

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. 138

26 088

Wijziging van de Vreemdelingenwet (ongedocumenteerden)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 17 december 1998

De leden van de vaste commissie voor Justitie belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, wensten het volgende voorlopig verslag uit te brengen. Daartoe formuleerden zij de volgende opmerkingen en vragen. Zij merkten daarbij op dat de beantwoording hun vóór het weekend toegezonden moet worden, wil nog enig uitzicht blijven bestaan op een openbare behandeling van dit wetsvoorstel in dit kalenderjaar.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met instemming kennisgenomen van de onderhavige wetswijziging. Zij konden zich vinden in de formulering van de voorgestelde wetswijziging en zij hadden na de uitvoerige behandeling aan de overzijde geen behoefte meer om uitgebreid op de doeleinden van de wetswijziging in te gaan. Wel resteerden nog enkele vragen, die samenhangen met de (rechts)praktijk bij de uitvoering van de wet.

- 1 In de Nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat het wetsvoorstel onder meer in overeenstemming is met het Vluchtelingenverdrag, daar waar het Vluchtelingenverdrag stelt, dat verdragsluitende Staten geen strafsancities zullen toepassen op vluchtelingen, die (rechtstreeks komend van een grondgebied waar hun leven of vrijheid wordt bedreigd), zonder toestemming het land binnenkomen, mits zij zich onverwijd melden bij de autoriteiten. In de beantwoording wordt alleen ingegaan op niet-ontvankelijkheid, wanneer men zich te laat meldt.
Kan het feit dat het ontbreken van documenten, die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag, kan leiden tot kennelijk ongegrondverklaring (overigens in de context van het totale feitencomplex), niet worden beschouwd als een «strafsanctie» in de zin van het Vluchtelingenverdrag?
- 2 De beoordeling van het vluchtelingenschap vindt plaats op basis van een viertal elementen: identiteit, nationaliteit, reisverhaal en asiel-

¹ Samenstelling:
Heijne Makkreel (VVD), voorzitter, Talsma (VVD), Glasz (CDA), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Holdijk (SGP), Vriesekoop (D66), Pitstra (GL), Le Poole (PvdA), Meeter (PvdA), Hirsch Ballin (CDA), De Haze Winkelman (VVD) en Ruers (SP).

relaas. De beoordeling kan gemakkelijker plaatsvinden naarmate een asielzoeker op een of meer van die elementen beter gedocumenteerd is.

Per definitie gaat het dus om een individuele toets in een individuele context. Dat betekent – en dat heeft de staatssecretaris ook bevestigd in de Tweede Kamer – dat slechts in grote lijnen is aangegeven hoe het wetsartikel in de praktijk zal worden toegepast.

Is de regering het met deze leden eens, dat het feit dat de regelgeving tot stand komt als gevolg van de uitvoering in de praktijk in het algemeen niet wenselijk is? Betekent dit in het onderhavige geval niet een risico voor een hausse aan procedures, die op hun beurt weer voor een hausse aan jurisprudentie zullen zorgen? En zal de in het onderhavige geval toch al grote verantwoordelijkheid van de IND-ambtenaren niet extra worden beproefd en dienen te worden ondersteund met extra regelgeving zodra dat mogelijk is?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het wetsontwerp. Zij onderkenden, dat het binnenkomen van grote aantallen asielzoekers zonder documenten of met vervalste documenten een probleem is en dat het van belang is om misbruik van procedures te voorkomen, teneinde te waarborgen, dat vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag op bescherming kunnen rekenen. Zij vroegen zich echter af, of de onderhavige wet bij zal dragen aan het gestelde doel. Bovendien hadden zij vragen met betrekking tot de verenigbaarheid van deze wet met het Vluchtelingenverdrag.

Overeenstemming met Vluchtelingenverdrag

1. Het kabinet heeft bij herhaling betoogd, dat het standpunt van UNHCR, dat het wetsvoorstel strijdig is met het Vluchtelingenverdrag, a) gegrond is op een eerdere versie van het wetsontwerp en zonder dat kennis is genomen van hetgeen de regering in de loop van de parlementaire behandeling heeft opgemerkt ten aanzien van de verenigbaarheid van deze wet met art. 196 en 197 van het UNHCR-handboek; b) onjuist is. Kan het kabinet verklaren, waarom UNHCR – ook na aannemen van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer in de gewijzigde versie – heeft verklaard, dat het wetsvoorstel strijdig is met het Vluchtelingenverdrag?
Heeft het kabinet inmiddels overleg gehad met UNHCR? Zo neen, waarom niet? Zou het een goed idee zijn alsnog met UNHCR te overleggen? Zo ja, wat is de uitkomst van dit overleg?
2. Moet de wetsbepaling zo worden geïnterpreteerd, dat de asielzoeker, als er twijfel bestaat of hij aannemelijk heeft gemaakt dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen, het voordeel van de twijfel krijgt, ook als in het geheel geen documenten aanwezig zijn?
3. Wil het kabinet ingaan op de brief van Vluchtelingenwerk aan de Tweede Kamer d.d. 24 november 1998 (afschrift, wellicht ten overvloede, bijgevoegd). Wil het kabinet met name ingaan op hetgeen op p. 4, 5 en 6 van genoemde brief is gesteld omtrent het afgeven van papieren aan reisagenten?
4. Moet de voorgestelde bepaling zo worden begrepen, dat als de IND zelf eenvoudig kan nagaan wat de identiteit is, bijvoorbeeld op grond van het in te voeren Eurodacsysteem of andere mogelijk reeds bestaande uitwisseling van gegevens met andere Europese landen, geen kennelijk-ongegrondverklaring zal volgen?
5. De regering heeft bij herhaling aangegeven, dat het enkele feit, dat men niet over documenten beschikt geen reden is om een verzoek als kennelijk ongegrond af te doen. Bovendien heeft de regering in de nota naar aanleiding van het Verslag aangegeven, dat ook op grond

van art. 6 van de huidige Vreemdelingenwet de mogelijkheid bestaat om ongedocumenteerden de toegang te weigeren. Verder heeft de regering aangegeven, dat ongedocumenteerd zijn is op te vatten als een van de omstandigheden bedoeld in art. 15c. Wat is dan de meerwaarde van deze wet?

6. In het regeerakkoord staat, dat voorbeelden zullen worden gegeven, die in de ogen van de overheid tot een kennelijke ongegrondverklaring van het asielverzoek zullen leiden. In de behandeling bij de Tweede Kamer zijn nauwelijks voorbeelden gegeven. Kan de staatssecretaris dit alsnog doen?

Uitvoering van de wet

7. Bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris niet willen of kunnen aangeven wat de beleidsregels zullen zijn die bij wijze van instructie aan de IND zullen worden meegegeven. Gezien het voornemen om de wet per 1 februari a.s. in te voeren, gaan de leden van de PvdA-fractie ervan uit, dat er inmiddels voortgang is gemaakt met het maken van instructies. Kan de staatssecretaris aangeven wat de hoofdlijnen zijn? Staat er in de instructies, dat het enkele feit, dat een asielzoeker geen documenten heeft geen grond is tot kennelijke ongegrondverklaring? En dat als een beslissing binnen 24/48 uur niet mogelijk is, doorverwijzing plaats vindt?
8. De staatssecretaris heeft bij het plenaire debat naar aanleiding van vragen gesteld, dat kwaliteitsverbetering binnen de AC's mede in verband met dit wetsvoorstel prioriteit heeft. Met grote regelmaat wordt vanuit verschillende hoek geconstateerd, dat de kwaliteitsverbetering nog geen realiteit is. Betekent dit niet, dat de wet uitvoeringsproblemen zal geven?
9. Is de staatssecretaris voornemens op korte termijn bij de AC's het zogenaamde overlegmodel in te voeren, dat volgens vele deskundigen zal kunnen leiden tot een werkelijke kwalitatieve verbetering?
10. De staatssecretaris heeft aangegeven, dat afgesproken moet worden, dat meer capaciteit naar de rechters zal moeten gaan, die kennelijk-ongegrondverklaringen behandelen. Waar zal die capaciteit vandaan komen? Wat voor doorlooptijd staat de staatssecretaris voor ogen? Zijn er over het een en ander afspraken gemaakt met de NVVR en/of de colleges die het aangaat?

De leden van de fractie van **GroenLinks** hadden met gemengde gevoelens kennis genomen van dit wetsvoorstel en de daarachter liggende stukken.

Op zich meenden ook deze leden dat het asielbeleid helder moet zijn en dat misbruik van de procedures moet worden voorkomen, opdat het doel van een humaan vluchtelingenbeleid voor mensen die in het kader van het Vluchtelingenverdrag bescherming nodig hebben geheel en goed gehandhaafd kan worden.

De vraag is echter of dit wetsvoorstel een bijdrage zal kunnen leveren aan het bereiken van dat doel, en zo ja, welke bijdrage?

Vervolgens werd door deze leden betwijfeld of deze nieuwe regelgeving nu de meest effectieve methode is om een betere uitvoering van het asielbeleid te bereiken.

Daarnaast waren er vragen van juridische aard in relatie tot het Vluchtelingenverdrag. En tenslotte was onduidelijk waarom het kabinet zoveel tijdsdruk op het parlement legt met het gevolg dat parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel meer haastig is dan zorgvuldig.

Deze algemene constatering leidde tot de volgende vragen.

1. De regering is van mening dat de UNHCR zijn huiswerk niet goed heeft gedaan. Het standpunt dat dit wetsvoorstel strijdig is met het

Vluchtelingenverdrag zou niet gebaseerd zijn op de definitieve tekst en de daarbij door de regering geleverde uitleg. Ook lijkt het de regering onzin dat dit voorstel mogelijk in strijd is met artikel 196 en 197 van het UNHCR-handboek.

Kortom, de regering vindt dat de UNHCR problemen ziet die er niet zijn. Hiervan uitgaande stelden de leden van de fractie van GroenLinks op dit punt de volgende vragen:

- a. Hoe waardeert de regering eigenlijk in het algemeen het werk, de inzet, de deskundigheid, de kwaliteit van de argumentatie en de alertheid van de UNHCR?
 - b. Is het juist dat de UNHCR ook na de behandeling op 26 november 1998 verklaard heeft dat het voorstel zoals dat de Eerste Kamer heeft bereikt, inclusief de daarbij door de staatssecretaris gegeven toelichtingen, nog steeds in strijd is met het Vluchtelingenverdrag?
 - c. Heeft de regering de inhoud van deze verklaring en de daaraan ten grondslag liggende argumentatie bestudeerd?
 - d. Wat zijn de weerleggingen van deze argumentatie?
 - e. Heeft de regering overleg gevoerd met de UNHCR?
 - f. Is van dat overleg een verslag gemaakt?
 - g. Kan dat verslag aan de Kamer worden toegezonden?
 - h. Als er onverhoopt nog geen overleg is geweest hoe verhoudt zich dat dan tot de eventuele waardering die de regering voor organisaties als UNHCR en Vluchtelingenwerk zegt te hebben en past het eventueel achterwege laten van dit overleg wel in de zorgvuldige en interactieve beleidsvoorbereiding die van deze regering i.c. van deze staatssecretaris verwacht mag worden?
 - i. Is de regering bereid de omissie te herstellen door voor de plenaire behandeling in de Eerste Kamer dit overleg alsnog te voeren en een schriftelijk verslag van dit overleg aan de Kamer toe te zenden?
2. Wil de regering puntsgewijs, volledig en met duidelijke argumentatie reageren op de brief van Vluchtelingenwerk van 24 november 1998?
3. Is het juist dat:
- a. het niet beschikken over documenten nu en na deze wetswijziging op zich geen reden is om een asielverzoek als ongegrond af te wijzen?
 - b. artikel 6 van de Vreemdelingenwet nu al mogelijk maakt om ongedocumenteerden te weigeren?
 - c. ongedocumenteerd zijn door de regering wordt opgevat als één van de omstandigheden genoemd in artikel 15-c van de Vreemdelingenwet?
 - d. als er twijfel bestaat of het ontbreken van documenten niet aan de asielzoeker is toe te rekenen deze het voordeel van de twijfel krijgt?
 - e. dit voordeel van de twijfel betekent dat betrokkene tot de asielprocedure wordt toegelaten, zelfs als hij in het geheel geen documenten kan overleggen?
 - f. uiteindelijk de geloofwaardigheid van het vluchtverhaal de doorslaggevende factor is en blijft bij de toelating tot de asielprocedure?
- Wil de regering in de memorie van antwoord alle zes bovenstaande punten gespecificeerd en expliciet bevestigen dan wel beargumenteerd weerleggen c.q. van een andere interpretatie voorzien?
4. Als bovenstaande impliciete veronderstellingen juist zijn, kan de regering dan eens ronduit en glashelder uiteenzetten wat deze wetswijziging nu echt en precies toevoegt aan de huidige procedure en werkwijze?

5. Er is toegezegd dat aan de hand van voorbeelden aangegeven zal worden hoe en waarom asielverzoeken in het licht van deze wetswijziging zullen worden behandeld. Tot nu toe zijn die voorbeelden niet gegeven.
- Daarom wensten de leden van de fractie van GroenLinks een poging te doen duidelijkheid te verkrijgen aan de hand van enkele concrete casussen.
- Graag ontvingen zij een nauwkeurige beschrijving van de eerste opvang, het werkproces, de vraagstellingen en de conclusies bij de volgende situaties. Daarbij zagen zij graag aangegeven op welke punten de werkwijze door deze wetswijziging zal veranderen. Zij verzochten de regering de situatie te beschrijven op basis van de huidige wet en de daarbij horende uitvoeringspraktijk en aan het eind van elke situatie nauwkeurig en expliciet aan te geven wat er anders zal gaan bij aanneming van dit wetsvoorstel.
- A. Vreemdeling A meldt zich bij een AC. Hij is afkomstig uit een veilig land, heeft geen documenten en vraagt asiel. Wat gebeurt er?
 - B. Vreemdeling B meldt zich bij een AC. Hij is afkomstig uit een onveilig land, heeft geen documenten en vraagt asiel.
 - C. Vreemdeling C meldt zich bij een AC. Hij is afkomstig uit een onveilig land, heeft geen documenten bij zich en is via Italië, Frankrijk, Zwitserland en Duitsland in Nederland aangekomen, waar hij nu asiel vraagt.
 - D. Vreemdeling D, als situatie C maar afkomstig uit een veilig land.
 - E. Vreemdeling E komt met twee kleine kinderen aan op Schiphol, afkomstig uit een onveilig land zonder papieren, is angstig en in de war en geeft onduidelijke informatie over haar recente vluchtgeschiedenis. Wat gebeurt er?
 - F. Vreemdeling F, als situatie E, maar nu afkomstig uit een veilig land.
 - G. Vreemdeling G, idem, maar nu met een vals paspoort afkomstig uit een onveilig land.
 - H. Vreemdeling H, idem, maar nu met een vals paspoort afkomstig uit een veilig land en op Schiphol aangekomen met een vliegtuig uit Rome.

In alle situaties zagen deze leden graag aangegeven hoe een eventuele uitzetting gestalte krijgt met name als het land van terugkeer niet wil meewerken en wat dat in de procedure en voor de betrokkene zou betekenen.

6. Wil en kan de regering de werkinstructies overleggen die na eventuele aanvaarding van dit voorstel aan de medewerkers van de IND zullen worden gegeven?
- Maken de hierboven onder punt 3 opgenomen conclusies expliciet onderdeel uit van deze werkinstructies en wordt het juist hanteren van deze instructies door de leidinggevenden van de IND ook regelmatig bewaakt en getoetst?
7. Er is rond dit wetsvoorstel al veel gezegd over de omkering van de bewijslast. Wil de regering beargumenteerd aangeven wat de finale conclusie is die de regering nu aan het eind van de discussie op dit punt trekt?
8. Wil de regering finale duidelijkheid geven over de vraag of het wegraken van documenten doordat de vreemdeling die heeft overhandigd aan een reisagent hem worden toegerekend als schuld en nalatigheid op grond waarvan hem de toegang tot de asielprocedure kan worden geweigerd?
- Geldt dit ook als deze methode voor de vluchteling de enige manier was om een in zijn ogen bedreigende situatie te ontvluchten?

9. Zijn de in artikel 15.3 genoemde nadere regels over het aannemelijk maken door de vreemdeling dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen inmiddels door de staatssecretaris vastgesteld?
Zo ja, wil de staatssecretaris die regeling voor de plenaire behandeling aan de Kamer toesturen?
Zo nee, waarom niet?
10. In artikel 17b lid 1 en 2 wordt de bevoegdheid tot fouilleren geregeld. Allereerst de vraag of de Overeenkomst van Dublin expliciet noch impliciet het presenteren van documenten vereist? De facto zouden documenten dan toch niet noodzakelijk zijn voor de bepaling van een vluchtelingenstatus?
Waar ligt dan de redengeving en rechtsgrond tot foullering?
Is die foullering eenmalig of kan die bij herhaling zo vaak en onverwacht plaatsvinden als men goeddunkt?
Foullering is toch een sterk in de privacy ingrijpende handeling? Is daar niet een concrete verdenking van een strafbaar feit voor nodig?
Gelden de normen en begrenzingen die in het Wetboek van Strafvordering en de Politiewet voor foullering zijn aangegeven ook voor foullering krachtens artikel 17-b?
Kan de regering aangeven of er verschillen zijn en zo ja, op welke punten?
Wat wordt er precies bedoeld met proportionaliteit?
Is de foulleringsinstructie al gereed en kan de Kamer die inzien?
11. Er zijn grote problemen bij de uitvoering van het asielbeleid. Die worden uiteraard veroorzaakt door de toestroom. Maar wellicht nog meer doordat de regering er niet in slaagt de IND een goed lopende organisatie te laten zijn op een juiste, slagvaardige wijze snel, effectief en volgens de regels het asielbeleid uitvoert.
Ligt het niet veel meer voor de hand om, in plaats van elk half jaar met een nieuwe – weinig effectieve – (Koppelingswet) aanscherping van het asielbeleid te komen, nu eens alle energie te richten op het goed functioneren van de IND.
Graag werden deze leden geïnformeerd over een plan van aanpak voor de IND – dat er na alle scans van diverse onderzoeksbureaus – nu toch wel zal zijn.
12. Een gelijksoortige vraag als onder 11 over het uitzettingsbeleid. Wat heeft de in dit wetsvoorstel beoogde aanscherping voor zin als een effectief uitzettingsbeleid nog steeds niet van de grond komt?
13. Kan het kabinet uitleggen wat de noodzaak is om dit wetsvoorstel met stoom en kokend water door het parlement te jagen?
Waarom moest dit leiden tot een nachtelijke behandeling in de Tweede Kamer op 26 november?
Waarom worden deze leden gedwongen om naast hun in deze tijd ook hectische gewone werk en bovenop het behandelen van de begroting van Financiën en de eind november aan de Eerste Kamer aangeboden belastingwetten ook dit voorstel nog voor 1 januari af te handelen?
Is er enige noodzaak of ratio aan te geven (dat dit land in rampspoed wordt ondergedompeld bijvoorbeeld) waarom deze wetswijziging niet op 19 januari 1999 in de Eerste Kamer plenair zou kunnen worden behandeld?
Waarom wordt in deze situatie dan gevraagd de gebruikelijke procedure (twee weekends tussen memorie van antwoord en eindverslag) in te korten tot 2 dagen?

14. Gezien de zeer beperkte tijd die hun ter beschikking stond, verzochten deze leden van de fractie van GroenLinks de regering in de memorie van antwoord alle door hen genoemde 13 punten in deze volgorde en expliciet te beantwoorden zodat zij niet genoodzaakt zouden worden door hele of halve verwijzingen minder expliciete antwoorden op te zoeken in teksten gericht aan andere fracties.

De voorzitter van de commissie,
Heijne Makkreel

De wnd. griffier van de commissie,
Baljé