

Vergaderjaar 2012–2013

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1594

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2012

De toenmalige minister voor Immigratie Integratie en Asiel heeft uw Kamer op 2 juli jl. toegezegd nader te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om bij een eerste verblijfsaanvraag het overleggen van een antecedentenverklaring van het land van herkomst verplicht te stellen.¹ Hierbij zou worden meegenomen hoe andere landen in de praktijk met een dergelijke regeling omgaan en wat de verwachte uitvoeringslasten van een regeling zijn. Bij deze bericht ik u over mijn bevindingen.

Huidige systematiek

Indien een vreemdeling een gevaar is voor de openbare orde of nationale veiligheid, dan is dit een afwijzingsgrond bij aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning (artikel 16, eerste lid, onderdeel d Vw 2000). Doelstelling van dit beleid is dat voorkomen wordt dat vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid zich in Nederland kunnen vestigen. Tevens geldt dat bij eerste toelating misdrijven die zijn gepleegd in het land van herkomst of het land van eerder verblijf meewegen bij de beoordeling van de verblijfsaanvraag.

Een vreemdeling die een aanvraag voor een verblijfsvergunning indient, is op grond van artikel 3.77 Vreemdelingenbesluit verplicht een antecedentenverklaring te ondertekenen waarin hij verklaart dat hij geen strafrechtelijke antecedenten heeft. Het gaat hier dus om een eigen verklaring, niet om een door de autoriteiten van het herkomstland verstrekte verklaring.

Indien later blijkt dat de vreemdeling wel strafrechtelijke antecedenten heeft, kan de verblijfsvergunning worden ingetrokken, hetzij op grond van het gevaar voor de openbare orde (artikel 19 jo. Artikel 18, eerste lid onderdeel e Vw 2000), hetzij op grond van het verstrekken van onjuiste gegevens of het achterhouden van gegevens (artikel 19 jo. Artikel 18, eerste lid, onderdeel c).

¹ TK 2011–2012, 19 637, nr. 1554

Het verplicht stellen van een antecedentenverklaring van het herkomstland

Het verplicht stellen van een dergelijke antecedentenverklaring betekent dat vreemdelingen bij een eerste verblijfsaanvraag een antecedentenverklaring moeten overleggen die is verstrekt door de autoriteiten van het land van herkomst. Het overleggen van die antecedentenverklaring zou dan als voorwaarde gelden voor de eventuele verstrekking van een verblijfsvergunning. Vluchtelingen en EU-onderdanen kunnen hiertoe overigens niet worden verplicht omdat het Vluchtelingenverdrag en Europese regelgeving zich daartegen verzetten.

Ervaringen van andere landen

Er is gekeken naar de ervaringen die België en Australië hebben met de verplichte antecedentenverklaring van het herkomstland. De betrouwbaarheid van de aangeleverde antecedentenverklaringen wordt door beide landen als een probleem ervaren.

België controleert de verstrekte antecedentenverklaringen daarom slechts marginaal. Alleen bij ernstig wantrouwen wordt getracht om in het herkomstland een onderzoek in te stellen. Antecedentenverklaringen uit Centraal- Afrika blijken bijvoorbeeld altijd blanco te zijn. Cijfers over afwijzingen naar aanleiding van de antecedentenverklaring zijn in België niet beschikbaar.

In Australië kunnen verblijfsaanvragen worden afgewezen naar aanleiding van een algemene *character test*. Onder deze test valt niet alleen de antecedentenverklaring, maar ook andere criteria zoals «verbondenheid aan een terroristische groepering» of «het vertegenwoordigen van een Staat die niet door Australië wordt erkend». Dergelijke criteria zijn in Nederland nu al grond om een verblijfsvergunning te weigeren of in te trekken, bijvoorbeeld naar aanleiding van een ambtsbericht van de AIVD. Het aantal afwijzingen in Australië, naar aanleiding van een antecedentenverklaring alleen, wordt niet geregistreerd.

Australië laat de betrouwbaarheid van verstrekte antecedentenverklaringen controleren door de posten in het buitenland. Ook antecedentenverklaringen die zijn verstrekt door landen waarvan bekend dat de antecedentenverklaring onbetrouwbaar is, moeten door de posten worden beoordeeld.

Betrouwbaarheid van antecedentenverklaringen

Het waarderen van antecedentenverklaringen is niet mogelijk vanwege het ontbreken van uniforme internationale afspraken daarover. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat het land van herkomst bepaalde (lichte) misdrijven niet vermeldt, terwijl andere landen dit wel doen. Ook het onderliggende strafrecht en strafprocesrecht verschillen sterk per land. Zo worden bijvoorbeeld alcoholbezit en overspel in bepaalde landen als ernstige misdrijven aangemerkt terwijl die feiten in Nederland niet strafbaar zijn. Voorts geldt dat er ten aanzien van sommige landen ernstige twijfel bestaat over de zorgvuldigheid van het strafprocesrecht en het zorgdragen voor een eerlijk proces. Daarom is er bijvoorbeeld ook in het kader van het wetsvoorstel minimumstraffen uitdrukkelijk voor gekozen om geen rechtsgevolgen te verbinden aan veroordelingen buiten de Europese Unie.

Geschatte uitvoeringslasten

Wanneer, in navolging van het Belgische systeem, zou worden gekozen voor een zeer beperkte beoordeling, dan worden de kosten bij de IND (inclusief afhandeling van extra beroep- en bezwaarzaken) geschat op vijf

miljoen euro per jaar. Indien alle documenten op echtheid en inhoud worden gecontroleerd, lopen de kosten bij de IND op tot ongeveer negen miljoen euro per jaar. Hiermee is de betrouwbaarheid van de documenten echter nog niet vastgelegd. Voor een grondige inhoudelijke controle van de documenten zal het in veel gevallen noodzakelijk zijn om door Buitenlandse Zaken onderzoek in het land van herkomst te laten verrichten. De kosten hiervoor zijn, gezien de variatie in landen, naar verwachting aanzienlijk.

Conclusie

Ik heb de wens van de Kamer om het verplicht stellen van het door de vreemdeling verstrekken van een antecedentenverklaring opgevat als het beschermen van de openbare orde in Nederland op een manier die effectiever is dan de huidige werkwijze. Ik ben van mening dat het verplicht stellen van het verstrekken van een antecedentenverklaring bij de eerste verblijfsaanvraag geen meerwaarde heeft boven de huidige werkwijze om de volgende reden:

- Van de betrouwbaarheid en authenticiteit van de antecedentenverklaring kan niet worden uitgegaan. Hiervoor bestaat geen enkele waarborg. Daarnaast is er geen uniformiteit over de condities waaronder een antecedentenverklaring kan worden verkregen, en wat een dergelijke antecedentenverklaring vermeldt.
- Straf- en strafprocesrecht verschillen sterk per land. Sommige gedragingen zijn in bepaalde landen strafbaar, terwijl die in Nederland niet strafbaar zijn, of omgekeerd. Van de zorgvuldigheid van het strafprocesrecht, en het zorgdragen voor een eerlijk proces kan met betrekking tot veel herkomstlanden niet zonder meer worden uitgegaan.
- Van enkele belangrijke niet-Europese herkomstlanden van vreemdelingen die Nederland binnenreizen is bekend dat in deze landen een antecedentenverklaring van de autoriteiten niet is te verkrijgen.
- Het verplicht stellen van de antecedentenverklaring is zowel voor de Nederlandse overheid als voor de vreemdeling die de aanvraag doet, een extra (financiële) belasting.

Op grond van het bovenstaande overwegingen ga ik niet over tot het invoeren van het verplicht stellen van het verstrekken van een antecedentenverklaring bij de eerste verblijfsaanvraag. Ik ben van mening dat de eigen verklaring van de vreemdeling en de daarop gestelde sancties van intrekking van de verblijfsvergunning, indien er sprake is van een onjuiste eigen verklaring voldoende effectieve instrumenten zijn.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven