

Vergaderjaar 2006–2007

30 925

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PbEU L 304)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 16 april 2007

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoud

I.	Algemeen	1
1.	Inleiding	1
2.	Implementatie van de richtlijn	
2.1.	De richtlijn in relatie tot het systeem van de Vw 2000	3
2.2.	Wijzigingen in nationale wet- en regelgeving als gevolg van de richtlijn	3
2.3.	Facultatieve bepalingen	8
2.4.	Wijze van implementatie	9
2.5.	Voortgang van de implementatie	10
3.	Kosten/bestuurlijke lasten	10

I. ALGEMEEN**1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hoewel daarbij nog een lange weg is te gaan, zien deze leden de implementatie van de richtlijn via het onderhavige wetsvoorstel, als een nieuwe stap op weg naar de verwezenlijking van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Nadat zij ook hebben kennisgenomen van de inhoud van het Ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg ter implementatie van de richtlijn, hebben de leden van de CDA-fractie de indruk, dat de implementatie van de richtlijn op een zorg

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), Ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter, Çörüz (CDA), Wolfsen (PvdA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Velzen (SP), Azough (GL), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Kalma (PvdA), De Roon (PVV), Verdonk (VVD), Pechtold (D66), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toornburg (CDA) en Anker (CU).
Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Weekers (VVD), Van der Vlies (SGP), Van Dijken (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Gill'ard (PvdA), Jonker (CDA), Roemer (SP), De Vries (CDA), Abel (SP), Halsema (GL), Blok (VVD), Van Miltenburg (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Fritsma (PVV), Zijlstra (VVD), Koşer Kaya (D66), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Van Gijlswijk (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

vuldige wijze is gebeurd. Niettemin hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen.

Met belangstelling hebben de leden van de PvdA-fractie kennisgenomen van bovengenoemd voorstel van wet ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004, betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (hierna aangeduid als de definitierichtlijn). Over dit voorstel hebben deze leden nog de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hechten er aan om het belang te onderstrepen van de definitierichtlijn voor het te vormen gemeenschappelijk Europees asielstelsel, zoals dat is neergelegd in de Conclusies naar aanleiding van de Europese Top in Tampere in 1999 en verder is uitgewerkt in het zogenaamde Haagse Programma van 2006. Nu het in dit wetsvoorstel gaat om het implementeren van minimumnormen, zoals die in de richtlijn zijn vastgelegd, wijzen zij er nogmaals op dat zij het van groot belang vinden, dat een gemeenschappelijk Europees asielstelsel niet tot stand komt op basis van de laagste gemeenschappelijke deler. Een gemeenschappelijk Europees asielstelsel zal, wat de leden van de PvdA-fractie betreft, kwalitatief hoogwaardig moeten zijn. Tegen deze achtergrond beoordelen deze leden de implementatie van de definitierichtlijn. In hun inbreng volgen deze leden de bepalingen van de richtlijn. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering wil ingaan op de vragen, die Vluchtelingenwerk Nederland in haar brief d.d. 8 maart jl. aan de vaste commissie, naar voren heeft gebracht.¹

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de onderhavige richtlijn. Deze leden herinneren zich, dat Nederland reeds voldeed aan de maatstaven van de richtlijn en de regering zich inzette om andere landen tot hogere normen te bewegen. Deze leden merken op dat nu de richtlijn af is, deze benadering volledig is omgeslagen in een beleid, dat vooral restrictief van aard is. Zij vragen of de regering die opvatting deelt.

In zijn algemeenheid merken de leden van de SP-fractie op, dat de positieve verplichtingen die voortkomen uit de richtlijn, nauwelijks zichtbaar terugkomen in het wetsvoorstel of in lagere regelgeving, terwijl de restricties duidelijk uitgeschreven worden. Deze leden vinden, dat er in die zin sprake is van een disbalans. Zij ontvangen graag een reactie van de regering op deze stelling. De leden van de SP-fractie zijn desalniettemin positief over een aantal bepalingen dat in de richtlijn staat, juist omdat zij van opvatting zijn, dat het vreemdelingenbeleid onder de vorige kabinetten te weinig redelijk was geworden. Zij zijn thans van mening, dat de minimumnormen van de Europese Commissie op een hoger niveau staan dan de huidige Nederlandse normen. De leden van de SP-fractie stemmen in met artikel 15c van de richtlijn omdat er nu in elk geval sprake is van een plicht tot subsidiaire bescherming. De leden van de SP-fractie danken de regering voor haar inzet op dit punt. Deze leden hebben hierover nog wel enige bevestiging nodig. Zij vragen of dit artikel tot gevolg heeft, dat niet meer kan worden aangesloten bij ons omringende landen, om te besluiten geen subsidiaire bescherming meer te verlenen, zoals in het verleden wel is gebeurd. Zij vragen of de regering kan bevestigen, dat het Engelse woord «shall» vertaald moet worden als «wordt», zodat de plicht tot het verlenen van subsidiaire bescherming inderdaad een plicht tot verlenen inhoudt.

¹ Deze brief is ter inzage gelegd bij het secretariaat van de vaste commissie van Justitie onder nummer Just 07-150.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorgestelde wetswijziging en de doorwerking van de implementatie van de onderhavige richtlijn naar lagere regelgeving. De leden van

de VVD-fractie onderschrijven het belang van de totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid op basis van een volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève. De onderhavige richtlijn vormt hiertoe een eerste stap, door lidstaten een minimumniveau van bescherming te laten bieden aan degenen die bescherming behoeven en daarnaast te voorkomen dat misbruik gemaakt wordt van het asielsysteem. Door het verminderen van de onderlinge verschillen in toelatingsbeleid en voorzieningenniveau, kunnen secundaire migratiestromen worden tegengegaan. De leden van de VVD-fractie zijn van mening, dat de onderhavige voorstellen van de regering over het algemeen op de juiste manier de Richtlijn implementeren in de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000. Wel hebben zij hieromtrent nog de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van PVV-fractie zijn faliekant tegen elke vorm van Europese inmenging op het gebied van het nationale vreemdelingenrecht. Het toelatingsbeleid is, volgens deze leden, zo belangrijk dat dit in eigen hand gehouden dient te worden. Voorts zijn de leden van de PVV-fractie tegen een ongelimiteerde instroom van asielzoekers in Nederland, en zijn zij voorstander van een quotum.

De leden van de PVV-fractie ondersteunen de lijn, dat de richtlijn dwingend voorschrijft de verblijfsvergunning in te trekken, dan wel, niet te verlengen in geval van onder meer gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid en het verstrekken van onjuiste of valse informatie.

2. Implementatie van de richtlijn

2.1. De richtlijn in relatie tot het systeem van de Vw 2000

De leden van de SP-fractie constateren, dat de omzetting van de richtlijn door een vorig kabinet is voorgesteld. Deze leden begrijpen uit de memorie van toelichting, dat de regering veronderstelt, dat in Nederland alles op orde is voor wat betreft de kwalificatie van asielzoekers en mensen die subsidiaire bescherming aanvragen. Op het punt van de beoordeling van de feiten en het toekennen van rechten, lijkt de regering geen spanning te zien tussen het huidige beleid en de normen die de richtlijn vereist. Klopt de interpretatie van deze leden, dat dit wetsvoorstel gebaseerd is op de veronderstelling, dat in Nederland alles op orde is? De leden van de SP-fractie vragen of de regering deze mening handhaaft, na de evaluatie van de Vreemdelingenwet door de commissie Scheltema en de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake Salah Sheekh van 11 januari 2007.

2.2. Wijzigingen in nationale wet- en regelgeving als gevolg van de richtlijn

De leden van de CDA-fractie merken op, dat in de memorie van toelichting gesteld wordt, dat niet te verwachten is, dat de overheveling naar een algemeen verbindend voorschrift van een aantal onderwerpen dat nu nog geregeld is in beleidsregels (Vreemdelingencirculaire 2000) en/of vaste jurisprudentie, een groot verschil zal uitmaken voor de bestaande praktijk, maar dat de omzetting als zodanig wel gevolgen heeft voor het karakter van de regel, omdat bijvoorbeeld de inherente afwijkingsbevoegdheid (artikel 4:84 van de Awb) bij algemeen verbindende voorschriften ontbreekt. De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op deze passage en de hier bedoelde gevolgen. Zij vragen of daarbij ook kan worden aangegeven waarop de verwachting is gebaseerd, dat overheveling naar een algemeen verbindend voorschrift geen groot verschil zal uitmaken voor de bestaande praktijk. Zien deze leden het goed, dat met name (onderdelen van) de artikelen 5 t/m 10, 20 en 30 van de richtlijn

Is nieuwe elementen in de Nederlandse regelgeving moeten worden opgenomen? In hoeverre betekent deze implementatie een verruiming van de mogelijkheden om in Nederland een asielvergunning te krijgen (met name ook bezien naar de artikelen 9 en 10 van de richtlijn: daden respectievelijk gronden van vervolging)?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven op welke wijze invulling zal worden gegeven aan de bepalingen van artikel 9, lid 2, onder f, van de richtlijn, betreffende vervolging in verband met daden van genderspecifieke of kindspecifieke aard. Klopt het, zo vragen deze leden, dat het toezichthoudend comité bij het VN Vrouwenverdrag (CEDAW) Nederland er in zijn «concluding comments» van februari 2007 op heeft gewezen, dat het zich zorgen maakt over het feit dat, «with the exception of female genital mutilation, sexual and domestic violence is not recognized generally as grounds for asylum». Zij vragen wat de reactie van de regering hierop is.

In artikel 29 lid 1 sub e en f van de Vreemdelingenwet 2000, wordt als voorwaarde voor gezinshereniging gesteld, dat het moet gaan om gezinsleden met dezelfde nationaliteit. Echter in artikel 2, sub h, van de richtlijn, wordt met betrekking tot gezinsleden niet gesproken van «dezelfde nationaliteit». De leden van de CDA-fractie vragen of dit betekent, dat op grond van de richtlijn de eis van dezelfde nationaliteit niet langer kan worden gesteld en dat dit alsnog moet leiden tot een aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000. Heeft deze nationaliteitseis in voorkomende gevallen overigens geleid tot problemen voor de desbetreffende gezinnen, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op, dat artikel 4 lid 1, van de richtlijn, verplicht tot samenwerking. Deze leden zijn van mening, dat Vluchtelingenwerk Nederland er in haar eerder genoemde brief van 8 maart 2007 terecht op wijst, dat deze plicht noch is neergelegd in de Vreemdelingenwet 2000, noch in het Vreemdelingenbesluit 2000. Zij verzoeken de regering dit alsnog te doen.

Voorts doen de leden van de PvdA-fractie een beroep op regering om de (positieve) waarborgen voor de vreemdeling in artikel 4, van de richtlijn, die nog niet zijn neergelegd in de Vreemdelingenwet 2000, alsnog in die wet op te nemen. Daarmee is het, volgens deze leden, beter zichtbaar welke waarborgen er zijn. Bovendien vinden de leden van de PvdA-fractie het ook belangrijk als uitstraling naar andere Europese landen.

Met Amnesty International zijn de leden van de PvdA-fractie van mening, dat ten aanzien van de implementatie van artikel 4, lid 4, van de richtlijn, een verwijzing naar de bestaande rechtspraak onvoldoende is. Deze leden zouden graag zien dat deze bepaling in de Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit geïmplementeerd wordt.

Met betrekking tot de implementatie van artikel 4, lid 5, van de definitie-richtlijn hebben de leden van de PvdA-fractie de indruk, dat de eisen, zoals die door vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gesteld aan de geloofwaardigheid van de verklaringen van de asielzoeker, stringenter zijn dan de voorwaarden die worden opgesomd in het vijfde lid van artikel 4, van de richtlijn. Deze leden doelen met name op de passage in de uitspraak van de Afdeling van 27 januari 2003, zoals geciteerd op pagina's 11 en 12 van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, waarin extra voorwaarden worden gesteld aan het relaas in het geval de omstandigheden van artikel 31 lid 2, a t/m f Vw (bijvoorbeeld geen identiteitsdocumenten) zich voordoen. De Afdeling is van mening, dat in deze situatie «in het relaas ook geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van de relevante omstandigheden mogen voorkomen; van het relaas moet dan een positieve overtuigingskracht uitgaan». De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nader kan motiveren waarom zij een dergelijke uitleg niet strijdig acht met het

beginsel van voordeel van de twijfel, zoals neergelegd in artikel 4, lid 5, van de richtlijn en zoals deze door de UNHCR¹ bedoeld is.

Over artikel 7 van de richtlijn merken de leden van de PvdA-fractie op, dat de mogelijkheid wordt geïntroduceerd, dat Internationale organisaties bescherming bieden. In de implementatie is hier nauwelijks aandacht aan besteed, de leden van de PvdA-fractie vragen of de regering hier alsnog nader op in wil gaan.

Ten aanzien van de implementatie van artikel 15, onderdeel c, van de richtlijn, zijn de leden van de PvdA-fractie van mening, dat – conform het advies van de Raad van State op dit punt – alleen recht wordt gedaan aan de bepaling in de richtlijn, als naast de bepalingen onder lid 1, van artikel 29, van de Vreemdelingenwet ook de letterlijke tekst van artikel 15, onderdeel c, als een apart onderdeel wordt opgenomen. Artikel 15 van de richtlijn bepaalt wanneer een onderdaan van een derde land of staatloze in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Dit is omschreven in de vorm van een reëel risico op vormen van ernstige schade waaronder, bijvoorbeeld, de doodstraf. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening, dat de ernstige schade, zoals omschreven in onderdeel c, tot een vorm van bescherming leidt, die nog niet als zodanig is gekwalificeerd in de vormen van bescherming zoals weergegeven in artikel 29, lid 1, van de Vreemdelingenwet 2000. De leden van de PvdA-fractie stellen voor om een nieuw onderdeel d, in artikel 29, lid 1, van de Vreemdelingenwet 2000 op te nemen waarin de tekst van artikel 15 c, van de richtlijn is opgenomen. Deze leden betreuren het, dat de regering vasthoudt aan haar stelling dat de verschillende onderdelen van artikel 15 c, van de richtlijn te scharen zijn onder artikel 29, lid 1, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000, ondanks opvattingen van meerdere zijden, dat aan artikel 15 c, van de richtlijn, zelfstandige betekenis toekomt. Zo merken de leden van de PvdA-fractie op, dat de Raad van State in zijn advies over dit wetsvoorstel stelt dat, «Nu het bij het opstellen van de richtlijn nodig is geacht naast de onder b genoemde gronden de onder a en c genoemde gronden afzonderlijk op te nemen, acht de Raad het uit een oogpunt van rechtszekerheid en ter voorkoming van een a-contrario redenering gewenst de onderdelen a, e, c van artikel 15, van de richtlijn eveneens expliciet in de Vw 2000 op te nemen». De leden van de PvdA-fractie hebben begrepen, dat ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) in haar advies van 30 maart 2006 aangeeft, dat zij twijfelt aan de opvatting van de regering inzake de implementatie van artikel 15c, van de richtlijn. De regering lijkt aan te geven, zo betoogt de Adviescommissie, dat aan artikel 15c, geen betekenis wordt toegekend. In de ogen van de ACVZ heeft de categorie in artikel 15c van de richtlijn wel degelijk betekenis. Zij komt tot deze conclusie na een uitvoerige analyse van de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling, literatuuronderzoek en raadpleging van deskundigen. De leden van de PvdA-fractie delen de visie van de ACVZ, dat de zelfstandige betekenis van artikel 15 c van de richtlijn gelegen is in een afzwakking van het risicocriterium ten opzichte van artikel 15 a en b, van de richtlijn, zoals dat is ontleend aan de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg. Het risicocriterium van artikel 15 c is minder geïndividualiseerd dan het reële risicocriterium van artikel 15 a en b, van de richtlijn, omdat er sprake is van willekeurig geweld.

De onduidelijkheid over de precieze reikwijdte van de subsidiaire bescherming, zoals gedefinieerd in artikel 15 c, van de richtlijn, is naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie reden te meer om deze bepaling expliciet in artikel 29, lid 1, van de Vreemdelingenwet 2000 op te nemen, zodat de praktijk kan uitwijzen welke gevallen er wel en welke er niet onder vallen. Deze leden zijn zich ervan bewust dat het EHRM uiteindelijk het laatste woord heeft over de interpretatie en het toepassingsbereik van de richtlijn.

¹ zie paragraaf 196 en 203/204 van het UNHCR Handbook on procedures and criteria for determining refugee status.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat, in onder meer, de artikelen 14, 17 en 19, van de richtlijn criteria zijn geformuleerd voor beëindiging, uitsluiting en intrekking/weigering tot verlenging van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus. In de richtlijn is in bepaalde gevallen sprake van imperatieve bepalingen, terwijl de huidige nationale wet- en regelgeving ruimte biedt voor een belangenafweging bij de afwijzing of intrekking van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Deze leden hebben begrepen, dat de regering van mening is, dat de richtlijn vanwege de imperatieve formulering geen ruimte meer biedt voor een belangenafweging en dat daarom wijziging van de huidige wetgeving noodzakelijk is. Zij delen deze mening niet. In navolging van de ACVZ en de UNHCR stellen de leden van de PvdA-fractie zich op het standpunt, dat de richtlijn slechts minimumnormen formuleert, hetgeen met zich mee brengt, dat door het nationale recht in voor de asielzoeker positieve zin van de richtlijn mag worden afgeweken. Deze leden wijzen op overweging (8) bij de richtlijn waarin dit expliciet is bepaald. Zij lezen daarin het volgende: «Het ligt in de aard van minimumnormen, dat de lidstaten ten aanzien van onderdanen van derde landen en staatlozen die om internationale bescherming van een lidstaat verzoeken, gunstiger bepalingen kunnen treffen of in stand houden, mits het desbetreffende verzoek door een vluchteling in de zin van 1A van het Verdrag van Geneve of door een persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, wordt geacht te zijn ingediend». De leden van de PvdA-fractie wijzen er ook op, dat in artikel 3 van de richtlijn is bepaald dat lidstaten gunstigere normen kunnen vast stellen of handhaven die met de richtlijn verenigbaar zijn. Terecht, zo menen deze leden, stelt de ACVZ op bladzijde 2 onder punt 2 van haar advies, dat «de richtlijn niet mag worden ingeroepen als argument om in het nationale recht imperatief voor te schrijven dat een asielaanvraag wordt afgewezen of een asielvergunning wordt ingetrokken». Dat nationale wet- en regelgeving naar de laagste gemeenschappelijke deler wordt bijgesteld vinden de leden van de PvdA-fractie met het oog op het komen tot een gemeenschappelijk Europees asielstelsel van hoogwaardig niveau, bezwaarlijk.

Met betrekking tot artikel 23, lid 2, van de richtlijn vragen de leden van de PvdA fractie waarom niet is besloten tot wijziging van artikel 29, lid 1, onder e, van de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 29, aanhef en onder e, Vreemdelingenwet 2000 eist, dat gezinsleden «dezelfde nationaliteit» hebben als een statushouder. Deze eis wordt niet gesteld in de richtlijn. Zij ontvangen graag een reactie hierop van de regering.

Ten aanzien van de implementatie van artikel 24, van de richtlijn verzoeken de leden van de PvdA-fractie het advies van de Raad van State in deze alsnog op te volgen. De Raad adviseert in de wet zelf de minimumtermijn van drie jaar voor de verlening van een verblijfsvergunning met de vluchtelingenstatus op te nemen. Een wijziging van het vreemdelingenbesluit door middel van de toevoeging van artikel 3.105 aan het Vreemdelingenbesluit 2000 vinden de leden van de PvdA-fractie onvoldoende recht doen aan het belang van kenbaarheid van de voorgeschreven minimumtermijn in artikel 24, van de richtlijn.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de focus van het onderhavige wetsvoorstel te veel is op openbare orde en veiligheidsrestricties, het (verplichte) intrekken van verblijfsvergunningen en het uitsluiten van verzoekers. Deze leden zien daarin spanning met het Vluchtelingenverdrag. Zij vragen of de regering op deze stelling in wil gaan.

Bovendien vinden de leden van de SP-fractie, dat de bepaling over subsidiaire bescherming (artikel 15c) aanleiding geeft tot onduidelijkheden. Hoe is het, zo stellen deze leden, mogelijk om een individueel risico te lopen, terwijl er tegelijkertijd sprake is van willekeurig geweld. Zij vragen of de regering kan verduidelijken wat zij hiermee beoogt en dit zou willen vastleggen in termen die niet voor tweërlei uitleg vatbaar zijn.

De leden van de SP-fractie zijn van mening, dat de rechten die aan subsidiair beschermde personen worden toegekend, te laag zijn. Zij vragen een reactie van de regering hier op.

De leden van de SP-fractie zijn wel positief gestemd over de plicht tot samenwerken om de verzoeker te helpen zijn aanvraag te onderbouwen. Deze leden zijn van mening, dat deze samenwerkingsverplichting verder strekt dan het huidige beleid, dat gebaseerd is op jurisprudentie van de Raad van State. Zij vragen of de regering deze opvatting deelt. Voorts vragen zij waarom de bepaling van artikel 4, lid 5, van de richtlijn, over het voordeel van de twijfel niet is opgenomen. Zij vragen of de regering in artikel 4, leden 2 tot en met 4, van de richtlijn, ook de noodzaak ziet om medische informatie te betrekken bij de aanvraag.

De leden van de SP-fractie hebben bezwaren tegen de opvatting van de regering, dat een verblijfsvergunning verplicht wordt ingetrokken bij een verbeterde situatie in het land van herkomst en dat hierbij geen ruimte is voor een afweging. Deze leden zijn van mening, dat in het verlenen van bescherming ook andere vragen een rol kunnen spelen, bijvoorbeeld of er sprake is van ernstige traumatisering. De leden van de SP-fractie zien niets in de «regels-zijn-regels»-opvatting die destijds tot de intrekking van het paspoort van Hirsi Ali leidde, hoewel dat, zoals gezegd, strikt genomen juridisch te verantwoorden was. Derhalve verzoeken deze leden om de intrekkingbepaling in een «kan-bepaling» te wijzigen. Zij verzoeken de regering om een toelichting op de gemaakte keuze.

De leden van de VVD-fractie delen het oordeel van de regering, dat de letter en geest van het doel van de richtlijn zo nauwgezet als mogelijk is, moet worden gevolgd. Dat wil zeggen, dat gunstiger bepalingen dan hetgeen is vermeld in de richtlijn strikt verenigbaar moeten zijn met deze richtlijn.

Deze leden delen het oordeel van de regering, dat de richtlijn geen ruimte laat om in positieve zin af te wijken van de bepalingen aangaande beëindiging, uitsluiting en intrekking/weigering van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus. Dat betekent, dat er volgens de leden van de VVD-fractie geen ruimte is om in het nationaal recht imperatieve bepalingen om te buigen naar facultatieve, en dus ruimere bepalingen. Dit zou het doel van de richtlijn, harmonisatie en voorkomen secundaire migratie, naar alle waarschijnlijkheid te zeer aantasten. Het is juist zaak ervoor te waken dat Nederland op dit punt (opnieuw) gunstiger afsteekt ten opzicht van andere Europese landen en derhalve weer aantrekkelijk wordt voor hen die misbruik wensen te maken van het asielsysteem. Een strikte vertaling van de richtlijn naar de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 verdient hier, volgens deze leden, de voorkeur. Zij vragen of de regering kan toezeggen, dat deze zelfde lijn wordt gevolgd bij het invullen van de ministeriële regelingen waarnaar verwezen wordt in de delegatiebepalingen van het vreemdelingenbesluit.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de IND denkt de dwingende intrekkinggronden van de vluchtelingenstatus en subsidiaire status in de praktijk te gaan vormgeven. Deze leden vragen of er alleen gelet wordt op het moment, dat de vreemdeling om verlening van zijn verblijfsvergunning asiel vraagt. Zij vragen of er cijfers bekend zijn hoeveel verleende vergunningen asiel er tot op heden op grond van het geldende niet-imperatieve beleid zijn ingetrokken. De leden van de PVV-fractie vragen welke garantie de regering kan geven, dat er na de invoering van deze wijziging bij voortdurend getoetst zal worden of nog aan alle voorwaarden voor het verlenen van een verblijfsvergunning asiel wordt voldaan. De leden van de PVV-fractie wensen, dat dit bij iedere zaak actief gebeurt. In het verlengde hiervan wensen deze leden, dat de IND voortaan alle documenten die door de vreemdeling wordt ingebracht, op authenticiteit laat controleren door het bureau documenten. Het is de leden van de

PVV-fractie bekend, dat op dit moment de controle van ingebrachte documenten berust bij de beslismedewerker, en dat deze nauwelijks worden doorgezonden naar bedoeld bureau. Deze leden vinden dit een verwerpelijke situatie, waar zo snel mogelijk een einde aan dient te komen. Met betrekking tot artikel 3.105f Vreemdelingenbesluit 2000 vragen de leden van de PVV-fractie, of zij het goed begrijpen, dat dit nu een imperatieve/dwingende grond wordt. Met betrekking tot onderdeel b vragen deze leden, hoe een «ernstig misdrijf» gedefinieerd wordt.

2.3. Facultatieve bepalingen

De leden van de CDA-fractie merken op, dat in de memorie van toelichting enkele voorbeelden van facultatieve bepalingen in de richtlijn worden gegeven. Dit betreft onder andere de artikelen 5, 8, 17, 19 en 20 van de richtlijn. Toepassing ervan wordt overgelaten aan de lidstaten. Is de regering het met deze leden eens dat, daar waar lidstaten verschillende invulling (kunnen) geven aan die facultatieve bepalingen, dit zou kunnen leiden tot ondermijning van de doelstellingen om te komen tot een gemeenschappelijk Europees asielsysteem en tot het tegengaan van misbruik van asielsystemen en van secundaire migratiestromen? Is duidelijk hoe andere lidstaten met die facultatieve bepalingen omgaan, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Kan ook worden aangegeven op welke wijze Nederland ten opzichte van andere lidstaten omgaat met de facultatieve bepalingen en of Nederland daarbij in positieve dan wel negatieve zin uit de pas loopt met die andere lidstaten?

In de memorie van toelichting is aangegeven, dat in verband met de complexiteit van de richtlijnmaterie veelvuldig overleg is gevoerd met andere lidstaten. Is in dat overleg gesproken over de vraag hoe de verschillende lidstaten zouden omgaan met de facultatieve bepalingen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Is daarbij gesproken over de noodzaak tot zoveel mogelijk uniforme toepassing van de richtlijnbevestigingen? Kan de regering (nog) bevorderen dat in Europees verband zoveel mogelijk op uniforme wijze met de facultatieve bepalingen zal worden omgegaan?

Met betrekking tot artikel 8, lid 3, van de richtlijn merken de leden van de PvdA-fractie op, dat – gezien de uitspraak van het EHRM inzake Salah Sheekh – de vraag zich voordoet, of deze facultatieve bepaling hierdoor buiten werking is gesteld. Het Hof benadrukt, zo merken deze leden op, de noodzaak van feitelijke toelating in veilig geacht gebied om te kunnen spreken van een binnenlands vestigingsalternatief. Artikel 8, lid 3 bepaalt, zo stellen zij, dat technische belemmeringen niet in de weg staan aan het onthouden van internationale bescherming in de vorm van het tegenwerpen van een binnenlands vestigingsalternatief. Verder wijzen de leden van de PvdA-fractie op het commentaar van de UNHCR op artikel 8, lid 3, van de richtlijn, waarin deze organisatie aangeeft, dat deze bepaling strijdig is met het Vluchtelingenverdrag. Deze leden vragen of de regering wil ingaan op de consequenties van bovengenoemde uitspraak van het EHRM voor de implementatie van artikel 8, van de richtlijn. Zij vragen hoe de Nederlandse regering artikel 8 lid 3 van de richtlijn precies gaat toepassen.

Hoewel de leden van de VVD-fractie de redenering van de regering kan volgen om, gezien het vigerende belang van de systematiek van de Vreemdelingenwet 2000, een aantal facultatieve bepalingen (zoals artikel 17 lid 3, 19 lid twee en 20 lid zes en zeven) niet op te nemen, zetten zij toch vraagtekens bij de door de regering gemaakte afweging. Tegenover het belang om te voorkomen, dat doorprocederen aantrekkelijker wordt omdat een andere status een beter voorzieningenpakket oplevert en tegenover de principiële systematische keuze van de Vreemdelingenwet

2000, dat wie niet welkom is moet vertrekken, staat het belang te voorkomen, dat het niet overnemen van deze facultatieve bepaling (wanneer ander lidstaten dat wel doen) leidt tot het aantrekken van vreemdelingen die op grond van deze bepaling juist wél in andere landen zouden worden geweigerd. Hoe denkt de regering deze ontwikkeling te voorkomen, juist ook in het licht van het doel van de richtlijn: harmonisatie en voorkomen secundaire vluchtelingenstromen, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering de verhouding ziet, tussen de facultatieve bepaling van artikel 8, van de richtlijn (zie ook overweging 26) en de in het Nederlandse systeem bestaande mogelijkheid van het «binnenlands vluchtalternatief». Dit met name in het licht van de uitspraak van het EHRM van 11 januari 2007 inzake de Somalische asielzoeker Salah Sheekh. Deze leden wijzen erop dat deze uitspraak zowel inhoudelijk als procedureel verstrekkende gevolgen kan hebben voor de Nederlandse rechtsorde in het algemeen en het Nederlandse asielbeleid in het bijzonder en vraagt tevens lijkt te plaatsen bij het Nederlandse beleid inzake «binnenlandse vluchtalternatieven».

De leden van de PVV-fractie stellen vast, dat artikel 35 van de Vreemdelingenwet 2000 nog altijd een facultatieve bepaling betreft (verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd). De regering argumenteert echter, zo merken deze leden op, dat verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd niet onder de werking van de richtlijn vallen, en dus niet imperatief kunnen worden.

Allereerst geven de leden van de PVV-fractie aan, dat zij tegen de asielstatus voor onbepaalde tijd zijn. Voorts vragen deze leden de regering naar haar visie op de stelling van deze leden, dat de asielstatus in principe altijd tijdelijk en afhankelijk van de situatie in het land van herkomst zou moeten zijn.

Indien inhoudelijk op het wijzigingsvoorstel ingegaan wordt, zijn de leden van de PVV-fractie van mening dat ook dit artikel imperatief gesteld dient te worden.

De leden van de PVV-fractie wijzen erop, dat in artikel 20, zesde en zevende lid, van de richtlijn de facultatieve mogelijkheid wordt geboden om de voorzieningen te beperken van vluchtelingen en subsidiair beschermden, die hun status hebben verkregen op basis van activiteiten die uitsluitend of in hoofdzaak ten doel hadden de nodige voorwaarden te scheppen om als vluchteling of subsidiair beschermd te worden erkend. De regering wenst hier geen gebruik van te maken omdat de mogelijkheid dan weer zou bestaan dat er doorgeprocedeerd wordt voor een beter voorzieningenpakket. Deze leden stellen vast, dat de regering er dus kennelijk voor heeft gekozen om maar meteen de hoofdprijs uit te delen om van het gezeur af te zijn. De leden van de PVV-fractie menen, dat deze handelswijze in strijd is met de eis van zorgvuldigheid.

2.4. Wijze van implementatie

De ACVZ is om advies gevraagd over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van de richtlijn. De leden van de CDA-fractie hebben er nota van genomen dat de regering heeft aangegeven, dat indien nodig, de inhoud van het ACVZ-advies zal worden betrokken in de nota naar aanleiding van het verslag. Zij vragen de regering in die nota aan te geven – indien nodig – op welke punten van het ACVZ-advies is afgeweken en waarom dat is gebeurd.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet vinden in het standpunt van de ACVZ, dat in casus geen ruimte zou bestaan om ter uitvoering van de Europese richtlijn, op imperatieve wijze een discretionaire wettelijke bevoegdheid middels algemene maatregelen van bestuur in te vullen. De nieuw op te nemen delegatiebepalingen en de uitvoeriselen daarvan in

het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn, wat deze leden betreft, helder en maken de juiste keuzes waar het gaat om het implementeren van de imperatieve bepalingen in Nederlandse wet- en regelgeving.

2.5. Voortgang van de implementatie

Allereerst merken de leden van de PvdA-fractie op, dat het te betreuren valt, dat opnieuw sprake is van een te late implementatie van een richtlijn en Nederland, terecht zo menen deze leden, reeds door de Europese Commissie, vanwege niet-tijdige implementatie van de definitierichtlijn, in gebreke is gesteld. Dit terwijl de implementatietermijn meer dan twee jaar bedroeg (10 oktober 2006 was de termijn verstreken) en de behandeling van het wetsvoorstel tot op heden nog niet is afgerond. De leden van de PvdA-fractie gaan ervan uit, dat de nodige organisatorische maatregelen zullen worden getroffen, zodat implementatietermijnen van richtlijnen in de toekomst zullen worden gehaald.

Verder vragen deze leden de regering om nader te motiveren waarom geen aanleiding is voor een overgangsregeling, nu het nog geruime tijd zal duren voordat de richtlijn daadwerkelijk geïmplementeerd zal zijn. De regering stelt, zo merken deze leden op, dat de nationale uitvoeringsmaatregelen grotendeels slechts de omzetting van bestaande beleidsregels en/of jurisprudentie behelzen. Daar waar dat niet het geval is, vernemen de leden van de PvdA-fractie graag hoe de regering zal handelen als een beroep wordt gedaan op de bepalingen van de richtlijn.

3. Kosten/bestuurlijke lasten

De regering geeft in de memorie van toelichting aan, dat nu er bij de implementatie zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de bestaande wetten regelgeving en systematiek van de VW2000, het niet in de verwachting ligt dat de bestuurslasten aanzienlijk zullen stijgen. De leden van de VVD-fractie zouden echter juist verwachten, dat gezien de aard van de bepalingen en de wijzigingen (van facultatieve bepalingen en belangenafwegingen naar imperatieve bepalingen), een daling van de kosten zichtbaar wordt. Deze leden vragen of de regering kan aangeven waarom die daling niet is voorzien.

De voorzitter van de commissie
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie
Beuker