

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie  
De heer Mr. H.P.A. Nawijn  
Postbus 20301  
2500 EH 's-GRAVENHAGE

Drs. A.L.N.M. Spanjersberg  
070 – 381 1404  
11 februari 2003  
ACVZ/VZL/004

Advies ACVZ met betrekking tot wetsontwerp verlenging periode asielvergunning voor bepaalde tijd van drie naar vijf jaar

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken heeft zich beraden omtrent het verzoek om een advies omtrent de voorgenomen indiening van een ontwerp van wet houdende een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ten einde de tijdelijkheid van de verblijfvergunning als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000 te verlengen van drie tot vijf jaar.

De proeve van Memorie van Toelichting bij het voornoemde ontwerp van wet noemt daarvoor een aantal redenen:

1. aansluiting bij de termijn van tijdelijkheid in reguliere zaken die ook vijf jaren bedraagt;
2. de verlening van de termijn past in een aantal maatregelen die de internationale bescherming van vluchtelingen beperken tot degenen die er werkelijk behoefte aan hebben;
3. in de pas gaan lopen met de meeste Europese landen die termijnen van tijdelijkheid van vijf jaar of meer kennen en de ontwerp richtlijn PbEG C240E over langdurig verblijvende onderdanen van derde landen;
4. de inhoud van het Strategisch Akkoord waarin de verlenging van drie naar vijf jaar is opgenomen.

Het overgangsrecht is in het ontwerp aldus geregeld dat op het tijdstip dat het ontwerp kracht van wet krijgt, voor al ingediende verzoeken om een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd de termijn van drie jaar nog zal worden gehanteerd en dat voor overige aanvragen de termijn van vijf jaar zal gelden.

Voorts worden enkel technische correcties voorgesteld die ervoor zorgen dat de termijn van tijdelijkheid van vijf jaar niet in bijzondere omstandigheden feitelijk wordt verlengd.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft zich in haar vergadering van 3 februari 2003 omtrent het wetsontwerp beraden en is gekomen tot de navolgende bemerkingen.

De ACVZ plaatst bij de thans beoogde gelijkstelling een aantal kanttekeningen.

#### 1. De relatie met de rest van Europa:

De stelling in de MvT inhoudende dat Nederland door de beoogde verlenging meer in de pas zou lopen met de overige Europese landen is van zeer relatieve betekenis. Er zijn binnen de Europese Gemeenschap zowel landen die een gelijke of langere termijn van tijdelijkheid van een asielvergunning kennen alsook landen die in het geheel geen tijdelijke verblijfsvergunning voor toegelaten vluchtelingen kennen, zoals bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Van dit laatste wordt in de MvT geen melding gemaakt.

Ontwerp-richtlijn PbEG C051 E/325, waarbij een tijdelijke termijn van vijf jaar aan de orde is bij toekenning van de vluchtelingenstatus, is weliswaar in voorbereiding, doch daarover is nog in het geheel geen overeenstemming bereikt en de daarover thans voorhanden zijnde informatie doet vermoeden dat nog in het geheel niet zeker is dat op dit punt in de thans beoogde zin overeenstemming zal kunnen worden verkregen.

Ontwerp-richtlijn PbEG C240 E, waarin een termijn van vijf jaar is neergelegd als periode om in acht te nemen voor het toekennen van de status van langdurig ingezetene aan derdelanders, zou, aangenomen dat het daadwerkelijk richtlijn wordt, een aanknopingspunt kunnen vormen voor de keus van een eerste termijn van vijf jaar. Ook het lot van laatstgenoemd ontwerp is echter nog onzeker. Het lijkt aannemelijk dat binnen afzienbare tijd omtrent de Europese regelgeving op deze punten duidelijkheid zal ontstaan. Het wachten op die duidelijkheid zou mede als voordeel hebben dat dan ook meer zicht bestaat op de gevolgen van wat hierna onder 2 is overwogen.

Dit laatste daargelaten, vormt de verwijzing naar ontwerp-richtlijn PbEG C 240 E geen doorslaggevend argument. De ACVZ benadrukt dat deze ontwerp-richtlijn een verplichting formuleert om onder bepaalde condities na vijf jaar tijdelijk legaal verblijf een permanente titel te verlenen (artikel 5 ontwerp-richtlijn). Het betreft hier echter een minimumnorm, niet een maximumnorm die lid-staten verbiedt bij een legaal verblijf van korter dan vijf jaar een permanente titel te verlenen. Artikel 14 van de ontwerp-richtlijn bevestigt zulks nog eens. Overigens is niet onmogelijk dat handhaving van de huidige drie-jaartermijn bij aanvaarding van de richtlijn toelaatbaar zou zijn op grond van artikel 63 een na laatste volzin EG-Verdrag.

In dit verband merkt de ACVZ ten slotte op dat de sterk dalende tendens in de aantallen asielzoekers geen aanleiding geeft te veronderstellen dat de huidige Nederlandse termijn van drie jaar een aanzuigende werking heeft of op korte termijn zal krijgen.

## 2. Gevolgen van de voorgestelde verlenging voor de Vw 2000:

Daargelaten gezinsleden/partners (artikel 29 lid 1 onder e en f Vw 2000) wordt de verblijfsvergunning asiel verleend aan een viertal categorieën, nl. aan vluchtelingen ingevolge het Vluchtelingenverdrag (a), zij die een reëel risico lopen gefolterd te worden of een onmenselijke of vernederende behandeling/bestrafing te ondergaan (b), zij wier terugkeer naar het oordeel van de minister op grond van klemmende redenen van humanitaire aard in redelijkheid niet verlangd mag worden (c), en zij voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van de minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar (d). Het beëindigingsregime verschilt per verleningsgrond. Zo geldt ten aanzien van degene die op het moment van vergunningverlening verdragsvluchteling is het strenge regime van artikel 1C Vluchtelingenverdrag, terwijl de minister bij beëindiging van het verblijf van degenen die enkel op grond van een categoriaal landen-beleid voor een vergunning in aanmerking kwamen over aanzienlijke beleids- en beoordelingsvrijheid beschikt.

Over de verleningsgrond en het daaraan gekoppelde beëindigingsregime kan de vreemdeling pas procederen wanneer hij met beëindiging van zijn titel geconfronteerd wordt. Veelal bevindt hij zich dan in een lastig parket. Te denken valt bijvoorbeeld aan een asielzoeker aan wie een vergunning is verleend op de categoriale d-grond, die vervolgens geconfronteerd wordt met een intrekking vanwege beëindiging van het betreffende landen-beleid. Stel dat hij meent dat die intrekking jegens hem geen stand kan houden omdat hij op het moment van verlening verdragsvluchteling was en de vergunning dus op de a-grond had moeten krijgen, en het beëindigen van het betreffende landen-beleid onvoldoende grond oplevert om artikel 1C Vluchtelingenverdrag toe te passen. Om na drie jaar in rechte aannemelijk te maken dat men op het moment van verlening verdragsvluchteling was is al moeilijk; dat geldt a fortiori na vijf jaar. De verlenging naar vijf jaar betekent dus dat betrokkene in een nog ongunstiger bewijspositie gebracht kan worden. Het produceren van stukken en getuigenverklaringen zal, zeker als het gaat om de vraag of de betrokkene vluchteling was, immers in vele gevallen ernstig kunnen worden gehinderd door de nevelen van de tijd. Een en ander geldt a fortiori als de verleningsgrond bij de aanvang van de vergunningverlening niet bekend is gemaakt.

De ACVZ merkt in dit verband nog op dat met het bovenstaande mechanisme in het licht van de Vw 2000 nog niet of nauwelijks ervaring is op gedaan. Situaties waarbij na drie jaar voor de rechter een debat is gevoerd over de oorspronkelijke toekenningsgrond kunnen zich immers, gelet op de invoeringsdatum van de Vw 2000 (1 april 2001), nog niet hebben voorgedaan.

## 3. Verhouding tot tijdelijkheid verblijfsvergunning asiel:

De parallellen tussen de tijdelijkheid van de vergunning asiel en de reguliere vergunning is kwestieus. Het gaat om twee onderscheiden groepen personen waarvan de omstandigheden en het perspectief in betekenende mate verschillen. De reguliere migranten beogen tijdelijk of permanent verblijf in Nederland. Zij zijn, in het algemeen daarop voorbereid, naar Nederland vertrokken met name voor opleiding, werk of om deel uit te maken van een in Nederland gevestigd gezin. Het gaat om een vrijwillig gepland vertrek en een gewenst verblijf.

Voor wat betreft de (tijdelijke) asielstatus gaat het om gevluchten die de Nederlandse overheid bescherming biedt; dezen hebben meestal in de haast de uitreis moeten ondernemen vanwege overkomen onderdrukking, geweld of (de onmiskenbare dreiging van) vervolging.

Dat betekent dat gevluchten die veelal vrijwel zonder bezittingen in Nederland arriveren, hun verblijf beginnen vanuit een problematisch verleden en met een onzekere toekomst. Het ontbreekt hen aan een sociale structuur, en zij hebben zich niet kunnen voorbereiden op het leven in een meestal vreemd land met een niet eenvoudig te leren taal. Dat betekent dat van hen grote inspanningen worden gevergd om zich te handhaven en met name ook om te integreren.

Naar het inzicht van de ACVZ zal de wetenschap van een lange(re) periode waarin onzekerheid blijft bestaan over het al dan niet definitief mogen blijven op zijn zachtst gezegd geen positieve invloed hebben op de door de Nederlandse samenleving zo gewenste proces van snelle integratie.

Ook bij het vinden van werk zal het gegeven dat vijf jaar lang onzeker zal blijven of de investeringen van de werkgever niet opeens hun betekenis verliezen een rem kunnen blijken te zijn.

Zowel het verschil in redenen om naar Nederland te komen, als het verschil in uitgangspositie alhier, zou grond kunnen zijn om verschil in tijdelijkheid gerechtvaardigd te achten.

#### 4. Overige overwegingen:

- Aannemelijk is dat naar mate de jaren verstrijken de ingroei c.q. integratie in de Nederlandse samenleving zijn gevolgen heeft.

Internationaal en nationaalrechtelijk mag dan een zekere consensus bestaan over de opvatting dat als de bedreiging in vaderland waarvoor bescherming is geboden ophoudt te bestaan, de betrokkene in beginsel terug zal moeten keren mits hij niet te lang in het gastland heeft verbleven; de (psychologische) werkelijkheid blijft toch dat veel betrokkenen om uiteenlopende redenen niet willen terugkeren. Het verstrijken der jaren zal daarin een toenemende rol gaan spelen.

- De ACVZ wijst erop dat de afgelopen tientallen jaren hebben laten zien dat de situatie van landen waarin onderdrukking en geweld voorkomen, enkele uitzonderingen daargelaten, meestal niet in enkele jaren zodanig verbetert dat van gevluchte personen, in het bijzonder van vluchtelingen ingevolge het Vluchtelingenverdrag, mag worden gevergd dat zij terugkeren. Verwacht moet worden dat met name voor laatstgenoemde categorie van tijdelijke asielvergunninghouders de beoogde verlenging van de periode van tijdelijkheid slechts op beperkte schaal tot meer daadwerkelijke feitelijke terugzending zal leiden.

Het voorgaande brengt de ACVZ tot de slotsom dat het onderhavige wetsontwerp voor nadere overweging in aanmerking komt. De ACVZ het dringend gewenst dat daarbij met name aan de hiervoor onder 2 en 3 aangeduide problemen bijzondere aandacht wordt besteed.

Indien (thans/of in later stadium in Europees verband) zou worden besloten tot verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel van drie naar vijf jaar acht de ACVZ het gewenst dat (alsdan) met name ten aanzien van degenen die niet als vluchteling op de voornoemde a-grond een verblijfsvergunning asiel heeft gekregen, tevens vorm wordt gegeven aan de navolgende, hier in gecondenseerde vorm weergegeven aanbevelingen:

- Voorlichting over de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning en de procedure die wordt gevolgd bij het voorbereiden en nemen van een beslissing tot beëindiging van het verblijf in Nederland is nodig. Deze voorlichting zou in een toelichting bij de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd dienen te zijn neergelegd. Daarnaast zou bij de inburgeringscursussen aan dit aspect enige aandacht kunnen worden besteed.
- Het beleid ter zake van scholing, inclusief her- en bijscholing, van houders van tijdelijke verblijfsvergunningen asiel ter voorbereiding op werk in Nederland dient zo enigszins mogelijk aldus te worden ingericht, dat wordt voorkomen dat wordt opgeleid voor beroepen die een langdurige inwerkperiode vragen dan wel in het land van herkomst geen perspectief bieden.
- Indien wordt overwogen om een individu dan wel een groep of categorie van personen die met een vergunning voor bepaalde tijd in Nederland verblijft geen verder verblijf toe te staan, dient daaraan in een vroeg stadium in het openbaar kennis te worden gegeven, zodat de betrokkenen door zo'n beslissing niet worden overvallen en tevens in verband met het onderstaand desideratum.
- Bij het intrekken van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van vluchtelingen ingevolge het Vluchtelingenverdrag en categoriaal beschermden in verband met terugkeer is speciale aandacht nodig voor eventuele bijzondere omstandigheden die klemmende redenen van humanitaire aard kunnen vormen voor verder verblijf in Nederland.

Tenslotte wijst de ACVZ nog op twee punten van wetstechnische betekenis. De ACVZ constateert dat de wetgever er voor heeft gekozen dat alle vergunningen asiel die, vanaf de inwerkingtreding van de Vw 2000 met een termijn van drie jaar zijn afgegeven, maar waarvan de termijn nog niet is verstreken, op aanvraag moeten worden verlengd met de duur van twee jaar. Na afloop van deze tweede tijdelijke vergunning kan de asielzoeker in aanmerking komen voor een permanente verblijfsvergunning. Reeds ingestelde verzoeken om permanent verblijf waarop de oude regeling van drie jaar nog wel van toepassing zijn, zijn de onder de Vw 1965 afgegeven vvtv's. De wetgever maakt op die manier een onderscheid waarbij de ene categorie wel (Vw 2000), en de andere niet (Vw 1965) onder de vijf-jaarstermijn vallen.

Namens de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen  
Voorzitter ACVZ

Drs. A.L.N.M. Spanjersberg  
Secretaris ACVZ