

34 088 Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de gestelde vragen te beantwoorden en op een enkel punt een nadere toelichting te geven. Bij de beantwoording heb ik zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar dit de helderheid en overzichtelijkheid ten goede kwam, heb ik vragen samengenomen. Ik wijs u erop dat ik tegelijkertijd met de nota naar aanleiding van het verslag een nota van wijziging heb ingediend. Met deze nota van wijziging worden enkele technische verbeteringen aangebracht. Daarnaast wordt de definitie van de zogenaamde Eurodac-verordening aangepast aan de actuele stand van het recht.

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie vragen of er bij de implementatie van deze twee EU-richtlijnen punten zijn waarop de regering verder gaat in de aanpassing van wet- en regelgeving, procedures of uitvoering dan waar deze EU-richtlijnen strikt genomen toe nopen?

Het wetsvoorstel richt zich uitsluitend op implementatie van de Procedure- en Opvangrichtlijn op een wijze die zo goed mogelijk recht doet aan de strekking van die richtlijnen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering verwacht dat de richtlijnen tijdig worden geïmplementeerd en op welke wijze de beide Kamers daaraan kunnen bijdragen.

Ik verwacht dat tijdig implementatie van beide richtlijnen, per 20 juli 2015, haalbaar is. Een spoedige behandeling in beide Kamers is hiervoor vanzelfsprekend noodzakelijk en ik hoop dan ook te kunnen rekenen op de bereidheid van de beide Kamers om op deze wijze, uiteraard met inachtneming van de vereiste zorgvuldigheid, bij te dragen aan het realiseren van dit streven.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een brede reflectie op de ontwikkeling van het Europees vreemdelingenbeleid tot nu toe, ook in het licht van de verhoogde instroom, en in de toekomst en de Nederlandse inzet hierbij.

De gewijzigde Procedurerichtlijn en Opvangrichtlijn maken deel uit van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), dat op zijn beurt weer zijn oorsprong vindt in het Haags Programma van 2005 en het Stockholm-programma van 2010. In dit kader is de wens uitgesproken om te komen tot ‘A Europe of responsibility, solidarity and partnership in migration and asylum matters’. Hierin zou legale migratie moeten worden georganiseerd, illegale migratie moet worden tegengegaan, grenscontroles effectiever moeten worden en een ‘Europe of asylum’ tot stand moeten worden gebracht.

Over de verhoogde asielinstroom in de EU merk ik op dat deze het belang van de Europese samenwerking en een integrale aanpak extra duidelijk heeft gemaakt. In dat kader is eind 2013 de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied (TFM) opgericht waarin 38 concrete maatregelen zijn opgenomen die betrekking hebben op samenwerking met derde landen, regionale beschermingsprogramma's, hervestiging en legale migratie, aanpak van georganiseerde migratiecriminaliteit, het versterken van grensbewakingsoperaties en het (financieel) ondersteunen van lidstaten onder verhoogde migratiedruk. Ik acht een voortvarende voortzetting van de implementatie van de maatregelen in de TFM van groot belang.

Op 23 januari heb ik een eerste reactie op het werkprogramma van de nieuw aangetreden Europese Commissie ten aanzien van het Europees vreemdelingenbeleid aan uw Kamer aangeboden (Kamerstukken II, 22112, nr. 1940).

Ik heb uw Kamer geïnformeerd in mijn brief van 22 oktober 2013 over de gevolgen van de tweede fase van het GEAS (Kamerstukken II, 32 317, nr. 193). In deze brief ben ik ook ingegaan op de Nederlandse inzet en het resultaat hiervan. De situatie is ten aanzien van deze richtlijnen sindsdien niet meer gewijzigd.

Ter beantwoording van de vraag van deze leden naar een overzicht van de belangrijkste EU-richtlijnen die door het Europees Parlement en de Raad de afgelopen vijftien jaar tot stand zijn gebracht op het terrein van het asielrecht, verwijs ik u naar de bij deze nota gevoegde bijlage.

Uit informeel contact met de Commissie blijkt dat de Commissie een schriftelijke aanmaning (letter of formal notice, de eerste stap in een infractieprocedure) heeft gestuurd aan België, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Letland, Malta, Polen en Slovenië omdat er nog geen notificatie was ontvangen van de implementatie van de Richtlijn Tijdelijke bescherming (Richtlijn 2001/55). Met betrekking tot de herschikking van de Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95) zijn er aanmaningen gestuurd aan Bulgarije, Cyprus, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Spanje. Sommige van deze lidstaten hebben inmiddels notificaties gestuurd, die op dit moment bestudeerd worden.

De Terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115) is bindend voor alle lidstaten, behalve het Verenigd Koninkrijk en Ierland, en voor de vier geassocieerde Schengenstaten (IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein). Uit de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende het EU-terugkeerbeleid (COM(2014) 199 final) van 28 maart 2014 blijkt dat vier lidstaten (Estland, Spanje, Portugal en Slowakije) vóór het verstrijken van de uiterste termijn (24 december 2010) hebben meegedeeld dat de richtlijn volledig is omgezet. Negentien lidstaten hebben in 2011 mededeling van de omzetting van de richtlijn gedaan, en vijf (België, Nederland, Litouwen, Polen en Zweden) hebben dat in 2012 gedaan. De Commissie opende twintig inbreukprocedures wegens niet-kennisgeving. Alle procedures zijn gesloten nadat de lidstaten alsnog van hun nationale omzettingsmaatregelen kennis hadden gegeven. Enkel van IJsland was ten tijde van het verschijnen van het document nog geen kennisgeving ontvangen.

Voor wat betreft de voortgang van de implementatie van de herschikkingen van de Procedurerichtlijn (Richtlijn 2013/32) in de lidstaten, kan ik u het volgende melden. België, Bulgarije, Griekenland en Zweden zijn nog bezig met de omzetting van de richtlijn in (concept) wetgeving. De laatste twee genoemde lidstaten hebben de Procedurerichtlijn

overigens al goeddeels in hun huidige wet- en regelgeving geïmplementeerd. De volgende lidstaten hebben hun voorstel tot wetwijziging formeel dan wel informeel in consultatie gebracht: Italië, Litouwen, Luxemburg, Roemenië, Spanje, Tsjechië. Bij de volgende lidstaten is het wetsvoorstel voor behandeling aangeboden aan of onderweg naar het parlement: Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk (wetsvoorstel ligt bij de senaat), Letland, Malta, Oostenrijk, Polen. Tot slot kan ik u melden dat Portugal de richtlijn al in juli 2014 heeft ingevoerd.

Voor wat betreft de implementatie van de herschikking van de Opvangrichtlijn (Richtlijn 2013/33) kan ik melden dat er contact is gezocht over de voortgang van de implementatie van deze richtlijn in de andere lidstaten, maar dat ik hier momenteel nog geen informatie over heb ontvangen.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat bemoeienis van de EU zeker niet het Nederlandse belang dient.

Ik deel deze mening niet. De Nederlandse regering heeft steeds uitgedragen te hechten aan een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, en dat daarbij het uiteindelijke doel zou moeten zijn dat een vergelijkbaar asielverzoek in alle lidstaten tot dezelfde uitkomst leidt. Hiermee wordt de rechtszekerheid van hen die bescherming zoeken gewaarborgd en wordt het zogenaamde ‘shoppen’ binnen de EU door asielzoekers zoveel mogelijk beperkt. Dit dient ook het Nederlandse belang.

2. Korte toelichting bij de richtlijnen

2.1. De Procedurerichtlijn

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven in hoeverre de procedures voor de toekenning of de intrekking van de internationale bescherming in de EU-lidstaten overeenkomen? Wat is de stand van zaken in andere EU-lidstaten ten aanzien van de implementatie van de Procedurerichtlijn?

De lidstaten kennen hun eigen procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming. Ze zijn daarbij tot aan het verstrijken van de uiterste implementatiedatum van de herziene Procedurerichtlijn nog gebonden aan de minimumnormen die zijn neergelegd in de oorspronkelijke Procedurerichtlijn (Richtlijn 2005/85/EG). Uit het verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van deze richtlijn (COM(2010) 465 definitief), informele bijeenkomsten en contacten met de lidstaten komt naar voren dat er veel verschillen zijn in de wijze waarop deze minimumnormen worden ingevuld, bijvoorbeeld ten aanzien van de inrichting van de versnelde procedure, de wijze waarop het persoonlijk onderhoud wordt afgenomen en de inrichting van de grensprocedure. De herschikking van de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn gaat verder dan de minimale harmonisatie die door de oorspronkelijke richtlijnen wordt bewerkstelligd. Tegelijkertijd ligt het in het karakter en de inhoud van de richtlijnen dat geen volledige harmonisatie is beoogd. Indien volledige harmonisatie zou zijn beoogd, zou het vaststellen van verordeningen immers meer voor de hand hebben gelegen.

De ruimte die de richtlijnen bieden verschilt per onderdeel. Sommige elementen zijn vrij dwingend voorgeschreven, terwijl op andere onderdelen meer ruimte is. De ruimte is voorts gelegen in het feit dat de normen slechts betrekking hebben op een deel van de

asielprocedure. Zo bevat de Procedurerichtlijn normen voor toetsing door een rechter in eerste aanleg, maar niet voor toetsing in hoger beroep. De ruimte is tot slot gelegen in het feit dat de voorschriften in de richtlijnen niet in alle detail de opvangvoorzieningen en de procedure regelen. De verschillen tussen de Europese landen zullen naar verwachting mede hierom aanzienlijk blijven.

De leden van de PVV-fractie willen graag weten welke gevolgen de nieuwe afdoeningsgronden zullen hebben voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid.

De nieuwe afdoeningsgronden zullen in toekomstige beschikkingen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND) worden gehanteerd. Zoals aangeven in de memorie van toelichting, is er een grote mate van overlap tussen het huidige Nederlandse stelsel en de nieuwe Europese verplichtingen, in die zin dat veel omstandigheden die onder de Procedurerichtlijn aanleiding kunnen zijn voor een vrijwel zekere afwijzing van de aanvraag, in het Nederlandse stelsel tot op heden eveneens vrijwel altijd leiden tot een afwijzing. In dat opzicht verwacht ik niet dat de introductie van deze afdoeningsgronden tot verschuivingen gaat leiden in de inhoudelijke afweging die ten grondslag ligt aan de beschikking.

Deze leden achten de wijzigingen inzake schorsende werking in tegenspraak met de ambitie het stapelen van procedures tegen te gaan en vragen de regering hierop te reageren.

Allereerst zij opgemerkt dat de wijzigingen inzake schorsende werking dwingend voortvloeien uit de richtlijn zelf. Er is dus geen sprake van nationale ruimte om hierin een eigen afweging te maken op basis van bepaalde beleidsdoelen.

Voorts zie ik geen strijdigheid met betrekking tot de doelstelling tot het verminderen van het stapelen van procedures. Het stapelen van procedures is een complex verschijnsel, waarbij het al dan niet onthouden van schorsende werking slechts een van de mogelijke factoren kan zijn die een rol spelen. Het onthouden van schorsende werking leidt er niet in alle gevallen toe dat geen vervolgaanvraag wordt ingediend en omgekeerd leidt het toekennen van schorsende werking er niet in alle gevallen toe dat er wel een vervolgaanvraag wordt ingediend.

Daarenboven zal de verschuiving beperkt zijn. In de ex ante uitvoeringstoets (hierna: EAUT) van de IND is aan de hand van de ervaringsgegevens uit 2013 een steekproef gedaan op grond waarvan een indicatie kan worden gegeven hoe de afdoening kan worden onder de nieuwe wet. Per saldo bleek dat er een slechts een geringe toename zou zijn van 4% van alle zaken die in beroep dienen waarin geen schorsende werking wordt toegekend.

De leden van de D66-fractie hebben vragen over het niet in behandeling nemen, het niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond verklaren en het buiten behandeling stellen van een aanvraag. Zij zijn benieuwd bij welke grond er uitgebreid en bij welke grond er beperkt onderzoek nodig is. Ook vragen deze leden of de regering kan verhelderen wanneer aanvragen nu kennelijk ongegrond verklaard zullen worden.

Alle asielaanvragen, met uitzondering van herhaalde aanvragen, zullen worden behandeld in de algemene asielprocedure dan wel, indien hiertoe noodzaak bestaat, in de verlengde asielprocedure. Hiermee worden aan iedere asielzoeker dezelfde mogelijkheden geboden om zijn aanvraag te onderbouwen. Het onderzoek naar het asielmotief als zodanig kan in de specifieke gevallen van niet in behandeling te nemen aanvragen en niet-ontvankelijke aanvragen echter beperkt blijven. Indien sprake is van niet in behandeling nemen of buiten

behandeling stellen, zal onderzoek niet aan de orde of beperkt zijn. In artikel 30a, eerste lid, worden de gevallen genoemd waarin een aanvraag niet ontvankelijk kan worden verklaard. Voor de in het eerste lid onder a, b en c genoemde gronden zal de kenbaarheid verschillen van geval tot geval, naar gelang er documenten beschikbaar zijn waaruit dit blijkt. Wanneer blijkt dat er vermoedelijk sprake is van een van deze gronden, zal het onderzoek zich hier specifiek op richten. Voor de onder d bedoelde grond is vereist dat er wordt onderzocht of de vreemdeling nieuwe elementen of bevindingen aan de aanvraag ten grondslag heeft gelegd en, indien dit het geval is, hoe deze beoordeeld dienen te worden. Deze aanvragen zullen, conform de huidige praktijk, in de regel worden behandeld in de evoets. De onder e bedoelde grond is kenbaar uit de eigen administratie van de IND en behoeft zeer beperkt onderzoek. Voor wat betreft de intensiteit van het onderzoek zal het naar verwachting niet uitmaken of de aanvraag kennelijk ongegrond of ongegrond wordt verklaard. Zoals hieronder in paragraaf 3.1.1. nader wordt toegelicht, zal kennelijke ongegrondheid een eindoordeel zijn, waarbij alle elementen van het asielverzoek worden betrokken.

De leden van de D66-fractie wijzen op de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) in de zaak Bahaddar tegen Nederland (zaak nr. 145/1996/764/965, 19 februari 1998, JV 1998/45) waarin is overwogen dat onder bijzondere, op de individuele zaak betrekking hebbende, feiten en omstandigheden de noodzaak kan bestaan in het nationale recht neergelegde procedureregels niet tegen te werpen. Ze geven aan een verdere codificatie van deze jurisprudentie wenselijk te achten.

Ik zie geen noodzaak om hier toe over te gaan. De Bahaddar-toets geldt reeds op basis van de jurisprudentie van het EHRM en wordt, zo blijkt uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) ook daadwerkelijk toegepast indien daar aanleiding voor is (ABRvS, 11 april 2014, in zaak nr. 201310204/1/V2, www.raadvanstate.nl en ABRvS, 4 juni 2014, in zaak nr. 201402999/1/V4, www.raadvanstate.nl).

2.2 De Opvangrichtlijn

De leden van de VVD-fractie merken op dat ingevolge artikel 15 van de Opvangrichtlijn asielzoekers ten laatste negen maanden na indiening van het verzoek om internationale bescherming toegang dienen te hebben tot de arbeidsmarkt, mits er nog geen eerste beslissing is genomen en vertraging in de beslissing niet aan de asielzoeker zelf te wijten is. Welke consequenties heeft dit? Wanneer is er sprake van een vertraging die de asielzoeker niet is te verwijten? Wat in het geval er een zogenaamd 1F-onderzoek gaande is? Welke gevolgen heeft dit wanneer toepassing wordt gegeven aan een besluitmoratorium?

Het gestelde in artikel 15 van de Opvangrichtlijn vergt geen wijziging van de Nederlandse regelgeving of uitvoeringspraktijk ter zake. De hoofdregel van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is dat een tewerkstellingsvergunning alleen kan worden verleend ten behoeve van een vreemdeling die over een voor het verrichten van arbeid geldige vergunning tot verblijf bezit. Reeds nu mag een asielzoeker, in afwijking van de hoofdregel, arbeid verrichten als hij rechtmatig verblijf heeft en zijn asielaanvraag tenminste zes maanden in behandeling is. De asielzoeker mag binnen een tijdsbestek van 52 weken vanaf de aanvang van de werkzaamheden een arbeidsperiode van in totaal 24 weken werkzaamheden verrichten. Om hier aanspraak op te kunnen maken moet een verklaring zijn afgegeven door de IND. Uit die verklaring moet blijken dat de vreemdeling met toepassing van de Rva 2005 opvang wordt geboden door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: het COA), dat de vreemdeling

op grond van artikel 8, onderdelen f of h, van de Vw 2000 rechtmatig in Nederland is, en dat de asielaanvraag ten minste zes maanden in behandeling is. De oorzaak van de duur van de behandeling van de aanvraag, wordt daar niet bij betrokken, omdat dit in de praktijk zeer lastig toetsbaar is.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uiteen te zetten waarom ervoor is gekozen om de illegaal verblijvende vreemdelingen, waaronder uitgeprocedeerde asielzoekers, buiten de reikwijdte van de Opvangrichtlijn te laten vallen.

Dit is geen keuze van de nationale wetgever, maar vloeit voort uit de richtlijn zelf. Artikel 2, onder b, gelezen in samenhang met artikel 1 beperkt de reikwijdte van de richtlijn tot het vaststellen van normen voor de opvang van onderdanen van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen. Wanneer een definitieve beslissing is genomen, heeft betrokkene een verblijfstatus, of hij is afgewezen. In het laatste geval valt hij onder de Terugkeerrichtlijn.

Deze leden vragen voorts waarom de regering artikel 59c ook van toepassing acht op illegaal verblijvende vreemdelingen en daarmee af lijkt te wijken van het gekozen uitgangspunt. .

Artikel 59c van het wetsvoorstel bevat de algemene bepalingen inzake inbewaringstelling van vreemdelingen. In het oorspronkelijke voorstel, zoals dit in consultatie is gegaan, waren de algemene bepalingen die betrekking hebben op de inbewaringstelling van rechtmatig verblijvende vreemdelingen strikt geïmplementeerd in artikel 59b, zodat deze formeel louter betrekking zouden hebben op de vreemdelingen die onder de reikwijdte van de Opvangrichtlijn vielen.

Naar aanleiding van de consultatie werd evenwel door de Afdeling bestuursrechtspraak opgemerkt dat deze algemene vereisten ook gelden voor inbewaringstelling van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, op wie de Terugkeerrichtlijn van toepassing is. Het zou enigszins kunstmatig en onnodig complicerend zijn om deze algemene vereisten formeel te beperken tot rechtmatig verblijvende vreemdelingen, terwijl deze materieel al gelden op grond van artikel 15, eerste lid van de Terugkeerrichtlijn. Er is dus geen sprake van nieuw nationaal beleid op dit punt, en er is geen verandering beoogd ten opzichte van de huidige uitleg van artikel 59 van de wet. Er wordt weliswaar om wetssystematische redenen afgeweken van het uitgangspunt dat er geen bepalingen worden opgenomen die zien op andere categorieën dan rechtmatig verblijvende asielzoekers, maar ik ben van oordeel dat geen afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt om geen nationaal beleid mee te nemen in implementatievoorstellen (aanwijzing 331 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Een inventarisatie bij de andere EU-lidstaten op dit punt, waar deze leden om verzoeken, acht ik dan ook niet aan de orde, omdat er geen sprake is van introductie van nieuwe normen voor illegaal verblijvende vreemdelingen.

De leden van de CDA-fractie vragen of er risico's voortvloeien uit de keuze van de regering het stelsel van de Opvangrichtlijn volledig over te nemen met betrekking tot een adequate opvang en terugkeer van asielzoekers en om welke risico's het hier gaat.

Het is mij niet geheel duidelijk op welke risico's de leden van deze fractie doelen. Het overnemen van het stelsel van de Opvangrichtlijn in dit verband ziet op de gronden voor

inbewaringstelling. De raakvlakken met adequate opvang en terugkeer van asielzoekers zijn mijns inziens gering.

Het stelsel van de Opvangrichtlijn ten aanzien van de gronden voor bewaring is niet dwingend, in die zin dat lidstaten gedwongen zijn om alle genoemde gronden over te nemen in nationale wetgeving. De lidstaten mogen daarin een keuze maken. De regering stelt voor om alle genoemde gronden op te nemen in de Nederlandse wetgeving. Ik zie hier geen risico's aan verbonden voor de adequate en geloofwaardige opvang of voor de terugkeer van asielzoekers, integendeel. Met het overnemen van alle gronden uit de richtlijn wordt de juridische ruimte die de richtlijn biedt om in het belang van het voorkomen van illegale binnenkomst op het grondgebied en in het belang van toekomstige uitzetting bewaring toe te passen, volledig benut.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan ingaan op de constatering van Vluchtelingenwerk Nederland (hierna: VWN) dat de Nederlandse regelgeving op het gebied van de opvang op enkele punten niet voldoet aan de eisen die de herziene Opvangrichtlijn stelt. Deze leden vragen hierbij extra aandacht voor de implementatie van de verwijzing naar het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: het IVRK). Is de regering bereid bij de implementatie van de Opvangrichtlijn een wettelijk verbod op kinderen in detentie op te nemen, naast de genomen maatregelen om gezinnen met kinderen niet langer in grensdetentie te plaatsen?

Het IVRK, noch het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) kennen een verbod op het detineren van kinderen. Ook uit de jurisprudentie van het EHRM volgt geen verbod, gegeven het aantal uitspraken waarin de detentie van kinderen wordt beoordeeld. Ook de Europese richtlijnen verbieden detentie van minderjarigen niet. Integendeel, zij stellen expliciete bepalingen waaraan dergelijke detentie dient te voldoen, waarmee de mogelijkheid van detentie van minderjarigen wordt verondersteld. Hoewel uiteraard terdege rekening moet worden gehouden met de kwetsbare positie van kinderen en met het detineren van kinderen zeer terughoudend dient te worden omgegaan, volgt uit deze richtlijnen geen algeheel verbod op detentie van minderjarigen.

3. Implementatie van de richtlijnen in Nederlandse wet- en regelgeving

3.1.1. Niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijkheid, kennelijk ongegrondheid en het buiten behandeling stellen van de aanvraag

i. Niet in behandeling nemen van de aanvraag (artikel 30 van de Vw 2000)

De leden van de CDA-fractie vragen welke bezwaren of andere redenen kunnen bestaan waardoor Nederland ondanks de werking van de Dublinverordening de inhoudelijke beoordeling op zich neemt. Hoe vaak heeft deze situatie zich in 2013 en 2014 voorgedaan?

Er wordt terughoudend gebruik gemaakt van de discretionaire bevoegdheid om een asielaanvraag in Nederland te behandelen. Van deze bevoegdheid wordt slechts gebruik gemaakt als bijzondere, individuele omstandigheden maken dat de overdracht van de vreemdeling aan de verantwoordelijke lidstaat van een onevenredige hardheid getuigt. De implementatie van de Procedurerichtlijn brengt hierin geen verandering. Van de toepassing van deze bevoegdheid wordt geen registratie bijgehouden en het is dus niet te zeggen hoe vaak deze situatie zich heeft voorgedaan in de afgelopen jaren.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Dublinverordening, wordt het asielverzoek in Nederland behandeld, indien in de primair verantwoordelijke lidstaat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 3 van het EVRM dan wel artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Ook van de toepassing van dit artikel wordt geen registratie bijgehouden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het niet in behandeling nemen van een aanvraag die op grond van de Dublinverordening overgedragen dient te worden aan een andere EU-lidstaat imperatief geformuleerd is. Tegelijk zal de regering blijven toetsen of aanleiding bestaat het verzoek in Nederland te behandelen. Deze leden vragen waarom het gelet daarop niet voor de hand ligt een facultatieve formulering te kiezen.

Wanneer er aanleiding is om het asielverzoek in Nederland te behandelen, is deze aanleiding rechtstreeks ontleend aan de Verordening zelf of jurisprudentie die betrekking heeft op de Verordening. Er is dan geen sprake meer van een situatie dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor behandeling van de aanvraag en er zal een inhoudelijke beslissing worden genomen. In dat licht ligt een imperatieve formulering voor de hand.

Voornoemde leden vragen de regering te bevestigen dat niet enkel het feit dat de vreemdeling gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid bezwaren aan te voeren reeds leidt tot het achterwege blijven van de overdracht. Zij vragen ook in hoeverre de regering actief zal toetsen op de noodzaak van internationale bescherming, of dat toetsing pas aan de orde is wanneer de Dublinclaimant bezwaren aanvoert

Het gaat uiteraard alleen om bezwaren in objectieve zin, die door de minister gegrond zijn verklaard en niet om louter subjectieve bezwaren van de vreemdeling zelf. Het is daarbij primair aan betrokkene zelf om bezwaren tegen de overdracht in te dienen en te onderbouwen.

ii. Niet-ontvankelijkheid (artikel 30a van de Vw 2000)

De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten wat onder ‘zwaarwegende redenen’ moet worden verstaan die kunnen leiden tot het achterwege laten van een niet-ontvankelijkverklaring. Ook de leden van de PvdA-fractie hebben hiernaar geïnformeerd. De leden van de SP-fractie vragen in dit verband of de regering kan aangeven waarom niet is gekozen voor een méér facultatieve ‘kan’-bepaling, in plaats van een ‘niet-ontvankelijk, tenzij’-bepaling.

Centraal in de asielprocedure staat de vraag of de vreemdeling internationale bescherming behoeft. De gronden voor niet-ontvankelijkheid, zoals opgenomen in de richtlijn en in artikel 30a van het wetsvoorstel, vormen een belangrijke indicatie dat sprake is van objectieve omstandigheden op grond waarvan geen sprake is van een noodzaak tot het verlenen van internationale bescherming door Nederland, bijvoorbeeld omdat een ander, veilig land al bescherming verleent. Indien die gronden zich voordoen kan dan ook als uitgangspunt worden gehanteerd dat niet hoeft te worden onderzocht of de aanvrager in aanmerking komt voor internationale bescherming. Desalniettemin valt niet uit te sluiten dat zich in uitzonderingsgevallen individuele omstandigheden voordoen op grond waarvan er, ondanks dat er sprake is van een grond voor niet-ontvankelijkheid, toch noodzaak is de aanvraag om internationale bescherming te onderzoeken. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan een situatie

waarin een derde land, dat in zijn algemeenheid als veilig derde land wordt aangemerkt, in het specifieke geval van deze vreemdeling niet als veilig kan worden beschouwd. Anders dan de leden van de SP-fractie kennelijk veronderstellen, houdt de gekozen formulering niet in dat de beoordelaar niet vrij is om aan de hand van de omstandigheden van het geval te bezien of een verzoek inderdaad niet-ontvankelijk moet worden verklaard. De vrijheid is er in alle gevallen, de noodzaak om gebruik te maken van deze vrijheid zal zich echter slechts in uitzonderlijke omstandigheden voordoen.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze geborgd wordt dat er in beginsel steeds niet-ontvankelijk zal worden verklaard wanneer sprake is van een grond voor niet-ontvankelijkheid, nu gekozen is voor een facultatieve formulering. De leden van de CDA-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een imperatieve formulering zoals in artikel 30 van de Vw 2000.

Het oorspronkelijke ontwerp, zoals dit aanhangig is gemaakt bij de Afdeling advisering, bevatte een imperatieve formulering, waarbij evenwel in de memorie van toelichting werd aangegeven dat uitzonderingen mogelijk zijn wanneer zwaarwegende redenen hiertoe nopen. De Afdeling adviseerde hierop, in het licht van de verplichting die voortvloeit uit het Bahaddar-arrest, deze te vervangen door een facultatieve formulering. De zogenaamde Bahaddar-jurisprudentie strekt ertoe dat, hoewel ook indien de vreemdeling stelt dat bij gedwongen terugkeer naar het land van herkomst het risico bestaat op een met artikel 3 van het EVRM strijdige behandeling of bestraffing moet worden voldaan aan de in het nationale recht neergelegde procedureregels, indien sprake is van bijzondere feiten en omstandigheden, als bedoeld in rechtsoverweging 45 van het arrest Bahaddar, noodzaak kan bestaan om deze regels niet tegen te werpen.

De Afdeling advisering acht het niet wenselijk om deze bepaling imperatief vorm te geven, enerzijds vanwege deze internationale verplichting en anderzijds omdat artikel 4:6, tweede lid, van de Awb ook een facultatieve bepaling is. Deze argumenten acht ik overtuigend en het advies van de Afdeling advisering is dan ook gevolgd.

De gevolgen van deze wijziging in formulering zijn voor de strekking van de bepaling evenwel beperkt. Naar zijn aard zal er, wanneer een van de gronden voor niet-ontvankelijkheid zich voordoet, in beginsel geen noodzaak zijn te onderzoeken of betrokkene in aanmerking komt voor internationale bescherming. Dat doet er echter niet aan af dat de bepaling, ongeacht of er in de wet een dwingende dan wel facultatieve formulering is opgenomen, steeds in lijn met de relevante jurisprudentie moet worden toegepast. Het feit dat er indien sprake is van bijzondere feiten en omstandigheden noodzaak kan bestaan om procedureregels niet tegen te werpen, impliceert dat hier op nationaal niveau altijd een bevoegdheid voor zal bestaan.

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie vragen waarom ervoor is gekozen de term 'elementen of bevindingen' over te nemen in plaats van de term 'feiten en omstandigheden' te handhaven en of er verschil zit tussen deze begrippen. De leden van de VVD-fractie vragen voorts of niet-ontvankelijkverklaring alleen aan de orde is indien de eerdere aanvraag in Nederland is ingediend of ook bij een eerdere aanvraag ingediend in een ander EU-lidstaat of in een ander land dat partij is bij de Dublinverordening.

De term 'elementen of bevindingen' heeft naar mijn oordeel dezelfde strekking als 'feiten en omstandigheden'. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen om de terminologie van de richtlijn

over te nemen. De bepaling zal alleen worden toegepast indien sprake is van een eerdere aanvraag in Nederland.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de reikwijdte van artikel 4:6 van de Awb ruimer is dan de niet-ontvankelijkverklaring bij een volgend verzoek zoals bedoeld in de Procedurerichtlijn. De leden van de CDA-fractie vragen of het gebruik van zowel de Awb als de Vw 2000 voor de afdoening van vervolgaanvragen niet verwarrend werkt voor de betrokken instanties en of er verschillen bestaan tussen beide instrumentaria in de beroep- en beklagmogelijkheden, alsmede in de motivatie- en onderzoekplicht voor betrokken instanties.

Artikel 4:6 van de Awb regelt de bevoegdheid van elk bestuursorgaan om een herhaalde aanvraag, waarbij zich geen nieuwe feiten en omstandigheden voordoen, met verwijzing naar een eerdere aanvraag af te doen. De Procedurerichtlijn gaat uit van een andere systematiek, doordat een volgende aanvraag wordt gedefinieerd als een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over de vorige aanvraag is genomen (artikel 2, onder q). Een definitieve beslissing is gedefinieerd als een beslissing waartegen geen rechtsmiddel in eerste aanleg meer openstaat (artikel 2, onder e). Wanneer een nieuwe aanvraag wordt ingediend op het moment dat er nog geen definitieve uitspraak is van een rechtbank, kan deze dus niet niet-ontvankelijk worden verklaard. Deze aanvraag kan echter wel, indien overigens is voldaan aan de voorwaarden hiervoor, onder toepassing van de algemene bevoegdheid van artikel 4:6 van de Awb worden afgewezen.

De reikwijdte van het begrip 'vervolgaanvraag' als bedoeld in de Procedurerichtlijn is dus kleiner dan het begrip 'herhaalde aanvraag' in de Awb. Indien sprake is van niet-ontvankelijkverklaring bij een volgend verzoek zoals bedoeld in de Procedurerichtlijn, kan de aanvraag worden behandeld in een grensprocedure en kan schorsende werking worden onthouden. Dit roept onvermijdelijk de vraag op wat de verhouding is tussen de niet-ontvankelijkheid van een identieke vervolgaanvraag en het kunnen afdoen van een identieke herhaalde aanvraag conform artikel 4:6, tweede lid, van de Awb.

De inhoudelijke maatstaven om gebruik te maken van deze verschillende afdoeningsgronden zijn identiek. De motiverings- en onderzoeksplicht voor de IND zal ook identiek zijn. Voor het bepalen van de afdoeningsvariant is relevant of er nog een rechtsmiddel bij de rechter in eerste aanleg open staat. Wanneer dit niet het geval is, kan de aanvraag niet-ontvankelijk worden verklaard. Een beroep tegen deze afwijzing heeft geen schorsende werking. Dit zal naar verwachting de meest voorkomende situatie zijn. Het is echter niet uit te sluiten dat een vreemdeling reeds een herhaalde aanvraag indient terwijl het beroep tegen een eerdere aanvraag nog loopt of nog niet is ingesteld. In dat geval kan een aanvraag worden afgedaan met toepassing van artikel 4:6, tweede lid, van de Awb.

De mogelijke verwarring waar de laatstgenoemde leden hun zorg over uitspreken, zal naar verwachting beperkt zijn. Medewerkers van de IND zullen worden opgeleid om conform de nieuwe afdoeningsgronden te beslissen.

De vraag van de VVD-fractie waarom een rechtsmiddel wordt opengesteld voor opvolgende verzoeken als dit niet nodig is en ook niet volgt uit de Procedurerichtlijn, lijkt te berusten op een misverstand: de Procedurerichtlijn biedt geen ruimte om rechtsbescherming volledig te onthouden op grond van het feit dat een opvolgend verzoek is ingediend.

De leden van de PvdA-fractie staan positief tegenover het introduceren van nieuwe verkorte mogelijkheden om de asielaanvraag af te doen en stellen hier enkele vragen over, die ik hieronder in onderlinge samenhang beantwoord.

Het overnemen van het stelsel van de richtlijn biedt voordelen in het kader van het effectief en efficiënt inrichten van asielprocedures en de rechtsbescherming in asielzaken. In het kader van de rechtsbescherming is van belang dat bij het niet-ontvankelijk verklaren of kennelijk ongegrond verklaren van een aanvraag geen schorsende werking hoeft te worden toegekend aan het beroep. Daarnaast kan een betere aansluiting bij de richtlijn voorkomen dat er onduidelijkheid zou ontstaan over de vraag of Nederland de richtlijn volledig en juist heeft geïmplementeerd.

Ik merk op dat de nieuwe wijzen van afdoening niet tot gevolg zullen hebben dat ook de asielprocedure korter wordt. Ook doen deze vormen van afdoening niet af aan de zorgvuldigheid van het besluit of de motivering hiervan. Er zal voor het kennelijk ongegrond verklaren van een aanvraag een volledig onderzoek naar de aanvraag plaatsvinden. De gronden voor afwijzing als kennelijk ongegrond kunnen naar hun aard immers pas worden aangenomen en gemotiveerd wanneer hier onderzoek naar is gedaan.

Het stelsel leidt er naar mijn verwachting niet toe dat er meer geprocedeerd zal worden. Wanneer een asielzoeker het niet eens is met het besluit om een aanvraag niet inhoudelijk te beoordelen, kan hij tegen de beslissing op de asielaanvraag beroep instellen en aanvoeren dat zijn asielaanvraag ten onrechte is afgedaan op een grond die geen inhoudelijke beoordeling vergt. Ook onder de huidige wet staat voor de vreemdeling in deze situatie de mogelijk open om beroep in te stellen tegen het besluit.

Er is sprake van een mogelijke toename van 4% van alle zaken in beroep waarin geen schorsende werking wordt toegekend. Deze verschuiving is beperkt. Het onthouden van schorsende werking gaat niet ten koste van de effectieve rechtsbescherming. Immers, ook in situaties waarin er geen schorsende werking wordt toegekend aan het beroep, mag het verzoek om een voorlopige voorziening in de regel in Nederland worden afgewacht. Hierdoor kan de rechter toetsen of terecht aanleiding is gezien om de aanvraag niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk te verklaren dan wel als kennelijk ongegrond af te wijzen en daarmee om een verblijfsvergunning te onthouden.

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen ten aanzien van het niet-ontvankelijk verklaren van het asielverzoek wanneer sprake is van een veilig derde land.

Het voorgestelde artikel 30a, eerste lid aanhef en onder c, is gebaseerd op artikel 33, tweede lid, aanhef en onder c, en artikel 38 van de Procedurerichtlijn. Het betreft hier zaken waarin geen inhoudelijke beoordeling hoeft plaats te vinden van de asielmotieven die zien op de redenen om het land van herkomst te verlaten hoeft plaats te vinden omdat de vreemdeling al in een derde land bescherming heeft gevonden of kan vinden en bij uitzetting naar dit derde land schending van de refoulementverboden in de internationale verdragen dus niet aan de orde is. In die gevallen kan de aanvraag niet-ontvankelijk worden verklaard.

De betekenis van in de Procedurerichtlijn gebezigde termen wijkt op dit punt af van wat in Nederlandse wetgeving doorgaans wordt verstaan onder niet-ontvankelijkheid. In de Awb is niet-ontvankelijkverklaring een bevoegdheid van het bestuursorgaan dat over een bezwaarschrift moet oordelen of een bevoegdheid van de rechtbank waarbij kan worden

afgezien van een inhoudelijke beoordeling vanwege het niet voldoen aan enig wettelijk vereiste. Bovendien wordt hierbij doorgaans voorafgaand aan een inhoudelijk onderzoek de ontvankelijkheid van het beroep bepaald.

Onder de Procedurerichtlijn is er sprake van een ander gebruik van dit begrip: de bevoegdheid tot niet-ontvankelijk verklaren komt toe aan de beoordelende autoriteit en hoeft niet het gevolg te zijn van een niet-inhoudelijke afdoening. Niet-ontvankelijkheid is hierbij een eindoordeel na een inhoudelijk onderzoek, waarbij is gebleken dat er op een van de specifieke gronden geen sprake is van noodzaak tot het verlenen van internationale bescherming. Dit geldt zowel voor veilige landen als voor herhaalde aanvragen.

Het concept van veilige derde landen is nader omschreven in overweging 44 van de preambule van de richtlijn. Hierin staat dat lidstaten niet verplicht zijn de inhoud van een verzoek om internationale bescherming te beoordelen indien op grond van een voldoende band met een derde land, zoals omschreven in het nationale recht, redelijkerwijs kan worden verwacht dat de verzoeker in dat derde land bescherming zoekt, en er redenen zijn om aan te nemen dat de verzoeker tot dat land zal worden toegelaten of opnieuw zal worden toegelaten. De lidstaten mogen slechts op die basis handelen indien die verzoeker in het betrokken derde land veilig is.

Uiteraard zal er onderzoek moeten worden gedaan naar de vraag of het derde land veilig is voor de vreemdeling en hij tot dit land (opnieuw) zal worden toegelaten. Dit vraagt inderdaad een inhoudelijke beoordeling. Indien echter vast is komen te staan dat dit derde land voor de betreffende vreemdeling veilig is en hij tot dit land zal worden toegelaten, hoeft niet beoordeeld te worden of de betreffende vreemdeling te vrezen heeft voor vervolging of ernstige schade in het land van herkomst. De vreemdeling kan bij de rechter aanvoeren dat een derde land voor hem ten onrechte als veilig is beschouwd.

De leden van de CDA-fractie vragen of het een verandering van beleid betreft dat bij het aannemelijk maken van de onveiligheid van het land van herkomst, het relaas van de aanvrager het uitgangspunt vormt. Wat is de rol van onder meer het ambtsbericht in dit kader?

Op dit punt is er geen sprake van een beleidswijziging. In de richtlijn is opgenomen dat een land niet als veilig land kan worden beschouwd als er substantiële redenen zijn om het land in zijn specifieke omstandigheden niet als een veilig land van herkomst te beschouwen. Bij de vraag of het betreffende land ten aanzien van de individuele asielzoeker zijn verdragsverplichtingen niet nakomt, vormt het relaas van de asielzoeker ook in het huidige beleid het uitgangspunt. Het is bij een veilig derde land primair aan de asielzoeker om duidelijk te maken waarom het land in zijn specifieke omstandigheden niet als een veilig land van herkomst kan worden aangemerkt.

Bij de behandeling van de aanvraag wordt evenwel ook, indien hier aanleiding voor is, meegewogen of het betreffende land in de praktijk de verplichtingen uit de relevante mensenrechtenverdragen naleeft, bijvoorbeeld ten aanzien van specifieke minderheden. Een ambtsbericht kan, indien dit er is en het relevant is voor de specifieke situatie van de asielzoeker, betrokken worden bij het vormen van een beeld over de feitelijke situatie in het land van herkomst.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom de regering ervoor kiest de niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid niet nader uit te werken en verzoeken dat

alsnog te doen en vragen hoe wordt voldaan aan de eisen van zorgvuldigheid met betrekking tot de rechtsbescherming van de vreemdeling.

De gronden voor niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid zijn rechtstreeks ontleend aan de Procedurerichtlijn. De praktijk van het asielrecht is zeer divers en dynamisch. Het opstellen van algemene regels op het niveau van de wet die specifiek zijn dan de gronden die ontleend zijn aan de Procedurerichtlijn zal hierom maar beperkt verhelderend werken, omdat hier onvermijdelijk opnieuw sprake zal zijn van vrij open normen, waarbij bovendien de vraag zal opkomen hoe deze wettelijke uitwerking zich zou verhouden tot de formulering van de gronden in de richtlijn. Ik acht het dan ook onwenselijk om deze gronden in de wet nader uit te werken.

De richtlijn biedt ruimte om in specifieke gevallen schorsende werking te onthouden. Ook onder de huidige wetgeving wordt, zij het in andere gevallen, schorsende werking onthouden. Bij het onthouden van schorsende werking is er de mogelijkheid voor de vreemdeling om een voorlopige voorziening aan te vragen, die in beginsel mag worden afgewacht.

In de richtlijn is geregeld wanneer een voorlopige voorziening in Nederland mag worden afgewacht. Artikel 46, achtste lid, bepaalt dat de verzoeker gedurende deze procedure om een voorlopige voorziening op het grondgebied van de lidstaat mag verblijven. De lidstaten kunnen op grond van artikel 41 van de richtlijn echter een uitzondering maken op het recht om op het grondgebied te blijven, wanneer een persoon, kort gezegd, een herhaalde aanvraag indient die niet-ontvankelijk wordt verklaard, of indien hij een derde of volgende aanvraag indient nadat een eerdere herhaalde aanvraag niet-ontvankelijk is verklaard of definitief als ongegrond is afgewezen. In dat geval levert ook een aanvraag om een voorlopige voorziening geen recht op om op het grondgebied van de lidstaat te blijven (artikel 41, tweede lid, onder c, van de richtlijn).

Het overnemen van het stelsel van de Procedurerichtlijn doet in mijn ogen niet af aan de eisen van zorgvuldigheid met betrekking tot de rechtsbescherming van de vreemdeling.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat de regering heeft aangegeven bij vier van de in artikel 30a vervatte gronden waarop een asielaanvraag niet-ontvankelijk verklaard kan worden genoeg te nemen met een beperkt onderzoek omdat deze gronden objectief vast te stellen zouden zijn. De genoemde leden wijzen op het eerste lid, onderdeel c, van het artikel waarbij ook de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling, bijvoorbeeld gelegen in de geloofsovertuiging, tot een ander oordeel zouden kunnen leiden.

Zoals hierboven reeds opgemerkt, leidt een eventuele niet-ontvankelijkheid er niet toe dat er sprake is van een beperking van de duur of de zorgvuldigheid van de asielprocedure. In het door deze leden geschetste beeld, zal uiteraard de geloofsovertuiging van de vreemdeling worden meegewogen in de afdoening van de aanvraag als een niet-ontvankelijke aanvraag. Als de vreemdeling te vrezen heeft voor vervolging in het land van herkomst, zal dit land niet worden aangemerkt als veilig land voor de vreemdeling.

De leden van de SGP-fractie vragen of het niet in de rede ligt ook op de onderdelen a en b van artikel 30a, eerste lid, de mogelijkheid toe te passen van niet in behandeling nemen in plaats van niet-ontvankelijk verklaren.

De Procedurerichtlijn biedt op deze onderdelen slechts de mogelijkheid van een niet-ontvankelijkverklaring en niet de mogelijkheid van het niet in behandeling nemen van de aanvraag. Er is geen ruimte voor de nationale wetgever om op dit punt een andere afweging te maken.

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de regering in bepaalde situaties van niet-ontvankelijk verklaren een facultatieve bepaling meer voor de hand vindt liggen. Deze leden vragen echter waarom in het voorgestelde artikel 30a voor specifieke onderdelen geen imperatieve formulering wordt gehanteerd, terwijl deze momenteel wel gehanteerd wordt. Zij denken bijvoorbeeld aan situaties waarin vreemdelingen internationale bescherming genieten in een andere EU-lidstaat of erkend zijn als vluchteling in een derde land.

In theorie ware het mogelijk geweest om voor een deel van de gronden van artikel 30a een imperatieve formulering te hanteren en voor een deel van de gronden een facultatieve formulering te hanteren. De formulering laat echter onverlet dat de aard van de gronden zodanig is dat in beginsel geen sprake is van enige noodzaak tot het verlenen van internationale bescherming, behoudens zeer uitzonderlijke gevallen.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het risico bestaat dat de bredere toepassing van artikel 4:6 van de Awb dan de gronden voor niet-ontvankelijkverklaring niet in overeenstemming is met de richtlijn, gelet op het feit dat het criterium van nieuwe feiten en omstandigheden overeenkomt met het criterium van nieuwe bevindingen en elementen.

Dit risico is mijns inziens nihil. Artikel 4:6 van de Awb is een algemene bevoegdheid die aan de minister toekomt om herhaalde aanvragen vereenvoudigd af te doen. De Procedurerichtlijn bevat normen voor het onthouden van schorsende werking, waarbij deze alleen kan worden onthouden bij niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde aanvragen. Doordat het afdoen van een herhaalde aanvraag op grond van artikel 4:6 van de Awb geen grond is voor onthouding van schorsende werking, is er geen sprake van strijd met de Procedurerichtlijn.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het systeem van de wet nodeloos ingewikkeld wordt wanneer afwijzingen op grond van het als eenduidig beschouwde criterium van het ontbreken van nieuwe elementen, bevindingen, feiten of omstandigheden uiteen gaan vallen in twee categorieën, te weten niet-ontvankelijkverklaringen en afwijzingen op grond van artikel 4:6 van de Awb. Geniet een eenduidigere regeling niet de voorkeur?

De enige optie voor een eenduidige regeling is om ervoor te kiezen om herhaalde aanvragen in alle gevallen af te doen op grond van artikel 4:6 van de Awb en nimmer schorsende werking te onthouden aan het beroep hiertegen. Dit is niet wenselijk geacht, omdat hiermee geen gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden die de richtlijn biedt om aanvragen in een grensprocedure af te doen en om in bepaalde gevallen schorsende werking te onthouden.

iii. Kennelijke ongegrondheid (artikel 30b)

De leden van de VVD-fractie merken op dat de richtlijn tien gronden bevat waarop een aanvraag kennelijk ongegrond kan worden verklaard. Deze gronden zijn overgenomen in het voorgestelde artikel 30b, eerste lid, van de Vw 2000. Hun vraag of dit een limitatieve opsomming is van de gronden waarop een aanvraag kennelijk ongegrond kan worden verklaard, beantwoord ik bevestigend.

Deze leden vragen of toegelicht kan worden wat wordt verstaan onder het niet tegenwerpen van het afgeven van documenten onder dwang aan de reisagent en hoe die dwang aannemelijk gemaakt kan worden.

Het huidige beleid omtrent verklaringen over het ontbreken van documenten na vertrek uit het land van herkomst, voor zover dat ziet op dwang van de zijde van reisagenten, zal hierbij als uitgangspunt dienen (C2/6.2.3 Vc 2000). Indien de vreemdeling aannemelijk maakt dat de documenten onder dwang aan de reisagent zijn afgegeven, is het ontbreken van documenten niet aan hem toe te rekenen. In een dergelijk geval kan moeilijk gezegd worden dat de vreemdeling waarschijnlijk, te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan. Er is sprake van dwang indien de vreemdeling geen andere keuze heeft dan de documenten af te geven aan de reisagent (vergelijk Afdeling bestuursrechtspraak, 10 juni 2013, nr. 201206082/1, www.raadvanstate.nl). Hier is sprake van in geval van fysieke dwang dan wel intimidatie of dreiging met (fysiek) geweld. Of sprake is van dwang, zal doorgaans beoordeeld moeten worden aan de hand van hetgeen de vreemdeling hieromtrent verklaart nu dit doorgaans niet door middel van documenten gestaafd kan worden. De verklaringen omtrent de dwang van de reisagent dienen geloofwaardig te zijn.

De leden van de VVD-fractie merken op dat als iemand welbewust handelingen verricht of nalaat die de vaststelling van zijn identiteit bemoeilijken, dit iets is dat hem *kan* worden aangerekend. Als dit welbewust gebeurt, *moet* dit iemand toch worden aangerekend?

Dit laatste is inderdaad het uitgangspunt. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting zal wanneer iemand welbewust handelingen verricht of nalaat die de vaststelling van zijn identiteit bemoeilijken dit doorgaans die persoon worden aangerekend. De aanwezigheid van verschoonbare omstandigheden kan echter niet geheel worden uitgesloten, om die reden is opgenomen dat dit doorgaans zal worden aangerekend.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er tien gronden in de wet worden opgenomen op basis waarvan een asielaanvraag kennelijk ongegrond kan worden verklaard en hebben hierover enkele vragen. De leden van de SP-fractie vragen in dit verband hoe de regering ervoor gaat zorgen dat met de kennelijke ongegrondheid niet weer gevaarlijk dichtbij de willekeur en oneerlijke beoordelingen van de positieve overtuigingskracht terecht wordt gekomen.

Allereerst weerspreek ik met klem dat de beoordelingen waarbij de toets van de positieve overtuigingskracht is gehanteerd willekeurig en oneerlijk zouden zijn. In het evenwicht tussen de inlichtingenplicht van de aanvrager en de onderzoeksplicht van de overheid is het niet onredelijk dat de vreemdeling het niet nakomen van de inlichtingenplicht wordt toegerekend. De huidige wijze van motiveren wordt echter, in het licht van het komende volledig en ex nunc onderzoek, te weinig inzichtelijk geacht. De kennelijke ongegrondheid zal een eindoordeel zijn, waarbij alle elementen van het asielverzoek worden betrokken. Het zal bij kennelijke ongegrondheid gaan om gevallen waarin in redelijkheid geen gegronde twijfel mogelijk is over de afwijzing van het asielverzoek. Wet- en regelgeving, het beleid van de IND en de rechterlijke toetsing bieden een voldoende waarborg tegen willekeur.

De richtlijn, en in navolging daarvan het voorgestelde artikel 30b, eerste lid, van de Vw 2000, geeft een limitatieve opsomming van feiten en omstandigheden die aanleiding kunnen geven om niet slechts tot ongegrondheid, maar tot kennelijke ongegrondheid te concluderen. De

bedoelde omstandigheden zijn divers en raken niet alle aan de geloofwaardigheid van het asielrelaas. De omstandigheden die wel aan de geloofwaardigheid van het asielrelaas raken, zien veelal op een specifiek onderdeel van het asielrelaas. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan misleiding omtrent identiteit of nationaliteit. Weliswaar is in artikel 30b, eerste lid, onder d, van de Vw 2000 in meer algemene zin een omschrijving van ongeloofwaardig verklaren vervat, maar daarbij wordt de voorwaarde gesteld dat het moet gaan om kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, dan wel kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen. Die ‘kennelijkheid’ zal zich echter niet in alle gevallen voordoen waarin tot ongeloofwaardigheid wordt geconcludeerd. Het is dan ook denkbaar dat een asielrelaas ongeloofwaardig wordt bevonden, zonder dat één van de in artikel 30b, eerste lid limitatief opgesomde omstandigheden zich voordoet. In dat geval zal de aanvraag niet kennelijk ongegrond kunnen worden verklaard, maar uiteraard wel ongegrond. Dat heeft voor de vreemdeling enkele procedurele consequenties. Indien een aanvraag als kennelijk ongegrond wordt afgewezen, brengt een daartegen ingesteld beroep bijvoorbeeld geen schorsende werking met zich. Bij een ‘gewone’ ongegronde aanvraag heeft het beroep die schorsende werking wel.

De huidige praktijk kent het onderscheid tussen ‘gewone’ en ‘kennelijk’ ongegronde asielaanvragen niet. Of een beroep schorsende werking toekomt, hangt in de huidige praktijk niet samen met de waardering van de geloofwaardigheid van het asielrelaas maar met name met de vraag of de aanvraag is afgedaan in de algemene asielprocedure of in de verlengde asielprocedure, dan wel of sprake is van een opvolgende aanvraag zonder nieuwe feiten en omstandigheden of een afwijzing op grond van de Dublinverordening.

Sommige van de opgesomde omstandigheden laten onverlet dat het asielverzoek wel degelijk in aanmerking kan komen voor inwilliging. Zo maakt de enkele omstandigheid dat een vreemdeling na aankomst in Nederland niet zo spoedig mogelijk een asielwens kenbaar heeft gemaakt, niet automatisch dat het asielrelaas geen geloofwaardige onderdelen kan bevatten.

Ten aanzien van de beoordeling of sprake is van het zichzelf ‘evident tegenspreken’ merk ik op dat het aan de minister zal zijn om te motiveren dat en waarom dit ‘evident’ is. Die motiveringsplicht ligt derhalve bij de minister en het oordeel daaromtrent is toetsbaar door de rechter, die (mede) tot taak heeft te toetsen of van willekeur sprake is. Naar verwachting zal over dit artikel jurisprudentie ontstaan, aan de hand waarvan het begrip ‘evident’ zich nader zal uitkristalliseren.

Kan de regering, zo vragen de leden van de SP-fractie, aangeven waaruit zou kunnen blijken dat de vreemdeling louter een aanvraag indient om terugkeerhandelingen te frustreren en hoe dit zal worden getoetst?

De beoordeling van de vraag of de vreemdeling de aanvraag louter heeft ingediend om terugkeerhandelingen te verijdelen, zal sterk samenhangen met het moment waarop de asielwens kenbaar is gemaakt in relatie tot de mogelijkheid die asielwens eerder te uiten. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een vreemdeling die na maandenlang of zelfs jarenlang illegaal verblijf hier te lande eerst een asielaanvraag indient op het moment dat hij wordt geconfronteerd met handelingen die gericht zijn op de uitzetting, bijvoorbeeld een voorgenomen inbewaringstelling. Ook het (zeer) kort voor een geplande uitzetting indienen van een opvolgende asielaanvraag zal tot de conclusie kunnen leiden dat de aanvraag slechts is ingediend om de uitzetting te verijdelen, zeker indien de onderbouwing van de opvolgende

asielaanvraag afwezig of evident ontoereikend is. Uiteindelijk zal de precieze reikwijdte van dit criterium zich naar verwachting in de jurisprudentie uitkristalliseren.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe zal worden gewaarborgd dat met de toepassing van ‘kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen’ niet weer dezelfde soort situaties zullen ontstaan als bij de toepassing van de positieve overtuigingskrachttoets. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de invulling van enkele in artikel 30b gebezigde termen.

Het zal aan de minister zijn om te motiveren in welke gevallen en waarom er sprake is van ‘misleiding’ en ‘kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen’. Die bewijslast ligt derhalve bij de minister en het oordeel daaromtrent is toetsbaar door de rechter, die (mede) tot taak heeft te toetsen of van willekeur of subjectieve invulling sprake is. Naar verwachting zal over dit artikel jurisprudentie ontstaan, aan de hand waarvan de strekking van deze bepaling zich nader zal uitkristalliseren.

Kan de regering aangeven, zo vragen de leden van de SP-fractie, in hoeveel procent van de gevallen waarbij de reisdocumenten ontbreken, de IND aannemelijk heeft geacht dat de documenten onder dwang aan de reisagent zijn afgegeven en voor de rest volledig geloofwaardig is?

Hiervan wordt geen registratie bijgehouden, hierover zijn derhalve geen uitspraken te doen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering naar aanleiding van het consultatieadvies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) aan te geven hoe de term ‘te kwader trouw’ van artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder sub d zich verhoudt tot de term ‘opzettelijk’ in het huidige artikel 31, eerste lid, sub d en sub e. Deze leden vragen in dit verband of de regering een bespiegeling kan geven over de verhouding tussen de rechtsprekende en de wetgevende macht.

Het is aan de wetgever om de kaders te stellen waarbinnen beoordeling van een asielverzoek plaats kan vinden. De inhoudelijke beoordeling van een asielverzoek is echter doorgaans zeer sterk verweven met de feitelijke achtergrond van het asielverzoek. Kenmerkend voor deze feitelijke achtergrond is dat deze zeer dynamisch en divers is. Het stellen van algemene wettelijke regels op het niveau van formele regelgeving is hierdoor doorgaans niet mogelijk en niet wenselijk. Wel is het wenselijk om op elementen die met enige regelmaat aan de orde komen in asielverzoeken beleid te voeren, teneinde de consistentie in de beoordeling in de uitvoering te waarborgen. Op velerlei veelvoorkomende feitencomplexen wordt beleid gevoerd, waaronder ook het ontbreken van documenten. Het is aan de rechterlijke macht om te toetsen of het bestuur het beleid goed heeft toegepast en of het beleid past binnen de grenzen van de relevante nationale en internationale kaders van het recht.

Indien er sprake is van het opzettelijk vernietigen of ontdoen van documenten, zal veelal tevens sprake zijn van het (waarschijnlijk) te kwader trouw vernietigen van identiteits- of reisdocumenten dan wel zich daarvan ontdoen. In het algemeen spraakgebruik behelst het begrip ‘kwade trouw’ inderdaad een vorm van opzettelijk handelen, waarbij veelal zal kunnen worden aangenomen dat de vreemdeling het oogmerk heeft zichzelf in een gunstiger positie te brengen. Bijvoorbeeld door te verhullen wie hij werkelijk is teneinde zijn kans op een verblijfsvergunning te vergroten, dan wel om terugkeer naar het land van herkomst bij voorbaat te bemoeilijken. In dit kader wordt opgemerkt dat niet zonder meer in alle situaties

waarin thans gelet op het in artikel 31, tweede lid, aanhef en onder f, van de Vw 2000 bepaalde sprake is van toerekenbaar ontbreken van documenten, ook gezegd kan worden dat de vreemdeling waarschijnlijk te kwader trouw dit document heeft vernietigd of zich ervan heeft ontdaan. In welke situaties zodanige kwade trouw aannemelijk kan worden geacht, zal zich moeten uitkristalliseren, zoals dat in het verleden ook is gebeurd met het begrip 'toerekenbaar ontbreken van documenten'.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering vindt dat een vreemdeling die geen documenten kan overleggen in beginsel moet worden geacht niet voldoende medewerking te hebben verleend aan de vaststelling van de feiten.

Het ontbreken van documenten zal met name een rol kunnen spelen in situaties waar het ontbrekende document een relevant onderdeel van het asielrelaas kan onderbouwen. Wanneer gemotiveerd kan worden dat het ontbreken van het betreffende document aan de vreemdeling toe te rekenen is, kan dat leiden tot de conclusie dat de vreemdeling niet optimaal heeft meegewerkt aan het vaststellen van de feiten en kan dit in bepaalde omstandigheden afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van de verklaringen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering met de bewoording 'de bevoegdheid tot afwijzing als kennelijk ongegrond is niet dwingend geformuleerd' wil aangeven dat het voorgestelde artikel geen imperatief karakter kent.

Dit is inderdaad het geval.

Voorts vragen deze leden in hoeverre hiermee sprake is van een beleidswijziging ten aanzien van het afwijzen van de aanvraag als kennelijk ongegrond.

De huidige wetgeving kent op dit moment niet de mogelijkheid om aanvragen om verlening van een verblijfsvergunning asiel als kennelijk ongegrond af te wijzen. Alle gronden die neergelegd zijn in artikel 30b, eerste lid, zijn daarmee nieuw ten opzichte van de huidige wetgeving en praktijk.

Zoals aangeven in de memorie van toelichting, is er een grote mate van overlap tussen het Nederlandse en het Europese stelsel, in die zin dat veel omstandigheden die onder de Procedurerichtlijn aanleiding kunnen zijn voor een vrijwel zekere afwijzing van de aanvraag, in het Nederlandse stelsel eveneens vrijwel altijd leiden tot een afwijzing. Er is in het kader van artikel 31, tweede lid, van de Vw 2000 kennis en ervaring opgebouwd met (een deel van) deze gronden of een deel van de inhoud ervan, maar zij zullen in het Europese kader autonoom (moeten) worden uitgelegd.

Zo vertonen sommige gronden in het voorgestelde artikel 30b (op onderdelen) gelijkenis met hetgeen thans is neergelegd in artikel 31, tweede lid, van de Vw 2000. Zo lijkt hetgeen onder b is neergelegd (de vreemdeling is afkomstig uit een veilig land van herkomst) op een zelfde wijze te kunnen worden uitgelegd als het huidige artikel 31, tweede lid, aanhef en onder g (de vreemdeling is afkomstig uit een land dat partij is bij het Vluchtelingenverdrag en één van de andere in artikel 30, onder d, bedoelde verdragen en de vreemdeling heeft niet aannemelijk gemaakt dat het die verdragsverplichtingen ten aanzien van hem niet nakomt). Ook hetgeen is neergelegd onder j (de vreemdeling vormt op ernstige gronden een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid) lijkt op het huidige artikel 31, tweede lid, van de Vw 2000. Er zijn echter ook verschillen aan te wijzen tussen het huidige artikel 31, tweede lid, en het

voorgestelde artikel 30b, van de Vw 2000. Ingevolge artikel 31, tweede lid, aanhef en onder f, van de Vw 2000 dient beoordeeld te worden of er sprake is van het toerekenbaar ontbreken van documenten. Onder het voorgestelde artikel 30b, eerste lid, onder d, gaat het om de vraag of de vreemdeling waarschijnlijk, te kwader trouw, een identiteitsdocument heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan. Hoewel het in verschillende situaties voorstelbaar is dat het ontbreken van documenten toerekenbaar is, bijvoorbeeld omdat men het niet mee heeft genomen uit het land van herkomst, kan er dan niet zonder meer gezegd worden dat de vreemdeling waarschijnlijk, te kwader trouw, dit document heeft vernietigd of zich er van heeft ontdaan. Bovendien zien de documenten in dit onderdeel alleen op identiteits- en reisdocumenten en niet bijvoorbeeld op documenten die het asielrelaas kunnen onderbouwen. Ook artikel 30b, eerste lid, onder h vertoont op bepaalde onderdelen gelijkenis met het huidige artikel 31, eerste lid, aanhef en onder c. Een belangrijk verschil is echter dat de huidige wetgeving niet ziet op de situatie waarin de vreemdeling zijn verblijf op onrechtmatige wijze heeft verlengd. Verder doen verschillende omstandigheden die genoemd zijn in artikel 30b, eerste lid, zich in de praktijk vaker voor, maar is er geen bepaling in de wet of in het beleid voor opgesteld. In enkele van de in artikel 30b, eerste lid genoemde gronden kan derhalve aangesloten worden bij de huidige regelgeving en jurisprudentie, bij andere gevallen zal dit niet mogelijk zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen of per grond een overzicht kan worden verstrekt van de betreffende lagere regelgeving en relevante jurisprudentie (zowel nationaal als internationaal) in relatie tot de criteria die zijn ontwikkeld op basis waarvan een aanvraag kan worden afgewezen

Een volledig overzicht van de gronden in lagere regelgeving en in de jurisprudentie waarop asielaanvragen kunnen worden afgewezen is niet te geven, omdat de praktijk hiervoor te divers en dynamisch is. Een dergelijk overzicht zou ook het bestek van deze nota naar aanleiding van het verslag te buiten gaan. Er zijn evenwel diverse handboeken asielrecht beschikbaar waarin hiernaar wordt gestreefd.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben enkele vragen over de gronden voor kennelijke ongegrondheid, die ik hieronder in samenhang beantwoord.

Hiervoor ben ik reeds ingegaan op de termen ‘misleiding’ en ‘kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen’ en op sub j, dat ziet op aanvragen die louter zijn ingediend teneinde terugkeer of uitzetting te frustreren.

Ten aanzien van sub h merk ik op dat de enkele omstandigheid dat een vreemdeling na aankomst in Nederland niet zo spoedig mogelijk een asielwens kenbaar heeft gemaakt, niet automatisch maakt dat het asielrelaas geen geloofwaardige onderdelen kan bevatten. Indien een vreemdeling zich zonder geldige reden niet zo spoedig mogelijk heeft gemeld, dient nog steeds beoordeeld te worden of de asielaanvraag voor inwilliging in aanmerking kan komen. Ten aanzien van de invulling van ‘zonder geldige reden’, geldt dat de minister dient te motiveren wanneer daarvan sprake is. Dit is toetsbaar door de rechter. Daarbij kan aangesloten worden bij de reeds bestaande jurisprudentie ten aanzien van het niet onverwijld melden. Voorts zal de minister in het licht van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling moeten motiveren of en in hoeverre de omstandigheid dat de vreemdeling zich niet zo spoedig mogelijk heeft gemeld, van invloed is op de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

Met name het feit dat deze gronden geen blijk geven van het feit dat asielzoekers soms onder zeer moeilijke en gevaarlijke omstandigheden gevlucht zijn, is voor de leden van de ChristenUnie-fractie een reden tot zorg.

Ik weerspreek overigens de gedachte dat deze afwijzingsgronden geen blijk geven van het feit dat asielzoekers soms onder zeer moeilijke en gevaarlijke omstandigheden gevlucht zijn. Het kennelijk ongegrond verklaren van een asielaanvraag is een facultatieve bevoegdheid, waarbij er rekening kan worden gehouden met alle omstandigheden van het geval. Het uitgangspunt, zoals ik hierboven ook heb uiteengezet, is echter wel dat de vreemdeling zich van zijn kant inzet voor het vaststellen van de feiten en het onderzoek niet frustreert.

iv. Buiten behandeling stellen (artikel 30c Vw2000)

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of er ook termijnen zijn verbonden aan het buiten behandeling stellen van een aanvraag.

De mogelijkheid om een asielaanvraag buiten behandeling te stellen ziet met name op de situatie waarin de vreemdeling met onbekende bestemming vertrekt zonder de uitkomst van zijn asielpcedure af te wachten. Hier zijn op zichzelf geen termijnen aan verbonden, al zal het in de regel gebeuren voordat de wettelijke beslistermijn is verstreken.

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre er bij de buitenbehandelingstelling sprake is van een beleidswijziging.

Ook nu al komt de minister een algemene bestuurlijke bevoegdheid toe een aanvraag buiten behandeling te stellen. Daartoe biedt artikel 4:5 van de Awb het juridische kader. In de uitvoeringspraktijk wordt dit artikel echter niet of nauwelijks toegepast, omdat de Awb voor de buitenbehandelingstelling het bieden van een zogenoemd ‘herstel verzuim’ voorschrijft, hetgeen bij vreemdelingen die met onbekende bestemming zijn vertrokken niet mogelijk is. In het wetsvoorstel is thans de door de richtlijn geboden mogelijkheid tot buiten behandelingstelling overgenomen. Hiervoor gelden niet de regels die gelden voor de toepassing van artikel 4:5 van de Awb. De Vw 2000 zal hiermee als ‘lex specialis’ een eigen regeling kennen. Ik verwacht dan ook dat van dit middel in de toekomst vaker gebruik zal worden gemaakt.

v. Overige wijzigingen ten gevolge van deze nieuwe bevoegdheden

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP, CDA, PVV en de SGPh hebben enkele vragen over de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling en het voordeel van de twijfel-principe. Hieronder beantwoord ik deze vragen in onderlinge samenhang.

De Procedurerichtlijn schrijft voor dat er in eerste aanleg bij de rechtbank sprake dient te zijn van een volledig en ex nunc onderzoek naar de feiten en juridische gronden (artikel 46, derde lid). Deze gewijzigde toetsing door de rechtbank heeft ook gevolgen voor de motivering van het besluit door de minister, met name met betrekking tot de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Voorheen werd dit marginaal getoetst door de rechtbank. Teneinde te voorkomen dat de rechtbank genoodzaakt is zelfstandig onderzoek te doen naar de geloofwaardigheid van het asielrelaas, en bijvoorbeeld genoodzaakt zou zijn de vreemdeling uitgebreid te horen, is het van belang om de afweging met betrekking tot de geloofwaardigheid meer inzichtelijk te maken.

In overleg met rechtbanken is gebleken dat de huidige wijze van motivering op dit punt niet adequaat zou zijn. Vanuit dat oogpunt is het niet wenselijk om deze wijze van motiveren te continueren en het risico te lopen dat deze kort na inwerkingtreding van de richtlijn daadwerkelijk onvoldoende blijkt te zijn. Hiermee zou immers in belangrijke mate de uitvoerbaarheid van het asielrecht onder druk komen te staan, doordat iedere rechtbank zijn eigen weg zal zoeken in de beoordeling van de geloofwaardigheid.

Hiermee is niet gezegd dat de motivering in het kader van de positieve overtuigingskracht thans niet inzichtelijk is, echter dat de motivering in het kader van de integrale geloofwaardigheidstoets een grotere inzichtelijkheid biedt dan thans wordt geboden. In de beschikkingen zal voor verschillende onderdelen van het relaas een afweging worden gemaakt met betrekking tot de geloofwaardigheid van deze elementen en de invloed die hiervan uitgaat op het gehele asielrelaas. In de beschikkingen zullen ook de impliciete afwegingen worden verhelderd en zal de weging tussen omstandigheden die bijdragen aan de geloofwaardigheid en omstandigheden die hieraan afbreuk doen beter uitgelegd worden.

Hoewel de weg naar het uiteindelijke oordeel over de geloofwaardigheid verschilt, is er geen sprake van nieuw beleid maar van een meer kenbare en inzichtelijke wijze van motiveren van het geloofwaardigheidsoordeel. Met ander woorden; de integrale beoordeling leidt niet tot een andere beoordeling van de geloofwaardigheid, maar tot een betere uitleg van de gemaakte beoordeling richting vreemdeling en rechtbank. Ook onder het kader van de zoegeheten positieve overtuigingskracht kon er sprake zijn van een verzwarende omstandigheid, die uiteindelijk niet werd tegengeworpen, omdat er ondanks de aanwezigheid hiervan desalniettemin noodzaak was tot verlening van internationale bescherming.

De verwachting is hierom dat de invloed op het aantal toe- of afwijzingen gering zal zijn. Het aantal toe- of afwijzingen wordt gemonitord; deze worden periodiek ook aan uw Kamer gerapporteerd in de rapportage vreemdelingenketen.

In het asielrecht geldt dat het onredelijk belastend wordt geacht om van een asielzoeker te vergen op dezelfde wijze zijn vergunningsaanvraag te onderbouwen als in een andere context. De aard van de feiten van vervolging en de context waaronder de vlucht plaatsvindt zijn zodanig dat er niet altijd bewijs voor te leveren is. Het relaas vormt hierom, tezamen met andere bronnen van informatie, een belangrijke basis voor het beoordelen van het asielverzoek. De geloofwaardigheid van het relaas is, bij gebreke van doorslaggevende andere bewijsstukken, een noodzakelijke voorwaarde voor verlening van internationale bescherming.

Voor beoordeling van het verzoek geldt dat er sprake is van een evenwicht tussen de verplichtingen van de aanvrager om het asielverzoek te onderbouwen, de meewerkplicht, en de verplichtingen van de overheid om het asielverzoek te onderzoeken. De overheid is hierbij in hoge mate afhankelijk van de informatie die de verzoeker zelf aandraagt.

De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling is opgenomen in een openbare werkinstructie die gepubliceerd is op de website van de IND onder nummer WI 2014/10 (<https://www.ind.nl/organisatie/ketenpartners/werkinstructies>). De integrale geloofwaardigheidsbeoordeling vangt aan met het vaststellen van de relevante elementen die uit het asielrelaas naar voren komen. Een relevant element kan worden gedefinieerd als een feit of omstandigheid die raakt aan tenminste één onderwerp of verhaallijn, die in verband staat met vluchtelingenstatus dan wel artikel 3 EVRM. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan gestelde etniciteit, politieke activiteiten, arrestaties en detenties en ondergang

mensenrechtenschendingen. Deze elementen worden vervolgens in de besluitvorming zoveel mogelijk per element beoordeeld op geloofwaardigheid, waarbij echter de onderlinge samenhang tussen relevante elementen niet uit het oog zal worden verloren. Ten aanzien van de afgelegde verklaringen en de door de vreemdeling eventueel verstrekte onderbouwing van het asielrelaas wordt bezien in hoeverre deze de geloofwaardigheid aantasten of juist versterken en in welke mate daarvan sprake is.

Wanneer de verzoeker geen geloofwaardige verklaringen aflegt, bijvoorbeeld met betrekking tot het ontbreken van documenten, of het onderzoek van de overheid bemoeilijkt door van valse documenten de echtheid vol te houden of door documenten zonder dwingende reden af te hebben gegeven aan een derde, schendt de verzoeker deze verplichting. Dit zal integraal meewegen in de uiteindelijke afweging of betrokkene in aanmerking komt voor internationale bescherming. Dit wil niet zeggen dat betrokkene vervolgens nimmer in aanmerking kan komen voor verlening van internationale bescherming. Het kan zo zijn dat er alsnog documenten worden overlegd of een overtuigende reden wordt gegeven voor het ontbreken van documenten. Het kan ook zo zijn dat er, ondanks het ontbreken van documenten of een op onderdelen niet geheel consistente verklaring, desondanks noodzaak wordt aangenomen om internationale bescherming te verlenen.

Het principe van 'voordeel van de twijfel' is niet nieuw, maar is onderdeel van het geldend recht. Het is een algemeen geldend principe in het vluchtelingenrecht, zoals blijkt uit de paragrafen 203 en 204 van het UNHCR Handboek. Dit principe komt ook tot uiting in artikel 4, vijfde lid, van de Kwalificatierichtlijn. In het Nederlandse recht is het momenteel opgenomen in artikel 3.35, derde lid, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: het VV 2000).

Het principe van het voordeel van de twijfel heeft betekenis in de beoordeling van de geloofwaardigheid van niet of niet voldoende onderbouwde verklaringen en biedt objectieve criteria om ten aanzien van dergelijke verklaringen tot het oordeel geloofwaardig dan wel ongeloofwaardig te komen. Omdat de asielzoeker vaak niet in staat zal zijn zijn relaas met bewijsmateriaal te onderbouwen, en ook de lidstaat hierin zelden zal kunnen voorzien, dient het voordeel van de twijfel te worden verleend indien de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd. Dit principe houdt rekening met de omstandigheid dat van een asielzoeker doorgaans niet verwacht kan worden dat hij zijn relaas volledig met bewijsmateriaal staft en biedt aanknopingspunten waarmee, bij gebrek aan dat bewijsmateriaal, in de geloofwaardigheidsbeoordeling rekening kan worden gehouden.

Met name indien ten aanzien van bepaalde relevante elementen geen duidelijke conclusies omtrent de geloofwaardigheid kunnen worden getrokken, is het 'voordeel van de twijfel' principe relevant. Ten aanzien van deze elementen is dan van belang hoe is geoordeeld over alle andere relevante elementen, namelijk of deze al dan niet samenhangend en aannemelijk zijn bevonden. Ook is van belang of en in hoeverre de vreemdeling een oprechte inspanning heeft geleverd om de asielaanvraag te staven (zie artikel 4, vijfde lid, van de Kwalificatierichtlijn en artikel 3.35, derde lid, VV 2000). Een vreemdeling die aan die eisen voldoet, zal daarmee in weerwil van het ontbreken van (enige) onderbouwing van het asielrelaas aannemelijk kunnen maken dat zijn verklaringen op waarheid berusten. Vervolgens zal moeten worden bezien of de geloofwaardig bevonden problemen dermate zwaarwegend zijn dat de vreemdeling voor internationale bescherming in aanmerking komt.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of, wanneer er op onderdelen van het asielrelaas gelogen wordt, dit ook gevolgen heeft voor de geloofwaardigheid van het asielrelaas in zijn geheel.

Allereerst merk ik op dat veelal niet onomstotelijk zal kunnen worden vastgesteld dat sprake is van leugenachtige verklaringen. Veeleer zullen de verklaringen van een vreemdeling gebreken vertonen die aanleiding geven de geloofwaardigheid ervan in twijfel te trekken. Als een bepaald onderdeel van een asielrelaas vanwege zulke gebreken ongeloofwaardig wordt bevonden, hoeft dit echter niet altijd en onder alle omstandigheden een weerslag te hebben op de geloofwaardigheid van een relaas als geheel. Van belang is met name welke plaats het ongeloofwaardig bevonden onderdeel in het geheel inneemt. Zo is bijvoorbeeld denkbaar dat een arrestatie wegens deelname aan een demonstratie volstrekt ongeloofwaardig is, terwijl de gestelde geloofsovertuiging of seksuele gerichtheid – evenzeer onderdeel van het asielrelaas – wel geloofwaardig wordt bevonden en zelfs aanleiding kan geven om tot verblijfsaanvaarding over te gaan. Anderzijds zijn er ook situaties denkbaar waarin een ongeloofwaardig bevonden onderdeel van het asielrelaas ook doorwerkt in de overige onderdelen, wanneer er sprake is van een (onlosmakelijk) verband tussen onderdelen van het asielrelaas.

De leden van de VVD-fractie merken op dat als de motivering van het besluit overtuigend is de behoefte aan nader onderzoek van de geloofwaardigheid beperkt zal zijn. Zij vragen in hoeverre het de taak van de rechtbank is dit te beoordelen, nu het om een toetsende rechter gaat en niet om een beoordelende rechter.

In de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuur en rechter is het in zijn algemeenheid de taak van de rechter om het besluit van de minister te toetsen. De Procedurerichtlijn brengt hier geen verandering in, maar schrijft wel voor dat er sprake dient te zijn van een volledig en ex nunc onderzoek naar zowel de feiten als de juridische gronden. Het versterken van de motivering inzake de geloofwaardigheid van het asielverzoek beoogt tegemoet te komen aan deze taak van de rechtbank en beoogt, door de afweging inzake de geloofwaardigheid meer inzichtelijk te maken, te voorkomen dat de rechtbank zelfstandig onderzoek zou moeten doen naar de geloofwaardigheid van het asielverzoek.

De leden van de deze fractie vragen eveneens waarom het schenden van de verplichting tot het geven van informatie iemand niet moet worden aangerekend als dit bewust gebeurt.

Deze vraag lijkt te berusten op een misverstand. Indien er sprake is van een situatie waarbij de vreemdeling bewust informatie achterhoudt dan wel onjuiste informatie verstrekt, kan en zal dit de vreemdeling doorgaans ook worden aangerekend.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van de wijze waarop andere EU-lidstaten de motivering van de afwijzing van asielverzoeken hebben vormgegeven en welke knelpunten zich bij deze verschillende systemen voordoen.

Ik heb geen overzicht van de wijze waarop andere lidstaten de motivering van (de afwijzing van) asielverzoeken hebben vormgegeven, en derhalve ook niet van de knelpunten die zich bij deze verschillende systemen voordoen, maar tijdens diverse Europese en internationale bijeenkomsten is gebleken dat andere lidstaten de positieve overtuigingskrachttoets zoals die in Nederland was vormgegeven niet hebben opgenomen in hun eigen toetsingssystematiek. Daarbij komt dat het European Asylum Support Office (EASO) in het European Training Curriculum de training ‘Evidence Assessment’ heeft opgenomen. In deze training, die

beschikbaar is voor alle lidstaten, worden de basisbeginselen van de geloofwaardigheidsbeoordeling behandeld. In deze training, die ook in Nederland wordt gegeven, komt het leerstuk van de positieve overtuigingskracht, of een vergelijkbaar concept, niet terug. Verder heeft de UNHCR enkele kritische opmerkingen geplaatst over de positieve overtuigingskrachttoets in het rapport 'Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems' van mei 2013, waar Nederland samen met België en het Verenigd Koninkrijk onderzoeksland was. Het feit dat geen ander Europees land deze toets hanteert is op zichzelf geen reden om de positieve overtuigingskrachttoets los te laten, maar het betekent wel dat Nederland hierin alleen staat.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom de regering voornemens is de geloofwaardigheidsbeoordeling wettelijk aan te passen en bovendien versneld wil toepassen in de uitvoeringspraktijk, namelijk al per 1 januari 2015.

Het wijzigen van de motivering van het geloofwaardigheidsoordeel met betrekking tot het asielverzoek loopt vooruit op de invoering van het volledig en ex nunc onderzoek bij de rechtbank. Het vooruitlopen hierop is wenselijk met het oog op het realiseren van een deugdelijke overgangsrechtelijke situatie. Voor de invoering van het volledig en ex nunc onderzoek geldt dat onmiddellijke werking voor de hand ligt, teneinde te voorkomen dat er tot jaren na dato in de rechtspraak met verschillende wettelijke kaders zou moeten worden gewerkt op dit punt. Onmiddellijke werking heeft evenwel tot gevolg dat beschikkingen die onder het oude recht tot stand zijn gekomen, beoordeeld zullen worden in een volledig en ex nunc onderzoek. Een risico hierbij is dat de rechtbank, omdat zij op grond van de oude beschikkingen mogelijk onvoldoende kan toetsen of de geloofwaardigheidsbeoordeling deugdelijk gemotiveerd is en om die reden in vrijwel alle zaken nader onderzoek zou willen doen, dan wel de beschikkingen reeds vanwege een gebrek in de motivering vernietigt en de IND opdraagt een nieuwe beschikking te nemen. Dit zou tot een verstopping van het systeem leiden.

De huidige wetgeving biedt ruimte om de wijze van motiveren aan te passen. Er is dus geen sprake van dat een onderdeel van het wetsvoorstel eerder in werking treedt. Daarbij wijs ik er voorts op dat artikel 31, zesde lid, reeds onderdeel is van het geldende recht in artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn en artikel 3.35 VV 2000.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de ACVZ blijkens het gegeven advies wel degelijk van mening is dat er sprake is van een nieuw beoordelingskader en vragen naar het standpunt van de Afdeling bestuursrechtspraak en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) in dezen.

In haar advies geeft de ACVZ aan dat zij van oordeel is dat indien wordt overgegaan op een nieuwe wijze van beoordeling waarbij sprake is van een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling, er niet gesproken kan worden van continuïteit. De voornaamste reden hiervoor lijkt te zijn dat, zoals de ACVZ schrijft, een drempel zoals thans is neergelegd in het tweede lid van artikel 31, tweede lid, van de Vw 2000 dan niet meer bestaat. Hierboven heb ik reeds aangegeven dat ik een andere inschatting maak. De Rvdr en de Afdeling bestuursrechtspraak hebben zich niet uitgelaten over deze kwestie.

De leden van de fracties van de PVV-fractie en CDA-fractie vragen de regering waarom een wijziging inzake de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling wordt ingevoerd voordat de Staten-Generaal zich hierover heeft kunnen uitspreken. De leden van de CDA-fractie vragen

in dit verband tevens of het juist is dat de nieuw voorgestelde wijze van motivering en het vervallen van het leerstuk van de positieve overtuigingskracht per 1 januari 2015 haar rechtsbasis ontleent aan de voorgestelde wetswijziging van artikel 31 van de Vw 2000. Zij vragen tevens of er nog meer onderdelen zijn uit het onderhavig implementatiewetsvoorstel die al per 1 januari 2015 in werking zullen treden.

Het leerstuk van de positieve overtuigingskracht is ontwikkeld in de wisselwerking tussen de beslispraktijk en de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Het huidige artikel 31, tweede lid, waar dit leerstuk mee verbonden is, bepaalt slechts niet-limitatief omstandigheden die mede betrokken kunnen worden bij het oordeel of de vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die een rechtsgrond voor verlening vormen. Artikel 31, tweede lid, schrijft de wijze waarop deze omstandigheden zouden moeten worden betrokken niet dwingend voor. Ook wordt hierin niet geregeld dat bij het zich voordoen van een van de omstandigheden een hogere mate van aannemelijkheid zou moeten worden gevraagd van de vreemdeling. De vrijheid om dit leerstuk al dan niet toe te passen wordt ook erkend in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak (zie AbRvS 30 augustus 2013, zaak nr. 201207398/1, r.o. 2.3.).

De huidige wet biedt hiermee ruimte aan de minister om deze wijziging in de motivering van het oordeel over de geloofwaardigheid van het asielverzoek in te voeren. Binnen deze wettelijke kaders heb ik de ruimte genomen om processen in te richten en om maatregelen te nemen om mijn taak naar behoren uit te voeren. Door al per 1 januari 2015 het toetsingskader van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling in te voeren, wordt bewerkstelligd dat, na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, al in de meeste dan dienende beroepszaken besluiten voorliggen waarin de positieve overtuigingskracht niet aan de vreemdeling is tegengeworpen. Voorts is het positief voor de medewerkers van de IND die zich na de implementatie van de Richtlijn geconfronteerd zullen zien met aanzienlijke wijzigingen. Op deze wijze worden zij geleidelijk en in een tijdig stadium meegenomen in de komende veranderingen.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering in kan gaan op de vragen van VWN omtrent de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling en vragen of de positieve overtuigingskrachttoets onverminderd doorgang zal vinden nu de gronden waarop een aanvraag kennelijk ongegrond kan worden verklaard erg ruim zijn geformuleerd.

In paragraaf 5.4 van de memorie van toelichting is reeds ingegaan op de vragen van VWN. Zoals ik hierboven reeds heb aangegeven, verwacht ik niet dat de gronden voor kennelijke ongegrondheid de plaats in zullen nemen van de positieve overtuigingskracht-toets. De kennelijke ongegrondheid is in beginsel een eindoordeel over de asielaanvraag, waarbij de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling reeds heeft plaatsgevonden.

3.1.2 Volledig en ex nunc onderzoek

De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen over het volledig en ex nunc onderzoek.

De tekst van de richtlijn is gebaseerd op de jurisprudentie van het EHRM. Zoals uitgebreid is toegelicht in de memorie van toelichting, werd er in Nederland in de Afdelingsjurisprudentie van uitgegaan dat de taak van het EHRM ruimer is dan de taak van de Nederlandse bestuursrechter. Dit onderscheid dient, gelet op de formulering van de richtlijn, genuanceerd te worden. Er is overwogen of de huidige wettelijke bepalingen in de weg staan aan een volledige en ex nunc beoordeling. Hoewel dit niet het geval is, is er desalniettemin voor

gekozen om hier op wettelijk niveau uitdrukking aan te geven door de tekst van de richtlijn over te nemen. Ook wanneer deze tekst evenwel niet zou zijn opgenomen in Nederlandse wetgeving, zal artikel 46, derde lid, van de Procedurerichtlijn na het verstrijken van de implementatietermijn directe werking hebben en zal de rechtbank hier invulling aan moeten geven. In die zin is het onvermijdelijk dat een volledige en ex nunc beoordeling dient te worden ingevoerd. Wel is in de memorie van toelichting beoogd houvast te bieden aan de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak door een visie neer te leggen op deze wijze van beoordelen.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de te verwachten effecten zijn van het toetsen van de geloofwaardigheidsbeoordeling door de rechtbank en wat de legitimatie is van de invoering van de volledig en ex nunc onderzoek.

Het ligt niet in de lijn der verwachtingen dat minder besluiten stand zullen houden bij rechterlijke toetsing. Het is immers de bedoeling om te anticiperen op de nieuwe wijze van toetsing door de rechtbank. Daarenboven zal ook de minister moeten reageren op komende jurisprudentie. Zo er al sprake zou zijn van een effect op het aantal vernietigingen, dan zal dit naar verwachting van zeer tijdelijke aard zijn. De legitimatie van de invoering van het volledig en ex nunc onderzoek is gelegen in het feit dat deze dwingend volgt uit de Procedurerichtlijn.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts wat de 'centrale rol voor de beoordelende autoriteit' concreet inhoudt.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn moeten de lidstaten voor alle procedures een beslissingsautoriteit aanwijzen die verzoeken naar behoren dient te behandelen overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn. In Nederland is dat de IND. De centrale rol voor de beoordelende autoriteit heb ik in dit verband genoemd om de rol van de rechter af te bakenen. Het GEAS gaat er van uit dat de beoordelende autoriteit een centrale rol vervult in de asielprocedure. Dit kadert reeds de verantwoordelijkheid van de rechtbank in om een zelfstandig oordeel te geven over het asielverzoek. Hierom is nadrukkelijk gekozen voor een toetsende rechter en niet voor een beoordelende rechter.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt geborgd dat het invoeren van een volledige ex nunc toets niet leidt tot een zelfstandig oordeel van de rechter over de geloofwaardigheid en dat er geen sprake zal zijn van een beoordelende rechter in plaats van een toetsende rechter.

De richtlijn schrijft een volledig en ex nunc onderzoek dwingend voor. De ruimte voor nadere invulling door de nationale wetgever is in die zin begrensd, doordat de rechtbank elke invulling zal toetsen op conformiteit met de richtlijn. Het wettelijk borgen dat er geen sprake zal zijn van een beoordelende rechter heeft in dat licht geen toegevoegde waarde. Desalniettemin verwacht ik dat de in de memorie van toelichting en ook hier uitgedragen visie om langs deze weg invulling te geven aan het volledig en ex nunc onderzoek overtuigend is.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre in het kader van het ex nunc onderzoek met dit wetsvoorstel invulling wordt gegeven aan de onderscheiden verantwoordelijkheden van bestuur en rechtspraak en hoe wordt voorkomen dat lagere rechters op de stoel van de minister gaan zitten.

Zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting, is het niet de bedoeling dat de rechtbank onafhankelijk van het bestuurlijk oordeel het asielverzoek beoordeelt. Het is aan de Afdeling bestuursrechtspraak om in hoger beroep te beoordelen of de rechtbank niet op de stoel van de minister is gaan zitten en zijn toetsende bevoegdheden heeft overschreden.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het marginale toetsingskader gehandhaafd blijft en hoe dit wetsvoorstel rekening houdt met het feit dat de rechter, in tegenstelling tot de nationale autoriteiten, niet de mogelijkheid heeft een voorgelegde zaak te vergelijken met zaken die zijn ingewilligd.

Het marginale toetsingskader ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling zal niet in de huidige vorm worden gehandhaafd. Tegelijkertijd is een zekere terughoudendheid door de rechtbank in het toetsen van de afweging van de minister feitelijk vrijwel onvermijdelijk, omdat de minister beschikt over specifieke kennis, meer onderzoeksmiddelen en vergelijkingsmateriaal, ook met betrekking tot inwilligende beschikkingen. Het geloofwaardigheidsoordeel door de minister zal niet langer marginaal getoetst worden, maar feitelijk blijft het oordeel van de minister wel een belangrijk ankerpunt voor de rechtbank.

De vraag van deze leden of het klopt dat in het kader van een ex nunc onderzoek alleen elementen worden betrokken die verband houden met het oorspronkelijke asielmotief beantwoord ik bevestigend.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of er sprake is van een beleidswijziging en of dat niet het risico met zich brengt dat hernieuwde aanvragen worden ingediend.

Er is sprake van een wijziging in de wijze van motiveren, niet een wijziging ten aanzien van de toekenning van internationale bescherming, zoals hierboven ook is aangegeven. Er is dan ook geen sprake van nieuw beleid. Het risico van hernieuwde aanvragen die opnieuw beoordeeld dienen te worden, is hiermee mijns inziens beperkt.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de rechtbank bij de beoordeling van het beroep rekening houdt met feiten en omstandigheden die na het bestreden besluit zijn aangevoerd en wijzigingen van beleid die na het bestreden besluit zijn bekendgemaakt. Deze leden vragen of dit anders is als dit feiten en omstandigheden betreffen die al voor het bestreden besluit aangevoerd hadden kunnen worden.

Deze vraag beantwoord ik ontkennend. Het maakt het geen verschil of de feiten en omstandigheden al voor het bestreden besluit hadden kunnen worden aangevoerd. Dit vloeit voort uit het huidige artikel 83, eerste lid aanhef en onder a, van de Vw 2000, waarin is neergelegd dat de rechtbank bij de beoordeling van het beroep rekening houdt met feiten en omstandigheden die na het bestreden besluit zijn aangevoerd. Uit de memorie van toelichting bij dit artikel (Kamerstukken II 2008/09, 31 994, nr. 3, p. 15) blijkt dat het hierbij niet alleen gaat om feiten en omstandigheden die zich pas na het bestreden besluit hebben voorgedaan en in beroep worden aangevoerd, maar ook om feiten en omstandigheden die zich voor het bestreden besluit hebben voorgedaan, maar eerst in beroep worden aangevoerd. In artikel 83, derde lid, is wel neergelegd dat met deze gegevens geen rekening wordt gehouden voor zover de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. Ook worden nieuwe asielmotieven niet bij de beoordeling van het beroep betrokken. De wijziging van het huidige artikel 83 was gelegen in de wens om de toepassing van deze bepaling te verruimen in het belang van een zorgvuldige

besluitvorming en ter bevordering van een effectieve geschillenbeslechting en daarmee om redenen voor het indienen van tweede of volgende aanvragen te verkleinen. Het huidige wetsvoorstel beoogt geen wijziging van dit uitgangspunt en van hetgeen in artikel 83 van de Vw 2000 is neergelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering dezelfde voordelen ziet als zij ten aanzien van het volledig en ex nunc onderzoek.

De invoering van het volledig en ex nunc onderzoek door de rechtbank vloeit rechtstreeks voort uit de Procedurerichtlijn. De vraag naar de opportuniteit van de invoering hiervan is, met het aannemen van de Procedurerichtlijn, niet langer relevant.

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen met betrekking tot de interpretatie van het volledig en ex nunc onderzoek.

Waar het gaat om de intensiteit van de toetsing van de asielbeschikking hoeft de rechtbank zich niet terughoudend op te stellen. Alle elementen van de beschikking, waaronder het oordeel over de geloofwaardigheid van het asielrelaas en het oordeel over de noodzaak van internationale bescherming, kunnen volledig worden getoetst. Tegelijkertijd is, zoals hierboven ook aangegeven, een zekere terughoudendheid door de rechtbank in het toetsen van de afweging van de minister feitelijk vrijwel onvermijdelijk, omdat de minister beschikt over specifieke kennis, meer onderzoeksmiddelen en vergelijkingsmateriaal, ook met betrekking tot inwilligende beschikkingen. De rechtbank hoeft echter niet ambtshalve alle feiten en beoordelingen van de IND zoals deze zijn opgenomen in het dossier te toetsen. Dit zou ook de taak van de rechter praktisch te zeer belasten en zou weinig zinvol zijn wanneer reeds op grond van de beschikking zelf kan worden geconstateerd dat er sprake is van een zorgvuldige en goed gemotiveerde afwijzing. Alleen wanneer de beschikking daar aanleiding toe geeft zal nader onderzoek noodzakelijk kunnen zijn. In de regel zal naar mijn inschatting slechts wanneer er zeer beperkt nader onderzoek noodzakelijk is, hierin door de rechtbank zelf worden voorzien. In andere gevallen ligt het in de reden om het besluit te vernietigen en het bestuur te verzoeken een nieuw besluit te nemen dat de geconstateerde gebreken ondervangt.

Het volledige en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als de juridische gronden door de rechter vloeit voort uit artikel 46, derde lid, van de richtlijn. Hierin ligt een opdracht aan de rechterlijke macht besloten. Zoals in de memorie van toelichting al aangegeven, is het aan de rechterlijke macht om hieraan invulling te geven, al dan niet op basis van komende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. De wetgever kan hoogstens binnen zekere marges aangeven op welke wijze de rechterlijke macht aan het gestelde in artikel 46 van de richtlijn zou kunnen voldoen. Aan het gestelde in de memorie van toelichting kan ik daarom weinig toevoegen.

Ten aanzien van de terughoudendheid van de rechterlijke toetsing is in de memorie van toelichting reeds aangegeven dat de intensiteit van de rechterlijke toets voor zover deze ziet op de geloofwaardigheidsbeoordeling die door de minister is verricht weliswaar naar verwachting zal toenemen, maar dat nog steeds sprake zal zijn van een toetsing van het door de minister genomen besluit en niet van een (geheel) eigen beoordeling van de geloofwaardigheid door de rechtbank zelf.

De intensiteit van de rechterlijke toets zal naar verwachting mede afhankelijk zijn van de wijze waarop de besluiten van de minister zijn gemotiveerd. Als uit die besluitvorming

afdoende naar voren komt dat de minister het asielrelaas van de vreemdeling indringend heeft onderzocht en de motivering op relevante punten inzichtelijk is, zal naar verwachting van een terughoudende toetsing nog wel degelijk sprake kunnen zijn. Dit is ook zichtbaar in de jurisprudentie van het EHRM. Indien het asielrelaas op nationaal niveau grondig is onderzocht en uitvoerig is gemotiveerd waarom men tot een bepaalde conclusie is gekomen, ziet het EHRM geen aanleiding om zelf de toetsing van de geloofwaardigheid over te doen, maar neemt het dit oordeel over. Zie in dit kader H. en B. t. Verenigd Koninkrijk van 9 april 2013 (JV 2013/397), H.N. t. Zweden van 15 mei 2012 (nr. 30720/09) en Hussein t. Zweden van 13 oktober 2011 (JV 2012/2). Voor zover de nationale autoriteiten tekort zijn geschoten in hun onderzoek dan wel in hun motivering, zal het EHRM minder terughoudend toetsen (zie bijv. M.A. t. Zwitserland van 18 november 2014 (nr. 52589/13)).

Indien de nationale rechter vaststelt dat de minister tekort is geschoten in het onderzoek dan wel de motivering, betekent dit niet dat daarmee de rechter direct een geheel eigen beoordeling van de geloofwaardigheid dient te geven. De rechtbank, heeft anders dan het EHRM, de mogelijkheid om de zaak terug te verwijzen naar de minister om de besluitvorming nogmaals over te doen. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat de rechter een toetsende in plaats van een beoordelende rol heeft.

De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en ChristenUnie vragen de regering of zij bereid is het achterwege blijven van de oorspronkelijk beoogde uitbreiding van de ex nunc toetsing nog eens indringend te bestuderen en de gevolgen van beide keuzes uitgebreid in kaart te brengen.

Het oorspronkelijke ontwerpvoorstel zoals dit in consultatie is gegaan, bevatte het voornemen om de ex nunc-toetsing uit te breiden tot nieuwe asielmotieven. Naar aanleiding van kritische inbreng hierop in consultatie is dit heroverwogen. Het voordeel van deze uitbreiding van de ex nunc-toetsing is weliswaar dat mogelijk vervolgaanvragen op grond van een nieuw asielmotief worden voorkomen, maar hier staat een aantal nadelen tegenover. Allereerst is het voor de rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak praktisch beperkt mogelijk om binnen het kader van een rechterlijke procedure een nieuw asielmotief te beoordelen. Hiervoor zijn immers doorgaans gehoren in aanwezigheid van een tolk e.d. noodzakelijk. Het rechterlijk proces is hier niet op ingericht. Hierdoor is het ook niet altijd in het belang van de vreemdeling, voor wie een zorgvuldige beoordeling van een ander asielmotief wenselijk is. Hierom ben ik, ook na indringende bestudering, niet voornemens om hier een wijziging in aan te brengen.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom ervoor is gekozen de wettelijke toetsing van asielzaken in beroep aan te passen en vragen of intensivering van het onderzoek niet mogelijk was binnen de bestaande wettelijke kaders.

In de voorbereiding van het wetsvoorstel is overwogen of wetswijziging noodzakelijk is voor de invoering van het volledig en ex nunc onderzoek bij de rechtbank. Op zichzelf staat de huidige wetgeving niet in de weg aan uitvoering van deze bepaling door de rechtbanken zelf. De marginale toetsing van elementen van de asielbeschikking vloeit voort uit de verhouding tussen bestuur en rechtspraak en is tot ontwikkeling gekomen in een wisselwerking tussen de beslispraktijk en de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak en steeds gedragen in de wetgeving en de uitvoeringspraktijk. Teneinde sturing te geven aan de invulling van het begrip 'volledig en ex nunc onderzoek' wordt voorgesteld om hier in de Vw 2000 een bepaling

voor op te nemen en is in memorie van toelichting uitgebreid ingegaan op verschillende aspecten hiervan.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering een overzicht kan verstrekken waarin is opgenomen of en zo ja, op welke wijze de EU-lidstaten werk maken van het intensiveren van dit onderzoek en of en zo ja op welke wijze deze EU-lidstaten de bijbehorende wettelijke vormgeving van de toetsing in eerste aanleg van de asielgrievens hebben ingericht en/of voornemens zijn te regelen in het kader van de implementatie van de betreffende procedurerichtlijn.

Ik heb bij de lidstaten hierover informatie opgevraagd, maar op dit moment kan ik hier geen overzicht van verstrekken.

Graag vernemen deze leden een reactie van de regering op de zinsnede in de memorie van toelichting dat het voor een belangrijk deel de Afdeling bestuursrechtspraak zal zijn die in haar toekomstige jurisprudentie de precieze richtlijnen zal geven voor de rechterlijke toetsing en het ex nunc onderzoek dat daar deel van zal uitmaken. Deze zinsnede suggereert, zo stellen zij, dat de inhoud en niet de intensivering van toetsing door de rechtbank wel degelijk verandert ten aanzien van de wijze waarop dat thans het geval is.

De inhoud van de toetsing door de rechtbank is mijns inziens onlosmakelijk verbonden met de intensiteit van de toetsing. Ik ben het dan ook eens met deze leden wanneer zij constateren dat de inhoud van de toetsing zal wijzigen.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich met de nu in het wetsvoorstel opgenomen formulering niet aan de indruk onttrekken dat de regering beoogt de rechter in eerste aanleg het werk van het bestuursorgaan volledig over te laten doen en vragen hierop een reactie van de regering.

De formulering van het voorgestelde artikel 83a is identiek aan de formulering van de Procedurerichtlijn. Er is, na een alternatieve formulering in consultatie, gekozen om deze formulering letterlijk over te nemen. Een andere formulering heeft als nadeel dat er een uitgebreide discussie in de jurisprudentie kan ontstaan over de vraag of de formulering in de Nederlandse wetgeving volledig overeenkomt met de formulering in de richtlijn of niet. Bovendien zullen Nederlandse rechters elke afwijkende nationale bepaling richtlijnconform uitleggen. In de memorie van toelichting is echter aangegeven dat zeker niet beoogd wordt om de rechter in eerste aanleg het werk van het bestuursorgaan volledig over te laten doen. De rechtbank is hier niet op toegerust, heeft niet dezelfde expertise ter beschikking en ziet slechts een specifieke selectie van alle asielverzoeken.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat de risico's zijn ten aanzien van een geloofwaardig en consequent asielbeleid als de rechter volgens bovenstaande formulering de werkzaamheden van de IND opnieuw gaat uitvoeren. Zij vragen of er specifieke richtlijnen komen voor de rechtbanken teneinde verschillen te voorkomen en de taken en verantwoordelijkheden van de Afdeling bestuursrechtspraak in hoger beroep niet nodeloos te verzwaren.

Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting wordt het nadrukkelijk niet beoogd om rechtbanken zelfstandig onderzoek te laten doen naar de asielgronden zelf. De beschikking en het dossier van de minister blijven het uitgangspunt voor de toetsende rechter.

Uiteraard zal, evenals nu, beleid gelden op velerlei specifieke omstandigheden die spelen bij het beoordelen van asielaanvragen. Het opstellen van richtlijnen voor rechtbanken is gelet op de scheiding der machten niet mogelijk en bovendien van geringe betekenis. Rechtbanken zijn gebonden aan het positieve recht en zullen zich gebonden achten aan wetgeving, beleid en aan jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Het is niet uit te sluiten dat er gedurende een overgangstermijn sprake zal zijn van een grotere diversiteit in de beoordeling van beroepen door de rechtbanken. De verwachting is echter dat hierover snel nieuwe vaste jurisprudentielijnen zullen uitkristalliseren.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de mening deelt dat de rechter te veel op de stoel van de minister gaat zitten en vragen of de regering de zorgen deelt over vertraging van de procesgang en overbelasting van de rechtspraak.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de volledige en ex nunc beoordeling vorm dient te krijgen binnen de huidige verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuur en rechterlijke macht. De rechter blijft een toetsende rol houden ten opzichte van de minister. Het is hierbij nadrukkelijk niet de bedoeling dat de rechter op de stoel van de minister gaat zitten. De invoering van een volledig en ex nunc onderzoek leidt echter wel tot een wijziging in de intensiteit van toetsing. Waar er voorheen op bepaalde elementen marginaal werd getoetst door de rechtbank, zoals ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling, zal in de toekomst minder terughoudend worden getoetst.

De zorgen over de snelheid van de procesgang en de belasting van de rechtspraak zijn zeker ook zorgen van de regering. Mede hierom heb ik termijnen opgenomen voor afdoening van beroep na de algemene asielpcedure in de wet en heeft de belasting van de rechtbanken en de doorlooptijden mijn voortdurende aandacht.

De leden van de D66-fractie stellen dat door communicatiestoringen het de vreemdeling lang niet altijd duidelijk is wat er van hem verlangd wordt en achten het om deze reden van belang een wettelijke bepaling op te nemen waarbij deze 'bewijsvoorlichtingsplicht' wordt vastgelegd.

Hoewel ik hier niet op voorhand afwijzend tegenover sta, zie ik op dit moment geen noodzaak om dit vast te leggen in de Vw 2000.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre deze richtlijn daadwerkelijk verplicht tot een intenser toetsing dan de volledige toets van feiten en juridische gronden en de toets of de minister in redelijkheid tot het genomen besluit heeft kunnen komen.

Het volledig en ex nunc onderzoek door de rechtbanken vloeit rechtstreeks voort uit de richtlijn. Artikel 46, derde lid, bepaalt dat de lidstaten, teneinde te voldoen aan het vereiste dat zij ervoor moeten zorgen dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat, ervoor moeten zorgen dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming. In de toelichting bij het voorstel van de Commissie (COM 2009 (554)) wordt aangegeven dat het is gebaseerd op vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en het EHRM.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of de regering concreter inzichtelijk kan maken op welke punten dit kader afwijkt van de huidige toetsing van de geloofwaardigheid, waarbij de rechter ook geen beoordelende maar een toetsende rol heeft en in hoeverre sprake kan zijn van een diepgravend onderzoek naar de geloofwaardigheid indien de rechter geen eigen beoordeling van de geloofwaardigheid kan verrichten.

Zoals hierboven is aangegeven, zal de rechtbank op verschillende elementen, waaronder de geloofwaardigheidsbeoordeling, niet langer marginaal hoeven toetsen. Tegelijkertijd is er, zoals ook in de toelichting is aangegeven, binnen de bestaande opvattingen van de scheiding der machten en de praktische grenzen van het proces bij de rechtbank, geen plaats voor een beoordelende rechter, die zelf alle elementen van het asielverzoek onderzoekt. Ik verwacht bij de rechtbank een kritische toetsing van het oordeel van de IND over de geloofwaardigheid van het asielrelaas, die verder gaat dan een marginale toetsing maar geen zelfstandig onderzoek naar de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Het ligt dus niet in de lijn der verwachting dat een uitgebreid gehoor moet worden verricht. Wel kunnen alle elementen van het geloofwaardigheidsoordeel van de IND kritisch bevraagd worden door de rechtbank en hoeft de rechtbank hier niet marginaal te toetsen. Naar mijn oordeel is dit, ook gegeven de nieuwe wijze van motiveren van het oordeel over de geloofwaardigheid, goed mogelijk.

Beoordeling in hoger beroep

De leden van de CDA-fractie vragen of vanuit rechtsstatelijk perspectief de voorgestelde bepaling van artikel 83a van de Vw 2000 wenselijk is voor de Afdeling bestuursrechtspraak. Zij wijzen erop dat door de Afdeling bestuursrechtspraak wordt aangegeven dat haar toezichtfunctie op de rechtseenheid verandert: “Het is dan niet meer de Staatssecretaris die bewaakt dat de eenheid in de uitvoeringspraktijk wordt bewaakt; een deel van die taak verschuift naar de rechtbanken en daarmee naar de Afdeling als hoger beroepsrechter.” Zij vragen hierop een reactie van de regering.

De door de leden aangehaalde zinsnede dient te worden gelezen in de context van de gehele paragraaf. Doordat rechtbanken minder marginaal zullen toetsen ten aanzien elementen die thans marginaal getoetst worden, zal de Afdeling bestuursrechtspraak in hoger beroep onvermijdelijk geconfronteerd worden met een grotere diversiteit aan opvattingen onder rechtbanken ten aanzien van deze elementen, waarover zij een uitspraak zal moeten doen op basis van de aangedragen grieven.

Ook thans is het overigens zo dat het materiële asielrecht, binnen de grenzen van het internationale recht, voor een belangrijk deel in beleid en jurisprudentie is vormgegeven. De huidige Vw 2000 bevat slechts de algemene normen van het asielrecht. De inhoudelijke diversiteit en veranderlijkheid van het asielrecht lenen zich niet voor codificatie op het niveau van wet. Er is sprake van een voortdurende wisselwerking tussen (mondiale) ontwikkelingen, ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk en de jurisprudentie. Dit laat onverlet dat de bewindspersoon verantwoording verschuldigd is aan het parlement en dat het parlement hem of haar ter verantwoording kan roepen over de uitvoering van het asielrecht.

3.1.3 Schorsende werking

i. Schorsende werking van beroep in eerste aanleg

De leden van de D66-fractie willen graag van de regering weten wat bedoeld wordt met de opmerking “de vreemdeling mag het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening doorgaans afwachten” Wanneer is dit wel het geval en wanneer niet?

Artikel 46, vijfde lid, van de Procedurerichtlijn bepaalt dat het instellen van beroep in beginsel tot gevolg heeft dat de vreemdeling de uitkomst van de beroepsprocedure in de lidstaat mag afwachten. In het zesde lid is bepaald dat in een aantal gevallen, zoals wanneer de aanvraag kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk is, een beroepschrift geen schorsende werking heeft. In dat geval is een rechterlijke instantie bevoegd om uitspraak te doen over de vraag of de verzoeker op het grondgebied van de lidstaat mag blijven. In Nederland is dit de procedure om een voorlopige voorziening. Het achtste lid bepaalt dat de verzoeker gedurende deze procedure om een voorlopige voorziening op het grondgebied van de lidstaat mag verblijven. In dat geval bestaat er ook een recht op opvang.

De lidstaten kunnen op grond van artikel 41 van de richtlijn echter een uitzondering maken op het recht om op het grondgebied te blijven, wanneer een persoon, kort gezegd, een herhaalde aanvraag indient die niet-ontvankelijk wordt verklaard, of indien hij een derde of volgende aanvraag indient nadat een eerdere herhaalde aanvraag niet-ontvankelijk is verklaard. In dat geval kunnen de lidstaten bepalen dat ook een verzoek om een voorlopige voorziening geen recht om op het grondgebied van de lidstaat te blijven oplevert (artikel 41, tweede lid, onder c, van de richtlijn)..

ii. Termijn voor beslissing van rechtbanken

De leden van de VVD-fractie vragen of de Afdeling bestuursrechtspraak ook gebonden is aan wettelijke termijnen voor afdoening.

Voor de behandeling van het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak geldt volgens het huidige artikel 89, tweede lid, van de Vw 2000 een termijn van 23 weken. Het wetsvoorstel bevat geen voorstel om dit te wijzigen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar haar overwegingen die er in eerste instantie toe hebben geleid dat werd gekozen voor een algemene wettelijke termijn van vier weken waarbinnen de rechtbank uitspraak zou moeten doen en op welke wijze de andere EU-lidstaten de Procedurerichtlijn implementeren ten aanzien van de mogelijkheid om een (maximale) wettelijke termijn in te stellen.

In eerste instantie was gekozen voor een termijn van vier weken met het oog op het belang van de vreemdeling, die gebaat is bij definitieve duidelijkheid over zijn asielaanvraag, maar ook in het algemeen belang, omdat het onwenselijk is dat er langdurig onduidelijkheid bestaat over het toekomstperspectief van de vreemdeling. De termijn van vier weken komt overeen met de huidige termijn in de praktijk zoals deze wordt gehanteerd in AA-zaken. Omdat het stellen van een termijn voor een rechterlijke uitspraak niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid van de beoordeling, werd tevens voorzien in een mogelijkheid tot verlenging van twaalf weken indien er sprake was van juridische of feitelijke complexiteit.

De mogelijkheid om een termijn vast te leggen voor de rechterlijke instantie is neergelegd in artikel 46, tiende lid, van de richtlijn. Deze mogelijkheid bestaat overigens ook al onder de thans geldende richtlijn 2005/85/EG (artikel 39, vierde lid). In haar oorspronkelijke herzieningsvoorstel van 2009 stelde de Commissie voor om deze bepaling imperatief te

maken. Verschillende landen (met name Duitsland) hadden hier echter bezwaren tegen. In het voorstel van 2011 was de tekst weer conform de bestaande richtlijn. Gezien deze voorgeschiedenis is te verwachten dat niet alle lidstaten gebruik zullen maken van de mogelijkheid om wettelijke termijnen te stellen. Anderzijds is het ook mogelijk dat andere lidstaten deze mogelijkheid al kenden op basis van de nu geldende richtlijn.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de stellingname dat de gekozen wettelijke maximale termijn de mogelijkheid biedt vast te houden aan dezelfde doorloopsnelheid, zich verhoudt tot de verwachting vanuit de rechtspraak dat de doorloopsnelheid zal toenemen als gevolg van onderhavig wetsvoorstel en het gegeven dat overschrijding van de termijn niet aan een sanctie is gebonden. Welke prikkel bestaat er dan voor een voortvarende zaaksbehandeling?

Zoals uiteen is gezet in de memorie van toelichting, is het formeel stellen van een maximale termijn naar het oordeel van de regering noodzakelijk geworden, nu er onder de nieuwe systematiek inzake schorsende werking niet langer sprake kan zijn van het automatisch onthouden van schorsende werking na afwijzing in de algemene asielprocedure. Hiermee komt ook de prikkel om het beroep voortvarend te behandelen wegens spoedeisend belang van het beroep te vervallen.

Het overschrijden van de termijn is niet aan een sanctie gebonden omdat dit zou kunnen leiden tot onredelijke uitkomsten of een averechtse effect zou kunnen hebben. Ik verwacht echter wel dat er een 'prikkel' zal zijn om de zaken binnen de gestelde termijn te behandelen, omdat de rechtbanken zich intrinsiek gebonden zullen voelen aan hun verplichting om hun taak overeenkomstig de wet te verrichten.

3.1.5. Medisch onderzoek

De leden van de fracties van de VVD, PvdA, SP, D66 en ChristenUnie-fractie hebben enkele vragen gesteld over de uitleg en de implementatie van 18 van de Procedurerichtlijn inzake medisch steunbewijs. Hieronder beantwoord ik deze vragen gezamenlijk in onderlinge samenhang.

Artikel 18 van de richtlijn verplicht de lidstaten een medisch onderzoek te (laten) verrichten wanneer de beslissingsautoriteit (in Nederland: de IND) dit voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming relevant acht en mits de verzoeker daarmee instemt. Deze bepaling is nieuw ten opzichte van Richtlijn 2005/85/EG. De IND zal daardoor in bepaalde gevallen op eigen initiatief onderzoek moeten laten verrichten naar medische klachten en/of littekens. Ook moet de IND vreemdelingen, in de gevallen waarin dergelijk onderzoek niet relevant wordt geacht, inlichten over de mogelijkheid om op eigen gelegenheid en eigen kosten dergelijk onderzoek te laten doen. De IND dient het resultaat van het medisch onderzoek naar steunbewijs te beoordelen samen met de andere elementen van het asielrelaas. De ingangsdatum van deze wijzigingen is voorzien op dezelfde datum als die van het wetsvoorstel.

Een medisch onderzoek in de zin van artikel 18 van de Procedurerichtlijn wordt in de huidige situatie niet door de IND opgestart. Momenteel worden medisch onderzoeken verricht op initiatief van de vreemdeling en/of diens gemachtigde. De afgelopen jaren zijn de meeste door de vreemdeling geïnitieerde medische onderzoeken uitgevoerd door het instituut voor

Mensenrechten en Medisch Onderzoek (iMMO). Uit de jaarverslagen van iMMO¹ valt op te maken dat er in het jaar 2012 in totaal 210 aanvragen zijn binnengekomen bij iMMO, waarvan 148 aanvragen medisch inhoudelijk waren beoordeeld. In het jaar 2013 heeft iMMO 203 aanvragen ontvangen, waarvan 115 in behandeling zijn genomen².

Een regeling op het niveau van formele wet is niet noodzakelijk, omdat het hier in wezen gaat om een stap in de geloofwaardigheidsbeoordeling van het asielrelaas, zoals ook taalanalyse en leeftijdsonderzoek dat kunnen zijn. Dit valt binnen de wettelijke grondslag van artikel 37, eerste lid, onder b, van de Vw 2000, op grond waarvan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent de wijze waarop het onderzoek naar de aanvraag wordt ingericht. Ook andere elementen van de beoordeling, zoals het horen van de vreemdeling, zijn uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000). Het is naar mijn mening niet wenselijk om dergelijke onderzoeksmethoden op het niveau van een formele wet te regelen. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting zal wel een regeling in het Vb 2000 volgen.

Medisch onderzoek kan relevant zijn als het asielrelaas op zichzelf niet volstrekt ongeloofwaardig is en een medisch onderzoek kan bijdragen aan de beoordeling van de geloofwaardigheid van gebeurtenissen uit het verleden die erop wijzen dat de vreemdeling bij terugkeer zal worden vervolgd of een reëel risico zal lopen op schending van artikel 3 van het EVRM. Indien de vreemdeling heeft gesteld dat hij of zij fysieke of psychische sporen heeft van, bijvoorbeeld, een foltering of mishandeling, kan het rapport van een medisch onderzoek een indicator zijn voor het al dan niet geloofwaardig achten van het asielrelaas.

In beginsel zal medisch steunbewijs in ieder geval niet relevant zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag wanneer er sprake is van:

- een aanvraag die voor inwilliging in aanmerking komt;
- een aanvraag waarvoor een beoordeling van de asielmotieven niet relevant is, zoals Dublin-zaken en niet-ontvankelijke aanvragen;
- een aanvraag die in verband met harde contra-indicaties kan worden afgewezen; of
- een aanvraag waarbij niet wordt getwijfeld aan de geloofwaardigheid van het relaas, maar waarbij het relaas onvoldoende zwaarwegend is om voor toelating in aanmerking te komen.

Er zal niet worden vastgelegd dat, als de verzoeker een begin van bewijs levert, de beslissingsautoriteit een medische rapportage moet (laten) opstellen. Artikel 18, eerste lid, van de Procedurerichtlijn verplicht tot een medisch onderzoek naar steunbewijs “wanneer de beslissingsautoriteit dit voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming [...] relevant acht”. Dit laat ruimte om niet in alle gevallen waarin een vreemdeling stelt medische klachten en/of littekens te hebben die verband houden met het asielrelaas en ter zake een begin van bewijs levert, daadwerkelijk medisch onderzoek hiernaar uit te voeren. De IND heeft hierin een eigen afweging te maken.

De methodiek van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling brengt met zich dat eerst zal worden beoordeeld in hoeverre het asielrelaas geloofwaardig moet worden geacht. Naar verwachting zal met name in zaken waarin de vraag opkomt of 'het voordeel van de twijfel' moet worden verleend, de vraag spelen of een medisch onderzoek moet worden uitgevoerd.

¹ <http://www.stichtingimmo.nl/wp-content/uploads/2012/02/Jaarverslag-2012-iMMO.pdf>

² <http://www.stichtingimmo.nl/wp-content/uploads/2014/06/Jaarverslag-2013-iMMO.pdf>

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het ACVZ-advies “Sporen uit het verleden” (Kamerstukken II, 2014/15, 19 637, nr. 1903), laten de uitkomsten van medisch onderzoek zich moeilijk vertalen in kant en klare richtlijnen. Het stellen van algemene regels inzake de bewijswaarde van medisch steunbewijs op niveau van het Vb 2000 acht het kabinet dan ook niet mogelijk. Het medisch steunbewijs zal door de IND altijd in de context van alle informatie van het asielrelaas en alle overige informatie, bijvoorbeeld informatie over het land van herkomst moeten worden beoordeeld. Medisch steunbewijs kan een zeer sterke indicatie zijn voor vervolging in het verleden en kan daarmee een aanwijzing zijn voor gegronde vrees voor vervolging of voor reëel risico op schending van artikel 3 van het EVRM in de toekomst. Hierbij zij opgemerkt dat medisch onderzoek geen volledig uitsluitsel kan geven over de causale relatie tussen de waargenomen medische verschijnselen en de door de vreemdeling gestelde vervolging. Met een medisch rapport over bijvoorbeeld fysieke sporen van vroegere vervolging of schending van artikel 3 EVRM is immers nog niet gegeven dat de door de vreemdeling aangegeven context waarin de sporen zijn ontstaan ook geloofwaardig moet worden geacht. Andersom geldt ook dat als het relaas geloofwaardig wordt geacht zonder medisch onderzoek, er geen onderzoek zal worden aangevraagd nu dit verder niet relevant is voor de beoordeling.

Indien uit gekwalificeerd medisch onderzoek blijkt dat er sprake is van een vermoedelijk sterke causaliteit tussen de fysieke sporen en de gestelde wijze van ontstaan, dient de IND in geval van een afwijzende beschikking nadrukkelijk in te gaan op de bevindingen in de rapportage in relatie tot het asielrelaas. Hierbij geldt wel dat de uitkomsten van het medisch onderzoek waarin medisch steunbewijs wordt gegeven voor bijvoorbeeld het feit dat iemand is mishandeld, niet onder alle omstandigheden een sterke aanwijzing vormen voor een aannemelijk asielrelaas, met name niet indien de aanleiding voor de mishandeling ongeloofwaardig is bevonden en de betreffende vreemdeling dit deel van zijn relaas niet kan staven (Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 augustus 2014 in zaak nr. 201209148/1).

In deze kabinetsreactie ben ik ook ingegaan op de aanbeveling van de ACVZ om de opdracht van MediFirst uit te breiden naar aanwijzingen voor marteling, verkrachting of andere vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld. Ik heb daarin aangegeven dat ik deze aanbeveling niet opvolg, omdat dit onderzoek plaatsvindt in de rust- en voorbereidingstijd van de vreemdeling. In de rust- en voorbereidingsperiode wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld om tot rust te komen en niet belast met de noodzaak te verklaren over zijn vluchtmotieven. Onderzoek naar medisch steunbewijs kan echter niet los worden gezien van het asielrelaas en kan dus in beginsel niet worden verricht voordat de vreemdeling over zijn asielmotieven is gehoord.. Daarenboven is het voorafgaand aan de asielprocedure niet in te schatten of een onderzoek naar medisch steunbewijs relevant kan zijn voor de uiteindelijke beoordeling van het asielverzoek.

Overigens wordt in het onderzoek tijdens de rust- en voorbereidingstermijn wel op feitelijke wijze – dus zonder in het asielrelaas te treden – genoteerd of er sprake is van littekens, lichamelijke en/of psychische klachten. Wanneer uit het medisch advies «horen en beslissen» blijkt dat hiervan sprake is, is dat voor de hoornedewerker een signaal om hierover vragen te stellen tijdens het gehoor. Dat laat onverlet dat een medewerker ook zonder dat dit is vermeld in een het MediFirst-advies alert zal moeten zijn op het bestaan van klachten en daar in voorkomend geval ook actief naar zal moeten vragen.

De kosten zullen grotendeels worden bepaald door het aantal onderzoeken, de duur van het onderzoek en de kostprijs van de onderzoeken. Ten aanzien van de aantallen is in het kader van de EAUT uitgegaan van 200 tot 250 onderzoeken per jaar, destijds gebaseerd op een verwachte jaarlijkse instroom van 17.000 asielzoekers. De voorlopige inschatting hierbij was dat de kosten maximaal 1.250.000 euro per jaar zullen bedragen. Gelet op de gaandeweg het jaar 2014 gewijzigde instroom, is er een gereede kans dat het aantal onderzoeken vanaf juli 2015 hoger zal liggen. Verder heeft een door de IND uitgevoerde marktverkenning opgeleverd dat de prijzen van het onderzoek sterk uiteen kunnen lopen. Die variatie wordt verklaard door het grote verschil in mogelijke aanbieders en hun organisatiestructuur, de uiteenlopende soorten tariefberekeningen (vaste tarieven versus uurtarieven, waarbij uurtarieven ook weer kunnen wisselen afhankelijk van de vraag welke professional wordt ingezet) en de onzekerheid die er bestaat rondom de onderzoeksduur. Voor wat betreft deze laatste geldt bijvoorbeeld dat het onderzoek van een litteken minder tijd zal vragen dan een zaak waarin littekens in combinatie met ernstige psychische stoornissen en hetero-anamnese aan de orde zijn. Ten aanzien van de kosten van dit medisch onderzoek, kan verder nog worden opgemerkt dat aan een eventueel langer verblijf in de opvang ook kosten verbonden zijn. In paragraaf 4.1 wordt hier nader op ingegaan. De IND verwacht dat in de komende periode meer duidelijk zal worden omtrent de kosten en de uitvoerder van het onderzoek.

3.2. Implementatie van de Opvangrichtlijn

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe de nieuwe bepalingen over vreemdelingenbewaring voor asielzoekers zich verhouden tot de huidige praktijk van bewaring voor deze groep vreemdelingen.

De huidige wetgeving en praktijk gaan uit van één algemene grondslag voor inbewaringstelling van asielzoekers in het belang van de openbare orde of nationale veiligheid, met het oog op uitzetting (artikel 59, eerste lid, onderdeel b, van de Vw 2000). De Opvangrichtlijn gaat uit van verschillende gronden op grond waarvan bewaring mag worden opgelegd. Deze gronden voor inbewaringstelling van asielzoekers dienen op grond van artikel 8, derde lid, te worden opgenomen in nationale wetgeving. Formeel zal er dus sprake zijn van andere grondslagen voor inbewaringstelling.

Naar het oordeel van de regering dienen de gronden voor bewaring, zoals deze zijn opgenomen in de Opvangrichtlijn en het wetsvoorstel, uitgelegd te worden in het licht van artikel 5, eerste lid, onderdeel f, van het EVRM. Dit artikel is nu reeds maatgevend voor toepassing van een bewaringsmaatregel op een asielzoeker. De verwachting is dat er materieel sprake is van een grote mate van continuïteit bij de inbewaringstelling van asielzoekers. In beginsel worden asielzoekers niet in bewaring gesteld gedurende de asielprocedure. Alleen wanneer er sprake is van een specifieke reden om de asielzoeker in bewaring te stellen en minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden ingezet, zal een bewaringsmaatregel worden opgelegd.

Daarnaast willen de leden van de PvdA-fractie weten of de Procedurerichtlijn, die een volledig en ex nunc onderzoek vraagt, zich ook uitstrekt tot de vreemdelingenbewaring.

Het volledig en ex nunc onderzoek in het kader van de Procedurerichtlijn beperkt zich formeel tot de feitelijke en juridische gronden van het asielverzoek en heeft derhalve geen betrekking op vreemdelingenbewaring. Anders dan in de toetsing van onderdelen van de

asielbeschikking zoals de geloofwaardigheidsafweging, is er evenwel bij de inbewaringstelling geen sprake van een marginale toetsing. Inbewaringstelling van vreemdelingen wordt door de rechtbanken vol getoetst, in lijn met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU.³ In het wetsvoorstel is, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering, het voorstel opgenomen tot het schrappen van de zinsnede 'in redelijkheid' in artikel 94, zesde lid (nieuw). Hiermee wordt ook de indruk weggenomen dat er sprake zou zijn van een terughoudende toetsing en wordt de wettekst beter in overeenstemming gebracht met de staande jurisprudentie. Er wordt met dit voorstel geen wijziging beoogd van de bestaande toetsing in rechte van de inbewaringstelling. De rechter toetst immers reeds volledig of alle relevante belangen door het bestuursorgaan zijn gewogen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat ingevolge artikel 17, eerste lid, van de Opvangrichtlijn de EU-lidstaten ervoor moeten zorgen dat voor asielzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn vanaf het moment dat zij hun asielverzoek indienen en hoe de regering de definitie leest van 'materiële opvangvoorzieningen' in artikel 2g van de Opvangrichtlijn.

Artikel 2, onderdeel g van de Opvangrichtlijn bevat een definitie van wat er kan worden verstaan onder materiële opvangvoorzieningen. Dit omvat "de opvangvoorzieningen met inbegrip van huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of een combinatie van deze drie, alsmede een dagvergoeding". Deze definitie is een zogenaamde alternatieve opsomming: de verschillende vormen van opvang, opvang in natura zowel als opvang in de vorm van een dagvergoeding, vallen onder het begrip 'materiële opvangvoorzieningen'. Artikel 17, eerste lid, verplicht ertoe dat op het moment van indiening van het verzoek om internationale bescherming voor verzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn. Op dit punt deel ik de mening van deze leden. Dit betekent dat een van de vormen van opvang op het moment van indiening van het asielverzoek beschikbaar moet zijn. Nederland voldoet hieraan door opvangvoorzieningen in natura en in de vorm van uitkeringen aan te bieden. De definitiebepaling strekt er niet toe dat er in alle gevallen een geldelijke uitkering moet worden verstrekt aan de asielzoeker.

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over de artikelen 20, vijfde lid, 21 en 22 van de Opvangrichtlijn.

De leden van de SP-fractie stellen terecht dat artikel 20, vijfde lid, van de Opvangrichtlijn voorschrijft dat beslissingen tot intrekking of beperking van opvangvoorzieningen worden genomen op grond van de specifieke situatie van de betrokken asielzoeker, met name als het gaat om kwetsbare personen, en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

Uitgangspunt is een waardige levensstandaard voor alle asielzoekers. Dat kan betekenen dat opvang wordt verleend aan een asielzoeker die nog in de opvang verblijft en kenbaar maakt een opvolgende aanvraag te zullen indienen, ook als de AA nog niet is gestart. Indien de termijn voor vrijwillig vertrek is verlopen kan de uitgeprocedeerde asielzoeker in de vrijheidsbeperkende locatie aan zijn vertrek werken. In geval een vreemdeling vanuit de vrijheidsbeperkende locatie een opvolgende asielaanvraag indient, kan het onderdak aldaar gecontinueerd worden totdat hij zijn aanvraag daadwerkelijk heeft ingediend en hij wordt geplaatst in de centrale opvang.

³ Arrest van het Hof van Justitie van de EU van 5 juni 2014, zaak C-146/14 PPU, Mahdi, ECLI:EU:C:2014:1320, punt 64.

De IND maakt na ontvangst van de schriftelijke kennisgeving van de wens tot het indienen van een opvolgende asielaanvraag, een afspraak met de asielzoeker voor het daadwerkelijke indienen van de aanvraag. Vanaf de dag daaraan voorafgaand wordt de asielzoeker centrale opvang geboden op basis van de opvolgende aanvraag. De periode van uiterlijk enkele weken tussen de schriftelijke melding en de daadwerkelijke indiening van de opvolgende aanvraag is noodzakelijk vanuit het oogpunt van planning en beheersbaarheid.

In paragraaf 3.1.3. onder i, hiervoor, heb ik reeds geschetst in welke gevallen het recht bestaat om op het grondgebied te blijven tijdens de beroepsprocedure.

De verplichting om steeds rekening te houden met de bijzondere opvangbehoeften van kwetsbare personen zal, anders dan de leden van deze fractie lijken te veronderstellen, in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (Rva 2005) worden neergelegd. Het uitgangspunt daarbij is dat het COA flexibiliteit behoudt om op de specifieke situatie van de individuele kwetsbare asielzoeker in te kunnen spelen indien die noopt tot bijzondere opvangvoorzieningen. Omdat minderjarigen kwetsbare personen zijn geldt dit evenzeer voor minderjarigen. Er zal door het COA naar aanleiding van die verplichting steeds beoordeeld moeten worden of de voorzieningen aansluiten bij de bijzondere behoeften van het minderjarige kind. Op grond van artikel 3 van het IVRK is het COA gehouden om het belang van het kind daarbij voorop te stellen. De meer concrete verplichtingen in het kader van opvang die zijn neergelegd in artikel 23 van de Opvangrichtlijn zullen worden uitgewerkt in de Rva 2005.

3.2.1. Grensprocedure en grensdetentie

Schets van de grensprocedure

De leden van VVD-fractie merken terecht op dat indien is vastgesteld dat niet de mogelijkheid bestaat om de aanvraag niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijk te verklaren of als kennelijk ongegrond af te wijzen, er geen ruimte is voor (voortzetting van de) grensdetentie. De aanvraag kan dan immers niet in de grensprocedure worden afgedaan.

Op de vraag van deze leden of dit anders is als de identiteit van de vreemdeling niet bekend is en niet kan worden vastgesteld of iemand een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde, antwoord ik dat het uitgangspunt zal zijn dat een asielaanvraag binnen de grensprocedure zal worden afgedaan als de vreemdeling omtrent zijn identiteit of nationaliteit valse informatie of documenten heeft verstrekt of hij waarschijnlijk, te kwader trouw een identiteitsbewijs of reisdocument dat ertoe kon bijdragen zijn identiteit vast te stellen heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan. In dat geval kan het asielverzoek immers als kennelijk ongegrond worden afgewezen. Ik ben van oordeel dat een vreemdeling die volledig gedocumenteerd een reis aanvangt en niet aannemelijk kan maken te zijn gedwongen zijn paspoort af te staan, maar dit zoek maakt of stelt te hebben ingeleverd bij een derde die hem behulpzaam zou zijn geweest bij de reis, in beginsel te kwader trouw handelt. In paragraaf 3.1.1., onder iii, ben ik in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie reeds ingegaan op dit begrip. Indien het relaas van de vreemdeling ook overigens geen aanleiding geeft om tot verblijfsaanvaarding over te gaan, zal de aanvraag van een vreemdeling van wie de identiteit niet kon worden vastgesteld dus doorgaans binnen de grensprocedure afgedaan kunnen worden. Om als potentieel gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde te worden aangemerkt is meer nodig dan het ontbreken van documenten, denk bijvoorbeeld aan

informatie van veiligheidsdiensten. Die informatie dient wel specifiek betrekking te hebben op een persoon of een herkenbare groep van personen.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of zij correct zien dat de invoering van de grensprocedure in de Nederlandse praktijk tot gevolg zal hebben dat de omvang van de grensdetentie fors zal afnemen, antwoord ik dat de grensprocedure alleen mogelijk zal zijn als asielaanvragen niet in behandeling worden genomen of kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk worden verklaard. De precieze afname in kwantitatieve zin van het aantal vreemdelingen in grensdetentie is echter afhankelijk van de achtergrond van de instroom, en daarom moeilijk te voorspellen.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of het tevens klopt dat asielzoekers nog maximaal vier weken in grensdetentie mogen verblijven als gevolg van dit wetsvoorstel, beantwoord ik bevestigend. De procedurerichtlijn bepaalt deze maximale termijn.

De leden van de PvdA-fractie delen de opvatting van VWN dat beslissingen op de asielaanvraag in de grensprocedure zo snel mogelijk genomen moeten worden. Is dat ook het uitgangspunt van de regering? Op welke wijze biedt zij daarbij meer maatwerk bij de rust- en voorbereidingstermijn in de grensprocedure?

Uitgangspunt in de grensprocedure zal zijn dat voor wat betreft de rust- en voorbereidingstermijn maatwerk zal worden verleend. Waar mogelijk zal de vreemdeling de mogelijkheid geboden worden eerder met de procedure aan te vangen als hij dat wenst. Hierdoor wordt grensdetentie tot een zo kort mogelijke periode beperkt. De beslissing dient zo snel mogelijk te gebeuren, maar er dient uiteraard wel sprake te zijn van een zorgvuldig onderzoek. Hierom wordt aan de grens wel de thans gebruikelijke algemene asielprocedure gevolgd.

De leden van de PvdA-fractie achten het van groot belang dat in de grensprocedure zo snel mogelijk een individuele beoordeling ten aanzien van een asielzoeker plaatsvindt, zodat wordt voorkomen dat een asielzoeker onnodig lang in grensdetentie moet verblijven. Met de leden van de SP-fractie vragen zij of het klopt dat de asielzoeker automatisch wordt gedetineerd als de grensprocedure wordt toegepast, terwijl uit de Opvangrichtlijn volgt dat een individuele beoordeling noodzakelijk is voorafgaande aan de inbewaringstelling, en – als dat het geval is – waarom hiervoor is gekozen. De leden van de D66-fractie wijzen eveneens op het belang van een individuele beoordeling en vragen hoe de voorgestelde procedure zich verhoudt tot het uitgangspunt van *ultimum remedium*. Zijn alternatieven overwogen? Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie en de leden van de D66-fractie welke mogelijkheden de regering ziet om de screening, die sinds kort standaard voor gezinnen met kinderen wordt uitgevoerd, ook standaard toe te passen voor asielzoekers die aan de grens asiel aanvragen.

Anders dan bij een vreemdeling die in het kader van binnenlands vreemdelingtoezicht wordt aangetroffen of de vreemdeling die zijn verblijfsaanspraken niet gehonoreerd ziet, geldt voor vreemdelingen die niet voldoen aan de voorwaarden van binnenkomst dat aan hen de toegang tot het grondgebied wordt geweigerd. Detentie ter voorkoming van illegale binnenkomst kent daarom in artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, van het EVRM een eigen rechtsgrondslag. De individuele beoordeling die plaatsvindt bij het toepassen van de grensprocedure vindt plaats in het licht van het belang van effectieve grensbewaking. De grensprocedure houdt in dat het besluit omtrent de toegangsweigering gedurende ten hoogste vier weken wordt opgeschort. Gedurende die periode dient te worden voorkomen dat de

vreemdeling zich feitelijk toegang tot het grondgebied verschaft. Het voorkomen van illegale binnenkomst zonder de vreemdeling feitelijk te beletten het grondgebied te betreden zijn naar het oordeel van de regering immers contradictoire uitgangspunten.

De Opvangrichtlijn biedt de mogelijkheid tot inbewaringstelling om een beslissing te nemen over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden (artikel 8, derde lid, onderdeel c). De toepassing van de grensprocedure is in alle gevallen gekoppeld aan de maatregel van grensdetentie. Het al dan niet toepassen van de grensprocedure is geen automatisme, maar is gekoppeld aan specifieke voorwaarden. Allereerst dient er sprake te zijn van het niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 5, eerste lid, van de Schengengrenscodes (hierna: de SGC). Daarnaast kan behandeling van het asielverzoek in een grensprocedure alleen indien het asielverzoek niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond wordt verklaard, dan wel indien op grond de Dublinverordening een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Tot slot geldt dat voor enkele bijzonder kwetsbare groepen als gezinnen met minderjarige kinderen, alleenstaande minderjarigen en vreemdelingen van wie aanstonds duidelijk is dat zij dringend medische zorg nodig hebben, steeds zal worden voorzien in alternatieven voor bewaring.

Een vreemdeling die niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied dient niet door het enkele indienen van een asielverzoek alsnog feitelijk toegang tot het grondgebied te kunnen verkrijgen. Het belang van de grensbewaking is naar mijn mening dan ook het best geborgd met het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel. Lichtere middelen, anders dan terugplaatsing in de lounge van de luchthaven, bewerkstelligen immers feitelijke toegang tot het grondgebied, hetgeen nu juist met een toepassing van de grensprocedure wordt beoogd te voorkomen. Alleen onder toepassing van grensdetentie kan de grensbewaking worden gegarandeerd. Hiermee is er nog steeds sprake van een ultimum remedium, bij gebrek aan een alternatief effectief middel. Dit laat uiteraard onverlet dat de ambtenaar belast met de grensbewaking steeds voor ogen dient te houden dat een vreemdeling die aan de grens een aanvraag om toelating als vluchteling doet zich in een kwetsbare positie bevindt. Dit geldt voor iedere asielzoeker. Als uitgangspunt hanteer ik dat op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid aan de vreemdeling dient te worden verschaft over zijn aanspraken op een verblijfsvergunning en dat daarmee zijn detentie zo kort mogelijk moet duren, zonder dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid van de besluitvorming.

Uitbreiding van de huidige screening tot een vorm van preliminaire beoordeling van de asielaanspraken acht ik evenwel niet wenselijk. Dit zou in strijd komen met de beoogde zorgvuldige besluitvorming. Ook voor gedocumenteerde vreemdelingen, afkomstig uit landen waar een bijzonder beschermingsbeleid voor geldt, zal bijvoorbeeld buiten twijfel moeten zijn dat die vreemdeling zich niet schuldig heeft gemaakt aan (oorlogs-)misdrijven. Dit zal eerst na een gehoor voldoende duidelijk zijn. Een dergelijke vaststelling kan niet zorgvuldig bij een oppervlakkige screening aan de grens worden uitgevoerd. Indien de volledige termijn van zes dagen rust en voorbereiding door de vreemdeling wordt gebruikt, betekent dit dat deze beoordeling op de negende dag na aankomst plaatsvindt. Overigens wordt waar mogelijk aan de vreemdeling de mogelijkheid geboden eerder met de procedure aan te vangen als hij dat wenst. Voor zover medische omstandigheden in de weg zouden kunnen staan aan detentie zal al op korte termijn na ontvangst in het justitieel centrum beoordeling hiervan plaatsvinden.

Voorts wijs ik er op dat ten aanzien van vreemdelingen die aan de buitengrens een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel indienen waarop mogelijk Verordening 604/2013 (Dublin)

van toepassing is, de ambtenaar belast met de grensbewaking dient te beoordelen of ten aanzien van die vreemdeling een significant risico op onttrekking aan het toezicht bestaat.

De leden van de D66-fractie vragen in dit verband naar de toezegging om in kaart te brengen welke Schengenlanden asielzoekers detineren aan de grens op basis van de SGC.

In mijn brief van 10 december 2014 (Kamerstukken II, 2014/15, 19637, nr 1934) heb ik uw Kamer geïnformeerd dat, teneinde de juiste informatie van de andere EU-lidstaten te verkrijgen, een informatieverzoek is uitgezet via het Europees Migratie Netwerk. Na ontvangst van de benodigde informatie zal ik uw Kamer zo spoedig mogelijk informeren.

De leden van de SP-fractie vragen een reactie op het standpunt van VWN dat het op basis van de SGC in bepaalde gevallen niet verplicht is over te gaan tot weigering van de toegang tot het grondgebied van de Unie. De leden van de D66-fractie wijzen op de humanitaire clausule in artikel 5 SGC en vragen waarom deze niet wordt toegepast op asielzoekers die aan de grens hun verzoek indienen.

Het bewaken van de grenzen van het Schengengebied is een verantwoordelijkheid is van iedere lidstaat. De SGC schrijft in artikel 13, eerste lid, dwingend voor dat indien niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 5, eerste lid, de toegang wordt geweigerd, onverminderd de bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale bescherming. De formulering is op dit punt dwingend. Artikel 5, vierde lid, onder c, van de SGC bevat een humanitaire clausule. Deze is te begrijpen als een uitzondering op de hoofdregel dat personen die niet aan de voorwaarden voldoen, aan de grens worden geweigerd. Deze uitzondering wordt bijvoorbeeld toegepast bij kwetsbare personen, zoals gezinnen met minderjarige kinderen. Wanneer aan deze uitzondering standaard toepassing zou worden gegeven, zou dit de hoofdregel, en hiermee het belang van effectieve bewaking van de buitengrenzen, ernstig ondermijnen.

Met betrekking tot asielzoekers aan de grens is sprake van een zekere spanning tussen verschillende rechtsplichten. Enerzijds is de Nederlandse overheid gehouden om, in het kader van gemeenschapstrouw, de grenzen van het Schengengebied te bewaken en hiertoe personen die niet aan de voorwaarden voldoen, de toegang te weigeren. Anderzijds is Nederland gehouden om vreemdelingen die een verzoek doen om internationale bescherming toegang te verlenen tot de asielprocedure en hen niet uit te zetten. Voorheen werd in dit verband een evenwicht gezocht in de verlening van beperkte toegang onder toepassing van de verdere toegangsweigering (vergelijk ABRvS, 11 juni 2013, 201302485/1). In de nieuwe grensprocedure, waarin het uitstellen dan wel opschorten van toegangsweigering gedurende behandeling van het asielverzoek wordt voorgesteld, is naar mijn oordeel eveneens, meer in overeenstemming met het stelsel van de Opvangrichtlijn, een evenwicht gevonden in beide belangen.

De leden van de SP-fractie vragen of, indien na het nader gehoor blijkt dat de zaak niet in de grensprocedure kan worden afgedaan, en de grensdetentie daarom wordt opgeheven en het asielverzoek wordt behandeld in de algemene asielprocedure, dit niet tot gevolg heeft dat de vreemdeling dan inmiddels al negen dagen in detentie heeft verbleven.

Bij de grensprocedure, zo antwoord ik deze leden, wordt ernaar gestreefd om zo spoedig mogelijk helderheid te verkrijgen omtrent het niet in behandeling nemen van de aanvraag, de niet-ontvankelijkheid van de aanvraag dan wel de kennelijke ongegrondheid. In de regel zal

dit zijn op het moment van het nader gehoor, maar het is niet uit te sluiten dat hier al eerder helderheid over is. Bij bepaalde categorieën kan bijvoorbeeld snel met grote waarschijnlijkheid worden aangenomen dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de grensprocedure, bijvoorbeeld momenteel bij instroom uit Syrië. In dat geval zal vaak al snel na het begin van de algemene asielprocedure kunnen worden bepaald dat het asielverzoek niet in de grensprocedure zal worden afgehandeld.

Gesloten Verlengde Asielprocedure (GVA)

De leden van de VVD-fractie merken op dat slechts in geval van een belang van openbare orde of nationale veiligheid, de bewaring kan voortduren (GVA) en vragen zich af of vreemdelingen van wie de identiteit niet bekend is in bewaring kunnen worden gehouden aangezien niet vastgesteld kan worden of zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde.

De vrees dat de vreemdeling mogelijk een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde kan niet enkel worden ontleend aan de omstandigheid dat zijn identiteit niet vaststaat. Om als potentieel gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde te worden aangemerkt is meer nodig dan het ontbreken van documenten. Informatie van veiligheidsdiensten zou hierbij bijvoorbeeld een rol kunnen spelen. Die informatie dient wel specifiek betrekking te hebben op een persoon of een herkenbare groep van personen.

In de situatie waarin de aanvraag vermoedelijk als kennelijk ongegrond kan worden afgedaan wegens het zich waarschijnlijk te kwader trouw ontdaan hebben van documenten, is er eveneens een grondslag voor het afdoen van de aanvraag in de grensprocedure. Ook hiervoor is echter het enkele niet kunnen vaststellen van de identiteit is niet voldoende. De precieze grenzen van de jurisprudentie zullen zich nog moeten uitkristalliseren.

Buiten bovengeschetste situatie bestaat er binnen de grenzen van de richtlijn geen mogelijkheid meer om, bijvoorbeeld wegens het verrichten van nader onderzoek, de behandeling van de aanvraag voort te zetten in de gesloten setting van de grensprocedure.

3.2.2 Inbewaringstelling van rechtmatig verblijvende vreemdelingen

De leden van de CDA-fractie vragen of, indien er in detentie opnieuw een asielaanvraag wordt ingediend, het niet de facto zo is dat er nog steeds sprake is van onrechtmatig verblijf, in elk geval tot aan het moment dat de uitkomst van deze nieuwe aanvraag bekend is.

Op het moment dat een illegaal verblijvende vreemdeling een asielaanvraag indient, heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf totdat op de aanvraag is beslist, zo antwoord ik deze leden (Afdeling bestuursrechtspraak, 4 oktober 2011 in zaak nr 01102753/1/V3, www.raadvanstate.nl). Wanneer de vreemdeling illegaal in Nederland wordt aangetroffen voorafgaand aan de aanvraag, dan is er sprake van een specifieke omstandigheid die bijdraagt aan het aannemen van een risico op onttrekken aan toezicht. Betrokkene was immers eerder in de gelegenheid tot het indienen van een asielverzoek, maar is hier niet toe overgegaan en heeft gekozen voor een verblijf in de illegaliteit. In dat geval is er een grond de vreemdeling in bewaring te stellen, ook al heeft hij rechtmatig verblijf totdat op zijn aanvraag is beslist. Ditzelfde geldt indien een uitgeprocedeerde asielzoeker op een ontijdig moment een herhaalde asielaanvraag indient zonder dat daarvoor een dragende motivering wordt gegeven. In dat geval is de aanvraag slechts gericht op het frustreren van de uitzetting.

De leden van de CDA-fractie vragen of aan het stellen van een maximale termijn van inbewaringstelling geen risico's zijn verbonden. Onttrekking van toezicht kan immers ook plaatsvinden na verloop van de maximaal voorgestelde verlengingstermijn van negen maanden ex artikel 59b, vijfde lid, van de Vw 2000 bij gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde..

Het stellen van een maximale termijn heeft als risico dat de vreemdeling in vrijheid moet worden gesteld na ommekomst van de termijn, ook wanneer de omstandigheden die grond vormen voor de inbewaringstelling zich nog steeds voordoen. Hier staat tegenover dat inbewaringstelling een vergaande inbreuk op de rechten van betrokkene is, waarvoor een goede rechtvaardiging noodzakelijk is gedurende de gehele duur van de inbewaringstelling. Het is ook om deze reden dat in geval van een vreemdeling die een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde, wordt voorzien in de mogelijkheid de bewaring na vier weken te verlengen met ten hoogste negen maanden.

Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f, van het EVRM biedt de mogelijkheid om bewaring op te leggen teneinde te voorkomen dat een vreemdeling zich toegang verschafft tot het grondgebied en ter fine van uitzetting. Inbewaringstelling gedurende de asielprocedure vergt van de overheid een serieuze en voortdurende inspanning om een besluit te nemen op de asielvraag en, eventueel, indien er na afwijzing sprake is van een grond voor het laten voortduren van de bewaring, een serieuze en voortdurende inspanning om de vreemdeling te verwijderen van het grondgebied.

De voorgestelde wettelijke regeling gaat uit van een maximale termijn van vier weken, tenzij toepassing is gegeven aan artikel 39. In dat geval geldt een maximale termijn van zes weken. Deze termijnen komen overeen met de huidige wetgeving en voldoen in de praktijk voor het afdoen van asielverzoeken. Daarbij is een uitzondering voorzien in geval er sprake is van complexe feitelijke en juridische omstandigheden en een zwaarwegend belang van openbare orde. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan asielverzoeken waar vermoedelijk artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag kan worden tegengeworpen.

De leden van de CDA-fractie vragen of en zo ja op welke wijze preventief wordt opgetreden tegen pogingen van vreemdelingen om een aanvraag in te dienen louter om de uitvoering van een terugkeerbesluit uit te stellen. Zij vragen ook of en zo ja op welke wijze hiermee bij de vervolgens ingediende asielaanvraag in de beoordeling rekening wordt gehouden. Deze leden vragen eveneens of de regering in het kader van een effectief terugkeerbeleid heeft nagedacht over een maximum aantal asielaanvragen dat kan worden ingesteld, waarbij de aanleiding zou kunnen zijn de constatering van de minister dat opeenvolgende aanvragen louter zijn ingediend om het terugkeerbesluit uit te stellen.

De inspanningen van de regering zijn erop gericht het indienen van (kansloze) vervolgaanvragen tegen te gaan. Zo is in 2014 in het kader van het Programma Stroomlijning Toelatingsprocedures een pakket maatregelen geïmplementeerd dat het stapelen van procedures moet tegengaan. Een van die maatregelen betreft de invoering van de ééndagstoets asiel per 1 januari 2014.

Daarnaast biedt ook de Procedurerichtlijn de lidstaten handvatten om (kansloze) vervolgaanvragen tegen te gaan. Zo mogen lidstaten uitzonderingen maken op het recht om op het grondgebied te blijven, wanneer de vreemdeling een tweede of volgende asielaanvraag

indient, zonder dat daarbij nieuwe elementen naar voren zijn gebracht. Deze bepalingen zullen worden geïmplementeerd in het Vb 2000. Hoewel het indienen van (kansloze) vervolgaanvragen zoveel mogelijk dient te worden tegengegaan, is het op grond van internationale verdragsverplichtingen niet mogelijk en ook niet wenselijk het aantal vervolgaanvragen te maximeren. Immers, nimmer valt uit te sluiten dat zich, hetzij in de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling hetzij in het land van herkomst, veranderingen voordoen die het indienen van een volgende asielaanvraag rechtvaardigen.

3.2.3 Wisselen van bewaringsgronden

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het wisselen van de grondslag tot gevolg heeft dat er een nieuw besluit moet worden genomen dat ook deugdelijk gemotiveerd dient te worden en vragen of dit risico's met zich brengt.

Er dient, zoals de leden terecht opmerken, een nieuw besluit genomen te worden als de grondslag voor inbewaringstelling wisselt. Een nieuw besluit zal worden getoetst door de rechter, waarbij uiteraard met name zal worden bezien of de aan het besluit tot inbewaringstelling ten grondslag gelegde motivering het besluit kan dragen. Dit is zowel aan de orde bij de wisseling van de grondslag gelegen in artikel 59 van de wet naar die van artikel 59b van de wet als bij de wisseling tussen grondslag gelegen in artikel 6 van de wet en die van artikel 59b. Aangezien voortzetting van grensdetentie in de vorm van vreemdelingenbewaring op grond van artikel 59b van de Vw 2000 slechts aan de orde zal zijn indien de openbare orde of nationale veiligheid hier aanleiding toe geeft zal de motivering in het besluit tot het opleggen van een dergelijke maatregel steeds zorgvuldig moeten plaatsvinden. Gegeven de vrij uitzonderlijke achtergrond van dergelijke dossiers zal daar ook met de grote zorgvuldigheid naar worden gekeken. Hoewel een administratieve fout nooit kan worden uitgesloten is de kans daarop, gegeven de zorgvuldigheid die bij dergelijke dossiers wordt betracht, zeer klein.

De risico's die meekomen met het motiveren van een wisseling in de bewaringsgronden zijn evenwel niet nieuw, en dienen ook het belang van een zorgvuldige afweging bij de voortzetting van een ingrijpende beperking op de bewegingsvrijheid van de betrokken vreemdeling. Ook onder het huidige beleid vergt voortzetting van de maatregel van artikel 6 van de Vw 2000 na een periode van zes weken een nadere belangenafweging, waarbij in beginsel aan het belang van de vreemdeling om in vrijheid gesteld te worden voorrang heeft, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om de inbewaringstelling te continueren. Ook het neerleggen van een kenbare afweging in de vorm van een besluit omtrent de voortzetting van de detentie is op zichzelf genomen geen nieuw element.

4. Administratieve lasten, financiële gevolgen en gevolgen voor de rechtspraak

4.1 Financiële gevolgen IND, COA en DT&V

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of de mogelijke kostenpost voor het COA van € 2.800.000 nader gespecificeerd kan worden. Deze leden vragen ook of indien deze kostenpost werkelijkheid wordt, dit binnen het bestaande budget van het COA moet worden opgevangen of de regering hiertoe extra middelen ter beschikking stelt.

Het verrichten van medisch onderzoek naar steunbewijs zal er naar verwachting toe leiden dat vreemdelingen in afwachting van het resultaat van het medisch onderzoek langer in de opvang

blijven. Hierdoor zullen de opvangkosten toenemen. In het kader van de EAUT is daarbij de voorlopige inschatting gemaakt dat, afhankelijk van de vraag of de zaken in de verlengde AA of in de VA afgehandeld worden, de kosten daarvoor tussen de €100.000 en €2.800.000 zullen bedragen. Bij deze raming is uitgegaan van een verwachte jaarlijkse instroom van 17.000 asielzoekers. Bij een hogere instroom zullen de kosten ook hoger uitvallen. Indien deze kosten optreden, worden zij gedekt uit het voor (eerstejaars) opvang beschikbare budget.

4.2 Financiële gevolgen rechtbanken en Afdeling bestuursrechtspraak

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie stellen enkele vragen naar het nadere onderzoek dat de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Afdeling bestuursrechtspraak doen naar de dekking en financiering naar aanleiding van onderhavig wetsvoorstel. Ook vragen zij in dit verband naar de gevolgen voor de doorlooptijden.

Deze nieuwe wijze van toetsing heeft financiële gevolgen voor de rechtspraak. De Rvdr heeft bij brief van 16 december jl. aanvullend advies uitgebracht op het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend. Dit advies is in afschrift aan de voorzitter van de Tweede Kamer gezonden. In de werklasterparagraaf heeft de Rvdr de verwachte gevolgen van het wetsvoorstel opnieuw doorgerekend. De Rvdr schat in dat de totale effecten van de Procedurerichtlijn circa 12 miljoen euro bedragen, waarvan circa 11 miljoen naar verwachting wordt veroorzaakt door een toename van de werklaster. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft aangegeven een vermeerdering van primaire uitvoeringskosten te verwachten met ongeveer 3 miljoen euro op jaarbasis.

Uit dit meest recente advies van de Rvdr blijkt dat hij voorziet dat door het volledig en ex nunc onderzoek de werklaster voor asielzaken met circa 15% zal toenemen. De Rvdr geeft daarbij aan dat dit percentage een inschatting betreft, omdat ervaring met het volledig en ex nunc onderzoek ontbreekt en voornamelijk onduidelijk is of de Europese rechter dit onderscheid qua toetsing zal erkennen. Mede gelet op deze onzekere factoren kan ik niet bevestigen dat er daadwerkelijk een werklasterverzwaring van 15% zal optreden. Het genoemde percentage vind ik desalniettemin, ook gegeven de onderbouwing, niet onrealistisch.

De effecten van de Procedurerichtlijn voor zowel Afdeling bestuursrechtspraak als voor Rvdr worden op dit moment nader bezien en worden zo nodig opgevangen in de begroting van Veiligheid en Justitie. Mijn voornemen hierbij is dat het wetsvoorstel in principe geen nadelige gevolgen heeft voor de doorlooptijden, ook niet voor die in hoger beroep.

Mede doordat ik het budget voor de Vreemdelingenkamer vanaf 2015 meerjarig op peil houd en niet – zoals te doen gebruikelijk – voor de komende jaren op basis van de geactualiseerde instroomprognose naar beneden bijstel, kunnen de prijseffecten van de Procedurerichtlijn deels binnen de reeds beschikbare middelen voor de Rvdr zoals opgenomen in de VenJ-begroting van 2015 opgevangen worden. Dat betekent dat de mankracht en middelen die voor de Procedurerichtlijn nodig zijn deels al bij de rechtbanken aanwezig zijn.

In overleg met de Afdeling bestuursrechtspraak wordt bezien of en in hoeverre de effecten opgevangen kunnen worden binnen de bestaande middelen.

Ondanks mijn voornemen om het wetsvoorstel geen negatieve gevolgen te laten hebben voor de doorlooptijden, zijn de doorlooptijden bij de rechtbanken afhankelijk van enkele onzekere factoren. Daardoor zijn garanties op dit punt niet te geven. Zo zullen de rechtbanken voor de uitvoering van de Procedurerichtlijn in korte tijd voldoende, goed opgeleide, capaciteit

moeten hebben en kan jurisprudentie over de nieuwe wetgeving van invloed zijn op de werklust. Daarnaast kunnen zich, buiten de gevolgen van de Procedurerichtlijn om, omstandigheden voordoen die moeilijk beïnvloedbaar zijn en die van invloed zijn op het niet afdoen van een procedure binnen de gestelde termijn. Het gaat hier bijvoorbeeld om de hoogte en aard van de instroom van asielzoekers (die in hoge mate bepalend is voor de complexiteit van de rechtszaken) en het moeten wachten op beantwoording van prejudiciële vragen bij het Hof van Justitie of op richtinggevende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak. In mijn brief van 24 november 2014 (Kamerstukken II, 2014/15, 19 637, nr. 1929) over de afdoening van de Motie Azmani/Maij inzake doorlooptijden schreef ik u hierover.

Het volledig en ex nunc onderzoek heeft geen gevolgen voor de kosten van rechtsbijstand. De vergoeding van de advocaat is immers gebaseerd op een forfaitair bedrag dat wordt verleend voor een aanleg in de procedure.

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie stellen enkele vragen over de verhouding tussen de doorlooptijden in beroep en hoger beroep en het wetsvoorstel en de prikkel voor rechtbanken om aan de doorlooptijden te voldoen. Deze vragen beantwoord ik hieronder in onderlinge samenhang.

Het formeel stellen van een maximale termijn is naar het oordeel van de regering noodzakelijk geworden, nu er onder de nieuwe systematiek inzake schorsende werking niet langer sprake kan zijn van het onthouden van schorsende werking na afwijzing in de algemene asielprocedure. Hiermee komt ook de prikkel om het beroep voortvarend te behandelen wegens spoedeisend belang van het beroep te vervallen.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1.3, onder ii, van de memorie van toelichting, werd in het wetsvoorstel zoals dit in consultatie is gebracht een algemene termijn gesteld van vier weken voor het doen van een uitspraak in beroep met de mogelijkheid tot verlenging naar twaalf weken. In het consultatieadvies heeft de Rvdr aangegeven de gestelde termijnen buitenproportioneel kort te vinden en hij heeft daarbij helder uiteengezet waarom een algemene termijn van vier weken voor het beoordelen van het beroep niet effectief is voor het bereiken van een voortvarende afdoening. Om deze reden is er in het onderhavige wetsvoorstel voor gekozen om de huidige informele termijnen te formaliseren. De termijn van vier weken komt overeen met de huidige termijn zoals deze in de praktijk wordt gehanteerd in AA-zaken. Voor zaken die in de VA worden afgedaan bestaat al een afspraak met de Rvdr dat hiervoor een streeftermijn van drieëntwintig weken geldt. Ook deze termijn wordt geformaliseerd. De wettelijke termijn van drieëntwintig weken na VA-afdoening kent een aantal uitzonderingen. Deze zijn neergelegd in het voorgestelde derde lid van artikel 83b. Indien de aanvraag niet in behandeling is genomen, niet-ontvankelijk is verklaard of als kennelijke ongegrond is afgewezen geldt een termijn van vier weken. Deze uitzonderingen zijn ook opgenomen omdat bij gebreke van schorsende werking de opvangvoorzieningen worden beëindigd na vier weken. Ook indien de aanvraag is afgewezen met toepassing van artikel 4:6 van de Awb, onder verwijzing naar een besluit waarin met toepassing van de Dublinverordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag, geldt een termijn van vier weken.

Het overschrijden van de termijn is niet aan een sanctie gebonden omdat dit zou kunnen leiden tot onredelijke uitkomsten of een averechtse effect zou kunnen hebben. Ik verwacht echter wel dat er een 'prikkel' zal zijn om de zaken binnen de gestelde termijn te behandelen,

omdat de rechtbanken zich intrinsiek gebonden zullen voelen aan hun verplichting om hun taak overeenkomstig de wet te verrichten en ook het belang van het behalen van korte doorlooptijden voor het functioneren van het asielstelsel onderkennen.

De rechterlijke macht streeft er altijd naar binnen de voorgeschreven wettelijke termijn uitspraken te doen. Ik heb geen enkele aanleiding te veronderstellen dat dit in dit geval (stelselmatig) anders zal zijn. Voor zover toch sprake zou zijn van een stelselmatige overschrijding is het aan de Gerechtsbesturen of de Rvdr om maatregelen te treffen. Wel zal in een dergelijke situatie bij de Rvdr navraag worden gedaan naar de oorzaken van een eventuele stelselmatige overschrijding en zal ik met de Rvdr bekijken of en zo ja, op welke wijze, dit kan worden opgelost.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie naar de termijnen die gaan gelden voor hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak en de samenhang van de voorgestelde bepaling met de reeds genoemde motie Azmani/Maij (Kamerstuknr. 33750-VI-49).

Voor de behandeling van het hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak geldt volgens het huidige artikel 89, tweede lid, van de Vw 2000 een termijn van 23 weken. Het wetsvoorstel bevat geen voorstel om dit te wijzigen. De implementatie van de richtlijnen noopt daar ook niet toe.

De genoemde motie Azmani/Maij verzoekt de regering om in overleg te treden met de Rvdr en de Afdeling bestuursrechtspraak om, zonder het aantasten van de rechtsbescherming van vreemdelingen, te komen tot maatregelen die de doorlooptijden verkorten. Hierbij werd overwogen dat de doorlooptijden van vreemdelingenzaken in beroep en hoger beroep stegen en de streeftermijnen voor de rechtbanken en de wettelijke termijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak werden overschreden. In mijn brief van 1 december 2014 (Kamerstukken II, 2014/15, 19 637, nr. 1929) heb ik u geïnformeerd over de uitvoering van deze motie. Ik acht de voorgestelde maatregel in dit wetsvoorstel in lijn met het streven om de doorlooptijden zo kort mogelijk te houden.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts op welke wijze de rechtbanken en mogelijk de Afdeling bestuursrechtspraak extra worden opgeleid en toegerust om de nieuwe wijze van toetsing op succesvolle wijze te implementeren en de kwaliteit en huidige doorlooptijden van zaken te kunnen waarborgen.

De rechtspraak en de Afdeling bestuursrechtspraak zullen, zoals te doen gebruikelijk, zelf invulling geven aan de opleiding en toerusting van de rechters en medewerkers. Opdat de rechtbanken zich tijdig een beeld kunnen vormen van de uitgebreidere motivering van de beschikkingen is hierover recent een informatiebijeenkomst voor de rechtspraak gehouden.

Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een voorbeeldcasus om inzichtelijk te maken op welke wijze de rechterlijke toetsing van de feiten door rechters eruit gaat zien, en welke toetsingsintensiteit daarin van rechters wordt gevraagd.

Ik beschik niet over voorbeelden die inzichtelijk maken op welke wijze de rechtspraak haar rechterlijke toetsing gaat invullen en kan ze u om die reden niet verstrekken. Het zou in hoge mate speculatief zijn om hier een voorbeeldcasus te verzinnen. Hoe de rechtspraak aan het volledig en ex nunc onderzoek zal geven, zal blijken uit de gerechtelijke uitspraken die op basis van de nieuwe wet gedaan worden.

In de EAUT is gekozen voor een technische analyse, waarbij is aangenomen dat de verkorting van doorlooptijden volledig gerealiseerd wordt. De leden van de VVD-fractie vragen dienaangaande hoe realistisch deze aanname is, gezien het feit dat de Afdeling bestuursrechtspraak in het consultatieadvies heeft geconcludeerd dat het wetsvoorstel (bij gelijkblijvende capaciteit) grote gevolgen zal hebben voor de doorlooptijden bij de rechtbanken. De leden van de CDA-fractie vragen in dit verband of de regering niet een te rooskleurig beeld schetst van de besparingsmogelijkheden voor de betrokken instanties ten aanzien van de opvangkosten, gelet op verwachtingen van de Rvdr en de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van de veronderstelde toegenomen werklast en gevolgen voor doorlooptijden.

Er zijn door de uitvoeringsorganisaties in de EAUT verschillende aannames gebruikt om scenario's te berekenen. De aanname dat de verkorting van doorlooptijden volledig gerealiseerd wordt is daar een van. De kans dat deze aanname volledig gerealiseerd wordt acht ik gering.

Reden hiervoor is dat, zoals ik ook eerder heb aangegeven, de doorlooptijden bij de rechtbanken afhankelijk zijn van enkele onzekere factoren. Om diezelfde reden acht ik de kans dat besparingen op opvangkosten, die immers sterk afhankelijk zijn van de duur van de opvang en derhalve van de doorlooptijden, volledig gerealiseerd zullen worden ook relatief klein. Ik heb de bewuste besparing opgenomen in de memorie van toelichting, teneinde uw Kamer over de uitkomsten van de EAUT beknopt te informeren, niet omdat ik deze haalbaar acht.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel B

De leden van de VVD-fractie vragen naar de gevolgen van het voorgestelde artikel 3, vierde lid, van de Vw 2000 voor de huidige uitvoeringspraktijk

Deze bepaling regelt de situatie waarin een vreemdeling onmiddellijk na aankomst in Nederland bij de ambtenaar belast met de grensbewaking een asielverzoek doet. In dat geval wordt een besluit over toegangsverlening uitgesteld tot na het besluit over de asielaanvraag. Indien de asielaanvraag binnen de grensprocedure wordt afgewezen zal dit besluit tevens een definitieve weigering van toegang inhouden. Indien de aanvraag niet binnen de kaders van de grensprocedure kan worden afgewezen zal aan de vreemdeling alsnog toegang tot het grondgebied worden verleend.

Ook wordt de situatie geregeld waarin een vreemdeling aan wie de toegang reeds eerder werd geweigerd en die naderhand, bijvoorbeeld gedurende het ondergaan van een detentie wegens het voorhanden hebben van valse documenten, alsnog een aanvraag om een verblijfsvergunning asiel indient. In dat geval wordt het besluit tot weigeren van de toegang opgeschort tot na het besluit op die aanvraag. De toegangsweigering herleeft op het moment dat afwijzend op de aanvraag wordt beslist.

De in dit artikel geïntroduceerde maximale termijn van 28 dagen heeft geen gevolgen voor de huidige uitvoeringspraktijk voor wat betreft afdoening in de algemene asielprocedure op AC Schiphol. Die duurt (met inbegrip van de rust- en voorbereidingstermijn) in de regel immers niet langer dan 14 dagen. Deze voorstellen brengen hierin geen wijziging die leiden tot verandering van deze maximale termijn. De maximale termijn van 28 dagen heeft wel gevolgen voor zaken die worden doorverwezen naar de gesloten verlengde asielprocedure (GVA). Die procedure duurt in de huidige praktijk in de regel zes weken. Onder de Procedurerichtlijn zijn daarvoor straks nog slechts vier weken beschikbaar. In de praktijk komt doorzending naar de GVA slechts zeer sporadisch voor, maar het betreft hier wel een categorie vreemdelingen bij wie ik voortzetting van de behandeling van het asielverzoek in een gesloten setting bij uitstek van belang acht.

Deze regeling zal voorts enige praktische gevolgen hebben, aangezien de vreemdeling die in een grensprocedure wordt opgenomen pas met de beslissing op de asielaanvraag een definitief besluit omtrent de toegangsweigering zal ontvangen. De ambtenaar belast met de grensbewaking zal een besluit tot uitstel of opschorting van het besluit tot toegangsweigering aan de vreemdeling uitreiken en de vreemdeling een plaats en ruimte als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 aanwijzen. Dit zal beperkte aanpassingen in het werkproces van de Koninklijke marechaussee tot gevolg hebben.

Onderdeel I

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van het voorgestelde artikel 30a van de Vw 2000 in welke gevallen aangenomen kan worden dat een vreemdeling die erkend is als vluchteling in een derde land, die bescherming nog kan genieten of anderszins voldoende bescherming geniet in dat land en in welke gevallen een derde land voor de vreemdeling als veilig derde land kan worden beschouwd. Ook vragen zij of er verschillen in de uitvoering te onderkennen zijn bij de andere EU-lidstaten bij de beoordeling of een veilig derde land wordt tegengeworpen in de asielprocedure.

Voor wat betreft de eerste categorie moet in de eerste plaats gedacht worden aan de situatie waarin de vreemdeling al in een derde land als vluchteling is erkend en hij de bescherming als vluchteling nog kan ontvangen of waarin hij op een andere manier (bijvoorbeeld door feitelijke naleving van de relevante internationale verdragen) voldoende wordt beschermd. Hieronder moet in de eerste plaats bescherming tegen refoulement naar het land van herkomst worden verstaan. Voorwaarde is wel dat de vreemdeling opnieuw wordt toegelaten tot het bedoelde derde land.

Voor wat betreft de tweede categorie geldt het concept van veilige derde landen, zoals beschreven in paragraaf 44 van de preambule van de Procedurerichtlijn. In deze paragraaf wordt vermeld dat lidstaten niet verplicht zijn de inhoud van een verzoek om internationale bescherming te beoordelen indien op grond van een voldoende band met een derde land, zoals omschreven in het nationale recht, redelijkerwijs kan worden verwacht dat de verzoeker in dat derde land bescherming zoekt, en er redenen zijn om aan te nemen dat de verzoeker tot dat land zal worden toegelaten of opnieuw zal worden toegelaten. De lidstaten mogen slechts op die basis handelen indien die verzoeker in het betrokken derde land veilig is.

De gemeenschappelijke normen voor de toepassing van het concept van veilige derde landen zijn opgenomen in artikel 38 van de Procedurerichtlijn. Aan deze normen zal dus steeds door alle lidstaten moeten worden voldaan. Uit informele bijeenkomsten van de lidstaten komt naar

voren dat er tussen de landen bij de praktische toepassing van het concept wel verschillen bestaan, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag bij wie de bevoegdheid ligt om een derde land als veilig aan te wijzen, de vraag in welk type procedure (grensprocedure, versnelde procedure) het concept kan worden toegepast en de vraag of er gebruik wordt gemaakt van een vooraf gedefinieerde lijst met veilige derde landen.

Onderdeel J

De leden van de VVD-fractie vragen of het voorgesteld artikel 31, vierde lid, sub d, van de Vw 2000, waarin is opgenomen dat bij de beoordeling van de aanvraag onder meer rekening wordt gehouden met de vraag of de activiteiten van de vreemdeling sinds hij zijn land van herkomst of een land van eerder verblijf heeft verlaten, uitsluitend ten doel hadden de nodige voorwaarden te scheppen teneinde een verzoek om internationale bescherming te kunnen indienen, kan worden gelezen als uitlokking om zo een verblijfsrecht te genereren.

Voorts vragen deze leden, naar aanleiding van artikel 31, zesde lid, in hoeverre van het asielrelaas nog steeds een positieve overtuigingskracht moet uitgaan en of zij ervan uit kunnen gaan dat de in deze bepaling opgenomen subonderdelen a t/m e cumulatieve voorwaarden zijn. Ook de leden van de SGP-fractie stellen vragen over deze bepaling. Zij vragen zich af waarom het nodig is in de aanhef zowel de geloofwaardigheid van de verklaringen als het voordeel van de twijfel op te nemen. De leden van beide fracties vragen meer specifiek naar subonderdeel e.

De Kwalificatierichtlijn onderkent dat de vrees voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag of een reëel risico op ernstige schade pas kan ontstaan nadat iemand zijn land heeft verlaten. Tijdens het verblijf buiten het land van herkomst kunnen de omstandigheden in het land van herkomst zich wijzigen, bijvoorbeeld door een machtswisseling (artikel 5, eerste lid, van de Kwalificatierichtlijn). Ook is het mogelijk dat iemand ten gevolge van zijn eigen activiteiten buiten het land van herkomst, bijvoorbeeld door het deelnemen aan demonstraties gericht tegen het eigen regime, het aanbieden van petitie aan de ambassade van zijn land, of het publiceren van kritische stukken over de politieke situatie in zijn land, gegronde reden heeft voor vervolging te vrezen of een reëel risico op ernstige schade loopt als hij naar dat land zou terugkeren (artikel 5, tweede lid, van de Kwalificatierichtlijn). In dat geval geldt, dat een gegronde vrees voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag of een reëel risico op ernstige schade met name kan worden aangenomen wanneer wordt vastgesteld dat de betrokken activiteiten de uitdrukking en de voortzetting vormen van overtuigingen of strekkingen die de betrokkene in het land van herkomst aanhang.

Indien de vreemdeling echter activiteiten onderneemt louter met het oogmerk om de nodige voorwaarden te scheppen om een asielvergunning te kunnen verkrijgen, kan hiermee rekening worden gehouden bij de beoordeling of de vreemdeling bij terugkeer door die activiteiten aan vervolging of ernstige schade zou worden blootgesteld. Daarbij dient steeds wel te worden bezien of de vreemdeling bij terugkeer een reëel risico loopt op ernstige schade als bedoeld in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000.

Het voorgestelde artikel 31, zesde lid, is een nadere codificatie van artikel 4, vijfde lid, van de Kwalificatierichtlijn (Richtlijn nr. 2011/95/EU). De daarin geschetste voorwaarden zijn, getuige ook de tekst van eerdergenoemde richtlijn, inderdaad cumulatief. Dit artikel is nu al geïmplementeerd in artikel 3.111 van het Vb 2000 en artikel 3.35 van het VV 2000. Omwille

van de logica en de coherentie van de wet is het wenselijk om deze bepaling nu in Vw 2000 zelf op te nemen. Een inhoudelijke wijziging is niet beoogd. Het opnemen van zowel de geloofwaardigheid als het voordeel van de twijfel in de aanhef is weliswaar weinig betekenisvol, maar leidt ook niet tot onduidelijkheid. Deze tekst sluit aan bij de aanhef van artikel 4, vijfde lid, van de Kwalificatierichtlijn. Anders dan de leden van de SGP-fractie, geloof ik niet dat de term voordeel van de twijfel in de context van het asielrecht een negatieve connotatie heeft. Het begrip positieve overtuigingskracht wordt, in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie, per 1 januari 2015 niet meer gebruikt in de besluitvorming.

Ook subonderdeel e vindt, zoals uit het voorgaande blijkt, zijn grondslag in artikel 4, vijfde lid, van de Kwalificatierichtlijn. Dat in dit onderdeel als voorwaarde wordt vermeld dat de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd, betekent, in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie, zeker niet dat het hem is toegestaan op onderdelen ongeloofwaardige verklaringen af te leggen maar beoogt tegemoet te komen aan het in het asielrecht bekende gegeven dat een asielzoeker vaak niet in staat is zijn relaas met bewijsmateriaal te onderbouwen en ook de lidstaat hierin zelden zal kunnen voorzien. De geloofwaardigheid van de verklaringen van een persoon en van de persoon zelf zijn, in antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie, onvermijdelijk met elkaar verbonden. Wanneer de vreemdeling bijvoorbeeld aantoonbaar onwaarheden spreekt over allerlei zaken, dan tast dit zijn geloofwaardigheid als persoon aan. Dat de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd is slechts een van de voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat kan worden aangenomen dat zijn verklaringen geloofwaardig kunnen worden geacht.

Onderdeel M

De leden van de VVD-fractie vragen naar de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van artikel 38 van de Vw 2000, waarin is opgenomen dat de vreemdeling wordt gehoord in een taal waaraan hij de voorkeur geeft, tenzij er een andere taal kan worden gebruikt die hij begrijpt en waarin hij helder kan communiceren.

Een asielzoeker wordt in principe gehoord in de taal waaraan hij de voorkeur geeft, tenzij dit niet mogelijk is. In de praktijk worden de gehoren van tevoren gepland, wat betekent dat de algemene asielprocedure pas start op het moment dat er een tolk in de voorkeurstaal beschikbaar is. Als een tolk onverwacht uitvalt zoekt de IND een vervangende tolk in de voorkeurstaal. Ook is het mogelijk om de algemene asielprocedure met enkele dagen te verlengen om het gehoor te laten plaatsvinden op een dag waarop een tolk in de (eerste) voorkeurstaal wel beschikbaar is. Onder helder communiceren wordt verstaan dat de vreemdeling verklaart de gesproken taal te begrijpen en zich daarin voldoende kan uitdrukken om zijn asielrelaas naar behoren naar voren te brengen. Daartoe vraagt de IND-hoornmedewerker voorafgaand en na afloop van het gehoor altijd of de vreemdeling de tolk goed heeft verstaan en begrepen en of hij zijn verhaal naar tevredenheid naar voren heeft kunnen brengen.

Onderdeel N en O

De leden van de VVD-fractie vragen naar de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de mogelijkheden om ingevolge het voorgestelde artikel 42 de beslistermijn te verlengen. Zij vragen zich af wat de gevolgen zijn wanneer er tijdrovend onderzoek nodig is dat langer duurt

dan 18 maanden voor een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag, zoals bijvoorbeeld bij een onderzoek naar artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Hoe verhouden deze termijnen zich met de 21 maanden als bedoeld in artikel 31 van de Procedurerichtlijn?

Onder de nieuwe Procedurerichtlijn kan de wettelijke beslistermijn van zes maanden met negen maanden worden verlengd, wanneer sprake is van complexe feitelijke of juridische kwesties. Bij tijdrovend onderzoek, bijvoorbeeld in het kader van artikel 1F Vluchtelingenverdrag, zal hier al snel sprake van zijn. In uitzonderlijke situaties kan de beslistermijn vervolgens met nog eens drie maanden worden verlengd (in totaal dus tot 18 maanden). Dit betekent dat er bij tijdrovend onderzoek een ruimere beslistermijn geldt dan in de huidige praktijk het geval is. Aangenomen wordt dat deze termijn steeds toereikend zal zijn. Om de doorlooptijden en opvangkosten zoveel mogelijk te beperken, zal in de uitvoeringspraktijk overigens terughoudend gebruik worden gemaakt van de verruimde beslistermijn.

De mogelijkheid bestaat om de beslistermijn tot ten hoogste 21 maanden te verlengen wanneer er naar verwachting een korte periode van onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en om die reden niet kan worden beslist. Dit betekent dat wanneer er een besluitmoratorium wordt ingesteld (in de regel voor de duur van een jaar) er binnen een termijn van 21 maanden na de indiening van de asielaanvraag een beslissing op de aanvraag moet zijn genomen. Hierin is voorzien in het nieuw voorgestelde artikel 43 van dit wetsvoorstel.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

Bijlage:

Europese asielwetgeving sinds 2000:

2000:

- Eurodac-verordening
(Verordening (EG) Nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin);

2001:

- Richtlijn Tijdelijke Bescherming
(Richtlijn 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 consequenties van de opvang van deze personen), door Nederland geïmplementeerd in 2005;

2003:

- Opvangrichtlijn
(Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten), door Nederland geïmplementeerd in 2005;
- Dublin-verordening
(Dublin II) (Verordening (EG) Nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend;

2004:

- Kwalificatierichtlijn
(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), door Nederland geïmplementeerd in 2008;

2005:

- Procedurerichtlijn
(Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus) door Nederland geïmplementeerd in 2007;

2008:

- Terugkeerrichtlijn
(Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven), door Nederland geïmplementeerd in 2011;

2010:

- EASO-verordening
(Verordening (EU) Nr. 439/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken);

2011:

- Richtlijn tot wijziging van de Richtlijn langdurig ingezetenen
(Richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten), door Nederland geïmplementeerd in 2014;
- Kwalificatierichtlijn (recast)
(Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking)), in Nederland geïmplementeerd in 2013;

2013:

- Eurodac-verordening (recast)
(Verordening (EU) Nr. 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT- systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (herschikking));
- Dublinverordening (recast, ‘Dublin III’)
(Verordening (EU) Nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking));
- Procedurerichtlijn (recast)
(Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking)), in Nederland te implementeren in 2015;
- Opvangrichtlijn (recast)
(Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking)); door Nederland te implementeren in 2015.