

26 088

Wijziging van de Vreemdelingenwet (ongedocumenteerden)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 januari 1999

De memorie van antwoord heeft bij een aantal leden nog geleid tot aanvullende vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de PvdA wezen er op dat de vraag betreffende de capaciteit bij de rechtbanken niet was beantwoord. Deze vraag is voorgelegd aan de vreemdelingenkamers. Het antwoord op de vraag luidt als volgt.

Naar verwachting zal het aantal zaken niet substantieel toenemen. Wel wordt een verschuiving verwacht van het aantal voorlopige voorzieningen dat zal worden gevraagd, van de «gewone» voorlopige voorziening in bezwaar naar de voorlopige voorziening in bezwaar in vervolg op het kennelijk ongegrond of niet ontvankelijk verklaren in het aanmeldcentrum. Aan deze laatste zaken wordt een hogere prioriteit gegeven hetgeen leidt tot spoedzittingen. Deze verschuiving betekent een verzwaring van de werklast omdat er op alle handelingen in deze zaken een grotere tijdsdruk ligt. Of een verschuiving zal plaats vinden, in welke mate en hoe lang deze zal aanhouden, zal de praktijk moeten uitwijzen. Indien zou blijken dat invoering van dit wetsvoorstel zou leiden tot een verzwaring van de werklast voor de vreemdelingenkamers, zal worden bekeken hoe de vreemdelingenkamers hiervoor kunnen worden gecompenseerd.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat een aantal van de gestelde vragen omtrent de UNHCR niet of onvolledig zijn beantwoord.

Onder a vragen de leden van GroenLinks hoe de regering in het algemeen het werk, de inzet, de deskundigheid, de kwaliteit van de argumentatie en de alertheid van de UNHCR waardeert.

Van de kant van de regering bestaat waardering voor alle door de leden genoemde aspecten.

Onder b vragen de leden van GroenLinks of het juist is dat UNHCR ook na de behandeling op 26 november 1998 heeft verklaard dat het voorstel zoals het de Eerste Kamer heeft bereikt, inclusief de daarbij door de Staatssecretaris gegeven toelichtingen nog steeds in strijd is met het vluchtelingenverdrag.

Na het aannemen van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een artikel

verschenen in het dagblad Trouw. Tevens is door UNHCR op 28 November een persbericht uitgegeven.

Navraag bij UNHCR te Brussel omtrent het artikel in Trouw heeft geleerd dat de heer Jessen-Petersen op een vraag over de opvang in tenten op de wachtlijstlokaties in zeer afgewogen termen heeft aangegeven dat UNHCR opvang op humane wijze voorstaat, dat UNHCR zorg heeft over de inrichting van dergelijke opvang als afschrikwekkend middel voor toekomstige asielzoekers en de wens van UNHCR dat asielprocedures snel zijn en rechtvaardig worden ingericht. De heer Jessen-Petersen heeft in dit verband uitdrukkelijk niet gesproken over het wetsvoorstel ongedocumenteerde asielzoekers. UNHCR heeft laten weten dat elke interpretatie in die richting een onjuiste weergave van het gezegde is.

Uit de reactie van UNHCR op het wetsvoorstel in een persbericht van 27 November 1998 blijkt dat deze organisatie de bewijslast voor de asielzoeker te zwaar vindt. UNHCR stelt dat: «when an applicant's account appears plausible and credible, the asylumseeker should be given the benefit of the doubt and granted access to the regular asylum-procedure». Dit citaat gaat voorbij aan de inbreng van de regering in het debat in de Tweede Kamer, waarin expliciet is aangegeven dat deze kennelijke ongegrondheidsgrond nooit zelfstandig zal worden ingeroepen, maar altijd in samenhang met het gestelde in artikel 15c, eerste lid, onder a. van de Vreemdelingenwet. In dit artikel staat dat een verzoek ongegrond is indien:

«Zij gegrond is op omstandigheden die hetzij op zichzelf of in verband met andere feiten in redelijkheid geen enkel vermoeden kunnen wekken dat rechtsgrond voor toelating bestaat».

Er is ook geen sprake van het onthouden van de procedure aan deze categorie asielzoekers. Zij worden op de normale wijze toegelaten tot de procedure en worden volop in de gelegenheid gesteld alle relevante feiten en documenten in de procedure in te brengen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts onder e., f. en g, of de regering overleg heeft gevoerd met UNHCR en of van dat overleg een verslag is gemaakt en of het verslag aan de Kamer kan worden toegezonden.

Ook de leden van de fractie van de PvdA hebben een vraag in die zin gesteld.

Op 8 december 1998 heeft er te Genève een gesprek plaats gevonden tussen vertegenwoordigers van de UNHCR en vertegenwoordigers van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging ter plaatse. Van de kant van de Nederlandse ambassade is, gebruik makend van de nota naar aanleiding van het verslag, nadere uitleg gegeven omtrent onderhavig voorstel en is UNHCR verzocht nogmaals kritisch de argumenten van de Nederlandse regering te bezien en te wegen. Daartoe zijn alle relevante stukken overgelegd. UNHCR heeft toegezegd dit te doen maar daarbij op voorhand aangegeven het ingenomen standpunt waarschijnlijk niet te zullen wijzigen.

Inmiddels heeft UNHCR dit laatste mondeling bevestigd.

De leden van GroenLinks stelden met betrekking tot de UNHCR tenslotte de vraag of de regering bereid is de omissie te herstellen door voor behandeling in de Eerste Kamer dit overleg alsnog te voeren en een schriftelijk verslag van dit overleg aan de Kamer toe te zenden.

Zoals aangegeven heeft overleg met de UNHCR niet geleid tot een nadere reactie die aan de Kamer kan worden toegestuurd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen vervolgens wat de precieze argumentatie is van de stellingname (pag. 15 onder d) dat «in het geval er twijfel bestaat of hij aannemelijk heeft gemaakt dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen, de asielzoeker een niet-aannemelijke verklaring heeft afgelegd». Wordt hier bedoeld, zo vragen deze leden, wat er staat namelijk dat als de ondervrager subjectief

twijfelt of de verklaring van het niet aanwezig zijn van documenten in zijn ogen aannemelijk is, er nooit sprake kan zijn van het voordeel van de twijfel gunnen aan de ondervraagde, maar dat dit altijd resulteert in een vaststelling dat er een niet-aannemelijke verklaring is afgelegd?

Tevens vragen deze leden of dit in overeenstemming is met de geest en letter van het Vluchtelingenverdrag en of, tegen deze in de ogen van de fractie van GroenLinks aanvechtbare conclusie, beroep mogelijk is en hoe precies?

Met boven aangehaalde passage hebben wij het volgende willen verduidelijken. In het begrip «aannemelijk maken» is het voordeel van de twijfel reeds verdisconteerd. Van de asielzoeker wordt verlangd dat hij aannemelijk maakt dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen. Aannemelijk maken betekent dat geloofwaardige en consistente verklaringen worden afgelegd die overeenstemmen met hetgeen overigens bekend is. Het zijn precies deze voorwaarden die ook het «Handbook on procedures for determining refugee status» van de UNHCR (hierna: het UNHCR-Handboek) hanteert voor het geven van het voordeel van de twijfel (de paragrafen over het voordeel van de twijfel zijn de paragrafen 196, 203 en 204). Een dusdanige interpretatie van het UNHCR-Handboek dat ook bij «twijfel aan de aannemelijkheid» weer het voordeel van de twijfel zou moeten worden verleend wordt door de regering niet gedeeld. De huidige formulering is naar onze mening volledig in overeenstemming met de geest en letter van het Vluchtelingenverdrag.

Tegen een kennelijk ongegrondverklaring van de asielaanvraag op grond van het nieuwe artikelonderdeel staan de normale juridische rechtsmiddelen open. In alle zaken is, na de eventuele bezwaarfase, beroep mogelijk.

Wanneer de asielzoeker de behandeling van een ingediend bezwaarschrift niet in Nederland mag afwachten, kan hij een verzoek om een voorlopige voorziening indienen bij de rechter.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen op welke grond de regering stelt dat het begrip «voordeel van de twijfel» uitsluitend betrekking heeft op de eindbeoordeling of er sprake is van vluchtelingenschap in de zin van het Vluchtelingenverdrag, alsmede uit welke teksten uit het verdrag blijkt dat dit voordeel van de twijfel zich niet evenzeer behoort uit te strekken tot de onderdelen (identiteit, nationaliteit, reisroute en vluchtverhaal) die gezamenlijk leiden tot een eindbeoordeling. Als – zoals hierboven gesteld – bij twijfel over het aannemelijk maken op een onderdeel geconcludeerd wordt tot een niet-aannemelijke verklaring op dat onderdeel, verhindert dat toch een positieve score op dat onderdeel en daarmee het ongunstiger worden van het traject naar «het voordeel van de twijfel», zo vragen deze leden.

Paragraaf 204 van het UNHCR-Handboek luidt: «The benefit of the doubt should, however, only be given when all available evidence has been obtained and checked and when the examiner is satisfied as to the applicant's general credibility. The applicant's statements must be coherent and plausible, and must not run counter to generally known facts.» Dit betekent dat in de visie van de UNHCR het voordeel van de twijfel bij de beoordeling van de asielaanvraag wordt toegepast in het licht van het totale feitencomplex. Dit sluit dus volledig aan bij onze visie dat «het voordeel van de twijfel» betrekking heeft op de eindbeoordeling van de asielaanvraag en dus pas relevant is op het moment dat het onderzoek naar de identiteit, nationaliteit, reisroute en het asielrelaas heeft plaatsgevonden. In het onderzoek naar de identiteit, nationaliteit, reisroute en asielrelaas is het concept van het voordeel van de twijfel reeds verdisconteerd in het begrip «aannemelijk maken» dat het ontbreken van documenten niet aan de asielzoeker is toe te reken (vgl. zie ook onze beantwoording op de voorgaande vraag).

De vraag wat deze wetswijziging nu echt en precies toevoegt aan de huidige procedure en werkwijze is nog steeds niet volledig en bevreemdend beantwoord, zo stellen de leden van de fractie van GroenLinks. De leden stellen de vraag: wanneer de asielzoeker niet meewerkt dan is dat toch de crux bij de vaststelling of zijn aanvraag geloofwaardig is en ook onder de huidige wetgeving is het ontbreken van documenten toch een nadelig feit, wat bij gebrek aan een plausibele verklaring de overtuigingskracht en geloofwaardigheid in elk geval niet ten goede komt? Aanvullend vragen deze leden waarom de vraag «wat verandert dit wetsvoorstel nu precies in de werkwijze» niet expliciet beantwoord wordt. Formeel wordt wel gesteld dat het ontbreken van documenten niet als zelfstandige grond tot ongegrondverklaring kan worden ingeroepen maar materieel wordt uitgesproken dat vaker (en gemakkelijker) tot kennelijke ongegrondverklaring van een verzoek kan worden overgegaan dan nu het geval is, en het is volgens de fractie van GroenLinks toch niet al te argwanend om te veronderstellen dat in de hectiek van de eerste opvang de gestresste medewerkers als eerste het «aanknopingspunt» documenten zullen gebruiken om een asielverzoek ongegrond te verklaren, waarbij betrokkene dan heel wat op tafel moet zetten om de ondervrager nog op andere gedachten te brengen. De leden vragen in dat verband of dit voorstel de ondervrager niet een gemakkelijke meetlat geeft om de hond te slaan. De conclusie bij de nieuwe werkwijze ligt toch tamelijk voor de hand, aldus deze leden: hij had geen documenten en ik vond zijn verhaal niet sterk, dus afgewezen; moet het naar de letter en de geest van het Vluchtelingenverdrag niet zijn en blijven: het verhaal is niet sterk, hij werkt niet mee en bovendien heeft hij ook nog geen documenten om zijn verhaal te onderbouwen, tussen deze twee benaderingen zit toch meer dan een accentverschil?

Uit deze vragen destilleren wij de volgende kernvragen:

Wat verandert dit wetsvoorstel nu precies in de werkwijze?

Zowel niet-meewerken als het ontbreken van documenten spelen toch nu al een rol in de beoordeling van een asielaanvraag?

Heeft het wetsvoorstel tot gevolg dat het ontbreken van documenten zal leiden tot een werkwijze waarbij het ontbreken van documenten te snel zal worden gebruikt om de asielaanvraag kennelijk ongegrond te verklaren?

Dit wetsvoorstel verandert de werkwijze concreet als volgt. Bij het onderzoek naar de identiteit, nationaliteit, reisroute en asielrelaas geldt dat steeds expliciet wordt getoetst of er documenten ontbreken. Indien dit het geval is, zal worden getoetst of de asielzoeker aannemelijk kan maken dat dit niet aan hem is toe te rekenen. Deze expliciete toetsing is nieuw en kan ook worden gezien als een methode om het al dan niet meewerken van de asielzoeker op dit punt vast te stellen. Hierbij wordt de aannemelijkheid van de verklaring voor het ontbreken van documenten expliciet beoordeeld.

Mocht de asielzoeker niet aannemelijk kunnen maken dat het ontbreken van documenten inzake de identiteit, en/of de nationaliteit, en/of de reisroute en/of het asielrelaas niet aan hem is toe te rekenen, dan tast dit de geloofwaardigheid van het asielrelaas aan.

Voor de beoordeling van de aannemelijkheid worden per onderdeel twee vragen beantwoord: a. zijn de verklaringen consistent en geloofwaardig en b. stemmen zij overeen met hetgeen overigens bekend is? Het kader van deze toetsing is per onderdeel verschillend: hetgeen overigens bekend is heeft immers achtereenvolgens betrekking op documenten in relatie tot de identiteit, nationaliteit, reisroute en asielrelaas. Zo zal bij het ontbreken van documenten die het asielrelaas onderbouwen de situatie in het land van herkomst een grotere rol spelen, terwijl bij het ontbreken van reisbescheiden informatie over de reisroutes en manieren van reizen naar Nederland en de EU het meest relevant is.

Kennelijk ongegrondverklaring op grond van het nieuwe artikelonderdeel

vindt echter uitsluitend plaats indien mede vanwege het ontbreken van documenten sprake is van een asielaanvraag die is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zichzelf of in verband met andere feiten in redelijkheid geen enkel vermoeden kunnen wekken dat rechtsgrond voor toelating bestaat. Doordat het begrip «aannemelijk maken» een evenredige verdeling van de bewijslast tussen de asielzoeker en de overheid impliceert, is deze bepaling ook in overeenstemming met de tekst en geest van het Vluchtelingenverdrag. Naar onze mening zal er dan ook geen sprake van zijn dat dit artikelonderdeel te snel zal worden toegepast.

Met het voorgaande is naar onze mening ook in grote lijnen de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks beantwoord op welke punten deze wetswijziging de werkwijze zal veranderen. Aanvullend geldt dat zowel tijdens het eerste gehoor (over de identiteit; nationaliteit en reisroute) als het nader gehoor (met name gericht op het asielrelaas) vragen zullen worden gesteld over het ontbreken van documenten op deze onderdelen. Deze verklaringen zullen vervolgens worden getoetst op aannemelijkheid zoals hiervoor omschreven. Indien het toerekenbaar ontbreken van documenten van de asielzoeker mede een grond vormt om de asielaanvraag niet in te willigen, wordt dit ook expliciet gemotiveerd in de beschikking. De werkwijze voor de behandeling van asielaanvragen blijft dus in grote lijnen hetzelfde, met dit verschil dat de vraag of de asielzoeker aannemelijk kan maken dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen een expliciet onderdeel wordt van de beoordeling van de asielaanvraag.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen voorts om inzage in de ter zake van dit voorstel uit te vaardigen werkinstructie.

Een concept-Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire, dat geldt als openbare beleidsregel en tegelijkertijd als werkinstructie, is nagenoeg gereed.

Inhoudelijk loopt de circulairetekst langs de hierboven aangegeven lijnen en zijn ook de overigens door de regering tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel naar voren gebrachte uitgangspunten nadrukkelijk verwerkt.

De leden van GroenLinks vragen tot slot te onderbouwen waarom in afwijking van andere fouilleringsinstructies «verdenking van een strafbaar feit» niet nodig is.

In het kader van een foullering teneinde documenten te kunnen verkrijgen ter vaststelling van de identiteit, nationaliteit en reisroute van de desbetreffende asielzoeker kan worden opgemerkt dat deze foullering geen gelijkenis vertoont met de foullering, zoals die in het kader van de strafvordering wordt toegepast. In het onderhavige geval wordt met de foullering beoogd, indien nodig, nadere gegevens te verkrijgen omtrent identiteit, nationaliteit en reisroute. Deze bevoegdheid wordt gecreëerd ter ondersteuning van het onderzoek naar de aanvraag om toelating. Indien documenten voorhanden zijn of vrijwillig ter beschikking worden gesteld, zal toepassing van deze bevoegdheid achterwege kunnen blijven.

De standaardmatige veiligheidsfoullering heeft tot doel de veiligheid van de asielzoeker zelf, de in het centrum verblijvende asielzoekers en het in het centrum aanwezige personeel te kunnen waarborgen. Bij de beoordeling in welke gevallen standaardmatig zal worden gefouilleerd, dient te worden nagegaan of een dergelijke foullering in verhouding staat tot het beoogde doel. Dit betekent dat een asielzoeker die in een centrum verblijft niet op ieder willekeurig moment kan worden onderworpen aan een veiligheidsfoullering.

De nadere regels omtrent foullering met het oog op de veiligheid zijn thans in voorbereiding. Aan de Tweede Kamer is toegezegd dat deze voor

de inwerkingtreding aan die Kamer zullen worden toegestuurd. Wij zullen deze regels ook aan de Eerste Kamer doen toekomen.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen