



Nederlands nationaal contactpunt voor
het Europees migratienetwerk (EMN)

EMN-studie

Niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming in Nederland

April 2010



Immigratie- en Naturalisatiedienst

Het doel van het Europees Migratienetwerk (EMN) is om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van de communautaire instellingen en van de autoriteiten en instellingen van de lidstaten op het gebied van migratie en asiel door ter ondersteuning van de beleidsvorming op deze gebieden in de Europese Unie actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie te verstrekken. Het EMN heeft ook tot taak het publiek over deze onderwerpen voor te lichten.

Het migratienetwerk is een initiatief van de Europese Commissie en vindt zijn rechtsbasis in Raadsbeschikking 2008/381/EG van 14 mei 2008. Het bestaat naast de Commissie uit door de lidstaten aangewezen nationale contactpunten (NCP). De NCP's onderhouden een nationaal netwerk.

Contact

IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)

NL EMN NCP

Postbus 5800

2280 HV Rijswijk

Tel: 070 779 4897

Fax: 070 779 4397

E-mail: emn@ind.minjus.nl

Niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming in Nederland

April 2010

Immigratie- en naturalisatiedienst (IND),

Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB),

IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)

Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees Migratienetwerk (EMN)

Managementsamenvatting

Dit rapport biedt een overzicht van alle niet binnen de EU geharmoniseerde vormen van bescherming voor asielzoekers in de Nederlandse wet- en regelgeving. Op basis van dit rapport en soortgelijke rapporten uitgebracht door de overige EU-lidstaten stelt het Europees Migratienetwerk (EMN) een vergelijkend 'Europees' rapport op.

Hoofdstuk 2 behandelt de implementatie van de internationale bescherming in de Nederlandse wet- en regelgeving, en alle vormen van aanvullende nationale bescherming.

Door middel van de zogenaamde Kwalificatierichtlijn zijn twee beschermingsstatussen binnen de EU geharmoniseerd: de Vluchtelingenstatus en de subsidiaire-beschermingsstatus. De Vluchtelingenstatus biedt bescherming aan vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève, de subsidiaire-beschermingsstatus biedt bescherming aan degenen die bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico lopen op ernstige schade.

Deze vormen van bescherming zijn neergelegd in artikel 29 onder a en b van de Vreemdelingenwet (Vw), al heeft er enige discussie bestaan of artikel 29b Vw wel precies de subsidiaire bescherming biedt waarvan in de Kwalificatierichtlijn sprake is. Daarnaast bevat artikel 29 Vw nog vier aanvullende, nationale gronden voor verlening van een asielvergunning: de c-grond (het zogenaamde traumatabeleid), de d-grond (het categoriale beschermingsbeleid), de e-grond (nareizende gezinsleden in engere zin) en de f-grond (nareizende gezinsleden in ruimere zin).

Bovendien kent het Nederlandse vreemdelingenbeleid een aantal verblijfsvergunningen regulier, die weliswaar buiten het asieldomain vallen, maar die eveneens een aanvullende vorm van niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming bieden aan asielzoekers van wie het asielverzoek is afgewezen. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet alleen om bescherming in de asiel-gerelateerde zin van het woord. Dat wil zeggen dat het niet alleen gaat om bescherming tegen gevaren die de asielzoeker zou lopen in het land van herkomst, maar ook om bescherming in een ruimere zin van het woord.

Deels kunnen deze verblijfsvergunningen ambtshalve worden verleend: hetzij voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling, hetzij voor verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Ook een aantal verblijfsvergunningen regulier, die niet ambtshalve kunnen worden verleend, maar waarvoor een aanvraag moet worden ingediend, kunnen een aanvullende vorm van nationale bescherming bieden aan bepaalde categorieën vreemdelingen van wie de het asielverzoek niet wordt gehonoreerd. Het gaat hierbij om verblijf onder de beperking medische behandeling, of in het verlengde daarvan medische noodsituatie. Een speciaal geval is de discretionaire bevoegdheid tot het verlenen van een verblijfsvergunning.

Voor alle niet binnen de EU geharmoniseerde beschermingsstatussen brengt hoofdstuk 3 de gevolgde procedures en de aan de verschillende statussen verbonden rechten in kaart. Nederland kent op asielgebied het één-statusstelsel, wat inhoudt dat aan alle asielvergunningen, op welke grond ook verleend, dezelfde rechten zijn verbonden. In het algemeen zijn deze rechten sterker dan die, waarmee de verschillende verblijfsvergunningen regulier gepaard gaan. Ook onderling bieden de verschillende verblijfsvergunningen regulier niet altijd dezelfde rechten.

Uit het statistisch overzicht in hoofdstuk 4 blijkt onder meer dat verdragsvluchtelingen nog geen 10% van alle asielstatushouders uitmaken. Het merendeel van de verleende asielvergunningen betreft subsidiaire bescherming in de zin van de Kwalificatierichtlijn, dan wel categoriale bescherming.

Het lijkt erop dat ook binnen de EU een steeds toenemend percentage statussen wordt toegekend voor subsidiaire bescherming of nationale vormen van bescherming. Het aandeel positieve beslissingen op grond van het Verdrag van Genève (waarbij de aanvrager als vluchteling wordt erkend) is sinds 2003 niet substantieel gewijzigd, terwijl het percentage positieve beslissingen waarbij subsidiaire of andere vormen van bescherming werd verleend in deze jaren meer dan verdrievoudigd is. Het is daarom met het oog op het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) van belang om speciale aandacht te besteden aan subsidiaire en andere vormen van bescherming, en de mogelijkheid te onderzoeken om de nationale soorten beschermingsstatus die momenteel niet onder het bestel van internationale bescherming van de EU vallen, op één lijn te brengen. De vergelijkende studie waarvan dit rapport over

de niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming in Nederland onderdeel uitmaakt, kan hieraan bijdragen.

Eind 2009 heeft het kabinet voornemens kenbaar gemaakt om twee niet-geharmoniseerde vormen van bescherming af te schaffen, namelijk de vergunning voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en het categoriale beschermingsbeleid. De staatssecretaris van Justitie motiveert deze voornemens onder meer met het oog op verdergaande harmonisering van het Europese asiel- en migratiebeleid. De eerste aanzetten tot het debat hierover maken de kern uit van hoofdstuk 5, over de nationale opvattingen over het bieden van bescherming. De behandeling van de voorstellen in de Tweede Kamer is aangehouden na de val van het kabinet op 20 februari 2010.

Hoofdstuk 6 trekt een aantal conclusies:

- Niet alleen bestaat in Nederland een grote verscheidenheid aan nationale, niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming. Ook de procedures lopen uiteen en de aan de verschillende statussen verbonden rechten verschillen aanzienlijk. De asielstatus biedt de sterkste rechten.
- Over de in dit rapport behandelde verblijfsvergunningen regulier zijn weinig relevante statistische gegevens beschikbaar. Uit de asielcijfers blijkt dat verdragsvluchtelingen nog geen 10% van alle asielstatushouders uitmaken. Het merendeel van de verleende asielvergunningen betreft internationale subsidiaire bescherming dan wel nationale categoriale bescherming.
- De voorgenomen afschaffing van de AMV-vergunning en het categoriale beschermingsbeleid heeft meteen al tot kritiek vanuit het maatschappelijk middenveld geleid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding: doel en methodologie	9
1.1. Doel	9
1.2. Methodologie	12
2. Beschermingsstatussen verleend in Nederland	15
2.1 EU-statussen vallend onder de definities van Richtlijnen 2001/55/EG en 2004/83/EG	15
2.1.1 Implementatie van Richtlijn 2001/55/EG	15
2.1.2 Implementatie van Richtlijn 2004/83/EG	16
2.2 Nationale statussen niet vallend onder de definities van Richtlijnen 2001/55/EG en 2004/83/EG	19
2.2.1 Nationale gronden voor verlening van een asielvergunning	19
2.2.2 Ambtshalve verlening van een reguliere vergunning	24
2.2.3 Reguliere vergunningen waarvoor een aanvraag moet worden ingediend	27
3. Gevolgde procedures en verleende rechten	33
3.1 Gevolgde procedures	33
3.1.1. Asielprocedures	33
3.1.2. Reguliere procedures	37
3.2. Verleende rechten	42
3.2.1. Rechten, verbonden aan een asielvergunning	42
3.2.2. Rechten, verbonden aan de verblijfsvergunningen regulier	44
3.2.3. Relatie van de verleende rechten tot de richtlijn langdurig ingezetenen.	47
4. Statistische gegevens over bescherming	49
4.1 Asiel	49
4.2 Regulier	53
5. Nationale opvattingen over het bieden van bescherming	55
5.1 Maatschappelijke debatten in de periode 2004-2009	55
5.2 Maatschappelijke debatten rond de jaarwisseling 2009-2010	56
6. Conclusies	59
Bibliografie	61

1. Inleiding: doel en methodologie

Dit rapport is geschreven in opdracht van het Europees Migratienetwerk (EMN). In het EMN, dat is opgericht op initiatief van de Europese Commissie, wordt informatie over migratie en asiel verzameld en geanalyseerd (onder andere maatschappelijke debatten, wetenschappelijk onderzoek, statistieken, beleid en jurisprudentie). Op de bijeenkomst van 10 oktober 2008 heeft de Stuurgroep van het EMN het onderwerp van de twee door het EMN te verrichten themastudies in 2009 vastgesteld. 'The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses' is een van deze beide onderwerpen. Ieder nationaal contactpunt (NCP) van het EMN stelt in dit kader een nationaal rapport op, gebaseerd op de meest recente gegevens. Als nationaal contactpunt voor het EMN in Nederland is het Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) van de Stafdirectie Uitvoeringsbeleid van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verantwoordelijk voor het Nederlandse rapport. Op basis van dit rapport en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten stelt het EMN een vergelijkend 'Europees' rapport op.

1.1. Doel

De doelstelling van dit rapport is om een analyse te geven van de Nederlandse nationale praktijk wat betreft het verlenen van beschermingsstatussen die niet binnen de EU geharmoniseerd zijn.

Twee beschermingsstatussen zijn wel binnen de EU geharmoniseerd: de vluchtelingenstatus en de subsidiaire-beschermingsstatus. Deze zijn gedefinieerd in Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning 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 2004, L 304/12) (hierna: Kwalificatierichtlijn).¹

De Kwalificatierichtlijn behandelt dus twee vormen van internationale bescherming. De vluchtelingenstatus komt overeen met de bescherming die wordt geboden onder het Vluchtelingenverdrag. Voor de subsidiaire-beschermingsstatus kan een persoon in aanmerking komen wanneer hij niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus, maar er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij bij terugkeer een reëel risico zou lopen op 'ernstige schade'.

Een aanvullende vorm van binnen de EU geharmoniseerde bescherming is neergelegd in Richtlijn 2001/55/EG.² Deze richtlijn betreft de minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

De Nederlandse nationale bescherming omvat alle andere beschermingsstatussen.

Het gaat hierbij nadrukkelijk niet alleen om bescherming in de asiel-gerelateerde zin van het woord. Dat wil zeggen dat het niet alleen gaat om bescherming tegen gevaren die de asielzoeker zou lopen in het land van herkomst, maar ook om bescherming in een ruimere zin van het woord.

Daarom komen in deze rapportage niet alleen de verschillende gronden voor verlening van een verblijfsvergunning asiel aan bod, die alle wel degelijk te maken hebben met de situatie in het land van herkomst, maar ook een aantal verblijfsvergunningen regulier. De hieraan verbonden verblijfsstatussen bieden bescherming aan minderjarigen, bescherming in medische noodsituaties, bescherming tegen mensenhandel, bescherming tegen de rechteloosheid die gepaard zou gaan met illegaal verblijf hier te lande, en bescherming in individuele gevallen die niet onder generiek beleid vallen.

¹ Publicatieblad van de Europese Unie (PbEU) L 304/12-23. Digitaal beschikbaar <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:NL:HTML>.

² Beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:NL:PDF>

Van belang is verder nog Richtlijn 2003/109/EG van de Raad³ (langdurig ingezetenen). Deze richtlijn biedt aan langdurig ingezetenen aanzienlijke bescherming tegen verwijdering.⁴ De EU-beschermingsstatussen vallen echter expliciet buiten de reikwijdte van deze richtlijn. De vraag is of, en zo ja hoe, de richtlijn wel van toepassing is op de nationale beschermingsstatussen.

Eenzijds biedt deze analyse van de Nederlandse nationale praktijk wat betreft het verlenen van beschermingsstatussen die niet binnen de EU geharmoniseerd zijn, de mogelijkheid om de Nederlandse nationale praktijk te vergelijken met de nationale praktijk in de overige lidstaten. Anderzijds vormt dit rapport een naslagwerk voor Nederlandse beleidsmakers en overige belangstellenden op dit gebied.

Context

In het *Asielbeleidsplan*, Mededeling van de Commissie van 17 juni 2008,⁵ wordt als belangrijke trend op asielgebied gesignaleerd dat bij positieve beslissingen op een asielverzoek aan een steeds groter percentage van de aanvragers subsidiaire bescherming of een andere beschermde status wordt verleend op grond van nationaal recht, in plaats van de vluchtelingenstatus overeenkomstig het Verdrag van Genève. Volgens de Commissie komt dit waarschijnlijk doordat steeds meer van de actuele conflicten en vervolgingen niet onder dit verdrag vallen.

Dit wordt nader verklaard in de bijbehorende *Effectbeoordeling*,⁶ waarin op asielgebied onder meer het volgende probleem wordt geconstateerd: *steeds vaker zoeken mensen bescherming om redenen die niet worden genoemd in de traditionele vluchtelingenregeling (het Verdrag van Genève) en krijgen zij beschermingsstatussen met geringere waarborgen.*

Als voorbeelden van deze redenen om bescherming te bieden noemt de *Effectbeoordeling*:

- humanitaire of medische redenen;
- klimaat- of milieuverandering in het land van herkomst;
- non-refoulement.

Afgaande op het aantal positieve asielbeslissingen tussen 2003 en 2006, werd een steeds toenemend percentage toegekend voor subsidiaire bescherming of nationale vormen van bescherming. Het aandeel positieve beslissingen op grond van het Verdrag van Genève (waarbij de aanvrager als vluchteling wordt erkend) is niet substantieel gewijzigd (5% in 2003 tegen 7 % in 2006), terwijl het percentage positieve beslissingen waarbij subsidiaire of andere vormen van bescherming werd verleend in deze jaren meer dan verdrievoudigd is (van 4.57% in 2003 tot 15.24% in 2006).

De meest recente gegevens duiden erop dat de trend richting een toenemend belang van subsidiaire bescherming en overige bescherming gestopt zou kunnen zijn. In het laatste kwartaal van 2008 is op 10,9% van de aanvragen de vluchtelingenstatus verleend, in 9,1% van de gevallen is de subsidiaire beschermingsstatus in de zin van de Kwalificatierichtlijn verleend en op 2.4% van de aanvragen is een nationale, niet binnen de EU geharmoniseerde beschermingsstatus verleend. Maar nog steeds is het aantal positieve beslissingen waarbij subsidiaire of een nationale vorm van bescherming werd verleend samen hoger dan het aantal beslissingen waarbij de vluchtelingenstatus werd verleend. Hierbij moet echter worden aangetekend dat het totale aandeel positieve beslissingen op een asielverzoek niet substantieel schijnt te zijn gewijzigd: zowel in 2006 als in het laatste kwartaal van 2008 bedroeg dit aandeel ruim 22%.

³ Beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0109:en:NOT>.

⁴ met name de artikelen 3 (2b & c) en 12 (mede in het licht van overwegingen (3) en (16))

⁵ COM/2008/360. Commissie van de Europese Gemeenschappen. (17 juni 2008) *Asielbeleidsplan*

Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU (Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch

en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's). Zie met name paragraaf 1.2 Trends. Digitaal beschikbaar <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:NL:PDF>.

⁶ Beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008SC2029:EN:NOT>. Voor een samenvatting in onder meer het Nederlands en een aantal andere talen zie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008SC2030:EN:NOT>.

Volgens de Commissie kan de hierboven geschetste trend enerzijds deels worden verklaard door de in het *Asielbeleidsplan* geconstateerde groeiende discrepantie tussen de aard van de behoefte aan bescherming en de criteria van het Verdrag van Genève. Toen het Verdrag werd opgesteld, zag het op bepaalde soorten vervolging in die tijd. De vluchtelingen van vandaag ontvluchten echter nieuwere vormen van vervolging en conflicten, die niet door het Verdrag worden gedekt. Anderzijds hangt dit volgens de Commissie samen met het feit dat lidstaten aanvullende of subsidiaire vormen van bescherming hebben ontwikkeld, om de asielzoekers gepaste bescherming te bieden voor zover zij niet vallen onder het Verdrag van Genève, maar toch bescherming behoeven. De Commissie stelt dat deze ontwikkeling twee grote risico's met zich meebrengt:

een verzwakking van het algehele peil van bescherming, toe te schrijven aan het feit dat erkenning van de vluchtelingenstatus volgens het Verdrag van Genève relatief zeldzaam wordt. De status volgens het Verdrag van Genève gaat gepaard met een groot aantal daaraan verbonden rechten, maar wordt alleen onder strikte voorwaarden toegekend. De overige beschermingsstatussen kunnen makkelijker worden verworven maar gaan met minder rechten gepaard en zijn vaak voor beperkte duur. Steeds meer mensen genieten bescherming met deze 'rest'-statussen, vaak van onzekere aard.

een versterking van de substantiële verschillen door heel de EU op het punt van praktijken, procedures en beslisproces voor het verlenen van bescherming, toe te schrijven aan het feit dat de alternatieve vormen van bescherming zijn opgekomen zonder enige coördinatie, en zich voortdurend blijven ontwikkelen in alle lidstaten. De toename van zulke diversiteit in nationale praktijken kan onverenigbaar lijken met het dikwijls verkondigde doel om het asielbeleid in de EU te harmoniseren.

In deze context stelt het *Asielbeleidsplan* dat het daarom tijdens de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS)⁷ van belang is om speciale aandacht te besteden aan subsidiaire en andere vormen van bescherming, en dat een studie zal worden ingesteld naar de mogelijkheid om de nationale soorten beschermingsstatus die momenteel niet onder het bestel van internationale bescherming van de EU vallen, op één lijn te brengen. De vergelijkende studie waarvan dit rapport over de niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming in Nederland onderdeel uitmaakt, kan hieraan bijdragen.

Wat betreft de Nederlandse situatie moet nog worden opgemerkt dat althans het eerste van de zojuist genoemde risico's hier niet of nauwelijks aan de orde is. Nederland kent immers het 'één-statussysteem', wat inhoudt dat alle asielvergunningen met dezelfde rechten en plichten gepaard gaan, op welke grond de asielvergunning ook verleend is.

Opzet

De analyse van de Nederlandse beschermingspraktijk verloopt in deze rapportage als volgt.

In hoofdstuk 2 passeren de verschillende in Nederland verleende beschermingsstatussen de revue. Allereerst komt de implementatie van Richtlijnen 2001/55/EG en de Kwalificatierichtlijn aan de orde, gevolgd door de nationale statussen die niet onder deze Richtlijnen vallen.

Hoofdstuk 3 biedt een overzicht van de gevolgde procedures, waarbij ook de besluit- en vertrekmoratoria aan bod komen, en de verleende rechten.

Hoofdstuk 4 bevat, voor zover beschikbaar, statistische gegevens over aanvragen en verleende vergunningen in de periode vanaf 2004.

Hoofdstuk 5 gaat beknopt in op de in Nederland levende opvattingen over het bieden van bescherming. Deze rapportage heeft betrekking op de periode vanaf 2004, met de nadruk op de huidige stand van zaken. Bovendien komen enkele door het Kabinet geformuleerde voornemens aan de orde, die op korte

⁷ Vooreen samenvatting van dit beleidsplan, raadpleeg

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0002_nl.htm

termijn tot veranderingen zullen leiden voor het gevoerde beleid en de gehanteerde procedures. Het is op dit moment nog onduidelijk wat in dit opzicht de gevolgen zullen zijn van de zeer recente val van het Kabinet. Voor zover deze rapportage refereert aan deze kabinetsvoornemens en de te verwachten beleids- en procedurewijzigingen, moeten deze passages worden gezien in het licht van de nog onzekere toekomstige situatie.

1.2. Methodologie

Deze rapportage is het resultaat van desk research. De rapportage is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld door A.C. van der Helm, beleidsmedewerker bij INDIAC. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB) van de IND. Ook de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie heeft medewerking verleend aan deze rapportage.

Inhoudelijke en procedurele informatie over de verschillende beschermingsstatussen en de daaraan verbonden rechten in Nederland is ontleend aan de wet- en regelgeving, zoals neergelegd in de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000.

Nadere informatie over het in de rapportageperiode gevoerde Nederlands categoriaal beschermingsbeleid, het beleid inzake door de Minister aangewezen specifieke groepen en de vertrek- en besluitmoratoria is afkomstig uit de officiële bronnen. Daarbij zijn met name geraadpleegd de publicaties van wet- en regelgeving in de Staatscourant.

Al deze documenten zijn te vinden in de database met officiële publicaties op de website www.overheid.nl. Deze website wordt onderhouden door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Een belangrijke bron van informatie over de maatschappelijke debatten vormen de wekelijkse Nieuwsberichten Migatierecht.nl, een digitale uitgave van Sdu Uitgevers.⁸

Statistische gegevens zijn ontleend aan Eurostat en aan het IND Informatiesysteem INDIS.

Deze rapportage gaat uit van de definitie van relevante termen in de EMN Glossary.⁹ De termen en definities in deze door het EMN ontwikkelde verklarende woordenlijst hebben onder andere als doel om de vergelijkbaarheid van de tussen de EU-lidstaten uitgewisselde informatie te vergroten.

De definitie van ‘bescherming’ in de Glossary is op zijn beurt ontleend aan de UNHCR Master Glossary of Terms.¹⁰

- Bescherming: alle activiteiten gericht op het verkrijgen van de volledige eerbiediging van de rechten van het individu overeenkomstig de letter en de geest van mensenrechten, vluchtelingenrecht en internationaal humanitair recht. Bescherming brengt met zich mee het creëren van een omgeving bevorderlijk voor het respect voor mensen, het voorkomen en/of verlichten van de onmiddellijke gevolgen van een specifiek patroon van mishandeling, en het herstel van waardige levensomstandigheden door herstel, schadeloosstelling en rehabilitatie. (Zie UNHCR Master Glossary of Terms.¹¹)

⁸ Beschikbaar op de niet-openbare website www.migratierechtonline.rijkswb.nl

⁹ Beschikbaar op <http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=2>.

¹⁰ Beschikbaar op <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opensslpdf.pdf?docid=42ce7d444>

¹¹ “A concept that encompasses all activities aimed at obtaining full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and spirit of human rights, refugee and international humanitarian law. Protection involves creating an environment conducive to respect for human beings, preventing and/or alleviating the immediate effects of a specific pattern of abuse, and restoring dignified conditions of life through reparation, restitution and rehabilitation.”

De meeste overige relevante definities in de EMN Glossary zijn op hun beurt weer ontleend aan de Kwalificatierichtlijn.

- Internationale bescherming: in EU-context de vluchtelingen- en subsidiaire status zoals vastgelegd in artikel 2, d en f van de Kwalificatierichtlijn. (Zie EMN Glossary)
- Subsidiaire bescherming: de bescherming die, zoals vastgelegd in artikel 2 onder e van de Kwalificatierichtlijn, wordt verleend aan een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie de uitsluitingsgronden in artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing zijn, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen. (Zie Kwalificatierichtlijn artikel 2, e.)
- Vluchteling: een persoon die zich uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren. (Zie Vluchtelingenverdrag, artikel 1, lid a, onder 2.¹²) In EU-context gaat het hierbij specifiek om een onderdaan van een derde land of een staatloze vallend onder deze definitie uit het Vluchtelingenverdrag, aan wie het recht is verleend om als zodanig op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en op wie de uitsluitingsgronden van artikel 12 van de Kwalificatierichtlijn niet van toepassing zijn. (Zie Kwalificatierichtlijn artikel 2, c.)
- Vluchtelingenstatus: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling. (Zie Kwalificatierichtlijn artikel 2, d.)

¹² Beschikbaar op www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf.

2. Beschermingsstatussen verleend in Nederland

Zoals aangegeven in paragraaf 1.1 worden in dit rapport de in Nederland verleende beschermingsstatussen in twee groepen onderverdeeld:

- EU-statussen vallend onder de definities van Richtlijnen 2001/55/EG (tijdelijke bescherming) en 2004/83/EG (Kwalificatierichtlijn), en
- nationale statussen die niet onder deze Richtlijnen vallen.

Om goed in het oog te krijgen welke in Nederland verleende beschermingsstatussen als nationaal moeten worden aangemerkt, wordt nu eerst de binnen de EU geharmoniseerde bescherming afgebakend. Het gaat hierbij om de EU-statussen vallend onder de definities van Richtlijnen 2001/55/EG en 2004/83/EG, en de wijze waarop beide in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn geïmplementeerd. Vervolgens komen de nationale statussen aan de orde die niet onder deze Richtlijnen vallen.

2.1 EU-statussen vallend onder de definities van Richtlijnen 2001/55/EG en 2004/83/EG

2.1.1 Implementatie van Richtlijn 2001/55/EG

Richtlijn 2001/55/EG betreffende de minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, is per 15 februari 2005 geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving.¹³ Hiertoe moesten de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 worden gewijzigd.¹⁴ Richtlijn 2001/55/EG is geïmplementeerd in artikel 43 a van de Vreemdelingenwet en artikel 3.1a van het Vreemdelingenbesluit. Het beleid wordt uitgewerkt in hoofdstuk C20 van de Vreemdelingencirculaire.

Eigenlijk had de richtlijn al op 31 december 2002 geïmplementeerd moeten zijn. In verband hiermee verklaarde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op 26 maart 2003 dat met de Europese Commissaris was afgesproken dat de richtlijn indien nodig van toepassing wordt verklaard, ook al was deze nog niet in de Nederlandse wet- en regelgeving geïmplementeerd.

In de Vreemdelingenwet 2000 was al voorzien in de mogelijkheid om bij massale instroom van ontheemden die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel via een vertrekmoratorium uitstel van vertrek te verlenen. De wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de implementatie van de richtlijn sluit daarbij aan. Artikel C20/1 Vc bepaalt het karakter van de tijdelijke bescherming als volgt.

In geval van een massale toestroom of een dreigende massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, kan de Raad van de EU op voorstel van de Commissie besluiten dat een nader omschreven groep vreemdelingen gedurende een bepaalde periode tijdelijke bescherming zal genieten.

De vreemdeling die op grond van de richtlijn in aanmerking komt voor tijdelijke bescherming in Nederland, wordt in de gelegenheid gesteld een asielaanvraag in te dienen. Hij mag als asielzoeker in Nederland verblijven, ook als hem geen asiel is verleend. De indiening van een aanvraag is noodzakelijk

¹³ Over de implementatie zie INDIAC – NL EMN NCP 2006 (Policy Analysis Report 2005).

¹⁴ Wet van 16 december 2004 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen (*PbEG* L212), *Stb.* 2004, 691 (zie ook *Stb.* 2005, 25 in verband met wijziging Vreemdelingenbesluit 2000).

voor de beoordeling of de vreemdeling inderdaad onder Richtlijn 2001/55 valt en om de noodzakelijke gegevens te registreren.

Tijdelijk ontheemden die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel of waarvan nog niet is vastgesteld of ze voor een verblijfsvergunning in aanmerking komen, hebben gedurende de termijn van de tijdelijke bescherming dezelfde positie als een asielzoeker. Dit betekent onder meer dat uitzetting achterwege blijft. Bovendien heeft de tijdelijk ontheemde onder bepaalde voorwaarden toegang tot de arbeidsmarkt.¹⁵

Aan tijdelijk ontheemden die wel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel, wordt deze vergunning verleend met terugwerkende kracht tot de dag waarop de aanvraag is ingediend of zoveel later als aan de voorwaarden is voldaan. Vóór de wetswijziging werd de inhoudelijke beslissing op een asielaanvraag uitgesteld tot na de afloop van de tijdelijke bescherming en werd een asielvergunning niet met terugwerkende kracht verleend.¹⁶

Richtlijn 2001/55/EG is tot nu toe nooit toegepast. In haar standpuntverkennde notitie 'Visie op bescherming' van 11 december 2009 merkt de Staatssecretaris van Justitie op dat we niet te hoge verwachtingen mogen hebben van de richtlijn Tijdelijke Bescherming aangezien het, juist vanwege het ontbreken van een gezamenlijke beoordeling van situaties in conflictgebieden, tot dusverre nog nooit is gelukt in de Europese Unie te komen tot activering van deze richtlijn.¹⁷

2.1.2 Implementatie van Richtlijn 2004/83/EG

Internationale bescherming in de Nederlandse wet- en regelgeving

Artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 geeft de gronden waarop een asielzoeker in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De gronden a. en b. van dit artikel beogen de internationale bescherming te bieden waarop ook de Kwalificatierichtlijn betrekking heeft.

De a-grond

De a-grond bepaalt dat een asielvergunning kan worden verleend aan de vreemdeling die verdragsvluchteling is, is gebaseerd op het Vluchtelingenverdrag en geeft de bescherming waarop de vluchtelingenstatus van de Kwalificatierichtlijn betrekking heeft. Hierover bestaat geen discussie.

In het landgebonden asielbeleid kunnen bevolkingsgroepen worden aangewezen als risicogroep.¹⁸ Van personen behorende tot een risicogroep zal eerder worden geconcludeerd dat de door hen ondervonden gebeurtenissen ernstig genoeg zijn om over te gaan tot verlening van een vluchtelingenstatus. Wanneer deze personen zich beroepen op problemen van de zijde van de autoriteiten of medeburgers en er sprake is van geloofwaardige en individualiseerbare verklaringen, kan al met geringe indicaties aannemelijk worden gemaakt dat sprake is van een gegronde vrees voor vervolging. Weliswaar worden deze groepen in het Nederlandse beleid aangewezen, maar het gaat weldegelijk om internationale bescherming in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Op dit moment zijn de volgende groepen aangewezen als risicogroep.¹⁹

- Afghanistan: etnische minderheden, religieuze minderheden en homoseksuelen

¹⁵ B1/4.1.1 onder h Vc

¹⁶ *Kamerstukken II* 2002/03, 29 031, nr. 3. (MvT)

¹⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 19 637, nr. 1314 (Brief). De standpuntverkennde notitie 'Visie op bescherming' is ook te vinden op www.justitie.nl.

¹⁸ Deze risicogroepen moeten wel onderscheiden worden van andere groepen vreemdelingen die in het asielbeleid kunnen worden aangewezen, en die verderop in dit rapport aan de orde komen. Het gaat om vier verschillende soorten groepen: risicogroepen (internationale bescherming op de a-grond), kwetsbare minderheidsgroepen (internationale bescherming op de b-grond), specifieke groepen die om andere redenen dan traumata in aanmerking komen voor een asielvergunning (nationale bescherming op de c-grond), specifieke groepen die in aanmerking komen voor categoriale bescherming (nationale bescherming op de d-grond).

¹⁹ Voor nadere informatie over de aanwijzing van risicogroepen wordt verwezen naar INDIAC – NL EMN NCP 2009 (*Annual Policy Report 2008*).

- Somalië: Reer Hamar (een etnische minderheidsgroep)
- Irak: homoseksuelen

De b-grond

De b-grond bepaalt dat een asielvergunning kan worden verleend aan de vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om te vrezen dat hij na uitzetting in het land van herkomst of bestendig verblijf een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Deze bepaling is ontleend aan artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).²⁰ De verwijdering naar een land waar iemand een reëel risico loopt aan een dergelijke behandeling te worden onderworpen, vormt een schending van dit artikel.²¹

Sinds 30 juli 2007 worden naar aanleiding van een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)²² in het landgebonden asielbeleid kwetsbare minderheidsgroepen aangewezen waarvoor eerder een reëel en individueel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM wordt aangenomen. Aan asielzoekers die tot een dergelijke kwetsbare minderheidsgroep behoren worden minder hoge eisen gesteld om voor een asielvergunning op de b-grond in aanmerking te komen.

Sinds deze beleidswijziging van kracht is geworden, zijn de volgende groepen aangewezen als kwetsbare minderheidsgroep in het land van herkomst:

- de Reer Hamar in Somalië²³;
- christenen, mandeërs, yezidi's (allen religieuze minderheidsgroepen) en Palestijnen in Irak²⁴;
- personen die uit een gebied komen waar zij tot een etnische of religieuze minderheid behoren in Afghanistan²⁵;
- alleenstaande vrouwen in Afghanistan²⁶;
- de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit Darfur²⁷;
- Tutsi's uit de Democratische Republiek Congo²⁸;
- de religieuze minderheidsgroepen Joden, Shabak en Kaka'i uit Irak.²⁹

²⁰ "Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen."

²¹ Over het verband tussen de b-grond en 3 EVRM, zie C/2, 3.1.1 Vc

²² EHRM, 11 januari 2007, nr. 1948/04 (Salah Sheekh/Nederland), meer hierover is te vinden in INDIAC – NL EMN NCP 2008 (*Annual Policy Report 2007*).

²³ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 30 juli 2007, nr. 2007/20, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 148, p. 6.

²⁴ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 30 juli 2007, nr. 2007/21, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 148, p. 7.

²⁵ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 26 oktober 2007, nr. 2007/33, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 216, p. 12.

²⁶ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 26 oktober 2007, nr. 2007/33, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 216, p. 12. Het beleid is verruimd bij Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 3 februari 2010, nr. 2010/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2010, 2112. De definitie van een alleenstaande vrouw in Afghanistan luidde aanvankelijk "vrouwen waarbij bij terugkeer naar Afghanistan geen echtgenoot of een ander meerderjarig mannelijk familielid aanwezig is of meereist, waarmee zij voor vertrek uit Afghanistan in familieverband samenleefde en weer kan gaan samenleven. Definitie luidt nu: "Een vrouw wordt aangemerkt als alleenstaand indien de huwelijksband met de echtgenoot waarmee zij ten tijde van haar vertrek uit Afghanistan gehuwd was als verbroken kan worden beschouwd dan wel zij ongehuwd is en de band met het gezin waartoe ze behoorde ten tijde van haar vertrek uit Afghanistan als verbroken kan worden beschouwd." De terugkeer is dus losgelaten en het is niet meer van belang of er nog andere mannelijke familieleden in Afghanistan wonen.

²⁷ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 5 november 2007, nr. 2007/34, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 221, p. 6.

²⁸ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 5 november 2007, nr. 2007/35, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 221, p. 5.

²⁹ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 november 2008, nr. 2008/28, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 771.

De b-grond beoogt de bescherming te geven waarop ook de subsidiaire-beschermingsstatus van de Kwalificatierichtlijn betrekking heeft. Hierover is wel enige discussie ontstaan, die heeft voortgeduurd tot na de implementatie van de Kwalificatierichtlijn.

Implementatie van de Kwalificatierichtlijn

De Kwalificatierichtlijn is met ingang van 25 april 2008 geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000³⁰ en het Vreemdelingenbesluit 2000³¹ en met ingang van 25 mei 2008 in het Voorschrift Vreemdelingen 2000.³² Verder zijn in 2008 ook het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg³³ en de Vreemdelingencirculaire³⁴ hierop aangepast.³⁵

De richtlijn heeft geleid tot een aantal aanpassingen in de bestaande wet- en regelgeving. Grotendeels zijn deze aanpassingen niet inhoudelijk van aard, maar gaat het om de overheveling van bepalingen die geregeld werden in beleidsregels (Vc 2000) en/of vaste jurisprudentie, naar een algemeen verbindend voorschrift. Daardoor is er niet langer sprake van een bevoegdheid om in bijzondere omstandigheden af te wijken van deze bepalingen.

De belangrijkste vernieuwing in de Nederlandse wet- en regelgeving gaat terug op artikelen 14 en 19 van de richtlijn. Artikel 14, eerste lid, van de richtlijn schrijft voor dat, als de grond voor verlening is komen te vervallen, de vluchtelingenstatus ingetrokken móet worden. Artikel 19, eerste lid, van de richtlijn schrijft hetzelfde voor voor subsidiaire bescherming. Deze verplichte intrekking is nu ook in de Nederlandse wet- en regelgeving opgenomen.

In artikel 30 van de richtlijn worden voorwaarden gesteld aan de vertegenwoordiging en huisvesting van niet-begeleide minderjarigen aan wie de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming is verleend. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen in het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg ten aanzien van de kwalificaties van de wettelijke vertegenwoordiger en ten aanzien van de huisvesting van de minderjarige.

Artikel 15, onder c, van de richtlijn

Een persoon kan in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming in de zin van de Kwalificatierichtlijn wanneer hij niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus, maar er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij bij terugkeer een reëel risico zou lopen op 'ernstige schade'.

Dit begrip 'ernstige schade' wordt in artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn als volgt gedefinieerd:

- a) doodstraf of executie; of
- b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of
- c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

De implementatie van de Kwalificatierichtlijn heeft geleid tot discussie over de reikwijdte van artikel 15 van de richtlijn. De kernvraag daarbij is of artikel 15, onder c, van de richtlijn aanvullende bescherming aan vreemdelingen bedoelt te bieden ten opzichte van de al bestaande bescherming op grond van artikel 3 EVRM. Daarmee zou de richtlijn een nieuwe grond voor vergunningverlening bevatten, en dus verder gaan dan artikel 29, eerste lid, onder b, van de Nederlandse Vreemdelingenwet.

Op 17 februari 2009 heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) – in de procedure van de echtgenoten Elgafaji tegen de Staatssecretaris van Justitie – een arrest gewezen betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Nederlandse Raad van State.³⁶ Het Hof

³⁰ Stb. 2008, 115

³¹ Stb. 2008, 116

³² Stcrt. 2008, 97, p.16. Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1258, p. 1, n. 1

³³ Stb. 2008, 116

³⁴ Stcrt. 2008, 728

³⁵ De informatie in deze paragraaf is grotendeels ontleend aan INDIAC – NL EMN NCP 2008 (*Annual Policy Report 2007*) en INDIAC – NL EMN NCP 2009 (*Annual Policy Report 2008*).

³⁶ AbRvS, 12 oktober 2007, nr. 200702174/1.

heeft onder andere overwogen dat artikel 15, onderdeel b, van de richtlijn in wezen overeenstemt met artikel 3 EVRM, dat de inhoud van artikel 15, onderdeel c, van de richtlijn verschilt van die van artikel 3 EVRM en dat de uitlegging van artikel 15, onderdeel c, dan ook autonoom moet geschieden, maar met eerbiediging van de grondrechten zoals deze door het EVRM worden gewaarborgd. Voorts heeft het Hof overwogen dat de uitlegging van artikel 15, onderdeel c, van de richtlijn dit artikelonderdeel een eigen werkingssfeer kan bezorgen.

Op 25 mei 2009 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitspraak gedaan in de individuele zaak die ten grondslag lag aan het arrest van het Hof.³⁷ Een van de overwegingen luidt dat de materiële werkingssfeer van artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn volgens de in het arrest van het Hof van 17 februari 2009 gegeven uitleg niet breder is dan die van artikel 3 van het EVRM. Artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet ziet daarom al op de bescherming die artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn beoogt te bieden, aldus de Afdeling.

Desondanks is bij voorstel van wet, gepubliceerd op 8 juli 2009, voorgesteld om de onderdelen a en c van artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn in de Vw 2000 te implementeren. In het licht van de overwegingen in het arrest van het Hof lijkt de eerder gekozen implementatie op het niveau van het Vb 2000 als verduidelijking van de bestaande toelatingsgrond in artikel 29, eerste lid, onder b, Vw 2000 minder passend. Benadrukt wordt opnieuw dat van een inhoudelijke wijziging met de nu voorgestelde wijze van implementatie geen sprake is. In gevallen waarin sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 15, onderdelen a en c, van de richtlijn, kan ook nu al een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd worden verleend.³⁸

2.2 Nationale statussen niet vallend onder de definities van Richtlijnen 2001/55/EG en 2004/83/EG

Bij de niet binnen de EU geharmoniseerde beschermingsstatussen gaat het ten eerste om de vier gronden voor verlening van een asielvergunning waarop de Kwalificatierichtlijn geen betrekking heeft. Daarnaast komen beschermingsstatussen aan de orde die in Nederland gekoppeld zijn aan een verblijfsvergunning regulier. Enerzijds gaat het hierbij om de ambtshalve verlening van een reguliere verblijfsvergunning, als uitvloeisel van een asielprocedure. Anderzijds gaat het om bepaalde typen reguliere verblijfsvergunning, die op aanvraag kunnen worden verleend na een eerdere asielprocedure, of los daarvan.

De eerder genoemde besluit- en vertrekmoratoria gaan niet met de verlening van enige verblijfsstatus gepaard en komen daarom aan bod in de volgende paragraaf (onder 3.1.1), over gevolgde procedures en verleende rechten.

2.2.1 Nationale gronden voor verlening van een asielvergunning

Zoals gezegd geeft artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 de gronden waarop een asielzoeker in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Behalve de twee in de vorige paragraaf behandelde asielgronden waarop de Kwalificatierichtlijn betrekking heeft, kent artikel 29, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 nog vier gronden waarop een asielzoeker in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd: de c-, d-, e- en f-grond. Deze hebben hun basis in het nationale beleid en geven dus nationale bescherming. De Kwalificatierichtlijn heeft geen betrekking op deze nationale bescherming.

Voor de rechten en voorzieningen maakt het overigens niet uit of de vreemdeling binnen de EU geharmoniseerde of nationale bescherming geniet. Nederland kent op asielgebied het zogenaamde één-statusmodel. Er is één verblijfsstatus voor alle asielgerelateerde gronden, de verblijfsvergunning asiel.

³⁷ De weergave van deze Afdelingsuitspraak is gebaseerd op de analyse daarvan in de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 29 juni 2009 (*Kamerstukken II* 2008/09, 19 637, nr. 1292 (Brief))

³⁸ Memorie van toelichting bij Voorstel van wet Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure, gepubliceerd op 8 juli 2009 (*Kamerstukken II*, 2008/09, 31 994, nr. 2 (MvT))

Aan de vergunning asiel zijn ongeacht de verleningsgrond dezelfde rechten en voorzieningen verbonden. Wat deze rechten en voorzieningen inhouden komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. In ieder geval wordt met dit niveau van rechten en voorzieningen voldaan aan de door het Vluchtelingenverdrag gestelde vereisten.

De c-grond

Op de c-grond van art. 29, eerste lid, Vw kan de verblijfsvergunning asiel worden verleend aan de vreemdeling van wie op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet verlangd kan worden dat hij terugkeert naar het land van herkomst.

Het beleid is nader uitgewerkt in de Vreemdelingencirculaire,³⁹ met de driedeling:

- Traumatabeleid
- Bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard
- Specifieke groepen

Traumatabeleid

Het traumatabeleid is bedoeld om bescherming te bieden aan vreemdelingen die zijn geconfronteerd met een gebeurtenis waarvan wordt aangenomen dat die als traumatiserend wordt ervaren. Deze gebeurtenis moet daarbij het karakter hebben van een mensenrechtenschending. Bovendien moet als gevolg van de situatie in het land van herkomst kunnen worden aangenomen dat de daders van deze mensenrechtenschendingen in het land van herkomst ongestraft blijven. In dat geval kan van de vreemdeling niet verlangd worden terug te keren naar het land van herkomst. Daarmee beschermt het traumatabeleid de vreemdeling tegen de confrontatie met de ongestraft gebleven daders.

Doorslaggevend is niet het (al dan niet medisch aangetoonde) trauma van de vreemdeling, maar het traumatiserende karakter van de gebeurtenis in relatie tot de feitelijke situatie in het land van herkomst. Het moet gaan om traumatische ervaringen die zijn veroorzaakt

- door de overheid,
- door politieke of militante groeperingen die de feitelijke macht uitoefenen in het land van herkomst of een deel daarvan, of
- door groeperingen waartegen de overheid niet in staat of niet bereid is bescherming te bieden.

De volgende traumatiserende gebeurtenissen kunnen aanleiding geven tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel:

- a) de gewelddadige dood van naaste familieleden of huisgenoten;
- b) de gewelddadige dood van andere verwanten of vrienden wanneer betrokkene aannemelijk maakt dat een hechte relatie bestond tussen de overledene en betrokkene;
- c) substantiële niet-strafrechtelijke detentie;
- d) marteling, ernstige mishandeling of verkrachting van betrokkene;
- e) het getuige zijn van marteling, ernstige mishandeling of verkrachting van naaste familieleden of huisgenoten;
- f) het getuige zijn van marteling, ernstige mishandeling of verkrachting van andere verwanten of vrienden wanneer betrokkene aannemelijk maakt dat er een hechte relatie bestond tussen de verwante of vriend en betrokkene.

Bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard

In de tweede plaats kunnen bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard, anders dan traumata, die verband houden met de redenen van het vertrek uit het land van herkomst en tevens verband houden met het asielrelaas, aanleiding zijn tot verlening van een verblijfsvergunning asiel op de c-grond.

Het dient hierbij te gaan om dusdanige individuele humanitaire omstandigheden dat in redelijkheid niet kan worden verlangd dat de vreemdeling terugkeert naar het land van herkomst. Dit is in wet- en

³⁹ C2/4 Vc

regelgeving niet nader gespecificeerd. Humanitaire redenen die na het vertrek uit het land van herkomst zijn ontstaan, kunnen niet leiden tot verlening van een verblijfsvergunning op deze grond.

De beoordeling of de asielzoeker wegens individuele klemmende humanitaire redenen in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel vindt pas plaats nadat is vastgesteld dat de vreemdeling niet op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b, Vw of het traumatabeleid in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning asiel.

Specifieke groepen

Ten slotte kan de Minister specifieke groepen van asielzoekers aanwijzen van wie in redelijkheid niet verwacht kan worden dat zij naar het land van herkomst terugkeren. Ook zij komen, om andere redenen dan traumata, in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, onder c, Vw. Tot nu toe is tweemaal gebruik gemaakt van deze beleidsmatige mogelijkheid.

Alleenstaande vrouwen van Afghaanse nationaliteit zijn per 24 juni 2006 aangewezen als specifieke groep en komen wegens klemmende redenen van humanitaire aard in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel.⁴⁰

Iraanse homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen zijn per 29 november 2006 op grond van klemmende redenen van humanitaire aard aangewezen als specifieke groep, die om andere redenen dan traumata in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, lid 1, onder c, Vw.⁴¹

De d-grond

Op de d-grond van art. 29, eerste lid, Vw kan de verblijfsvergunning asiel worden verleend aan de vreemdeling voor wie terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie daar. Deze d-grond biedt dus geen bescherming op individuele gronden, maar groepsbescherming oftewel categoriale bescherming.

Dit beleid van categoriale bescherming houdt in dat asielzoekers die afkomstig zijn uit (een bepaald deel van) een land en/of tot een bepaalde bevolkingsgroep behoren in beginsel in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op basis van de situatie in het land van herkomst. Eerst wordt wel nog onderzocht of de aanvrager op individuele gronden in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel, bijvoorbeeld omdat de vreemdeling vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag is.

In het Vreemdelingenbesluit⁴² zijn de indicatoren opgenomen die in ieder geval moeten worden betrokken in de beoordeling of er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder d, Vw. Deze indicatoren zijn:

- de aard van het geweld in het land van herkomst;
- de activiteiten van internationale organisaties ten aanzien van het land van herkomst;

⁴⁰ Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 2 juni 2006, nummer 2006/22, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000. *Stcrt.* 2006, 119, p.10. Zie ook Ministerie van Justitie 2009 (*Rapportage Vreemdelingenketen Periode januari-juni 2009*), paragraaf 2.2.5 (tevens bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 19 637, nr. 1300 (Brief)). Zoals hierboven weergegeven in paragraaf 2.1.2, gelden Afghaanse alleenstaande vrouwen ook als kwetsbare minderheidsgroep waarvoor eerder een reëel en individueel risico op een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM wordt aangenomen. In de voetnoot bij deze passage in paragraaf 2.1.2 komt de ruimere definitie van ‘alleenstaande vrouw in Afghanistan’ aan de orde, die geldt met de inwerkingtreding van Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 3 februari 2010, nr. 2010/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2010, 2112. Deze nieuwe definitie geldt ook voor de aanwijzing van alleenstaande Afghaanse vrouwen als specifieke groep die om andere redenen dan traumata, in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, eerste lid, onder c, Vw.

⁴¹ Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 17 november 2006, nr. 2006/38, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000. *Stcrt.* 2006, 231. Zie ook Ministerie van Justitie 2009 (*Rapportage Vreemdelingenketen Periode januari-juni 2009*), paragraaf 2.2.5.

⁴² Artikel 3.106 Vb.

– het beleid in andere landen van de EU.

In de rapportageperiode heeft het categoriaal beschermingsbeleid gegolden voor asielzoekers uit de volgende gebieden.

Burundi

Sinds 26 maart 1996 is ten aanzien van asielzoekers uit Burundi een categoriaal beschermingsbeleid gevoerd.⁴³ Per 2 augustus 2006 is besloten het categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van personen uit Burundi te beëindigen.⁴⁴

Irak

Sinds 22 november 2002 gold een beleid van categoriale bescherming voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak.⁴⁵ Dit categoriaal beschermingsbeleid is beëindigd per 24 februari 2006.⁴⁶ Met ingang van 2 april 2007 is opnieuw een beleid van categoriale bescherming voor asielzoekers afkomstig uit Centraal-Irak in werking getreden.⁴⁷ Per 22 november 2008 is besloten om dit categoriale beschermingsbeleid weer te beëindigen.⁴⁸

Democratische Republiek Congo

Per 21 april 2004 is een categoriale bescherming ingesteld ten aanzien van personen, die behoren tot de bevolkingsgroep van etnische Tutsi uit de Democratische Republiek Congo (DRC).⁴⁹ Per 22 november 2008 is het categoriaal beschermingsbeleid voor de bevolkingsgroep van Tutsi's in de Democratische Republiek Congo beëindigd.⁵⁰

Somalië

Per 1 juli 2005 is een categoriaal beschermingsbeleid ingesteld voor personen van Somalische nationaliteit die niet afkomstig zijn uit het relatief veilige deel van Puntland of Somaliland. Tot het relatief veilige deel van Puntland en Somaliland worden niet de provincies Sool en Sanaag gerekend.⁵¹ Per 11 oktober 2006 is het aanvankelijk geldende categoriaal beschermingsbeleid voor personen afkomstig uit de provincies Sool en Sanaag beëindigd.⁵² Met ingang van 19 mei 2009 is het categoriale beschermingsbeleid ook voor alle overige asielzoekers uit Somalië beëindigd.⁵³

⁴³ Zie Besluit van de Minister voor Vreemdelingen zaken en Integratie van 1 juli 2005, nummer 2005/37, houdende wijziging van de Vreemdelingen circulaire 2000. *Stcrt.* 2005, 155, p. 8.

⁴⁴ Besluit van de Minister voor Vreemdelingen zaken en Integratie van 19 juli 2006, nr. 2006/24, houdende wijziging van de Vreemdelingen circulaire 2000. *Stcrt.* 2006, 146.

⁴⁵ Zie Besluit van de Minister voor Vreemdelingen zaken en Integratie van 13 juli 2004, nummer 2004/44, houdende wijziging van de Vreemdelingen circulaire 2000. *Stcrt.* 2004, nr. 134, p. 12 2.

⁴⁶ Besluit van de Minister voor Vreemdelingen zaken en Integratie van 14 februari 2006, nr. 2006/10, houdende wijziging van de Vreemdelingen circulaire 2000, *Stcrt.* 2006, 38, p. 13.

⁴⁷ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 21 mei 2007, nr. 2007/09, houdende wijziging van de Vreemdelingen circulaire 2000, *Stcrt.* 100, p. 42.

⁴⁸ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 november 2008, nummer 2008/28, houdende wijziging van de Vreemdelingen circulaire 2000. *Stcrt.* 2008, 771.

⁴⁹ Besluit van de Minister voor Vreemdelingen zaken en Integratie van 7 april 2004, nummer 2004/28, houdende wijziging van de Vreemdelingen circulaire 2000, *Stcrt.* 2003 [moet zijn 2004], 76, p. 10

⁵⁰ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 10 november 2008, nummer 2008/26, houdende wijziging van de Vreemdelingen circulaire 2000, *Stcrt.* 2008, 774

⁵¹ Besluit van de Minister voor Vreemdelingen zaken en Integratie van 27 juni 2005, nummer 2005/34, houdende wijziging van de Vreemdelingen circulaire 2000. *Stcrt.* 2005, 123.

⁵² Besluit van de Minister voor Vreemdelingen zaken en Integratie van 26 september 2006, nr. 2006/32, houdende wijziging van de Vreemdelingen circulaire 2000, *Stcrt.* 196, p. 13.

⁵³ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 2 juli 2009, nummer 2009/16, houdende wijziging van de Vreemdelingen circulaire 2000. *Stcrt.* 2009, 11449.

Ivoorkust

Op 28 november 2005 is een beleid van categoriale bescherming in werking getreden voor asielzoekers uit Ivoorkust.⁵⁴ Dit beleid geldt nog.⁵⁵

Soedan

Sinds 8 september 2000 wordt een beleid van partiële categoriale bescherming gevoerd voor de zuidelijke niet-Arabische bevolkingsgroepen en de Nuba-bevolkingsgroepen. Per 22 april 2004 wordt dit beleid uitgebreid met de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit de deelstaten Noord-, West- en Zuid-Darfur.⁵⁶

Per 1 september 2005 is het categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van de Nuba-bevolkingsgroepen beëindigd. Dit geldt ook voor de zuidelijke niet-Arabische bevolkingsgroepen.⁵⁷

Het beleid van categoriale bescherming voor de niet-Arabische bevolkingsgroepen uit de deelstaten Noord-, West- en Zuid-Darfur geldt nog.⁵⁸

Het kabinet heeft het voornemen geuit om het categoriaal beschermingsbeleid af te schaffen. Op 11 december 2009 stuurde de staatssecretaris van Justitie een standpuntverkennde notitie onder de titel 'Visie op bescherming' naar de Tweede Kamer.⁵⁹ De staatssecretaris wil op basis van deze notitie met de Kamer van gedachten wisselen over de toekomst van het beschermingsbeleid. In een persbericht van 12 december 2009 bracht de staatssecretaris haar voornemen naar buiten om het categoriaal beschermingsbeleid geheel af te schaffen.⁶⁰ De behandeling van de voorstellen door de Tweede Kamer is overigens aangehouden na de val van het kabinet op 20 februari 2010.

In de notitie staat over dit voornemen dat het risico van aanzuigende werking en fraude het voeren van een beleid van categoriale bescherming niet langer verantwoord maken, en dat ook om juridisch inhoudelijke redenen het voeren van een nationaal beleid van categoriale bescherming niet langer nodig is. Het daarmee beoogde element van groepsbescherming is volgens de staatssecretaris al gewaarborgd door de internationale subsidiaire bescherming.

In een interview met de Volkskrant van 12 december 2009 legt de staatssecretaris uit dat zij het categoriaal beleid verantwoord kan afschaffen, omdat in de Kwalificatierichtlijn precies staat wie recht heeft op bescherming. "Eén artikel in die richtlijn gaat over de situatie in het land van herkomst. In de individuele toetsing blijft dat dus een overweging. Daarover is nu ook jurisprudentie. Daarmee behoudt de echte vluchteling deze grondslag voor bescherming, maar filteren we fraude en misbruik eruit."⁶¹

In paragraaf 2.1.2 is artikel 15, onder c van de richtlijn al aan de orde gekomen. Juist dit artikel gaat over de situatie in het land van herkomst en biedt, aldus de staatssecretaris in haar visiedocument, aanknopingspunten voor de door haar beoogde gezamenlijke inschatting van de situatie in landen van herkomst en gemeenschappelijke normen voor bescherming.

De e-grond

Op de e-grond van art. 29, eerste lid, Vw kan de verblijfsvergunning asiel worden verleend aan de vreemdeling die als echtgenoot of echtgenote of minderjarig kind feitelijk behoort tot het gezin van de

⁵⁴ Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 29 november 2005, nummer 2005/58, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000. *Stcrt.* 2005, 237, p. 21.

⁵⁵ Vreemdelingen-circulaire 2000 (C) 24 Landgebonden beleid [13] Het asielbeleid ten aanzien van Ivoorkust.

⁵⁶ Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 9 juni 2004, nr. 2004/36, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000. *Stcrt.* 2004, nr. 116, p. 10.

⁵⁷ Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 23 augustus 2005, nummer 2005/42, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000. *Stcrt.* 2005, nr. 167, p. 11.

⁵⁸ Vreemdelingen-circulaire 2000 (C) 24 Landgebonden beleid [23] Het asielbeleid ten aanzien van Sudan.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2009/10, 19 637, nr. 1314 (Brief). Deze notitie is hiervoor al ter sprake gekomen in paragraaf 2.2.1, en is onder andere te vinden op www.justitie.nl.

⁶⁰ <http://www.justitie.nl/actueel/persberichten/archief-2009/91212staatssecretaris-albayrak-wil-groepsgewijze-bescherming-asielzoekers-afschaffen.aspx?cp=34&cs=579>.

⁶¹ R. Meijer, 'We beschermen niet altijd de goeden', *Volkskrant* 12 december 2009.

http://www.volkskrant.nl/binnenland/article1326763.ece/We_beschermen_niet_altijd_de_goeden.

vreemdeling aan wie op de a-, b-, c- of d-grond een asielvergunning is verleend, die dezelfde nationaliteit heeft als die vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden nadat aan deze vreemdeling de verblijfsvergunning asiel is verleend.

De f-grond

Op de f-grond van art. 29, eerste lid, Vw kan de verblijfsvergunning asiel worden verleend aan de vreemdeling die als partner of als meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vreemdeling aan wie op de a-, b-, c- of d-grond een asielvergunning is verleend, dat hij om die reden behoort tot het gezin van deze vreemdeling, die dezelfde nationaliteit heeft als die vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden nadat aan deze vreemdeling de verblijfsvergunning asiel is verleend.

Door verlening van een asielvergunning op de e- of f-grond maken gezinsleden van een persoon met de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus aanspraak op dezelfde rechten en voorzieningen als deze persoon zelf. Hiermee wordt dus ook voldaan aan de waarborgen die artikel 23 van de Kwalificatierichtlijn stelt voor de instandhouding van het gezin.

2.2.2 Ambtshalve verlening van een reguliere vergunning

Zoals opgemerkt aan het begin van dit hoofdstuk 2.2, strekt de niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming zich in Nederland uit tot buiten het asieldomain. Ten eerste komt in dit kader nu aan de orde de ambtshalve verlening van een reguliere verblijfsvergunning, als uitvloeisel van een asielprocedure. Paragraaf 2.2.3 besteedt vervolgens aandacht aan bepaalde typen reguliere verblijfsvergunning, die op aanvraag kunnen worden verleend na een eerdere asielprocedure, of los daarvan.

Op grond van artikel 14 Vw bestaat de mogelijkheid om een vreemdeling ambtshalve, dus zonder dat hiervoor een aanvraag is ingediend, een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen. Hoewel hierbij een verblijfsvergunning regulier wordt verleend, en dus geen asielvergunning, kan deze mogelijkheid een aanvullende vorm van nationale bescherming bieden aan bepaalde categorieën vreemdelingen van wie het asielverzoek niet wordt gehonoreerd. Hun wordt ambtshalve toch verblijf toegestaan, hetzij onder de beperking verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling (verblijfsvergunning AMV), hetzij onder de beperking verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken.

De ambtshalve verlening van een reguliere vergunning is nader uitgewerkt in hoofdstuk B14 van de Vreemdelingencirculaire. Daarin wordt uiteengezet onder welke voorwaarden van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt en de verblijfsvergunning verleend kan worden. Deze voorwaarden hebben het karakter van beleidsregels. Voor alle duidelijkheid: voor de ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning AMV is het noodzakelijk dat daaraan voorafgaand een asielprocedure is doorlopen. Een verblijfsvergunning onder de beperking verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken kan ook ambtshalve worden verleend in vervolg op een afgewezen aanvraag om een verblijfsvergunning regulier.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Als het asielverzoek wordt afgewezen, kan een alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV) in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking die verband houdt met verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling.⁶² De verblijfsvergunning AMV kan ook worden verleend als een verblijfsvergunning asiel wordt ingetrokken.⁶³

Alleen vreemdelingen die minderjarig en alleenstaand zijn kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning AMV. Verder dient de AMV aan de voorwaarden te voldoen dat hij zich niet

⁶² Op grond van Artikel 3.56 Vb. Zie over dit onderwerp ook INDIAC – NL EMN NCP 2010a (EMN-rapport *Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen in Nederland - AMV-beleid en -cijfers inzake opvang, terugkeer en integratie*).

⁶³ Art. 3.56, lid 1 onder a Vb 2000.

zelfstandig kan handhaven in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan,⁶⁴ en dat adequate opvang ontbreekt, naar plaatselijke maatstaven, in het land van herkomst of een ander land waar hij redelijkerwijs naar toe kan gaan.⁶⁵ Het paspoortvereiste, dat normaal gesproken geldt bij de verlening van een verblijfsvergunning regulier, geldt niet voor de verlening van de verblijfsvergunning AMV.⁶⁶

De minderjarigheid wordt beoordeeld naar Nederlands recht.⁶⁷ Dit houdt in dat de leeftijd van 18 jaar nog niet is bereikt en dat geen sprake is of is geweest van een huwelijk. Een minderjarige wordt niet meerderjarig bij een huwelijk dat naar Nederlands (internationaal) privaatrecht niet voor erkenning in aanmerking komt. Wel kan een dergelijk huwelijk van belang zijn voor de beoordeling van de vraag of de vreemdeling alleenstaande is, van de mate van zelfstandigheid en de opvangmogelijkheden. In geval van twijfel aan de leeftijd een leeftijdsonderzoek worden ingesteld.

Een vreemdeling wordt als alleenstaand aangemerkt als hij niet wordt begeleid door zijn meerderjarige ouder(s) of een eventuele al in het buitenland toegewezen voogd.⁶⁸

AMV's die tijdens de procedure een mogelijk onderzoek naar de opvangmogelijkheden in het land van herkomst of een ander land frustreren, komen niet in aanmerking voor een AMV-verblijfsvergunning. Hiervan is sprake als de AMV – ook los van de context van het asielrelaas – ongeloofwaardige en tegenstrijdige verklaringen aflegt of als hij vage, summierse verklaringen aflegt en zaken verzwijgt over identiteit, nationaliteit of opvang. Hierbij wordt wel rekening gehouden met psychische druk, traumata, de geestelijke ontwikkeling en leeftijd van de AMV, omdat van een kind immers niet altijd dezelfde mate van volledigheid en gedetailleerdheid wordt verwacht als van een volwassene.

De verblijfsvergunning AMV kan jaarlijks verlengd worden waarbij bezien wordt of de AMV nog steeds voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor deze vergunning. In de regel eindigt de vergunning in ieder geval wanneer de 18-jarige leeftijd wordt bereikt. Alleen AMV's die bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd al drie jaar in het bezit zijn van een verblijfsvergunning AMV, hebben in beginsel recht op een vergunning met als doel 'voortgezet verblijf' (voorzover ook aan alle overige voorwaarden wordt voldaan).⁶⁹ Dit betekent in de praktijk dat een AMV die vijftien jaar of ouder was ten tijde van zijn asielaanvraag en van wie de asielaanvraag is afgewezen, na zijn achttiende verjaardag Nederland moet verlaten. Echter, in uitzonderlijke gevallen waarbij sprake is van bijzondere redenen van humanitaire aard bestaat ook voor die groep de mogelijkheid om voortgezet verblijf te verkrijgen.

De staatssecretaris van Justitie heeft bij brief aan de Tweede Kamer van 11 december 2009 over de 'herijking beleid (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen'⁷⁰ aangekondigd dat zij de AMV-vergunning zal afschaffen. Ook de behandeling van deze voorstellen is aangehouden na de val van het kabinet op 20 februari 2010.

⁶⁴ Art 3.56, lid 1 onder b Vb 2000

Voor de beoordeling van zelfstandigheid zijn verschillende factoren van belang zoals de leeftijd, feiten en omstandigheden gelegen in de persoon en persoonlijke achtergronden van de individuele minderjarige vreemdeling. Indien de alleenstaande minderjarige zich zelfstandig kan handhaven, is er geen reden om de aanwezigheid van adequate opvangmogelijkheden te beoordelen. Zelfstandigheid wordt niet tegengeworpen als de minderjarige ten tijde van de beslissing jonger is dan zestien jaar.

⁶⁵ Art 3.56, lid 1 onder c Vb 2000

Onder adequate opvang wordt verstaan iedere vorm van opvang onder omstandigheden die niet wezenlijk verschillen van de omstandigheden waaronder opvang wordt geboden aan leeftijdsgenoten die zich in een vergelijkbare positie als de AMV bevinden. Adequate opvang kan bestaan uit opvang door onder meer de ouders en andere familieleden, maar ook door vrienden, burens, stam-, clan-, of dorpsgenoten en opvang door (al dan niet particuliere) welzijnsinstellingen.

⁶⁶ Zie hieronder, de aanhef van paragraaf 2.2.3, voor de algemeen geldende voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning regulier.

⁶⁷ Artikel 1^o 233 BW.

⁶⁸ C2/7.1.3. Vc 2000.

⁶⁹ Dit verblijfsdoel valt onder de categorie van reguliere verblijfsvergunningen. Het beleid rond voortgezet verblijf is neergelegd in paragraaf C2/7.7 Vc 2000.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 2009/10, 27 062, nr. 64 (Brief)

De staatssecretaris vindt het niet in het belang van AMV's die geen aanspraak kunnen maken op een asielvergunning om hun een tijdelijke vergunning te verlenen die bij het bereiken van de meerderjarigheid komt te vervallen. De afschaffing van de AMV-vergunning geeft duidelijkheid over het verblijfsperspectief en is in het belang van een snelle terugkeer, vindt zij. Het verlenen van de AMV-vergunningen vormt volgens de staatssecretaris een tegenstrijdig signaal, 'niet alleen voor de jongeren zelf, maar ook voor begeleiders en hulpverleners'. Doordat ze een vergunning krijgen, zijn de jongeren gericht op integratie en niet op terugkeer, terwijl het een tijdelijke status betreft. De meeste vergunninghouders moeten terugkeren zodra ze achttien jaar worden.

De afschaffing van de AMV-vergunning ziet de staatssecretaris in samenhang met de medio 2010 in te voeren nieuwe asielprocedure. AMV's krijgen dan een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal drie weken, een langere termijn dan de volwassenen, die minimaal zes dagen de tijd krijgen om uit te rusten en zich voor te bereiden. Achtergrond van het verschil is dat in de periode van drie weken de AMV met meer organisaties te maken heeft dan de volwassenen. Zo worden AMV's onder meer onder de voogdij van de stichting Nidos geplaatst en krijgen zij een voogd en een COA-mentor toegewezen, en gaan zij soms voor het eerst in Nederland naar school. De staatssecretaris streeft ernaar de onzekerheid over het verblijfsperspectief te beperken en zal daarom proberen binnen één jaar de asielprocedure, inclusief de beroepsprocedure, af te ronden.

Vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken

Een andere categorie vreemdelingen aan wie ambtshalve een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend, betreft die vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken.

Uitgangspunt van het Nederlandse beleid is dat alle vreemdelingen terug kunnen naar hun land van herkomst. Toch kunnen zich bijzondere situaties voordoen waarin een vreemdeling buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken omdat hij de benodigde reisdocumenten niet kan bemachtigen, terwijl er geen twijfel bestaat over de door hem verstrekte gegevens over zijn identiteit en nationaliteit. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de vreemdeling staatloos is en hij geen wedertoelating kan verkrijgen tot het land waar hij eerder bestendig verblijf had.

In deze gevallen kan de vreemdeling in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning onder de beperking 'verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken'.

De vreemdeling moet zelf aan de hand van objectief toetsbare bewijsstukken kunnen aantonen dat de autoriteiten van het land van herkomst of van het land waar hij verblijf heeft gehad, geen medewerking zullen verlenen aan zijn terugkeer. Bij de pogingen om de vereiste medewerking van de betreffende autoriteiten te krijgen, en om in het bezit te komen van de benodigde reisdocumenten, heeft de vreemdeling een eigen verantwoordelijkheid.

Er zijn drie categorieën vreemdelingen die in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning op grond van het beleid ten aanzien van vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken. Deze categorieën zijn: vreemdelingen die zonder succes geprobeerd hebben te vertrekken, uitgeprocedeerde AMV's en vreemdelingen die om medische redenen niet kunnen vertrekken.⁷¹

Vreemdelingen die zonder succes geprobeerd hebben te vertrekken

Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op grond van het hier beschreven bijzondere beleid, dient de vreemdeling zich eerst te hebben gewend tot de vertegenwoordiging van zijn land van herkomst en eventuele landen van eerder verblijf. De vreemdeling komt in aanmerking voor verblijf als aan alle volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek te realiseren. Hij heeft zich aantoonbaar gewend tot de vertegenwoordiging van het land of de landen waarvan hij de nationaliteit heeft, dan

⁷¹ Dit beleid is uitgewerkt in B14/3.2.2 Vc

- wel tot het land of de landen 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; en
2. hij heeft zich gewend tot de IOM voor facilitering van zijn vertrek en deze organisatie heeft aangegeven dat zij niet in staat is het vertrek van de vreemdeling te realiseren vanwege het feit dat de vreemdeling stelt niet te kunnen beschikken over reisdocumenten; en
 3. hij heeft verzocht om bemiddeling van de DT&V bij het verkrijgen van de benodigde documenten van de autoriteiten van het land waar hij naar toe kan gaan, welke bemiddeling niet het gewenste resultaat heeft gehad; en
 4. er is sprake van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten; en
 5. hij verblijft zonder verblijfstitel in Nederland, en voldoet niet aan andere voorwaarden voor een verblijfsvergunning.

Zoals uit de voorwaarden kan worden opgemaakt, is dit beleid niet alleen van toepassing op uitgeprocedeerde asielzoekers, maar kunnen in principe ook andere ongedocumenteerde vreemdelingen ervoor in aanmerking komen.

Uitgeprocedeerde AMV's

Een uitgeprocedeerde AMV kan in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van het beleid ten aanzien van vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken, als:

- de vreemdeling, na als AMV te zijn uitgeprocederd, drie jaar of langer aaneengesloten en verwijderbaar in Nederland heeft verbleven;
- zijn vertrek uit Nederland in die periode van drie jaar of langer niet is bewerkstelligd;
- de vreemdeling, na het verlopen van die periode van drie jaar, de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt; en
- de vreemdeling voldoende heeft meegewerkt aan het onderzoek dat met het oog op zijn terugkeer verricht is naar adequate opvang in zijn land van herkomst of derde land.

Van de AMV wordt verwacht dat hij voldoende heeft gewerkt aan de vaststelling van zijn identiteit en nationaliteit in het kader van de aanvraag van een vervangend reisdocument. Indien de vreemdeling heeft geweigerd mee te werken aan een leeftijdsonderzoek, of bij medewerking hieraan meerderjarig is gebleken, komt hij niet in aanmerking voor de hier bedoelde verblijfsvergunning.

Vreemdelingen die om medische redenen niet kunnen vertrekken

Voor een verblijfsvergunning op grond van het beleid ten aanzien van vreemdelingen die buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken komen ten slotte in aanmerking vreemdelingen die verplicht zijn Nederland te verlaten, maar bij wie is vastgesteld dat zij vanwege hun gezondheidstoestand blijvend niet kunnen reizen. Hieronder vallen ook vreemdelingen bij wie fysieke overdracht aan een medische instelling dan wel behandelaar in het land van herkomst in aansluiting op de reis blijvend niet kan plaatsvinden, zodat zij vanwege hun gezondheidstoestand niet kunnen reizen.

Met een fysieke overdracht aan een medische instelling dan wel behandelaar in aansluiting op de reis wordt bedoeld dat een medische behandeling direct na aankomst gecontinueerd moet worden.

De vreemdeling en de betrokken instanties moeten alle inspanningen hebben verricht om het vertrek uit Nederland te realiseren. De conclusie of zij dit hebben gedaan, is afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. Van de vreemdeling mag, voor zover medisch gezien mogelijk, een coöperatieve houding worden verwacht, in die zin dat hij het vertrek niet door zijn eigen handelen of nalaten frustreert. Ook moet de vreemdeling alle medewerking hebben verleend bij de aanvraag van een vervangend reisdocument, als hij niet in het bezit is van documenten op grond waarvan de terugkeer mogelijk is.

2.2.3 Reguliere vergunningen waarvoor een aanvraag moet worden ingediend

Ook een aantal verblijfsvergunningen regulier, die niet ambtshalve kunnen worden verleend, maar waarvoor een aanvraag moet worden ingediend, kunnen een aanvullende vorm van nationale

bescherming bieden aan bepaalde categorieën vreemdelingen van wie de het asielverzoek niet wordt gehonoreerd.

Het gaat hierbij om verblijf onder de beperking medische behandeling, of in het verlengde daarvan medische noodsituatie. Verder kan op grond van artikel 64 Vw uitzetting achterwege worden gelaten om medische redenen. Dit gaat echter niet met de verlening van een verblijfsvergunning gepaard.

Een speciaal geval is artikel 3.4, lid 3 Vreemdelingenbesluit, dat de discretionaire bevoegdheid tot het verlenen van een verblijfsvergunning regelt.

Een verblijfsvergunning regulier onder een andere beperking die een vorm van bescherming kan bieden houdt verband met de vervolging van mensenhandel. Mensenhandel ziet niet alleen op gedwongen prostitutie, maar op alle vormen van moderne slavernij en uitbuiting. Het beleid hiervoor is uitgewerkt in hoofdstuk B9 van de Vreemdelingencirculaire. Dit beleid is binnen de EU geharmoniseerd door de implementatie van Richtlijn 2004/81/EG inzake de verlening van een verblijfstitel voor mensenrechtenslachtoffers.⁷² Het valt daarom buiten het bestek van deze rapportage, die gaat over de niet binnen de EU geharmoniseerde vormen van bescherming.⁷³

Algemene voorwaarden

In het algemeen geldt voor de verlening van een verblijfsvergunning regulier onder meer

- het paspoortvereiste: de aanvrager moet in het bezit zijn van een geldig document voor grensoverschrijding,
- het mvv-vereiste: de aanvrager moet in het bezit zijn van een in het land van herkomst aangevraagde machtiging tot voorlopig verblijf (mvv, een D-visum); en
- het middelenvereiste: de aanvrager moet in het bezit zijn van voldoende middelen van bestaan.

Bij de aanvraag van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd moet altijd het verblijfsdoel worden aangegeven. De verblijfsvergunning wordt dan verleend onder een beperking die verband houdt met dit verblijfsdoel.⁷⁴ Per verblijfsdoel gelden aanvullende voorwaarden, en kan van de algemeen geldende voorwaarden worden afgeweken. Dit is het geval bij de verblijfsvergunningen regulier die een aanvullende vorm van nationale bescherming bieden.

De mvv-plicht geldt niet voor alle, maar wel voor vele nationaliteiten. Als de vreemdeling een mvv-plichtige nationaliteit heeft kan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd worden afgewezen als de vreemdeling niet beschikt over een geldige mvv. Dit is een visum voor een verblijf van langer dan 90 dagen,

- dat bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst of bestendig verblijf moet worden aangevraagd, en
- dat wordt afgegeven voor hetzelfde verblijfsdoel als waarvoor later een verblijfsvergunning wordt aangevraagd.

Door te verlangen dat de vreemdeling in het bezit is van een geldige mvv kan de Nederlandse overheid al vóór diens komst naar Nederland controleren of deze aan de vereisten voor toelating voldoet.

Een (voormalig) asielzoeker zal aan het mvv-vereiste niet voldoen. Voorafgaande aan zijn aanvraag om een verblijfsvergunning regulier verkeerde hij immers hier in Nederland in een asielprocedure. Bij de beoordeling van een eventueel hierop volgende reguliere aanvraag wordt beoordeeld – mede in het licht van internationale verplichtingen, waaronder die van artikel 8 EVRM - of een vrijstelling van het mvv-vereiste en zonodig van andere vereisten van de reguliere vergunning aan de orde moet zijn.

⁷² Richtlijn 2004/81/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie. *PbEU* 2004, L 261/19-23.

⁷³ Een beschrijving van de B9-regeling is te vinden in INDIAC – NL EMN NCP 2008, paragraaf 3.3.2. Aanvullingen hierop bieden INDIAC – NL EMN NCP 2009, paragraaf 3.3.10 en INDIAC – NL EMN NCP 2010, paragraaf 4.10.2.

⁷⁴ Art. 3.4, eerste lid Vb biedt het overzicht van alle beperkingen waaronder een verblijfsvergunning regulier kan worden verleend.

Verblijf in verband met medische behandeling c.q. medische noodsituatie

Vreemdelingen kunnen onder meer een verblijfsvergunning regulier aanvragen in verband met het ondergaan van een medische behandeling. Als een asielzoeker mede verblijf in Nederland wenst in verband met een medische behandeling die hij hier wil ondergaan, kan hij na afwijzing van zijn asielaanvraag een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier daartoe indienen.⁷⁵ Bij de behandeling van deze reguliere aanvraag blijven asielaspecten geheel buiten beschouwing.⁷⁶

Voordat verblijf wordt toegestaan moet aan de drie volgende voorwaarden zijn voldaan:

- Nederland moet het meest aangewezen land zijn voor de medische behandeling;
- het moet gaan om een noodzakelijke medische behandeling; en
- de financiering van de medische behandeling moet deugdelijk geregeld zijn.

Mocht aan deze voorwaarden niet zijn voldaan,⁷⁷ dan kan een ex-asielzoeker in het verlengde van de aanvraag om verblijf voor medische behandeling wel in aanmerking komen voor verblijf op grond van een medische noodsituatie.⁷⁸ Hieronder wordt verstaan: die situatie waarbij betrokkene lijdt aan een stoornis, waarvan op basis van de huidige medisch-wetenschappelijke inzichten vast staat dat het achterwege blijven van behandeling op korte termijn zal leiden tot overlijden, invaliditeit of een andere vorm van ernstige geestelijke of lichamelijke schade. Onder “op korte termijn” wordt verstaan binnen een termijn van drie maanden.

Omdat de medische noodsituatie in het verlengde van de aanvraag in verband met medische behandeling ligt, hoeft hiervoor niet een aparte aanvraag te worden ingediend indien in de oorspronkelijke aanvraag verblijf wegens medische redenen werd gevraagd.⁷⁹

Om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning in verband met deze uitzonderingsbepaling moet betrokkene zich in Nederland bevinden en moet sprake zijn van de volgende omstandigheden:

- stopzetting van de medische behandeling zal een medische noodsituatie doen ontstaan; en
- de medische behandeling van de betreffende medische klachten kan niet plaatsvinden in het land van herkomst of ander land waarheen betrokkene kan vertrekken; en
- de medische behandeling ter voorkoming van het ontstaan van deze noodsituatie zal naar verwachting langer dan één jaar duren.

Als de medische behandeling ter voorkoming van deze noodsituatie één jaar of korter zal duren, wordt namelijk geen verblijfsvergunning verleend, maar wordt de uitzetting van de vreemdeling opgeschort op grond van artikel 64 Vw (zie hieronder) en heeft de vreemdeling tijdens deze periode recht op voorzieningen.

Naast de specifieke voorwaarden voor verlening van een reguliere verblijfsvergunning voor het ondergaan van medische behandeling of vanwege medische noodsituatie zijn de algemene voorwaarden van toepassing, met uitzondering van het middelenvereiste. Vrijstelling van het vereiste dat de aanvrager in het bezit is van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv, een D-visum) kan worden verleend als het gelet op de gezondheidstoestand van de ex-asielzoeker niet verantwoord is om te reizen, of als van hem

⁷⁵ Met ingang van de verbeterde asielprocedure (zie hieronder, paragraaf 3.1.1) zal dit ook parallel aan de asielprocedure kunnen, en niet pas na afwijzing. Zie in de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 7 oktober 2009 de informatie over ‘medische problematiek en het vreemdelingenbeleid’, *Kamerstukken II* 2009/10, 19 637, nr. 1305 (Brief)

⁷⁶ Het beleid inzake medische behandeling is uitgewerkt in hoofdstuk B/8 van de Vreemdelingencirculaire.

⁷⁷ Bijvoorbeeld omdat de aanvrager niet over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf beschikt en hiervan niet kan worden vrijgesteld, of omdat de financiering niet deugdelijk is geregeld.

⁷⁸ Met ingang van de verbeterde asielprocedure (zie hieronder, paragraaf 3.1.1) zal altijd worden begonnen met één jaar verblijf op grond van art. 64 Vw, en pas daarna eventueel een verblijfsvergunning. Zie in de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 7 oktober 2009 de informatie over ‘medische problematiek en het vreemdelingenbeleid’, *Kamerstukken II* 2009/10, 19 637, nr. 1305 (Brief)

⁷⁹ In feite kan hiervoor ook geen aparte aanvraag worden ingediend. De aanvraag is altijd voor medische behandeling. Na toetsing aan de voorwaarden voor medische behandeling toetst de IND automatisch door aan de voorwaarden voor verblijf vanwege een medische noodzaak.

niet gevraagd kan worden om terug te keren omdat na terugkeer de vereiste medische behandeling niet kan plaatsvinden.

Het achterwege blijven van uitzetting

Het opschorten van de uitzetting is geregeld in artikel 64 van de Vreemdelingenwet.

Elke vreemdeling die niet of niet langer rechtmatig verblijf heeft, moet Nederland uit eigen beweging verlaten binnen een termijn van vier weken. Als hij dit niet doet, kan hij worden uitgezet.⁸⁰ Artikel 64 Vw bepaalt echter dat de uitzetting achterwege dient te blijven zolang het, gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of van een van zijn gezinsleden, niet verantwoord is om te reizen. Als gezinsleden worden in dit verband aangemerkt:

- echtgenoten en (geregistreerde) partners en hun respectieve minderjarige (voor-)kinderen;
- de meerderjarige kinderen die feitelijk behoren en al in het land van herkomst behoorden tot het gezin.

De ouders, broers en zussen van het kind kunnen onder bepaalde voorwaarden ook als gezinslid worden aangemerkt als de hoofdpersoon een minderjarig kind is.⁸¹

In dit geval heeft de vreemdeling dus rechtmatig verblijf omdat de uitzetting in strijd zou zijn met artikel 64 Vw.⁸² Hij wordt echter niet in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning, en krijgt dus geen verblijfsstatus. Na afloop van de periode gedurende welke uitzetting achterwege dient te blijven, moet hij Nederland alsnog verlaten.

Voor de (afgewezen) asielzoeker kan artikel 64 op twee manieren aan de orde komen.

In het kader van de behandeling van een door de (ex-)asielzoeker ingediende aanvraag voor het ondergaan van medische behandeling dan wel vanwege een medische noodsituatie wordt ambtshalve beoordeeld of de uitzetting op grond van artikel 64 Vw achterwege dient te blijven.⁸³

Als hij vindt dat hij in verband met zijn gezondheidstoestand niet kan worden uitgezet, kan de asielzoeker ook zelf een beroep doen op artikel 64 Vw, zonder daarbij een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning om medische redenen in te dienen.⁸⁴

Verblijf ten gevolge van het gebruik van de discretionaire bevoegdheid door de Minister

De beperkingen waaronder een verblijfsvergunning regulier kan worden verleend zijn opgesomd in artikel 3.4, lid 1 Vb. De minister van Justitie heeft echter de discretionaire bevoegdheid (vrije beslissingsruimte) om een verblijfsvergunning regulier te verlenen onder een andere beperking dan daar genoemd. Deze discretionaire bevoegdheid is neergelegd in art. 3.4, derde lid Vb. Van deze bevoegdheid kan op twee manieren gebruik worden gemaakt. Wanneer onvoorziene gevallen een categoriaal karakter hebben, zal veelal op grond van deze bevoegdheid een beleidsregel worden opgesteld voor de gehele groep. Daarnaast kan ook in bijzondere individuele situaties aanleiding zijn om onder gebruikmaking van de discretionaire bevoegdheid tot een inwilliging over te gaan.

Deze bevoegdheid is beperkt tot het verstrekken van een verblijfsvergunning regulier. Een asielvergunning kan alleen worden verstrekt op de hiervoor al uitgebreid aan de orde gebrachte gronden a tot en met f van artikel 29 Vw. Een door de vreemdeling gevoerde asielprocedure kan dus niet leiden tot verstrekking van een verblijfsvergunning regulier onder gebruikmaking van de discretionaire bevoegdheid op grond van art. 3.4, derde lid Vb. Als na een asielprocedure een reguliere aanvraag wordt ingediend kan dit uiteraard wel leiden tot afgifte van een dergelijke reguliere verblijfsvergunning.

⁸⁰ Art. 61 Vw, art. 62 Vw, art. 63 Vw

⁸¹ Zie paragraaf A4/7.1 Vc

⁸² Art. 8 aanhef en sub j, Vw.

⁸³ Art. B/8, 10 Vc.

⁸⁴ Art. A/4, 7 Vc.

Van de discretionaire bevoegdheid zal doorgaans pas gebruik worden gemaakt wanneer zeer speciale individuele omstandigheden van de vreemdeling aanleiding geven tot het oordeel dat van een schrijnende situatie sprake is, terwijl op grond van het beleid de vreemdeling noch voor een asielvergunning, noch voor een reguliere vergunning in aanmerking komt.

3. Gevolgde procedures en verleende rechten

Voor alle niet binnen de EU geharmoniseerde beschermingsstatussen brengt dit hoofdstuk de gevolgde procedures en de aan de verschillende statussen verbonden rechten in kaart. Nederland kent op asielgebied het een-statusstelsel, wat inhoudt dat aan alle asielvergunningen, op welke grond ook verleend, dezelfde rechten zijn verbonden. In het algemeen zijn deze rechten sterker dan die, waarmee de verschillende verblijfsvergunningen regulier gepaard gaan. Ook onderling bieden de verschillende verblijfsvergunningen regulier niet altijd dezelfde rechten.

3.1 Gevolgde procedures

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is als zelfstandige dienst (agentschap) van het Ministerie van Justitie verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland. Dat houdt in dat de IND alle aanvragen beoordeelt van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. Het gaat daarbij niet alleen om asielzoekers, maar bijvoorbeeld ook om mensen die in Nederland willen werken en wonen of om mensen die na toegelaten te zijn, willen naturaliseren. De IND is een uitvoeringsorganisatie. Dit houdt in dat de IND niet verantwoordelijk is voor de inhoud van het beleid of de voorwaarden die gelden. Het vreemdelingenbeleid wordt vastgesteld door de regering en het parlement.⁸⁵

3.1.1. Asielprocedures

Aanmelding

Vreemdelingen kunnen een asielaanvraag indienen bij een van de aanmeldcentra van de IND: Schiphol of Ter Apel. Hiervoor zijn geen leges verschuldigd. Op Nederlandse posten in het buitenland (ambassades en consulaire vertegenwoordigingen) kan geen asielaanvraag worden ingediend.

Asielzoekers die zich aan een Nederlandse buitengrens (zee- of luchthaven) hebben gemeld en aan wie de toegang is geweigerd, dienen hun asielaanvraag in op het aanmeldcentrum (AC) Schiphol. Aan hen wordt een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd gedurende de zogenaamde AC-procedure. Indien de asielaanvraag wordt afgewezen, blijft de toegang geweigerd en wordt de vrijheidsontnemende maatregel in beginsel voortgezet tot het vertrek van de vreemdeling.

Alle overige asielzoekers dienen hun asielaanvraag in op AC Ter Apel.

De 48-uursprocedure

De procedure in het aanmeldcentrum duurt maximaal 48 werkuren (3 tot 5 werkdagen). Daarom heet dit de 48-uursprocedure. In een eerste gesprek (het eerste gehoor) bespreekt de asielzoeker met een IND-medewerker zijn identiteit, nationaliteit en reisroute. In een tweede gesprek, het nader gehoor, kan de asielzoeker vertellen waarom hij asiel heeft aangevraagd. Een rechtshulpverlener bereidt de asielzoeker hierop voor en mag er ook bij zijn. De vragen worden gesteld in het Nederlands. Daarom is ook een onafhankelijke tolk aanwezig. Binnen 48 procesuren (= vijf werkdagen) krijgt de asielzoeker te horen of verder onderzoek nodig is of dat zijn verzoek wordt ingewilligd of afgewezen.

Doorverwijzing naar een behandelkantoor

Na het eerste gehoor kan de IND op voorhand kiezen voor het vervolgen van de procedure in het AC indien sprake is van een of meer van de volgende omstandigheden:

- contra-indicaties inzake openbare orde;
- niet-geloofwaardige verklaringen over identiteit, nationaliteit en/of reisroute, dan wel niet meewerken aan de vaststelling daarvan;
- een ander land dat verantwoordelijk is voor behandeling van de asielaanvraag en/of voor de verlening van eventueel benodigde bescherming;

⁸⁵ 'Dit doet de IND' op <http://www.ind.nl>

- beleidsmatige of wettelijke contra-indicaties voor statusverlening (er is bijvoorbeeld sprake van een veilig land van herkomst, legale uitreis of andere indicaties op grond van landgebonden asielbeleid);
- onterecht gebruik van de asielprocedure (bijvoorbeeld asieltoerisme).

Zaken die zich op voorhand niet lenen voor nader onderzoek in de AC-procedure en dus na het eerste gehoor ter behandeling zullen worden doorgezonden naar een behandelkantoor, betreffen asielzoekers:

- die behoren tot de categorie beleidsmatig niet verwijderbaar (er wordt categoriale bescherming geboden of er is een besluit- of vertrekmoratorium van kracht); én
- van wie identiteit, nationaliteit en reisroute niet ter discussie staan; én
- voor wie geen ander land verantwoordelijk is; én
- bij wie geen sprake is van overige contra-indicaties.

Wanneer een asielaanvraag mogelijk in aanmerking komt voor afhandeling binnen de AC-procedure, wordt het nader gehoor in het AC afgenomen. Na het nader gehoor kan alsnog worden besloten om de aanvraag van de asielzoeker verder te behandelen in de vervolgprocedure.

Als blijkt dat nader onderzoek nodig is, dan wordt de asielzoeker doorverwezen naar behandelkantoor van de IND. Daar vindt een (tweede) nader gehoor plaats. Na het nader gehoor in het behandelkantoor neemt de IND binnen zes maanden een beslissing. Hij verblijft dan tijdelijk in een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

De beoordeling van een asielaanvraag

Na onderzoek neemt de IND een beslissing over de asielaanvraag. Hierbij kan de IND gebruik maken van de zogenaamde algemene (over het land van herkomst) en individuele (over individuele aanvragen) ambtsberichten, opgesteld door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De rol van dit ministerie is hierbij die van onafhankelijk deskundige die informatie verschaft over herkomstlanden van asielzoekers.⁸⁶

Om een zorgvuldige beslissing te nemen kan de IND ook informatie uit andere objectieve bronnen inwinnen. Alleen in uitzonderlijke gevallen mag de IND afwijken van de beslistermijn van zes maanden. Bijvoorbeeld als advies van, of onderzoek door, externe deskundigen nodig is om een beslissing te nemen. Of wanneer de situatie in het land waar de asielzoeker vandaan komt onduidelijk of onveilig is en verwacht wordt dat dit niet lang zal duren. In bepaalde gevallen kan een besluitmoratorium worden ingesteld, waarover hieronder meer.

De beslissing op een asielaanvraag

Als de asielzoeker voldoet aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning asiel, krijgt hij een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Na die tijd kan hij een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen.

Als de IND van mening is dat de asielzoeker niet voldoet aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning asiel, krijgt hij schriftelijk bericht van het voornemen zijn aanvraag af te wijzen. De asielzoeker en zijn rechtshulpverlener mogen daarop reageren. Als de IND niet van mening verandert, krijgt hij een afwijzende beslissing en moet Nederland verlaten.

Rechtsmiddelen

Als de IND de asielaanvraag afwijst, is de asielzoeker verplicht het land te verlaten. De asielzoeker kan tegen een afwijzende beschikking echter beroep aantekenen bij de rechter. Gaat de asielzoeker in beroep, dan komt de plicht om het land te verlaten tijdelijk te vervallen. De beroepsprocedure mag namelijk in Nederland worden afgewacht. De asielzoeker blijft dan in een van de opvanglocaties van het COA.

⁸⁶ Meer informatie over ambtsberichten op <http://www.minbuza.nl/nl/actueel/ambtsberichten>

Uitzonderingen op deze regel doen zich voor als bijvoorbeeld de asielaanvraag al in het aanmeldcentrum wordt afgewezen, of als de aanvrager al eerder een asielaanvraag heeft ingediend, deze is afgewezen en hij geen nieuwe feiten of omstandigheden aandraagt. Dan mag hij de beroepsprocedure niet in Nederland afwachten. In deze gevallen kan hij wel aan de rechter vragen een voorlopige voorziening te treffen om uitzetting tegen te houden. De uitspraak hierover mag hij in beginsel wel in Nederland afwachten.

Verklaart de rechter het beroep van de asielzoeker gegrond, dan moet de IND de aanvraag opnieuw beoordelen. Wijst de rechter het beroep af, dan blijft de beslissing van de IND in stand.

Tegen de uitspraak van de rechter kunnen zowel de vreemdeling als de Staatssecretaris van Justitie hoger beroep indienen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). De uitspraak op het hoger beroep mag niet in Nederland worden afgewacht. Als de Afdeling het hoger beroep van de asielzoeker gegrond verklaart, moet de asielaanvraag opnieuw worden beoordeeld. Als de Afdeling het hoger beroep van de staatssecretaris gegrond verklaart, komt daarmee alsnog de afwijzing van de asielaanvraag vast te staan. Ook is het mogelijk dat de Afdeling de zaak naar de rechtbank terugverwijst, wat betekent dat de rechtbank opnieuw op het beroep moet beslissen. Een afwijzing van het hoger beroep betekent dat de uitspraak van de rechter door de Afdeling wordt bevestigd.

Besluit- en vertrekmoratoria

Het komt voor dat over asielaanvragen van mensen uit een bepaald land tijdelijk geen beslissing wordt genomen. Er is dan sprake van een zogenaamd 'besluitmoratorium'. Er kunnen drie redenen zijn om een besluitmoratorium in te stellen:

- Er bestaat (tijdelijk) onduidelijkheid over de veiligheidssituatie in een land;
- Er bestaat een onveilige situatie in een land herkomst terwijl de verwachting bestaat dat die van korte duur zal zijn;
- Het aantal asielaanvragen uit een bepaald land is zo groot, dat de IND meer tijd nodig heeft om een beslissing te kunnen nemen.

Bij een besluitmoratorium kan de standaard beslistermijn van zes maanden met maximaal een jaar worden verlengd. In deze periode verblijven de asielzoekers rechtmatig in Nederland, omdat hun asielaanvraag nog in behandeling is. Wanneer het kabinet het besluitmoratorium intrekt, blijft de verlengde beslistermijn gelden voor zaken waarin de termijn al is verlengd. Voor nieuwe asielaanvragen van mensen uit hetzelfde land, geldt weer de normale beslistermijn van zes maanden.

Er zijn ook situaties denkbaar waarin, nadat de aanvraag onherroepelijk is afgewezen en de vreemdeling Nederland dient te verlaten, de situatie in het land van herkomst zodanig wijzigt dat onzeker is of daar naartoe kan worden uitgezet. In die situatie kan de Minister besluiten⁸⁷ dat deze categorie vreemdelingen niet gedwongen worden uitgezet. Er is dan sprake van een zogenaamd 'vertrekmoratorium'.⁸⁸ Een vreemdeling die onder dit vertrekmoratorium valt, heeft rechtmatig verblijf in Nederland. Voor de duur van het vertrekmoratorium wordt hij in het bezit gesteld van een bewijs van rechtmatig verblijf. De geldigheidsduur van het rechtmatig verblijf is gelijk aan de duur van het vertrekmoratorium. Het document wordt uitgereikt door de vreemdelingenpolitie.

Dikwijls geldt voor een bepaald gebied tegelijkertijd zowel een besluit- als een vertrekmoratorium.

In de rapportageperiode is sprake geweest van de volgende moratoria:

Irak

Voor Noord-Irak heeft een besluit- en vertrekmoratorium gegolden vanaf het begin van de rapportageperiode tot 1 februari 2004.⁸⁹

⁸⁷ Op grond van artikel 45, vierde lid, Vw

⁸⁸ Zie C/22, lid 6 Vc

⁸⁹ Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 27 juni 2003, nr. 5230798/03/DVB, *Stcrt.* 2003, 122, p. 9 (verlenging); Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 23 januari 2004, nr. 5263444/04/DVB, *Stcrt.* 2004, 18, p. 12 (beëindiging)

Voor Centraal-Irak heeft een besluit- en vertrekmoratorium gegolden vanaf het begin van de rapportageperiode tot 27 juni 2004.⁹⁰

Liberia

Voor asielzoekers uit Liberia heeft een besluit- en vertrekmoratorium gegolden vanaf het begin van de rapportageperiode tot 27 juni 2004.⁹¹

Somalië

Voor asielzoekers uit Somalië die behoren tot een minderheid en die geen banden hebben in Noord-Somalië heeft een vertrekmoratorium gegolden van 18 juni 2004 tot 20 februari 2005.⁹²

Voor asielzoekers uit Somalië die niet afkomstig zijn uit Somaliland, Puntland of Zuid-Mudug heeft een vertrekmoratorium gegolden van 20 februari 2005 tot 1 juli 2005.⁹³

Ivoorkust

Voor asielzoekers uit Ivoorkust heeft een besluit- en vertrekmoratorium gegolden van 27 november 2004 tot 27 november 2005.⁹⁴

Iran

Voor homoseksuelen uit Iran heeft een besluit- en vertrekmoratorium gegolden van 2 oktober 2005 tot 5 maart 2006,⁹⁵ en opnieuw van 19 mei 2006 tot 2 oktober 2006.⁹⁶

Voor Iraanse (geboren, bekeerde en bekerende) christenen heeft een besluit- en vertrekmoratorium gegolden van 19 mei 2006 tot 19 mei 2007.⁹⁷

Libië

Voor asielzoekers uit Libië heeft een besluit- en vertrekmoratorium gegolden van 19 juli 2006 tot 1 juli 2007.⁹⁸

⁹⁰ Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 27 juni 2003, nr. 5230798/03/DVB, *Stcrt.* 2003, 122, p. 9 (instelling); Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 23 januari 2004, nr. 5263444/04/DVB, *Stcrt.* 2004, nr. 18, p. 12 (verlenging); Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 25 juni 2004, nr. 5290955/04/DVB, *Stcrt.* 2004, 122, p. 12 (beëindiging)

⁹¹ Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 27 juni 2003, nr. 5231470/03/DVB, *Stcrt.* 2003, 122, p. 9 (instelling); Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 23 januari 2004, nr. 5265473/04/DVB, *Stcrt.* 2004, 18, p. 12 (verlenging); Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 25 juni 2004, nr. 5292943/04/DVB, *Stcrt.* 2004, 122, p. 12 (beëindiging)

⁹² Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 11 juni 2004, nr. 5290526/04/DVB, *Stcrt.* 2004, 112, p. 15 (instelling); Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 11 februari 2005, nr. 5336028/05/DVB, *Stcrt.* 2005, 35, p. 22 (intrekking)

⁹³ Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 11 februari 2005, nr. 5336028/05/DVB, *Stcrt.* 2005, 35, p. 22 (instelling)

⁹⁴ Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 24 november 2004, nr. 5319510/04/DVB, *Stcrt.* 2004, 229, p. 12 (instelling); Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 27 mei 2005, nr. 5349656/05/DVB, *Stcrt.* 2005, 103, p. 13 (verlenging)

⁹⁵ Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 28 september 2005, nr. 5368748/05/DVB, *Stcrt.* 2005, 190, p. 12 (instelling); Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 28 februari 2006, nr. 5404471/06/DVB, *Stcrt.* 2006, 45, p. 19 (beëindiging)

⁹⁶ Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 12 mei 2006, nr. 5417162/06/DVB, *Stcrt.* 2006, 96, p. 11 (verlenging, onder intrekking van het eerdere besluit tot beëindiging van het besluit- en vertrekmoratorium). Zoals eerder vermeld in paragraaf 2.2.1 zijn Iraanse homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen per 29 november 2006 op grond van klemmende redenen van humanitaire aard aangewezen als specifieke groep, die om andere redenen dan traumata in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel op grond van artikel 29, lid 1, onder c, Vw.

⁹⁷ Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 12 mei 2006, nr. 5417162/06/DVB, *Stcrt.* 2006, 96, p. 11 (instelling); Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 13 juli 2007, nr. 5405947/07/DVB, *Stcrt.* 2007, 96, p. 11 (beëindiging).

⁹⁸ Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 7 juli 2006, nr. 5429257/06/DVB, *Stcrt.* 2006, 136, p. 11 (instelling); Besluit van de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie van 15 december 2006, nr. 5458880/06/DVB, *Stcrt.* 2007, 3, p. 12 (verlenging).

Sri Lanka

Voor asielaanvragen van Tamils uit Sri Lanka heeft een besluit- en vertrekmoratorium gegolden van 10 maart 2007 tot 1 juli 2007.⁹⁹

Guinee

Voor asielzoekers uit Guinee heeft een besluit- en vertrekmoratorium gegolden van 5 mei 2007 tot 1 april 2008.¹⁰⁰

Maatregelen om de asielprocedure sneller en zorgvuldiger te maken

Het kabinet heeft het voornemen om te komen tot een snellere en betere asielprocedure. Het is de bedoeling dat het wetgevingstraject vóór 1 juli 2010 zal zijn afgerond. Een uitgebreide weergave van de voorgestelde maatregelen is te vinden in het Nederlandse Annual Policy Report 2008.¹⁰¹ In het kort komen de maatregelen op het volgende neer.¹⁰²

De asielprocedure in het aanmeldcentrum wordt verlengd tot acht dagen. Dit biedt meer ruimte voor voorlichting en rechtsbijstand aan asielzoekers. Hierdoor kunnen naar verwachting meer aanvragen in het aanmeldcentrum worden afgehandeld. Voordat de procedure begint, krijgt de asielzoeker een rust- en voorbereidingstermijn. Dit biedt ruimte voor medisch onderzoek en een beter identificatieproces. Ook kan het onderzoek beginnen naar documenten die het asielverzoek ondersteunen. Door de langere procedure in het aanmeldcentrum stromen waarschijnlijk minder asielzoekers door naar de verlengde asielprocedure. Deze verlengde procedure wordt acht weken korter, omdat meer processtappen worden afgerond in het aanmeldcentrum. Het kabinet wil voorkomen dat ex-asielzoekers herhaalde asielaanvragen en reguliere aanvragen indienen. Dit wil het kabinet bereiken door medische aspecten zo vroeg mogelijk in de procedure te signaleren en door uitbreiding van de zogenoemde 'ex nunc toetsing'. Dit houdt in dat de IND ruimer gebruik zal kunnen gaan maken van de mogelijkheden om feiten en omstandigheden die pas na het nemen van het besluit bekend zijn geworden mee te nemen en eventueel een genomen besluit op grond daarvan in te trekken of te wijzigen.¹⁰³

Op 15 december 2009 stemde de Tweede Kamer in met het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure.¹⁰⁴

3.1.2. Reguliere procedures

In hoofdstuk 2 is een aantal reguliere verblijfsvergunningen aan de orde gekomen, die een aanvullende vorm van nationale bescherming bieden aan de asielzoeker. Sommige van deze verblijfsvergunningen regulier worden verleend na ambtshalve toets, voor andere moet een aanvraag worden ingediend. Voor een aanvraag van een verblijfsvergunning regulier gelden andere regels en procedures dan voor een asielaanvraag. Ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning regulier is een uitzondering op de regel dat een verblijfsvergunning regulier op aanvraag wordt verleend. Om deze reden is de volgorde van deze paragraaf anders dan in hoofdstuk 2. Omdat de ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning regulier in bepaalde gevallen direct voortvloeit uit de asielaanvraag, gaat de behandeling daarvan in hoofdstuk 2 vooraf aan de behandeling van de verblijfsvergunning regulier waarvoor een aanvraag moet worden ingediend, en die dus niet direct voortvloeit uit de asielaanvraag.

Overigens zijn de voorbereidingen in volle gang voor de invoering van een nieuw migratiebeleid, dat onder de naam Modern Migratiebeleid vermoedelijk begin 2011 in werking zal treden. Het nieuwe beleid zal meer gebaseerd zijn op de behoefte aan bepaalde migranten die in de Nederlandse samenleving bestaat. Procedures worden sneller en soepeler voor immigranten die kunnen bijdragen aan de economie, wetenschap of cultuur in Nederland. Hoewel ex-asielzoekers niet bij uitstek tot deze

⁹⁹ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 2 maart 2007, nr. 5468251/07/DVB, *Stcrt.* 2007, 3, p. 12 (instelling); Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 14 september 2007, nr. 5504480/07/DVB, *Stcrt.* 2007, 186, p. 7 (beëindiging vertrekmoratorium).

¹⁰⁰ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 20 april 2007, nr. 5480819/07/DVB, *Stcrt.* 2007, 85, p. 7.

¹⁰¹ INDIAC - NL EMN NCP 2009, p. 22 vv.

¹⁰² Zie http://www.regering.nl/Onderwerpen/Integratie_en_migratie/Asiel_procedures_en_regels

¹⁰³ Zie INDIAC - NL EMN NCP 2009, paragraaf 3.3.2.

¹⁰⁴ Zie INDIAC - NL EMN NCP 2010.

doelgroep behoren, zal invoering van het Modern Migratiebeleid in 2011 ook gevolgen hebben voor de hieronder behandelde procedures.

Verblijfsvergunningen regulier waarvoor een aanvraag moet worden ingediend

Zoals in paragraaf 2.2.3 uiteengezet, biedt een aantal verblijfsvergunningen regulier waarvoor een aanvraag moet worden ingediend, een aanvullende vorm van nationale bescherming aan bepaalde categorieën vreemdelingen van wie de het asielverzoek niet wordt gehonoreerd. Voor deze aanvragen en de behandeling ervan gelden andere procedures dan voor een asielaanvraag. De procedurele bepalingen rond de aanvraag van een verblijfsvergunning regulier zijn neergelegd in hoofdstuk B1/9 van de Vreemdelingencirculaire.

De aanvraag

De aanvraag om een verblijfsvergunning regulier moet schriftelijk in persoon bij de IND worden ingediend. Voor de afdoening van de aanvraag zijn leges verschuldigd. Andere formele vereisten zijn de ondertekening van de aanvraag en het leveren van de nodige gegevens om de aanvraag te kunnen beoordelen. Omdat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier altijd wordt verleend onder een bepaalde beperking, moet de aanvrager zijn verblijfsdoel aangeven.

In veel gevallen gaat aan deze aanvraagprocedure de mvv-procedure vooraf, die nader omschreven is in paragraaf 2.2.3. Daar is eveneens aan de orde gekomen wat de gevolgen zijn van de omstandigheid dat een (voormalig) asielzoeker zich voorafgaand aan zijn aanvraag om een verblijfsvergunning regulier al hier in Nederland bevindt, en daardoor niet aan het mvv-vereiste zal voldoen.

Wanneer niet wordt voldaan aan de vereisten voor het in behandeling nemen van de aanvraag – bijvoorbeeld omdat de leges niet zijn voldaan, de aanvraag niet is ondertekend of niet de nodige gegevens bevat – wordt de aanvrager een redelijke termijn gegeven om dat verzuim te herstellen. De redelijke termijn is niet bedoeld om de vreemdeling de gelegenheid te bieden alsnog aan bepaalde inhoudelijke voorwaarden te gaan voldoen. In het algemeen wordt een termijn van twee weken redelijk geacht. Voldoet de aanvraag ook na het verstrijken van deze termijn niet aan de formele vereisten, dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld.

De beslissing op de aanvraag

De beslissing op de aanvraag moet worden gegeven uiterlijk binnen zes maanden na ontvangst. Verlenging van die termijn is alleen mogelijk als voor de beoordeling van de aanvraag onderzoek door derden nodig is. De vreemdeling heeft in de tussentijd rechtmatig verblijf en hij mag de behandeling van de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning regulier in beginsel in Nederland afwachten.

Wordt de vreemdeling verblijf toegestaan, dan krijgt hij van de IND een oproep voor het uitreiken van het verblijfsdocument. Verblijfsdocumenten worden alleen in persoon aan de vreemdeling uitgereikt. De hoofdregel luidt dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt verleend voor ten hoogste één jaar en telkens met ten hoogste één jaar kan worden verlengd.

Rechtsmiddelen

Wordt de aanvraag afgewezen, dan dient de aanvrager Nederland te verlaten. Vertrekt hij niet uit eigen beweging, dan kan hij worden uitgezet. Tegen de afwijzing kan de vreemdeling bij de IND bezwaar indienen. Als hoofdregel geldt dat de vreemdeling die bezwaar heeft gemaakt tegen een afwijzende beslissing, de behandeling van het bezwaarschrift in Nederland mag afwachten. In die periode wordt de werking van het (afwijzende) besluit opgeschort en heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf.

Tegen een negatieve beschikking op het bezwaarschrift staat nog beroep bij de rechtbank open. Het instellen van beroep bij de rechtbank schort de werking van het besluit niet op. Een voorlopige voorziening kan aangevraagd worden om uitzetting achterwege te laten in afwachting van de uitspraak in het beroep. Indien de vreemdeling tijdig een verzoek heeft ingediend om een voorlopige voorziening, blijft uitzetting in de regel achterwege totdat de rechter uitspraak heeft gedaan.

Ten slotte staat tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Medische behandeling c.q. medische noodsituatie

Voor de aanvraag van een verblijfsvergunning regulier met als doel medische behandeling geldt de standaard procedure zoals hiervoor uiteengezet. In paragraaf 2.2.3 is al aan de orde gekomen dat een ex-asielzoeker zelden of nooit in aanmerking zal komen voor een verblijfsvergunning onder de beperking 'medische behandeling', maar wel voor verblijf in verband met een medische noodsituatie. Omdat de medische noodsituatie in het verlengde van de aanvraag in verband met medische behandeling ligt, hoeft hiervoor niet een aparte aanvraag te worden ingediend.

Het is niet de bedoeling dat niet-medisch gekwalificeerde ambtenaren van de IND zich een medisch oordeel vormen. Om die reden kan, als de vreemdeling zich in het kader van een toelatingsprocedure beroept op medische gronden, de medisch adviseur van het Bureau Medische Advisering (BMA) van de IND worden ingeschakeld. De IND wint echter geen advies in bij het BMA als de vreemdeling hiervoor geen volledig ingevulde en ondertekende toestemmingsverklaring heeft overgelegd, of als de vreemdeling op dat moment niet onder actieve medische behandeling staat.

In 2009 heeft het kabinet een beleidswijziging aangekondigd ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers met medische problemen. Nadat een asielzoeker is uitgeprocedeed verliest hij het recht op opvang. De beleidswijziging maakt het voor asielzoekers die een verblijfsvergunning vragen op medische gronden en die in afwachting zijn van een beslissing op die aanvraag onder bepaalde voorwaarden toch mogelijk in aanmerking te komen voor opvang. Dat blijkt uit een brief die staatssecretaris van Justitie op 7 december 2009 aan de Tweede Kamer stuurde.¹⁰⁵ De regeling gaat in per 1 januari 2010. Dit dient ter voorkoming dat zieke uitgeprocedeerde asielzoekers op straat terecht komen.

Artikel 64 Vreemdelingenwet

Wanneer op grond van artikel 64 Vw wordt bepaald dat de uitzetting achterwege dient te blijven zolang het, gelet op de gezondheidstoestand van de vreemdeling of van een van zijn gezinsleden, niet verantwoord is om te reizen, heeft de vreemdeling weliswaar rechtmatig verblijf, hij wordt echter niet in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning.

Voor de (afgewezen) asielzoeker kan artikel 64 op verschillende manieren aan de orde komen.

In het kader van de behandeling van een door de (ex-)asielzoeker ingediende aanvraag voor het ondergaan van medische behandeling dan wel vanwege een medische noodsituatie wordt ambtshalve beoordeeld of de uitzetting op grond van artikel 64 Vw achterwege dient te blijven. Dit gebeurt ook in het kader van een door de aanvrager gevoerde vervolgpcedure, dus tijdens de behandeling van diens bezwaar- of beroepsschrift.

In deze gevallen wordt in de beschikking waarmee de verblijfsvergunning wordt geweigerd, of in de beschikking waarmee het bezwaarschrift ongegrond wordt verklaard dat is gericht tegen de weigering een verblijfsvergunning te verlenen, meteen aan de vreemdeling medegedeeld:

- dat uitzetting gedurende een gespecificeerde periode achterwege blijft op grond van artikel 64 Vw (deze periode bedraagt één jaar of zo veel korter als de medische behandeling naar verwachting zal duren);
- dat de vreemdeling gedurende deze periode rechtmatig in Nederland verblijft;
- dat gedurende deze periode op de vreemdeling niet de rechtsplicht rust Nederland uit eigen beweging te verlaten.

De asielzoeker die stelt in verband met zijn gezondheidstoestand niet te kunnen worden uitgezet, kan ook een beroep doen op artikel 64 Vw, zonder daarbij een aanvraag om een reguliere verblijfsvergunning om medische redenen in te dienen.¹⁰⁶

Een beroep op artikel 64 Vw is een aanvraag die schriftelijk wordt gedaan bij de IND en steeds onderbouwd dient te zijn met alle gegevens en bescheiden die nodig zijn voor de beoordeling van de vraag of de uitzetting gelet op de gezondheid van betrokkene doorgang kan vinden. De vreemdeling heeft tijdens het onderzoek en behandeling van de aanvraag geen rechtmatig verblijf en is dus in feite

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 30 846, nr. 16 (Brief en bijlagen)

¹⁰⁶ De procedure hiervoor wordt uiteengezet in A4/7 Vc.

nog steeds verplicht uit Nederland te vertrekken. In beginsel zal echter geen gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid tot uitzetting, zolang op de aanvraag niet is beslist.

Als de aanvraag wordt ingewilligd, doet de IND schriftelijk mededeling aan de vreemdeling dat de uitzetting achterwege zal blijven. Ook de duur van de opschorting van het vertrek (de periode waarin verwacht wordt dat de medische beletselen aanwezig zijn) wordt vermeld. De vreemdeling en zijn gezinsleden krijgen voor deze duur rechtmatig verblijf en recht op opvang. De vertrekplicht en de bevoegdheid tot uitzetting worden opgeschort.

Tegen een afwijzing van de aanvraag om opschorting van de uitzetting kan een bezwaarschrift worden ingediend bij de IND. Het indienen van een bezwaarschrift schort de vertrekplicht, uitzetting of eventuele beëindiging van de voorzieningen niet op. Wel kan bij de rechtbank een verzoek om een voorlopige voorziening worden gedaan om uitzetting te voorkomen voordat is beslist op het bezwaar. De behandeling van dit verzoek om een voorlopige voorziening mag in beginsel in Nederland worden afgewacht.

Artikel 64 kan voor de afgewezen asielzoeker ook nog aan de orde komen als bij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) of bij de ambtenaar belast met de uitzetting, meteen al en wegens concrete aanwijzingen het vermoeden rijst dat de vreemdeling medisch gezien niet in staat is om te reizen. In dat geval zal de ambtenaar belast met de uitzetting dan wel de DT&V zich op grond van artikel 64 Vw ervan moeten vergewissen of de uitzetting achterwege moet blijven en hiertoe bij de IND een onderzoek (laten) instellen. In de meeste gevallen zal de IND de medisch adviseur van het BMA om een advies vragen.

Op grond van de beleidswijziging die al ter sprake kwam in de vorige paragraaf is het vanaf 1 januari 2010 voor ex-asielzoekers ook gedurende de behandeling van een beroep op artikel 64 Vw mogelijk onder bepaalde voorwaarden opvang te krijgen in afwachting op de beslissing.¹⁰⁷

Ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning regulier

Zoals in paragraaf 2.2.2 uiteengezet, bestaat de mogelijkheid om een asielzoeker ambtshalve, dus zonder dat daartoe een aanvraag is ingediend, een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd te verlenen. Dit gebeurt hetzij onder de beperking verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling, hetzij onder de beperking verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken.

Omdat geen aanvraag is gedaan, wordt er dus ook geen voor bezwaar vatbare beslissing genomen. De vreemdeling kan dus geen bezwaarschrift indienen tegen het ambtshalve niet verlenen van een verblijfsvergunning onder een van beide beperkingen.

De asielzoeker wordt door middel van de afwijzende beschikking op zijn asielaanvraag tevens in kennis gesteld van het al dan niet verlenen van een verblijfsvergunning regulier onder de beperking verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling, dan wel onder de beperking verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. De ambtshalve toetsing komt dus tot uiting in het zogenaamde dubbele dictum van de asielbeschikking. Tegen deze asielbeschikking kan uiteraard beroep worden aangetekend, zoals uiteengezet in de vorige paragraaf. Ook het aspect van de ambtshalve toetsing wordt daarbij door de rechtbank in de beoordeling meegenomen.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Een minderjarige vreemdeling die in Nederland asiel aanvraagt, zonder de begeleiding van ouders of een voogd, volgt eerst dezelfde procedure als volwassen asielzoekers. Daarnaast krijgt hij een voogd via de voogdij-instelling Stichting Nidos, die het kind helpt tijdens de asielprocedure. Deze is ook verantwoordelijk voor de opvoeding en verzorging van het kind, bijvoorbeeld in een pleeggezin. Krijgt het kind geen verblijfsvergunning asiel, dan volgt ambtshalve de beoordeling of het wel in aanmerking komt voor een AMV-verblijfsvergunning.

AMV's stromen na de eerste aanmelding meteen door naar het AC waar de IND hun asielaanvraag in behandeling neemt. Een vreemdeling die stelt minderjarig te zijn, maar over wiens leeftijd de IND

¹⁰⁷ *Kamerstukken II 2009/10, 30 846, nr. 16 (Brief en bijlagen)*

twijfelt, wordt tijdens zijn verblijf in het AC nader onderzocht ter vaststelling van zijn leeftijd. Als de AMV niet de benodigde documenten kan overleggen waaruit zijn minderjarige leeftijd blijkt, wordt hij in de gelegenheid gesteld een leeftijdsonderzoek uit te laten voeren. Een leeftijdsonderzoek is gericht op het bepalen van de vermoedelijke leeftijd. Hiertoe dient de AMV een aanvraag te ondertekenen, nadat hij tijdens het eerste gehoor door de IND is voorgelicht over het onderzoek¹⁰⁸. De voorlichting is van dien aard dat er sprake is van geïnformeerde toestemming (informed consent). De AMV kan op dezelfde dag bij de Gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) terecht die een verwijsbrief opstelt voor röntgenopnamen.¹⁰⁹ Voor de röntgenopnamen van het handpolsgewricht en indien noodzakelijk ook van de sleutelbeenderen wordt de AMV naar het Diagnostisch Centrum te Eindhoven gebracht. In afwachting van het onderzoek door een radioloog keert de AMV vervolgens terug naar het AC. De radioloog beoordeelt de rijping van het hand-polsgebied en indien noodzakelijk ook van het sleutelbeen. In de praktijk wordt de IND meestal een dag na het röntgenonderzoek op de hoogte gesteld van de resultaten. Op deze wijze kan het leeftijdsonderzoek binnen de 48-uursprocedure worden uitgevoerd. Eventuele contra-expertises op leeftijdsonderzoeken kunnen bij de IND-coördinator leeftijdsonderzoek worden aangevraagd. Röntgenopnames worden nimmer aan de rechtshulpverlener van de vreemdeling verstrekt omdat deze zijn gekenmerkt als vertrouwelijke medische informatie. Deze opnames kunnen uitsluitend aan een door de rechtshulpverlener opgegeven contra-expert worden verzonden. De kosten voor een contra-expertise komen voor rekening van de aanvrager. Het laten uitvoeren van een contra-expertise leidt niet tot een wijziging in de rechtsgevolgen van een eventueel besluit (op de aanvraag, het bezwaar of beroep). De contra-expertise heeft dus geen schorsende werking. Besluiten ten aanzien van bijvoorbeeld de plicht om Nederland te verlaten, worden niet opgeschort door een contra-expertise.

Een jonge asielzoeker die voldoet aan de hiervoor geldende voorwaarden, krijgt eerst een verblijfsvergunning voor één jaar onder de beperking: 'verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling'. Die kan nog tweemaal met één jaar worden verlengd. Dit is geen verblijfsvergunning asiel, maar een verblijfsvergunning regulier. Procedureel gelden daarom de reguliere regels en procedures. Dit betekent onder meer dat voor verlengingsaanvragen leges verschuldigd zijn. Zodra het kind 18 jaar wordt of niet meer aan alle voorwaarden voldoet, wordt de AMV-verblijfsvergunning ingetrokken of niet verlengd. Een jonge asielzoeker die na 3 jaar met een AMV-verblijfsvergunning nog geen 18 jaar is, mag in principe in Nederland blijven. Hij krijgt dan een vergunning voor voortgezet verblijf. Een kind dat 18 jaar wordt en op dat moment minder dan 3 jaar in Nederland is met een AMV-verblijfsvergunning, moet terugkeren naar zijn land van herkomst. Alleen in bijzondere gevallen krijgt hij toch een vergunning voor voortgezet verblijf.

Dit verblijf kan pas worden verleend nadat de asielaanvraag is afgewezen (of de asielvergunning is ingetrokken) en kan niet door de vreemdeling zelf worden aangevraagd. De IND doet een ambtshalve toets of de vreemdeling in aanmerking kan komen voor de verblijfsvergunning AMV. In de praktijk kan het onderzoek naar de asielaanvraag deels samen lopen met de beoordeling of ambtshalve de reguliere verblijfsvergunning kan worden verleend.

Vreemdelingen die buiten schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken

Als een asielzoeker in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier onder de beperking verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken, bedraagt de geldigheidsduur hiervan één jaar. Omdat dit geen verblijfsvergunning asiel is, maar een verblijfsvergunning regulier, gelden voor hem de reguliere regels en procedures. Dit betekent onder meer dat na dit eerste jaar een aanvraag om verlenging van de geldigheidsduur kan worden aangevraagd, waarvoor dan leges verschuldigd zijn.

Anders dan bij de verlening van de AMV-vergunning, vindt verlening van een verblijfsvergunning onder de beperking 'verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken' niet alleen ambtshalve plaats, maar kan hiervoor ook een aanvraag worden ingediend. Ambtshalve verlening

¹⁰⁸ Indien de vreemdeling geen toestemming geeft voor het leeftijdsonderzoek, dan wordt de asielaanvraag wel in behandeling genomen, maar vanuit het uitgangspunt dat de vreemdeling meerderjarig is.

¹⁰⁹ De informatie over de procedures rond het leeftijdsonderzoek is ontleend aan INDIAC – NL EMN NCP 2010a, paragraaf 4.1.

vindt plaats als een vreemdeling, van wie de aanvraag om toelating is afgewezen, al tijdens de asielprocedure¹¹⁰ kan aantonen dat hij buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Minder gebruikelijk is de verlening op aanvraag. Als bijvoorbeeld de vreemdeling ten tijde van de asielprocedure niet kon aantonen dat hij in aanmerking kwam voor verblijf op grond van dit beleid, maar inmiddels meent dat hij aan de voorwaarden voldoet, kan hij alsnog de verblijfsvergunning regulier aanvragen bij de IND. Hiervoor gelden de gebruikelijke reguliere procedures. Voor de behandeling van de aanvraag is de vreemdeling dan ook leges verschuldigd. Leges is hij alleen niet verschuldigd als hij door middel van een begeleidende brief door de Minister is uitgenodigd een verblijfsvergunning op grond van dit beleid aan te vragen. Dit kan zich voordoen in die gevallen waarin tijdens het terugkeertraject door de DT&V wordt geconstateerd dat, ondanks de bereidwilligheid van de vreemdeling om mee te werken aan de eigen terugkeer, het niet lukt om de benodigde reisdocumenten ten behoeve van de terugkeer te verkrijgen.¹¹¹

3.2. Verleende rechten

Aan iedere vreemdelingenrechtelijke status zijn bepaalde, nader omschreven rechten verbonden. Achtereenvolgens komen nu aan de orde de rechten die gepaard gaan met een asielvergunning, en de rechten waarmee de verschillende verblijfsvergunningen regulier gepaard gaan. Het gaat hierbij met name om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning en de mogelijkheden tot verlenging daarvan, medische en sociale voorzieningen, toegang tot de arbeidsmarkt, reismogelijkheden, gezinshereniging en gezinsvorming, en de vooruitzichten op naturalisatie. Verder komt de vraag aan de orde in hoeverre de richtlijn langdurig ingezetenen van toepassing is op de verschillende verblijfsstatussen.

3.2.1. Rechten, verbonden aan een asielvergunning

Zoals al opgemerkt in de Inleiding, paragraaf 1.1, kent Nederland het 'één-statussysteem', wat inhoudt dat alle asielvergunningen met dezelfde rechten gepaard gaan, op welke grond de asielvergunning ook verleend is. Er is dus sprake van één type verblijfsvergunning voor alle asielzoekers die worden toegelaten.

Geldigheidsduur, verlenging van de geldigheidsduur, vergunning voor onbepaalde tijd

De verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt in beginsel verleend voor de duur van vijf jaar.¹¹² Aan de verblijfsvergunning zijn geen voorschriften verbonden. De verlening van de verblijfsvergunning gaat gepaard met de verstrekking van een document waaruit het rechtmatig verblijf blijkt.¹¹³

Nadat de vreemdeling vijf jaar rechtmatig verblijf heeft gehad op grond van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, kan hij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd. Deze verblijfsvergunning wordt verleend voor onbepaalde tijd en heeft dus geen einddatum. Wel dient het verblijfsdocument steeds tijdig te worden vervangen.¹¹⁴

Nederland kent een inburgeringsplicht. Sinds 1 januari 2010 is voor verkrijging van de verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd in beginsel vereist dat de aanvrager het inburgeringsexamen heeft behaald.¹¹⁵ Het inburgeringsexamen omvat een onderzoek naar de

¹¹⁰ Of tijdens de reguliere procedure. Reguliere procedures die niet gerelateerd zijn aan asielprocedures vallen echter buiten het bestek van deze rapportage.

¹¹¹ B14/3.4.4 Vc.

¹¹² Bepalingen omtrent de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning zijn neergelegd in artikel 3.105 Vb en uitgewerkt in artikel C/1.3 Vc. Bij aanvang van de rapportageperiode werd de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel verleend voor een periode van drie jaar. Dit gold voor vreemdelingen die de asielaanvraag hadden ingediend voor 1 september 2004. Aan vreemdelingen die de asielaanvraag hebben ingediend op of na 1 september 2004, wordt de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend voor de duur van vijf jaar.

¹¹³ Artikel 9, lid 1 Vw; artikel 3.1, eerste lid, aanhef en onder c Voorschrift Vreemdelingen; Artikel C/21.1.1 Vc

¹¹⁴ Artikel C/6.2 Vc

¹¹⁵ Besluit van de Staatssecretaris van Justitie van 16 december 2009, nr. WBV 2009/30, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, *Stcrt.* 2009 20192.

mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving die de asielvergunninghouder als inburgeringsplichtige moet hebben verworven.¹¹⁶

In plaats van een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, kan de vreemdeling er ook voor kiezen een aanvraag voor verlenging van verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in te dienen. In de praktijk zal iemand van deze mogelijkheid alleen gebruik maken wanneer hij niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, omdat hij niet heeft voldaan aan de inburgeringsplicht. De houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd komt in beginsel in aanmerking voor verlenging daarvan.

De verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt in beginsel verlengd voor de duur van opnieuw vijf jaar.¹¹⁷

Medische bijstand, sociale voorzieningen en onderwijs

Houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd hebben recht op onder andere scholing, medische zorg, rechtsbijstand, sociale voorzieningen en studiefinanciering.¹¹⁸ In het algemeen geniet de houder van een asielvergunning op deze gebieden dezelfde rechten en maakt hij aanspraak op dezelfde voorzieningen als een Nederlander.

Aalleen op het gebied van huisvesting is dit iets anders. Huisvesting wordt namelijk voor de houder van een asielvergunning geregeld. Na verkrijging van een vergunning krijgt hij een woning toegewezen. Voor een Nederlander is dit niet zo.

Toegang tot de arbeidsmarkt

De houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde dan wel onbepaalde tijd is arbeid vrij toegestaan. Een tewerkstellingsvergunning is niet vereist.¹¹⁹ Dit betekent dat hij dezelfde positie op de arbeidsmarkt heeft als een Nederlander.

Reisdocument

Wie in het bezit is van een geldige verblijfsvergunning asiel voor bepaalde of onbepaalde tijd, heeft ook recht op een Nederlands reisdocument voor vluchtelingen.¹²⁰ Dit reisdocument heeft een geldigheidsduur die afhankelijk is van de verleende asielvergunning.

Gezinshereniging en gezinsvorming

Zoals in paragraaf 2.2.1 uiteengezet, kan een asielvergunning op de e- of f-grond worden verleend aan de gezinsleden van een vreemdeling aan wie op de a-, b-, c- of d-grond een asielvergunning is verleend, als zij zelf tegelijkertijd met deze vreemdeling zijn ingereisd of hem binnen drie maanden zijn nagereisd. Deze nareis wordt ruim opgevat. Wanneer ten behoeve van nareizende gezinsleden binnen drie maanden na de verlening van de asielvergunning aan de hoofdpersoon een mvv-procedure wordt gestart (ook al is er bijvoorbeeld nog sprake van vermiste gezinsleden), is met het enkel starten van de procedure de nareistermijn veilig gesteld en kunnen gezinsleden, ook als zij eerst later getraceerd worden, alsnog in aanmerking komen voor een afgeleide asielvergunning op grond van artikel 29, onder e of f, Vw2000. Hierbij geldt dat de vereisten die binnen het reguliere gezinsmigratiebeleid wel van toepassing zijn, zoals het middelenvereiste en inburgeringsvereiste, voor de verkrijging van de afgeleide asielvergunning niet van toepassing zijn. Is deze termijn van drie maanden verstreken, dan is voor gezinshereniging bij een houder van een verblijfsvergunning asiel is het reguliere gezinsherenigingsbeleid van toepassing, zoals neergelegd in hoofdstuk B2 van de Vreemdelingencirculaire.¹²¹ Dit betekent dat zijn gezinsleden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming, als aan de daarvoor gestelde nadere voorwaarden is voldaan.

¹¹⁶ Wet inburgering, art. 13.

¹¹⁷ Artikel 3.105 Vb, uitgewerkt in artikel C/1.3 Vc.

¹¹⁸ Artikel 11 Vw, zie ook <http://www.justitie.nl/onderwerpen/migratie/asiel/>

¹¹⁹ Artikel C/1.4 Vc, c.q. artikel C/6.3 Vc.

¹²⁰ Zie C/21.3 Vc.

¹²¹ Artikel 2/2.4 Vc, op grond van artikel 3.15, eerste lid, onder a en b, Vb.

Naturalisatie

Na vijf jaar in het bezit geweest te zijn van een verblijfsvergunning asiel kan de vreemdeling, als hij beschikt over een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, in aanmerking komen voor naturalisatie.¹²² De vreemdeling kan hiertoe een verzoek indienen bij de afdeling Burgerzaken van zijn woonplaats. Een van de andere voorwaarden voor naturalisatie is dat hij voldoende ingeburgerd is. Als de vreemdeling al een andere nationaliteit bezit, hoeft hij daar geen afstand van te doen.

Er bestaan uitzonderingen op de hoofdregel dat de vreemdeling vijf jaar in het bezit moet zijn geweest van een verblijfsvergunning.¹²³ Zo geldt bijvoorbeeld een termijn van drie jaren voor staatlozen en voor vreemdelingen die tenminste drie jaren ongehuwd in een duurzame relatie samenwonen met een ongehuwde Nederlander.

Voor een vreemdeling die met een Nederlander getrouwd is, geldt niet dat hij een bepaald aantal jaren een verblijfsvergunning moet hebben voor hij in aanmerking komt voor naturalisatie. Hij kan namelijk een verzoek om naturalisatie indienen zodra hij drie jaar samenwoont met zijn Nederlandse echtgeno(o)t(e). Voorwaarde daarbij is echter wel dat hij op het moment van indiening van zijn verzoek om naturalisatie een verblijfsvergunning met een niet-tijdelijk karakter heeft (zie volgende paragraaf).

Omdat de houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd pas na vijf jaren in aanmerking kan komen voor de, voor naturalisatie vereiste, verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, zal de uitzonderingstermijn van drie jaren voor een asielvergunninghouder zich in de praktijk niet vaak voordoen. Een kortere termijn dan vijf jaren zou bijvoorbeeld wel kunnen gelden voor de houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die na het aangaan van een huwelijk of partnerschap een verblijfsvergunning regulier onder een beperking verband houdend met dit huwelijk of partnerschap heeft gekregen.

3.2.2. Rechten, verbonden aan de verblijfsvergunningen regulier

De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd wordt altijd verleend onder de beperking van het specifieke verblijfsdoel. Anders dan het geval is bij de asielvergunning, zijn aan verblijfsvergunningen regulier onder deze verschillende beperkingen niet altijd dezelfde rechten verbonden. In het Nederlandse beleid wordt onderscheid gemaakt tussen een tijdelijk en niet-tijdelijk verblijfsrecht.¹²⁴ Een niet-tijdelijk verblijfsrecht is bijvoorbeeld verbonden aan gezinshereniging met een Nederlander. Het onderscheid is onder meer van belang bij de mogelijkheden om voor naturalisatie in aanmerking te komen. Ook hangt een mogelijk beroep op rechten, ontleend aan de richtlijn voor langdurig ingezetenen, van dit onderscheid af.

Als de verblijfsvergunning is verleend op grond van de discretionaire bevoegdheid, zoals geregeld in artikel 3,4, derde lid Vb, dan is het verblijfsrecht niet-tijdelijk, tenzij bij de verlening van de verblijfsvergunning anders is bepaald.¹²⁵ Verder gaan alle beperkingen die aanvullende nationale bescherming bieden gepaard met een tijdelijk verblijfsrecht. Wel is het zo dat vreemdelingen die zijn toegelaten in het kader van het beleid inzake AMV's, het buitenschuld criterium, of medische noodsituatie onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning onder de beperking voortgezet verblijf. Hieraan is een niet-tijdelijk verblijfsrecht verbonden.

Geldigheidsduur, verlenging van de geldigheidsduur, voortgezet verblijf

De verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder alle voor deze rapportage relevante beperkingen wordt voor de duur van ten hoogste één jaar verleend, en kan telkens met ten hoogste één jaar worden verlengd.¹²⁶ Doorgaans is de verlening of verlenging inderdaad voor één jaar. Het is de eigen

¹²² De verlening van het Nederlanderschap is geregeld in hoofdstuk 4 (artikelen 7 t/m 13) van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN).

¹²³ Art. 8, tweede en vierde lid RWN.

¹²⁴ Art. 3.5 Vb.

¹²⁵ Artikel 3.5, derde lid, Vb.

¹²⁶ Art. 3.57 Vb.

verantwoordelijkheid van de vreemdeling om tijdig, dat wil zeggen voor het verstrijken van de geldigheidsduur, een aanvraag om verlenging van de verblijfsvergunning in te dienen.¹²⁷

De AMV-vergunning wordt verleend of verlengd voor een jaar, maar ten hoogste tot de dag waarop de vreemdeling meerderjarig wordt.

Voortgezet verblijf

Er zijn verschillende situaties waarin een verblijfsvergunning regulier kan worden omgezet in een verblijfsvergunning met als doel 'voortgezet verblijf'.

Zoals in paragraaf 2.2.2 uiteengezet, hebben AMV's die bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd al drie jaar in het bezit zijn van een verblijfsvergunning AMV, in beginsel recht op een vergunning met als doel 'voortgezet verblijf' (voorzover ook aan alle overige voorwaarden wordt voldaan).¹²⁸

Ook kan aan een vreemdeling aan wie verblijf is verleend omdat hij buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken op aanvraag een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met als doel 'voortgezet verblijf' worden verleend, als hij drie jaar in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde voor 'verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken' en nog steeds voldoet aan de daarvoor geldende voorwaarden en er overigens geen gronden voor weigering zijn.¹²⁹

Ten slotte kan een vreemdeling na drie jaar verblijf als houder van een verblijfsvergunning onder de beperking voor verblijf vanwege medische noodsituatie een aanvraag doen voor een verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met voortgezet verblijf.¹³⁰

De aard van de verblijfsvergunning met als doel 'voortgezet verblijf' brengt met zich mee dat de verblijfsvergunning niet wordt ingetrokken, en de aanvraag tot verlenging niet wordt afgewezen, als de vreemdeling niet langer voldoet aan de voorwaarden van het bijzonder beleid op grond waarvan eerder verblijf was toegestaan.

De verblijfsvergunning onder een beperking verband houdend met voortgezet verblijf kan worden verleend voor de duur van vijf jaren.¹³¹

Medische bijstand, sociale voorzieningen en onderwijs

Zoals hiervoor al vastgesteld bij houders van een verblijfsvergunning asiel, geniet ook de houder van een verblijfsvergunning regulier op deze gebieden dezelfde rechten en maakt aanspraak op dezelfde voorzieningen als een Nederlander.

Toegang tot de arbeidsmarkt

Op het verblijfsdocument kunnen verschillende arbeidsmarktaantekeningen worden geplaatst. Deze aantekening bepaalt de mogelijkheden voor de vreemdeling om arbeid te verrichten. Ter bescherming van de Nederlandse arbeidsmarkt is de werkgever in veel gevallen verplicht om een tewerkstellingsvergunning (TWV) aan te vragen voor de door de vreemdeling te verrichten arbeid. Een TWV zal in het algemeen niet worden afgegeven als er prioriteitgenietend aanbod voor de desbetreffende functie op de arbeidsmarkt bestaat.

Aan houders van een verblijfsvergunning onder de beperking: 'verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling' is arbeid alleen toegestaan als de werkgever beschikt over een TWV. Een TWV zal alleen worden afgegeven als de arbeidsperiode binnen een tijdbestek van 52 weken niet meer dan in totaal 24 weken bedraagt.

¹²⁷ Art. 3.80 Vb.

¹²⁸ Art. B16/3.3.1 Vc.

¹²⁹ Art. B16/3.4 Vc.

¹³⁰ Art. B8/3.3 Vc, onder verwijzing naar artikel 3.51, eerste lid, aanhef en onder b respectievelijk artikel 3.52 Vb.

¹³¹ Art. B16/5 Vc, onder verwijzing naar artikelen 3.57 en 3.64 Vb.

Ook houders van een verblijfsvergunning onder de beperking ‘verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken’ is arbeid alleen toegestaan als de werkgever beschikt over een TWV.

Aan houders van een verblijfsvergunning onder de beperking ‘Verblijf vanwege medische noodsituatie’ is arbeid niet toegestaan.

Een verblijfsvergunning met als doel voortgezet verblijf vergemakkelijkt in de meeste gevallen de toegang tot de arbeidsmarkt. Als de vreemdeling eerder in het bezit was van een verblijfsvergunning met als doel ‘verblijf vanwege medische noodsituatie’, dan komt de arbeidsmarktaantekening te luiden: ‘arbeid uitsluitend toegestaan indien werkgever beschikt over TWV’. In de overige gevallen luidt de arbeidsmarktaantekening bij de vergunning voor voortgezet verblijf: ‘arbeid vrij toegestaan. TWV niet vereist’.

Reisdocument

Wie in het bezit is van een geldige verblijfsvergunning regulier voor bepaalde of onbepaalde tijd, maar niet in het bezit is van een paspoort, kan onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een Nederlands reisdocument voor vreemdelingen. Op grond van de Paspoortwet kan aan vreemdelingen die geen reisdocument van een ander land kunnen verkrijgen dan wel die kunnen aantonen dat van hen redelijkerwijs niet kan worden gevergd dat zij van een ander land een reisdocument aanvragen, binnen de grenzen bij deze wet bepaald, een reisdocument voor vreemdelingen worden verstrekt.¹³² De toets aan dit artikel doet het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit reisdocument heeft een geldigheidsduur die afhankelijk is van de verleende vergunning.

Gezinshereniging en gezinsvorming

Als een vreemdeling niet-tijdelijk verblijfsrecht heeft op grond van een verblijfsvergunning regulier, komen zijn gezinsleden in aanmerking komen voor gezinshereniging of gezinsvorming, als aan de daarvoor gestelde nadere voorwaarden is voldaan. Op hen is het algemene gezinsherenigingsbeleid van toepassing, zoals neergelegd in hoofdstuk B2 van de Vreemdelingencirculaire.

Van verblijf in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming zijn in beginsel uitgesloten de vreemdelingen die gezinslid zijn van houders van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, als daarbij sprake is van een verblijfsrecht van tijdelijke aard.¹³³

Zoals in de aanhef tot deze paragraaf uiteengezet, is een tijdelijk verblijfsrecht verbonden aan een verblijfsvergunning regulier onder vrijwel alle beperkingen die aanvullende nationale bescherming kunnen bieden aan een (voormalige) asielzoeker. Dit betekent dat gezinsleden in beginsel niet in aanmerking komen voor gezinshereniging of gezinsvorming.

De enige uitzondering hierop is de verblijfsvergunning regulier die is verleend op grond van de discretionaire bevoegdheid, zoals geregeld in artikel 3.4, derde lid VB. Hieraan is een niet-tijdelijk verblijfsrecht verbonden, tenzij bij de verlening anders is bepaald. Dit betekent dat gezinsleden wel in aanmerking komen voor gezinshereniging of gezinsvorming, als aan de daarvoor gestelde nadere voorwaarden is voldaan.

Ook is het zo dat vreemdelingen die zijn toegelaten in het kader van het beleid inzake AMV's, het buitenschuld criterium, of medische noodsituatie, maar na verloop van tijd in het bezit zijn gekomen van een verblijfsvergunning onder de beperking voortgezet verblijf, daarmee een niet-tijdelijk verblijfsrecht hebben verworven. Dit betekent dat hun gezinsleden vanaf dat moment wel in aanmerking komen voor gezinshereniging of gezinsvorming, als aan de daarvoor gestelde nadere voorwaarden is voldaan.

¹³² Paspoortwet, artikel 14.

¹³³ Tijdelijk verblijfsrecht op reguliere vergunning betekent overigens niet één op één dat helemaal geen gezinsmigratie mogelijk is. Wel is het zo dat ook het gezinslid tijdelijk verblijf krijgt als de hoofdpersoon dat ook heeft, bijvoorbeeld bij studie als verblijfsdoel. Voor sommige verblijfsdoelen is expliciet bepaald dat geen gezinshereniging mogelijk is.

Naturalisatie

Ook voor houders van een verblijfsvergunning regulier geldt dat de vreemdeling in aanmerking kan komen voor naturalisatie als hij vijf jaar in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning regulier die niet-tijdelijk verblijfsrecht geeft.¹³⁴ De procedure is hetzelfde als voor houders van een asielvergunning, maar als de vreemdeling al een andere nationaliteit bezit, moet hij daar in beginsel afstand van doen. Ook voor houders van een reguliere vergunning geldt dat er uitzonderingen zijn op de hoofdregel dat de vreemdeling vijf jaar in het bezit moet zijn geweest van een verblijfsvergunning.¹³⁵ Zo geldt ook hier bijvoorbeeld een termijn van drie jaren voor staatlozen en voor vreemdelingen die tenminste drie jaren ongetrouwd in een duurzame relatie samenwonen met een ongehuwde Nederlander.

Wie in het bezit is van een verblijfsvergunning regulier die tijdelijk verblijfsrecht geeft, komt niet in aanmerking voor naturalisatie. Zoals gezegd, geldt dit voor vrijwel alle reguliere vormen van aanvullende bescherming. Eventueel daarop aansluitend voortgezet verblijf geeft wel weer een niet-tijdelijk verblijfsrecht.

De termijn van drie jaren voor vreemdelingen die een duurzame relatie met een Nederlander hebben, zal dus alleen gelden voor een ex-asielzoeker die hetzij voortgezet verblijf heeft gekregen, dan wel op aanvraag de beperking van zijn verblijfsvergunning heeft laten wijzigen in een beperking waaraan een niet-tijdelijk verblijfsrecht is verbonden.

Voor een vreemdeling die met een Nederlander getrouwd is, geldt evenmin als bij een houder van een asielvergunning dat hij een bepaald aantal jaren een verblijfsvergunning moet hebben voor hij in aanmerking komt voor naturalisatie. Hij kan namelijk een verzoek om naturalisatie indienen zodra hij drie jaar samenwoont met zijn Nederlandse echtgeno(o)t(e). Voorwaarde daarbij is echter wel dat hij op het moment van indienen van zijn verzoek om naturalisatie een verblijfsvergunning regulier met een niet-tijdelijk karakter heeft.

3.2.3. Relatie van de verleende rechten tot de richtlijn langdurig ingezetenen.

Richtlijn 2003/109/EG,¹³⁶ betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, geeft materiële en procedurele normen voor de toekenning en intrekking van een Europese verblijfstitel voor langdurig ingezetenen en de daarbij behorende rechten en voorwaarden waaronder langdurig ingezetenen in andere lidstaten van de EU mogen verblijven.

De status van langdurig ingezetene ontstaat niet van rechtswege, maar wordt op aanvraag verleend. Het gaat hierbij om een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd.¹³⁷ Als de aanvrager aan alle voorwaarden voor toekenning van de Europese status van langdurig ingezetene voldoet, wordt de gevraagde vergunning verleend met de aantekening “EG-langdurig ingezetene”. Deze aantekening wordt vermeld achterop het verblijfsdocument. Een van de afwijzingsgronden is echter rechtmatig verblijf op grond van een verblijfsvergunning asiel.

Houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd of voor onbepaalde tijd komen daarom niet in aanmerking voor de toekenning van een Europese verblijfstitel voor langdurig ingezetenen en de daarbij behorende rechten waaronder langdurig ingezetenen in andere lidstaten van de EU mogen verblijven.

Dit is in lijn met artikel 3, lid 2, onder c van de richtlijn, waarin is bepaald dat deze richtlijn niet van toepassing is op onderdanen van derde landen die toestemming in een lidstaat te verblijven uit hoofde van onder andere subsidiaire vormen van bescherming, overeenkomstig internationale verplichtingen, nationale wetgevingen of de praktijk van de lidstaten.

¹³⁴ Hoofdstuk 4, artikel 8 van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN).

¹³⁵ Art. 8, tweede, derde vierde en vijfde lid RWN.

¹³⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:NL:PDF>

¹³⁷ Over de wijze waarop de richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving is geïmplementeerd, zie artikel B1/6 Vc.

Houders van een verblijfsvergunning regulier die tijdelijk verblijfsrecht geeft komen evenmin in aanmerking voor de toekenning van een Europese verblijfstitel voor langdurig ingezetenen en de daarbij behorende rechten waaronder langdurig ingezetenen in andere lidstaten van de EU mogen verblijven.¹³⁸ Dit geldt, zoals uiteengezet in de vorige paragraaf voor vrijwel alle reguliere beschermingsstatussen. Niet-tijdelijk verblijfsrecht is alleen verbonden aan verblijfsvergunningen verleend op grond van de discretionaire bevoegdheid, zoals geregeld in artikel 3,4, derde lid Vb, tenzij bij de verlening van de verblijfsvergunning anders is bepaald. Alleen deze reguliere beschermingsstatus geeft dus aanspraak op de toekenning van een Europese verblijfstitel voor langdurig ingezetenen.

Dat tijdelijk verblijfsrecht geen aanspraak hierop geeft is in lijn met artikel 3, lid 2, onder e van de richtlijn, waarin is bepaald dat deze richtlijn niet van toepassing is op onderdanen van derde landen die in een lidstaat verblijven om redenen van tijdelijke aard.

¹³⁸ B1/7.1.2 Vc.

4. Statistische gegevens over bescherming

De statistische gegevens in dit hoofdstuk zijn ontleend aan het IND Informatiesysteem (INDIS). Over de verleende asielvergunningen zijn aanzienlijk gedetailleerder gegevens voorhanden dan over de verleende reguliere gegevens. Anderzijds beslaan de statistische gegevens over de verleende verblijfsvergunningen regulier de periode 2005-2009, terwijl de gegevens over de verleende asielvergunningen beperkt blijven tot de jaren 2008 en 2009. Het valt buiten de reikwijdte van deze rapportage om deze feitelijke gegevens te interpreteren of in een bredere context te plaatsen.

4.1 Asiel

Het is lastig gebleken om de opsplitsing in de zes verschillende gronden voor verlening van een asielvergunning over de jaren 2004 – 2007 betrouwbaar te reproduceren. Daarom blijven de statistische gegevens over de verlening van asielvergunningen in dit rapport beperkt tot de jaren 2008 en 2009. De totaalcijfers over 2008 en 2009 wijken in zeer geringe mate af van de cijfers over deze zelfde jaren bij Eurostat. Dit komt doordat Eurostat een onderscheid maakt tussen vluchtelingenstatus (a-grond), subsidiaire beschermingsstatus (b-grond) en overige/nationale bescherming, waarbij deze laatste categorie niet alleen de c-, d-, e- en f-grond omvat, maar ook een in omvang vrijwel te verwaarlozen restcategorie.

Tabel 1: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29 Vw, naar verleningsgrond

grond voor verlening	2008	2009	totaal
a-grond	514 (9%)	696 (8%)	1210 (9%)
b-grond	1609 (28%)	3275 (40%)	4884 (35%)
c-grond	197 (3%)	346 (4%)	543 (4%)
d-grond	2543 (45%)	2075 (25%)	4618 (33%)
e-grond	724 (13%)	1738 (21%)	2462 (18%)
f-grond	78 (1%)	113 (1%)	191 (1%)
totaal	5665 (100%)	8243 (100%)	13908 (100%)

Bron: INDIS

Uit tabel 1 blijkt onder meer dat verdragsvluchtelingen nog geen 10% van alle asielstatushouders uitmaken. Het merendeel van de verleende asielvergunningen betreft subsidiaire bescherming in de zin van de Kwalificatierichtlijn, dan wel categoriale bescherming.

Wel zijn de verhoudingen in 2009 veranderd ten opzichte van 2008. Het aandeel verleningen op de a-grond is ongeveer gelijk gebleven. Grote verschuivingen zijn echter opgetreden binnen de overige gronden. Het aandeel verleningen op de d-grond (categoriale bescherming) is teruggelopen van 45% naar 25%. Dit heeft te maken met de beëindiging van het categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Irak, eind 2008. Sterk toegenomen is het aandeel verleningen op de e-grond (nareizende gezinsleden): van 13% naar 21%. Ook het aantal verleningen op de b-grond is sterk toegenomen: van 28% tot 40%. Zoals uiteengezet in paragraaf 2.1.2 beoogt de b-grond de subsidiaire bescherming te bieden in de zin van de Kwalificatierichtlijn, terwijl de a-grond Verdragsvluchtelingen betreft. Dit betekent dat in 2009 bijna de helft van alle verleende asielvergunningen is toe te schrijven aan binnen de EU geharmoniseerde bescherming.

In de Inleiding, paragraaf 1.1, kwam ter sprake dat het erop lijkt dat binnen de EU een steeds toenemend percentage statussen wordt toegekend voor subsidiaire bescherming of nationale vormen van bescherming. Het aandeel positieve beslissingen op grond van het Verdrag van Genève (waarbij de aanvrager als vluchteling wordt erkend) is sinds 2003 niet substantieel gewijzigd, terwijl het percentage positieve beslissingen waarbij subsidiaire of andere vormen van bescherming werd verleend in deze jaren meer dan verdrievoudigd is. Tabel 1 bevestigt dit beeld in die zin dat ook in Nederland het aandeel positieve beslissingen op grond van het Verdrag van Genève sterk achterblijft bij de subsidiaire en nationale aanvullende bescherming.

Verleningen op grond van artikel 29, onder a

Tabel 2: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder a Vw (vluchtelingenstatus) naar nationaliteit

nationaliteit	2008	2009	totaal
Iraaks	180	200	380
Iraans	46	91	137
Somalisch	34	94	128
Chinees	52	55	107
Ethiopisch	39	23	62
Eritrees	16	18	34
Bhutaans	5	26	31
onbekend	6	25	31
Afghaans	7	22	29
Sri Lankaans	13	15	28
overige nationaliteiten	116	127	243
totaal	514	696	1210

Bron: INDIS

Tabel 3: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder a Vw (vluchtelingenstatus) naar geslacht

	man	vrouw	totaal
2008	325 (63%)	189 (37%)	514
2009	499 (72%)	197 (28%)	696
totaal	824 (68%)	386 (32%)	1210

Bron: INDIS

Tabel 4: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder a Vw (vluchtelingenstatus) naar leeftijd

	0 t/m 13	14 t/m 17	18 t/m 34	35 t/m 64	65+	onbekend	totaal
2008	53 (10%)	21 (4%)	277 (54%)	154 (30%)	8 (2%)	1 (0%)	514
2009	18 (3%)	23 (3%)	405 (58%)	236 (34%)	14 (2%)	0	696
totaal	71 (6%)	44 (4%)	682 (56%)	390 (32%)	22 (2%)	1 (0%)	1210

Bron: INDIS

Uit tabel 2 valt op te maken dat bijna één op drie verdragsvluchtelingen van Iraakse nationaliteit is. Uit tabel 3 blijkt dat ruim tweemaal zoveel mannen als vrouwen de vluchtelingenstatus krijgt. Blijkens tabel 3 behoort meer dan de helft van alle verdragsvluchtelingen tot de leeftijdsklasse 18 t/m 34 jaar.

Verleningen op grond van artikel 29, onder b

Tabel 5: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder b Vw (subsidiare bescherming) naar nationaliteit

nationaliteit	2008	2009	totaal
Somalisch	334	1157	1491
Iraaks	469	987	1456
Eritrees	110	193	303
Afghaans	84	165	249
Myanmarees	114	69	183
onbekend	53	103	156
Guinees	62	74	136
Iraans	59	60	119
Libisch	26	88	114
Sierra Leoons	45	64	109
overige nationaliteiten	253	315	568
totaal	1609	3275	4884

Bron: INDIS

Tabel 6: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder b Vw (subsidiare bescherming) naar geslacht

	man	vrouw	totaal
2008	767 (48%)	842 (52%)	1609
2009	1582 (48%)	1693 (52%)	3275
totaal	2349 (48%)	2535 (52%)	4884

Bron: INDIS

Tabel 7: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder b Vw (subsidiare bescherming) naar leeftijd

	0 t/m 13	14 t/m 17	18 t/m 34	35 t/m 64	65+	onbekend	totaal
2008	351 (22%)	71 (4%)	800 (50%)	369 (23%)	18 (1%)	0	1609
2009	733 (22%)	222 (7%)	1568 (48%)	673 (21%)	76 (2%)	3 (0%)	3275
totaal	1084 (22%)	293 (6%)	2368 (48%)	1042 (21%)	94 (2%)	3 (0%)	4884

Bron: INDIS

Tabel 5 leert dat subsidiaire bescherming voornamelijk wordt verleend aan asielzoekers van Somalische en Iraakse nationaliteit. In 2009 werd zelfs ruim een derde van alle asielvergunningen op de b-grond aan asielzoekers van de Somalische nationaliteit verleend. Uit tabel 6 blijkt dat het in iets meer dan de helft van alle gevallen om asielzoekers van het vrouwelijk geslacht gaat. In tabel 7 valt op dat vrij veel asielvergunningen op de b-grond worden verleend aan jonge kinderen.

Verleningen op grond van artikel 29, onder c

Tabel 8: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder c Vw (klemmende redenen van humanitaire aard) naar nationaliteit

nationaliteit	2008	2009	totaal
Somalisch	39	117	156
Iraaks	24	37	61
Iraans	11	27	38
Afghaans	13	20	33
Sri Lankaans	<10	18	27
Armeens	<10	19	21
Guinees	<10	16	20
Burundees	16	<10	18
Ethiopisch	<10	10	18
Congolees, Democratische Republiek Congo	13	<10	17
overige nationaliteiten	58	76	134
totaal	197	346	543

Bron: INDIS

Tabel 9: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder c Vw (klemmende redenen van humanitaire aard) naar geslacht

	man	vrouw	totaal
2008	97 (49%)	100 (51%)	197
2009	184 (53%)	162 (47%)	346
totaal	281 (52%)	262 (48%)	543

Bron: INDIS

Tabel 10: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder c Vw (klemmende redenen van humanitaire aard) naar leeftijd

	0 t/m 13	14 t/m 17	18 t/m 34	35 t/m 64	65+	totaal
2008	19 (10%)	10 (5%)	110 (56%)	56 (28%)	<10 (1%)	197
2009	29 (8%)	22 (6%)	206 (60%)	84 (24%)	<10 (1%)	346
totaal	48 (9%)	32 (6%)	316 (58%)	140 (26%)	<10 (1%)	543

Bron: INDIS

Het meest opmerkelijke aan tabel 8 is de sterke toename van het aantal Somalische asielzoekers aan wie een asielvergunning op de c-grond is verleend. Overigens gaat het hierbij nog steeds om geringe aantallen, vergeleken met de verleningen van een asielvergunning op de overige gronden. Blijkens tabel 9 is het aantal mannen en vrouwen vrijwel in evenwicht. Uit tabel 10 valt af te lezen dat bijna drie op vijf asielstatushouders op de c-grond behoort tot de leeftijdsklasse 18 t/m 34 jaar.

Verleningen op grond van artikel 29, onder d

Tabel 11: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder d Vw (categoriale bescherming) naar nationaliteit

nationaliteit	2008	2009	totaal
Somalisch	1039	1953	2992
Iraaks	1422	17	1439
Ivoriaans	39	54	93
onbekend	31	25	56
Afghaans	<10	<10	<10
overige nationaliteiten	11	20	31
totaal	2543	2075	4618

Bron: INDIS

Tabel 12: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder d Vw (categoriale bescherming) naar geslacht

	man	vrouw	onbekend	totaal
2008	1658 (65%)	885 (35%)	0 (0%)	2543
2009	1240 (60%)	834 (40%)	<10 (0%)	2075
totaal	2898 (63%)	1719 (37%)	<10 (0%)	4618

Bron: INDIS

Tabel 13: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder d Vw (categoriaal beschermingsbeleid) naar leeftijd

	0 t/m 13	14 t/m 17	18 t/m 34	35 t/m 64	65+	onbekend	
2008	587 (23%)	146 (6%)	1283 (50%)	503 (20%)	23 (1%)	<10 (0%)	2543
2009	485 (23%)	253 (12%)	1076 (52%)	241 (12%)	18 (1%)	<10 (0%)	2075
totaal	1072 (23%)	399 (9%)	2359 (51%)	744 (16%)	41 (1%)	<10 (0%)	4618

Bron: INDIS

Uit tabel 11 blijkt zonneklaar dat het leeuwendeel van de categoriale bescherming in de afgelopen jaren is toegevalen aan asielzoekers van Somalische en Iraakse nationaliteit. In 2009 is het aantal op de d-grond aan Iraakse asielzoekers verleende asielvergunningen uiteraard tot niets gereduceerd, vanwege het beëindigen van dit specifieke categoriale beschermingsbeleid eind 2008. Somalische asielzoekers maken in 2009 daarentegen liefst 94% van het totaal uit. Tabel 12 leert dat veel meer mannen dan vrouwen voor categoriale bescherming in aanmerking komen. Blijkens tabel 13 gaat het in iets meer dan de helft van alle gevallen om asielzoekers in de leeftijdsklasse van 18 t/m 34 jaar, terwijl ook jonge kinderen vrij vaak een asielvergunning op de d-grond krijgen.

Verleningen op grond van artikel 29, onder e en f

Tabel 14: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder e+f Vw (gezinslid van statushouder) naar nationaliteit

nationaliteit	2008	2009	totaal
Iraaks	119	604	723
Somalisch	27	518	545
onbekend	57	125	182
Afghanistaans	58	72	130
Burundees	63	44	107
Iraans	39	51	90
Congolees, Democratische Republiek Congo	48	30	78
Nepalees	45	27	72
Sierra Leoons	26	33	59
Ethiopisch	25	31	56
overige nationaliteiten	295	316	611
totaal	802	1851	2653

Bron: INDIS

Tabel 15: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder e+f Vw (gezinslid van statushouder) naar geslacht

	Man	Vrouw	totaal
2008	360 (45%)	442 (55%)	802
2009	877 (47%)	974 (53%)	1851
totaal	1237 (47%)	1416 (53%)	2653

Bron: INDIS

Tabel 16: Aantal verleende verblijfsvergunningen asiel o.g.v. artikel 29, onder e+f Vw (gezinslid van statushouder) naar leeftijd

	0 t/m 13	14 t/m 17	18 t/m 34	35 t/m 64	65+	onbekend	
2008	444 (55%)	116 (14%)	171 (21%)	70 (9%)	1 (0%)	0	802
2009	1081 (58%)	259 (14%)	354 (19%)	144 (8%)	2 (0%)	11 (1%)	1851
totaal	1525 (57%)	375 (14%)	525 (20%)	214 (8%)	3 (0%)	11 (0%)	2653

Bron: INDIS

Uit tabel 1 blijkt dat het bij asielvergunningen voor nareizende gezinsleden in maar 191 gevallen om vergunningen op de f-grond gaat. Daarom zijn nareizende gezinsleden in engere zin (e-grond) en in ruimere zin (f-grond) in tabellen 14 t/m 16 samengevoegd.

Een groot deel van alle asielvergunningen is, met name op de b- en de d-grond, verleend aan asielzoekers van de Iraakse en Somalische nationaliteit. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat blijkens tabel 14 ook onder gezinsleden van asielstatushouders de Iraakse en Somalische nationaliteit sterk vertegenwoordigd zijn. Hierbij valt vooral de sterke toename in 2009 van het aantal op de e- en f-grond verleende asielvergunningen aan gezinsleden van de Somalische nationaliteit in het oog. Uit tabel 15 blijkt dat het in iets meer dan de helft van de gevallen om gezinsleden van het vrouwelijk geslacht gaat. Dat het merendeels jonge kinderen betreft valt af te lezen uit tabel 16.

4.2 Regulier

Over de verlening van verblijfsvergunningen regulier zijn statistische gegevens beschikbaar over de periode 2005-2009. In 2004 vond de overdracht plaats van een aantal taken van de Vreemdelingenpolitie aan de IND. Vanwege de noodzakelijke conversie die toen in het registratiesysteem van de IND heeft plaatsgevonden, zijn correcte cijfers over het jaar 2004 niet beschikbaar. Om deze reden zijn de cijfers over 2004 in dit rapport niet opgenomen.

Over de afgifte van AMV-vergunningen zijn om registratie-technische redenen geen gegevens te verstrekken. Deze blijven dus buiten beschouwing. Bij de overige reguliere vergunningen moet worden opgemerkt dat de geleverde cijfers niet alleen ex-asielzoekers betreffen. De cijfers kunnen daarom alleen als indicatie gelden van het aantal verleende vergunningen aan ex-asielzoekers. Om deze reden is het ook weinig zinvol om de gegevens over de verlening van deze verblijfsvergunningen regulier de nadere specificatie te geven die bij de asielcijfers wel relevant is.

Omdat de verblijfsvergunning onder de beperking 'verblijf conform beschikking Staatssecretaris' niet in alle gevallen wordt verleend aan vreemdelingen die voor enige vorm van bescherming in aanmerking komen, zoals eerder weergegeven in paragraaf 2.2.3, zouden de cijfers hierover een zeer vertekend beeld geven. Daarom blijven ook deze cijfers buiten beschouwing.

Tabel 17: Aantal verleende verblijfsvergunningen regulier naar beperking, 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Eindtotaal
B9 Vc (mensenhandel)	73	155	144	225	285	882
Buiten schuld niet uit Ned. kunnen vertrekken	31	63	28	41	44	207
Medische noodsituatie	140	127	90	101	118	576

Bron: INDIS

Voor beide weergegeven verblijfsdoelen geldt dat het jaarlijks om relatief kleine aantallen verleende vergunningen gaat. Bovendien gaat het, zoals gezegd, in slechts een deel van de gevallen om voormalige asielzoekers. Een vergelijking met het aantal verleende asielvergunningen in tabel 1 leert in ieder geval

dat deze reguliere vormen van nationale aanvullende bescherming in de jaren 2008 en 2009 numeriek weinig gewicht in de schaal hebben gelegd.

5. Nationale opvattingen over het bieden van bescherming

Over de nationale asielstatussen als zodanig (traumatabeleid, categoriale bescherming, bescherming van meereizende of direct nareizende gezinsleden) bestaat weinig tot geen maatschappelijk debat. Niet zo zeer het bestaan van deze nationale asielstatussen is onderwerp van discussie geweest, als wel de toepassing hiervan. Zo heeft bijvoorbeeld maatschappelijke discussie plaatsgevonden over concrete gevallen van categoriale bescherming. Meer in het algemeen is daarnaast nog kritiek geuit op het Nederlandse asielbeleid en is discussie gevoerd over de nieuwe asielprocedure.

Over de reguliere vormen van bescherming als zodanig bestaat evenmin maatschappelijk debat. Wel is er discussie geweest over de concrete invulling van het beleid, bijvoorbeeld over de opvang van minderjarigen in AMV-procedure.

Onlangs is discussie ontstaan over de beslissing van de staatssecretaris om de categoriale bescherming af te schaffen, en vervolgens om ook het AMV-beleid af te schaffen.

Dit hoofdstuk stipt kort de debatten over verschillende aspecten van het beschermingsbeleid in de periode 2004-2009 aan,¹³⁹ en besteedt iets ruimer aandacht aan het recente debat rond de afschaffing van het categoriale beschermingsbeleid en het AMV-beleid. Juist deze laatste ontwikkelingen vallen niet los te zien van het streven om te komen tot een harmonisatie van het beschermingsbeleid op EU-niveau.

5.1 Maatschappelijke debatten in de periode 2004-2009

Over het kabinetsvoornemen om te komen tot een snellere en betere asielprocedure¹⁴⁰ heeft in 2008 een aantal debatten in de Tweede Kamer plaatsgevonden. Ook heeft de rechtsbijstand, vooral bij monde van de Vereniging asieladvocaten en -juristen Nederland (VAJN), veel kritiek geleverd op de voorstellen van het kabinet. Verder mengde zich een aantal maatschappelijke organisaties zoals VluchtelingenWerk Nederland en Amnesty International in de discussie.

In 2009 bracht bovendien het mensenrechtencomité van de VN een kritisch rapport uit over (onder andere) de Nederlandse asielprocedure.

Veel maatschappelijke discussie was er in de periode 2005-2006 over homoseksuele asielzoekers uit Iran. Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat Iraanse homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen per 29 november 2006 zijn aangewezen als specifieke groep, die om andere redenen dan traumata in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel op de c-grond.¹⁴¹ In dezelfde periode was er ook veel debat over christelijke asielzoekers uit Iran. Deze zijn echter niet als een dergelijke specifieke groep aangewezen.

Het categoriale beschermingsbeleid heeft steeds de nodige maatschappelijke aandacht getrokken.

In 2006 was er politiek en maatschappelijk veel verzet tegen het beëindigen van de categoriale bescherming voor asielzoekers uit Centraal-Irak. Uiteindelijk werd deze bescherming begin 2007 weer ingevoerd. Minder politiek en maatschappelijk verzet was er in 2008 toen opnieuw het categoriaal beschermingsbeleid werd afgeschaft voor asielzoekers uit Irak.

Discussie is er ook sinds in mei 2009 een einde kwam aan het categoriaal beschermingsbeleid voor Centraal- en Zuid-Somalië.¹⁴² Vooral VluchtelingenWerk Nederland is hier fel op tegen. Onder meer gaat het hierbij om de vraag in hoeverre het categoriale beschermingsbeleid fraude en misbruik in de hand

¹³⁹ Zie de betreffende edities van het Policy Analysis Report / Annual Policy Report (INDIAC – NL EMN NCP 2006, 2007, 2008, 2009, 2010) voor een meer uitgebreide weergave.

¹⁴⁰ Zie hierboven, paragraaf 3.1.1.

¹⁴¹ Zie hierboven, paragraaf 2.2.1.

¹⁴² Zie paragraaf 2.2.1.

zou werken en of dit reden mag zijn om het beleid af te schaffen. Ook vormen de grote aantallen nareizende gezinsleden een onderwerp van discussie.

De AMV's hebben gedurende hele rapportageperiode de maatschappelijke en politieke belangstelling vastgehouden.¹⁴³

Allereerst was er commotie over het verdwijnen van AMV's uit de asielopvang, mogelijk als slachtoffer van mensenhandel. Dit leidde tot veel media-aandacht en debat, ook in de Tweede Kamer. Het nut van AMV-vergunningen als zodanig stond daarbij niet ter discussie, maar wel de geboden opvang. Als uitvloeisel hiervan ging in 2008 een pilot met beschermde opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen van start.

Veel aandacht ging in 2007 uit naar de situatie van de zogenoemde ex-AMV's: moet hun opvang worden beëindigd bij het bereiken van de meerderjarige leeftijd?

De uitvoering van het leeftijdsonderzoek is in het verleden door verschillende organisaties (waaronder de Nationale ombudsman en VluchtelingenWerk Nederland) ter discussie gesteld.

5.2 Maatschappelijke debatten rond de jaarwisseling 2009-2010

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, paragraaf 2.2.1 heeft het kabinet het voornemen geuit om het categoriaal beschermingsbeleid af te schaffen. In paragraaf 2.2.2 is aan de orde gekomen dat de staatssecretaris van Justitie verder heeft aangekondigd dat zij ook de AMV-vergunning zal afschaffen. De afschaffing van het nationaal categoriaal beschermingsbeleid motiveert de staatssecretaris expliciet met het argument dat het daarmee beoogde element van groepsbescherming al gewaarborgd is door de internationale subsidiaire bescherming. Bij de afschaffing van het AMV-beleid hanteert zij een dergelijk argument niet. In feite kan echter iedere afschaffing van specifiek Nederlands beschermingsbeleid (en dus ook van het AMV-beleid) worden uitgelegd als een stap naar verdergaande harmonisatie van het EU-beleid. Beide voornemens hebben meteen tot discussie geleid.

VluchtelingenWerk Nederland meent zelfs dat de bescherming van vluchtelingen steeds meer op de tocht komt te staan: "Doel van het asielbeleid zou een goede bescherming van vluchtelingen moeten zijn. In plaats daarvan probeert de overheid hen zoveel mogelijk buiten de deur te houden."¹⁴⁴

De aankondigingen zijn nog zeer recent en het debat erover is nog maar net begonnen. In de Tweede Kamer is er bijvoorbeeld nog niet uitgebreid over gedebatteerd. Hierdoor zijn tot nu toe vooral critici in de publiciteit gekomen.

Reacties op het voornemen tot afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid

VluchtelingenWerk Nederland noemt de afschaffing van het categoriaal beleid 'onverantwoord'.¹⁴⁵ Het categoriaal beschermingsbeleid, met zijn beperkingen, moet blijven bestaan als nationaal vangnet, zolang er geen volwaardig en adequaat alternatief is. Uit het oogpunt van humaniteit en solidariteit mag Nederland geen mensen terugsturen naar een onveilige situatie, stelt VluchtelingenWerk Nederland. Directeur Huizing: 'Consequentie van dit beleid is dat mensen teruggestuurd worden naar levensbedreigende situaties, of in Nederland op straat komen te staan'. VluchtelingenWerk vindt dat er naast de individuele beschermingsgronden een vangnet moet blijven bestaan. 'Sommige conflicten in de wereld zijn zo heftig, dat het inhumain is mensen daar naar toe terug te sturen. Door het categoriale beleid af te schaffen, creëer je een beschermingsgat. Je kunt dan wel schermen met de Europese kwalificatierichtlijn, die volgens Justitie ook genoeg beschermingsgrond biedt, maar dan moet je die richtlijn wel op een goede manier toepassen. Zoals het nu is, zullen veel vluchtelingen onterecht worden afgewezen.'

¹⁴³ Nadere informatie over de discussies rond de AMV's is niet alleen te vinden in de betreffende afleveringen van het Policy Analysis Report / Annual Policy Report (INDIAC – NL EMN NCP 2006, 2007, 2008, 2009, 2010), maar ook in het recente EMN-rapport Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen in Nederland (INDIAC – NL EMN NCP 2010a).

¹⁴⁴ Zie

http://www.vluchtelingenwerk.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=625:actueel&catid=28:frontpage

¹⁴⁵ Zie

http://www.vluchtelingenwerk.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=625:actueel&catid=28:frontpage

Het voornemen tot afschaffing van het categoriale beschermingsbeleid lijkt ook haaks te staan op het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). Eerder, in 2006, heeft de ACVZ een advies uitgebracht 'Categoriaal Beschermingsbeleid, een noodzaak', over het groepsgebonden beschermingsbeleid.¹⁴⁶ Daarin bepleitte de ACVZ voortzetting van het zogenoemde groepsgebonden beschermingsbeleid en werd geconstateerd dat dit beleid geen aantoonbare 'aanzuigende werking' had. In de update van dit advies van 6 mei 2009¹⁴⁷ constateert de ACVZ dat de variaties in instroom van asielzoekers in een tiental Europese landen niet kunnen worden verklaard uit de (minimale) verschillen in wet- en regelgeving op het gebied van groepsbescherming. De verschillen in instroom zoals die naar voren komen in het voor de update door het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD, Wenen) en de European Council for Refugees and Exiles (ECRE) uitgevoerde onderzoek kunnen mogelijk het gevolg zijn van een andere beleidsuitvoering of van andere factoren, variërend van de aanwezigheid van landgenoten tot economische kansen. De update heeft, naar de mening van de ACVZ, geen resultaten opgeleverd die een wijziging van het categoriaal beschermingsbeleid, of het één-statuussysteem, rechtvaardigen. De ACVZ beveelt in de update verder aan om binnen de Europese Unie initiatieven te ontwikkelen om de internationaalrechtelijke normen te harmoniseren zodat het groepsgebonden beschermingsbeleid voor wat betreft regelgeving en uitvoering een Europees karakter kan krijgen.¹⁴⁸

Het voornemen tot afschaffing van het categoriale beschermingsbeleid lijkt te betekenen dat de staatsecretaris van Justitie deze aanbeveling van de ACVZ niet heeft gevolgd.

Reacties op het voornemen tot afschaffing van het AMV-beleid

Op 16 december 2009 stuurden Unicef en Defence for Children-ECPAT naar aanleiding van de brief over het AMV-beleid een uitgebreide reactie naar de betrokken bewindslieden.¹⁴⁹ De kinderrechtenorganisaties zijn verheugd dat het kabinet als beleidsuitgangspunt voor herijking zich heeft laten inspireren door het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). De staatssecretaris verwijst veel naar het Kinderrechtenverdrag en het belang van het kind, dat voorop moet staan. Over de consequenties daarvan verschillen Defence for Children-ECPAT en UNICEF echter op veel punten met haar van mening. Zo vinden deze organisaties de voorgenomen afschaffing van de AMV-vergunning geen goed idee omdat het leidt tot een verblijf in de illegaliteit. Defence for Children-ECPAT en UNICEF erkennen dat er ook winst is behaald voor de kinderrechten: AMV's zullen minder vaak worden gedetineerd en eerder duidelijkheid krijgen over hun toekomstperspectief.

In een ingezonden brief, geplaatst in NRC Handelsblad van 15 december 2009, schrijven Carla van Os (Defence for Children) en Karin Kloosterboer (Unicef Nederland) dat veel van de ideeën van Albayrak stroken met het Kinderrechtenverdrag, maar dat zij met haar beleidsvoornemens, misschien onbedoeld, een groep kinderen omdoopt tot 'illegale' medeburgers.¹⁵⁰ Met het afschaffen van de tijdelijke verblijfsvergunning voor AMV's verworden volgens de schrijfsters deze minderjarigen tot kinderen zonder papieren, 'illegale kinderen'. Van Os en Kloosterboer vinden ook dat kinderen zo snel mogelijk terug moeten naar het land van herkomst als vast staat dat ze in Nederland geen toekomst hebben. 'Maar dan moet wel de terugkeer met alle nodige veiligheidswaarborgen gerealiseerd worden. Er is intensieve begeleiding nodig, zowel tijdens de voorbereiding van de terugkeer als daarna door mensen die het kind vertrouwt. Er is een plan nodig over waar het kind gaat wonen, hoe de bestaansvoorwaarden verzekerd zijn.' Van Os en Kloosterboer willen vooral dat uitgezocht gaat worden of degenen die het kind in het land van herkomst gaan opvangen daartoe ook voldoende in staat zijn. De voorged in Nederland moet instemmen met de terugkeer.

¹⁴⁶ <http://www.acvz.org/publicaties/Advies-ACVZ-NR19-2006.pdf>

¹⁴⁷ <http://www.acvz.org/publicaties/Briefadvies%2012-2009.pdf>

¹⁴⁸ Zie het persbericht van ACVZ op <http://www.acvz.org/publicaties/20090512%20Persbericht.pdf>.

¹⁴⁹ <http://www.defenceforchildren.nl/images/20/1012.pdf>

¹⁵⁰ http://www.defenceforchildren.nl/p/21/1760/mo89-mc21/mo8-cgltxt=*nrc*/nieuwe-plannen-voor-kinderen-in-het-vreemdelingenrecht

VluchtelingenWerk Nederland vindt terugkeer alleen aan de orde na een zorgvuldige procedure.¹⁵¹ De algemene procedure van acht dagen is daarvoor te kort. Alle aanvragen van kinderen moeten daarom standaard in de verlengde asielpcedure worden afgedaan, vindt VluchtelingenWerk. Die duurt maximaal een half jaar. In het nieuwe AMV-beleid staat bovendien dat Justitie drie jaar de tijd krijgt om ervoor te zorgen dat een kind terugkeert. VluchtelingenWerk roept de staatssecretaris dringend op een kortere termijn in te voeren, om de kinderen niet zo lang in onzekerheid te laten zitten. Daarnaast zou er in het beleid meer duidelijkheid moeten komen over wanneer terugkeer daadwerkelijk mogelijk is. Terugkeer kan volgens VluchtelingenWerk alleen een optie zijn als duidelijk is aangetoond dat dit in het belang is van het kind. Als na een zorgvuldige afweging terugkeer inderdaad gerechtvaardigd blijkt te zijn, moet nagegaan worden hoe dat op een veilige en waardige manier kan. Zo zouden duurzame opvang, medische zorg en onderwijs gegarandeerd moeten zijn in het land van herkomst.

In een artikel in NRC Handelsblad van 12 december 2009 zegt directeur Tin Verstegen van de voogdij-instelling Nidos dat snel duidelijkheid geven en snel handelen prima is.¹⁵² 'Maar als het ondanks maximale inspanningen niet lukt om een kind uit te zetten, bijvoorbeeld omdat het herkomstland geen papieren wil verstrekken, moet het kind na één of twee jaar alsnog een vergunning krijgen', aldus Verstegen. Nidos vindt dat er zekerheid moet zijn dat het kind goed wordt opgevangen. 'Niet alle familie die zegt dat ze het kind opvangen kan of wil dat ook. Het kind zwerft na drie weken weer op straat totaal ontheemd.'

¹⁵¹ 'Bescherming kinderen gaat voor terugkeer',

http://www.vluchtelingenwerk.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=623:bescherming-kinderen-gaat-voor-terugkeer&catid=13:actueel&Itemid=35, 11 december 2009

¹⁵² 'Jonge asielzoeker snel naar huis. Zekerheid over goede opvang in land van herkomst moeilijk te krijgen', NRC-Handelsblad, 12 december 2009. Voor de Engelstalige versie van dit artikel, zie http://www.nrc.nl/international/article2438223.ece/Minister_wants_to_make_it_easier_to_reject_refugees.

6. Conclusies

Er bestaat in Nederland een grote verscheidenheid aan nationale, niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming. Deels valt deze bescherming buiten het asieldomain.

Artikel 29 Vw geeft zes verschillende gronden waarop een asielvergunning kan worden verleend. Vier hiervan bieden een nationale bescherming – de c-grond (het zogenaamde traumatabeleid), de d-grond (het categoriale beschermingsbeleid), de e-grond (nareizende gezinsleden in engere zin) en de f-grond (nareizende gezinsleden in ruimere zin) – in aanvulling op de vluchtelingenstatus en de subsidiaire-beschermingsstatus van de Kwalificatierichtlijn, die in de a- en b-grond van artikel 29 Vw zijn neergelegd. Daarbij heeft discussie bestaan of artikel 29, b Vw inderdaad de subsidiaire bescherming biedt in de zin van de Kwalificatierichtlijn. Deze discussie spitste zich toe op artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn. Met een door de staatsecretaris voorgenomen tekstuele wijzing van artikel 29, b Vw, waarbij de tekst van artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn letterlijk wordt overgenomen lijkt aan deze discussie een eind te zijn gekomen.

Behalve de vier aanvullende gronden voor asielverlening, kent het Nederlandse vreemdelingenbeleid bovendien een aantal verblijfsvergunningen regulier, die eveneens een aanvullende vorm van niet binnen de EU geharmoniseerde bescherming bieden aan asielzoekers van wie het asielverzoek is afgewezen. Deels kunnen deze verblijfsvergunningen ambtshalve worden verleend: hetzij voor verblijf als alleenstaande minderjarige vreemdeling, hetzij voor verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Ook een aantal verblijfsvergunningen regulier, die niet ambtshalve kunnen worden verleend, maar waarvoor een aanvraag moet worden ingediend, kunnen een aanvullende vorm van nationale bescherming bieden aan bepaalde categorieën vreemdelingen van wie de het asielverzoek niet wordt gehonoreerd. Het gaat hierbij om verblijf onder de beperking medische behandeling, of in het verlengde daarvan medische noodsituatie. Een speciaal geval is de discretionaire bevoegdheid tot het verlenen van een verblijfsvergunning.

Niet alleen de gevolgde procedures voor al deze verschillende verblijfsvergunningen lopen uiteen, ook de aan de verschillende statussen verbonden rechten verschillen aanzienlijk. Nederland kent op asielgebied het één-statusstelsel, wat inhoudt dat aan alle asielvergunningen, op welke grond ook verleend, dezelfde rechten zijn verbonden. In het algemeen zijn deze rechten sterker dan die, waarmee de verschillende verblijfsvergunningen regulier gepaard gaan. Ook onderling bieden de verschillende verblijfsvergunningen regulier niet altijd dezelfde rechten. Deze rechten worden in het algemeen pas sterker als de vreemdeling na verloop van enkele jaren een vergunning voor voortgezet verblijf kan krijgen.

Over verleende asielvergunningen zijn betrouwbare, voor dit rapport relevante cijfers beschikbaar over de jaren 2008 en 2009. Over verleningen van de in dit rapport behandelde verblijfsvergunningen regulier zijn over de jaren 2005 tot en met 2009 betrouwbare cijfers beschikbaar. De relevantie voor dit rapport is echter beperkt omdat deze verblijfsvergunningen regulier niet alleen aan voormalige asielzoekers zijn voorbehouden, terwijl uit het registratiesysteem niet valt te distilleren in welke gevallen een dergelijke verblijfsvergunning al dan niet is verleend aan een voormalig asielzoeker.

Uit het statistisch overzicht blijkt onder meer dat verdragsvluchtelingen nog geen 10% van alle asielstatushouders uitmaken. Het merendeel van de verleende asielvergunningen betreft subsidiaire bescherming in de zin van de Kwalificatierichtlijn, dan wel categoriale bescherming. Het aandeel asielvergunningen op grond van categoriale bescherming is in 2009 drastisch verminderd ten gevolge van de beëindiging van het categoriale beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Irak. Somalische asielzoekers vormen nu veruit de grootste groep aan wie asielvergunningen op de d-grond zijn verleend. Inmiddels is echter ook voor asielzoekers uit Somalië het categoriale beschermingsbeleid beëindigd, zodat de d-grond numeriek beduidend in belang is afgenomen.

Eind 2009 heeft het kabinet voornemens kenbaar gemaakt om zowel de vergunning voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen, als het categoriale beschermingsbeleid af te schaffen. De staatssecretaris van Justitie motiveert deze voornemens onder meer met het oog op verdergaande harmonisering van het

Europese asiel- en migratiebeleid. De voornemens hebben meteen al tot kritiek geleid van onder meer Vluchtelingenwerk, Unicef en Nidos. Het is nog afwachten hoe de maatschappelijke discussie zich verder ontwikkeld. Het debat in de Tweede Kamer hierover moet nog plaatsvinden.

Bibliografie

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) 2006. *Categoriaal Beschermingsbeleid, een 'nood zaak'*, Den Haag: ACVZ
- ACVZ 2009. Briefadvies: Vervolgstudie categoriaal beschermingsbeleid, Den Haag: ACVZ
- Commissie van de Europese Gemeenschappen 2008. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. *Asielbeleidsplan. Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU* (COM/2008/360), Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen
- Commissie van de Europese Gemeenschappen 2008a. Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions policy *Plan on asylum An integrated approach to protection across the EU* (COM/2008/360). *Impact assessment* (SEC/2008/2029/2), Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen
- Commissie van de Europese Gemeenschappen 2008b. Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's Asielbeleidsplan Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU (COM/2008/360). *Samenvatting van de effectbeoordeling*. (SEC(2008) 2030) , Brussel: Commissie van de Europese Gemeenschappen
- Immigratie- en Naturalisatiedienst Informatie- en Analysecentrum (INDIAC), Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees migratienetwerk (EMN) (verder: INDIAC – NL EMN NCP) 2006. *Policy Analysis Report 2005. Ontwikkelingen in het Nederlandse Migratie- en Asielbeleid 1 juli 2004 – 31 december 2005*, Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP
- INDIAC – NL EMN NCP 2007. *Policy Analysis Report 2006. Ontwikkelingen in het Nederlandse Migratie- en Asielbeleid 1 januari '06 – 31 december '06*, Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP
- INDIAC – NL EMN NCP 2008. *Annual Policy Report 2007. Ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid 1 januari 2007 – 31 december 2007*, Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP
- INDIAC – NL EMN NCP 2009. *Annual Policy Report 2008. Ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid 1 januari 2008 – 31 december 2008*, Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP
- INDIAC – NL EMN NCP 2010. *Annual Policy Report 2009. Ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid 1 januari 2009 – 31 december 2009*, Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP
- INDIAC – NL EMN NCP 2010a. *Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen in Nederland - AMV-beleid en -cijfers inzake opvang, terugkeer en integratie*, Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP
- Meijer, R.(2009). 'We beschermen niet altijd de goeden', *Volkskrant* 12 december 2009.
- Ministerie van Justitie 2009. *Rapportage Vreemdelingenketen Periode januari-juni 2009*, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Ministerie van Justitie 2009a. 'Staatssecretaris Albayrak wil groepsgewijze bescherming asielzoekers afschaffen', persbericht 12 december 2009. www.justitie.nl/home/actueel/persberichten
- Ministerie van Justitie 2009b. Standpuntverkennde notitie "Visie op bescherming", door de Staatssecretaris van Justitie, 11 december 2009, Den Haag: Ministerie van Justitie.
- NRC Handelsblad 12 december 2009. 'Jonge asielzoeker snel naar huis. Zekerheid over goede opvang in land van herkomst moeilijk te krijgen'
- NRC Handelsblad 15 december 2009. 'Plannen Albayrak zorgen voor illegale kinderen', ingezonden brief door C. van Os (Defence for Children) en K. Kloosterboer (Unicef Nederland)
- VluchtelingenWerk Nederland 11 december 2009. 'Bescherming kinderen gaat voor terugkeer', bericht op de website van VluchtelingenWerk Nederland.
- VluchtelingenWerk Nederland 12 december 2009. 'Afschaffing categoriaal beschermingsbeleid onverantwoord', bericht op de website van VluchtelingenWerk Nederland.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND),
Stafdirectie Uitvoeringsbeleid (SUB),
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC),
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees migratienetwerk (EMN)

April 2010