



Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale
aangelegenheden, Integratie en Vreemdelingenzaken

Directie Vreemdelingenbeleid

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 00
www.justitie.nl

| | |
|-------------|------------------------------|
| Onderdeel | Directie Vreemdelingenbeleid |
| Datum | 5 december 2006 |
| Ons kenmerk | DDS/5457415 |
| Onderwerp | Reactie op motie-Bos c.s. |

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

In reactie op de op 30 november jongstleden door uw Kamer aanvaarde motie van het lid Bos c.s., nr. TK 2006-2007, 19637, nr. 1106, inzake een pardonregeling, bericht ik u namens het kabinet als volgt. Het kabinet heeft de motie zeer goed bestudeerd om te bezien of er op enigerlei wijze aan tegemoet kan worden gekomen.

Inleiding

De motie is ingediend en in stemming gebracht onmiddellijk na de installatie van de nieuw gekozen Kamer, terwijl de informatiewerkzaamheden juist begonnen zijn. Zoals alle belangrijke onderwerpen dient zeker ook dit onderwerp te worden behandeld in de dialoog tussen regering en parlement die kenmerkend is voor ons staatsbestel. Die dialoog is tijdens de demissionaire periode tussen Kamerverkiezingen en de vorming van een nieuw kabinet aan beperkingen onderworpen, omdat de gebruikelijke wederzijdse beïnvloedingsmogelijkheden ontbreken.

Het kabinet heeft immers, zoals te doen gebruikelijk, naar aanleiding van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan Hare Majesteit de Koningin zijn ontslag aangeboden. De Koningin heeft, zoals eveneens gebruikelijk, de ontslagaanvraag in overweging genomen en de ministers en staatssecretarissen gevraagd al datgene te blijven verrichten wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten.

Daarmee bevindt het kabinet zich in de staatsrechtelijk bijzondere, zogenoemd demissionaire fase. Deze fase brengt met zich mee dat in het verkeer tussen

regering en Staten-Generaal - bij wetgevende arbeid of anderszins - rekening wordt gehouden met een aantal (bijzondere) aspecten en daaruit voortvloeiende overwegingen. Kenmerk van een demissionaire fase is dat kabinet en Kamer in staatkundige zin minder “vat op elkaar hebben”. Tegelijkertijd is de kabinetsformatie gaande, een niet door geschreven regels maar vooral door praktijk en precedentes geordend proces, die een kwetsbare periode vormt in de constitutionele verhoudingen door de gewijzigde staatkundige omstandigheden en de onzekerheid over de duur van de totstandkoming van een nieuw kabinet en de inhoud van het te voeren beleid.

In de in ons staatsbestel tijdens de demissionaire periode vereiste wederzijdse zorgvuldigheid was het naar het oordeel van het kabinet niet aangewezen de bepleite pardonregeling op deze wijze aan de orde te stellen. Dat het onderwerp van beraad in de kabinetsformatie zou moeten worden, stond reeds vast. Het belang van een constitutioneel verantwoord verloop van de kabinetsformatie vereist wederzijdse zorgvuldigheid en terughoudendheid van kabinet en Kamer. Wensen voor nieuw beleid dienen dan ook niet aan de demissionaire ministers, maar tot de (in)formateur te worden gericht.

Een pardonregeling is eerder in de Tweede Kamer bepleit met uiteenlopende argumenten, vooral de positie van goed geïntegreerde gezinnen die hier reeds voor de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 verbleven. Die wet kende echter geen overgangsrecht op grond waarvan vreemdelingen als hier bedoeld een verblijfsvergunning kregen. In de motie lijkt een pardon voor een ruimere, in elk geval veel moeilijker af te bakenen, categorie te worden verlangd, namelijk “alle asielzoekers, behoudens oorlogsmisdadigers en veroordeelden wegens ernstige delicten, die hun eerste aanvraag vóór 1 april 2001 indienden en Nederland niet hebben verlaten.”

De motie geeft geen uitsluitsel over de vraag hoe kan worden vastgesteld wie Nederland al dan niet hebben verlaten, indien geen begeleid vertrek heeft plaatsgevonden. De voorgestelde regeling laat ruimte aan personen die onder de oude vreemdelingenwet zijn afgewezen, Nederland niet gecontroleerd hebben verlaten of met onbekende bestemming zijn vertrokken, zich alsnog te melden met de claim nooit Nederland te hebben te verlaten.

Evenmin blijkt hoe de rechtsgelijkheid kan worden verzekerd tussen de hier bedoelde aanvragers die vervolgens ook onder de Vreemdelingenwet 2000 een verblijfsvergunning hebben gevraagd, en andere “nieuwe” aanvragers. Dit alles onderstreept dat een eventuele pardonregeling- hoe ook omschreven - de dialoog van het gebruikelijke gemeen overleg tussen kabinet en parlement behoeft.

Debat 30 november 2006

Ook het op 30 november gevoerde debat leidt niet tot een hanteerbare afbakening. Weliswaar is door verschillende fracties die de motie hebben (mede)ondertekend, aangegeven voor wie naar hun oordeel een pardon zou moeten gelden, maar dit leidt niet tot een eenduidig beeld. Het zou moeten gaan om alle asielzoekers die hun eerste aanvraag hebben ingediend vóór 1 april 2001 en die thans in Nederland verblijven of om asielzoekers die vanaf hun eerste aanvraag onafgebroken in Nederland hebben verbleven. Daarnaast werd verwezen naar het project Terugkeer waarvan de overheid zou weten om hoeveel mensen het gaat. De verschillende aanduidingen van de doelgroep impliceren echter verschillen in de omvang van het aantal personen dat onder een regeling zou moeten vallen en daarom ook het aantal personen ten aanzien van wie geen onomkeerbare beslissingen en stappen gezet zouden mogen worden.

De in de motie gestelde voorwaarde met betrekking tot ononderbroken verblijf stuit in de uitvoeringspraktijk op grote moeilijkheden. De huidige registratiesystemen maken het onmogelijk om het ononderbroken verblijf in Nederland te controleren. Hierdoor is het mogelijk dat asielzoekers die onder de oude vreemdelingenwet zijn afgewezen, zich opnieuw melden met de claim dat zij Nederland nooit hebben verlaten. Het gaat hier in uiterste instantie om een groep van rond 200.000 ex-asielzoekers.

Zelfs als de bewijslast bij betrokkene zou liggen, zal de toetsing hiervan een groot capaciteitsbeslag op de IND leggen en tot nieuwe procedures leiden. Te denken valt ondermeer aan voormalige asielzoekers die in bezwaar gaan als de IND stelt dat zij niet onafgebroken in Nederland hebben verbleven. Hiermee zullen onvermijdelijk nieuwe achterstanden in de behandeling van andere verblijfsaanvragen en knelpunten in de opvang ontstaan. Ook voor de rechtspraak betekent dit een forse extra belasting.

Inmiddels lijken de effecten van het anticiperen op een mogelijk pardon al zichtbaar. Zo kende het project Terugkeer een gemiddelde uitstroom van ruim 150 asielzoekers per week. De gemiddelde uitstroom in de laatste weken is gedaald naar circa 100 asielzoekers per week. Het aantal mensen dat in de laatste twee maanden in het kader van het project Terugkeer zelfstandig is vertrokken, is gehalveerd van gemiddeld 23 per week tot nu nog slechts 10 per week. Het administratief vertrek is de laatste weken met 20% gedaald van 55 tot 44 asielzoekers per week. Vaststaat dat het terugkeerbeleid in ieder geval moeilijker uitvoerbaar zal zijn, omdat met deze maatregel wordt bevestigd dat het loont om in Nederland te blijven, ook als een asielaanvraag herhaaldelijk is afgewezen. Mede daarom is het kabinet van mening dat beslissingen die na

bezwaar en beroep op de rechter onherroepelijk zijn geworden, dienen te worden geëffectueerd.

Tot slot bestaat er onduidelijkheid over de vraag welke uitzonderingen op een eventuele pardonregeling zouden gelden op grond van het openbare orde beleid. In de motie worden “oorlogsmisdadigers en veroordeelden van ernstige delicten” uitgesloten. Een grondige discussie over de te hanteren criteria is noodzakelijk voor verantwoorde besluitvorming, die tevens uitvoerbaar moet zijn.

Ten slotte

Zoals hiervoor aangegeven is het kabinet van oordeel dat het een demissionair kabinet niet past om een motie uit te voeren waarin met zoveel woorden gevraagd wordt om vooruit te lopen op in de formatie eventueel te formuleren nieuw beleid en die bovendien haaks staat op het beleid zoals dat in de afgelopen jaren is gevoerd. Het kabinet acht het gepast beleidswijzigingen als deze, evenals het anticiperen daarop, te bespreken in de lopende formatieonderhandelingen.

Meest recentelijk heb ik u over de voortgang van het project Terugkeer geïnformeerd in mijn brief van 29 september 2006¹ en het daaropvolgende debat van 19 oktober jongstleden. Ik heb steeds aangegeven dat ik de zaken van 26.000 vreemdelingen in het project Terugkeer vóór 1 juli 2007 zal afhandelen. Thans zijn er ongeveer 23.500 dossiers van vreemdelingen binnen het project afgedaan. De oorspronkelijke doelgroep is sinds de start van het project gegroeid door zij-instroom. In mijn brief van 20 juni 2006² heb ik aangegeven dat ik mij ook zou inspannen om de zij-instroom die op dat moment bestond uit 5.600 vreemdelingen, zoveel mogelijk voor juli 2007 af te handelen. Voorts heb ik ervoor gekozen om twee groepen, onder de oude vreemdelingenwet vallende, asielzoekers analoog aan het project Terugkeer te faciliteren, te weten: Irakese vreemdelingen en ex-alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Daarmee is de totale groep vreemdelingen die in of analoog aan het project Terugkeer moet worden afgehandeld, inmiddels gegroeid tot 39.500. Er is nog steeds sprake van een toename door zij-instroom. Het kabinet is van mening dat met het uitvoeren van de motie rechtsongelijkheid wordt gecreëerd ten aanzien van diegenen die onder toepassing van staand beleid, zoals het in het project Terugkeer, Nederland hebben verlaten of zijn uitgezet.

¹ TK 2005-2006, 19 637, nr. 1091

² TK 2005-2006, 19 637 en 29 344, nr. 1059

Tevens acht het kabinet de inhoud van de motie onvoldoende duidelijk om te kunnen overgaan tot het niet langer nemen van wettelijke en andere beslissingen en het niet langer zetten van stappen ten aanzien van asioldossiers waarin de vreemdeling een eerste aanvraag heeft ingediend vóór 1 april 2001. Ook een nadere afbakening van bepaalde groepen is gezien, maar reeds om redenen van rechtsgelijkheid en controleerbaarheid niet mogelijk gebleken. Nu de doelgroep onvoldoende duidelijk blijft, is het stopzetten van alle handelingen niet op zorgvuldige wijze uitvoerbaar zoals hierboven aangegeven. Daarnaast worden verwachtingen gewekt bij vreemdelingen die uiteindelijk mogelijk niet in aanmerking komen voor verblijf, terwijl het project Terugkeer er juist op was gericht om mensen duidelijkheid te verschaffen.

Het kabinet gaat er nog steeds vanuit dat (zicht op) een nieuwe pardonregeling een aanzuigende werking zal hebben, en wel ten aanzien van de volgende groepen: asielzoekers die met onbekende bestemming zijn vertrokken of die zelfstandig zijn teruggekeerd zonder tussenkomst van de IOM. Daarnaast zal Nederland aantrekkelijker worden voor nieuwe asielzoekers.

Bovendien moet worden onderkend dat een substantieel deel van de vreemdelingen die vóór 1 april 2001 een eerste asielaanvraag hebben ingediend, ook onder de Vreemdelingenwet 2000 een aanvraag hebben ingediend waarop inmiddels is beslist. Het stilleggen van het vertrek van een groep uitgeprocedeerde vreemdelingen wringt met de in de Vreemdelingenwet 2000 neergelegde meeromvattende beschikking en daarmee met het uitgangspunt dat niet toelaten in beginsel uitzetten betekent. In het geval dat het kabinet zou besluiten een beperkte groep niet uit te zetten, zal de rechter kunnen worden gevraagd daaraan de verregaande consequentie te verbinden dat anderen, ten aanzien van wie een soortgelijke beslissing is genomen, evenmin worden uitgezet.

Nogmaals benadruk ik dat bij de beoordeling van asioldossiers in het bijzonder wordt gelet op schrijnende gevallen. Niet alleen zijn er naar aanleiding van signalen uit de samenleving - brieven van vreemdelingen, van Nederlandse burgers, van burgemeesters, van kamerleden - vele dossiers onderzocht op schrijnendheid. Ook zijn de medewerkers van de IND geïnstrueerd terzake op de schrijnendheid van de situatie te letten, en leggen zij in dat kader individuele zaken aan mij voor. Dat gebeurt niet alleen bij de beoordeling van een aanvraag om asiel of regulier verblijf, maar ook tijdens de voorbereiding op de terugkeer. Uit de praktijk blijkt dat IND-medewerkers oog hebben voor signalen van vreemdelingen die zich in een schrijnende situatie bevinden. Inmiddels heb ik in ongeveer 980 gevallen op basis van mijn discretionaire

bevoegdheid een verblijfsvergunning verleend vanwege schrijnende omstandigheden. Het kabinet is zich ten volle bewust van de maatschappelijke bezorgdheid over de schrijnende gevallen die ook tot uitdrukking wordt gebracht in uw motie. Op schrijnendheid zal dan ook in de komende tijd onverminderd zorgvuldig worden gelet.

Daarnaast kan een “buitenschuld”-vergunning worden verleend, indien tijdens de asielprocedure objectief is vastgesteld dat de vreemdeling Nederland niet kan verlaten om redenen die buiten zijn macht liggen.

Het kabinet is na grondig beraad tot de slotsom gekomen dat de motie niet uitvoerbaar is en onwenselijke effecten heeft. Uiteraard ben ik bereid het kabinetsstandpunt in uw Kamer nader toe te lichten en het overleg met uw Kamer hierover voort te zetten.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,