

afz. Postbus 2894, 1000 CW Amsterdam

Leden van de Eerste Kamer

Landelijk Bureau

Surinameplein 122

Postbus 2894

1000 CW Amsterdam

Telefoon (020) 346 72 00

Helpdesk (020) 346 72 50

Fax (020) 617 81 55

www.vluchtelingenwerk.nl

info@vluchtelingenwerk.nl

datum 3 juni 2015

betreft Wetsvoorstel ter implementatie van de Procedure- en Opvangrichtlijn

ons kenmerk O.2.2.15-226.LR

Geachte leden,

Ten behoeve van het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Vreemdelingenwet ter implementatie van de herziene Procedurerichtlijn en de herziene Opvangrichtlijn (34 088) op 13 april 2015 wil VluchtelingenWerk Nederland (hierna: VluchtelingenWerk) uw aandacht vragen voor het volgende.

VluchtelingenWerk is verheugd dat met de herziening van de Procedurerichtlijn een aantal verbeteringen is aangebracht ten opzichte van de eerdere versie. Zo moet er volgens deze richtlijn sprake zijn van een volledige en ex nunc rechterlijke toets en worden bepalingen omtrent medisch onderzoek in de richtlijn geïntroduceerd. VluchtelingenWerk is van mening dat de Procedure- en Opvangrichtlijn met het voorliggende wetsvoorstel op een aantal punten echter nog niet juist is geïmplementeerd. Hieronder geven wij per onderwerp aan op welke punten het wetsvoorstel zou kunnen worden verbeterd zodat het daadwerkelijk recht doet aan de vereisten van de beide richtlijnen.

1. Procedurerichtlijn

1.1 Integrale geloofwaardigheidsbeoordeling

VluchtelingenWerk is verheugd dat met de implementatie van de Procedurerichtlijn een einde komt aan het huidige kader van de beoordeling van de geloofwaardigheid, waarbij aan veel asielzoekers een zware bewijslast werd opgelegd. Immers, als sprake was van één of meerdere van de omstandigheden genoemd in artikel 31, lid 2, aanhef onder a tot en met f Vw (bijvoorbeeld het toerekenbaar niet hebben van reis- of identiteitspapieren), achtte de IND de verklaringen van de vreemdeling uitsluitend geloofwaardig als van deze verklaringen een "positieve overtuigingskracht" uit ging.

datum 3 juni 2015

betreft Wetsvoorstel ter implementatie van de Procedure- en Opvangrichtlijn

Dit hield in dat in het relaas geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van de relevante bijzonderheden mochten voorkomen. Dit betekende dat de asielaanvraag op grond van een aantal door de IND geconstateerde tegenstrijdigheden en/of vage verklaringen kon worden afgewezen.

Met onderhavig wetsvoorstel lijkt hier een einde aan te komen. Desalniettemin zijn we bezorgd of deze toets op positieve overtuigingskracht niet toch onverminderd zal worden voortgezet. De gronden waarop een asielaanvraag “kennelijk ongegrond” kan worden verklaard, zoals neergelegd in artikel 30b van het wetsvoorstel, zijn namelijk erg ruim geformuleerd. Zo kan de aanvraag “kennelijk ongegrond” worden verklaard wanneer de vreemdeling kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen heeft afgelegd die strijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst. Hierdoor kan aan de verklaringen van de asielzoeker alle overtuigingskracht worden ontnomen met betrekking tot de vraag of hij in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning. In dit verband vindt VluchtelingenWerk het zorgelijk dat de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (hierna: Staatssecretaris) aangeeft dat er geen sprake is van een ander beoordelingskader en dat er sprake is van een overlap tussen het huidige artikel 31 lid 2 Vw en 30b van het wetsvoorstel.

- Kan de regering aangeven wat het verschil is tussen de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling zoals neergelegd in het wetsvoorstel en de huidige geloofwaardigheidsbeoordeling nu de asielaanvraag op grond van het wetsvoorstel ook kan worden afgewezen wanneer sprake is van tegenstrijdige of inconsequente verklaringen?

1.2 Medisch Steunbewijs

Artikel 18 van de Procedurerichtlijn schrijft medisch onderzoek bij asielzoekers in bepaalde gevallen voor. In de MvT staat aangegeven dat het uitgangspunt is dat medisch onderzoek wordt geregeld wanneer het bestuursorgaan dit voor de beoordeling van het asielverzoek relevant acht. Dit onderzoek wordt door de rijksoverheid bekostigd. Volgens de MvT zal artikel 18 van de Procedurerichtlijn inzake het medisch onderzoek worden uitgewerkt in lagere regelgeving.

Uit artikel 18 van de Procedurerichtlijn, in combinatie met het arrest R.C. tegen Zweden (9 maart 2010, 41 827/07) en R.J. tegen Frankrijk (19 september 2013, 10466/11) van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) volgt dat er een verplichting voor de overheid is tot het verrichten van medisch onderzoek als er voldoende sterke aanwijzingen zijn van marteling, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld.

Artikel 18 lid 1 van de Procedurerichtlijn bepaalt dat lidstaten op eigen kosten onderzoek moeten laten verrichten als zij dit voor de beoordeling van een asielaanvraag relevant achten. Volgens het tweede lid moeten lidstaten asielzoekers wijzen op de mogelijkheid

datum 3 juni 2015

betreft Wetsvoorstel ter implementatie van de Procedure- en Opvangrichtlijn

om een medische rapportage te laten opstellen als de lidstaten daar zelf niet in voorzien. Een dergelijke rapportage moet bij het besluit betrokken worden. Uit het arrest R.C. tegen Zweden volgt dat bij een aanwijzing van een verband tussen het letsel en de gestelde marteling of onmenselijke behandeling die in enige mate overeenstemt met het asielrelaas, de autoriteiten gehouden zijn tot nader onderzoek en dat zij hiervoor dan ook de bewijslast dragen. Wanneer artikel 18 conform het arrest R.C. tegen Zweden wordt uitgelegd, houdt dit in dat lidstaten in bepaalde gevallen verplicht zijn om een medische rapportage op te stellen, namelijk wanneer de asielzoeker begin van bewijs levert dat hij is mishandeld dan wel gemarteld.

Daarnaast zijn wij van mening dat de organisatie die de medische toets uitvoert, namelijk de Forensisch Medische Maatschappij Utrecht (hierna: FMMU, dit is de opvolger van MediFirst) een rol zou moeten krijgen bij het signaleren van littekens die mogelijk wijzen op marteling of een onmenselijke behandeling. FMMU geeft nu reeds in de rust- en voorbereidingstijd tijdens de medische check aan of de asielzoeker littekens heeft. De FMMU mag echter niet doorvragen over de oorzaak van deze littekens. Wanneer de opdracht van de FFMU hiertoe zou worden uitgebreid zou, wanneer de littekens verband houden met het asielrelaas, dit een belangrijke aanwijzing voor de IND kunnen zijn om medisch onderzoek te initiëren.

In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de Staatssecretaris aan dat hij deze aanbeveling niet opvolgt omdat dit onderzoek plaatsvindt in de rust en voorbereidingstermijn (RVT) en de asielzoeker in deze fase nog niet door de IND wordt belast met verklaringen over vluchtmotieven. VluchtelingenWerk onderschrijft deze redenering niet. In de RVT vindt immers ook een gesprek met de advocaat plaats waarin juist wordt ingegaan op de vluchtmotieven. Ook bij de voorlichting over de asielprocedure door VluchtelingenWerk wordt ingegaan op de asielmotieven. Wij zijn daarom van mening dat de FFMU deze rol in de RVT op zich zou moeten nemen.

Conform het ACVZ advies “Sporen uit het verleden” (2014) over de rol van het medisch onderzoek bij de beoordeling van de asielaanvraag, is VluchtelingenWerk voorts van mening dat het opstellen van een medische rapportage in de Vreemdelingenwet zou moeten worden opgenomen. Uit de Aanwijzingen voor de Regelgeving, artikel 24 eerste lid onder h (zie pagina 22 van het ACVZ advies), volgt dat voorschriften die procedurele waarborgen aan de burger bieden over het gebruik van bevoegdheden van de overheid bij voorkeur in de wet dienen te worden opgenomen. Inzake het medisch onderzoek is sprake van een dergelijke procedurele waarborg.

VluchtelingenWerk doet omtrent het medisch steunbewijs de volgende aanbevelingen:

- Uit artikel 18 van de Procedurerichtlijn in combinatie met jurisprudentie volgt dat er een verplichting is tot het opstellen van een medische rapportage wanneer een begin van bewijs is geleverd door de asielzoeker; deze verplichting zou moeten worden opgenomen in de Vreemdelingenwet;

- FFMU moet een rol krijgen bij het signaleren van littekens en trauma's bij asielzoeker.

1.3 Volledig en ex nunc onderzoek door de rechter

VluchtelingenWerk is verheugd dat de huidige marginale rechterlijke toets plaats maakt voor een volle rechterlijke toetsing van de beslissing op een asielverzoek. Hiermee komt een einde aan de (door de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) gecreëerde) jurisprudentie dat de beoordeling van de geloofwaardigheid van de door de vreemdeling in zijn asielrelaas naar voren gebrachte feiten door de rechter slechts terughoudend mag worden getoetst. VluchtelingenWerk is van mening dat een onafhankelijke rechterlijke controle van de feiten in de asielprocedure van groot belang is voor de rechtsbescherming van de asielzoeker en de kwaliteit van het genomen besluit door de Staatssecretaris. Immers, doordat de rechter dit besluit grondiger zal toetsen is het voor de Staatssecretaris des te meer van belang om een zorgvuldig besluit te nemen. De volle rechterlijke toetsing die wordt geïntroduceerd is dan ook een belangrijke verbetering van het asielbeleid.

In het wetsvoorstel zoals het in consultatie is gebracht, was eveneens een uitbreiding van de ex nunc toetsing voorzien ten aanzien van nieuwe asielmotieven. Naar aanleiding van de reactie van de Afdeling is deze verruiming teruggedraaid. De Afdeling wijst er op dat de rechter in het geval van een volledig nieuw asielmotief dit motief zelfstandig zal moeten onderzoeken, zonder dat duidelijk is in hoeverre de Staatssecretaris dit motief als geloofwaardig beoordeelt. Dit zal volgens de Afdeling leiden tot een langer onderzoek bij de mondelinge behandeling en is daarom ongewenst.

VluchtelingenWerk is teleurgesteld dat de uitbreiding van de ex nunc toets is heroverwogen. VluchtelingenWerk is namelijk van mening dat, wanneer de rechter ook kan oordelen over nieuw opgekomen motieven, dit de zorgvuldige toetsing van het asielrelaas ten goede komt en het indienen van herhaalde asielaanvragen zal tegengaan. Wanneer de rechter dergelijke motieven niet kan meenemen in zijn beoordeling van het beroep tegen de afwijzing van de asielaanvraag, zal het indienen van een nieuwe aanvraag immers voor de hand liggen.

Dit wordt ook door de regering beaamd in de consultatieversie van het wetsvoorstel. De Staatssecretaris geeft in de nota naar aanleiding van het verslag aan dat er praktische beperkingen zijn voor de rechtbank wanneer zij nieuwe asielmotieven moet beoordelen omdat hier mogelijk gehoren voor nodig zijn. VluchtelingenWerk onderschrijft de redenering van de Staatssecretaris hierin niet. Wanneer de vreemdeling zijn nieuwe asielmotief duidelijk kan motiveren zal een gehoor namelijk doorgaans niet nodig zijn. Wanneer de IND twijfelt aan de geloofwaardigheid van het nieuwe asielmotief heeft zij zelf de bevoegdheid om aanvullend te horen. VluchtelingenWerk is daarom van mening dat er geen praktische bezwaren zijn tegen de uitbreiding van de ex nunc toetsing tot nieuwe asielmotieven.

Vluchtelingenwerk doet omtrent de ex nunc toets daarom de volgende aanbeveling:

- De ex nunc toets moet worden uitgebreid tot nieuwe asielmotieven.

2. Opvangrichtlijn

2.1 Grensprocedure

Met dit wetsvoorstel wordt in Nederland de grensprocedure geïntroduceerd op grond van artikel 43 van de Procedurerichtlijn. Hiermee slaat de regering een nieuwe weg in. Zoals wordt aangegeven in de MvT is tot nu toe door de Nederlandse overheid bepleit dat Nederland geen grensprocedure had en daarom ook niet aan de hieraan gestelde voorwaarden van de Procedurerichtlijn hoefde te voldoen. VluchtelingenWerk vindt het een goede stap dat de regering het detineren van asielzoekers aan de grens erkent als zijnde een grensprocedure. Conform de Procedurerichtlijn mag van de grensprocedure alleen gebruik worden gemaakt om ofwel de ontvankelijkheid van een aanvraag vast te stellen of om de merites van de aanvraag te beoordelen in één van de tien in artikel 31 lid 8 van de Procedurerichtlijn genoemde gevallen. Tevens moet de beslissing binnen een redelijke termijn worden genomen. Wanneer de beslissing niet binnen vier weken is genomen, moet de toegang tot het grondgebied worden verschaft om de procedure volgens de normale asielprocedure af te ronden.

Allereerst merkt VluchtelingenWerk op dat de regering, zoals in de MvT is aangegeven, op basis van de Schengengrenscode (SGC) niet verplicht is om in bepaalde gevallen over te gaan tot weigering van de toegang tot het grondgebied van de Unie. Deze verplichting geldt niet voor de in artikel 5 van de SGC genoemde personen. Dit artikel bevat de humanitaire clausule en geeft lidstaten de vrijheid om vreemdelingen op grond van humanitaire overwegingen toch toe te laten tot hun grondgebied. De regering geeft aan dat de toegangsweigering alleen effectief is wanneer een vrijheidsontnemende maatregel wordt opgelegd. Omdat deze toegangsweigering niet verplicht is, is er echter geen noodzaak een dergelijke maatregel op te leggen.

Het huidige kader van detentie zoals geschetst in het wetsvoorstel is bovendien niet in lijn met internationale wet- en regelgeving. Op basis van het tweede lid van artikel 8 van de Opvangrichtlijn is detentie slechts toegestaan indien deze noodzakelijk is én er een individuele beoordeling heeft plaatsgevonden. Bovendien moet worden onderzocht of lichtere alternatieven geschikt zijn. De Staatssecretaris geeft in de nota naar aanleiding van het verslag aan dat er wel degelijk een individuele beoordeling plaatsvindt bij het toepassen van de grensprocedure, en dat deze plaatsvindt in het licht van het belang van effectieve grensbewaking. In de praktijk ziet VluchtelingenWerk dat deze beoordeling niet plaatsvindt. Een individuele beoordeling is echter wel mogelijk, nu deze beoordeling reeds wordt toegepast voor gezinnen met kinderen. VluchtelingenWerk is van mening dat deze individuele beoordeling moet plaatsvinden voor elke asielzoeker die via Schiphol binnenkomt.

datum 3 juni 2015

betreft Wetsvoorstel ter implementatie van de Procedure- en Opvangrichtlijn

Tot slot merkt VluchtelingenWerk op dat uit het wetsvoorstel blijkt dat aan alle personen die op Schiphol arriveren, asiel aanvragen en niet voldoen aan de SCG, detentie wordt opgelegd. Op grond van artikel 31 lid 8 van de Procedurerichtlijn mag een grensprocedure echter alleen worden toegepast in een aantal limitatief opgesomde gevallen, zoals het te kwader trouw niet overleggen van documenten of bij het misleiden van de autoriteiten. Wanneer geen sprake is van deze gronden mag de beoordeling van de asielaanvraag of de ontvankelijkheid ervan, niet in een grensprocedure plaatsvinden. Uit het wetsvoorstel blijkt echter niet dat aan dit artikel van de Procedurerichtlijn wordt getoetst.

VluchtelingenWerk doet met betrekking tot de grensprocedure de volgende aanbevelingen:

- Pas de humanitaire clausule uit artikel 5 van de Schengengrenscode toe op personen die aan de grens hun asielverzoek indienen;
- Zorg dat een individuele beoordeling plaatsvindt voorafgaand aan de inbewaringstelling van de asielzoeker;
- Zorg dat elk asielverzoek wordt getoetst aan artikel 31 lid 8 van de Procedurerichtlijn voordat tot grensdetentie wordt overgegaan.

Gesloten verlengde asielprocedure

Wanneer de IND meer tijd nodig heeft om te beslissen op het asielverzoek van personen die in grensdetentie verblijven, komen asielzoekers in de zogeheten Gesloten Verlengde Asielprocedure (GVA) terecht. De gemiddelde duur van de GVA in 2012 was 44 dagen, terwijl de langste duur 178 was (zie rapport UNCHR en VluchtelingenWerk "Pas nu weet ik, vrijheid is het hoogste goed" uit 2013). Op grond van de Procedurerichtlijn (art 43 lid 2) mag de grensprocedure maximaal 4 weken duren. Daarna moet de persoon tot het grondgebied worden toegelaten. In de praktijk zal het vaak voorkomen dat de duur van de GVA deze vier weken overschrijdt. In die gevallen is de GVA in zijn huidige vorm niet meer houdbaar.

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat de grondslag voor bewaring na vier weken vervalft. Slechts in geval van een belang van openbare orde of nationale veiligheid kan de bewaring voortduren en kan er sprake zijn van een gesloten verlengde asielprocedure.

VluchtelingenWerk begrijpt uit deze toelichting dat de regering in bepaalde gevallen bewaring wil voortzetten. Uit de toelichting is echter niet duidelijk op welke wettelijke grondslag deze voortzetting wordt gebaseerd. Deze grondslag is noodzakelijk voor het detineren van asielzoekers. VluchtelingenWerk wijst erop dat bij het detineren van asielzoekers moet worden voldaan aan de vereisten van artikel 8, lid 2 van de Opvangrichtlijn. Dit betekent dat er een individuele beoordeling moet plaats vinden en alleen als andere, minder dwingende maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast.

- VluchtelingenWerk verneemt graag van de Staatssecretaris wat de wettelijke basis is van het detineren van asielzoekers wanneer de vierwekentermijn zoals omschreven in de Procedurerichtlijn is verstreken en of bij voortzetting van de

datum 3 juni 2015

betreft Wetsvoorstel ter implementatie van de Procedure- en Opvangrichtlijn

detentie wordt getoetst aan artikel 8, lid 2 van de Opvangrichtlijn;

- VluchtelingenWerk is van mening dat de GVA alleen mag worden gebruikt tot die gevallen waarin evident sprake is van een 1F-casus.

2.2 Materiële opvangvoorzieningen

VluchtelingenWerk constateert dat de Nederlandse regelgeving op het gebied van opvang op enkele punten niet voldoet aan de eisen die de herziene Opvangrichtlijn stelt.

Op grond van artikel 20, lid 5 van de Opvangrichtlijn moet een beslissing tot intrekking of beperking van opvangvoorzieningen worden genomen op basis van het evenredigheidsbeginsel. Lidstaten moeten er tevens voor zorgen dat alle asielzoekers een waardige levensstandaard genieten. Hieruit volgt dat aan een asielzoeker die een herhaalde asielaanvraag indient, voorafgaand aan de behandeling van de aanvraag, opvang moet worden geboden. Dit is nu niet het geval.

Voorts is VluchtelingenWerk van mening dat de artikelen 21 en 22 van de Opvangrichtlijn, die verplichtingen bevatten ten aanzien van kwetsbare personen, in de Vreemdelingenwet zouden moeten worden opgenomen. De Staatssecretaris geeft aan dat deze artikelen zullen worden geïmplementeerd door “feitelijk handelen”, dus dat het in de praktijk wordt toegepast. Dit is volgens VluchtelingenWerk echter geen juiste omzetting van de Opvangrichtlijn. Het Hof van Justitie EU stelt immers dat een praktijk niet voldoet aan de omzetting. Dit geldt tevens voor artikel 23 van de Opvangrichtlijn, dat refereert aan het belang van het kind.

VluchtelingenWerk doet omtrent de opvangvoorzieningen de volgende aanbevelingen:

- Voorafgaand aan de asielprocedure zou opvang moeten worden verleend aan personen die een herhaalde asielaanvraag indienen;
- De artikelen uit de Opvangrichtlijn omtrent de specifieke opvangbehoeften van kwetsbare personen en het belang van het kind zouden nader moeten worden uitgewerkt en moeten worden opgenomen in de wet- en regelgeving.

We hopen dat u onze aanbevelingen en vragen wilt betrekken bij uw inbreng tijdens het wetgevingsoverleg.

Met vriendelijke groet,



Dorine Manson
Algemeen directeur