Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2020–2021

35 691 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in aanpassing van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 26 april 2020 en het nader rapport d.d. 16 december 2020, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 februari 2019, nr. 2507729, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 april 2019, nr. W16.19.0047/II, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 22 februari 2019, no. 2019000391, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in aanpassing van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, met memorie van toelichting.

De voorgestelde wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) strekt ertoe dat de asielvergunning voor bepaalde tijd voortaan in eerste instantie voor drie jaar wordt verleend en niet langer voor vijf jaar. Nederland gaat met het invoeren van deze maatregel volgens de toelichting meer in de pas lopen met andere landen in Europa, waar een verblijfsvergunning asiel voor vreemdelingen met een subsidiaire beschermingsstatus een kortere duur kent dan vijf jaar. Met het voorstel moet voorts worden voorkomen dat Nederland in vergelijking met andere lidstaten aantrekkelijker wordt voor asielzoekers.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-35691-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat de gegeven motivering het voorstel niet kan dragen. Tevens is onduidelijk wat het voorstel toevoegt aan de reeds bestaande mogelijkheden om verblijf van asielzoekers te beëindigen. Bovendien kleven er nadelen en kosten aan het voorstel. Het voorstel zal immers leiden tot extra werkzaamheden en kosten voor de IND, de rechtsbijstand en rechtspraak. In verband met deze opmerkingen kan over het voorstel niet positief worden geadviseerd.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn regelt dat aan personen met de vluchtelingenstatus[2] een verblijfstitel moet worden verstrekt die ten minste drie jaar geldig is.[3] Verder regelt artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn dat personen met een subsidiaire beschermingsstatus[4] een verlengbare verblijfstitel van ten minste één jaar moet worden verstrekt en van ten minste twee jaar in geval van verlenging.

Nederland kent een zogeheten «éénstatusstelsel». Dit houdt in dat een vreemdeling met de vluchtelingenstatus dezelfde verblijfsvergunning krijgt als een vreemdeling met een subsidiaire beschermingsstatus. Zij hebben in Nederland beiden dezelfde rechten. De duur van deze verblijfsvergunning is op grond van de huidige Vreemdelingenwet 2000 vijf jaar. Gedachte achter het éénstatusstelsel is te voorkomen dat een vreemdeling met de subsidiaire beschermingsstatus belang heeft bij het instellen van hoger beroep tegen de vaststelling dat hij niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus. Na ommekomst van vijf jaar kan de vreemdeling een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen aanvragen.

Het wetsvoorstel wil de duur van de asielvergunning terugbrengen van vijf naar drie jaar. De geldigheidsduur van de asielvergunning kan daarna, volgens nader te stellen regels in het Vreemdelingenbesluit 2000, met drie jaar worden verlengd. De wijziging betreft zowel vreemdelingen met een vluchtelingenstatus als vreemdelingen met een subsidiaire beschermingsstatus. Het voorstel brengt geen wijziging in het Nederlandse éénstatusstelsel.

Met het voorstel wordt uitvoering gegeven aan het Regeerakkoord «Vertrouwen in de Toekomst», waarin als uitgangspunt is opgenomen dat het geboden beschermingsniveau in het kader van de asielprocedures in

---

[2] Een vluchteling is volgens artikel 13 van de Kwalificatierichtlijn iemand die «wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep» gevlucht is uit het eigen land. De vluchteling wordt beschermd omdat hij individueel of als lid van een groep het doelwit is van vervolging om één van genoemde specifieke redenen (vervolgingsgronden).

[3] Artikel 24, eerste en tweede lid Richtlijn 2011/95/EU van het Europese parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking), PbEU L 337/9.

[4] Subsidiaire bescherming wordt op grond van artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn geboden aan iemand die niet voor de vluchtelingstatus in aanmerking komt, maar ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij bij terugkeer een reëel risico van «ernstige schade» zou lopen. Deze schade kan bestaan uit «doodstraf of executie», «folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen». Daarnaast kan deze bestaan uit «ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger», als dit gebeurt «als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.».

EU-lidstaten gelijk moet zijn.[5] Harmonisatie moet worden bereikt op Europees niveau. In de tussentijd wil de regering zoveel mogelijk waarborgen dat het nationale recht niet verder gaat dan waartoe het huidige Europees recht verplicht, aldus de toelichting. Nederland gaat met het invoeren van deze maatregel volgens de toelichting meer in de pas lopen met andere landen in Europa, waar een verblijfsvergunning asiel voor vreemdelingen met een subsidiaire beschermingstatus een kortere duur kent dan vijf jaar. Met het voorstel moet voorts worden voorkomen dat Nederland in vergelijking met andere lidstaten aantrekkelijker wordt voor asielzoekers.

De beschrijving van de inhoud en de achtergrond van het voorstel geeft geen aanleiding voor een reactie.

2. Beoordeling van het voorstel

a. Motivering van het voorstel

i. In de pas lopen met andere Europese landen

Het is juist dat een meerderheid van de EU-lidstaten personen met de subsidiaire beschermingsstatus een verblijfsvergunning toekent met een kortere geldigheidsduur dan vijf jaar. Dit ligt echter anders ten aanzien van personen met de vluchtelingenstatus. Aan personen met de vluchtelingenstatus wordt in twee derde van de EU-lidstaten een verblijfsvergunning verstrekt met een geldigheidsduur van vijf jaar of langer.[6] Ten aanzien van personen met de vluchtelingenstatus gaat Nederland op grond van het voorstel derhalve minder in de pas lopen met de andere EU-landen. Daarbij wijst de Afdeling erop dat een vergelijking met andere Europese landen moeilijk te maken is, omdat zij geen éénstatusstelsel kennen. Zonder wijziging van het Nederlandse éénstatusstelsel, zal Nederland niet voor zowel vreemdelingen met de vluchtelingenstatus als vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus in de pas kunnen lopen met andere Europese landen.

Terecht merkt de Afdeling advisering op dat in veel andere EU-lidstaten de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning van personen met een vluchtelingenstatus juist vijf jaar of langer is. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning verleend wegens subsidiaire bescherming is in veel andere lidstaten echter veel korter. Een vergelijking met andere EU-lidstaten is, zoals ook de Afdeling advisering opmerkt, moeilijk te maken omdat andere lidstaten geen zogeheten eenstatusstelsel kennen. Handhaving van dat stelsel staat niet ter discussie: het eenstatusstelsel is voor Nederland van groot belang met het oog op het voorkomen van overbodige procedures (doorprocederen voor een sterkere asielstatus) en de daarmee samenhangende extra belasting van de vreemdelingenketen, advocatuur en rechtbanken. Door in Nederland de algemene geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op drie jaar te zetten, wordt aangesloten bij de minimumduur die in de Kwalificatierichtlijn is voorgeschreven voor verlening van de vluchtelingenstatus. Hoewel vreemdelingen met subsidiaire bescherming hiermee dus een verblijfsvergunning krijgen met een geldigheidsduur die langer is dan in veel andere lidstaten, wordt zo, beide gronden voor verlening van een verblijfsvergunning asiel in samenhang bezien, een middenweg

---

[5] Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017 (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34), p. 51.

[6] *Asylum on the Clock? Duration and review of international protection status in Europe,* European
Council on Refugees and Exiles – June 2016.

bewandeld die in zijn algemeenheid meer aansluit bij de praktijk in andere landen in Europa en de eisen die in het Europese recht worden gesteld, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het eenstatusstelsel.

ii. Niet aantrekkelijker dan andere Europese landen

De Afdeling wijst er verder op dat de geldigheidsduur van de asielvergunning in 2004 is verhoogd van drie jaar naar vijf jaar.[7] De regering achtte destijds de periode van drie jaar, mede gelet op het beleid in de ons omringende landen, te kort en verhoogde daarom de geldigheidsduur naar vijf jaar. Gelet hierop rijst de vraag waaruit blijkt dat Nederland sinds 2004 aantrekkelijker is voor asielzoekers dan andere Europese landen. Nu de toelichting stelt dat de verlaging van vijf naar drie jaar mede moet voorkomen dat Nederland aantrekkelijker is voor asielzoekers, had het in de rede gelegen deze wijziging te motiveren met onderzoek en cijfers waaruit dit blijkt. De Afdeling mist tevens motivering van de veronderstelling dat de geldigheidsduur van de asielvergunning een bepalende rol zou spelen bij de keuze van een asielzoeker om asiel aan te vragen in een bepaald land.

De regering wil – met behoud van het eenstatusstelsel – zoveel mogelijk waarborgen dat het nationale recht niet verder gaat dan waartoe het huidige Europese recht verplicht en dat voorts gebruik wordt gemaakt van alle mogelijkheden die hierdoor worden geboden. Dit kan van belang zijn om te voorkomen dat Nederland in vergelijking met andere lidstaten aantrekkelijker wordt voor asielzoekers, terwijl tegelijkertijd nog steeds volgens de Europeesrechtelijke normen bescherming wordt geboden aan hen die dat echt behoeven. Dat niet op voorhand met onderzoek en cijfers kan worden aangetoond dat een ruimere uitleg Nederland aantrekkelijker maakt dan andere EU-lidstaten, doet dit niet af aan de legitimiteit van dat streven.

b. Toegevoegde waarde

De Afdeling wijst er op dat het voorstel weliswaar maakt dat al na drie jaar wordt getoetst of de vreemdeling voor verlenging in aanmerking komt, maar dat het verzoek tot verlenging alleen zal worden afgewezen als de asielzoeker niet langer aan de voorwaarden voldoet. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn als de Staatssecretaris het beleid met betrekking tot een bepaald land verandert. Ook in het huidige systeem zal in dat geval echter de asielvergunning worden ingetrokken. De huidige asielvergunning van vijf jaar kan namelijk op ieder moment worden ingetrokken. Gelet hierop is onduidelijk wat het voorstel toevoegt aan de reeds bestaande mogelijkheden om verblijf van asielzoekers te beëindigen.

Dat na drie jaar wordt getoetst of de vreemdeling voor verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning in aanmerking komt, heeft volgens de regering wel degelijk toegevoegde waarde. Deze wijziging benadrukt de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning. Dat een verblijfsrecht vijf jaar geldig blijft, zonder dat de aanspraken van de betrokken vreemdeling nog eens tegen het licht wordt gehouden, vindt de regering niet langer wenselijk. Oók indien er geen duidelijke indicaties zijn dat geen recht meer bestaat op verblijf, is de verlengingstoets daarom zeker niet overbodig. Door de bestaande mogelijkheid een verblijfsvergunning in te trekken wordt dit doel onvoldoende bereikt.

---

[7] Zie: Kamerstukken II, 2003/04, 29 224, nr. 3.

c. Nadelen

De Afdeling stelt vast dat aan het voorstel ook nadelen kleven. Het voorstel legt beslag op de algemene middelen, omdat het zal leiden tot meer toetsmomenten bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en daarmee tot hogere kosten en meer werklast, zoals de toelichting erkent. Daarnaast lijkt het, in tegenstelling tot waarvan in de toelichting wordt uitgegaan, aannemelijk dat een herbeoordeling na drie jaar (financiële) consequenties zal hebben voor andere instanties in de vreemdelingenketen, zoals de rechtspraak of rechtsbijstandsverleners. Het introduceren van een herbeoordeling van alle verblijfsverzoeken asiel kan immers leiden tot een groter beroep op de rechtsbijstand en een toename van het aantal beroepen. Ook in de consultatie is hiervoor aandacht gevraagd.[8]

Bovendien kan de herbeoordeling voor de betrokken statushouders leiden tot onnodige spanning en onzekerheid. Voor de betrokken vreemdeling zal immers niet altijd duidelijk zijn dat bij de verlenging in wezen slechts sprake is van een formaliteit.

Terecht merkt de Afdeling advisering op dat het voorstel beslag legt op de algemene middelen maar dit is noodzakelijk om het beoogde doel te bereiken. De IND zal de mensen en middelen krijgen die nodig zijn om te waarborgen dat door de extra beoordelingen geen langere doorlooptijden zullen optreden of oplopende doorlooptijden zullen ontstaan bij andere onderdelen van de IND. Pas vanaf het moment van inwerkingtreding van de wetswijziging zullen verblijfsvergunningen met een geldigheidsduur van drie jaar worden verleend. De IND heeft dan dus nog drie jaar voor de voorbereiding.
Er wordt niet van uitgegaan dat sprake zal zijn van aanzienlijke kosten voor andere instanties dan de IND. Niettemin zullen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel de relevante ontwikkelingen zorgvuldig worden gevolgd.

Voorts wordt niet verwacht dat de toets die na drie jaar plaatsvindt met het oog op verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor de betrokkenen zal leiden tot meer spanning en onzekerheid. Het verzoek om verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning zal immers uitsluitend worden afgewezen indien dit op basis van in de Vreemdelingenwet 2000 opgenomen gronden mogelijk is, bijvoorbeeld indien de grond voor verlening is vervallen of de betrokkene een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.

d. Conclusie

De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat de gegeven motivering het voorstel niet kan dragen. Daarnaast is onduidelijk wat het voorstel toevoegt aan de reeds bestaande mogelijkheden om verblijf van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel te beëindigen. Het voorgaande klemt te meer nu aan het voorstel wel nadelen en kosten kleven. Het voorstel zal leiden tot extra werkzaamheden en kosten voor de IND, de rechtsbijstand en de rechtspraak. Op grond daarvan kan de Afdeling niet positief adviseren over het wetsvoorstel.

---

[8] Zie Nederlandse Orde van Advocaten, advies d.d. 7 november 2018 betreffende voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 teneinde te voorzien in aanpassing van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd; ACVZ, advies d.d. 12 november 2018 betreft wijziging Vreemdelingenwet 2000 i.v.m. wijziging geldigheidsduur verblijfsvergunning; Vluchtelingenwerk Nederland, advies d.d. 13 november 2018, betreft internetconsultatie wijziging Vreemdelingenwet aanpassing geldigheidsduur verblijfsvergunning.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft ernstige bezwaren tegen het voorstel en adviseert het niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Zoals hiervoor uiteen is gezet, deelt de regering de bezwaren van de Afdeling advisering niet. Het wetsvoorstel zal daarom ongewijzigd worden gehandhaafd.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol