

Concept wetsvoorstel herschikking gronden voor asielverlening

26 augustus 2011

Commentaar van de Adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (*mrs. J.A. Kroes, I.J.M. Oomen, T.H.G. Schuringa, L.M. Straver, F. Wassenaar, W. Verberk*)

Inleiding

De Adviescommissie heeft het concept wetsvoorstel met belangstelling gelezen en dankt de Minister van Justitie voor de geboden mogelijkheid om daaromtrent te mogen adviseren.

Het wetsvoorstel behelst, in het kort, de afschaffing van de afschaffing van de c (en d) grond van artikel 29 Vreemdelingenwet 2000 en verder de implementatie van Richtlijn 2011/51 tot uitbreiding van de werkingssfeer van de Richtlijn langdurig ingezetenen tot personen die internationale bescherming genieten.

De Adviescommissie acht het een goede zaak dat door de Minister, zoals aangekondigd in de beleidsvisie-brief van 22 februari 2011, maatregelen zullen worden genomen om te komen tot een zorgvuldige eerste asielprocedure, waarin alle relevante elementen in één beschikking zullen worden getoetst. De Adviescommissie beschouwt het wetsvoorstel herijking asielgronden als een eerste aanzet naar die zorgvuldige eerste asielprocedure.

Ten aanzien van de voorgestelde afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid zal de Adviescommissie hieronder aangeven dat dit onvermijdelijk is, doch dat het de Adviescommissie een gemiste kans lijkt dat de Minister bij de voorgestelde herijking niet heeft voorzien in de opname van een beschermingsgrond voor vreemdelingen aan wie in het kader van de 'massale instroom richtlijn' tijdelijk verblijfsrecht toekomt.

Door de verblijfsgrond 'klemmende redenen van humanitaire aard' gedeeltelijk onder te brengen bij de reguliere verblijfsvergunningen en voor het overige af te schaffen, meent de Adviescommissie dat onvoldoende recht wordt gedaan aan de positie van deze vreemdelingen, van wie niet kan worden verlangd dat zij terugkeren naar hun land van herkomst. Van deze vreemdelingen kan immers net zo min als van vreemdelingen die bij terugkeer vrezen voor vervolging (a-grond) of bij terugkeer een risico op wrede, vernederende of onmenselijke behandeling (b-grond) lopen, worden verlangd dat zij terugkeren naar hun land van herkomst, zodat hun situatie vergelijkbaar is.

Voorts zal in dit advies worden betoogd het voorstel tot implementatie van Richtlijn 2011/51, waarbij vreemdelingen, aan wie vanwege klemmende redenen van humanitaire aard niet wordt verlangd dat deze terugkeren naar hun land van herkomst, worden uitgesloten van de verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. De Adviescommissie meent dat dit onverstandig is.

Tot slot zal de Adviescommissie attenderen op enkele voorzienbare problemen die zich zullen voordoen bij de ambtshalve verlening van verblijfsvergunningen asiel voor nareizende gezinsleden van toegelaten, beschermingsgerechtigde asielzoekers.

Afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid

De voorgestelde afschaffing van de d-grond van artikel 29 Vreemdelingenwet, ook bekend als het 'categoriaal beschermingsbeleid' lijkt de Adviescommissie het onvermijdelijke gevolg van invoering van de recente wijziging en aanvulling van de b-grond van artikel 29, en de invoering van artikel 3.106 van het Vreemdelingenbesluit.

Zoals ook door het Europees Hof van Justitie aangegeven in de Elgafaji-uitspraak kon de bescherming als bedoeld in artikel 15c van de Definitierichtlijn ook worden geboden in het kader van het categoriale beschermingsbeleid als bedoeld in artikel 29 onder d Vw. Evenwel meent de Adviescommissie dat door artikel 15 van de Definitierichtlijn in zijn geheel onder de asielgrond van artikel 29 onder b Vw te brengen, de noodzaak tot het instellen van categoriaal beschermingsbeleid is komen te vervallen. Hierdoor kan sneller de bescherming worden geboden aan groepen die anders voor bescherming onder het categoriale beschermingsbeleid in aanmerking zouden zijn gekomen.

Het is echter goed voorstelbaar dat in vergelijkbare situaties, waarin in het verleden een categoriaal beschermingsbeleid werd afgekondigd, zich in de toekomst een massale instroom zal voordoen, zoals beschreven in richtlijn 2001/55/EG. Thans zijn de verplichtingen tot het bieden van bescherming volgend uit die richtlijn geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet in artikel 43a Vw en 3.1a van het Vreemdelingenbesluit. Nu de aard van de bescherming vergelijkbaar is met de internationale beschermingsverplichtingen, volgend uit het Vluchtelingenverdrag en de Definitierichtlijn (2004/83/EG), doch enkel de voorziene duur van de bescherming verschilt (d.w.z. maximaal 2 jaar bescherming i.p.v. 5 jaar bij een verblijfsvergunning asiel), meent de Adviescommissie dat het moment van herschikking van de asielgronden eveneens aanleiding had moeten geven tot het opnemen van deze vorm van tijdelijke bescherming in artikel 29 Vw.

Herschikking van de verblijfsvergunning 'klemmende redenen van humanitaire aard'

De verblijfsgrond die thans genoemd wordt in artikel 29 aanhef en onder c Vreemdelingenwet voorziet in het verblijf van die personen van wie op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, die verband houden met het vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat zij terugkeren naar hun landen van herkomst.

Deze toelatingsgrond is beleidsmatig opgesplitst in 3 categorieën, te weten het traumatabeleid, de specifieke groepen in het landgebonden beleid aangewezen en de bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard. Het traumatabeleid is gebaseerd op het nationaal rechtelijk besef dat sommige mensen het slachtoffer worden van zeer ernstige schendingen van hun rechten, zonder dat de situatie van deze slachtoffers voldoet aan de strikte definities zoals die worden gesteld in internationale regelingen.

Het verheugt de Adviescommissie dan ook te mogen constateren dat de Minister niet wil breken met de nationale humanitaire traditie tot het bieden van een veilige haven voor deze slachtoffers.

De Minister stelt voor om de verblijfsgrond 'klemmende redenen van humanitaire aard', de c-grond, gedeeltelijk onder te brengen in het reguliere toelatingsbeleid

De Minister motiveert de overheveling van de c-grond naar de reguliere verblijfsgronden enerzijds met het argument dat op deze verblijfsgrond steeds minder vaak verblijf wordt geboden, terwijl anderzijds sprake is van een lichte aanscherping van het beleid.

Voorts verwijst de Minister naar Richtlijn 2011/51/EU, waarin aan langdurig ingezetenen 'derdelanders' in Europa, die internationale bescherming genieten, eveneens het recht wordt toegekend om zich, vrij, elders in Europa te vestigen.

De Minister motiveert thans de afschaffing van de c-grond, het verblijf vanwege klemmende redenen van humanitaire aard, althans de plaatsing van deze verblijfsgrond onder de reguliere vergunningen, met het argument dat verlening van verblijf op deze grond maar weinig voor komt. De Adviescommissie volgt die redenering niet. Uit de door de Minister bijgesloten statistieken blijkt dat de aantallen verblijfsvergunningen, verleend vanwege klemmende redenen van humanitaire aard erg wisselen. In 2005 werd nog bijna 10 % van het totale aantal verblijfsvergunningen asiel verleend vanwege klemmende redenen van humanitaire aard. Waar de Minister uitgaat van een aandeel van slechts 4% voor wat betreft de verlening van verblijf vanwege de c-grond, meent de Adviescommissie dat die berekening niet reëel is. Het aantal vergunningen verleend op grond van de c-grond, ten opzichte van het totaal is weliswaar maar 4%. Het is echter correcter om alleen de verhouding tussen de aantallen 'hoofd' verblijfsvergunningen te vergelijken.

De A-, B- en C-statussen kunnen worden beschouwd als de belangrijkste zelfstandige gronden voor het verblijf. De D-, E- en F-status zijn altijd afhankelijk van hetzij de situatie in het land van herkomst en het vigerende landenbeleid hetzij van het verblijf van een hoofdpersoon, aan wie een A, B of C- status is verleend.

Als echter de afhankelijke vergunningen en de vergunningen verleend op grond van het categoriaal beschermingsbeleid niet worden meegerekend, dan zijn er in 2005 960 A-statussen verleend, 1650 B-statussen en 940 statussen vanwege klemmende redenen van humanitaire aard verleend.

In 2005 was in meer dan 33 % van de gevallen derhalve sprake van dermate klemmende redenen van humanitaire aard, dat aan een 'hoofdpersoon' om die reden verblijf werd geboden.

Voor de jaren 2006-2010 variëren deze cijfers tussen 29% en 6 %, terwijl blijkt dat sprake is van een langjarig gemiddelde van ongeveer 14 %.

Onderstaande tabel geeft, op basis van de cijfers vermeld in de tabel uit de toelichting op de herschikking, aan hoe de verschillende verblijfsgronden, voor hoofdpersonen, zich verhouden tot het totale aantal verblijfsvergunningen.

| Afdoeningsreden | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| A | 730 | 700 | 600 | 740 | 900 |
| B | 1320 | 1280 | 1790 | 3400 | 4420 |
| C | 840 | 320 | 230 | 360 | 310 |
| C als percentage van A+B+C | 29% | 14% | 9% | 8% | 6% |
| A als percentage van A+B+C | 25% | 30% | 23% | 16% | 16% |

Tussen 2001 en 2004 werden meer vergunningen verleend op de c-grond dan op de a- en b-grond samen!

De veronderstelling dat, sinds de Elgafaji-uitspraak van het Europees Hof van Justitie, van de beschermende werking van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens een sterker effect uit gaat, lijkt de Adviescommissie gerechtvaardigd.

Men mag dan ook veronderstellen dat van de verblijfsvergunningen die tussen 2001 en 2004 zijn verleend op de c- en d-grond, wellicht een aantal zich meer voor bescherming op de a of b-grond had geleend. De vreemdelingen aan wie destijds een vergunning op de c-grond is verleend, hadden er echter geen belang bij om door te procederen over de a- of b-grond.

Bij invoering van het huidige voorstel, waarbij de c-grond gedeeltelijk onder gebracht zal worden bij de reguliere verblijfsgronden, zal voor de vreemdelingen aan wie vanwege klemmende redenen van humanitaire aard regulier verblijf toekomt, echter wel aanleiding blijven bestaan om in een gerechtelijke procedure te laten vast stellen of hen terecht internationale of subsidiaire bescherming is onthouden. Een verblijfsvergunning asiël geeft een verblijfsvergunning voor de duur van vijf jaren en bijzondere rechten aanzien van onder meer gezinshereniging en het verkrijgen van reisdocumenten.

De Adviescommissie meent, dat het argument dat de afgelopen jaren minder verblijfsvergunning en zijn verleend op de c-grond, geen valide argument is voor de overheveling en aanscherping van deze verblijfsgrond, zeker niet gezien het feit dat er sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 jaren zijn geweest waarin in meer dan 1 op de 4 gevallen sprake was van klemmende redenen van humanitaire aard.

Een ontwikkeling waarbij de Minister het beleid en de regelgeving afstemt op de 'ervaringen in het verleden', terwijl niet kan worden onderbouwd dat er een numerieke afname in de behoefte aan een verblijfsgrond is. acht de Adviescommissie onwenselijk

De Adviescommissie nam met instemming kennis van de veronderstelling van de Minister dat de traumatische gebeurtenissen waarvan deze personen het slachtoffer zijn geworden, kunnen worden aangemerkt als 'vervolgung of ernstige schade' in het verleden, en dat die daarmee ingevolge het bepaalde in artikel 4 lid 4 Definitierichtlijn een duidelijke aanwijzing kunnen vormen dat vrees voor vervolging gegrond is of dat het risico op het lijden van ernstige schade reëel is, doch wijst op het feit dat in het bijzonder bescherming op de b-grond een reëel risico voor de toekomst verlangt.

Er hoeft immers geen subsidiaire bescherming te worden geboden indien er goede redenen zouden zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen

Doorgaans wordt de verblijfsvergunning op de c-grond verleend aan personen die slachtoffer of getuige zijn geweest van zeer ernstige martelingen en mishandelingen, maar op wie de negatieve aandacht van de autoriteiten van het land van herkomst niet persoonlijk was gericht, of die niet aannemelijk hebben gemaakt ook voor de toekomst een individueel risico te lopen. Om zeer begrijpelijke redenen kan van deze groep van personen in redelijkheid niet worden verlangd dat zij terugkeren naar het land waar zij de traumatische ervaringen hebben opgedaan.

In de toelichting wijst de Minister op het feit dat in geval van ernstig getraumatiseerde vreemdelingen tevens de mogelijkheid bestaat hen op medische gronden uitstel van vertrek te verlenen, en na een jaar zelfs een verblijfsvergunning op medische gronden. De Adviescommissie wijst in dit verband op de zeer stringente toepassing van het begrip 'medische noodsituatie' door het Bureau Medische Advisering, welke juist bij psychiatrische klachten die het gevolg zijn van traumatische ervaringen, ondanks zeer ernstige klachten, niet aanwezig wordt geoordeeld. De Adviescommissie verwacht dat uitstel van vertrek ex artikel 64 Vw evenmin aan hen worden verleend, nu het Bureau Medische Advisering deze personen in staat zal achten – eventueel onder bepaalde reisvoorwaarden – om met de gangbare vervoersmiddelen te reizen. Voorts komt het tijdelijke verblijf uit medische noodzaak onvoldoende tegemoet aan het, voor herstel van de traumata noodzakelijke, gevoel van bestaansveiligheid.

Nu het traumatabeleid door het afschaffen van de c-grond komt te vervallen en er geen equivalent komt in het reguliere beleid alsmede evenmin vanwege medische redenen verblijf zal worden toegestaan of uitstel van vertrek zal worden verleend, verwacht de Adviescommissie dat vele personen niet langer in aanmerking voor verblijf in Nederland komen. De Adviescommissie acht dit onwenselijk. Zij beveelt subsidiair aan om deze categorie personen aan te wijzen als specifieke categorie die in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning regulier ex artikel 3.4 lid 3 Vb.

De Adviescommissie meent dat middels de verblijfsregelingen voor ernstig zieke vreemdelingen onvoldoende waarborg wordt geboden voor deze categorie van slachtoffers van schending van mensenrechten.

Voorts meent de Adviescommissie er op te moeten wijzen dat in het reguliere verblijfsbeleid een aantal formele eisen wordt gesteld ten aanzien van ondermeer reisdocumenten, die tot gevolg hebben dat de vreemdeling niet wordt gevrijwaard van contacten met de autoriteiten van zijn land van herkomst, zoals dat wel het geval is bij verblijf op asielgronden. In de toelichting op de herschikking heeft de Minister opgenomen dat voor de aanvraag een vrijstelling voor paspoort en leges zal bestaan, ten aanzien van de vereisten voor verlenging van de verblijfsvergunning is echter een dergelijke garantie niet opgenomen.

Juist nu de doelgroep van deze vergunning doorgaans het slachtoffer is van traumatische behandelingen, en als gevolg daarvan vaak ernstige psychische klachten heeft, is het financiële zelfredzaam vermogen van deze groep vreemdelingen zeer beperkt. Velen van hen zullen zeer moeizaam kwalificeren voor betaald werk, zodat de last van leges bij verlengingen onevenredig zwaar op hen zal drukken.

Voorts wijst de Adviescommissie op het feit dat reguliere vergunningen doorgaans voor een kortere periode dan 5 jaar ineens worden verstrekt, zodat de houder van een reguliere verblijfsvergunning op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, vaker een verlengingsaanvraag zal moeten doen. Dit leidt tot een onstabiele verblijfssituatie, en brengt voor deze kwetsbare groep meer onzekerheid met zich mee, terwijl algemeen wordt aangenomen dat ernstig getraumatiseerde personen juist baat hebben bij stabiliteit.

De Adviescommissie wijst op het feit dat bij invoering van de Vreemdelingenwet 2000 bewust en weloverwogen is gekozen voor een systeem waarbij aan de diverse groepen beschermingsgerechtigden verblijfsrecht werd verleend met 'gelijke rechten' en plichten. Hierdoor ontviel voor de vreemdeling het belang bij 'doorprocederen' voor een verblijfsvergunning die meer rechten zou bieden.

De in het huidige beleid genoemde tweede categorie personen die voor een verblijfsvergunning asiel op de c-grond in aanmerking komen, de specifieke groepen die in het landenbeleid worden aangewezen, zal komen te vervallen. In het concept wetsvoorstel wordt hier geen voorziening voor

getroffen, omdat deze aanwijzing niet wezenlijk zou verschillen met de eveneens bestaande mogelijkheid om in het kader van de beoordeling van vluchtelingschap en art. 3 EVRM in het landenbeleid 'risicogroepen' en 'kwetsbare minderheidsgroepen' aan te wijzen. Dit komt neer op een aanscherping van het beleid, nu voor de categorie specifieke groepen geen geloofwaardig bevonden geringe indicatie is vereist. Deze aanscherping acht de Adviescommissie niet redelijk, nu juist van deze specifieke groepen op grond van algemene landeninformatie bekend is dat zij in redelijkheid niet kunnen terugkeren naar hun landen van herkomst. Thans geldt dit bijvoorbeeld voor alleenstaande Afghaanse vrouwen en homoseksuelen, biseksuelen en transseksuelen uit Iran. De Adviescommissie geeft de Minister subsidiair in overweging om dit onderdeel van het asielbeleid onder te brengen onder de categorie personen die de Minister ingevolge de discretionaire bevoegdheid ex artikelikel 3.4 lid 3 Vb aan. Zij komen dan in aanmerking voor een reguliere verblijfsvergunning. Een en ander is immers vergelijkbaar met de categorie 'bijzondere individuele klemmende redenen van humanitaire aard', welke ook door de regering in het concept wetsvoorstel in het reguliere toelatingsbeleid wordt ondergebracht.

Het voornemen om niet alleen op asielgronden te toetsen, maar ook direct aan andere (reguliere) humanitaire gronden te toetsen, wordt door de Adviescommissie met instemming begroet. De Adviescommissie verwacht dat het mee-toetsen van alle humanitaire aspecten in de asielaanvraag zal leiden tot een afname van procedures, omdat het daardoor niet meer noodzakelijk zal zijn, na afwijzing van een asielaanvraag, nog apart een reguliere aanvraag in te dienen.

De Adviescommissie is bekend met de Europese ontwikkelingen en het streven naar harmonisering van het Europese asielstelsel. Richtlijn 2011/51/EU biedt aan personen aan wie internationale (a-grond) of subsidiaire (b-grond) bescherming wordt geboden, de mogelijkheid om, na verloop van tijd, de status van langdurig ingezetene te verwerven. Met deze status zal het voor deze personen mogelijk zijn om zich op vergelijkbare wijze als Unieburgers in andere lidstaten van de Unie te vestigen.

Nu het bieden van verblijf op grond van klemmende redenen van humanitaire aard, de c-grond, geen internationale verplichting betreft, zullen de houders van een asielrechtelijk c-grond vergunning niet als langdurig ingezetene worden aangemerkt. De Minister lijkt te vrezen dat in deze achterstelling, aanleiding gevonden zal worden door vreemdelingen om 'door te procederen' voor een verblijfsvergunning op de a- of b-grond.

De Adviescommissie meent dat deze vrees niet reëel is, en wijst op het feit dat het verblijf uit hoofde van nationaalrechtelijke (asiel)bescherming ook meetelt voor de berekening van de termijn van vijf jaar legaal verblijf als bedoeld in artikel 4 van de richtlijn.

Voorts verwijst de Adviescommissie naar de mogelijkheid, zoals voorgesteld door voormalig Staatssecretaris mevrouw Albayrak, om houders van een asielrechtelijke verblijfsvergunning na 5 jaar eveneens de mogelijkheid te bieden een reguliere verblijfsvergunning aan te vragen, naast of in plaats van de asielvergunning voor onbepaalde tijd. Op die manier vervalt het belang bij doorprocederen.

Het enige materiële verschil dat dan nog resteert, betreft de aanvullende beschermingsgaranties als genoemd in richtlijn 2011/51/EU. Het lijkt uitgesloten dat dit voldoende grond voor doorprocederen oplevert zeker wanneer Nederland bij de verlening van de EU status langdurig ingezetene op de achterzijde van het document de (administratieve) mededeling zou plaatsen dat betrokkene in Nederland in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.

Voorstel tot wijzigingen met betrekking tot nareizende gezinsleden

Met instemming nam de Adviescommissie kennis van het besluit van de Minister om de nareizende gezinsleden van houders van een verblijfsvergunning asiel in de toekomst toch asielverblijfsvergunningen te bieden. Behalve de pragmatische wetstechnische argumenten en internationaalrechtelijke verplichtingen, meent de Adviescommissie dat reeds uit de verlening van een verblijfsvergunning vanwege asiel aan een 'hoofdpersoon' blijkt dat het uitoefenen van het gezinsleven in het land van herkomst onmogelijk is. De aanvullende bescherming die een verblijfsvergunning op de asielgronden met zich meebrengt, in vergelijking met een reguliere verblijfsvergunning, lijkt dan ook alleszins gerechtvaardigd en noodzakelijk om te behouden.

Het verheugt de Adviescommissie dat bij de Minister een helder begrip bestaat voor de noodzaak de gezinshereniging zo vlot en praktisch mogelijk te laten verlopen. Voor veel gezinsherenigers zal

geen noodzaak bestaan om een individuele, complete, asielprocedure te doorlopen. Door veel gezinsherenigers wordt het, veelal langdurige en verplichte, verblijf in de centrale asielzoekers opvang, gescheiden van de hoofdpersoon die zij zijn nagereisd, als zeer onaangenaam en onbegrijpelijk ervaren. De voorgestelde ambtshalve, voortvarende verlening van een verblijfsvergunning asiel, evenals het voorstel de gezinsleden direct toe te staan bij hun 'hoofdpersoon' te verblijven, kan als verbetering worden beschouwd.

Desalniettemin meent de Adviescommissie aandacht te moeten vragen voor enkele risico's die het door de Minister voorgestelde systeem in zich draagt.

Hoewel de Minister nadrukkelijk wijst op de mogelijkheid voor nareizende gezinsherenigers om een zelfstandig asielverzoek in te dienen, meent de Adviescommissie dat er een aanzienlijk risico bestaat dat, ook als daartoe wel aanleiding zou bestaan, door de nareizigers niet voor wordt gekozen. Na de vlucht van een 'hoofdpersoon' doen zich in het land van herkomst vaak nog vele ontwikkelingen (negatieve aandacht) voor, waarbij de gezinsleden van de hoofdpersoon aan vervolging, marteling of mishandeling blootgesteld worden. Vaak is deze negatieve aandacht direct te herleiden tot de activiteiten en de vlucht van de hoofdpersoon. De gezinsleden zullen zich niet snel vrij voelen om over hun ervaringen te spreken, uit angst dat de hoofdpersoon zich daarvoor verantwoordelijk zal voelen, of bijvoorbeeld omdat er sprake is geweest van schending van eer, in het geval van verkrachting. In dergelijke gevallen zullen de nareizende gezinsleden 'kiezen' voor de voortvarende procedure, waarbij zij snel in het bezit worden gesteld van een verblijfsvergunning. Deze vergunning is echter afhankelijk van het bestaan van de gezinsband met de hoofdpersoon. Als deze gezinsband wordt verbroken, bijvoorbeeld door echtscheiding of overlijden, zal de verblijfsvergunning worden ingetrokken en moet de nareiziger terugkeren naar het land van herkomst. Hiertoe kan voor de nareiziger een belemmering bestaan, zonder dat dit bij de Minister bekend is of ooit aan de orde is gekomen. Wellicht komen dergelijke omstandigheden aan de orde bij de intrekking, maar daartoe moet die procedure dan wel de gelegenheid bieden. Hierbij is van bijzonder belang dat de Minister asielzoekers in voorkomende gevallen doorgaans verwijt dat de asielgerelateerde motieven eerder naar voren konden en moesten worden gebracht, waardoor aan de geloofwaardigheid van hun verklaringen wordt getwijfeld. Ook is het de vraag of personen jaren later goed in staat zijn om het volledige relaas coherent en consistent te vertellen.

Met betrekking tot de voorgestelde decentrale huisvesting, verzoekt de Adviescommissie de Minister tevens de mogelijkheid open te houden dat nareizigers worden opgevangen in de Centrale Opvang als daartoe de noodzaak bestaat. Deze is, als vanzelfsprekend, aanwezig als de hoofdpersoon nog in de Centrale Opvang is gehuisvest. Voorts kan de noodzaak zijn gelegen in de huisvesting waarover de hoofdpersoon beschikt. Lang niet in alle gevallen wordt aan een hoofdpersoon huisvesting aangeboden die geschikt is om een volledig gezin in op te vangen. Daartoe bestaat vaak ook niet direct noodzaak, zeker als nog onduidelijk is op welke termijn de gezinsleden zullen nareizen. Als de hoofdpersoon echter niet beschikt over huisvesting die toereikend is om zijn nareizende gezinsleden op te vangen, zullen die aanspraak moeten kunnen maken op huisvesting in de Centrale Opvang tot een toereikende woning beschikbaar is.

Conclusie

- De Adviescommissie adviseert de Minister het verblijf vanwege klemmende redenen van humanitaire aard te handhaven onder de asielrechtelijke verblijfsgronden; althans subsidiair om de 3 categorieën personen die ingevolge het beleid voor een verblijfsvergunning asiel op de c-grond in aanmerking komen, thans een reguliere verblijfsvergunning ex artikel 3.4 lid 3 Vb te verlenen;
- Te overwegen de d-grond van artikel 29 Vw te vervangen door het in art. 43a omschreven verblijfsrecht;
- Bij toetsing van het asielverzoek alle humanitaire aspecten te betrekken;
- Houders van een verblijfsvergunning asiel na 5 jaar de mogelijkheid te bieden tevens aanspraak te maken op een verblijfsvergunning regulier;
- Met betrekking tot nareizende gezinsleden een voorziening te treffen die waarborgt dat individuele asielmotieven bij eventuele intrekking van de verblijfsvergunning alsnog naar voren mogen worden gebracht en volledig zullen worden getoetst;
- Te voorzien in de opvang van nareizende gezinsleden, in het geval de huisvesting (nog) niet toereikend is.