

Vergaderjaar 2009–2010

31 994

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure

G

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 mei 2010

Uit het verslag blijkt dat de leden van de fractie van GroenLinks de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) op 31 maart jl. enkele vragen hebben gesteld naar aanleiding van de memorie van antwoord en dat zij op 14 april jl. antwoord op deze vragen hebben ontvangen. De leden van deze fractie leggen in het verslag, mede namens de leden van de fracties van de PvdA, SP en D66, enkele antwoorden van de NVvR ter reactie voor aan de regering. Graag ga ik op deze punten in.

Zij wijzen er in de eerste plaats op dat de NVvR desgevraagd heeft laten weten dat zij zich afvraagt of rechters binnen vier weken uitspraak kunnen doen op een beroep of verzoek om een voorlopige voorziening in een zaak over een beslissing die in de algemene asielprocedure is genomen. Deze twijfel is volgens de leden van deze fractie ingegeven door de te verwachten toename van het aantal zaken dat in de algemene procedure zal worden afgedaan ten opzichte van het aantal zaken dat nu in de aanmeldcentrum-procedure (AC-procedure) wordt afgedaan en de verwachting dat deze zaken complexer kunnen zijn.

In antwoord op deze vragen wil ik in de eerste plaats nogmaals wijzen op het doel van het verlenen van opvang in de vertrektermijn. Asielzoekers wier aanvragen zijn afgewezen in een AC dienen momenteel op grond van artikel 62, derde lid, onder c, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) Nederland onmiddellijk te verlaten. Indien een voorlopige voorziening wordt gevraagd tegen de voorgenomen uitzetting, mag de vreemdeling de beslissing daarop in de regel in Nederland afwachten. In deze periode hebben de betrokken vreemdelingen op dit moment echter geen recht op opvang. Deze situatie wordt onwenselijk geacht. Met de invoering van de nieuwe asielprocedure zal een vertrektermijn van vier weken worden geboden en tijdens deze termijn zal opvang worden verleend. Dit zal naar verwachting ten goede komen aan de terugkeer omdat de vreemdeling daardoor in het zicht van de overheid blijft en beter beschikbaar is voor de procedure en – bij afwijzing – voor de voorbereiding op vertrek. Dit is een belangrijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

In het advies dat de Raad voor de rechtspraak van 15 mei 2008 (UIT 12564 ONTW/RMD) in het kader van de ex-ante uitvoeringstoets van dit wetsvoorstel heeft uitgebracht, gaf de Raad aan dat er met een vertrektermijn van vier weken na afwijzing in de algemene asielprocedure een spoedeisend belang is voor de rechter om de toekomstige algemene asielzaken zoveel mogelijk op dezelfde wijze als de huidige AC-zaken te blijven behandelen. Op een zitting kan, zo stelt de Raad, zoals ook nu in AC-zaken het geval is de voorlopige voorziening worden behandeld en (meestal) tevens het beroep worden afgedaan.

Wat betreft de voorziene zaakstoename zij vooropgesteld dat ook na invoering van de nieuwe asielprocedure naar schatting nog altijd 60% van de zaken zal worden afgedaan in de verlengde procedure. Zoals blijkt uit de ex ante uitvoeringstoets die in 2008 is uitgevoerd, zal naar verwachting 40% van de asielaanvragen in de algemene asielprocedure worden afgedaan. Deze 40% kan uitgesplitst worden naar 24% inwillingen, en 16% afwijzende beslissingen waartegen beroep kan worden ingesteld. Ter vergelijking: in de huidige AC-procedure werd in 2008 gemiddeld 21% van de zaken afgedaan. In 2009 was dat 26%, waarvan 12% afwijzingen. Er is dus sprake van een (geringe) verschuiving van beroepen na de huidige asielvervolgprocedure, naar beroepen na de nieuwe algemene asielprocedure. Voor de rechtbanken zal voornamelijk sprake zijn van een andere inzet van reeds bestaande capaciteit. Dat in meer zaken tot een beslissing wordt gekomen in de algemene procedure dan thans in de AC-procedure, is onvoldoende reden om aan te nemen dat niet in het overgrote deel van die zaken, als er beroep wordt ingesteld, tijdig door de rechter uitspraak zal worden gedaan.

Ik heb er begrip voor dat door de rechtbanken niet kan worden *gegarandeerd* dat daadwerkelijk in alle zaken binnen vier weken uitspraak wordt gedaan. Daar is bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel ook niet vanuit gegaan. Niettemin acht ik, als gezegd, de verwachting gerechtvaardigd dat dit in het overgrote deel van de zaken wel degelijk zal lukken. Dat in een groot aantal gevallen de procedure afgerond zal zijn in een periode waarin opvang bestaat en aan het vertrek kan worden gewerkt, acht ik om de hiervoor genoemde redenen een belangrijke verbetering. Dat de rechtbanken mogelijk niet in alle gevallen tijdig uitspraak kunnen doen, doet hier niet aan af. In dit verband wijs ik er voorts op dat indien er sprake is van een *toegewezen* voorlopige voorziening, er wél sprake is van rechtmatig verblijf en recht op opvang.

Ook na invoering van de nieuwe asielprocedure zal de regel dat de behandeling van een (eerste) verzoek om een voorlopige voorziening dat connex is aan het beroep tegen de afwijzing van de asielaanvraag in de regel in Nederland mag worden afgewacht, worden gehandhaafd. Voor de gevallen waarin opvang daadwerkelijk zal worden beëindigd of de verwijdering wordt geëffectueerd, is door de piketregelingen bij de rechtbanken, bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij de rechtshulp en bij procesvertegenwoordiging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gewaarborgd dat desgewenst een rechterlijk oordeel kan worden verkregen voordat onomkeerbare stappen zijn gezet.

Ook de uitgesproken verwachting dat een deel van deze zaken mogelijk complexer zijn, acht ik onvoldoende gegrond. Met de aanpassing van de asielprocedure zal zoals gezegd een (beperkte) verschuiving plaatsvinden van zaken die worden afgedaan in de verlengde asielprocedure naar de (snellere) algemene procedure. De verschuiving komt vooral doordat in de algemene asielprocedure reeds alle processtappen kunnen worden genomen, waardoor er vaker tot een beslissing kan worden gekomen. Hiertoe wordt bijgedragen door de, meermaals genoemde, verbeteringen

die met dit wetsvoorstel in de procedure worden aangebracht en die naar verwachting een belangrijke kwaliteitsverbetering met zich meebrengen. Hoewel er waarschijnlijk minder intrekkingen en vereenvoudigde afdoeningen zullen zijn omdat vreemdelingen niet ondertussen zijn vertrokken of op andere gronden verblijf is toegestaan, is er geen reden om aan te nemen dat door de aanpassing van de procedure sprake zal zijn van een belangrijke toename van het aantal zaken noch van de complexiteit hiervan.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen er voorts op dat de NVvR naar aanleiding van de vraag of het onthouden van opvang aan asielzoekers die in afwachting van een uitspraak van de rechter in Nederland mogen verblijven niet in strijd is met artikel 3, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 2 onderdeel c van de Opvangrichtlijn¹, heeft opgemerkt dat een asielzoeker strikt genomen in afwachting van de behandeling van een beroep of een verzoek om een voorlopige voorziening niet rechtmatig in Nederland verblijft, maar dat de Opvangrichtlijn in artikel 3 niet de term «(on)rechtmatig verblijf» bezigt maar de neutralere term «mogen verblijven». De NVvR is daarom van mening dat de grondslag voor de koppeling van de opvang en de vertrektermijn niet in overeenstemming is met de Opvangrichtlijn. De leden van GroenLinks vragen in dit verband voorts of de regering het met de leden eens is dat het mogen verblijven in Nederland in afwachting van de eerste rechterlijke uitspraak niet alleen op de Nederlandse wetgeving is gebaseerd maar ook op internationale verplichtingen. Deze leden wijzen op het arrest Baysakov² waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dit principe heeft herhaald (par. 71). Zij wijzen voorts op artikel 39 van de Procedurerichtlijn³ dat een effectief rechtsmiddel vereist en op het verband tussen de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn waaruit volgens deze leden blijkt dat de reikwijdte van de Opvangrichtlijn zich uitstrekt tot asielzoekers die hun procedure in de lidstaat mogen afwachten.

In antwoord op deze vragen wil ik nogmaals benadrukken dat de regering van oordeel is dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf niet onder de werking van de Opvangrichtlijn vallen. De Opvangrichtlijn is van toepassing op vreemdelingen die een asielverzoek hebben ingediend, voor zover zij als asielzoeker op het grondgebied mogen verblijven. In welke gevallen iemand als asielzoeker, zoals gedefinieerd in de richtlijn, in een lidstaat mag verblijven, regelt de richtlijn niet. Of een asielzoeker in een lidstaat mag verblijven wordt bepaald door nationale wetgeving van die lidstaat, waarbij die wetgeving uiteraard in overeenstemming moet zijn met de toepasselijke richtlijnen, zoals de Procedurerichtlijn. De Procedurerichtlijn geeft in elk geval het recht om gedurende de behandeling van het asielverzoek in de lidstaat te blijven. Die richtlijn bepaalt uitsluitend dat asielzoekers mogen verblijven ten behoeve van de procedure, totdat de beslissingsautoriteit in eerste aanleg een beslissing op het asielverzoek heeft genomen.

Artikel 39 van de Procedurerichtlijn legt de lidstaten de verplichting op om ervoor te zorgen dat voor asielzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel openstaat bij een rechterlijke instantie. Gezien het derde lid van dat artikel moeten de lidstaten in voorkomende gevallen voorschriften vaststellen over de vraag of het rechtsmiddel tot gevolg moet hebben dat de asielzoeker in afwachting van de uitkomst ervan in de lidstaat mag blijven. Behalve dat die voorschriften overeenkomstig de internationale verplichtingen van de lidstaten moeten zijn, bepaalt de richtlijn de inhoud van deze voorschriften niet nader. Dit betekent dat de lidstaten vrij zijn hun beroepsprocedures en de gevolgen daarvan naar eigen inzicht in te richten. Als men in dit verband denkt aan internationale verplichtingen,

¹ Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

² EHRM, 18 februari 2010, appl. nr. 54131/06, (Baysakov and others v. Ukraine).

³ Richtlijn nr. 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 vluchtelingstatus (PbEU L 326).

dan houdt dat uiteraard in dat niet in strijd mag worden gehandeld met het verbod van refoulement of met het gestelde in artikel 3 gelezen in samenhang met artikel 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Uit geen van de bepalingen in de Procedurerichtlijn of de Opvangrichtlijn volgt echter de verplichting om rechtmatig verblijf, dan wel opvang te verlenen aan de vreemdeling die beroep heeft ingediend tegen de beslissing op zijn asielaanvraag. Er is dan ook geen aanleiding om het beleid in de door de leden van GroenLinks bedoelde zin aan te passen. Het Unierecht staat niet in de weg aan de systematiek waarbij een verzoek om een voorlopige voorziening hangende het beroep kan worden ingediend, waarvan de behandeling in beginsel in Nederland mag worden afgewacht.

Omdat de beslissing op een eerste verzoek om een voorlopige voorziening in beginsel in Nederland mag worden afgewacht, wordt voorkomen dat de voorzieningenrechter zich in een groot aantal zaken met grote spoed over de gestelde aanspraken zal moeten buigen. Hiermee wordt gewaarborgd dat de rechter een redelijke termijn kan nemen voor de planning en de behandeling van de overgrote meerderheid van de zaken. Het berusten in de aanwezigheid van de vreemdeling in deze periode is dus van een andere orde dan verblijf tijdens de behandeling van het asielverzoek en betekent niet dat voor de betreffende vreemdeling in deze periode *dus* sprake is van rechtmatig verblijf.

Bovendien zal de rechter naar verwachting uitspraak doen in de asielzaak binnen de vertrektermijn en derhalve in de periode dat de vreemdeling nog in de opvang verblijft. Indien dat niet het geval is, is – zoals hiervoor reeds nader is toegelicht – door de mogelijkheid van een eventuele spoedbehandeling gewaarborgd dat een rechterlijk oordeel kan worden verkregen voordat onomkeerbare stappen zijn gezet. Gelet daarop wordt tevens voldaan aan de vereisten zoals die door het EHRM onder meer in het arrest Baysakov, zijn geformuleerd. Ook uit deze jurisprudentie volgt niet dat rechtmatig verblijf, dan wel opvang moet worden verleend aan de vreemdeling die beroep heeft ingediend tegen de beslissing op zijn asielaanvraag.

Door de voorliggende wetswijziging wordt met de vertrektermijn overigens niet anders omgegaan dan op dit moment het geval is. Ook thans is gedurende de vertrektermijn geen sprake van rechtmatig verblijf. Het verlenen van rechtmatig verblijf zou immers niet te rijmen zijn met de op de vreemdeling tijdens de vertrektermijn rustende vertrekplicht. Het perspectief moet gericht zijn op terugkeer, maar er is wel recht op opvang onder meer om daarmee de vreemdeling maximaal in staat te stellen het vertrek ter hand te nemen.

De minister van Justitie a.i.,
A. Rouvoet