

Afdeling Nederland
Keizersgracht 177
Postbus 1968
1000 BZ Amsterdam

T 020 626 44 36
F 020 624 08 89
E amnesty@amnesty.nl
I www.amnesty.nl

Minister van Justitie
Dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Staatssecretaris van Justitie
Mw. mr. N. Albayrak
Postbus 20301
2500 EH 's- Gravenhage

Datum
2 maart 2009

Onderwerp
Voorgestelde wijzigingen Vw 2000 en Vb 2000 inzake herziening asielprocedure

Ons kenmerk
Dir/en/2009/134

Uw kenmerk

Geachte heer Hirsch Ballin, geachte mevrouw Albayrak,

Hierbij reageert Amnesty International op het concept-Wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het ontwerp-Besluit tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure.

Allereerst verwijzen wij u wat betreft ons standpunt inzake de continuïteit van de rechtshulpverlening, het inhoudelijk criterium voor de versnelde afdoening en de kwetsbare groepen naar onze brief van 3 oktober 2008 (zie bijlage 1) waarin wordt gewezen op een aantal punten van zorg inzake de herziening van de asielprocedure. In aanvulling op deze brief wijzen wij u nog op het volgende.

Artikel 83 Vw en artikel 4:6 Awb

De Memorie van Toelichting meldt een voorgestelde verruiming van het huidige toetsingskader van artikel 83 Vw 2000. Dit in het licht van de door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens gestelde eis van een "full and ex nunc assessment" van de vraag of er een beletsel is tegen de uitzetting van de vreemdeling op grond van artikel 3 EVRM (Salah Sheekh). Amnesty International verwelkomt deze verruiming. Amnesty International benadrukt dat een volle *ex nunc* toetsing door de Nederlandse rechter in lijn zou zijn met de wijze van toetsing door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.

Wij betreuren het echter dat bij de beoordeling van een herhaalde asielaanvraag sprake blijft van een formalistische toepassing van artikel 4:6 Awb. Amnesty International vindt het van groot belang dat bij de beoordeling van herhaalde asielaanvragen alle aangevoerde feiten en omstandigheden inhoudelijk worden beoordeeld. Amnesty International wijst hierbij bijvoorbeeld op situaties waarbij de asielzoeker als gevolg van een posttraumatische stressstoornis niet eerder in staat is geweest een (volledig) relaas te doen en pas op een later moment – na een eerste asielprocedure – bepaalde feiten en omstandigheden naar voren brengt. Ook kan worden gedacht aan documenten die uit het land van herkomst moeten komen, het laten verrichten van een contra-expertise en het overleggen van een medische rapportage. Een effectieve rechtsbescherming van de asielzoeker staat hierbij voorop, wat volgens Amnesty International inhoudt dat ook bij

een herhaalde asielaanvraag alle feiten en omstandigheden inhoudelijk worden beoordeeld.

Initiatiefvoorstel van wet Pechtold/Van der Ham

Amnesty International verwelkomt het initiatiefvoorstel van Pechtold/ Van der Ham. Wij verwijzen hierbij naar onze brief aan de Vaste Commissie voor Justitie d.d. 6 maart 2008 (zie bijlage 2). Het initiatiefvoorstel draagt de rechtbank op de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas vol te toetsen. Met dit voorstel wordt een effectieve rechterlijke controle op de asielprocedure mogelijk gemaakt. De rechter kan dan immers alle relevante omstandigheden van het geval in onderlinge samenhang bezien. Amnesty International onderstreept in dit verband het belang van een effectief rechtsmiddel als neergelegd in artikel 13 van het EVRM.

De memorie van toelichting bij het concept-Wetvoorstel tot wijziging van de Vw 2000 meldt echter dat het initiatiefvoorstel geen goed antwoord zou zijn in de discussie over de vraag of de rechterlijke toets in asielzaken te mager is uitgevallen. Hierbij wordt uwerzijds – kort weergegeven – betoogd dat de rechtbank weliswaar de beoordeling van de geloofwaardigheid overlaat aan de staatssecretaris, maar wel de taak heeft de rechtmatigheid van de beoordeling van de geloofwaardigheid te toetsen. Vervolgens betoogt u dat de rechter zonder beperking toetst of er een grond is voor toelating op grond van het Vluchtelingenverdrag of het EVRM.

De rechtbank toetst weliswaar of het asielrelaas voldoende zwaarwegend is, maar slechts op basis van een relaas dat door de Immigratie- en Naturalisatiedienst geloofwaardig is bevonden. Wij wijzen u in dit verband ook op de uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens *Said vs The Netherlands*. In deze zaak was het asielrelaas van een Eritrese dienstweigeraar ongeloofwaardig bevonden door de IND. Het Europese Hof, dat in tegenstelling tot de Nederlandse rechter de geloofwaardigheid wél vol toetste, vond het asielrelaas op essentiële punten geloofwaardig en oordeelde dat de IND onvoldoende onderzoek had verricht waardoor Said in strijd met het verbod op refoulement teruggestuurd dreigde te worden naar waar hij te vreezen had voor een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM.

Mogelijkheid om door te procederen

Uit de toelichting bij het concept-Wetsvoorstel inzake de wijziging van de Vreemdelingenbesluit 2000 volgt dat indien daartoe aanleiding bestaat op grond van medische omstandigheden de betrokken asielzoeker ambtshalve uitstel van vertrek zal worden verleend ingevolge artikel 64 Vw. Amnesty International verwelkomt de ambtshalve toepassing van artikel 64 Vw. Echter, dit kan naar onze mening niet betekenen dat de beroepsmogelijkheid tegen de afwijzing van een asielaanvraag zou komen te vervallen. Een uitstel van vertrek ingevolge artikel 64 Vw biedt immers niet dezelfde materiële rechtspositie als een asielvergunning en de asielzoeker heeft derhalve belang bij het 'doorprocederen'. Gelet hierop verzoeken wij u dan ook daar waar nodig de voorgestelde wettekst (en de toelichting hierop) aan te passen.

Medische check

Amnesty International is voorstander van een medische check aangezien de medische check en een eventueel vervolgonderzoek kunnen bijdragen aan een zorgvuldigere beoordeling van een asielaanvraag.

In de voorstellen komt naar voren dat de asielzoeker gedurende de rust- en voorbereidingstermijn medisch *kan* worden onderzocht. Amnesty ziet graag een andere formulering in de wettekst dan wel toelichting opgenomen: aan de asielzoeker wordt gedurende de rust- en voorbereidingstermijn een medisch onderzoek aangeboden. Uiteraard blijft het de vrije keuze van de betrokken asielzoeker om hiervan gebruik te maken.

Medisch onderzoek als steunbewijs

Zoals bij u bekend is Amnesty International van mening dat medisch onderzoek naar ondergane marteling en ander geweld of traumatiserende gebeurtenissen een belangrijke bijdrage kan leveren aan waarheidsvinding in asielzaken. Graag wijzen wij ter illustratie op twee asielzaken waarin de rapportages van artsen van de Medische Onderzoeksgroep (MOG) van Amnesty International wel zijn meegewogen met als gevolg dat de relazen geloofwaardig zijn bevonden en een verblijfsvergunning is verleend.

In de minuut van een zaak van een Syrische asielzoeker, waarbij de IND het asielverzoek bij voornemen aanvankelijk afwees omdat de arrestatie en martelingen ongeloofwaardig werden bevonden, heeft de IND als gevolg van het rapport medisch onderzoek haar oordeel gewijzigd. In de minuut wordt gesteld:

"In eerste instantie werd getwijfeld aan de geloofwaardigheid van de verklaringen. Het medisch onderzoek

"In eerste instantie werd getwijfeld aan de geloofwaardigheid van de verklaringen. Het medisch onderzoek van Amnesty International ondersteunt de verklaringen van betrokkene. Ten tijde van het bekendmaken van de eerste beschikking was het rapport niet bekend. Door de inhoud van het rapport is de twijfel aan de verklaringen niet meer hard te maken (...) We moeten dus aannemen dat betrokkene gearresteerd en gemarteld is geweest."

van Amnesty International ondersteunt de verklaringen van betrokkene. Ten tijde van het bekendmaken van de eerste beschikking was het rapport niet bekend. Door de inhoud van het rapport is de twijfel aan de verklaringen niet meer hard te maken (...) We moeten dus aannemen dat betrokkene gearresteerd en gemarteld is geweest."

In een Iraanse zaak wordt naar aanleiding van het rapport medische onderzoek in de minuut als volgt gesteld:

"Nu betrokkene via medische verklaringen aannemelijk kan maken dat hij mogelijk is gemarteld en dat zijn verklaringen over de detentie en de martelingen in de periode 2002-2004 aannemelijk kunnen zijn (...) wordt overwogen dat betrokkene het voordeel van de twijfel krijgt."

Het huidige beleid en de praktijk zijn ambigue wat betreft de rol van medische aspecten. Enerzijds is in de Vreemdelingencirculaire opgenomen dat medische aspecten in beginsel geen rol spelen bij de beoordeling van een asielaanvraag, aangezien er medisch gezien (meestal) geen zekere uitspraken zijn te doen over de oorzaak van medische klachten en/of littekens.¹ Anderzijds illustreren bovenstaande voorbeelden dat in bepaalde gevallen medische rapportages wel degelijk worden meegewogen bij de beoordeling van een asielaanvraag. Daarnaast is in de Vreemdelingencirculaire ook opgenomen dat indien de asielzoeker de gestelde medische check heeft gestaafd met een rapportage van de medische onderzoeksgroep van Amnesty International dat deze rapportage ter advisering zal worden voorgelegd aan het BMA², wat overigens – om onduidelijke redenen – niet altijd gebeurt.

Op grond van dit beleid worden medische rapportages die zijn ingebracht ter ondersteuning van het relaas over marteling/mishandeling niet altijd (op de juiste wijze) betrokken bij de beoordeling of een asielaanvraag geloofwaardig is. Rapportages van artsen de MOG, die ingaan op de vraag of de medische bevindingen passen bij het asielaanvraag over marteling dan wel mishandeling dan wel andere traumatische gebeurtenissen in het land van herkomst worden regelmatig terzijde geschoven met het argument dat de arts uitgaat van de geloofwaardigheid van de verklaringen van de asielzoeker. Dit is onjuist. Volgens het Istanbul Protocol dat als basis dient voor het MOG-onderzoek, moet een arts juist een opinie geven over de mate van consistentie tussen de bevindingen en relaas over marteling/mishandeling. Amnesty International wijst hierbij ook op de Conclusions and recommendations on the Netherlands, UN Committee Against Torture uit mei 2007, waarin het Comité de aanbeveling deed het Istanbul Protocol toe te passen in de Nederlandse asielprocedure. Amnesty International constateert weliswaar dat in de praktijk medische rapportages in tal van gevallen worden meegewogen ter beoordeling van een asielaanvraag, maar acht het noodzakelijk dat gewaarborgd is dat dit altijd gebeurt en niet op willekeurige wijze. Daarom is het wenselijk in ieder geval de Vreemdelingencirculaire op dit punt aan te passen. In de voorliggende wijzigingsvoorstellen is hierin niet voorzien.

Gezien het voorgaande dringt Amnesty International er bij u op aan de huidige Nederlandse regelgeving te wijzigen door daarin op te nemen dat:

- asielzoekers gedurende de asielprocedure medische (onderzoeks)rapportages kunnen overleggen ten behoeve van de beoordeling van hun asielaanvragen en dat deze medische rapportages kunnen dienen ter ondersteuning van een asielaanvraag;
- medische rapportages die voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen op basis van het Istanbul Protocol dienen te worden meegewogen bij de beoordeling van een asielverzoek;
- dergelijke medische rapportages conform artikel 4 lid 3 van de EU-Kwalificatierichtlijn dienen worden meegewogen bij de beoordeling van een asielverzoek;
- er slechts dan van de conclusies in een dergelijke medische rapportage kan worden afgeweken indien hieraan een door een onafhankelijke deskundige opgestelde contra-expertise – die voldoet aan dezelfde kwaliteitseisen – ten grondslag ligt.

Zoals hierboven is aangegeven zouden medische rapportages conform artikel 4 lid 3 van de EU-Kwalificatierichtlijn moeten worden meegewogen bij de beoordeling van een asielaanvraag. Dit artikel bepaalt dat alle relevante verklaringen en documenten die door de asielzoeker zijn overgelegd moeten worden meegewogen, inclusief die waaruit blijkt dat de asielzoeker is onderworpen of zal worden onderworpen aan vervolging of ernstig leed.

¹ Vc 2000 C14/4.4.2

² Vc 14/4.4.2

Opvangrichtlijn

Amnesty International vraagt zich af in hoeverre de (nieuw voorgestelde) opvangrichtlijn betrekking heeft op de periode dat de asielzoeker in de rust- en voorbereidingstermijn valt dan wel in de TNV-periode. Graag zien wij een verduidelijking in dit verband wanneer de asielprocedure daadwerkelijk van start gaat en dus ook de opvangrichtlijn van toepassing is. In dit verband vragen wij ons ook af of de opvangrichtlijn van toepassing is op vertrekkertijd van 28 dagen.

Grensdetentie en artikel 6 Vreemdelingenwet

Zoals ook in een brief aan de staatssecretaris d.d. 3 februari 2009 uiteengezet (zie bijlage 3), onderschrijft Amnesty International het uitgangspunt vastgelegd in artikel 18 van de Procedurerichtlijn waarin staat dat de EU-lidstaten een persoon niet in bewaring mogen houden uitsluitend omdat hij een asielzoeker is.

De staatssecretaris heeft aangegeven de grensdetentie van asielzoekers die via Schiphol inreizen niet te willen beperken omdat de Schengengrenscod Nederland ertoe zou verplichten erop toe te zien dat personen aan de wie de toegang is geweigerd, het Schengengebied niet betreden. Hiermee rechtvaardigt zij het voortzetten van de vrijheidsontnemende maatregel gedurende de "gesloten OC-procedure".

Er is sprake is van een onjuiste interpretatie van de verplichtingen die voortvloeien uit de Schengengrenscod. Artikel 13 van de Schengengrenscod bepaalt immers dat de Schengengrenscod de toepassing van bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale bescherming onverlet laat. Ook artikel 3 bepaalt dat de Schengengrenscod van toepassing is op iedereen die de binnen- of buitengrenzen van de lidstaten overschrijdt, onverminderd de rechten van vluchtelingen en personen die om internationale bescherming verzoeken.

Het voortzetten van de toegangswegering op grond van artikel 3 Vw 2000 en de vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6 Vw 2000 nadat het asielverzoek niet in de AC-procedure is afgewezen en daarmee is vastgesteld dat het asielverzoek niet kennelijk ongegrond is, is in strijd met artikelen 3 en 13 van de Schengengrenscod, artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag en artikel 18 van de Procedurerichtlijn.

Graag ziet Amnesty International dat u, gelet op voorgaande argumenten, de regelgeving op dit punt aanpast.

Vreemdelingendetentie en herhaalde asielaanvragen

Amnesty International heeft met zorg kennis genomen van de recente beleidswijzigingen op grond waarvan asielzoekers wiens herhaalde asielaanvraag is afgewezen snel in vreemdelingenbewaring zullen worden geplaatst, terwijl nog een beroepsprocedure aanhangig is. Amnesty benadrukt dat het voorgaande – vrees om hangende een beroepsprocedure in vreemdelingenbewaring te worden geplaatst - een belemmering kan vormen voor de asielzoeker om een herhaalde asielaanvraag in te dienen.

Ik hoop u dat u bovenstaande punten zult betrekken bij het wetgevingstraject. Mocht u vragen hebben naar aanleiding van deze brief, dan kunt u contact opnemen met Sabine Park, senior medewerker Politieke Zaken.

Hoogachtend,

Eduard Nazarski
Directeur Amnesty International
Afdeling Nederland