



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Dhr. mr. F. Teeven
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

contactpersoon Mr. D.J. de Jong
doorkiesnummer 070 – 370 8016
datum 26 februari 2013
ons kenmerk ACVZ/ADV/2013/005
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Regeling langdurig verblijvende kinderen

Geachte heer Teeven,

Op donderdag 14 februari jl. heeft u over de regeling langdurig verblijvende kinderen van gedachten gewisseld met de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). Tijdens dat overleg is afgesproken dat de ACVZ het commentaar op genoemde regeling vastlegt in een brief. Bijgaand doe ik u de schriftelijke reactie op de regeling langdurig verblijvende kinderen toekomen.

1. Inleiding

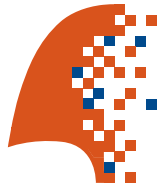
De regeling langdurig verblijvende kinderen is neergelegd in WBV 2013/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000. Het betreft een definitieve regeling die t.z.t. wordt opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000 en een overgangsregeling.

In het WBV wordt uiteengezet dat de overgangsregeling als doel heeft duidelijkheid te verlenen aan kinderen met een asielachtergrond die reeds langdurig in Nederland verblijven. De definitieve regeling moet voorkomen dat er in de toekomst opnieuw discussies ontstaan over lang in Nederland verblijvende kinderen en de rol en verantwoordelijkheid van de overheid ten opzichte van deze, veelal uitgedeelde, vreemdelingen. Door de invoering van de definitieve regeling (en een overgangsregeling) komt er beleid op grond waarvan deze jongeren, onder bepaalde voorwaarden, alsnog in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com

Het WBV heeft als ingangsdatum 1 februari 2013. Beide regelingen zijn op die datum van kracht geworden. De verblijfsvergunning op grond van één van



beide regelingen wordt op aanvraag verleend. Om in aanmerking te komen voor een vergunning op grond van de overgangsregeling, dient de aanvraag uiterlijk drie maanden na 1 februari 2013 te zijn ingediend. De ACVZ gaat er vanuit dat het de vreemdeling gedurende genoemde periode van drie maanden vrijstaat om op grond van beide regelingen een aanvraag in te dienen.

2. *Contra-indicaties en het doel van de regelingen*

De ACVZ signaleert dat zowel in de overgangsregeling als in de definitieve regeling een aantal contra-indicaties is opgenomen. Indien ten aanzien van de hoofdpersoon of een van de gezinsleden sprake is van een contra-indicatie wordt aan geen van hen een pardonvergunning verleend.¹ De ACVZ is van oordeel dat het tegenwerpen van contra-indicaties aan andere gezinsleden op gespannen voet staat met het karakter van de regelingen. In antwoord op vragen van de Kamer heeft de regering op 12 februari 2013 geantwoord dat niet met enige mate van zekerheid inzicht kan worden gegeven in het aantal vreemdelingen dat onder de regelingen zou kunnen vallen. Dit geldt zowel voor het aantal vreemdelingen dat aan de voorwaarden voldoet, als voor het aantal vreemdelingen dat op grond van de aanwezigheid van contra-indicaties niet voor verlening van een verblijfsvergunning in aanmerking komt. Naar het oordeel van de ACVZ wringt het dat de hoofdpersoon, naar mag worden aangenomen, niet of nauwelijks invloed heeft op het handelen van zijn gezinsleden. Het onverkort tegenwerpen van contra-indicaties kan ertoe leiden dat langdurig hier te lande verblijvende kinderen, ondanks dat hen ten aanzien van de contra-indicaties geen verwijt kan worden gemaakt, niet voor een vergunning op grond van deze regelingen in aanmerking komen. De ACVZ vindt het alleszins redelijk om aan de hoofdpersoon een verblijfsvergunning op grond van deze regelingen te onthouden indien ten aanzien van hem of haar persoonlijk sprake is van een contra-indicatie. De ACVZ ziet er niet de redelijkheid van in om indien ten aanzien van een gezinslid sprake is van een contra-indicatie aan de hoofdpersoon en de overige gezinsleden een verblijfsvergunning op grond van deze regelingen te onthouden. In de regelingen is sprake van de volgende contra-indicaties:

- het gezinslid vormt een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid;
- is onderdaan van een lidstaat van de EU/EER;
- heeft de identiteit of nationaliteit niet kunnen aantonen door onder meer het overleggen van documenten of consistent en naar waarheid verklaren en antwoorden;
- heeft niet meegewerkt aan het vertrek; of
- heeft de Europese Unie aantoonbaar verlaten.

Het onverkort tegenwerpen van contra-indicaties is ingegeven door de gedachte dat een gezinslid van de hoofdpersoon ten aanzien waarvan sprake is van één van genoemde contra-indicaties op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) voor verblijf bij zijn op grond van deze regelingen toegelaten gezinsleden in aanmerking kan komen. Nederland heeft zich gebonden aan het EVRM.

De ACVZ is van mening dat beoordeling van de vraag of de vreemdeling ondanks contra-indicaties in aanmerking komt voor verblijf juist in het kader van de toetsing aan artikel 8 EVRM dient plaats te vinden.

¹ Dit geldt niet voor de contra-indicatie onder b. de vreemdeling is al houder is van een verblijfsvergunning; deze contra-indicatie geldt alleen voor het betreffende gezinslid.



Het is oneigenlijk om de hoofdpersoon en overige gezinsleden uit te sluiten van verblijf op grond van deze regelingen, enkel om te voorkomen dat een vreemdeling, ten aanzien waarvan sprake is van een contra-indicatie, op grond van artikel 8 EVRM alsnog voor verblijf in aanmerking kan komen.

3. Behoeftte aan een toelichting op beide regelingen

Het tweede punt van kritiek van de ACVZ richt zich niet op de regelingen als zodanig, maar op het feit dat een deugdelijke toelichting op de regelingen ontbreekt. Dat leidt tot onduidelijkheden en doet vragen rijzen over de verschillen in de voorwaarden en contra-indicaties die worden gehanteerd voor beide regelingen. Ter illustratie wijst de ACVZ op de wijze waarop omgegaan wordt met a) de overname van vreemdelingen door andere Europese lidstaten, b) de vreemdeling die al houder is van een verblijfsvergunning, c) de mogelijkheid tot identiteitsherstel, en d) de mogelijke consequenties van het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) inzake Hode en Abdi.²

Ad a. Overname door andere Europese lidstaten

In beide regelingen is bepaald dat onttrekking aan het toezicht gedurende een aaneengesloten periode van drie maanden reden vormt om verblijf te ontzeggen. In aanvulling hierop is bepaald dat sprake is van langdurige onttrekking aan het toezicht wanneer de hoofdpersoon of een gezinslid naar een andere Europese lidstaat is vertrokken en deze lidstaat de verantwoordelijkheid voor de vreemdeling of het gezinslid overneemt ingevolge artikel 30, eerste lid onder d, Vw 2000. Het valt de ACVZ op dat in de overgangsregeling is ingegaan op de situatie dat het derde land een claim legt op Nederland om de behandeling over te nemen. In dat geval geldt dat de claim binnen drie maanden na 27 juli 2010 bekend moet zijn bij de Nederlandse autoriteiten en de vreemdeling vóór de startdatum van deze peildatum succesvol dient te zijn overgedragen aan Nederland. In de definitieve regeling is niets geregeld met betrekking tot claims die gelegd zijn bij Nederland en het overdragen van de vreemdeling aan Nederland. De ACVZ beveelt aan om de wijze waarop daarmee wordt omgegaan expliciet in de definitieve regeling vast te leggen.

Ad b. De vreemdeling die al houder is van een verblijfsvergunning

Hetzelfde geldt voor de wijze waarop wordt omgegaan met de omstandigheid dat de vreemdeling al houder is van een verblijfsvergunning. In de definitieve regeling wordt iedere verblijfsvergunning onverkort als contra-indicatie aan de houder tegengeworpen. Niet duidelijk is waarom in de overgangsregeling bepaalde vergunningen niet als contra-indicatie worden tegengeworpen. De houder van een dergelijke vergunning krijgt éénmalig de gelegenheid een aanvraag in te dienen tot wijziging van die vergunning in een verblijfsvergunning op grond van deze regeling. Het in het WBV genoemde argument dat de als contra-indicatie uitgesloten vergunningen specifiek betrekking hebben op jongeren, overtuigt niet. Niet valt in te zien dat vergunningen op grond van categoriale bescherming, medische gronden, B9, en buiten schuld specifiek betrekking hebben op jongeren. Evenmin is gemotiveerd waarom deze vergunningen in de definitieve regeling wel als contra-indicatie worden tegengeworpen.

² EHRM 6 november 2012, no. 22341/09, JV 2013, 1, m. nt. Van Walsum.



De ACVZ is van oordeel dat een motivering ook ten aanzien van dit aspect van de regelingen op zijn plaats is.

Ad c. Identiteitsherstel

De ACVZ begrijpt de regelingen zo dat indien de ouders van de hoofdpersoon in de asielprocedure niet consistent en naar waarheid over de identiteit en nationaliteit hebben verklaard, dat als contra-indicatie aan de hoofdpersoon en zijn gezinsleden wordt tegengeworpen. Niet gemotiveerd is waarom in de definitieve regeling, anders dan in de overgangsregeling, géén mogelijkheid tot identiteitsherstel wordt geboden. Verklaringen afgelegd door zijn ouders in de asielprocedure worden op deze wijze onverkort tegengeworpen aan de hoofdpersoon, ook nadat die meerderjarig is geworden en er weet van heeft dat zijn ouders hem onder een valse identiteit hebben aangemeld bij de Nederlandse overheid. De ACVZ beveelt aan alsnog te motiveren waarom in de definitieve regeling geen mogelijkheid tot identiteitsherstel wordt geboden.

Ad d. Consequenties arrest Hode en Abdi

Het EHRM heeft geoordeeld dat sprake is van discriminatie met betrekking tot het door het Verenigd Koninkrijk gemaakte onderscheid tussen vluchtelingen die voorafgaande aan hun vlucht zijn gehuwd en vluchtelingen die na afloop van hun vlucht zijn gehuwd. De ACVZ acht het niet ondenkbaar dat het EHRM eenzelfde probleem zal zien in een onderscheid met betrekking tot de uitoefening van privé- en gezinsleven door onderling vergelijkbare groepen van kinderen die zich alleen van elkaar onderscheiden doordat een deel asiel heeft gevraagd en een ander deel niet. De ACVZ beveelt daarom aan in de toelichting bij de regeling te motiveren welk legitiem doel met een dergelijk onderscheid wordt gediend, en hoe het onderscheid wordt gerechtvaardigd.

4. Meewerken aan het vertrek

In de definitieve regeling is opgenomen dat indien de vreemdeling niet heeft meegewerkt aan zijn vertrek, dit wordt aangemerkt als een contra-indicatie. De IND toetst of de vreemdeling in redelijkheid de stappen heeft ondernomen om invulling te geven aan de wettelijke vertrekplicht. Hierbij wordt in elk geval van de vreemdeling verlangd dat hij aannemelijk maakt dat hij zich, met het oog op zijn vertrek, heeft gewend tot:

1. de vertegenwoordiging van de eigen autoriteiten of die van een ander land waartoe toegang kan worden verkregen;
2. de IOM en deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek te realiseren om redenen gelegen buiten de invloedssfeer van de vreemdeling; en
3. de DT&V ten behoeve van facilitering bij het verkrijgen van de vereiste (reis) documenten en deze dienst heeft aangegeven dat dit niet is geslaagd om redenen gelegen buiten de invloedssfeer van de vreemdeling.

De ACVZ constateert dat de onder 1 t/m 3 vermelde voorwaarden weliswaar zijn ontleend aan het buitenschuldbeleid (B 14/3 Vreemdelingencirculaire 2000), maar dat de invulling minder restrictief is. In het buitenschuldbeleid wordt, in tegenstelling tot de eerste voorwaarde van de definitieve regeling, als voorwaarde gesteld dat de vreemdeling zelfstandig heeft geprobeerd zijn vertrek te realiseren.



Hij dient zich aantoonbaar te hebben gewend tot de vertegenwoordiging van het land of de landen waarvan hij de nationaliteit heeft, dan wel tot het land waar hij als staatloze vreemdeling eerder zijn gewone verblijfplaats had, en/of tot andere landen waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat de vreemdeling aldaar de toegang zal worden verleend.

- In het kader van deze voorwaarde wordt van de vreemdeling verlangd dat hij:
- zich wendt tot de autoriteiten van het land van herkomst en dat hij ter vaststelling van zijn identiteit en nationaliteit de juiste gegevens verstrekt;
 - tracht op andere wijze in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen waarmee hij vervangende reisdocumenten kan verkrijgen, teneinde Nederland te kunnen verlaten, bij voorbeeld door het aanschrijven van familieleden in het land van herkomst;
 - vertrekt naar een derde land, indien op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat de vreemdeling aldaar de toegang zal worden verleend.

In het kader van de definitieve regeling wordt niet als voorwaarde gesteld dat de vreemdeling, die zich heeft gewend tot de vertegenwoordiging van de eigen autoriteiten of die van een ander land waartoe toegang kan worden verkregen, tevens heeft getracht op andere wijze in het bezit te komen van documenten om zijn identiteit en nationaliteit aan te tonen. De ACVZ gaat er vanuit dat hiervoor bewust is gekozen bij de totstandkoming van de definitieve regeling. Indien de definitieve regeling met betrekking tot deze voorwaarden niet minder restrictief zou zijn dan de voorwaarden van het buitenschuldbeleid, zou de definitieve regeling als een dode letter kunnen worden aangemerkt. De regeling heeft dan immers naast het buitenschuldbeleid nagenoeg geen betekenis. De constatering dat de voorwaarden minder restrictief zijn dan de voorwaarden van het buitenschuldbeleid heeft consequenties voor de verklaring die wordt afgegeven door DT&V. De toetsing die door DT&V wordt uitgevoerd in het kader van deze regeling is immers een andere dan in het kader van het buitenschuldbeleid. De ACVZ beveelt aan dat DT&V in een ambtsinstructie hierop wordt gewezen.

De ACVZ stelt voorts voor de eerste voorwaarde te verduidelijken.

De achterliggende gedachte is immers dat de vreemdeling zich tot de vertegenwoordiging van de eigen autoriteiten of die van een ander land wendt om zijn vertrek uit Nederland te realiseren. Voorgesteld wordt om de tekst te wijzigen in 'de vertegenwoordiging van de eigen autoriteiten of die van een ander land ter verkrijging van (reis)documenten om het vertrek uit Nederland te realiseren'.

5. Onttrekking aan het toezicht van ex-amv's

Evenals VluchtelingenWerk en Defence for Children heeft de ACVZ zorgen over ex-amv's, die zich op onderhavige regeling(en) beroepen. Een amv die meerderjarig wordt, heeft geen voogd van Nidos meer. Indien hij evenmin een meldplicht heeft, staat hij niet meer onder toezicht van de Rijksoverheid. De ACVZ vindt het wenselijk dat aangenomen wordt dat de ex-amv zich niet heeft onttrokken aan het toezicht als hem geen meldplicht is opgelegd en hij zijn hoofdverblijf niet heeft verplaatst.



Een kopie van deze brief zal, zoals afgesproken in eerdergenoemd gesprek van 14 februari jl., ter kennis worden gebracht van de woordvoerders van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer.

Hoogachtend,

de voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

de secretaris,

Mr. Wolf N. Mannens