

Vergaderjaar 2012–2013

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1630

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2013

Op 12 maart 2012 heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) zijn advies «Recht op menswaardig bestaan» aangeboden¹. In dit advies heeft de ACVZ onderzocht of er spanningen zijn tussen het nationale beleid en de lokale praktijk en tussen het nationale beleid en internationale verplichtingen op het gebied van mensenrechten, voor zover deze betrekking hebben op het bieden van opvang en bijstand aan niet rechtmatig verblijvende en niet rechthebbende vreemdelingen. Daarbij is ook gekeken naar het beleid en de praktijk in Frankrijk, België en Denemarken. Gezien de demissionaire status van het toenmalige kabinet was de reactie op het ACVZ-advies uitgesteld. Daarom ontvangt u alsnog mijn reactie op dit advies.

Het wel of niet opvang verlenen aan niet rechtmatig verblijvende en niet rechthebbende vreemdelingen door gemeenten dan wel Rijk staat volop in de belangstelling. Het beleid in Nederland aangaande het aanbieden van voorzieningen aan uitgeprocedeerde vreemdelingen bevat een goede balans tussen de individuele behoeften van een uitgeprocedeerde vreemdeling enerzijds en de verantwoordelijkheid van deze uitgeprocedeerde vreemdeling voor zijn vertrek anderzijds. Ik stel vast dat met deze gebalanceerde aanpak grotendeels tegemoet wordt gekomen aan de uitgangspunten van de specifieke aanbevelingen die de ACVZ doet in zijn advies. Hierin verdergaan acht ik onwenselijk omdat dit de betekenis van de eigen verantwoordelijkheid van de vreemdeling voor zijn vertrek zou uithollen. De afgelopen jaren zijn verschillende maatregelen genomen, bijvoorbeeld in de vorm van terugkeerprojecten, om uitgeprocedeerde vreemdelingen positief te stimuleren om te vertrekken. Maar soms zal het nodig zijn om vreemdelingen ook te wijzen op de gevolgen van hun handelen als ze niet werken aan vertrek en daar hoort bij dat de overheid dan geen onderdak (meer) aanbiedt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Onderstaand zal ik nader ingaan op de vier specifieke aanbevelingen die de ACVZ doet in zijn advies. Ik stel vast dat de ACVZ er voor heeft gekozen om bij de beantwoording van de vragen de situatie in Nederland te vergelijken met de situatie in drie andere Europese landen. Hoewel ik begrip heb voor de behoefte om de Nederlandse situatie te vergelijken met andere Europese landen, is dat zeker voor het vreemdelingenrecht niet eenvoudig.

De keuzes die de verschillende landen hebben gemaakt in de opvang en voorzieningen zijn sterk afhankelijk van het eigen (wettelijk) systeem en daarom onderling lastig te vergelijken. Zo kent Nederland het wettelijk koppelingsbeginsel (artikel 10 Vreemdelingenwet) wat deze andere landen niet of in mindere mate kennen en is bijvoorbeeld in België en Denemarken de verantwoordelijkheid voor het bieden van voorzieningen op een lager (decentraler) niveau belegd dan in Nederland.

1. Opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen die meewerken aan vertrek

In de eerste aanbeveling adviseert de commissie de opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen die meewerken aan hun vertrek te continueren, ook als zij er niet in slagen dat vertrek binnen de wettelijke vertrektermijn te realiseren.

De opvang in een asielzoekerscentrum (azc) is bedoeld voor asielzoekers die nog in afwachting zijn van een beslissing op hun asielaanvraag door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of in voorkomende gevallen de rechter in beroep. Als vervolgens na een zorgvuldige beoordeling van de asielaanvraag is besloten dat een vreemdeling geen bescherming in Nederland nodig heeft, is het aan deze vreemdeling om zijn vertrek uit Nederland te organiseren. Uitgangspunt van het Nederlandse vreemdelingenbeleid is dat vreemdelingen zelf verantwoordelijk zijn om hun vertrek uit Nederland te realiseren.

Vreemdelingen die willen terugkeren, kunnen in beginsel ook terug want er is mij op dit moment geen land bekend dat structureel niet de volkenrechtelijke verplichting naleeft om eigen onderdanen die vrijwillig wensen terug te keren, terug te nemen. Als een vreemdeling ondanks zijn terugkeerinspanningen er buiten zijn schuld toch niet in slaagt om terug te keren, kan hij mogelijk in aanmerking komen voor een buitenschuldvergunning. In dit verband heb ik uw Kamer gemeld dat vreemdelingen waarvan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) de IND positief heeft geadviseerd om een verblijfsvergunning te verlenen in het kader van buitenschuld, opvang wordt aangeboden.²

De vreemdeling beschikt over een wettelijke vertrektermijn van 28 dagen om zijn vertrek uit Nederland te organiseren. Gedurende deze termijn krijgt de vreemdeling opvang in het azc waar hij tot dan toe verbleef. Deze termijn is bewust beperkt om de vreemdeling tot actie te manen. Als iemand niet in aanmerking komt voor bescherming in Nederland, is terugkeer de enige optie en dan moet het handelen daarop gericht zijn. Daarbij wordt de vreemdeling verschillende hulpmiddelen geboden om het vertrek te organiseren. Om een nieuwe start te maken in het land van herkomst, wordt uitgebreide ondersteuning bij zelfstandige terugkeer geboden door de (DT&V), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of ngo's. De vreemdeling blijft echter steeds zelf verantwoordelijk voor het vertrek.

² Kamerstukken II 2012–2013, 29 344, nr. 106

Na het verstrijken van de wettelijke vertrektermijn heeft de vreemdeling geen recht op opvang meer. Dit betekent niet dat een vreemdeling automatisch geen dak boven het hoofd meer zal hebben. De DT&V bekijkt wat de mogelijkheden zijn. Hierbij bestaat ook aandacht voor bijzondere omstandigheden, zoals de medische situatie van de vreemdeling.

Vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op opvang, maar waarbij naar verwachting van de DT&V binnen 12 weken de terugkeer kan worden gerealiseerd, wordt een vrijheidsbeperkende maatregel (inclusief onderdak) opgelegd in de vrijheidsbeperkende locatie in Ter Apel. Dat de terugkeer binnen 12 weken kan worden gerealiseerd, impliceert onder meer dat de vreemdeling daadwerkelijk aan zijn vertrek werkt. Voor wie niet daadwerkelijk werkt aan zijn vertrek uit Nederland, zal beëindiging van de voorzieningen, eventueel gekoppeld aan vreemdelingenbewaring, op enig moment aan de orde zijn.

Bovenstaande werkwijze plaatst de vreemdeling centraal, laat de vreemdeling zelf keuzes maken en maakt de vreemdeling – in de woorden van het advies van de ACVZ – zelf verantwoordelijk voor zijn eigen handelen en zijn keuzes. Daarbij kan hij in elke stap van het terugkeerproces worden bijgestaan door de DT&V die samen met de vreemdeling bekijkt wat de drempels zijn om terug te keren en wat er moet gebeuren om deze drempels weg te nemen. Hiermee wordt aangesloten bij de gedachte achter de aanbeveling van de ACVZ. In tegenstelling tot de aanbeveling vind ik het echter onwenselijk om de geboden opvang of onderdak niet te koppelen aan een vooraf bepaalde termijn. Dat zou elke stimulans bij de vreemdeling wegnemen om snel aan de slag te gaan met het organiseren van zijn vertrek. Een geloofwaardig toelatingsbeleid vereist een consequent handhavingsbeleid. Consequente handhaving betekent ook strikt omgaan met het recht op opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen in het vertrekproces. Vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor bescherming in Nederland, moeten voldoen aan hun vertrekplicht en Nederland verlaten.

2. Recht doen aan Europese en internationale verplichtingen

De ACVZ adviseert om bij verzoeken om voorzieningen consequent recht te doen aan Europese en internationale verplichtingen en opvang en andere voorzieningen te bieden aan kwetsbare personen (uitgeprocedeerde vreemdelingen met medische problematiek en uitgeprocedeerde gezinnen). De Adviescommissie is van mening dat de in Nederland toepasselijke wet- en regelgeving op zichzelf niet strijdig is met Europese en internationale verplichtingen, maar meent dat de uitvoeringspraktijk wel op gespannen voet zou staan met deze verplichtingen. Op grond van internationale verplichtingen moet volgens de ACVZ opvang en andere voorzieningen worden geboden aan kwetsbare personen. In het bijzonder wijst de ACVZ erop dat elke aanvraag tot voorzieningen in behandeling moet worden genomen zodat steeds een individuele belangenafweging kan plaatsvinden.

Ik wil allereerst benadrukken dat de bepalingen van Europees en internationaal recht die directe werking hebben in de Nederlandse rechtsorde bij de beoordeling van een individueel verzoek worden meegenomen. De vraag of een verdragsbepaling rechtstreeks in de Nederlandse rechtsorde (door)werkt, wordt bekeken aan de hand van de maatstaf die de Hoge Raad heeft opgenomen in het arrest van 30 mei 1986, NJ 1986/688. Van belang hierbij is de vraag of de verdragsbepaling in kwestie de Nederlandse wetgever verplicht tot het treffen van een nationale regeling met bepaalde inhoud of strekking, of dat deze van dien aard is dat de bepaling in de nationale rechtsorde zonder meer als

objectief recht kan functioneren. Van de door de ACVZ genoemde bepalingen van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind en het Europees Sociaal Handvest staat rechtstreekse werking in Nederland niet vast.

Dat volgens de ACVZ bepaalde kwetsbare groepen uitgeprocedeerde vreemdelingen opvang of andere voorzieningen moet worden geboden is, weliswaar onder bepaalde voorwaarden, staande praktijk. Medisch noodzakelijke zorg is voor eenieder, dus ook voor niet rechtmatig verblijvende vreemdelingen, beschikbaar. Voor zover de medische situatie van dien aard is dat hierdoor het vertrek tijdelijk wordt belemmerd, kan de vreemdeling uitstel van vertrek vragen (artikel 64 Vreemdelingenwet) waaraan bij toekenning recht op opvang is gekoppeld. Verder kunnen vreemdelingen met medische problemen, onder voorwaarden, in aanmerking komen voor opvang in afwachting van een beslissing op de aanvraag om een verblijfsvergunning op grond van medische behandeling of een beroep op artikel 64 Vreemdelingenwet zodat zij niet op straat moeten verblijven. Op de situatie van uitgeprocedeerde gezinnen met kinderen ga ik hieronder nader in.

Verder beveelt de ACVZ aan om in beschikkingen een overweging over de individuele belangenafweging op te nemen. Aangenomen wordt dat de ACVZ hier doelt op de beschikkingen van de IND die weliswaar zien op de toelatingsaanvraag, maar gelet op het meeromvattende karakter onder meer ook tot gevolg hebben dat de opvang wordt beëindigd. Zoals ook onder 1 is toegelicht is echter in het beleid geborgd dat iemand niet op straat terecht hoeft te komen, zodat deze individuele belangenafweging geen meerwaarde heeft.

3. Minderjarige vreemdelingen hebben onder alle omstandigheden recht op opvang

De derde aanbeveling van de ACVZ is om in de regelgeving op te nemen dat minderjarige vreemdelingen onder alle omstandigheden recht op opvang hebben. Aan deze aanbeveling wordt al tegemoet gekomen.

Minderjarige vreemdelingen (en hun eventuele gezinsleden) hebben recht op opvang zolang de asielprocedure loopt.

Aan uitgeprocedeerde alleenstaande minderjarige vreemdelingen wordt in de nationale regelgeving (Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen) het recht verleend om tot aan hun meerderjarigheid in de opvang te verblijven. Illegaal aangetroffen alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden in een Justitiële Jeugdinstelling geplaatst of krijgen opvang bij het Centraal Orgaan Opvang van Asielzoekers (COA), dan wel in een pleeggezin.

Voor wat betreft uitgeprocedeerde minderjarigen die in gezinsverband leven, heeft de Hoge Raad op 21 september 2012 een uitspraak gedaan die betekent dat de op basis van een eerdere uitspraak van het Gerechtshof Den Haag (11 januari 2011) aan gezinnen met minderjarige kinderen verleend onderdak in de gezinslocaties wordt voortgezet. Over dit arrest bent u geïnformeerd bij brief van 24 oktober 2012.³ Uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen die in de reguliere opvang van het COA verblijven, worden geplaatst in een gezinslocatie indien het vertrek niet binnen de wettelijke vertrektermijn van 28 dagen is gerealiseerd. Continuïteit van medische zorg en onderwijs wordt door het COA

³ Kamerstukken II 2012–2013, 19 637, nr. 1587

gefaciliteerd. Het indienen van een herhaalde toelatingsaanvraag (asiel of regulier) verzet zich niet tegen het plaatsen in een gezinslocatie.

De Hoge Raad voorziet in genoemde uitspraak in een rechtsplicht voor de Staat bij het in gebreke blijven van de ouders om te voorzien in de zorg voor hun minderjarige kinderen. Het arrest van de Hoge Raad ziet op alle minderjarige vreemdelingen die zich op het grondgebied van de Staat bevinden, geen onderdak hebben en voor wie bij gebrek aan van Rijkswegge verstrekt onderdak een humanitaire noodsituatie ontstaat, ook daar waar het gaat om minderjarige vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel die nog geen opvang of onderdak kregen van de overheid.

Bovenstaande betekent dat het reeds op basis van de uitspraak van het Gerechtshof bestaande beleid is uitgebreid. Gezinnen met minderjarige kinderen die geen opvang/onderdak van Rijkswegge hebben en zich melden ter verkrijging van opvang, al dan niet in het kader van een toelatingsprocedure, wordt in beginsel geen structureel onderdak verleend in een gezinslocatie tenzij bij gebrek aan onderdak van Rijkswegge een humanitaire noodsituatie ontstaat. Het daadwerkelijk werken aan vertrek vormt in dit geval geen element in de beoordeling of onderdak moet worden geboden. De beoordeling of een humanitaire noodsituatie ontstaat, gebeurt door de DT&V. Doorslaggevend bij deze beoordeling is of een gezin al dan niet op straat terecht komt dan wel de nacht op straat moet doorbrengen bij het achterwege blijven van onderdak dat door de overheid wordt aangeboden. Bij deze afweging is het van belang om te bezien hoe een gezin voorafgaand aan de vraag om onderdak in het levensonderhoud heeft voorzien.

Uit bovenstaande blijkt dat er in Nederland van Rijkswegge zorg voor wordt gedragen dat (gezinnen met) minderjarige kinderen niet in een humanitaire noodsituatie terecht komen en van een vorm van onderdak verstoken blijven.

4. Koppelingswet niet van toepassing op minderjarige vreemdelingen

De laatste aanbeveling van de ACVZ betreft die om in de Vreemdelingenwet 2000 op te nemen dat de Koppelingswet niet van toepassing is op minderjarige vreemdelingen.

Het koppelingsbeginsel houdt in dat vergunningen en verstrekkingen van overheidswege aan vreemdelingen in Nederland worden gekoppeld aan de rechtmatigheid van hun verblijf. Dat heeft onder meer tot gevolg dat sociale verzekeringsuitkeringen niet worden verstrekt aan vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven. Het gaat dan bijvoorbeeld om een bijstandsuitkering of kinderbijslag.

Voor minderjarige vreemdelingen is een uitzondering op het koppelingsbeginsel gemaakt met betrekking tot het recht op onderwijs. Elke minderjarige vreemdeling heeft recht op onderwijs, ongeacht zijn verblijfstatus. Bij brief van 8 december 2012 jl.⁴ is toegezegd dat het daarbij ook mogelijk wordt gemaakt om onder voorwaarden stage te volgen in het kader van de Beroepsopleidende leergang in het Mbo-onderwijs. Daarnaast hebben minderjarige illegale vreemdelingen, net als elke illegale vreemdeling, recht op medisch noodzakelijke zorg. Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen of minderjarige vreemdelingen die met hun ouders (of verzorgers) niet rechtmatig in Nederland verblijven, acht ik verdergaande uitzonderingen onnodig.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 32 144, nr. 21.

Er wordt uitgeprocedeerde minderjarige vreemdelingen onderdak en voorzieningen aangeboden totdat het vertrek uit Nederland is gerealiseerd. Daarnaast vind ik verdergaande uitzonderingen op het koppelingsbeginsel ook onwenselijk. Het is de verantwoordelijkheid van de ouder of verzorger van de minderjarige om te werken aan het vertrek uit Nederland. Daarbij past het niet dat een minderjarige rechten krijgt die uitsluitend gebaseerd zijn op zijn leeftijd en weer vervallen als hij meerderjarig wordt.

Het koppelingsbeginsel is een bewuste keuze. De gedachte hierachter is dat het algemene vreemdelingenbeleid gericht moet zijn op het ontmoedigen van illegaal verblijf hier te lande. Voorkomen moet worden dat de overheid wederrechtelijk verblijf faciliteert door illegale vreemdelingen in staat te stellen om verstrekkingen en uitkeringen te kunnen krijgen zonder een toets op de rechtmatigheid van hun verblijf. Dat zou zich ook niet verhouden met de vertrekplicht die op de vreemdeling rust. Voorts moet voorkomen worden dat uitgeprocedeerde vreemdelingen een schijn van volkomen legaliteit kunnen verwerven.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven