten, taalonderwijs en beroepsgerichte cursussen en daarbij behorende stages, het verrichten van vrijwilligerswerk en tenslotte ook het verrichten van arbeid. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers stelt zich ten doel aan iedere asielzoeker een aanbod te doen voor activiteiten in het kader van dagstructurering. Het programma van educatieve activiteiten bestaat uit taallessen, lessen maatschappijoriëntatie, beroepsoriëntatie en beroepsgerichte cursussen. De asielzoeker kan vrijwillig en in zijn eigen tempo aan de activiteiten deelnemen waarbij tevens faciliteiten voor zelfstudie worden aangeboden. Het overgrote deel van de asielzoekers maakt voor korte of langere periode gebruik van deze educatieve activiteiten. Vrijwilligerswerk kan door asielzoekers zowel intern als extern worden verricht. Op het centrum kunnen op vrijwillige basis werkzaamheden worden verricht in het kader van zelfwerkzaamheid. De mogelijkheden om extern vrijwilligerswerk te doen zijn sterk afhankelijk van de lokale omgeving. Onder de buitengewone omstandigheden die tot instelling van tijdelijke bescherming hebben geleid, acht ik dergelijke centrale opvang in Nederland ook voor langere tijd aanvaardbaar.

Tijdelijk beschermden hebben evenals andere asielzoekers toegang tot het onderwijs, met dien verstande dat zij geen recht hebben op een tegemoetkoming in de studiekosten en studiefinanciering. Voorzover de tijdelijk beschermd leerplichtig is, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie, is het onderwijs kosteloos. Daarnaast wordt aan asielzoekers kosteloos een programma van dagstructureeringsactiviteiten geboden, waarvan taallessen, maatschappijoriëntatie en procedure-neutrale beroepsgerichte cursussen onderdeel uitmaken. Verder is het asielzoekers toegestaan om in het kader van deze beroepsgerichte cursussen, waarvan het praktijkgedeelte een noodzakelijk onderdeel vormt, een stage te lopen. Ik voorzie geen uitbreiding van de bestaande mogelijkheden tot het volgen van onderwijs.

2.4 Besluitmoratorium

De beslistermijn op de asielaanvraag, die in andere gevallen zes maanden bedraagt, wordt ingevolge artikel 43a, eerste lid, van rechtswege verlengd met de duur van de tijdelijke bescherming. Dat maakt het mogelijk de ontheemden tijdelijke bescherming en behoorlijke opvang te bieden en tegelijkertijd in iedere individuele zaak een zorgvuldige beoordeling te kunnen maken of sprake is van refoulementsverboden of klemmende redenen van humanitaire aard, die terugzending na afloop van de tijdelijke bescherming onmogelijk of onredelijk maken. In die voege is het voorgestelde artikel 43a een «practical device aimed at meeting urgent protection needs during a mass influx situation until the individuals concerned have their asylum requests determined on a case-by-case basis». Omdat reke-

ning moet worden gehouden met zeer grote aantallen, voorziet de termijn van het voorgestelde artikel 43a in de mogelijkheid van gespreide afdoening binnen een termijn die voor de tijdelijk beschermde gerelateerd is aan de gewone beslistermijn en de resterende duur van de tijdelijke bescherming.

Blijkens de definitie van tijdelijke bescherming in artikel 2, onder a, is het doel van de richtlijn mede om bij massale toestroom van ontheemden verstopping van de nationale asielprocedures te voorkomen, waarbij wel de toegang van de individuele ontheemde tot de asielprocedure wel gewaarborgd blijft en tevens vòòr gedwongen terugkeer aan de refoulementsverboden en klemmende redenen van humanitaire aard moet worden getoetst, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie. Aangezien deze toetsing deel uitmaakt van de Nederlandse asielprocedure, zal die, indien die toetsing in alle gevallen kort vòòr of ná afloop van de tijdelijke bescherming moet geschieden, alsnog tot verstopping van de asielketen leiden. Met artikel 43a kan dat via gespreide behandeling worden voorkomen.

Indien onderzoek in het land van herkomst niet mogelijk is, kan in een voorkomend geval geen zorgvuldige beslissing op de asielaanvraag plaatsvinden en ligt latere afdoening voor de hand. Dat is niet in strijd met het vluchtelingrechtelijke beginsel van het voordeel van de twijfel, dat van belang is bij de beoordeling of betrokkene verdragsvluchteling is en niet in geding is zolang die beoordeling niet kan worden gemaakt en de vreemdeling door tijdelijke bescherming tegen terugzending is beschermd, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie.

De verlenging van de beslistermijn ingevolge het voorgestelde artikel 43a, *eerste* lid, vergt geen besluit van de minister. De duur van de beslistermijn volgt rechtstreeks uit de wet, ook indien de Raad van de Europese Unie besluit tot verlenging van de tijdelijke bescherming of de tijdelijk beschermde meent dat de instroom van zijn landgenoten niet beduidend hoger is dan die van andere nationaliteiten. Naar nationaal recht is derhalve uitgesloten dat een verlenging van tijdelijke bescherming in een individueel geval een besluit kan zijn gericht op rechtsgevolg, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie. Dat geen beroep kan worden ingesteld tegen deze beslistermijn is, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, een belangrijk verschil ten opzichte van het bestaande besluitmoratorium. De tijdelijk beschermde zal uiteraard wel over de beslistermijn worden geïnformeerd. Daarmee wordt voorkomen dat deze uit onbekendheid met de beslistermijn na zes maanden beroep instelt tegen het niet-tijdig beslissen op de aanvraag. De vreemdeling, die meent ten onrechte als tijdelijk beschermde te zijn aangemerkt, kan dat in zijn beroep tegen het niet-tijdig beslissen op de asielaanvraag bij de rechter aan de orde stellen. Een dergelijke aansluiting bij de bestaande beroepsmogelijkheden vormt, zo antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, geen gemankeerde procedure.

Op hun vragen naar de toepassing van het voorgestelde artikel 43a, *tweede* lid, antwoord ik de leden van de SP-fractie als volgt. Het *tweede* lid verklaart artikel 42, *vierde* lid, van overeenkomstige toepassing. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de beslistermijn van het *eerste* lid kan worden verlengd, indien voor de beoordeling van de asielaanvraag onderzoek door derden of het openbaar ministerie nodig is. Toepassing wordt niet door de wet voorgeschreven en vergt een afzonderlijke beslissing. In het individuele geval zal immers moeten worden beoordeeld of dergelijk onderzoek voor een zorgvuldige beslissing noodzakelijk is. Die beoordeling is echter als voorbereidingshandeling in de zin van artikel 6:3 van de Algemene wet bestuursrecht niet zelfstandig appellabel.

Het aldus opschorten van de beslistermijn strekt slechts ter voorbereiding van de op de aanvraag te nemen beschikking en vormt geen besluit waartegen afzonderlijk rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Ik verwijs daarbij naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 april 2002 (zaaknummer 200200863/1).

Het tweede lid van het voorgestelde artikel 43a verklaart voorts artikel 43 van overeenkomstige toepassing, waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat de beslistermijn van artikel 43a, eerste lid, kan cumuleren met het bestaande besluitmoratorium van artikel 43. Daarbij valt te denken aan de situatie waarin een besluitmoratorium wordt ingesteld in afwachting van een Raadsbesluit tot het instellen van tijdelijke bescherming. Tegen het besluit tot instellen van een besluitmoratorium op grond van artikel 43 staat beroep open door de vreemdeling of een belangenorganisatie als VluchtelingenWerk Nederland. Als Nederland al een besluitmoratorium heeft ingesteld voordat de Raad ten aanzien van ontheemden uit datzelfde land tot tijdelijke bescherming besluit, zal de resterende duur van het reeds ingestelde besluitmoratorium, zo antwoord ik de leden van de SGP-fractie, tijdelijk met de nieuwe beslistermijn van artikel 43a overlappen.

Het volgen van het systeem van artikel 15e van de voormalige Vreemdelingenwet, zoals dat door de leden van de SP-fractie in de context van de huidige Vreemdelingenwet 2000 met de uniforme asielvergunning wordt gezet, zou betekenen dat de tijdelijk beschermde in afwachting van een beslissing op de asielaanvraag de gevraagde verblijfsvergunning asiel wordt verleend, waarmee de aanvraag in wezen wordt ingewilligd. Toetsing aan het Vluchtelingenverdrag, artikel 3 EVRM en klemmende redenen van humanitaire aard zouden dan eerst na afloop van de tijdelijke bescherming plaatsvinden, indien intrekking van die verblijfsvergunning wordt overwogen. Een dergelijk systeem zou betekenen dat ten aanzien van tijdelijk beschermde een categoriaal beschermingsbeleid wordt gevoerd. Ook de vraag van deze leden of de toetsingsvolgorde van artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 eraan in de weg zal staan dat tijdelijk beschermde gedurende drie jaar de verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt onthouden, veronderstelt een categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van tijdelijk beschermde. Hiervoor ben ik al ingegaan waarom ik dat niet verstandig vind. Geen enkele andere lidstaat heeft voor die aanpak gekozen en zowel de richtlijn tijdelijke bescherming als de andere Europese instrumenten ter harmonisatie van het asielbeleid maken duidelijk onderscheid tussen asiel en tijdelijke bescherming.

De leden van de PvdA-, GroenLinks- en SP-fracties hebben gevraagd naar de verhouding tussen de rechten die een asielzoeker toekomen in de periode dat op zijn aanvraag niet is beslist en de rechten die vluchtelingen kunnen ontlenen aan het Vluchtelingenverdrag. De rechtspositie van tijdelijk beschermde op wier asielaanvraag nog niet is beslist, zo antwoord ik deze leden, is gelijk aan die van andere asielzoekers in afwachting van een beslissing op hun aanvraag. Deze rechtspositie is geregeld in het Reglement verstrekkingen asielzoekers, dat een niveau van voorzieningen kent dat geheel voldoet aan de minimumnormen van de richtlijn. De vraag of bepaalde rechten in overeenstemming zijn met het Vluchtelingenverdrag wordt pas relevant vanaf het moment dat een vergunning is verleend. Ten aanzien van asielzoekers die nog in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag is immers nog niet vastgesteld of er een grond is voor vergunningverlening. Het Vluchtelingenverdrag is nog niet van toepassing gedurende de periode waarin nog niet is beslist op de aanvraag. Het staat in die gevallen immers nog niet vast dat het Vluchtelingenverdrag op de aanvrager van toepassing is. Het voorgestelde artikel 43a maakt het mogelijk dat het onderzoek naar de aanvraag

wordt verlengd. Vanaf het moment van de vergunningverlening kan de houder van die vergunning aanspraak maken op rechten in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag. De verplichting om zo spoedig mogelijk te starten met een individueel onderzoek wordt ook als tijdelijke bescherming is ingesteld volledig nagekomen. Ook de vreemdeling die mogelijk onder de regeling van tijdelijke bescherming valt, zal net als alle andere asielzoekers de AC-procedure doorlopen. Tijdens deze AC-procedure wordt, naast vaststelling van de identiteit, nationaliteit en reisroute, eerst vastgesteld of de vreemdeling tijdelijk beschermd is. Dat behelst onder meer een controle op mogelijke betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen, oorlogsmisdrijven of andere ernstige feiten. Met het individueel onderzoek wordt dus bij aanmelding bij het aanmeldcentrum ogenblikkelijk begonnen. Het kan bij massale instroom en de buitengewone omstandigheden die daartoe aanleiding hebben gevormd, voorkomen dat niet binnen de normale termijn een nader gehoor kan plaatsvinden en kan worden bepaald of er een grond voor vergunningverlening bestaat. De UNHCR heeft bij besprekingen in Brussel over tijdelijke bescherming in het geval van massale instroom overigens ingestemd met een periode van drie jaar, met een mogelijkheid van verlenging van twee keer een jaar. Gedurende deze periode wordt tijdelijke bescherming geboden en kan statusdeterminatie uitblijven.

Anders dan de leden van de GroenLinks-fractie veronderstellen, is de huidige mogelijkheid om de beslistermijn met toepassing van artikel 42, vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 niet zozeer gegeven voor gevallen waarin sprake is van massale toestroom. Die mogelijkheid ziet veeleer op situaties waarin onderzoek door derden of het Openbaar Ministerie noodzakelijk is om in het individuele geval een zorgvuldig besluit op de asielaanvraag te kunnen nemen. Daarbij kan worden gedacht aan een individueel ambtsbericht van de Minister van Buitenlandse Zaken of een strafrechtelijk onderzoek. Wel voorziet het bestaande besluitmoratorium reeds in de mogelijkheid de beslistermijn met ten hoogste een jaar te verlengen, indien het aantal asielaanvragen uit een bepaald land of bepaalde regio zo groot is dat daarop redelijkerwijs niet tijdig een beschikking kan worden gegeven (artikel 43, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000). Hoewel ik van mening ben dat op de aanvragen van de tijdelijk beschermde zo spoedig mogelijk moet worden beslist, dat in het algemeen met een plan van aanpak voor de geordende en gespreide afdoening ook kan worden bewerkstelligd, kan niet worden uitgesloten dat in een voorkomend geval meer tijd nodig is. Het is realistisch om rekening te houden met exceptionele situaties waarin verlenging met één jaar te kort zal blijken, met name indien sprake is van zeer massale toestroom in Nederland of langdurige onmogelijkheid in het getroffen herkomstland onderzoek te doen. Dat kan niet op voorhand worden uitgesloten, zo antwoord ik de leden van de D66-fractie. Het hanteren van een kortere beslistermijn dan de duur van de tijdelijke bescherming kan er toe leiden dat op de aanvraag moet worden beslist, voordat een zorgvuldig besluit kan worden genomen en daarmee tot onnodige procedures. Zoals ik hiervoor heb aangegeven, ligt een categoriaal beschermingsbeleid tijdens de tijdelijke bescherming niet voor de hand.

Vertrekmoratorium

Ook de tijdelijk beschermde wiens asielaanvraag is afgewezen, heeft tot afloop van de tijdelijke bescherming rechtmatig verblijf in Nederland. Het nieuwe vertrekmoratorium stelt dat veilig. De leden van de D66-fractie hebben onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State van 6 februari 2003 (zaaknummer 200206154/1) gevraagd naar de indiening van een tweede asielaanvraag, indien de opvang van de uitgeprocedeerde ex-asielzoeker bij aanvang van de tijde-

lijke bescherming al is beëindigd. Een deel van deze vreemdelingen zal, zo antwoord ik deze leden, Nederland inmiddels hebben verlaten. Anderen kunnen zich nog wel feitelijk in Nederland ophouden, maar zij bevinden zich niet meer in het gezichtsveld van de overheid. De overheid is derhalve niet in staat de noodzakelijke beoordeling te maken of die ex-asielzoeker onder de tijdelijke bescherming en het nieuwe vertrek-moratorium valt. De overheid moet immers kunnen beoordelen of de vreemdeling nog in Nederland is, of deze behoort tot de categorie ten aanzien van wie de Raad tot tijdelijke bescherming heeft besloten en of er ten aanzien van hem contra-indicaties zijn, bijvoorbeeld betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen of andere ernstige misdrijven, die zich tegen tijdelijke bescherming verzetten. Hoewel een dergelijke beoordeling cruciaal is, ben ik bij nader inzien van mening dat een tweede asiel-aanvraag voor een dergelijke vreemdeling niet noodzakelijk is om zekerheid te verkrijgen over de vraag of hij onder het nieuwe vertrek-moratorium valt. Een vertrekmoratorium doet immers niets af aan de afwijzing van de eerdere asielaanvraag en geeft op zichzelf ook geen aanleiding om de tweede asielaanvraag in te willigen. Een dergelijke ex-asielzoeker kan zich ook in persoon bij de Immigratie- en Naturalisatie-dienst in een aanmeldcentrum voegen met het verzoek om onder het vertrekmoratorium te worden gebracht, zonder dat hij daarbij een nieuwe asielaanvraag indient. Daarmee is zijn aanwezigheid in Nederland bekend en wordt de overheid in de gelegenheid gesteld te onderzoeken of die vreemdeling onder de tijdelijke bescherming valt. Indien dat het geval is, wordt de beëindiging van de opvang als gevolg van de eerdere meerom-vattende beschikking voor de duur van de tijdelijke bescherming opge-schort. Bij nota van wijziging zal ik voorstellen de artikelen 45 en 79 dien-overeenkomstig aan te passen. Het vorenstaande laat uiteraard onverlet dat de vreemdeling die meent dat er in zijn geval wel sprake is van nieuwe feiten of gewijzigde omstandigheden die alsnog tot verlening van een verblijfsvergunning asiel zouden moeten leiden, een tweede asiel-aanvraag kan indienen.

Afloop van de tijdelijke bescherming

Na afloop van de tijdelijke bescherming is het nationale recht in beginsel weer van toepassing. Indien verantwoorde terugkeer weer mogelijk is, zal de vreemdeling wiens asielaanvraag is afgewezen ingevolge de meerom-vattende beschikking binnen 28 dagen naar het herkomstland moeten terugkeren. Met de beëindiging van de tijdelijke bescherming eindigt immers ook het vertrekmoratorium van rechtswege en herleven de rechts-gevolgen van de meeromvattende beschikking. Indien de asielaanvraag nog in behandeling is, zal de vreemdeling de behandeling daarvan in Nederland mogen afwachten. Dat is met name van belang met het oog op de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 3, tweede lid, en 22 van de richtlijn, die Nederland verplicht tijdelijke bescherming met inachtne-ming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de refoulementsverboden toe te passen en ingeval van gedwongen terugkeer te onderzoeken of er dwingende redenen van humanitaire aard zijn die de terugkeer onmogelijk of onredelijk zouden kunnen maken. Met het plan van aanpak voor de gespreide afdoening zal echter zoveel mogelijk worden voorkomen dat na afloop tijdelijke bescherming nog onderzoek moet worden verricht.

Indien de tijdelijk beschermde reeds een verblijfsvergunning asiel is verleend, brengt de enkele verbetering van de situatie in het herkomstland niet zonder meer de bevoegdheid tot intrekking van die vergunning mee, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie. Dat zou slechts denkbaar zijn, indien op grond van artikel 29, eerste lid, onder d, van de Vreemdelin-genwet 2000 een categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van tijdelijk

beschermden wordt gevoerd, hetgeen, zoals ik hiervoor heb toegelicht, niet voor de hand ligt. Voor verdragsvluchtelingen en vreemdelingen die bij uitzetting een reëel risico lopen om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, is een verbetering van de algemene situatie in het herkomstland die veilige terugkeer van ontheemden in het algemeen weer mogelijk maakt onvoldoende grond om de vergunning in te trekken. Daarvoor zal eerst moeten worden vastgesteld dat de gronden, waarop eerder werd vastgesteld dat de vreemdeling gegronde vrees voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag had, niet meer aanwezig zijn, en dat de vreemdeling die eerder bij uitzetting een reëel risico op foltering of andere onmenselijke behandeling liep, dat risico niet meer loopt.

Indien de situatie in het land van herkomst na het verstrijken van de maximale termijn van de tijdelijke bescherming onverminderd slecht is en verantwoorde terugkeer nog steeds niet mogelijk is, zal, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, een categoriaal beschermingsbeleid in de rede liggen.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of er een relatie is tussen de communautaire middelen voor terugkeer, waartoe in Thessaloniki was besloten, en het terugkeerbeleid als gevolg van de richtlijn, beantwoord ik bevestigend. De Europese Raad heeft tijdens zijn vergadering op 16 en 17 oktober 2003 ingestemd met het voornemen van de Europese Commissie een voorstel in te dienen dat voorziet in financiële steun voor de repatriëring van illegale immigranten en afgewezen asielzoekers naar de landen van herkomst en doorreis, met volledige inachtneming van de humanitaire beginselen en met respect voor de menselijke waardigheid. Ik ben in afwachting van deze voorstellen die mogelijk nog dit jaar zullen worden gedaan.

Kosten

Hiervoor ben ik bij de toelichting op de verlengde beslistermijn en de gespreide afdoening van de asielaanvragen in antwoord op de vragen van de leden van de D66- en SP-fracties reeds ingegaan op de vraag van de leden van de D66-fractie naar het reserveren van een budget voor het geval de Raad in de toekomst besluit tot het instellen van tijdelijke bescherming.

Artikelsgewijs

Onderdeel B (artikel 43a)

Met de leden van de SP-fractie acht ik het onwenselijk als tijdelijk beschermden lange tijd tezamen met landgenoten die bij ernstige mensenrechtenschendingen betrokken zijn geweest zouden worden opgevangen. Anders dan deze leden menen, wordt die situatie in de memorie van toelichting niet als mogelijkheid geschetst. Zoals ik daar wel heb aangegeven en hiervoor bij de procedure nader heb toegelicht, zullen ontheemden die betrokken zijn geweest bij mensenrechtenschendingen, niet in aanmerking komen voor tijdelijke bescherming, vanaf het begin de gewone asielprocedure doorlopen en na afwijzing van de asielaanvraag (met toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag) ons land moeten verlaten.

Op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie naar de praktische uitwerking van artikel 43a ben ik hiervoor (onder 2.4) bij de toelichting op het besluitmoratorium ingegaan.

In het bij koninklijke boodschap van 29 september 2003 ingediende voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, houdende verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (kamerstukken II 2003–2004, 29 224, nrs. 1–3) is voorgesteld de uitzondering die thans in artikel 44, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 is neergelegd, te laten vervallen. Dat voorstel houdt in dat de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, ook indien die is verleend nadat een besluitmoratorium was ingesteld, voortaan conform de hoofdregel wordt verleend met ingang van de dag waarop de aanvraag is ontvangen of zoveel later als aan de voorwaarden wordt voldaan. Omdat ook in het onderhavige voorstel een aanpassing van artikel 44, derde lid, is opgenomen, moeten beide wetsvoorstellen op elkaar worden afgestemd. De afstemmingsbepaling is opgenomen in het laatst ingediende wetsvoorstel. Indien dat wetsvoorstel vòòr het onderhavige implementatiewetsvoorstel in werking treedt, vervalt de in dit voorstel opgenomen aanpassing van artikel 44, derde lid, omdat aan wijziging van een inmiddels vervallen bepaling geen behoefte bestaat. Indien het onderhavige implementatiewetsvoorstel eerder in werking treedt, wordt artikel 44, derde lid, wel gewijzigd en komt het nadien te vervallen. Daarvoor is gekozen om de voortgang van dit wetsvoorstel niet afhankelijk te laten zijn van de voortgang van het andere wetsvoorstel, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Omdat het vervallen van die uitzondering nauw is verbonden met de voorgestelde verlenging van de asiolvergunning van drie naar vijf jaar, is die wijziging niet opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel, zo antwoord ik de leden van de SP-fractie.

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