

Vergaderjaar 2009–2010

32 052

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid)

E

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 21 juni 2010

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven de volgende vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Bij enkele punten hebben zij nadere vragen, op andere punten komen zij terug bij de plenaire behandeling.

De leden van de **GroenLinks**-fractie willen ook nog nadere vragen voorleggen aan de regering.

2. Algemeen

Regeldruk

In het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken van 31 mei 2010 over de vermindering van regeldruk wordt geconstateerd dat in het algemeen de gelaagdheid van de regels te grote regeldruk veroorzaakt en er sprake is van een aantal knelpunten dat ook met het onderhavige wetsvoorstel niet wordt opgelost. Gaarne ontvangen de leden van de **CDA**-fractie een reactie op deze constatering en de gevolgen daarvan voor het onderhavige wetsvoorstel.

Stellen van algemeen verbindende regels

De regering verwijst naar artikel 8.26, onder d, Vb 2000 dat de minister de mogelijkheid geeft algemeen verbindende regels – ter uitvoering van de verplichtingen op grond van Besluit 1/80 – vast te stellen. Die bepaling staat al sinds 2001 in het Vb. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen zich af waarom de minister dergelijke regels nog steeds niet heeft vastgesteld en alleen maar (onvolledige) beleidsregels in de Vreemdelingen-circulaire en het Vreemdelingen Voorschrift heeft weergegeven? Is de regering bereid om de uitwerking in het besluit vast te leggen?

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) voorzitter, Broekers-Knol (VVD), Doek (CDA), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) vicevoorzitter, Staal (D66), Franken (CDA), Van Bijsterveld (CDA), Janse de Jonge (CDA), Duthler (VVD), Haubrich-Gooskens (PvdA), De Vries (PvdA), Ten Horn (SP), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), (CDA), Strik (GL), Koffeman (PvdD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

Ministeriële regeling

Artikel 3.87a lid 1 onder b van het Vreemdelingenbesluit 2000 spreekt over een ministeriële regeling van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ter zake van de normering van de vereiste studievoortgang welke zal worden opgenomen in het Voorschrift Vreemdelingen 2000, en zal verwijzen naar de door het onderwijsveld opgestelde en recent gewijzigde Gedragscode. Kan de regering de Kamer informeren over de inhoud van deze ministeriële regeling? De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen zich af of het in het kader van de rechtszekerheid bovendien niet wenselijk is dat de nadere invulling van de verschillende zorgplichten voor referenten, die bovendien een nieuw fenomeen zijn, op een hoger niveau in de regelgeving worden opgenomen dan in het Voorschrift Vreemdelingen?

Rechten onderdanen derde landen

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen zich af op welke wijze de regering bij dit wetsvoorstel de Tampere conclusie nr. 18 heeft betrokken (herhaald in considerans nr. 3 van de gezinsherenigingsrichtlijn), waarin de regeringsleiders van de EU verkondigden dat de rechten van onderdanen van derde landen vergelijkbaar moesten worden met die van EU-burgers?

Terugkeer bij een modern migratiebeleid

Is de regering het met de leden van de **GroenLinks**-fractie eens dat bij een modern migratiebeleid eveneens hoort dat gezinsleden (die afkomstig zijn van buiten de EU) van een Nederlander die zijn hoofdverblijf tijdelijk naar het buitenland verplaatst, op een eenvoudige wijze mee moeten kunnen terugkeren naar Nederland? Momenteel is het zo dat deze gezinsleden, ook al hebben ze jarenlang in Nederland verbleven als gezinsleden van deze Nederlander, bij de tijdelijke verplaatsing naar een land buiten de Europese Unie al hun opgebouwde rechten verliezen en bij terugkeer naar Nederland weer opnieuw een machtiging tot voorlopig verblijf dienen aan te vragen en voor tussentijdse bezoeken ook visumplichtig zijn. Een echtgenoot met een vergunning voor onbepaalde tijd zal na een bepaalde contractperiode (van de Nederlander) in het buitenland, bij terugkeer aan alle eisen van eerste toelating moeten voldoen, inclusief de Wet inburgering buitenland. Bovendien kunnen er problemen ontstaan met het bezoeken van de kinderen in Nederland. Erkent de regering dat dergelijke procedures belastend zijn en niet thuishoren in een tijd van globalisering, waar (tijdelijk) over de grens werken steeds vaker voorkomt? Is de regering met deze leden van mening dat een soepele terugkeerregeling eveneens in het Nederlands belang is, omdat het hiermee voor Nederlanders gemakkelijker wordt om tijdelijk werk in het buitenland te aanvaarden?

Zo ja, is de regering bereid om de regeling die bestaat voor gezinsleden van ambtenaren van de diplomatieke dienst analoog toe te passen op soortgelijke uitzendingen door Nederlanders en hun gezinsleden? De leden wijzen op het bepaalde in VC 2000, deel B1/7.1.3, waar vermeld wordt dat als beleidsregel geldt dat de vreemdeling niet geacht wordt zijn hoofdverblijf buiten Nederland te hebben gevestigd: «b. indien en zo lang hij feitelijk de echtgenoot/partner is van een ambtenaar, bedoeld in artikel 17, eerste lid, of artikel 8, derde of vierde lid, van het reglement van dienst BuZa die uitgezonden is (geweest) naar een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland». Als andere optie suggereren deze leden een mogelijk analoge toepassing van de wedertoe-latingsregeling die geldt voor oud-Nederlanders, zoals uitgewerkt in art. 3.53 Vb.

3. Aanwijzing van een referent

In de memorie van antwoord gaat de minister in op de vragen zijdens de leden van de **CDA**-fractie over de status van de aangewezen referent. Die beschouwing is deze leden niet duidelijk, temeer omdat in het antwoord een begrip wordt geïntroduceerd dat in de wet niet voorkomt: het zich stellen door een werkgever als referent. Uitgangspunt van de wet is een verklaring van de kandidaat-referent dat hij referent wil zijn. Daartoe dient deze een verklaring in. Die verklaring moet worden gezien als een aanvraag, een positieve beslissing daarop kennelijk als een erkenning (zie artikel 2c, eerste lid onder a). De aanwijzing betreft echter een andere rechtsfiguur. Daarbij rijzen vragen als: kan de referent bezwaar aantekenen tegen de aanwijzing? Kan hij – bestuursrechtelijk aangesproken op de zorgplichten – zich verweren door te stellen geen referent te zijn? De verhouding tussen beide vormen van referentschap en met name de rechtspositie van de aangewezen referent is derhalve onduidelijk. Bovendien hebben deze leden de indruk dat de aanwijzing vooral bedoeld was voor de gezinsreferent. Gaarne ontvangen deze leden alsnog de gewenste helderheid.

De regering wil met de aanwijzing een deel van de verantwoordelijkheid verschuiven van de overheid naar de gezinsmigrant. Maar voorziet het toelatingssysteem al niet in deze verantwoordelijkheidsverdeling? Zo is het aan de referent om aan te tonen dat hij aan de toelatingsvoorwaarden voldoet. Dit geldt ook voor het gezinslid bij de aanvraag voor een zelfstandige verblijfsvergunning of een vergunning voor onbepaalde tijd. Kortom, waarop baseert de regering de stelling dat de verantwoordelijkheid in het gezinsherenigingsrecht nu teveel bij de overheid zou liggen?

4. Administratie-, informatie- en zorgplicht

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen zich af of er ook een administratieplicht geldt voor asielstatushouders? Zo ja, op welke wijze wordt er rekening gehouden met hun situatie wanneer zij geen documenten kunnen overleggen? En wat is de ratio achter de informatieplicht nu er geen verblijfsrechtelijke consequenties zijn aan de verbreking van de gezinsband en de asielstatushouders niet aan de inkomenseis hoeven te voldoen?

De regering antwoordt dat het opleggen van een zorgplicht in dit wetsvoorstel niet aan de orde is, maar dat deze in het kader van de Wet Inburgering zal worden geregeld. De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen zich af aan welke sancties de regering denkt bij de regeling van deze zorgplichten? Is het juist dat bij uitzetting naast het verhalen van de kosten van uitzetting op de referent, hem ook een boete zal worden opgelegd?

5. Verblijfsvergunning op grond van medische nood

Met betrekking tot de verblijfsvergunning op grond van medische nood sluit de regering aan bij een verblijfsrecht op grond van een medische behandeling. Op welke wijze worden de houders van een vergunning op grond van een medische behandeling en op grond van medische nood gelijk of verschillend behandeld? Heeft de houder van een vergunning op grond van medische nood bijvoorbeeld recht op bijstand? De leden van de **GroenLinks**-fractie betwijfelen of de aansluiting bij de vergunning op grond van medische behandeling verstandig en wenselijk is. Zij begrijpen dat de vergunning in eerste instantie tijdelijk is, maar daarmee hoeft de toegang tot de arbeidsmarkt toch niet te worden ontzegd? Deze leden

wijzen op de mogelijkheid om een vergunning op humanitaire gronden te verlenen, waarmee wel toegang tot de arbeidsmarkt wordt verkregen. Ook deze wordt verleend voor een niet-tijdelijk doel (zie artikelen 3.5 en 3.48 Ontwerpbesluit modern migratiebeleid, Kamerstukken II, 32 052, nr. 6, bijlage) en wordt bijvoorbeeld ook verleend aan getuige-aangevers van mensenhandel die in principe alleen voor de duur van de strafrechtelijke procedure een vergunning krijgen.

6. Juridische aspecten

6.1 Conformiteit Jurisprudentie Hof van Justitie

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn verheugd dat de regering erkent dat uit het arrest van het Hof van Justitie van 29 april (Commissie/NL) volgt dat de referentstatus niet aan werkgevers van Turkse werknemers en niet aan Turkse werknemers voor hun gezinsleden kan worden opgelegd. De regering geeft hiermee ook aan te erkennen dat de standstill bepaling van Besluit 1/80 ook geldt voor eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden. Erkent de regering hiermee niet tevens dat ook andere aanscherpingen die sinds de jaren tachtig aan Turkse werknemers en hun gezinsleden zijn opgelegd, ongedaan moeten worden gemaakt? Deze leden wijzen in elk geval op de Wet inburgering in het buitenland (Wib) en de (toekomstige) leeftijdseis van 21 jaar. Ook de inkomenseis bedroeg voor een groot deel van deze groep vóór 2004 slechts 70 procent van de echtparennorm van de bijstand.

De regering stelde in de beantwoording dat de gezinsherenigingsrichtlijn niet in de weg staat aan de nieuwe eisen die zij aan de gezinsreferent wil stellen. Toch geeft de richtlijn een limitatieve opsomming van de voorwaarden die lidstaten mogen opleggen aan referenten of hun gezinsleden. De arresten van het Hof over de richtlijn (Parlement tegen Raad en Chakroun) hebben dit onderstreept. De richtlijn strekt zich uit over eerste toelating en het verblijf na toelating, inclusief de procedurele voorwaarden. Ook deze kunnen het recht op gezinshereniging bemoeilijken, zo menen de leden van de **GroenLinks**-fractie. Heeft het Hof in het arrest Sahin niet duidelijk gemaakt dat ook procedurele voorwaarden (in casu leges) de uitoefening van gemeenschapsrechtelijke rechten kunnen beperken? Waar baseert de regering haar stelling op dat de lidstaten ondanks de limitatief opgesomde voorwaarden nog steeds beleidsvrijheid hebben om extra eisen te stellen? De regering beroept zich op artikel 16 lid 4, maar deze bepaling spreekt over specifieke controles. Meent de regering dat algemene en voor alle gevallen geldende controleregels hiertoe behoren?

De voorwaarden die de regering wil opleggen aan de gezinsreferenten bestaan niet ten aanzien van EU-burgers die een beroep kunnen doen op het vrij verkeer. Het Hof heeft in het arrest Chakroun op enkele punten de richtlijn analoog aan zijn rechtspraak inzake gezinsleden van EU-burgers uitgelegd. Op welke wijze meent de regering dit onderscheid te kunnen rechtvaardigen? Is er niet tevens effectief toezicht op de familieleden van EU-burgers terwijl deze voorgestelde voorwaarden niet van toepassing zijn? Zijn er andere lidstaten waar een dergelijk toezicht op basis van een referentenstatus wordt uitgeoefend op de gezinsleden en hun verblijfsrecht?

6.2 Conformiteit Europees Recht

Verschil in rechtspositie

Gezinsleden die met een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) in het kader van gezinshereniging naar Nederland reizen, komen niet meer in aanmerking voor een volwaardige behandeling van hun asielverzoek. Volgens de regering komt deze consequentie voor rekening van de

gezinsleden zelf, omdat ze kiezen voor een reguliere vergunning. Kan de regering aan de leden van de **GroenLinks**-fractie uitleggen op welke andere manier deze gezinsleden naar Nederland hadden kunnen reizen, indien zij bijvoorbeeld vanwege hun nationaliteit of het verstrijken van het nareiscriterium niet voor de afgeleide asielstatus in aanmerking komen? Zou een mogelijke tegenwerping van een afwijzingsgrond, bijvoorbeeld als bescherming in een ander land mogelijk is, niet in een individuele beoordeling thuishoren? De imperatieve bepaling van artikel 30 eerste lid onder b Vw maakt dit onmogelijk. De regering stelt dat er geen strijd is met artikel 6 lid 2 en artikel 25 lid 2 onder b van de procedurerichtlijn omdat de verblijfsvergunning van de gezinsleden de rechten biedt die in de kwalificatierichtlijn zijn omschreven. Artikel 25 lid 2 onder b stelt echter als eis dat de status net zoveel rechten biedt als de asielstatus. Er zijn echter belangrijke verschillen, zoals de grotere afhankelijkheid van de echtgenoot gedurende vijf jaar (bij een asielstatus heeft verbreking van de gezinsband geen verblijfsrechtelijke gevolgen) en het feit dat zij niet meetellen voor de huisvestingtaakstelling. Vooral bij de hereniging van een ouder met een minderjarige vluchteling levert dit grote problemen op, zo stellen deze leden. Is de automatische afwijzing, gelet op deze rechtspositionele verschillen, daarom niet een schending van het recht op asiel en de procedurerichtlijn?

Eisen gezinshereniging

Medio vorig jaar heeft de regering de eis van de feitelijke gezinsband in artikel 29 lid 1 onder e en f, een nadere invulling gegeven ter bestrijding van fraude en misbruik van de toelatingsregels door gezinsleden van bepaalde groepen asielstatushouders. De gezinsband wordt nu geacht te zijn verbroken als het biologische kind duurzaam in een ander gezin is opgenomen en de hoofdpersoon niet meer is belast met het gezag, of als hij niet meer voorziet in de kosten en de opvoeding. In de praktijk blijkt de verbroken gezinsband al te worden tegengeworpen als de gezinsleden voor hun reis naar Nederland slechts voor een aantal maanden van elkaar gescheiden leefden. Van pleegkinderen die na het vertrek van de asielstatushouder uit het herkomstland in een ander gezin zijn opgenomen, wordt voortaan in elk geval aangenomen dat de feitelijke gezinsband is verbroken. Het criterium van duurzame opnemings in een ander gezin voor de aanname van een verbroken gezinsband is bij de reguliere toelating in 2006 afgeschaft als gevolg van jurisprudentie over de gezinsherenigingsrichtlijn en over artikel 8 EVRM. De argumenten voor de onverenigbaarheid van de feitelijke gezinsband met de richtlijn en artikel 8 EVRM gelden echter evenzeer voor de gezinshereniging van gezinsleden met vluchtelingen. Punt 9 van de considerans stelt expliciet dat leden van het kerngezin «steeds» recht hebben op gezinshereniging, wat geen ruimte geeft voor nadere criteria met betrekking tot deze gezinsleden. Artikel 16 lid 1 sub b geeft weliswaar ruimte voor afwijzing of intrekking als er geen werkelijk gezinsleven (meer) is, maar dit autonome begrip kan niet in de nationale regelgeving (strikt) worden ingevuld. Dat de jurisprudentie over artikel 8 EVRM het eisen van de feitelijke gezinsband niet toelaat, impliceert al dat de richtlijn hier geen ruimte voor biedt. Voor gezinsleden van vluchtelingen klemt dit nog des te meer, omdat de richtlijn lidstaten opdraagt voor hen gunstiger regels te hanteren, juist vanwege hun precaire situatie in het herkomstland (zie considerans punt 8). Hoe meent de regering deze beleidswijziging te verantwoorden in het licht van de gezinsherenigingsrichtlijn en artikel 8 EVRM?

7. Zelfregulering en handhaving

Verhouding zelfregulering en handhaving IND

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen zich af of het door de regering voorgestelde systeem van erkende referenten met betrekking tot onderwijsinstellingen niet zal leiden tot verstoring van de verhouding tussen zelfregulering en wetgeving. Het is de vraag of de wijze waarop de IND zal gaan handhaven, de zelfregulering niet zal aantasten of wellicht ondermijnen. Deze leden gaan ervan uit dat dit geenszins de bedoeling is van de regering. De gedragscode dient tenslotte ook het belang van de Nederlandse overheid. Uit de «Evaluatie gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs» van april vorig jaar, uitgevoerd door ITS van de Radboud Universiteit, blijkt dat de code heeft bewezen te werken naar tevredenheid van zowel instellingen als overheid. De Inspectie van het Onderwijs heeft de meerwaarde van de gedragscode onlangs expliciet erkend, en ook in de toelichting bij het ontwerp Vreemdelingenbesluit is te lezen dat «de gedragscode naar de mening van de regering een adequate invulling geeft aan de zorgplichten van de onderwijsinstelling jegens de buitenlandse student en tevens voorziet in toezicht op de naleving daarvan, waarop het overheidstoezicht kan worden afgestemd». Het komt er dus op aan deze adequate invulling door de gedragscode niet teloor te laten gaan, zo constateren deze leden. De IND erkent de referenten die in het register van de code zijn opgenomen. De IND gaat over tot handhaving zodra zij hun wettelijke administratie-, informatie- en zorgplichten niet naleven, wat kan uitmonden in een schorsing of intrekking van de erkenning als referent. Een dergelijke procedure interfereert met de toezichthoudende taak van de Landelijke Commissie (LC). Hoe kijkt de regering aan tegen de overlap van het toezicht op instellingen door de LC waar het gaat om bepalingen uit de Gedragscode, en het toezicht door de IND op referenten waar het gaat om bepalingen uit dit wetsvoorstel? Wil de regering er op aandringen dat er tussen de LC en de IND afspraken worden gemaakt ter zake van de beide toezichthoudende taken, temeer daar de ervaringen in het verleden het succes van het toezicht door de LC en van de zelfregie door het veld hebben aangetoond?

Registers

Schorsing en intrekking om andere redenen dan schrapping uit het register van de code, zullen verschillen gaan opleveren tussen het register van de code en het register van referenten. De regering heeft geantwoord dat geen probleem te vinden omdat beide registers andere doelen dienen. Waarom wordt de eenduidige koppeling die er thans bestaat tussen het register van de code en het (kunnen) sluiten van convenanten met de IND losgelaten, vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie zich af? Wat is de meerwaarde van het in stand laten van twee registers die beide (mede) zien op hetzelfde doel maar verschillende gegevens bevatten? Hoe waardeert de regering de kritiek vanuit het veld dat de (succesvol gebleken) zelfregulering wordt aangetast door het overnemen van de handhaving op verschillende onderwerpen van de LC? Welke waarborgen bouwt de regering in om te voorkomen dat zittende buitenlandse studenten in negatieve zin gevolgen ondervinden van de schorsing of intrekking van de erkenning als referent door de IND? Zou ook een dergelijke mogelijke situatie voor de regering geen aanleiding vormen om met de LC, die door het veld is ingesteld als toezichthoudend orgaan, afspraken te maken ter zake van het toezicht?

Eisen onderwijskwaliteit

De regering antwoordt in de memorie van antwoord dat er geen ongepaste onderwijskundige eisen worden gesteld, daarbij verwijzend naar de verantwoordelijkheid van de instelling en de bepalingen in de

Gedragscode. Toch krijgen de leden van de **GroenLinks**-fractie de indruk dat het ministerie van Justitie wel degelijk op de stoel van het onderwijs dreigt terecht te komen. Kan de regering precies aangeven welke onderwerpen die zien op onderwijskwaliteit zij in de voorgestelde regelgeving in vreemdelingrechtelijke zin gaat beoordelen en sanctioneren? Deelt u de kritiek vanuit het veld dat de regering door het in dit wetsvoorstel overnemen van verschillende bepalingen uit de Gedragscode, zoals de informatie- en administratieverplichting van de referent, rechtstreeks de zelfregulering door het veld aantast? Waarom wil de regering zich bij de uitvoering (en handhaving) van zijn beleid ook een oordeel vormen over aspecten van onderwijskwaliteit? Is het bovendien niet zo dat reeds door ondertekening van de Gedragscode, de onderwijsinstellingen zich tot naleving van de bepalingen (informatievoorziening, taaleis, agenten etc.) in de Gedragscode verplichten?

De leden van de vaste commissie voor Justitie zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Kim van Dooren