

Vergaderjaar 2014–2015

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)

D

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD¹

Vastgesteld 30 juni 2015

De memorie van antwoord van 22 juni 2015² heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende nadere opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

I. Algemeen

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord en wensen nog de volgende vragen te stellen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie danken de regering voor de beantwoording van hun vragen. Ze hebben nog enkele verduidelijkende vragen.

II. Vragen van de leden van de SP-fractie

Ex-nunc toetsing

Voor wat betreft ex-nunc-toetsing stelt de regering dat het uitgangspunt voor de rechter het dossier en de beschikking van de IND is, ook voor wat betreft de feiten. Indien de rechter niet geacht wordt de feiten zelf vast te

¹ Samenstelling:

Broekers-Knol (VVD), Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Strik (GL) (*vice-voorzitter*), Knip (VVD), Beuving (PvdA), De Grave (VVD), Popken (PVV), Schrijver (PvdA), Gerkens (SP), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Markuszower (PVV) (*voorzitter*), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP).

² Kamerstukken I, 2014/2015, 34 088, C.

stellen dan zou de rechter in de visie van de leden van de SP-fractie tenminste de feitenvaststelling door de IND vol moeten toetsen op basis van de beroepsgronden die door de asielzoeker zijn aangedragen. De leden van de SP-fractie zien steun daarvoor in de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak *Samba Diouf* (C69–10) waarin in rechtsoverwegingen 56 en 57 het volgende is opgenomen³:

*56. In die omstandigheden vormt het ontbreken van een rechtsmiddel in die fase van de procedure geen schending van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, op voorwaarde evenwel dat de wettigheid van de eindbeslissing die volgens een versnelde procedure werd genomen, en met name de redenen op grond waarvan de bevoegde instantie het asielverzoek als ongegrond heeft afgewezen, door de nationale rechter **grondig** kunnen worden getoetst in het kader van het beroep tegen de beslissing tot afwijzing van het bedoelde verzoek.*

*57. Wat de rechterlijke toetsing betreft in het kader van het beroep ten gronde tegen de beslissing tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming, zij opgemerkt dat het niet om een daadwerkelijk beroep gaat indien, wegens de uit artikel 20, lid 5, van de wet van 5 mei 2006 voortvloeiende onmogelijkheid om beroep in te stellen, de redenen op grond waarvan de Minister van Arbeid, Werkgelegenheid en Immigratie heeft beslist om volgens een versnelde procedure over de gegrondheid van het verzoek te beslissen, niet kunnen worden getoetst. In een situatie als die in het hoofdgeding zijn de redenen waarop de betrokken Minister zich beroept om de versnelde procedure toe te passen immers dezelfde als die op grond waarvan hij dat verzoek heeft afgewezen. Een dergelijke situatie zou een wettigheidstoetsing van de beslissing, **zowel van de feiten als van de rechtsvragen**, onmogelijk maken (zie naar analogie arrest van 19 september 2006, *Wilson*, C-506/04, *Jurispr. blz. I-8613*, punten 60–62).*

Is de regering het eens met deze stelling van de leden van de SP-fractie? Zo nee, waarom niet?

Grensdetentie

De regering stelt dat het niet mogelijk is om bij het begin van de grensdetentie een zogeheten pre-toets te houden om vooraf te beoordelen of een zaak zich voor een versnelde afdoening in de grensprocedure leent. Wel geeft de regering aan dat de Rust- en Voorbereidingstermijn (RVT) kan worden bekort en is de regering bereid om ook bij het eerste gehoor te bezien of de grensdetentie kan worden opgeheven bij asielzoekers uit Syrië of 15C-gebieden. Zal de regering deze uitgangspunten ook in de Vreemdelingencirculaire vastleggen?

De regering stelt dat op grond van art. 8, lid 3, onder c Opvangrichtlijn in alle gevallen vooraf een belangenafweging zal plaatsvinden of grensdetentie zal worden opgelegd. In art. 8, lid 2 Opvangrichtlijn staat dat er een individuele beoordeling moet plaatsvinden. De leden van de SP-fractie kunnen niet inzien waarom bij evidente gevallen zoals Syriërs/Syrische Palestijnen met een geldig reisdocument niet in het kader van deze belangenafweging op voorhand niet zou kunnen worden geoordeeld dat grensdetentie niet aan de orde is. Is de regering het eens met deze stelling? Zo nee, waarom niet?

³ Onderstreping en vetgedrukte woorden in de passages door de leden van de SP-fractie ingevoerd.

Op Schiphol arriveren ook vluchtelingen uit bijvoorbeeld Syrië met een geldig visum voor een ander Dublin-land. Deze zaken kunnen in de versnelde procedure worden afgedaan. Zal de regering ook deze personen in grensdetentie/grensprocedure houden of zal de detentie worden opgeheven?

Medische onderzoek/medisch steunbewijs

De Staatssecretaris heeft aangegeven dat hij niet in de wet wil opnemen dat als er door de asielzoeker een begin van bewijs is geleverd hij een medisch onderzoek wil gelasten. De regering verwijst daarbij naar art. 18 Procedurerichtlijn waarin is opgenomen dat een medisch onderzoek pas hoeft te worden verricht indien de beslissingsautoriteit dit relevant acht. Op verzoek van de Kamer heeft de regering het zogeheten traumata-beleid gehandhaafd. Dit betreft personen die onderworpen of getuige zijn geweest van ernstig geweld maar waarbij reeds is geoordeeld dat zij bij terugkeer objectief gezien geen vrees meer hoeven te hebben. De leden van de SP-fractie stellen dat op het moment dat de asielzoeker onderbouwt dat hij in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op basis van het traumatabeleid en het Forensisch Medische Maatschappij Utrecht (FMMU) littekens heeft vastgesteld, een medische onderzoek altijd relevant is indien de feiten nog niet door de IND zijn vastgesteld. Deelt de regering deze mening? Zo nee, waarom niet?

Tweede asielaanvragen

De regering stelt dat wanneer een element eerder had kunnen worden ingebracht, er desalniettemin een inhoudelijk onderzoek zal plaatsvinden naar dit element. Volgens de regering is het toepassen van artikel 4:6 van de Awb dan wel het toepassen van een grond voor niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid nimmer een verplichting voor het bestuur. Wanneer er sprake is van traumatische gebeurtenissen die hebben geleid tot het niet melden van feiten die grond kunnen zijn voor verlening van een vergunning blijven deze uiteraard niet op grond van het feit dat zij eerder gemeld hadden kunnen worden buiten beoordeling, aldus de regering.

Uit deze toelichting leiden de leden van de SP-fractie af dat als de asielzoeker medisch onderbouwt dat hij bepaalde traumatische gebeurtenissen niet eerder heeft kunnen vertellen de Staatssecretaris alsnog bereid is inhoudelijk het asielrelaas te beoordelen. Is deze interpretatie juist? Zo nee waarom niet?

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat de asielzoeker altijd in de eerste procedure iets, hoe summier ook, moet hebben gemeld met betrekking tot de traumatische ervaringen. Indien de asielzoeker dat niet heeft gedaan kan er geen sprake zijn van nieuwe feiten of omstandigheden. De rechtbank moet dit ambtshalve toetsen, aldus de Afdeling Bestuursrechtspraak. Indien de IND alsnog de traumatische ervaringen heeft aangenomen en inhoudelijk heeft beoordeeld maar deze onvoldoende zwaarwegend heeft bevonden om tot verlening van verblijfsvergunning over te gaan, zal de rechtbank dan nog steeds ambtshalve toetsen of er sprake is van nieuw gebleken feiten (los van de bestuurlijk-inhoudelijke heroverweging)?

Indien de regering tot het oordeel komt dat de rechtbank nog altijd ambtshalve de nova-toets dient uit te voeren, ook al heeft de IND besloten tot een volledige inhoudelijke beoordeling, is het dan noodzakelijk om een wetswijziging door te voeren zodat de rechtbank de volledige heroverweging van de IND volledig kan toetsen en niet langer gehouden is een

ambtshalve nova-toets uit te voeren? Zo ja, is de regering bereid een dergelijk wetsvoorstel in te dienen?

III. Vragen van de leden van de GroenLinks-fractie

Ten aanzien van het ambitieniveau van Nederland en de EU met betrekking tot een verdergaande harmonisatie, vernemen de leden van de GroenLinks-fractie graag hoe de regering zich opstelt tegenover het idee van een uniforme asielstatus. Deze leden vernemen ook graag van de regering of de Commissie nog met voorstellen hieromtrent komt.

Ten aanzien van de rechterlijke toetsing antwoordt de regering dat de rechter alle elementen vol dient te toetsen, maar dat het de rechter niet is toegestaan zijn eigen oordeel in de plaats te stellen van het bestuursoordeel. Deze uitleg in de memorie van toelichting⁴ en andere parlementaire stukken vormen volgens de regering een nadere invulling van de verplichte volle toets, zoals letterlijk overgenomen van artikel 46 lid 3 van de Procedurerichtlijn. Desalniettemin heeft de regering amendement nr. 14 ontraden dat deze uitleg beoogde op te nemen in de Vreemdelingenwet, met het argument dat dit strijdig zou zijn met het unierecht en daarom zou kunnen leiden tot een inbreukprocedure of prejudiciële vragen. Heeft de regering hiermee niet laten weten dat het unierecht en artikel 46 lid 3 in het bijzonder zich verzet tegen een verbod om een eigen oordeel in de plaats te stellen van het bestuursoordeel? De regering stelde daarbij het wel eens te zijn met de inhoud, maar achtte alleen de opname in de wet strijdig met het unierecht. Meent de regering dat er verschil is tussen een uitleg opgenomen in de wet (die strijd zou zijn met het unierecht) en een uitleg opgenomen in de memorie van toelichting (die niet strijdig zou zijn met het unierecht)? Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat een praktijk waarbij de rechter niet altijd vol zou mogen toetsen, in strijd is met het unierecht? Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat een zelfstandig onderzoek naar de geloofwaardigheid van een asielrelaas valt onder de noemer van een volle rechterlijke toets? Volgens de regering mag de rechter alleen onderzoeken of de IND zorgvuldig tot zijn oordeel is gekomen. In de nota naar aanleiding van het verslag⁵ stelt de regering ervan uit te gaan dat de rechter «enigszins terughoudend» zal blijven toetsen. Kan de regering preciezer het verschil uiteenzetten tussen een marginale en een volle toets? En wat is het verschil tussen enigszins terughoudend en terughoudend? Kan de regering nader uiteenzetten waar de scheidslijn ligt tussen het geven van een eigen oordeel en een volle toets? Stel dat de IND niet alle door de asielzoeker ingebrachte feiten heeft betrokken bij zijn afweging, mag een rechter deze feiten dan niet zelf beoordelen en plaatsen in het licht van de beoordeling van het asielrelaas door de IND? Volgens de regering dient de rechter uit te gaan van het dossier van de IND. Daarin kunnen bepaalde elementen ontbreken. De leden van de GroenLinks-fractie vragen hierop een toelichting.

Ten aanzien van het betrekken van nieuwe asielmotieven bij de rechterlijke toets, verwijst de regering naar jurisprudentie van de Afdeling uit 2013, waarin deze heeft geoordeeld dat de rechtbank asielmotieven niet hoeft te betrekken bij zijn beoordeling indien die asielmotieven pas in beroep zijn ingebracht en die geen verband houden met hetgeen een vreemdeling in de bestuurlijke fase aan zijn aanvraag ten grondslag heeft gelegd. Met de herschikking van de Procedurerichtlijn is echter een nieuwe situatie ontstaan, omdat deze een volle ex nunc toetsing voorschrijft. De regering stelt dat het niet met zekerheid is te zeggen of

⁴ Kamerstukken II, 2014/2015, 34 088, nr. 3.

⁵ Kamerstukken II, 2014/2015, 34 088, nr. 6, p. 26–28.

artikel 46 lid 3 zich ook uitstrekt tot nieuwe asielmotieven, maar kan de regering uitleggen waarom dit onderdeel er niet onder zou vallen? Het had toch meer voor de hand gelegen dat een uitsluiting van nieuwe asielmotieven expliciet in de richtlijn zou zijn opgenomen? Is het niet logischer om vanuit beginsel van unietrouw uit te gaan van een ex nunc toetsing die alle onderdelen van het beroep omvat?

Ook ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling vragen de leden van de GroenLinks-fractie om meer duidelijkheid. Het leerstuk van de positieve overtuigingskracht is losgelaten, waardoor de asielzoeker niet langer op voorhand een verzwaarde bewijslast wordt opgelegd. Het toetsingskader is daarmee betekenisvol gewijzigd. Tegelijkertijd stelt de regering zich op het standpunt dat de geloofwaardigheidsbeoordeling in hoge mate wordt gecontinueerd en dat de wijziging vooral een betere motivering betreft. Het komt de leden van de GroenLinks-fractie over dat niet allebei de beweringen juist kunnen zijn. Het loslaten van een bepaald toetsingskader is toch wat anders dan een betere motivering? Geldt er nu wel of niet een verzwaarde bewijslast voor asielzoekers die hun relaas en identiteit niet met documenten kunnen staven? Worden hiaten en tegenstrijdigheden nog steeds sneller tegengeworpen bij deze asielzoekers dan bij asielzoekers die wel documenten hebben kunnen overleggen?

De regering stelt dat de grensprocedure zoveel mogelijk wordt bekort, onder andere door het mogelijk te maken de Rust en Voorbereidings-termijn (RVT) op verzoek in te korten. De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af of dit de juiste wijze is van bekorten van de grensprocedure, omdat de RVT juist tot doel heeft om asielzoekers tot rust te laten komen en zich goed te laten voorbereiden op de procedure. Welke stappen acht de regering geschikt om over te slaan? Acht de regering het denkbaar dat een asielzoeker zelf niet meteen de relevantie en het belang inziet van een onderhoud met VluchtelingenWerk Nederland (VWN) en met een advocaat, omdat hij nog onvoldoende zicht heeft op de betekenis van de stappen die in de Algemene Asielprocedure worden gezet? Hoe voorkomt de regering dat de behoefte van de asielzoeker om zo snel mogelijk uit detentie te geraken, er toe leidt dat hij zijn belangen schaadt doordat op zijn verzoek de voorbereiding op de procedure achterwege blijft? Deze leden zijn blij dat bij asielzoekers waarbij de kans op een positieve beslissing aanzienlijk is (zoals degenen uit een «15c-gebied») direct na het eerste gehoor worden doorgestuurd naar een land-AC. Wel vragen zij zich af aan welke aanwijzingen of signalen zij moeten denken voor de beslissing tot nader onderzoek naar de toepasselijkheid van artikel 1F. in de grensprocedure zoveel mogelijk bekort zal worden. Volgens regering wordt de beslissing tot grensdetentie aan de hand van een individuele beoordeling gemaakt. Wordt deze beslissing tot detentie schriftelijk gemotiveerd, zodat het voor de asielzoeker kenbaar is hoe zijn belangen en omstandigheden zijn gewogen en op welke wijze het evenredigheidsbeginsel is toegepast? Dit is van belang om een dergelijke beslissing effectief te kunnen aanvechten.

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag weten wat de stand van zaken is van het wetsvoorstel terugkeer en bewaring. Wanneer wordt dit ingediend bij de Tweede Kamer en wat is de reden van het lange uitblijven van de indiening?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn blij dat de regering de kosten van een door de asielzoeker zelf bekostigd medisch onderzoek vergoedt als dit onderzoek aanleiding is geweest voor een inwilliging. De regering lijkt dit uitgangspunt bij een opvolgend verzoek echter niet onverkort te

handhaven. Indien dat zo is, wat is daarvan de reden? Doorslaggevend dient toch te zijn dat het onderzoek aanleiding geeft tot inwilliging? Het wetsvoorstel hanteert twee verschillende termijnen voor de afdoening van beroep door de rechtbank, en koppelt deze termijn aan de wijze van afdoening van het asielverzoek. Ook het al dan niet verlenen van schorsende werking aan het indienen van beroep hangt af van de soort beslissing op het asielverzoek, en niet langer van de vraag of de beslissing is genomen binnen de Algemene Asielprocedure of de Verlengde Asielprocedure. Dit uitgangspunt juichen de leden van de GroenLinks-fractie toe, maar zij vragen daarbij wel of dit onderscheid consequent wordt gemaakt. Zou de rechtbank voor de behandeling van een beroep tegen «gewone afwijzing» (dus niet kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk) binnen de Algemene Asielprocedure niet ook een termijn van 23 weken moeten krijgen? Immers, andersom geldt voor een beslissing dat een asielverzoek kennelijk ongegrond is een termijn van vier weken, ook als deze in de Verlengde Asielprocedure is genomen. De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen hierop graag een reactie.

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad zien met belangstelling uit naar de antwoorden op de gestelde vragen. Onder voorbehoud dat de nota naar aanleiding van het verslag tijdig wordt aangeboden, acht de commissie het wetsvoorstel gereed voor plenaire behandeling op 7 juli a.s.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Markuszower

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Van Dooren