

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)**

Nr. 5

**VERSLAG**

Vastgesteld 24 december 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

**Inhoudsopgave**

blz.

ALGEMEEN	2
1. <b>Algemeen</b>	2
2. <b>Korte toelichting bij de richtlijnen</b>	4
2.1 De procedurerichtlijn	4
2.2 De Opvangrichtlijn	5
3. <b>Implementatie van de richtlijnen in Nederlandse wet- en regelgeving</b>	6
3.1.1 Niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijkheid, kennelijk ongegrondheid en het buiten behandeling stellen van de aanvraag	6
i. Niet in behandeling nemen van de aanvraag (artikel 30 Vw 2000)	6
ii. Niet-ontvankelijkheid (artikel 30a Vw 2000)	6
iii. Kennelijke ongegrondheid (artikel 30b)	9
iv. Buiten behandeling stellen (artikel 30c Vw2000)	11
v. Overige wijzigingen ten gevolge van deze nieuwe bevoegdheden	11
3.1.2 Volledig en ex nunc onderzoek	14
Beoordeling in hoger beroep	18

3.1.3	Schorsende werking	19
i.	Schorsende werking van beroep in eerste aanleg	19
ii.	Termijn voor beslissing van rechtbanken	19
3.1.4	Medisch onderzoek	19
3.2	Implementatie van de Opvangrichtlijn	20
3.2.1	Grensprocedure en grensdetentie	21
	Schets van de grensprocedure	21
	Gesloten Verlengde Asielprocedure (GVA)	23
3.2.2	Inbewaringstelling van rechtmatig verblijvende vreemdelingen	23
3.2.3	Wisselen van bewaringsgronden	24
4.	<b>Administratieve lasten, financiële gevolgen en gevolgen voor de rechtspraak</b>	<b>24</b>
4.1	Financiële gevolgen IND, COA en DT&V	24
4.2	Financiële gevolgen rechtbanken en Afdeling bestuurs-rechtspraak	24
	ARTIKELSGEWIJS	25
	Artikel I	25

## ALGEMEEN

### 1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen. Zijn er bij de implementatie van deze twee EU-richtlijnen punten waarop de regering verder gaat in de aanpassing van wet- en regelgeving, procedures of uitvoering dan waar deze EU-richtlijnen strikt genomen toe nopen? Zo ja, dan ontvangen deze leden graag een overzicht van de regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij zijn met name verheugd over het uitbreiden van de rechtsbescherming van asielzoekers, in de vorm van een volledige en ex nunc beoordeling door de rechter van de asielbesluiten. Zij zien in zijn algemeenheid dat de regering de herziene EU-richtlijnen op een adequate wijze in het implementatiewetsvoorstel heeft verwerkt. Zij hopen dat de regering dit wetsvoorstel door een snelle behandeling voor het verstrijken van de implementatiedeadline kan implementeren. Verwacht de regering dat dit streven kan worden gehaald en zo ja, op welke wijze kunnen de beide Kamers daaraan bijdragen?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog een aantal vragen te stellen en opmerkingen te maken.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel.

Het baart deze leden zorgen dat de regering verregaande keuzes maakt bij de implementatie van met name de 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 (hierna: de Procedurerichtlijn). Deze keuzes tasten de geloofwaardigheid en mate van consequentie van het Nederlandse asielbeleid aan. In het bijzonder spreken zij hun zorg uit over een volledig en ex nunc onderzoek welke in eerste aanleg door de rechtbank moet worden uitgevoerd. Dit roept niet alleen vragen op ten aanzien van de staatsrechtelijke verhoudingen tussen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) namens de Minister van Veiligheid en Justitie genomen beslissingen enerzijds en de rechterlijke macht anderzijds, maar zorgt ook

voor praktische pijnpunten. Zo is er sprake van een werklastverzwaring voor de rechtbanken van maar liefst 25% in alle bodemzaken met betrekking tot asiel. Deze leden hebben dientengevolge nog enkele vragen.

Voornoemde leden vragen een reflectie op het feit dat het Europees parlement en de Raad de afgelopen jaren geen gemeenschappelijk antwoord hebben weten te formuleren op de toegenomen asielproblematiek in de EU, maar wel richtlijnen tot stand hebben gebracht die tot zeer gedetailleerde regelgeving leiden. Onderhavig wetsvoorstel is daar een treffend voorbeeld van. Is dat niet de omgekeerde weg? Op welke wijze draagt de regering bij aan het opstarten van een metadiscussie binnen de Europese instituten over de opvang en terugkeer in de EU? Kan een eerste reactie worden gegeven op de onderdelen uit het werkprogramma van de nieuw aangetreden Europese Commissie ten aanzien van het Europees vreemdelingenbeleid?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven in hoeverre tijdens de onderhandelingen met het Europees parlement is bereikt wat Nederland heeft beoogt, blijkens de weergegeven standpunten in de fiches met Beoordelingen van Nieuwe Commissievoorstellen. Kan de regering uiteenzetten wat de meest prangende punten waren voor Nederland? Op welke punten komen de teksten van de richtlijnen overeen en op welke punten wijken ze af van de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen? Wat is de toegevoegde waarde van het implementeren van onderhavige EU-richtlijnen voor het Nederlandse asielbeleid op het moment dat andere EU-lidstaten dit niet tijdig, of in het geheel niet doen? Deze leden vragen dit ook ten aanzien van de eerder door het Europees parlement en de Raad aangenomen EU-richtlijnen die als doel hebben een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid. In dat kader vragen zij de regering een overzicht van de belangrijkste EU-richtlijnen die door het Europees parlement en de Raad de afgelopen vijftien jaar tot stand zijn gebracht. Kan de regering per EU-richtlijn een overzicht verstrekken van de EU-lidstaten die de betreffende EU-richtlijn wél en nog niet hebben geïmplementeerd. Deze leden zien het overzicht hiervan graag tegemoet, specifiek met betrekking tot de volgende EU-richtlijnen: Richtlijn nr. 2001/55/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 juli 2001, betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de EU-lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen (PbEG L 2001, 212), Richtlijn nr. 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, (PbEG L 2013, 180), Richtlijn nr. 2011/95/EU van het Europees parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, (PbEG L 2011, 337), Richtlijn nr. 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, PbEG L 2013, 180), Richtlijn nr. 2008/115/EG van het Europees parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen, die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEG L 2008, 209)

De leden van de PVV-fractie merken allereerst op dat zij tegen iedere vorm van bemoeienis van de EU is en dus ook tegen de implementatie van de EU-richtlijnen middels onderhavig wetsvoorstel. Zij merken voorts op dat

het absurd is het vreemdelingenbeleid te versoepelen, onder meer door het toekennen van een schorsende werking, een ex nunc toets et cetera, terwijl deze juist aangescherpt dient te worden, gelet op de enorm problematische asielinstream. Deelt de regering daarom ook de mening dat bemoeienis van de EU zeker niet het Nederlandse belang dient?

De leden van de D66-fractie nemen verheugd kennis van het onderhavige implementatiewetsvoorstel. Zij zijn van mening dat dit strekt tot verbetering van de rechtsbescherming van personen die in Nederland asiel aanvragen. Wel merken zij op dat er nog enkele aanpassingen nodig zijn om volledig recht te doen aan zowel de Procedurerichtlijn als aan de 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 (hierna: de Opvangrichtlijn). Voornoemde leden constateren dat een groot deel van het wetsvoorstel overlapt met de doelstelling van het voorstel van wet van het lid Schouw tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter verbetering van de rechtsbescherming in asielzaken (Kamerstuk 30 830). Voornoemde leden zijn wel verheugd dat er voortaan sprake zal zijn van een volledige en ex nunc toets door de rechter. Wel menen zij dat een aantal relevante provisies die in het belang is van de rechtsbescherming van vreemdelingen, niet in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel ter implementatie van een tweetal EU-richtlijnen ter wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000). Zij zijn in het bijzonder verheugd over het feit dat onder meer wordt voorzien in een volledige toetsing door de rechter van het asielrelaas.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

## **2. Korte toelichting bij de richtlijnen**

### *2.1. De Procedurerichtlijn*

De leden van de VVD-fractie merken op dat het doel van de Procedure-richtlijn is te komen tot verdere harmonisatie en gemeenschappelijke procedures in de EU-lidstaten. Kan de regering aangeven in hoeverre de procedures voor de toekenning of de intrekking van de internationale bescherming in de EU-lidstaten overeenkomen? Wat is de stand van zaken in andere EU-lidstaten ten aanzien van de implementatie van de Procedure-richtlijn?

De leden van de PVV-fractie merken op dat de regering ervoor kiest het stelsel van de Procedurerichtlijn over te nemen in de Vw 2000. Voorgesteld wordt in verschillende situaties aanvragen niet-ontvankelijk te verklaren, kennelijk ongegrond te verklaren of (tijdelijk) buiten behandeling te stellen. Hiermee wordt een nieuwe wijze van beslissen op een aanvraag geïntroduceerd. Deze leden willen graag weten welke gevolgen deze nieuwe wijze van beslissen zal hebben op het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Zij lezen voorts in het wetsvoorstel dat er ten aanzien van de schorsende werking, als er beroep wordt ingesteld, veel verandert. Zo zal het instellen van beroep bij de rechtbank in beginsel schorsende werking hebben. Er zal dus geen vertrekplicht rusten op vreemdelingen die zijn afgewezen als er beroep wordt ingesteld. Deze leden merken op dat dit in tegenspraak is met de ambitie het procedure stapelen tegen te gaan. Naar verwachting zullen vreemdelingen immers beroep instellen om recht-

matig verblijf in Nederland te behouden. Voornoemde leden vragen de regering hierop te reageren.

De leden van de D66-fractie hebben een aantal verhelderende vragen wat betreft het niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijkheid, kennelijk ongegrondheid en het buiten behandeling stellen van de aanvraag. Zij zijn bijvoorbeeld benieuwd bij welke grond er uitgebreid en bij welke grond er beperkt onderzoek nodig is. Ook vragen deze leden of de regering kan verhelderen wanneer aanvragen nu kennelijk ongegrond verklaard zullen worden.

Voorts wijzen de aan het woord zijnde leden op de Europese jurisprudentie. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in haar uitspraak in de zaak Bahaddar tegen Nederland (zaak nr. 145/1996/764/965, 19 februari 1998, JV 1998/45) (EHRM),) overwogen dat onder bijzondere, op de individuele zaak betrekking hebbende, feiten en omstandigheden de noodzaak kan bestaan in het nationale recht neergelegde procedureregels niet tegen te werpen. Een verder codificatie van deze jurisprudentie is wenselijk. Deze leden zouden daarom graag zien dat een aanvraag niet onder verwijzing naar een eerdere afwijzende beslissing wordt afgewezen als de door de vreemdeling bij de aanvraag aangevoerde elementen en bevindingen grond bieden voor het vermoeden dat er sprake is van bijzondere, op de individuele zaak betrekking hebbende feiten en omstandigheden die hieraan in de weg staan.

## *2.2 De Opvangrichtlijn*

De leden van de VVD-fractie merken op dat ingevolge artikel 15 van de Opvangrichtlijn asielzoekers ten laatste negen maanden na indiening van het verzoek om internationale bescherming toegang dienen te hebben tot de arbeidsmarkt, mits er nog geen eerste beslissing is genomen en vertraging in de beslissing niet aan de asielzoeker zelf te wijten is. Welke consequenties heeft dit? Wanneer is er sprake van een vertraging die de asielzoeker niet is te verwijten? Wat in het geval er een zogenaamd 1F-onderzoek gaande is? Welke gevolgen heeft dit wanneer toepassing wordt gegeven aan een besluitmoratorium?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat illegaal verblijvende vreemdelingen, waaronder uitgeprocedeerde asielzoekers, buiten de reikwijdte van de Opvangrichtlijn vallen. Kan de regering uiteenzetten waarom hiervoor is gekozen? Waarom is de regering in onderhavig implementatiewetsvoorstel van dit uitgangspunt in de Opvangrichtlijn afgeweken, zoals onder meer blijkt uit het voorgestelde artikel 59c? Kan de regering een overzicht geven van alle voorgestelde maatregelen in onderhavig implementatiewetsvoorstel die betrekking hebben op illegaal verblijvende vreemdelingen, waaronder uitgeprocedeerde asielzoekers? Kan de regering ook inventariseren bij de andere EU-lidstaten of en zo ja op welke wijze bij de implementatie van de Opvangrichtlijn aandacht wordt besteed aan deze groep? De regering geeft aan dat het stelsel van de Opvangrichtlijn niet dwingend is in die zin dat Nederland verplicht is hierin de Opvangrichtlijn te volgen en deze bevoegdheden en de situaties waarin deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend over te nemen. De aan het woord zijnde leden vragen of er risico's voortvloeien uit de keuze van de regering het stelsel van de Opvangrichtlijn desalniettemin volledig over te nemen met betrekking tot een adequate en geloofwaardige opvang- en terugkeer van asielzoekers. Zo ja, om welke risico's gaat het hier?

De leden van de D66-fractie vragen of de regering kan ingaan op de constatering van VWN dat de Nederlandse regelgeving op het gebied van de opvang op enkele punten niet voldoet aan de eisen die de herziene

Opvangrichtlijn stelt. Deze leden vragen hierbij extra aandacht voor de implementatie van de verwijzing naar het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Is de regering bereid bij de implementatie van de Opvangrichtlijn een wettelijk verbod op kinderen in detentie op te nemen, naast de genomen maatregelen om gezinnen met kinderen niet langer in grensdetentie te plaatsen?

### **3. Implementatie van de richtlijnen in Nederlandse wet- en regelgeving**

#### *3.1.1. Niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijkheid, kennelijk ongegrondheid en het buiten behandeling stellen van de aanvraag*

##### *i. Niet in behandeling nemen van de aanvraag (artikel 30 Vw 2000)*

De leden van de CDA-fractie vragen welke bezwaren of andere redenen kunnen bestaan waardoor Nederland ondanks de werking van de Dublinverordening de inhoudelijke beoordeling op zich neemt. Hoe vaak heeft deze situatie zich in 2013 en 2014 voorgedaan?

De leden van de SGP-fractie constateren dat het niet in behandeling nemen van een aanvraag die op grond van de Dublinverordening overgedragen dient te worden aan een andere EU-lidstaat imperatief geformuleerd is. Tegelijk zal de regering blijven toetsen of aanleiding bestaat het verzoek in Nederland te behandelen. Deze leden vragen waarom het gelet daarop niet voor de hand ligt een facultatieve formulering te kiezen.

Voornoemde leden lezen in de memorie van toelichting dat Nederland de verantwoordelijkheid voor de aanvraag van een Dublinclaimant neemt wanneer bezwaren bestaan tegen de overdracht. Kan de regering bevestigen dat het gaat om bezwaren die door de Minister van Veiligheid en Justitie gegrond zijn bevonden en niet enkel het feit dat de vreemdeling gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid bezwaren aan te voeren. Zij vragen ook in hoeverre de regering actief zal toetsen op de noodzaak van internationale bescherming, dan wel dat toetsing pas aan de orde is wanneer de Dublinclaimant bezwaren aanvoert?

##### *ii. Niet-ontvankelijkheid (artikel 30a Vw 2000)*

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat als de aanvraag niet-ontvankelijk kan worden verklaard, dit in de regel zal worden bestendigd tenzij er zwaarwegende redenen zijn hier niet toe over te gaan. Kan de regering toelichten wat onder «zwaarwegende redenen» moet worden verstaan? Waarom is ervoor gekozen de term «elementen of bevindingen» over te nemen in plaats van de term «feiten en omstandigheden» te handhaven? Zit er verschil tussen deze begrippen? Een aanvraag wordt niet-ontvankelijk verklaard wanneer de vreemdeling reeds eerder een aanvraag heeft ingediend en er geen sprake is van nieuwe elementen of bevindingen. Voornoemde leden vragen of dit alleen geldt bij een eerdere aanvraag ingediend in Nederland of ook bij een eerdere aanvraag ingediend in een ander EU-lidstaat of in een ander land dat partij is bij de Dublin-verordening.

De aan het woord zijnde leden merken op dat in beginsel er ook niet-ontvankelijk zal worden verklaard wanneer sprake is van een grond voor niet-ontvankelijkheid. Op welke wijze wordt dit geborgd nu gekozen is voor een facultatieve formulering? Is het mogelijk c.q. wenselijk te kiezen voor een imperatieve formulering met de mogelijkheid een uitzondering te maken?

Voornoemde leden vragen in hoeverre de reikwijdte van artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht (Awb) ruimer dan de niet-ontvankelijkverklaring bij een volgend verzoek zoals bedoeld in de Procedurerichtlijn. Waarom wordt hiervoor gekozen? Waarom wil de

regering een rechtsmiddel openstellen voor opvolgende verzoeken als dit niet nodig is en ook niet volgt uit de Procedurerichtlijn?

De leden van de PvdA-fractie staan positief tegenover het introduceren van nieuwe verkorte mogelijkheden om de asielaanvraag af te doen. Kan de regering aangeven wat de meerwaarde is hiervan ten opzichte van het huidige systeem? Verwacht zij een toe- of afname van het aantal asielaanvragen dat hierdoor zonder uitgebreide beoordeling kan worden afgedaan? Verwacht de regering dat er als gevolg van deze nieuwe verkorte afwijzingsgronden meer of minder doorgeprocedeerd zal (kunnen) worden? Kan zij voorts onderbouwen waarom de rechtsbescherming tegen afwijzingen van asielaanvragen zonder inhoudelijke beoordeling op peil blijft, ondanks het wegvallen van de schorsende werking in beroep? Verwacht de regering dat er als gevolg van het wetsvoorstel in meer of in minder gevallen schorsende werking aan een asielberoep zal worden toegekend? In welke mate kan ook geprocedeerd worden als een asielzoekers het niet eens met de beslissing van de IND om een aanvraag niet inhoudelijk te beoordelen? Deze leden zijn positief dat de mogelijkheid om een asielaanvraag niet-ontvankelijk te verklaren facultatief is gemaakt. Kan de regering aangeven in welke situaties bijvoorbeeld van de niet-ontvankelijkverklaring zou kunnen worden afgezien?

De leden van de SP-fractie merken met betrekking tot de mogelijkheden tot niet-ontvankelijkverklaring het volgende op. Er worden door de regering situaties beschreven waarin in beginsel altijd zal worden overgegaan tot niet-ontvankelijkverklaring. Deze leden zijn verheugd dat de regering ervoor heeft gekozen in plaats van een imperatieve formulering te kiezen voor een facultatieve formulering. Kan de regering aangeven waarom niet is gekozen voor een méér facultatieve «kan»-bepaling, in plaats van een «niet-ontvankelijk, tenzij»-bepaling? De beoordelaar zou hiermee immers meer vrijheid hebben aan de hand van de omstandigheden van het geval te bezien of een verzoek inderdaad niet-ontvankelijk moet worden geacht. Daarnaast merken deze leden ten aanzien van de derde situatie waarin een verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard, te weten de situatie dat de vreemdeling in een «veilig» derde land heeft verbleven, het volgende op. Over deze situatie geeft de regering aan dat de vreemdeling aan niet-ontvankelijkheid kan ontkomen als hij voldoende overtuigend onderbouwt dat het land in kwestie in zijn specifieke geval toch onveilig moet worden geacht. Een dergelijke overtuigende onderbouwing zal doorgaans toch pas aan de orde komen bij een inhoudelijke beoordeling? Het middel van niet-ontvankelijkheid houdt nu juist in dat niet aan inhoudelijke beoordeling wordt toegekomen. Hoe moeten de leden van de SP-fractie dit nu zien? Een soortgelijke vraag hebben deze leden over de niet-ontvankelijkverklaring bij vervolgaanvragen. Voor een vervolgaanvraag zal moeten worden onderzocht of er nieuwe elementen of bevindingen aan de aanvraag ten grondslag liggen. Hoe kan dit worden beoordeeld zonder inhoudelijke beoordeling van de aanvraag?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of het voorgestelde artikel een imperatief karakter kent. Zo ja, waarom is dan desalniettemin gekozen voor een facultatieve formulering en niet voor een imperatieve formulering zoals in artikel 30 Vw 2000. Welke onderdelen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State acht de regering in dit kader overtuigend en waarom? Klopt het dat met een imperatieve formulering ten aanzien van de niet-ontvankelijkheid het nog steeds mogelijk is op grond van jurisprudentie van het EHRM een uitzondering te maken? Waarom is gekozen voor de nieuwe bewoordingen «nieuwe elementen of bevindingen», aangezien de ruimte die wordt geboden niet ruimer of

minder ruim is dan met de bewoordingen «nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden».

Voornoemde leden vragen of het gebruik van zowel de Awb als de Vw 2000 voor de afdoening van vervolgaanvragen niet verwarrend werkt voor de betrokken instanties. Zij vragen de regering of en zo ja welke verschillen er bestaan tussen beide instrumentaria in de beroep- en beklagmogelijkheden, alsmede in de motivatie- en onderzoekplicht voor betrokken instanties.

De leden van de CDA-fractie vragen of het een verandering van beleid betreft dat bij het aannemelijk maken van de onveiligheid van het land van herkomst, het relaas van de aanvrager het uitgangspunt vormt. Wat is de rol van onder meer het ambtsbericht in dit kader?

Het baart de leden van de ChristenUnie-fractie de nodige zorgen dat de gronden waarop een zaak niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond kan worden verklaard aanzienlijk worden gewijzigd terwijl de voorgenomen gronden onvoldoende zijn uitgewerkt. Daarnaast constateren zij dat een beroepsprocedure geen schorsende werking heeft als hiervan sprake is, terwijl deze gronden onvoldoende duidelijk omschreven zijn. Zo stelt de regering dat de vreemdeling het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening doorgaans mag afwachten. Deze leden vragen waarom de regering ervoor kiest een dergelijke cruciale procedure niet nader uit te werken en verzoeken dat alsnog te doen. Hoe wordt voorts voldaan aan de eisen van zorgvuldigheid met betrekking tot de rechtsbescherming van de vreemdeling?

De aan het woord zijnde leden constateren dat het voorgestelde artikel 30a voorziet in vijf verschillende gronden waarop een asielaanvraag niet-ontvankelijk verklaard kan worden. Deze leden constateren eveneens dat de regering met vier gronden genoegen neemt met een beperkt onderzoek omdat deze gronden objectief vast te stellen zouden zijn. Deze leden wijzen bijvoorbeeld op artikel 30a, eerste lid, sub c. waarbij ook de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling, bijvoorbeeld gelegen in de geloofsovertuiging, tot een ander oordeel zou kunnen leiden. Zij verzoeken de regering daarom toe te lichten waarom slechts één van deze gronden in aanmerking komt voor nader onderzoek.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het niet in de rede ligt ook op de onderdelen a en b van artikel 30a, eerste lid, de mogelijkheid toe te passen van niet in behandeling nemen in plaats van niet-ontvankelijk verklaren. Naar analogie van de Dublinprocedure gaat het immers om situaties waarin een andere staat verantwoordelijkheid voor de vreemdeling zal nemen of reeds verantwoordelijkheid neemt. Zij vragen welke artikelen van de verordening 604/2013 zich hiertegen zouden verzetten. De aan het woord zijnde leden begrijpen dat de regering in bepaalde situaties van niet-ontvankelijk verklaren een facultatieve bepaling meer voor de hand vindt liggen. Deze leden vragen echter waarom in het voorgestelde artikel 30a voor specifieke onderdelen geen imperatieve formulering wordt gehanteerd, terwijl deze momenteel wel gehanteerd wordt. Zij denken bijvoorbeeld aan situaties waarin vreemdelingen internationale bescherming genieten in een andere EU-lidstaat of erkend zijn als vluchteling in een derde land.

Voornoemde leden vragen voorts waarom de richtlijn de niet-ontvankelijkverklaring enkel in een beperkt aantal situaties mogelijk maakt, terwijl de door de regering genoemde, inhoudelijk vergelijkbare situaties zullen worden uitgesloten. In hoeverre bestaat het risico dat de bredere toepassing van artikel 4:6 Awb dan de gronden voor niet-ontvankelijkverklaring niet in overeenstemming is met de richtlijn, gelet op het feit dat het criterium van nieuwe feiten en omstandigheden overeenkomt met het criterium van nieuwe bevindingen en elementen?



De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre het systeem van de wet nodeloos ingewikkeld wordt wanneer afwijzingen op grond van het als eenduidig beschouwde criterium van het ontbreken van nieuwe elementen, bevindingen, feiten of omstandigheden uiteen gaan vallen in twee categorieën, te weten niet-ontvankelijkverklaringen en afwijzingen op grond van artikel 4:6 Awb. Geniet een eenduidigere regeling niet de voorkeur?

*iii. Kennelijke ongegrondheid (artikel 30b)*

De leden van de VVD-fractie merken op dat de richtlijn tien gronden bevat waarop een aanvraag kennelijk ongegrond kan worden verklaard. Deze gronden zijn overgenomen in het voorgestelde artikel 30b, eerste lid, van de Vw 2000. Is dit een limitatieve opsomming van de gronden waarop een aanvraag kennelijk ongegrond kan worden verklaard? Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat het ontbreken van documenten niet wordt tegengeworpen als de vreemdeling aannemelijk maakt dat de documenten onder dwang aan de reisagent zijn afgegeven. Kan toegelicht worden wat hieronder wordt verstaan en hoe die dwang aannemelijk gemaakt kan worden?

Voornoemde leden merken op dat als iemand welbewust handelingen verricht of nalaat die de vaststelling van zijn identiteit bemoeilijken, dit iets is dat hem kan worden aangerekend. Als dit welbewust gebeurt, moet dit iemand toch worden aangerekend?

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er tien gronden in de wet worden opgenomen op basis waarvan een asielaanvraag kennelijk ongegrond kan worden verklaard. Zal in beginsel altijd tot kennelijk ongegrond worden besloten als een asielrelaas als ongeloofwaardig wordt beoordeeld? Wat is het oordeel als een asielrelaas in een bepaalde mate ongeloofwaardig wordt bevonden? Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich in dat opzicht tot de huidige praktijk? Deze leden willen ook weten of het verantwoord is een asielaanvraag standaard kennelijk ongegrond te verklaren als er sprake is van een veilig derde land. Zou die beoordeling zich niet meer lenen voor een uitgebreide inhoudelijke beoordeling? Zo nee, waarom niet? Deze leden kunnen zich voorstellen dat voor de situaties als bedoeld in artikel 30a, eerste lid, onder sub b, sub c en sub d vanwege het inhoudelijk karakter niet kan worden volstaan met een beperkt onderzoek. Hoe kijkt de regering daar tegenaan?

De leden van de SP-fractie merken op dat kennelijke ongegrondheid wordt aangenomen als er «in redelijkheid» geen twijfel mogelijk is over de ongegrondheid van de aanvraag. Kan de regering aangeven wie nu bepaalt wanneer dit «in redelijkheid» het geval is en aan de hand van welke objectieve criteria dit wordt bepaald? Één van de voorbeelden die wordt gegeven is dat de vreemdeling zichzelf «evident tegenspreekt». Maar wat de één evident zal vinden, zal voor de ander wellicht minder zwart-wit zijn. Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat met deze maatstaf niet weer gevaarlijk dichtbij de willekeur en oneerlijke beoordelingen van de positieve overtuigingskracht terecht wordt gekomen? Een ander voorbeeld dat in de memorie van toelichting wordt genoemd is de vreemdeling die louter een aanvraag indient om terugkeerhandelingen te verijdelen. Kan de regering aangeven waar uit zou kunnen blijken dat dit de doelstelling van de aanvrager is en hoe dit zal worden getoetst? Bij «kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk vals of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen» gaat het volgens de memorie van toelichting om verklaringen die zo evident tegenstrijdig, onjuist of zodanig onwaarschijnlijk zijn, dat het asielrelaas daardoor ongeloofwaardig wordt. Voornoemde leden vinden deze bepaling echter nogal subjectief geformuleerd. Daarom vragen zij de regering hoe zal worden gewaarborgd dat hiermee niet weer dezelfde soort situaties zullen ontstaan als bij de

toepassing van de positieve overtuigingskrachttoets. Met betrekking tot het gedwongen afgeven van reisdocumenten geeft de regering aan dat, net als nu het geval is, het ontbreken van reisdocumenten niet aan de vreemdeling zal worden tegengeworpen als hij «aannemelijk maakt» dat de documenten onder dwang aan de reisagent zijn afgegeven en voor de rest «volledig geloofwaardig» is. Kan de regering aangeven in hoeveel procent van de gevallen waarbij de reisdocumenten ontbreken de IND bereid is gebleken deze aannemelijkheid en geloofwaardigheid daadwerkelijk aan te nemen?

De leden van de SP-fractie vragen de regering naar aanleiding van het consultatieadvies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) aan te geven hoe de term «te kwader trouw» van artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder sub d zich verhoudt tot de term «opzettelijk» in het huidige artikel 31, eerste lid, sub d en sub e. De regering merkt op dat pas in de jurisprudentie zal blijken hoe deze term moet worden uitgelegd. Deze leden vragen wat hiervan de bedoeling is. In het algemeen zijn rechters gebaat bij heldere wettelijke kaders, zodat zij de uitleg daarbij niet zelf hoeven te bedenken. Dit is immers een taak van de wetgever. Pas als er onduidelijkheid bestaat over de uitleg van een wetsartikel zal de rechter hieraan doorgaans zelf een uitleg geven. Nu wordt echter reeds in de memorie van toelichting aangegeven dat de wetgever hierover geen uitspraken wil doen en van plan is dit aan de rechter over te laten. Deze leden vragen de regering hoe zij dit ziet. Kan zij in dit verband een bespiegeling geven op de verhouding tussen de rechtsprekende en de wetgevende macht?

De aan het woord zijnde leden verwonderen zich over de volgende passage in de memorie van toelichting: «Ook wanneer een aanvraag niet wordt afgewezen als kennelijk ongegrond op grond van het ontbreken van documenten, kan het ontbreken van documenten wel de geloofwaardigheid van het asielrelaas verminderen omdat hij geen optimale medewerking heeft gegeven aan vaststelling van de feiten.» Wat houdt dit concreet in? Vindt de regering dat een vreemdeling die geen documenten kan overleggen in beginsel moet worden geacht niet voldoende medewerking te hebben verleend aan de vaststelling van de feiten, zodat hij bij wijze van spreken qua geloofwaardigheid altijd met een-nul achterstand begint? Is dit niet exact het type effect dat de regering met de afschaffing van de positieve overtuigingskrachttoets tracht te elimineren? Graag ontvangen deze leden een reactie op dit punt.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering met de bewoording «de bevoegdheid tot afwijzing als kennelijk ongegrond is niet dwingend geformuleerd» wil aangeven dat het voorgestelde artikel geen imperatief karakter kent. Als dat het geval is, vragen deze leden in hoeverre hiermee sprake is van een beleidswijziging ten aanzien van de voorgestelde gronden onder het eerste lid van dit artikel die in de huidige uitvoeringspraktijk worden betrokken bij het behandelen van een aanvraag. De regering geeft aan dat alle voorgestelde gronden nog uitgekristalliseerd dienen te worden in de uitvoeringspraktijk en de internationale jurisprudentie. Kan gelet op deze stellingname gesproken worden van nieuwe gronden ten opzichte van de huidige praktijk op basis waarvan een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden afgewezen als kennelijk ongegrond? Zo ja, welke gronden betreft dit? De aan het woord zijnde leden vragen de regering of er ten aanzien van een deel van de gronden in de praktijk al veel expertise door middel van regelgeving en jurisprudentie is opgebouwd. Kan per grond een overzicht worden verstrekt van de betreffende lagere regelgeving en relevante jurisprudentie (zowel nationaal als internationaal) in relatie tot de criteria die zijn ontwikkeld op basis waarvan een aanvraag kan worden afgewezen?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat Artikel 30b, lid 1, een tiental gronden bevat waarmee een asielvraag als kennelijk ongegrond kan worden afgewezen. Alhoewel deze leden in grote lijnen de noodzakelijkheid van deze gronden kunnen onderschrijven, zijn zij wel van mening dat een aantal van deze gronden een nadere specificering behoeven of niets toevoegen aan de al bestaande middelen. Artikel 30b, lid 1, sub c, voorziet bijvoorbeeld in een afwijzingsgrond vanwege misleiding als de aanvrager valse informatie of documenten verstrekt of als er relevante informatie achter wordt gehouden. Diezelfde zorgen hebben deze leden bij sub d waarin de situatie wordt geschetst waarin de vreemdeling waarschijnlijk, te kwader trouw identiteitspapieren heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan. Deze leden vragen de regering aan te geven welke objectieve maatstaven er zijn de waarschijnlijkheid van een kwade intentie aan te tonen. Artikel 30b, lid 1, sub f, voorziet in een afwijzingsgrond in de situatie waarin de vreemdeling zijn aanvraag enkel heeft ingediend teneinde zijn uitzetting of overdracht uit te stellen of te verijdelen. Kan de regering helder uiteen te zetten hoe dit wetsvoorstel onderscheid maakt tussen een vreemdeling die met dergelijke intenties een nieuwe procedure opstart en een vreemdeling die naar eer en geweten zijn uitzetting of overdracht poogt te verhinderen vanwege een vermeende dreigende situatie die daarmee gepaard gaat? Kunnen daarbij ook objectieve maatstaven gegeven worden? De aan het woord zijnde leden hebben ook bij sub h van onderhavig artikel de nodige twijfels. Zij constateren bovendien dat veel asielzoekers die gevlucht zijn uit oorlogsgebieden Nederland lang niet altijd via de geëigende wegen binnenkomen en niet bekend zijn met de geldende procedures waardoor zij zich niet of te laat melden met de wens tot internationale bescherming. Deze leden vragen de regering ook hier helder uiteen te zetten hoe zij het begrip »zonder gegronde redenen« wenst in te vullen en daarbij in te gaan op de zorgen van deze leden. Met name het feit dat deze gronden geen blijk geven van het feit dat asielzoekers soms onder zeer moeilijke en gevaarlijke omstandigheden gevlucht zijn, is voor de genoemde leden een reden van zorg. Waarom zijn deze afwijzingsgronden niet nader in de wet gespecificeerd?

*iv. Buiten behandeling stellen (artikel 30c Vw2000)*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of er ook termijnen zijn verbonden aan het buiten behandeling stellen van een aanvraag.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat het buiten behandeling stellen een facultatief karakter kent. Zij vragen in hoeverre hier sprake is van een beleidswijziging ten aanzien van de voorgestelde gronden in het eerste lid van dit artikel die in de huidige uitvoeringspraktijk worden betrokken bij het behandelen van een aanvraag.

*v. Overige wijzigingen ten gevolge van deze nieuwe bevoegdheden*

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de implementatie van de Procedurerichtlijn een passende gelegenheid biedt over te gaan op een nieuwe wijze van motivering voor de beoordeling van de geloofwaardigheid. In hoeverre noopt de implementatie van de Procedurerichtlijn tot het overgaan op een nieuwe wijze van motivering? Voor zover deze richtlijn er niet toe noopt, in welk opzicht volstaat de huidige wijze van motivering volgens de regering? Het is dat van belang dat de geloofwaardigheidselementen gerelateerd worden aan het specifieke onderdeel van het vluchtrelaas waarmee ze verband houden. Als op onderdelen gelogen wordt, heeft dit toch ook gevolgen voor de geloofwaardigheid van het asielrelaas in zijn geheel? De aan het woord zijnde leden vragen waarom er bij twijfel het »voordeel van de twijfel« gegeven moet worden. Het is toch aan de vreemdeling zijn

relaas aannemelijk te maken en de bewijslast ligt daarvoor toch ook bij hem? Deze leden merken op dat wanneer de motivering van het besluit voor de rechtbank overtuigend is, de behoefte aan nader onderzoek naar de geloofwaardigheid beperkt zal zijn. In hoeverre is het de taak van de rechtbank dit te beoordelen, nu het om een toetsende rechter gaat en niet om een beoordelende rechter?

Voornoemde leden merken op dat onverminderd geldt dat er sprake dient te zijn van een zeker evenwicht tussen de onderzoekplicht van het bestuursorgaan en de meewerkplicht van de aanvrager. Het schenden van deze verplichting, door informatie bewust achter te houden of onjuiste informatie te verstrekken, kan de aanvrager daarbij worden aangerekend. Deze leden vragen waarom dit iemand niet moet worden aangerekend als dit bewust gebeurt?

De leden van de PvdA-fractie zijn positief over het voornemen van de regering dit wetsvoorstel aan te grijpen om over te stappen op de zogenaamde integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Kan de regering een voorbeeld geven hoe een dergelijke beoordeling eruit zal zien en dat afzetten tegen de huidige geloofwaardigheidsbeoordeling? Wat wordt het integrale beoordelingskader en is dat ook kenbaar voor de procespartijen? Is de verwachting dat deze nieuwe beoordelingswijze ook zorgt voor een betere kwaliteit van de beoordeling van de geloofwaardigheid? Zo ja, waarom? Wat is de concrete meerwaarde van het voordeel van de twijfel-principe dat in het wetsvoorstel is neergelegd? Onder welke omstandigheden kan een asielzoeker daar baat bij hebben?

De leden van de SP-fractie zijn zeer verheugd dat na lang aandringen door verschillende experts en ter zake deskundige organisaties eindelijk wordt afgestapt van de positieve overtuigingskrachttoets. Het feit dat het principe van het voordeel van de twijfel in het wetsvoorstel bij wet wordt vastgelegd juichen deze leden eveneens van harte toe. Zij vragen de regering echter hoe de onder artikel 30b aangestipte kwesties, waarbij de vreemdeling toch weer met een geloofwaardigheidsachterstand lijkt te worden opgezaald door bijvoorbeeld het ontbreken van documenten of waarbij de vreemdeling toch weer te maken krijgt met subjectieve criteria als «kennelijke» tegenstrijdigheid in het asielrelaas zich verhouden met dit nieuwe voordeel van de twijfel. In het verleden leek er vaak eerder sprake te zijn van een nadeel van de twijfel dan van een voordeel van de twijfel. Wat gaat de regering concreet doen om te voorkomen dat het principe van het voordeel van de twijfel, dat nu wettelijk zal worden vastgelegd, niet meer wordt dan een papieren werkelijkheid? In de memorie van toelichting wordt expliciet aangegeven dat met het vervallen van het leerstuk van de positieve overtuigingskracht géén nieuw beoordelingskader wordt gecreëerd, maar slechts een nieuwe wijze van motivering van de asielbeschikking. Deelt de regering de mening dat er bij een integrale toets van de geloofwaardigheid sprake kan zijn van een ander uitkomst dan bij toepassing van de toets van de positieve overtuigingskracht? Indien dit niet het geval zou zijn, zou er immers nog altijd sprake zijn van de «bewijs»-achterstandspositie waarmee nu juist zou worden afgerekend door afschaffing van dit leerstuk. Is het niet zo dat, naast een instrument voor betere motivering, de integrale geloofwaardigheidstoets óók een instrument is voor adequatere beoordeling van de geloofwaardigheid? Zo nee: waarom niet? Wat zou er verkeerd aan zijn om het dit wel te laten zijn? Is er nu wel of geen sprake van een nieuwe manier van het toetsen van de geloofwaardigheid? Wordt de zwaarte van de verschillende omstandigheden en de invloed daarvan op de geloofwaardigheid nu wel of niet op een nieuwe manier gewogen? Indien dit niet het geval is, hoe rijmt de regering dit dan met de voorschriften van de Procedurerichtlijn?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering waaruit blijkt dat de motivering van de positieve overtuigingskracht niet altijd even inzichtelijk

is. Kan de regering daar voorbeelden van geven en/of jurisprudentie aan ten grondslag leggen? Deelt de regering de mening dat het feit dat geen ander Europees land deze toets hanteert op zich nog niets zegt over het functioneren van de positieve overtuigingskracht in de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Kan de regering een overzicht geven van de wijze waarop andere EU-lidstaten de motivering van de afwijzing van asielverzoeken hebben vormgegeven en welke knelpunten zich bij deze verschillende systemen voordoen? Klopt het dat de nieuw voorgestelde wijze van motivering en het vervallen van het leerstuk van de positieve overtuigingskracht per 1 januari 2015 haar rechtsbasis ontleent in de voorgestelde wetswijziging van artikel 31 Vw 2000? Indien dat niet het geval is, vragen deze leden de regering op basis van welke wettelijke bepaling de beleidswijziging per 1 januari 2015 zal worden toegepast. Aansluitend hierop vragen voornoemde leden hoe de regering haar voornemen om met deze wetswijziging in de geloofwaardigheidsbeoordeling vooruit te lopen op de implementatie en hier reeds op 1 januari 2015 mee te starten zich verhoudt tot het feit dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer hier nog geen oordeel over heeft kunnen vellen. Zij vragen of het gehele voorgestelde artikel 31 Vw 2000 inclusief het voorgestelde zesde lid, per 1 januari 2015 in de uitvoeringspraktijk toepassing zal vinden. Zijn er nog meer onderdelen uit het onderhavig implementatiewetsvoorstel zijn die al per 1 januari 2015 in werking zullen treden?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering, omdat zij zich op het standpunt stelt dat geen sprake is van een nieuw beoordelingskader, noch de criteria op grond waarvan bescherming wordt verleend zijn gewijzigd, waarom de regering dan voornemens is de geloofwaardigheidsbeoordeling wettelijk aan te passen en bovendien versneld wil toepassen in de uitvoeringspraktijk, nl. per 1 januari 2015.

Voornoemde vragen waarom de ACVZ blijkens het gegeven advies wel degelijk van mening is dat er sprake is van een nieuw beoordelingskader. Wat is het standpunt van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) in dezen?

De aan het woord zijnde leden vragen voorts waar zij haar verwachting op baseert dat de wijziging niet zal leiden tot verschuivingen in het aantal toe- of afwijzingen van asielaanvragen. Is het niet aannemelijk dat een wijziging van de toetsing van asielaanvragen op enigerlei wijze invloed heeft op de beslissing van asielaanvragen?

Voornoemde leden vragen of er nauwgezet wordt gemonitord wat de effecten zijn van de nieuwe motiveringswijze op het aantal toe- of afwijzingen van asielaanvragen. Zo nee, en hoe kan de regering in dat geval haar stellingname staven dat de wijziging niet zal leiden tot verschuivingen in het aantal toe- of afwijzingen van asielaanvragen?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering de beantwoording op alle vragen die hierboven zijn gesteld ten aanzien van de voorgenomen beleidswijziging aan de Kamer te doen toekomen voor 1 januari 2015.

De leden van de PVV-fractie merken op dat een nieuwe wijze van motivering van de beoordeling van de geloofwaardigheid wordt voorgesteld ter ondersteuning van het onderzoek door de rechter. Het leerstuk van de positieve overtuigingskracht komt te vervallen en maakt plaats voor een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel staat dat deze nieuwe wijze van motivering geen beleidswijziging impliceert. Deze leden menen echter dat dit wel het geval is doordat aan vreemdelingen in bepaalde gevallen het voordeel van de twijfel wordt gegeven. Deze leden vragen een reactie hierop van de regering.

Voornoemde leden lezen voorts in de memorie van toelichting dat de nieuwe wijze van motivering van de geloofwaardigheid per 1 januari 2015 ingaat. Deze leden vragen de regering waarom de Staten-Generaal wordt

gepasseerd door een wijziging door te voeren voordat de Staten-Generaal zich hierover heeft kunnen uitspreken.

De leden van de D66-fractie zijn verheugd over de introductie van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling. Zij zijn van mening dat dit een grote verbetering is ten opzichte van de positieve overtuigingskrachttoets. Nederland liep internationaal uit de pas door het gebruik van deze zware bewijslast bij de vreemdeling te leggen. Kan de regering ingaan op de vragen van VWN omtrent dit onderwerp? Zal deze positieve overtuigingskrachttoets onverminderd doorgang kunnen vinden nu de gronden waarop een aanvraag kennelijk ongegrond kan worden verklaard erg ruim zijn geformuleerd?

### *3.1.2 Volledig en ex nunc onderzoek*

De leden van de VVD-fractie lezen dat een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feiten als de juridische gronden wordt voorgeschreven bij de rechterlijke toetsing in eerste aanleg. Wat zijn hiervan de gevolgen voor de doorlooptijden bij de rechtbank en voor de duur van de procedure van de vreemdeling? Daarnaast vragen zij of dit ook financiële gevolgen heeft, bijvoorbeeld in het licht van de rechtsbijstand. Met het oog op de expliciete wens van de Europese wetgever om de rechterlijke toetsing in eerste aanleg te versterken, zal er ook bij de Nederlandse rechtbanken sprake moeten zijn van een volledige en ex nunc beoordeling van zowel de feiten als de juridische gronden. Deze leden vragen hoe dwingend dit is en in welke mate hier sprake is van interpretatie. Betekent «versterken» per definitie dat er een volledige ex nunc beoordeling ingevoerd moet worden of kan hier ook op andere wijze invulling aan worden gegeven? Voornoemde leden vragen wat de te verwachten effecten zijn van het toetsen van de geloofwaardigheidsbeoordeling door de rechtbank. Is de verwachting dat minder besluiten van het bestuursorgaan stand zullen houden? Zo nee, wat is dan de legitimatie van de invoering van de volledige ex nunc toetsing?

Deze leden constateren dat het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel blijkt de Procedurerichtlijn, maar ook blijkt bijvoorbeeld de Richtlijn nr. 2011/95/EU van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, uitgaat van een centrale rol voor de beoordelende autoriteit in asielprocedures. Het is deze leden niet geheel duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. Kan de regering toelichten wat deze centrale rol concreet inhoudt? De regering geeft aan dat de Procedurerichtlijn geen verandering beoogt aan te brengen in de staatsrechtelijke verhoudingen. De voornoemde leden vragen hoe wordt geborgd dat het invoeren van een volledige ex nunc toets niet leidt tot een zelfstandig oordeel van de rechter over de geloofwaardigheid. Hoe wordt geborgd dat er geen sprake zal zijn van een beoordelende rechter in plaats van een toetsende rechter? Waarom kiest de regering er niet voor dit wettelijk te borgen?

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre wordt met dit wetsvoorstel invulling gegeven in het kader van het ex nunc onderzoek aan de onderscheiden verantwoordelijkheden van bestuur en rechtspraak? Hoe is te voorkomen dat lagere rechtspraak op de stoel van het bestuur gaat zitten bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden en de juridische kwalificatie daarvan? In hoeverre blijft het marginale toetsingskader gehandhaafd? Kan de regering dat preciseren? Kan voorts toegelicht worden hoe dit wetsvoorstel rekening houdt met het feit dat de rechter, in tegenstelling tot de nationale autoriteiten, niet de mogelijkheid heeft een voorgelegde zaak te vergelijken met zaken die zijn ingewilligd?

Klopt het dat in het kader van een ex nunc onderzoek alleen elementen worden betrokken die verband houden met het oorspronkelijke asiel-motief? Hoe moet de verandering van werkwijze inzake de motivering van de geloofwaardigheid van het asielrelaas worden verstaan? Is er sprake van een beleidswijziging met het risico van hernieuwde aanvragen? Voornoemde leden merken op dat de rechtbank bij de beoordeling van het beroep rekening houdt met feiten en omstandigheden die na het bestreden besluit zijn aangevoerd en wijzigingen van beleid die na het bestreden besluit zijn bekendgemaakt. Deze leden vragen of dit anders is als dit feiten en omstandigheden betreffen die al voor het bestreden besluit aangevoerd hadden kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de belangrijkste wijziging die het wetsvoorstel in het leven roept betreft de volledige en ex nunc beoordeling door de rechter van het asielbesluit. Zij beoordelen dat als een positieve aanpassing van de rechtsbescherming in asielzaken. Een volledige en ex nunc beoordeling geeft de rechter beter de mogelijkheid om de rechtmatigheid van de besluiten van de IND te beoordelen. Gezien de importantie van het oordeel over de geloofwaardigheid van het asielrelaas is het volgens deze leden gewenst dat de rechter daar gedetailleerder naar kan kijken. Bovendien is een dergelijke beoordeling in lijn met de jurisprudentie van het EHRM, waardoor daarin niet langer verschillen zitten met de nationale beoordeling. Ziet de regering deze voordelen ook? Deze leden vinden het een goede keuze de betreffende bepaling uit de Procedurerichtlijn letterlijk over te nemen in de Vw 2000. Zij wijzen er wel op dat de regering daarmee weinig sturing geeft aan de interpretatie van artikel 46 van de Procedurerichtlijn en dat de interpretatie volledig in handen komt te liggen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij vinden het belangrijk dat de wet en de memorie van toelichting leidende richtsnoeren aan de gewenste interpretatie meegeven, zodat voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State duidelijk is welke bedoeling en invulling de wetgever voor ogen heeft omtrent een volledige en ex nunc beoordeling van zowel de feiten als de juridische gronden in een asielbesluit. Voornoemde leden constateren met tevredenheid dat de regering in de memorie van toelichting schrijft de marges te willen aangeven hoe de wijze van toetsing moet worden ingevuld. Zij willen dat de rechtbanken de mogelijkheid krijgen ook de feiten intensief te toetsen, aan de hand van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel. Dit betekent niet het overdoen van het feitenonderzoek van het bestuursorgaan, maar wel het volledig beoordelen van alle feiten en beoordelingen die in het dossier van de IND aanwezig zijn. Impliciet is daarin begrepen dat het besluit van de IND het uitgangspunt blijft. Dat is echter altijd het geval in het bestuursrecht, waar het besluit van het bestuursorgaan het voorwerp van de beoordeling vormt. De leden van de PvdA-fractie pleiten in dit kader voor zo weinig mogelijk terughoudendheid bij de rechtbank, maar voor een daadwerkelijk volle beoordeling van de feiten. Hierover mag geen misverstand bestaan. Deelt de regering deze interpretatie? Kan de regering tevens globaal aangeven in hoeveel procent van de asielbeslissingen geconcludeerd wordt tot een bepaalde mate van ongeloofwaardigheid van het asielrelaas? Op welke wijze worden de rechtbanken en mogelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State extra opgeleid en toegerust om de nieuwe toets wijze op succesvolle wijze te implementeren en de kwaliteit en huidige doorlooptijden van zaken te kunnen waarborgen? Graag ontvangen voornoemde leden een voorbeeldcasus om inzichtelijk te maken op welke wijze de rechterlijke toetsing van de feiten door rechters eruit gaat zien en welke toetsingsintensiteit daarin van rechters wordt gevraagd. Wat deze leden betreft komt aan de huidige marginale en terughoudende toets van de geloofwaardigheid van het asielrelaas door rechters duidelijk een einde en is voor terughoudendheid in de toetsing niet langer plaats.

De aan het woord zijnde leden lezen verder in de memorie van toelichting dat ervan is afgezien de ex nunc beoordeling uit te breiden ten aanzien van nieuwe asielmotieven. Zij begrijpen de mogelijke praktische bezwaren, maar zien geen inhoudelijke redenen om hier afbreuk te doen aan het beginsel van de ex nunc toetsing. Volgens deze leden is het van belang dat het gehele geschil kan worden aangevoerd, inclusief alle argumenten. Dat voorkomt ook doorprocederen in een later stadium en bevordert dat een geschil finaal kan worden beslecht. Deelt de regering deze mening? Voornoemde leden begrijpen dat in beroep of hoger beroep, in het geval van een nieuw asielmotief, een standpunt van het bestuur moet worden gevraagd. Zij wijzen er daarbij wel op dat dit slechts enkele weken vertraging in de behandeling van een zaak hoeft op te leveren. Niet zelden zal een later aangevoerd asielmotief relatief eenvoudig kunnen worden »weggeschreven«. Daarnaast zal dit slechts in een beperkt aantal zaken plaatsvinden. Één en ander weegt volgens de leden van de PvdA-fractie niet op tegen het beginsel van een ex nunc onderzoek en de voordelen die daaraan zitten. Is de regering bereid dit onderdeel nog eens indringend te bestuderen en de gevolgen van beide keuzes uitgebreid in kaart te brengen?

De leden van de SP-fractie zijn blij met de opnemings van een volledig ex nunc onderzoek in de wet. Zij vinden het echter jammer dat in de aangepaste versie van het wetsvoorstel de ex nunc toets ten aanzien van nieuwe asielmotieven is gesneuveld. Deze leden vragen de regering of hiermee niet juist veel vervolgaanvragen en daarmee tijd, geld en capaciteit, bespaard zouden kunnen blijven en of het daarom niet beter zou zijn om deze ex nunc toets alsnog mee in te voeren. Graag ontvangen zij een reactie van de regering op dit punt.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering aangeeft dat Nederland voldoet aan de Procedurerichtlijn op het punt van de reikwijdte van de toetsing. Het besluit van het bestuur (in casu van de IND) wordt in de praktijk door de rechter getoetst op zowel de juistheid van de feitenvaststelling als op de juistheid van de toepassing van de juridische gronden op de feitenvaststelling. Waarom is er dan gekozen de wettelijke toetsing van asielzaken in beroep aan te passen? De regering geeft aan dat het onderzoek door de rechter vooral zal wijzigen als het gaat om de intensiteit van de toetsing van bepaalde elementen, teneinde recht te doen aan de versterking die het EHRM beoogt ten aanzien van deze toetsing. Was intensivering van het onderzoek niet mogelijk binnen de bestaande wettelijke kaders, zo vragen de leden van de CDA-fractie de regering? Kan de regering een overzicht verstrekken of en zo ja op welke wijze de EU-lidstaten werk maken van het intensiveren van dit onderzoek en of en zo ja op welke wijze deze EU-lidstaten de bijbehorende wettelijke vormgeving van de toetsing in eerste aanleg van de asielgrievens hebben ingericht en/of voornemens zijn te regelen in het kader van de implementatie van de betreffende procedurerichtlijn? De regering geeft aan dat het voor een belangrijk deel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal zijn die in haar toekomstige jurisprudentie de precieze richtlijnen zal geven voor de rechterlijke toetsing en het ex nunc onderzoek dat daar deel van zal uitmaken. Deze zinsnede suggereert, zo leggen deze leden de regering voor, dat de inhoud en niet de intensivering van toetsing door de rechtbank wel degelijk verandert ten aanzien van de wijze waarop dat thans het geval is. Graag vernemen deze leden hierop een reactie van de regering.

De aan het woord zijnde leden kunnen zich met de nu weergegeven formulering niet aan de indruk onttrekken dat de regering beoogt de rechter in eerste aanleg het werk van het bestuursorgaan volledig over te laten doen. Het voorgestelde artikel 83a Vw 2000 luidt: »de toetsing van de rechtbank omvat een volledig en ex nunc onderzoek naar zowel de



feitelijke als de juridische gronden, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek naar de behoefte aan internationale bescherming.» Deze leden vragen de regering wat de risico's zijn ten aanzien van een geloofwaardig en consequent asielbeleid als de rechter volgens bovenstaande formulering de werkzaamheden van de IND opnieuw gaat uitvoeren. Zij vrezen dan ook dat rechtbanken in toenemende mate grondig onderzoek zullen moeten doen naar de asielgrievan, waarbij zich onvermijdelijk verschillen zullen voordoen in de beslissingen van de rechtbanken ten aanzien van de (on)geloofwaardigheid van de voorgelegde casus. Komen er specifieke richtlijnen voor de rechtbanken teneinde verschillen te voorkomen en de taken en verantwoordelijkheden van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in hoger beroep niet nodeloos te verzwaren?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts inzichtelijk te maken in hoeverre de rechtspraak beschikt over voldoende middelen en mankracht teneinde de werklastverzwaring die het volledig en ex nunc onderzoek met zich meebrengt, op te vangen. Kan de regering bevestigen dat het om een werklastverzwaring van 25% in alle asielbodenzaken gaat zoals de Rvdr in haar advies heeft aangegeven? Als dat niet geval is, om wat voor percentage gaat het dan wel? Ook vragen deze leden te specificeren welke inschatting gemaakt kan worden met betrekking tot de gevolgen van onderhavig wetsvoorstel voor de doorlooptijden bij de rechtbanken, zowel in eerste aanleg, als wel als gevolg van terug verwijzing door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voornoemde leden merken op dat de regering aangeeft dat met de Rvdr en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal worden bezien op welke wijze deze verzwaring van de lasten per zaak kunnen worden opgevangen. Wat is de stand van zaken op dit punt? Als de regering de rechtspraak opzadelt met de veronderstelde werklastverzwaring, is zij dan ook bereid de rechtspraak financieel tegemoet te komen en niet binnen de bestaande middelen de rechtspraak hiervoor op te laten draaien?

De leden van de PVV-fractie merken op dat de Procedurerichtlijn verplicht tot de invoering van een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feiten als de juridische gronden bij de rechterlijke toets in eerste aanleg. In het wetsvoorstel wordt de Vreemdelingenwet conform deze verplichting gewijzigd. Zij merken op dat met de invoering van een volledig en ex nunc onderzoek de rechter teveel op de stoel van het bestuur gaat zitten. Deelt de regering deze mening, zo nee, waarom niet? Voornoemde leden maken zich voorts ernstige zorgen over de vertraging van de procesgang en de overbelasting van de rechtspraak door voornoemde wijzigingen. Deelt de regering deze zorgen? Zo ja, welke maatregelen gaat de regering nemen teneinde dit aan te pakken?

De leden van de D66-fractie constateren dat in de praktijk de gesprekken met de IND-ambtenaren leidend zijn voor de beslissing van de IND. Het is belangrijk dat het voor de vreemdeling duidelijk is dat deze gesprekken worden meegenomen in de asielprocedure. Deze leden constateren dat door communicatieproblemen het voor de vreemdeling lang niet altijd duidelijk is wat er van hem wordt verlangd. Daarom is het van belang een wettelijke bepaling op te nemen waarbij deze »bewijsvoorlichtingsplicht» wordt vastgelegd. Voornoemde leden spreken hun waardering uit voor het afschaffen van de marginale toets conform het voorstel van wet van het lid Schouw tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter verbetering van de rechtsbescherming in asielzaken. Zij achten dit een significante verbetering voor de rechtsbescherming van vreemdelingen. Deze leden kunnen zich vinden in de aangepaste formulering waarmee aansluiting wordt gezocht bij de

terminologie van de Procedurerichtlijn. Wel zijn zij teleurgesteld dat de verdere uitbreiding van de ex nunc toetsing van nieuwe asielmotieven is teruggedraaid. Kan de regering uiteenzetten waarom deze keuze heroverwogen wordt terwijl men wel verwacht dat hierdoor minder vervolgaanvragen zullen worden ingediend?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren met genoegen dat de marginale toets van de rechter met de uitwerking van de Procedure-richtlijn plaats gaat maken voor een volledige onderzoeksbevoegdheid van de rechter. Zij zijn van mening dat de rechtsbescherming van de vreemdeling hierdoor beter gewaarborgd wordt. Wel zijn deze leden van mening dat de rechter ook bij het inbrengen van nieuwe asielmotieven de mogelijkheid moet hebben deze volledig inhoudelijk te kunnen toetsen. Zij vragen de regering haar keuze hierin te heroverwegen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering ten aanzien van de intensiteit van de toetsing spreekt over de ratio van de Procedure-richtlijn. Zij vragen in hoeverre deze richtlijn daadwerkelijk verplicht tot een intenser toetsing dan de volledige toets van feiten en juridische gronden en de toets of het bestuur in redelijkheid tot het genomen besluit heeft kunnen komen. Welke passages uit de richtlijn of de voorbereidende documenten maken overtuigend inzichtelijk dat de richtlijn uitgevoerd moet worden op de wijze als door de regering weergegeven?

De aan het woord zijnde leden constateren dat de regering enerzijds aangeeft dat het wetsvoorstel een intensere en vollediger toetsing van de geloofwaardigheid beoogt, terwijl anderzijds van de rechter verwacht wordt dat hij geen eigen beoordeling van de geloofwaardigheid geeft. Kan de regering concreter inzichtelijk maken op welke punten dit kader afwijkt van de huidige toetsing van de geloofwaardigheid, waarbij de rechter ook geen beoordelende maar een toetsende rol heeft? Deze leden vragen in hoeverre sprake kan zijn van een diepgravend onderzoek naar de geloofwaardigheid indien de rechter geen eigen beoordeling van de geloofwaardigheid kan verrichten.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre gesteld kan worden dat het leerstuk van de positieve overtuigingskracht verdwijnt, nu een alternatief en spiegelbeeldig leerstuk van het voordeel van de twijfel wordt geïntroduceerd. In hoeverre is hier sprake van een oude structuur in een nieuw jasje?

#### *Beoordeling in hoger beroep*

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan inventariseren wat de exacte verhoging van de verwachte werklasten is als gevolg van onderhavig wetsvoorstel. Ook vragen zij de regering te specificeren welke gevolgen onderhavig wetsvoorstel heeft voor de doorlooptijden in hoger beroep.

De aan het woord zijnde leden vragen of vanuit rechtsstatelijk perspectief de voorgestelde bepaling van artikel 83a Vw 2000 wenselijk is. Door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt aangegeven dat haar toezichtfunctie op de rechtseenheid verandert: «Het is dan niet meer de Staatssecretaris die bewaakt dat de eenheid in de uitvoeringspraktijk wordt bewaakt; een deel van die taak verschuift naar de rechtbanken en daarmee naar de Afdeling als hoger beroepsrechter.» Wat is de reactie van de regering op deze constatering? Acht zij dit een wenselijk ontwikkeling? Wat zijn de gevolgen voor de geloofwaardigheid en mate van consequentie van het door de regering voorgestane asielbeleid? Op welke wijze wordt gewaarborgd dat de keuzes die gemaakt moeten worden, teneinde de eenheid van het asielbeleid te bewaken, parlemen-

taire goedkeuring vereisen en zodoende ook op voldoende draagvlak kunnen rekenen in de samenleving?

### *3.1.3 Schorsende werking*

#### *i. Schorsende werking van beroep in eerste aanleg*

De leden van de D66-fractie willen graag van de regering weten wat bedoeld wordt met de opmerking dat «de vreemdeling mag het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening doorgaans afwachten»? Wanneer is dit wel het geval en wanneer niet?

#### *ii. Termijn voor beslissing van rechtbanken*

De leden van de VVD-fractie vragen of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ook gebonden is aan wettelijke termijnen voor afdoening? Weliswaar is het overschrijden van termijnen niet aan een sanctie gebonden, maar zij vragen of er wel ingegrepen wordt als de termijnen stelselmatig overschreden worden door rechtbanken? Zo ja, op welke wijze?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar haar overwegingen die er in eerste instantie toe hebben geleid dat werd gekozen voor een algemene wettelijke termijn van vier weken waarbinnen de rechtbank uitspraak zou moeten doen. Op welke wijze implimenteren de andere EU-lidstaten de Procedurerichtlijn ten aanzien van de mogelijkheid om een (maximale) wettelijke termijn in te stellen?

Deze leden vragen hoe de stellingname dat de gekozen wettelijke maximale termijn de mogelijkheid biedt vast te houden aan dezelfde doorloopsnelheid, zich verhoudt tot de verwachting vanuit de rechtspraak dat de doorloopsnelheid zal toenemen als gevolg van onderhavig wetsvoorstel en het gegeven dat overschrijding van de termijn niet aan een sanctie is gebonden. Welke prikkel bestaat er dan voor een voortvarende zaaksbehandeling?

### *3.1.4. Medisch onderzoek*

De leden van de VVD-fractie merken op dat als het bestuursorgaan het voor de beoordeling relevant acht, er een medisch onderzoek wordt geregeld dat dan door de rijksoverheid zal worden bekostigd. Zij vragen wanneer hier expliciet sprake van is en wat hiervan de te verwachten kosten zullen zijn.

De leden van de PvdA-fractie hechten waarde aan het bepaalde in artikel 18 van de Procedurerichtlijn over het medisch onderzoek ten aanzien van een asielzoeker met bijvoorbeeld verminkingen of littekens. Zij zien die onderzoeksmogelijkheden graag uitgebreid. Kan de regering aangeven in welke aanvullende mate dat via een bepaling in het Vreemdelingenbesluit zal gaan gebeuren ten opzichte van de huidige situatie? Gaan deze wijzigingen in op dezelfde datum als voorliggend wetsvoorstel? Wat zijn de overwegingen dit onderzoek niet in de wet op te nemen? Deelt de regering de mening dat in beginsel tegemoet moet worden gekomen aan de wens van een asielzoeker om een medisch onderzoek ter ondersteuning van het asielrelaas uit te voeren als dat mogelijk relevant of doorslaggevend is voor de uitkomst van het asielverzoek? Hoe vaak wordt op dit moment een medisch onderzoek uitgevoerd in het kader van een asielverzoek? Kan de regering bevestigen dat de implementatie van artikel 18 van de Procedurerichtlijn inzake medisch steunbewijs zodanig wordt uitgelegd dat wanneer de asielzoeker een begin van bewijs levert dat hij is mishandeld, de betreffende EU-lidstaat verplicht is een medische rapportage op te (laten) stellen? Kan de regering tevens aangeven of in de lagere regelgeving met betrekking tot het medisch steunbewijs wordt opgenomen dat aan de verschillende

gradaties van causaal verband (zoals neergelegd in het Handboek betreffende het effectief onderzoeken en documenteren van foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (het Istanbul Protocol)) ook verschillend gewicht wordt toegekend bij de beoordeling van het asielverzoek?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat de implementatie van artikel 18 van de Procedurerichtlijn inzake medische steunbewijs zodanig moet worden uitgelegd dat als de asielzoeker een begin van bewijs levert dat hij is mishandeld, de regering reeds verplicht is een medische rapportage op te stellen. Kan de regering aangeven of MediFirst wordt betrokken bij het signaleren van littekens die mogelijk wijzen op marteling of een onmenselijke behandeling? Zo ja, op welke wijze en in welk stadium? Zo nee, waarom niet? Zal in de lagere regelgeving worden opgenomen dat aan de verschillende gradaties van causaal verband ook verschillend gewicht wordt toegekend bij de beoordeling van het asielverzoek?

De leden van de D66-fractie hebben verder een aantal opmerkingen met betrekking tot het medisch onderzoek ter implementatie van artikel 18 van de Procedurerichtlijn. Zij hechten groot belang aan het correct implementeren van dit artikel, gezien het grote belang dat het medisch bewijs heeft voor het bewijzen van marteling, verkrachting of andere vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld. Deelt de regering de mening van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) dat MediFirst een rol zou moeten spelen bij het signaleren van littekens die mogelijk wijzen op marteling of een onmenselijke behandeling? Wordt er vastgelegd dat als de verzoeker een begin van bewijs levert dat hij is mishandeld, de betreffende EU-lidstaat verplicht is een medische rapportage op te (laten) stellen? Zal de methodiek van de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling ook op het medisch onderzoek worden toegepast?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering, in het kader van het medisch onderzoek, duidelijk te maken waarom Artikel 18 van de Procedurerichtlijn niet in deze wet wordt verankerd. Zij constateren bovendien dat de IND verantwoordelijk blijft voor het al dan niet instellen van een medisch onderzoek naar mogelijke vervolging of verminking uit het verleden. Deze leden vragen de regering kenbaar te maken waarom een dergelijke signalering niet beter bij een bureau als Medifirst neergelegd kan worden en of dit of andere mogelijkheden zijn overwogen.

### *3.2. Implementatie van de Opvangrichtlijn*

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe de nieuwe bepalingen over vreemdelingenbewaring voor asielzoekers zich verhouden tot de huidige praktijk van bewaring voor deze groep vreemdelingen. Zij zien graag uitgebreid toegelicht hoe de nieuwe bepalingen rondom de vreemdelingenbewaring zich verhouden tot de huidige bepalingen en wat de gevolgen zijn voor de uitvoering van de vreemdelingenbewaring voor asielzoekers. Daarnaast willen zij ook weten of de Procedurerichtlijn, die een volledig en ex nunc onderzoek vraagt, zich ook uitstrekt tot de vreemdelingenbewaring. Deze leden constateren dat de afweging van het bestuursorgaan of een lichter middel moet worden toegepast met enige terughoudendheid door de rechters wordt getoetst. Wat is de reden voor deze terughoudendheid? Zou de vreemdeling qua rechtsbescherming niet gebaat zijn met een volle beoordeling van de mogelijke alternatieven, mede nu in de vreemdelingenbewaring steeds meer op alternatieven voor bewaring wordt ingezet?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat ingevolge artikel 17, eerste lid, Opvangrichtlijn de EU-lidstaten ervoor moeten zorgen dat voor asielzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn vanaf het moment dat zij hun asielverzoek indienen. Hoe leest de regering de definitie van «materiële opvangvoorzieningen» in artikel 2g van de Opvangrichtlijn? Moeten, daar waar materiële opvangvoorzieningen dienen te worden verstrekt, die materiële opvangvoorzieningen niet per definitie de elementen bevatten die worden opgesomd in de definitie, te weten huisvesting, voedsel, kleding en een dagvergoeding? Deelt de regering de mening dat er, daar waar materiële opvangvoorzieningen moeten worden verstrekt, dus kennelijk wel iets van een dagvergoeding vereist is, hoewel die niet hoog hoeft te zijn of leest zij die bepaling anders? Zo ja, op welke wijze? Deelt de regering voorts de mening dat artikel 20, vijfde lid, Opvangrichtlijn bepaalt dat een beslissing tot intrekking of beperking van opvangvoorzieningen moet worden genomen op grond van de specifieke situatie van de betreffende asielzoeker en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en dat EU-lidstaten er tevens voor moeten zorgen dat alle asielzoekers een waardige levensstandaard genieten? Kan dit er dan niet toe leiden dat, bij weging van deze factoren, aan een asielzoeker die zich in de opvang bevindt en een opvolgende aanvraag indient, voorafgaand aan de Algemene Asielaanvraag (AA) opvang moet worden verleend? Is het categorisch niet-verlenen van opvang voorafgaand aan de AA indien een opvolgende aanvraag wordt ingediend zoals nu gebeurt dan niet in strijd met de Opvangrichtlijn? Deelt de regering de mening dat asielzoekers op grond van de Procedurerichtlijn op het grondgebied van een EU-lidstaat mogen blijven totdat er een beslissing is genomen op een ingediend verzoek tot een voorlopige voorziening? Zo ja, is de regering dan eveneens van mening dat er in dat geval ook een recht op opvang bestaat? Zo nee, waarom niet? Waarom is de regering van mening dat bepalingen van de Opvangrichtlijn, in casu de artikelen 21 en 22 die verplichtingen bevatten ten aanzien van kwetsbare personen door feitelijk handelen kunnen worden geïmplementeerd? Hoe ziet de regering in dit verband de eisen die het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt aan implementatie van richtlijnen, te weten dat deze moet gebeuren in duidelijke, wettelijke bepalingen omwille van de eisen van kenbaarheid en rechtszekerheid en dat een administratieve praktijk niet voldoet voor een omzetting, aangezien deze gemakkelijk kan worden gewijzigd? Kan de regering aangeven op welke wijze de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 zal worden gewijzigd, zodat er daadwerkelijk rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van kwetsbare personen? Kan de regering aangeven op welke wijze, anders dan door verwijzing naar de praktijk en het zijn van verdragspartij bij het IVRK, artikel 23 van de Opvangrichtlijn wordt geïmplementeerd?

### *3.2.1. Grensprocedure en grensdetentie*

#### *Schets van de grensprocedure*

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat als er geen sprake is van een aanvraag die afgewezen kan worden wegens niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid, de toegangswijziging en de grensdetentie worden opgeheven. Zij vragen of dit anders is als de identiteit van de vreemdeling niet bekend is en niet kan worden vastgesteld of iemand een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde.

De leden van de PvdA-fractie constateren met tevredenheid de invoering van de grensprocedure in de Nederlandse praktijk en daarmee een nieuwe werkwijze voor grensweigerings- en grensdetentie. Zij merken op dat als

gevolg van deze wijzigingen de omvang van de grensdetentie fors zal afnemen, omdat grensprocedures voortaan alleen mogelijk zijn als de asielaanvragen kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk zijn. Zien zij dit correct? Klopt het tevens dat asielzoekers nog maximaal vier weken in grensdetentie mogen verblijven als gevolg van dit wetsvoorstel? Deze leden juichen het zeer toe dat grensdetentie verder tot een minimum wordt beperkt. Zij delen de opvatting van VWN dat beslissingen op de asielaanvraag in de grensprocedure zo snel mogelijk genomen moeten worden. Is dat ook het uitgangspunt van de regering? Op welke wijze biedt zij daarbij meer maatwerk bij de rust- en voorbereidingstermijn in de grensprocedure? Deze leden achten het van groot belang dat in de grensprocedure zo snel mogelijk een individuele beoordeling ten aanzien van een asielzoeker moet plaatsvinden. Op deze manier wordt voorkomen dat een asielzoeker onnodig lang in grensdetentie moet verblijven. Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich in dit opzicht tot de Opvangrichtlijn, die zegt dat voorafgaande aan de inbewaringstelling eerst een individuele beoordeling moet hebben plaatsgevonden? Welke mogelijkheden ziet de regering de screening, die sinds kort standaard voor gezinnen met kinderen wordt uitgevoerd, ook standaard toe te passen voor asielzoekers die aan de grens asiel aanvragen?

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat de regering volgens VWN op basis van de Schengengrenscodex (SGC) niet verplicht is 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 de EU-lidstaten de vrijheid vreemdelingen op grond van humanitaire overwegingen toch toe te laten op hun grondgebied. De regering geeft aan dat de toegangswegering alleen effectief is wanneer een vrijheid ontnemende maatregel wordt opgelegd. Omdat deze toegangswegering niet verplicht is, is er echter geen noodzaak een dergelijke maatregel op te leggen. Kan de regering hierop een reactie geven? De regering geeft voorts aan dat, als na het nader gehoor blijkt dat geen sprake is van een niet te behandelen, niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde aanvraag, de toegangswegering en de grensdetentie worden opgeheven en het asielverzoek wordt behandeld in de algemene asielprocedure. Heeft dit echter niet tot gevolg dat de vreemdeling dan inmiddels al negen dagen in detentie heeft verbleven? Klopt het dat als de grensprocedure wordt toegepast, de asielzoeker automatisch wordt gedetineerd terwijl uit de Opvangrichtlijn volgt dat een individuele beoordeling noodzakelijk is voorafgaande aan de inbewaringstelling? Zo ja, waarom is hier dan voor gekozen? Zo nee, hoe zit dit dan wel? Deze leden zijn hier geen voorstander van, nu detentie een ultimatum remedium moet zijn. Alleen daar waar het écht niet anders kan mag deze maatregel worden toegepast.

De leden van de D66-fractie hebben enkele kritische vragen over het inrichten van de grensprocedure door de regering. Zoals al vaker aangekaart, is het volgens deze leden niet noodzakelijk asielzoekers te detineren aan de grens op basis van de SGC. Zij kijken uit naar de toezegging van de regering in kaart te brengen welke Schengenlanden dit wel op een dergelijke manier toepassen. Kan de regering deze brief voor de plenaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel naar de Kamer sturen? Kan de regering voorts uiteenzetten in hoeverre een beoordeling om te detineren nog individueel is als dat bij nagenoeg alle asielzoekers op dergelijke wijze gebeurt? Daarnaast wijzen de voornoemde leden op de humanitaire clausule in artikel 5 SGC. Is de regering bekend met deze clausule en kan zij aangeven waarom deze niet wordt toegepast op asielzoekers die aan de grens hun verzoek indienen? Kan de regering

bevestigen dat het mogelijk is aan de grens een korte screening te houden en op basis daarvan te besluiten in principe niet tot detentie over te gaan? De aan het woord zijnde leden vragen de regering met betrekking tot de ingestelde grensprocedure kenbaar te maken hoe de voorgestelde procedure, waarbij een vreemdeling bij de grens in detentie wordt geplaatst, zich verhoudt tot het uitgangspunt van *ultimum remedium*. Heeft de regering op dit punt ook alternatieven overwogen die mogelijk minder ver gaan? Zo ja, kan zij de Kamer een overzicht geven van deze alternatieven, inclusief de overwegingen om hiervan af te zien?

#### *Gesloten Verlengde Asielprocedure (GVA)*

De leden van de VVD-fractie merken op dat slechts in geval van een belang van openbare orde of nationale veiligheid, de bewaring kan voortduren en kan er sprake zijn van een GVA. Zij vragen wat er gebeurt met vreemdelingen van wie de identiteit niet bekend is. Kunnen zij in bewaring worden gehouden aangezien niet vastgesteld kan worden of zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde?

#### *3.2.2 Inbewaringstelling van rechtmatig verblijvende vreemdelingen*

De leden van de CDA-fractie verwijzen ten aanzien van het voorgestelde artikel 59c Vw 2000 naar hun eerder gestelde vragen over hoe het feit dat illegaal verblijvende vreemdelingen, waaronder uitgeprocedeerde asielzoekers, buiten de reikwijdte van de Procedurerichtlijn vallen zich verhoudt tot de keuze van de regering deze vreemdelingen op te nemen in dit artikel.

De aan het woord zijnde leden merken op dat door de regering wordt aangegeven dat bij inbewaringstelling op grond van het voorgestelde artikel 59b, eerste lid, sub b, kan worden gedacht aan een uitgeprocedeerde asielzoeker of een in Nederland aangetroffen illegaal verblijvende vreemdeling. Zij vragen de regering hoe deze gedachte zich verhoudt tot de gestelde afbakening in het eerste lid van dit artikel: «De vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft». Mocht er in detentie opnieuw een asielaanvraag worden ingediend, is het dan niet de facto zo dat er nog steeds sprake is van onrechtmatig verblijf, in elk geval tot aan het moment dat de uitkomst van deze nieuwe aanvraag bekend is?

Deze leden merken voorts op dat de regering aangeeft dat het onttrekken aan toezicht een reëel risico is. Met het oog daarop vragen zij of aan het stellen van een maximale termijn van inbewaringstelling dan ook geen risico's zijn verbonden. Onttrekking van toezicht kan immers ook plaatsvinden na verloop van de maximaal voorgestelde termijn van negen maanden ex artikel 59b, vijfde lid, Opvangrichtlijn.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorbeelden die de regering in het nader rapport heeft gegeven met betrekking tot vreemdelingen die een aanvraag indienen louter om de uitvoering van een terugkeerbesluit uit te stellen. Zij vragen de regering of en zo ja op welke wijze preventief wordt opgetreden tegen dergelijke pogingen. Zij vragen ook of en zo ja op welke wijze bij de vervolgens ingediende asielaanvraag in de beoordeling hier rekening mee wordt gehouden. Deze leden vragen ook of de regering in het kader van een effectief terugkeerbeleid heeft nagedacht over een maximum aantal asielaanvragen dat kan worden ingesteld, waarbij de aanleiding zou kunnen zijn de constatering van het bestuur dat opeenvolgende aanvragen louter zijn ingediend om het terugkeerbesluit uit te stellen. Graag ontvangen deze leden een reactie op dit punt van de regering.

### *3.2.3 Wisselen van bewaringsgronden*

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het wisselen van de grondslag tot gevolg heeft dat er een nieuw besluit moet worden genomen dat ook deugdelijk gemotiveerd dient te worden. Brengt dit ook risico's met zich mee? Zo ja welke risico's voorziet de regering?

## **4. Administratieve lasten, financiële gevolgen en gevolgen voor de rechtspraak**

### *4.1 Financiële gevolgen IND, COA en DT&V*

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de ex ante uitvoeringstoets is gekozen voor een technische analyse, waarbij als aanname is genomen dat de verkorting van doorlooptijden volledig gerealiseerd wordt. Hoe realistisch is deze aanname, gelet op het feit dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het consultatieadvies heeft geconcludeerd dat het wetsvoorstel bij gelijkblijvende capaciteit grote gevolgen zal hebben voor de doorlooptijden bij de rechtbanken?

De aan het woord zijnde leden merken voorts op dat de exacte kosten van de volledige en ex nunc toetsing afhankelijk zijn van hoe deze toetsing in de jurisprudentie wordt vormgegeven. Waarom kiest de regering er niet voor deze toetsing in te kaderen in dit wetsvoorstel? Dit zou enerzijds gebeuren teneinde te voorkomen dat het invoeren van een volledig en ex nunc toets leidt tot een zelfstandig oordeel van de rechter over de geloofwaardigheid en om te voorkomen dat sprake zal zijn van een beoordelende rechter in plaats van een toetsende rechter, anderzijds omdat de regering aangeeft dat de dekking van onderhavig wetsvoorstel nog nader onderzoek vergt.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering niet een te rooskleurig beeld schetst van de besparingsmogelijkheden voor de betrokken instanties ten aanzien van de opvangkosten, gelet op verwachtingen van de Rvdr en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ten aanzien van de veronderstelde toegenomen werklast en de gevolgen voor de doorlooptijden. Kan de mogelijke kostenpost voor het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) van 2.800.000 miljoen euro gespecificeerd worden? Deze leden vragen of dit binnen het bestaande budget van het COA moet worden opgevangen of dat de regering hiertoe extra middelen ter beschikking stelt.

### *4.2 Financiële gevolgen rechtbanken en Afdeling bestuursrechtspraak*

De leden van de CDA-fractie vragen naar het nader onderzoek dat de Rvdr en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doet naar de dekking en de financiering naar aanleiding van onderhavig wetsvoorstel. Kan de regering de uitkomsten van dat onderzoek met de Kamer delen? Deelt de regering de mening dat de eerste tekenen in elk geval niet gunstig zijn, gelet op de totale kostenstijging voor de rechtspraak van 15 miljoen euro per jaar? Kan de regering aangeven, ongeacht het uiteindelijke bedrag, of de extra kosten gedragen zullen worden binnen het huidige budget van de rechtspraak of dat de regering daartoe extra middelen beschikbaar stelt?

Voornoemde leden vragen de regering naast het verslag doen van het onderzoek naar de dekking en de financiering, ook een tweede financieel onderzoek uit te laten voeren naar een alternatieve implementatie van de Procedurerichtlijn. Zij denken dan aan een implementatie die, in lijn met wat deze leden eerder aan de orde hebben gesteld, andere keuzes maakt ten aanzien van de integrale geloofwaardigheidsafweging maar bovenal ten aanzien van het voorgestelde volledig en ex nunc onderzoek in eerste



aanleg door de rechtbank. Zij vernemen graag een reactie van de regering op dit punt.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### *Artikel I*

#### Onderdeel B

De leden van de VVD-fractie merken op dat ingevolge het voorgestelde artikel 3, vierde lid, Vw 2000 een besluit omtrent de weigering tot toegang wordt uitgesteld of opgeschort voor ten hoogste vier weken als de grensprocedure wordt toegepast. Welke gevolgen heeft deze termijn voor de huidige uitvoeringspraktijk?

#### Onderdeel I

De leden van de VVD-fractie merken op dat ingevolge voorgesteld artikel 30a Vw 2000 een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 niet-ontvankelijk kan worden verklaard in de zin van artikel 33 van de Procedurerichtlijn, als de vreemdeling erkend is als vluchteling in een derde land, hij die bescherming nog kan genieten of anderszins voldoende bescherming geniet in dat land of een derde land voor de vreemdeling als veilig derde land kan worden beschouwd. Kan de regering expliciteren in welke gevallen hiervan sprake zal zijn? Zijn er ook verschillen in de uitvoering te onderkennen bij de andere EU-lidstaten wanneer een veilig derde land wordt tegengeworpen in de asielprocedure?

#### Onderdeel J

De leden van de VVD-fractie merken op dat ingevolge voorgesteld artikel 31 vierde lid, sub d, Vw 2000 bij de beoordeling van de aanvraag onder meer rekening wordt gehouden met de vraag of de activiteiten van de vreemdeling sinds hij zijn land van herkomst of een land van eerder verblijf heeft verlaten, uitsluitend ten doel hadden de nodige voorwaarden te scheppen teneinde een verzoek om internationale bescherming te kunnen indienen. Kan de regering dit toelichten? Kan dit gelezen worden als uitlokking om zo een verblijfsrecht te genereren op grond van artikel 28 Vw 2000 voor de aanvraag? Of moet dit juist zo gelezen worden dat het de vreemdeling zal worden tegengeworpen?

Voorts constateren deze leden dat ingevolge voorgesteld artikel 31, zesde lid, Vw 2000 de verklaringen van de vreemdeling, als hij die verklaringen of een deel daarvan niet met documenten kan onderbouwen, geloofwaardig worden geacht en wordt hem het voordeel van de twijfel gegund, als aan de voorwaarden van sub a t/m e van dit artikel wordt voldaan. Kunnen deze leden er vanuit gaan dat hierbij sprake is van cumulatieve voorwaarden zoals opgesomd in de subonderdelen a t/m e bij dit artikellid? In hoeverre kan nog steeds worden gesproken dat van het asielrelaas een positieve overtuigingskracht moet uitgaan? Wat wordt meer specifiek begrepen onder sub onderdeel e, dat vast is komen te staan dat de vreemdeling in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd? Betekent dit dat het toegestaan is dat de vreemdeling op onderdelen ongeloofwaardige verklaringen zal mogen afleggen? Welke grondslag wordt hiervoor gevonden in de Procedurerichtlijn?

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat artikel 31, zesde lid, Vw 2000 formuleringen bevat die naar zichzelf verwijzen en deels overbodig zijn. Allereerst vragen zij waarom het nodig is in de aanhef zowel de geloofwaardigheid van de verklaringen als het voordeel van de twijfel op

te nemen. Deze leden menen dat de term voordeel van de twijfel een negatieve connotatie heeft die in de situatie van het ontbreken van documenten minder passend is. Voorts vragen zij in hoeverre de formulering van de aanhef en onder e logisch en zinvol is, namelijk wanneer gesteld wordt dat verklaringen geloofwaardig worden geacht wanneer de persoon geloofwaardig wordt beschouwd. Zij vragen hoe het verschil tussen de verklaringen en de persoon opgevat moet worden. Overigens vragen zij, mede in het licht van de structuur van dit lid, hoe de geloofwaardigheid van personen in grote lijnen gestalte kan krijgen. Immers, geloofwaardigheid wordt al dan niet bevonden, waarbij elementen die twijfel oproepen bepalend zullen zijn voor het eindoordeel inzake die geloofwaardigheid.

#### Onderdeel M

De leden van de VVD-fractie merken vervolgens op dat ingevolge voorgesteld artikel 38 Vw 2000 wordt een taal waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat hij die kan verstaan vervangen door een taal waaraan de vreemdeling de voorkeur geeft, tenzij er een andere taal kan worden gebruikt die hij begrijpt en waarin hij helder kan communiceren. Welke gevolgen heeft dit voor uitvoeringspraktijk, wanneer een tolk in een niet veelvoorkomende taal niet voorhanden is? Wat wordt bedoeld met helder communiceren?

#### Onderdeel N en O

De leden van de VVD-fractie merken op dat ingevolge voorgesteld artikel 42 Vw 2000 de beslistermijn van zes maanden op een asielaanvraag kan worden verlengd met ten hoogste negen maanden. Ingevolge het vierde en vijfde lid van dit artikel kan de verlenging nogmaals worden verlengd met ten hoogste drie maanden. Welke gevolgen hebben deze maximale termijnen voor de huidige uitvoeringspraktijk? Wat zijn de gevolgen wanneer er tijdrovend onderzoek nodig is dat langer duurt dan achttien maanden voor een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag, zoals bijvoorbeeld bij een onderzoek naar artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag? Hoe verhouden deze termijnen zich met de 21 maanden als bedoeld in artikel 31 van de Procedurerichtlijn?

#### Onderdeel X

De leden van de VVD-fractie merken tenslotte op dat ingevolge voorgesteld artikel 83b Vw 2000 termijnen worden gesteld wanneer de rechtbank uitspraak doet na het instellen van beroep. Welke verschillen zijn er met het wetsvoorstel op dit punt zoals in consultatie gebracht? Welke consequenties heeft deze voorgestelde wettelijke bepaling gelet op de huidige doorlooptijden? Begrijpen deze leden het goed dat er onderscheid blijft bestaan in de doorlooptijden tussen de AA en de Voorlopige Asielprocedure (VA)? Waarom worden er in het kader van de VA-afdoening geen ambitieuzere doorlooptijden gesteld dan 23 weken? Moet er ook een streeftermijn van 4 weken gelden bij een VA wanneer er sprake is van kennelijke ongegrondheid of niet-ontvankelijkheid van de aanvraag? Welke gevolgen kan het hebben wanneer de rechtbank niet binnen deze termijnen kan beslissen? Welke termijnen gaan gelden voor hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State?

Hoe verhoudt dit zich tot de aangenomen motie Azmani/Maij (Kamerstuknr. 33 750 VI, nr. 49) te komen tot maatregelen teneinde de doorlooptijden te verkorten?

De voorzitter van de commissie,  
Jadnanansing

De adjunct-griffier van de commissie,  
Tielens-Tripels