

Vergaderjaar 2009–2010

31 994

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 maart 2010

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding
2. Asielprocedure
 - 2.1 Onderzoek tijdens de rust- en voorbereidingstermijn
 - 2.2 Medisch advies
 - 2.3 Juridische positie gedurende de rust- en voorbereidingstermijn
 - 2.4 Wachttermijn
 - 2.5 Termijnen procedure en zorgvuldigheid
 - 2.6 Snelheid procedure
 - 2.7 Opvang Schiphol
 - 2.8 Informatievoorziening in relatie tot de procedure
 - 2.9 Status en opvang tijdens voorlopige voorziening
 - 2.10 Vertrektermijn
 - 2.11 Uitzetting kinderen
3. Juridische en internationaalrechtelijke aspecten
 - 3.1 Rechterlijke toetsing
 - 3.2 Geen volle toetsing van de geloofwaardigheid van het asielrelaas
 - 3.3 Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid
 - 3.4 Gemeenschapsrecht
 - 3.5 Genderrichtlijnen
4. Uitvoerbaarheid
 - 4.1 Belasting rechterlijke macht
 - 4.2 Kwaliteit en bereikbaarheid rechtshulp
 - 4.3 Invoering
5. Artikelsgewijs
 - 5.1 Definities begrippen in artikel 83 Vw 2000

1. Inleiding

Het verheugt mij dat de leden van de aan het woord zijnde fracties met belangstelling en grotendeels met instemming kennis hebben genomen van het wetsvoorstel waarmee ik tot een verbetering en een versnelling van de procedure van toelating van asielzoekers wil komen. Ik dank de fracties voor hun uitgebreide en grondige inbreng. Ik hoop dat de fracties, mede op grond van mijn reactie op de gestelde vragen, in staat zullen zijn hun standpunt over het wetsvoorstel te bepalen en hun steun aan het

wetsvoorstel te geven. In verband met de urgentie van het onderwerp hoop ik bovendien op een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel.

In deze memorie is zoveel mogelijk de indeling van het voorlopig verslag gevolgd. In afwijking daarvan wordt in paragraaf 2.2 in het bijzonder aandacht besteed aan het medisch advies in de rust- en voorbereidings-termijn en in paragraaf 3.2 aan de toetsing van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Waar dat de leesbaarheid ten goede komt, is bij de beantwoording van de volgorde van de vraagstelling afgeweken of zijn vragen van verschillende fracties over hetzelfde onderwerp samengenomen.

2. Asielprocedure

2.1 Onderzoek tijdens de rust- en voorbereidings-termijn

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe in de rust- en voorbereidings-termijn in de praktijk wordt bereikt dat slechts onderzoek wordt gedaan naar de identiteit en geen vragen worden gesteld over de asielmotieven. Juist wanneer documenten over de identiteit van de asielzoeker ontbreken, hetgeen niet uitzonderlijk is, zal het onderzoek naar de identiteit en de nationaliteit van de asielzoeker, zo verwachten zij, al gauw overlopen in vragen naar de asielmotieven, omdat aan de hand daarvan wellicht identiteit en nationaliteit van de asielzoeker te achterhalen zijn.

Het onderzoek ter identificatie van de asielzoeker vindt plaats, zo antwoord ik de leden van de VVD-fractie, op basis van de verklaringen van betrokkene over zijn identiteit, en op basis van identiteits- en andere documenten die de asielzoeker overlegt wanneer hij zich bij de Aanmeldunit van de Vreemdelingenpolitie aanmeldt. Wanneer er sprake is van originele identiteitsbewijzen, kunnen deze voor nader onderzoek naar de authenticiteit aan de Koninklijke Marechaussee worden aangeboden.

Bij het onderzoek naar de identiteit door de Vreemdelingenpolitie worden geen vragen gesteld over het asielrelaas. Evenmin worden door de Vreemdelingenpolitie vragen gesteld over de redenen van het eventuele ontbreken van documenten. Deze vragen komen pas aan de orde tijdens het eerste of het nader gehoor dat in de algemene asielprocedure door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) wordt uitgevoerd. Dit is overigens niet anders dan in de huidige situatie. Door de Vreemdelingenpolitie wordt ook nu bij het onderzoek naar de identiteit niet gevraagd naar het asielrelaas. Ook in het eerste gehoor bij de IND wordt niet gevraagd naar het asielrelaas. Indien de asielzoeker in de praktijk toch (delen van) zijn asielrelaas wil vertellen, dan wordt de asielzoeker erop gewezen dat zijn asielmotieven eerst bij het nader gehoor aan de orde komen.

De leden van de PvdA-, de SP-, de GroenLinks- en de D66-fractie vragen, samengevat weergegeven, of de asielzoeker tijdens de rust- en voorbereidings-termijn, gelet op de handelingen die in deze termijn zullen worden verricht, wel voldoende tijd zal krijgen om daadwerkelijk tot rust te komen.

In de rust- en voorbereidings-termijn wordt er een balans gezocht tussen enerzijds rust en anderzijds optimale voorbereiding. Deze voorbereiding, bijvoorbeeld in de vorm van het medisch advies of de voorbereiding van de rechtsbijstand, vergt weliswaar iets van de asielzoeker, maar dit komt de kwaliteit van zijn asielprocedure en de uiteindelijk beslissing op de asielaanvraag, ten goede.

Ik antwoord deze leden dat er tijds- en efficiencywinst wordt behaald doordat op het vroegst mogelijke moment al onderzoek naar documenten en identiteit van de asielzoeker kan worden gedaan. Hierdoor wordt het ook mogelijk om bijvoorbeeld sneller een zogenaamde «Dublin-claim» te doen. Dit is winst voor de IND én voor de asielzoeker die hierdoor niet nodeloos lang in de Nederlandse procedure blijft als zijn asielverzoek eigenlijk door een andere lidstaat van de Europese Unie moet worden behandeld. Er is immers meer duidelijk over de identiteit en nationaliteit van de betrokkene voordat de procedure begint.

In beginsel zal de asielzoeker na de aanmelding bij de Vreemdelingenpolitie weinig merken van het identiteits- en documentenonderzoek en zal dit dus niet interfereren met de beoogde rust.

De IND zal tijdens de rust- en voorbereidingstermijn geen vragen stellen aan de asielzoeker die betrekking hebben op het asielrelaas, ook niet aan de hand van tijdens de rust- en voorbereidingstermijn overgelegde documenten. De achtergronden van het asielrelaas komen pas bij het nader gehoor (dag 3 van de procedure) aan de orde. Van onderzoek naar de achtergronden van het asielrelaas in de rust- en voorbereidingstermijn door de IND is tijdens de rust- en voorbereidingstermijn derhalve geen sprake. De rust- en voorbereidingstermijn zal door de IND met name worden gebruikt om de verdere procedure van de asielzoeker te plannen.

2.2 Medisch advies

De leden van de VVD-fractie vragen of het de asielzoeker kan worden tegengeworpen indien hij in de rust- en voorbereidingstermijn geen gebruik heeft gemaakt van het aangeboden medisch advies en in het vervolg van de procedure alsnog een beroep doet op medische gronden.

Het medisch advies is, zo antwoord ik deze leden, vrijwillig en kan alleen worden uitgevoerd met schriftelijke toestemming van de asielzoeker. Het is inherent aan de vrijwilligheid van het onderzoek dat het weigeren van deelname de vreemdeling niet mag worden tegengeworpen. Dit zou immers afdoen aan de vrijwilligheid. Tegenwerpen zou ook weinig zinvol zijn, aangezien de medische problematiek ook later in de procedure aan het licht kan komen (denk bijvoorbeeld aan psychische problematiek) of pas later kan ontstaan. Medische problematiek zal altijd moeten worden onderzocht.

Wel is het zo dat het niet deelnemen aan het medisch advies in het nadeel kan werken van de asielzoeker. Er kan dan immers geen rekening worden gehouden met eventuele medische problemen bij het horen van de asielzoeker of het beoordelen van consistentie en coherentie van het feitenrelaas. Ook kan er vertraging ontstaan in het onderzoek naar eventuele verblijfsrechtelijke consequenties van de medische problematiek. De asielzoeker zal er dus in de voorlichting op worden gewezen dat hij er alle belang bij heeft om wél deel te nemen aan het medisch advies en zijn medische problematiek zo vroeg mogelijk te melden.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat het voor hen nog niet duidelijk is wat nu precies wordt beoogd met het medisch advies, waarvoor het wel en niet wordt gebruikt en wat nu wel en niet deel uitmaakt van het medisch advies. Ook de leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben vragen gesteld over de praktische gang van zaken rond het onderzoek.

Naar aanleiding van deze vragen, merk ik op dat het medisch advies een belangrijke bijdrage zal leveren aan de voorbereiding van de asielproce-

dure, zowel voor de IND als voor de asielzoeker. Het medisch advies in de rust- een voorbereidingstermijn beoogt een breed scala aan gegevens rondom de fysieke en mentale gezondheid van de asielzoeker in beeld te krijgen, zodat daar zo goed mogelijk rekening mee kan worden gehouden gedurende de procedure.

Primair dient het medisch advies om de IND te adviseren met betrekking tot gezondheidsklachten die van invloed kunnen zijn op het horen en de interpretatie van het gehoor. Secundair kan het medisch advies aanleiding zijn om de asielzoeker te wijzen op zorgmogelijkheden. Deze signalering en een eventueel daaropvolgend curatief traject kan ertoe leiden dat de asielzoeker (en zijn gemachtigde) zelf een verblijfsprocedure op medische gronden starten, parallel aan de asielprocedure, maar kan ook aanleiding zijn voor de IND om de asielzoeker (en zijn gemachtigde) op deze mogelijkheid te attenderen.

De precieze inhoud van de signalering door de sociaal verpleegkundige wordt door de projectgroep medisch van het Programma Invoering Verbeterte Asielprocedure (PIVA) nog nader uitgewerkt. In deze projectgroep participeren ook vertegenwoordigers van de medische beroepsgroep. Omdat veel zal afhangen van hetgeen gelet op de daarvoor geldende beroepsregels mogelijk is, hecht ik er belang aan niet te veel op de uitkomsten van de overleggen met de beroepsgroep vooruit te lopen. Overigens zullen leeftijdsonderzoek en DNA-onderzoek geen deel uitmaken van het medisch advies.

Zoals in de brieven van 16 december 2008¹ en 7 oktober 2009² aan de Voorzitter van de Tweede Kamer reeds is gemeld, zal het medisch advies in de rust- en voorbereidingstermijn in ieder geval bestaan uit een primaire signalering door een sociaal verpleegkundige. Dit betreft zowel psychische als fysieke aspecten. Indien de sociaal verpleegkundige daartoe aanleiding ziet, of bij twijfel, wordt de asielzoeker doorverwezen naar een sociaal geneeskundige. Ten behoeve van het medische onderzoek wordt onderzocht of er sprake is van medische problematiek, (acute) gezondheidsklachten die al of niet van invloed zijn op het horen en de interpretatie van de verklaringen.

In het medisch advies komt te staan, of, en zo ja, met welke geconstateerde medische problematiek rekening moet worden gehouden bij het gehoor en/of de interpretatie van de verklaringen. Of een vreemdeling nu wel of niet wordt doorverwezen na de primaire signalering, in alle gevallen wordt een medisch advies opgemaakt waarvoor de sociaal geneeskundige verantwoordelijkheid draagt. Het medisch advies zal uiteraard door gekwalificeerd personeel worden uitgevoerd. Voor zover medische problematiek later in de procedure aan het licht komt (denk bijvoorbeeld aan psychische problematiek) of later ontstaat, zal deze problematiek altijd moeten worden onderzocht.

Bij het medisch advies wordt niet ingegaan op het asielrelaas. Het zou immers onjuist zijn als een arts of verpleegkundige zonder verdere kennis van zaken op asielgebied als eerste ingaat op het asielrelaas van de asielzoeker. Daar waar de asielzoeker zelf spontaan aandraagt dat zijn medische problematiek direct verband heeft met zijn asielrelaas (bijvoorbeeld doordat hij littekens laat zien) zal dit worden genoteerd in zijn medisch dossier en kan de vreemdeling worden gemeld dat hij dit met zijn rechtsbijstandverlener moet bespreken. In de projectgroep medisch wordt onderzocht of en hoe het mogelijk is om betreffende mededeling aan de vreemdeling in het medisch advies te noteren bij wijze van signaalfunctie naar de rechtsbijstandverlener.

¹ Kamerstukken II, 2008/09, 19 637, nr. 1245.

² Kamerstukken II, 2009/10, 19 637, nr. 1305.

Overigens zal de behoefte tot (curatieve) zorg ook aan de orde komen in de intake van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Dit staat los van het hierboven beschreven medisch advies dat dus primair dient ter advisering van de IND.

Ik ben – zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie op hun vraag daarover – gelet op de hiervoor genoemde aspecten dan ook van mening dat het medisch advies in voldoende mate een signaleringsfunctie zal kunnen vervullen om mogelijke medische/psychische problemen bij kwetsbare groepen te onderkennen. Het medisch advies in de rust- en voorbereidingstermijn is een middel om een vreemdeling bij wie sprake is van medische problematiek in staat te stellen zijn asielrelaas zo goed mogelijk naar voren te brengen. Het medisch advies in de rust- en voorbereidings-termijn dient ertoe de IND tijdig (voor aanvang van de asielprocedure) te adviseren of er sprake is van gezondheidsklachten waar aandacht aan moet worden besteed ten behoeve van het horen en/of er sprake is van gezondheidsklachten die van invloed kunnen zijn op de mogelijkheid om consistente en coherente verklaringen af te leggen.

In antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie waarom het medisch advies, zoals het Istanbul Protocol voorschrijft, niet door een arts wordt uitgevoerd, merk ik op dat het medisch advies, zoals in de genoemde brieven van 16 december 2008 en 7 oktober 2009 reeds is gemeld, zal worden uitgevoerd door gekwalificeerd personeel. Indien de sociaal verpleegkundige daartoe aanleiding ziet, of bij twijfel, wordt de asielzoeker, als gezegd, doorverwezen naar een sociaal geneeskundige ten behoeve van een medisch advies. De verpleegkundige is dus bij wijze van spreken poortwachter voor de arts. Of een vreemdeling nu wel of niet wordt doorverwezen na de primaire signalering, in alle gevallen wordt een medisch advies opgemaakt waarvoor de sociaal geneeskundige verantwoordelijkheid draagt. Hiermee wordt precies tegemoet gekomen aan de situaties waaraan de SP-fractie aan refereert.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 vragen of – indachtig het Istanbul Protocol en de kritiek van het VN Comité tegen Foltering van mei 2007 – niet een uitgebreider medisch advies noodzakelijk is, met name bij vermoedens van seksueel geweld of ander ernstig geweld.

In 2005 is de Tweede Kamer bericht dat in het Nederlandse vreemdelingenbeleid reeds wordt gehandeld in de geest van het Istanbul Protocol.¹ Er wordt rekening gehouden met fysieke en of psychische problemen van een asielzoeker. In de opleiding van IND-medewerkers wordt hier ook gericht aandacht aan besteed. Een gebrek aan consistentie van het asielrelaas wordt afgezet tegen de mogelijk psychische gesteldheid van de asielzoeker. Wanneer onduidelijk is of een asielzoeker kan worden gehoord, wordt ook nu reeds advies gevraagd aan de medische dienst. In het kader van de medische ontwikkelingen binnen de nieuwe asielprocedure is het Istanbul Protocol opnieuw bezien. Met het medisch advies in de rust- en voorbereidingstermijn wordt gehandeld in de geest hiervan.

Voor zover de vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en D66 ziet op onderzoek naar sporen van marteling en/of mishandeling, merk ik op dat nooit met zekerheid uitspraken zijn te doen over het verband tussen de lichamelijk/psychische toestand van de asielzoeker en de oorzaak die hieraan ten grondslag ligt. De consequenties van het structureel uitvoeren van een onderzoek naar medisch steunbewijs zijn voor het proces – qua tijd, planning en bijbehorende financiële gevolgen – te groot, afgezet tegen de geringe meerwaarde. Het aantonen van feitelijk lichamelijk en/of psychisch trauma is niet nodig om de asielaanvraag te beoordelen. Wat telt is een geloofwaardig en aannemelijk relaas. Dit

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 19 637, nr. 903.

neemt niet weg dat als door de medisch adviseur littekens en dergelijke worden waargenomen, hij daarvan melding kan maken in het medische dossier, ook al kan hij geen uitspraak doen over de causaliteit. Indien de vreemdeling dit inbrengt in de asielprocedure, zal het worden meege-
nomen in de weging van het gehele feitencomplex.

2.3 Juridische positie gedurende de rust- en voorbereidingstermijn

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD hoe de feitelijke uitwerking van het verlenen van «rechtmatig verblijf» aan de asielzoeker gedurende de rust- en voorbereidingstermijn eruit zal gaan zien, merk ik op dat met de wijziging van de wet aan artikel 8 van de Vw 2000 een nieuwe grond (m) voor rechtmatig verblijf wordt toegevoegd ten behoeve van vreemdelingen die te kennen hebben gegeven een asielaanvraag te willen indienen en die in afwachting zijn van de daadwerkelijke indiening van de aanvraag. Deze vorm van rechtmatig verblijf is niet beperkt tot de periode van zes dagen maar omvat de gehele feitelijke duur van de rust- en voorbereidingstermijn. Door indiening van de asielaanvraag in de algemene asielprocedure verkrijgt de asielzoeker automatisch rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder f, Vw. De asielzoeker behoudt dit rechtmatig verblijf tot het moment dat de IND een beslissing heeft genomen op de asielaanvraag.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de juridische positie van de asielzoeker tijdens de rust en voorbereidingstijd. In verband met de toepassing van Verordening nr. 343/2003/EG (de Dublinverordening)¹ vragen zij zich af of de rust- en voorbereidingstermijn wel of niet deel uitmaakt van de asielprocedure.

In antwoord hierop merk ik op dat het voor een zo efficiënt mogelijk verloop van de asielprocedure van groot belang is dat in een zo vroeg mogelijk stadium, dat wil zeggen reeds gedurende de rust- en voorbereidingstermijn, onderzoek kan worden verricht naar de identiteit en nationaliteit, onder meer door afname van de vingerafdrukken van de vreemdeling. Dit komt een snelle en zorgvuldige besluitvorming over de asielaanvraag ten goede en bevordert het vertrek van de vreemdeling die daarvoor in aanmerking komt, uit Nederland.

Het kan echter niet zo zijn dat een asielzoeker vóórdat een asielaanvraag wordt ingediend, wordt teruggestuurd naar een ander EU-land indien tijdens de rust en voorbereidingstermijn blijkt dat hij in een andere lidstaat heeft verbleven. Op grond van de Dublinverordening is een asielverzoek een verzoek van een onderdaan van een derde land dat kan worden opgevat als een verzoek om verlening van internationale bescherming door een lidstaat krachtens het Vluchtelingenverdrag. Elk verzoek om internationale bescherming wordt als een asielverzoek beschouwd, tenzij de onderdaan van een derde land uitdrukkelijk vraagt om een andere vorm van bescherming.

Zodra een vreemdeling te kennen heeft gegeven een aanvraag te willen indienen, is dus sprake van een asielverzoek in de zin van de Dublinverordening. In artikel 4 wordt echter ook aangegeven dat de procedure waarbij wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek aanvangt zodra het asielverzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend. Van indiening is sprake vanaf het tijdstip waarop de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door de asielzoeker ingediend formulier of een door de autoriteiten opgesteld proces-verbaal hebben ontvangen. Van eventuele daadwerkelijke terug- of overname kan pas sprake zijn op het moment dat de asielaanvraag – na ommekomst van de rust- en voorbereidingstermijn – daadwerkelijk is

¹ Verordening nr. 343/2003/EG van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.

ingediend en de asielprocedure is doorlopen. Dit blijkt bovendien uit het gegeven dat terug- of overname op grond van de Dublinverordening in Nederland op de voet van artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 leidt tot afwijzing van de asielaanvraag.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben voorts naar aanleiding van het voornemen om de rust- en voorbereidingstermijn onder andere te gebruiken voor een onderzoek naar een mogelijke claim op grond van de Dublinverordening, onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling),¹ de vraag gesteld of dit onderzoek niet de start van de achtdagen-termijn zal betekenen. Voorts hebben zij gevraagd of dit onderzoek in het geval van een Dublinclaim tot een aanvang van de termijn van artikel 17 lid 1 van de Dublinverordening zal leiden.

Uitdrukkelijk wordt beoogd dat onderzoek tijdens de rust- en voorbereidingstermijn, anders dan nu het geval is, niet tot aanvang van de algemene asielprocedure zal leiden. Om dit – gelet op de door de leden van de fracties van GroenLinks en D66 aangehaalde jurisprudentie – zeker te stellen is in het wetsvoorstel geregeld dat in de artikelen 69 en 82 van de Vw 2000 wordt opgenomen dat de termijn van acht dagen *niet* zal omvatten de dagen die gemoeid zijn met het aan de asielaanvraag voorafgaande onderzoek naar de identiteit, vingerafdrucken en nationaliteit van de vreemdeling, naar de bij hem aangetroffen of door hem overgelegde documenten en bescheiden, dan wel naar de vraag of artikel 30, eerste lid, aanhef en onder a, kan worden toegepast.

Uit de tekst van artikel 17, eerste lid, van de Dublinverordening blijkt dat de daar bedoelde termijn pas gaat lopen na de indiening van het asielverzoek als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Verordening. In dit onderdeel wordt – zoals hiervoor al is gesignaleerd – aangegeven dat van het indien van een asielverzoek pas sprake is vanaf het tijdstip waarop de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door de asielzoeker ingediend formulier of een door de autoriteiten opgesteld proces-verbaal hebben ontvangen. Eventuele voorbereidende activiteiten in de rust- en voorbereidingstermijn kunnen deze termijn dus niet doen aanvangen.

2.4 *Wachttermijn*

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 zijn bevreesd dat een te lange wachtperiode in de rust- en voorbereidingstermijn de kwaliteit van de procedure nadelig zal beïnvloeden.

De rust- en voorbereidingstermijn duurt minimaal 6 dagen. Ik ben er, zo antwoord ik deze leden, niet bevreesd voor dat de rust- en voorbereidingstermijn in de praktijk veel langer gaat duren als gevolg van bijvoorbeeld geringe capaciteit of een tijdelijke hogere instroom. Het is echter niet te voorkomen dat de rust- en voorbereidingstermijn in de praktijk langer kan duren dan zes dagen vanwege bijvoorbeeld individuele afspraken met advocaten met het oog op het alsnog aanleveren van documenten, of weekenden die de zesdagentermijn doorkruisen.

Zoals reeds is vermeld in de voornoemde brief aan de Tweede Kamer van 16 december 2008, zal de rust- en voorbereidingstermijn onder andere worden gebruikt om de instroom van asielzoekers in de algemene asielprocedure te plannen. Bij deze planning zal de instroom worden afgestemd op de beschikbare capaciteit van alle ketenpartners. Doordat de rust- en voorbereidingstermijn geen maximum kent, kan ook bij een plotseling snel toenemend aantal asielzoekers bij de planning van de algemene asielprocedure rekening worden gehouden met de beschikbare

¹ ABRvS, 28 oktober 2003, zaak nr. 200304447/1, JV 2003/559.

capaciteit. Deze capaciteit zal er overigens zoveel mogelijk op berekend zijn om – binnen bepaalde marges – schommelingen in het aanbod van asielzoekers te kunnen opvangen. Uiteraard zal er naar worden gestreefd om de asielprocedure na het verstrijken van de minimumtermijn van zes dagen zo snel mogelijk te laten aanvangen.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 vragen aandacht voor het risico dat de IND in de rust- en voorbereidingstermijn voorrang zal verlenen aan Dublinzaken en asielzoekers van wie wordt verwacht dat hun aanvragen versneld kunnen worden afgehandeld. Als dit de praktijk zou worden, zouden asielzoekers met de meeste kans op bescherming of met psycho-sociale problemen mogelijk het langst in de rust en voorbereidingstermijn blijven. Zij vragen zich af of artikel 20 van de opvangrichtlijn niet juist vergt dat personen die foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van geweld hebben ondergaan, meteen naar een opvangcentrum worden doorgestuurd waar ze de vereiste behandeling kunnen ontvangen.

In beginsel, zo antwoord ik de leden van deze fracties, zal de volgorde van binnenkomst in het aanmeldcentrum bepaald worden via het principe van «first in first out». In het kader van flexibiliteit kan hiervan echter worden afgeweken, bijvoorbeeld vanwege individuele afspraken met advocaten met het oog op het alsnog aanleveren van documenten of beperkte beschikbaarheid van tolken in een bepaalde taal. Tevens kunnen er redenen zijn om bijvoorbeeld asielzoekers uit kwetsbare groepen met voorrang in te laten stromen of juist later, afhankelijk van de specifieke situatie waarin de asielzoeker verkeert.

In beginsel zal er geen aanleiding bestaan om asielzoekers van wie wordt verwacht dat hun aanvragen behandeld kunnen worden in de algemene asielprocedure, standaard met voorrang in te laten stromen in het aanmeldcentrum. Die inschatting is op voorhand ook niet te maken. Alle asielzoekers worden immers in ieder geval tot en met het nader gehoor en de correcties en aanvullingen in het aanmeldcentrum behandeld.

2.5 Termijnen procedure en zorgvuldigheid

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 vragen zich af of, samen-gevat weergegeven, de kans niet bestaat dat het hanteren van korte termijnen in meer zaken zal leiden tot een grotere onzorgvuldigheid, en daardoor juist tot meer procedures en herhaalde asielaanvragen. Zij vragen zich voorts af of pogingen zijn ondernomen om de termijnoverschrijdingen binnen de huidige wet aan te pakken.

Ik antwoord deze leden dat door de verbeterde asielprocedure inderdaad een (beperkte) verschuiving plaatsvindt van zaken die worden afgedaan in de verlengde asielprocedure naar de (snelle) algemene procedure. Naar schatting zal nog altijd 60% van de zaken worden afgedaan in de verlengde procedure. In die zaken geldt dus nog steeds de vier weken termijn voor de zienswijze, die meestal pas in die fase zal worden opgesteld. Correcties en aanvullingen zullen wel al in de algemene procedure zijn afgerond. Hiermee wordt vooral bereikt dat de toekomstige verlengde procedure korter wordt dan de lange vervolgpprocedure nu, hetgeen een belangrijke doelstelling is van de verbetering van de asielprocedure. Hiervan wordt geen kwaliteitsverslechtering verwacht.

Ten eerste zal de kwaliteit van de algemene asielprocedure beter zijn dan nu het geval is omdat er een rust- en voorbereidingstermijn heeft plaatsgevonden en de procedure langer is dan de huidige AC-procedure. Ten tweede wordt er veel logistieke winst behaald. Het is immers niet zo dat in

de huidige termijn van vier weken voor correcties en aanvullingen een asielzoeker en zijn advocaat vele uren of dagen besteden aan de correcties en aanvullingen, maar dat er vooral veel tijd weglekt in logistieke processen («planktijd»). In dit opzicht is de huidige «OC»-procedure inderdaad te lang. Ditzelfde geldt voor de termijn van vier weken die staat voor de zienswijze, die in de toekomst in een (beperkt) aantal meer gevallen, namelijk die zaken die in de toekomst meer in de algemene asielprocedure zullen worden afgedaan dan nu het geval is, wordt verkort naar één dag. Hierbij moet ook nog worden opgemerkt dat als in de verlengde asielprocedure er nog aanvullende correcties en aanvullingen worden ingebracht, deze meegenomen zullen worden. Deze maatregelen waren nog niet mogelijk binnen de huidige wet.

Deze leden hebben voorts de vraag gesteld hoeveel asielzoekers sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) drie jaar hebben moeten wachten voordat ze een definitieve beslissing op hun asielverzoek kregen.

Wij antwoorden deze leden als volgt. Vanaf april 2001 tot en met 17 februari 2010, hebben ongeveer 137 000 asielzoekers een beslissing van de IND op hun asielaanvraag ontvangen. Van deze 137 000 asielzoekers hebben ongeveer 10 000 personen langer dan 3 jaar op de beslissing moeten wachten.

De aan het woord zijnde leden hebben tevens aangegeven het onduidelijk te achten welke plaats de verlenging tot twee weken in de gehele procedure inneemt en welke criteria hierbij worden gehanteerd. In het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) zal worden geregeld dat verlenging van de procedure slechts mogelijk zal worden in een aantal nauwkeurig omschreven situaties.¹ Op deze wijze wordt geen afbreuk gedaan aan het uitgangspunt van een procedure van in de meeste gevallen acht dagen, hetgeen zeer wenselijk is met het oog op de planbaarheid van de procedure.

De mogelijkheid tot verlenging is ten eerste wenselijk in gevallen waarin de termijnen voor de Minister van Justitie ontoereikend zijn, tenzij het gaat om een overschrijding die aan de minister kan worden toegerekend. Voorts is verlenging wenselijk in gevallen waarin de termijnen die de asielzoeker en zijn rechtsbijstandverlener hebben worden overschreden en de asielzoeker een met redenen omkleed verzoek om verlenging heeft ingediend, tenzij de overschrijding aan hem kan worden toegerekend. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat sprake is van ziekte van de tolk en ondanks inspanningen een andere tolk niet tijdig beschikbaar is, (kortdurend) bezoek aan het ziekenhuis door de asielzoeker of, indien de asielzoeker zich in bewaring bevindt, bezoek aan de rechtbank voor een bewaringszitting.

In gevallen waarin geen met redenen omkleed verzoek om verlenging is ingediend, of waarin naar aanleiding van een dergelijk verzoek is geconcludeerd dat de overschrijding aan de betreffende vreemdeling kan worden toegerekend, moet worden aangenomen dat op zorgvuldige wijze binnen de normale termijnen kan worden beslist. De mogelijkheid tot verlenging bestaat ook indien naar het oordeel van de minister nader onderzoek naar de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling noodzakelijk is. Daarbij kan worden gedacht aan de situatie dat in een later stadium alsnog reis- of identiteitspapieren zijn overgelegd en onderzoek naar de authenticiteit daarvan in de rede ligt.

De algemene asielprocedure kan eveneens worden verlengd in gevallen waarin de vreemdeling zijn eerder tijdens de procedure afgelegde verkla-

¹ Het ontwerp tot wijziging van het Vb 2000 is ter informatie aan de Tweede Kamer gezonden. Kamerstukken II 2009/10, 31 994, nr. 7 (bijlage).

ringen essentieel wijzigt dan wel aanvult. In de huidige praktijk kan de IND in deze gevallen besluiten de procedure in het aanmeldcentrum opnieuw te laten beginnen. Het kan zowel gaan om gevallen waarin de vreemdeling bijvoorbeeld zijn leeftijd, identiteit, nationaliteit of reisroute essentieel wijzigt als om gevallen waarin de vreemdeling zijn inhoudelijke relaas essentieel wijzigt dan wel aanvult, dat wil zeggen een wijziging of aanvulling van het relaas die een geheel nieuwe toetsing met zich meebrengt en waarbij derhalve ook opnieuw gehoord moet worden. In deze gevallen is de verlenging van de procedure aan de vreemdeling zelf toe te rekenen.

Overigens wordt, indien de vreemdeling zijn verklaringen in een laat stadium wijzigt, eerst gezien of de aanvraag wegens ongeloofwaardigheid binnen de algemene asielprocedure kan worden afgedaan. Door de verlenging blijft de mogelijkheid tot afdoening van de asielaanvraag in de algemene asielprocedure in het aanmeldcentrum behouden. Of de asielaanvraag daadwerkelijk in die procedure wordt afgedaan wordt bepaald door de vraag of zorgvuldige afdoening binnen het gegeven tijdsbestek mogelijk is.

2.6 Snelheid procedure

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de kans niet groot zal zijn dat een «magneetwerking» zal uitgaan van de acht dagen-grens en dat de norm zal worden dat alle zaken binnen die grens worden afgewerkt. Als dat gebeurt, achten zij het niet denkbeeldig dat het aantal beroepszaken zal toenemen.

Van de toegenomen zorgvuldigheid in de verbeterde asielprocedure mag, zo antwoord ik deze leden, een enigszins matigend effect op het aantal beroepszaken worden verwacht. Verder blijft het uitgangspunt dat alleen die zaken worden afgedaan in de algemene asielprocedure, waar zorgvuldig tot een beslissing kan worden gekomen. Als er nader onderzoek nodig is zal de zaak voor verdere behandeling worden doorgestuurd naar de verlengde asielprocedure. Naar schatting zal dit in 60% van de gevallen zo zijn.

Een belangrijker effect op het aantal beroepszaken zal daarom zijn dat het moment waarop beroep wordt ingesteld verschuift, omdat meer zaken in de algemene procedure worden afgedaan dan nu het geval is in de AC-procedure. Na afwijzing in de algemene asielprocedure volgt een vier weken vertrektermijn, waarbinnen de rechter over het algemeen al tot een uitspraak zal komen aangezien hier spoedeisend belang wordt aangenomen. Indien een rechter niet binnen de vertrektermijn tot een oordeel komt, kan er een voorlopige voorziening worden aangevraagd die mag worden afgewacht in Nederland. Indien er beroep wordt aangetekend na een afwijzing in de verlengde asielprocedure heeft dit schorsende werking. Voor zover de leden van de PvdA-fractie menen te begrijpen dat aan het beroep tegen een besluit in de algemene asielprocedure schorsende werking wordt verbonden, kan ik deze leden melden dat dat in deze fase niet het geval is.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder hoe met het voorstel voorkomen kan worden dat asielzoekers op onterechte gronden zullen worden uitgezet en welke waarborgen daarvoor zijn ingebouwd.

Deze leden antwoord ik dat in de algemene asielprocedure alleen in die zaken een beslissing zal worden genomen, waar dat binnen het tijdsbestek van acht, of bij verlenging hoogstens veertien, dagen zorgvuldig mogelijk is. Tegen een dergelijke beslissing kan een asielzoeker beroep aantekenen bij de rechtbank. Om uitzetting te voorkomen zal de asiel-

zoeker tevens een voorlopige voorziening moeten aanvragen. Deze situatie is niet anders dan in de huidige AC-procedure. Indien de rechtbank van oordeel is dat ik op zorgvuldige wijze tot mijn besluit ben gekomen, dan zullen het beroep en de voorlopige voorziening worden afgewezen en is de asielzoeker verwijderbaar. Indien geen beroep wordt ingesteld mag ik er van uitgaan dat de zorgvuldigheid van mijn beslissing door de asielzoeker en zijn gemachtigde wordt gedeeld.

Ook de leden van de SP-fractie stellen de vraag of afdoening binnen acht dagen voor alle gevallen wel voldoende rechtsbescherming biedt. Reeds in de bestaande asielprocedure, zo stellen zij, worden gevallen gesignaleerd waarin de benodigde stukken niet op tijd kunnen worden geleverd.

Uitgangspunt is dat een asielverzoek slechts wordt afgedaan in de algemene asielprocedure als dit zorgvuldig kan, dus met in achtname van de normen waartoe wij ons hebben verplicht in internationale verdragen zoals het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en er geen nader onderzoek nodig is. Indien een vreemdeling aangeeft dat hij nog nadere documenten in wenst te brengen die op korte termijn tot zijn beschikking zullen komen, zoals documenten die vanuit het land van herkomst worden nagezonden, zal dit worden betrokken bij de beoordeling.

Als er geoordeeld wordt dat het nodig is om nader onderzoek te doen, bijvoorbeeld door het inschakelen van deskundigen, of dat aanvullende documenten nodig zijn voor een zorgvuldig oordeel, kan dit aanleiding zijn om het asielverzoek verder te behandelen in de verlengde asielprocedure. De goede voorbereiding op de rust- en voorbereidingslocatie, alsmede de daar aanwezige faciliteiten, maakt dat verwacht wordt dat vaker dan thans de asielzoeker nog voor de start van de asielprocedure eventuele aanvullende documenten heeft kunnen laten toezenden.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 vragen zich af of de algemene asielprocedure niet als een versnelde procedure als bedoeld in de Procedurerichtlijn¹ moet worden aangemerkt. Zij menen dat de systematiek van artikel 23 van deze richtlijn duidelijk maakt dat als hoofdregel wordt gehanteerd dat een asielprocedure zes maanden in beslag neemt (lid 2) en lidstaten de mogelijkheid hebben af te wijken van deze hoofdregel (lid 3 en 4).

Ik deel dit standpunt niet. In de Procedurerichtlijn is geen beslistermijn voorgeschreven. Het tweede lid van artikel 23 strekt niet verder dan dat de asielzoeker in kennis wordt gesteld indien er geen beslissing kan worden genomen binnen zes maanden. Het derde en het vierde lid geven de lidstaten de mogelijkheid prioriteit te geven aan de behandeling van bepaalde aanvragen of de behandeling ervan te versnellen, mits de waarborgen van hoofdstuk II van de richtlijn maar in acht worden genomen. Ik acht het, zo antwoord ik deze leden, dan ook niet strijdig met de richtlijn om aanvragen in beginsel binnen een termijn van acht werkdagen af te doen.

Over het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van de Procedurerichtlijn² wordt op dit moment onderhandeld. Ook in de voorgestelde wijziging van artikel 23 wordt niet vermeld dat afdoening sneller dan zes maanden als een versnelde procedure moet worden aangemerkt. Wel is opgenomen dat de lidstaten ervoor zorgen dat de procedure in beginsel wordt afgerond binnen zes maanden na indiening van het verzoek (artikel 27, tweede lid). Dat afdoening binnen deze termijn, die overeenkomt met de in Nederland geldend beslistermijn, in meer strikte zin wordt geformu-

¹ Richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingstatus (PbEU L 326).

² Voorstel van 21 oktober 2009, COM(2009) 554.

leerd, duidt er veeleer op dat spoedige behandeling eerder regel dan uitzondering zou moeten zijn.

In het voorstel is – vooralsnog – niet gedefinieerd wat onder versnelde behandeling moet worden verstaan. De inzet van de Nederlandse regering bij de onderhandelingen is dat het ook na de wijziging van Procedurerichtlijn mogelijk zou moeten blijven om een asielaanvraag op inhoudelijke – met die individuele zaak samenhangende – gronden versneld te blijven afdoen (zie thans artikel 23, vierde lid, aanhef en onder b). Afgezien daarvan ben ik van oordeel dat de algemene asielprocedure, zoals met dit wetsvoorstel zal worden ingevoerd, niet als een versnelde procedure kan worden aangemerkt. Deze, weliswaar snelle, procedure zal immers voor iedere asielprocedure de eerste fase vormen en alle benodigde waarborgen omvatten.

Nederland heeft zich er tijdens de onderhandelingen inmiddels voor uitgesproken dat het mogelijk zou moeten zijn om alle aanvragen versneld af te doen in een procedure die aan alle waarborgen voldoet, zo antwoord ik de leden van de fracties van GroenLinks en D66 op hun vragen hierover. Ook andere lidstaten vinden dat deze bepalingen ruimer geformuleerd zouden moeten worden. De onderhandelingen over het voorstel tot wijziging van de Procedurerichtlijn duren voort.

Ik zie om de hiervoor gegeven redenen dan ook geen aanleiding voor de conclusie dat het onderhavige wetsvoorstel haaks staat op het voorstel van de Europese Commissie. Het voorstel van de leden van de fracties van GroenLinks en D66 om de toepassing van de snelle procedure te laten afhangen van de inhoud van een verzoek of van de medewerking van de asielzoeker en een asielzoeker die aan alles meewerkt en zijn best doet om de benodigde onderbouwing te vergaren, de ruimte in een verlengde procedure te gunnen, zal ik dan ook niet volgen. Het uitgangspunt moet zijn dat alle asielzoekers ook zelf baat hebben bij snelle duidelijkheid over hun perspectieven, mits deze duidelijkheid op zorgvuldige wijze kan worden geboden.

Zoals eerder aangegeven zijn de aanbevelingen van de Commissie Scheltema mede aanleiding geweest voor de met dit wetsvoorstel beoogde verbetering van de procedure in het aanmeldcentrum. Gezien de voorgestelde maatregelen ben ik van mening dat iedere asielaanvraag in beginsel in de algemene asielprocedure kan worden afgedaan. In gevallen waarin dat niet mogelijk is, is voorzien in verlenging van deze procedure tot ten hoogste veertien dagen, of afdoening in de verlengde procedure. Ik heb er dan ook vertrouwen in dat de constatering van de commissie Scheltema dat de onzorgvuldigheid in de AC-procedure samenhangt met het ontbreken van een inhoudelijk criterium voor de versnelde procedure, de leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben hier op gewezen, na de inwerkingtreding van de aangepaste asielprocedure achterhaald zal zijn.

2.7 Opvang Schiphol

De leden van de CDA-fractie signaleren terecht dat de wetswijziging wegens het ontbreken van de benodigde faciliteiten op Schiphol voorlopig niet op dezelfde voet zal kunnen worden uitgevoerd als elders. Deze leden vragen of zij het goed zien dat dit met zich brengt dat het effect van de wetswijziging in met name kwantitatieve zin pas enkele jaren na het gereedkomen van de nieuwe faciliteit op Schiphol beoordeeld kan worden en zij vragen zich voorts af wat daarvan de consequentie is voor een kwalitatieve evaluatie van de wetswijziging, nu beoogd wordt die over in ieder geval drie jaar te laten plaatsvinden.

In antwoord op deze vragen merk ik op dat de nieuwe termijnen van de algemene asielprocedure gelijktijdig in alle AC's inclusief AC-Schiphol, zullen worden ingevoerd. In afwachting van het nieuwe Justitiecomplex op de luchthaven Schiphol, zal er voor AC-Schiphol echter geen rust- en voorbereidingstermijn gelden. Als gevolg daarvan zal het, in tegenstelling tot in de andere AC's niet in alle gevallen mogelijk zijn om het nader gehoor en de correcties en aanvullingen af te ronden in het AC-Schiphol. Bij de voorziene evaluatie zal hiermee rekening gehouden worden door een onderscheid te maken tussen AC-Schiphol en de overige AC's.

Overigens is het niet zo dat er in de overgangssituatie geen enkel kwantitatief of kwalitatief effect valt te verwachten voor zover het AC-Schiphol betreft. De termijnen van de algemene asielprocedure worden immers verruimd. Daarnaast wordt het ook in AC-Schiphol mogelijk om asielaanvragen in de algemene asielprocedure in te willigen zonder dat daar – zoals in de huidige situatie – in bepaalde gevallen de toestemming van de asielzoeker voor nodig is. Naar verwachting zullen deze maatregelen ook in de overgangssituatie al enig positief effect sorteren. Hoe groot deze effecten zullen zijn en in welke mate ze zich zullen verhouden tot de effecten in de overige AC's is op dit moment nog niet in te schatten. Overigens wordt in het PIVA in overleg met alle betrokken ketenpartners bezien in hoeverre het mogelijk is om de activiteiten van de rust- en voorbereidingstermijn, zoals die gelden voor de land-AC's, ook in AC-Schiphol te kunnen uitvoeren.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben aangegeven niet te begrijpen dat de regering op Schiphol voorlopig afziet van de rust- en voorbereidingstermijn, maar de overige wijzigingen wel invoert. Zij hebben hierover verschillende vragen gesteld. De elementen van het wetsvoorstel zijn, zo begrijpen zij, onlosmakelijk met elkaar verbonden. De asielzoekers zullen in de nieuwe procedure in beginsel allemaal vanuit detentie gehoord worden, ook in complexe zaken of bij kwetsbare personen. De leden van de fracties van GroenLinks en D66 vragen of de regering dit niet schadelijk acht voor het welbevinden noodzakelijk voor een goed gehoor, en voor het vertrouwen dat de asielzoekers moeten hebben in de hoorambtenaar en de rechtshulpverlener.

Het uitgangspunt van alle voorgestelde maatregelen is, zo antwoord ik deze leden, een snelle én zorgvuldige asielprocedure. Dit uitgangspunt geldt ook voor AC-Schiphol. Met het invoeren van de algemene asielprocedure worden de termijnen voor de asielzoeker en zijn advocaat aanzienlijk verruimd ten opzichte van de termijnen in de huidige AC-procedure. Deze maatregel leidt op zichzelf genomen, en dus onafhankelijk van de rust- en voorbereidingstermijn, al tot een zorgvuldigere procedure. Om die reden heb ik ervoor gekozen om de algemene asielprocedure in AC-Schiphol in te voeren op hetzelfde moment als waarop dit in de overige AC's gebeurt.

Totdat ook voor AC-Schiphol een volledige rust- en voorbereidingstermijn gaat gelden, zal het, zoals ik eerder heb aangegeven, niet in alle gevallen mogelijk zijn om het nader gehoor en de correcties en aanvullingen af te ronden in AC-Schiphol. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien eerst tijdens de asielprocedure blijkt dat sprake is van relevante persoonlijke aspecten, bijvoorbeeld medische omstandigheden, die aanleiding geven tot nader onderzoek. Op deze wijze wordt voorkomen dat asielzoekers die in AC-Schiphol een asielaanvraag indienen in een nadelige positie komen te verkeren.

Overigens wordt in het PIVA, zoals gezegd, in overleg met alle betrokken ketenpartners bezien, in hoeverre het mogelijk is om de activiteiten van de

rust- en voorbereidingstermijn, zoals die gelden voor de land-AC's, ook in AC-Schiphol te kunnen uitvoeren.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben voorts de vraag gesteld waarom de regering, bij de afdoening binnen de termijn van acht dagen, geen uitzondering maakt voor minderjarigen, asielzoekers met ervaringen die samenhangen met seksueel geweld en andere getraumatiseerden. Zij vragen zich voorts af hoe de regering tegenover de gedachte staat om alleen kennelijk ongegronde asielverzoeken rechtstreeks in de achtdagen procedure op te nemen, maar de andere asielzoekers toch een rust- en voorbereidingstermijn toe te wijzen. Deze leden zijn ook, meer in zijn algemeenheid, bezorgd over de gevolgen van de snelle procedure voor deze kwetsbare personen en vragen zich af waarom de regering er niet voor kiest om deze groepen per definitie in de verlengde procedure te behandelen.

Voor dergelijke – algemene – uitzonderingen zie ik op dit moment geen aanleiding. Het uitgangspunt zal, net als bij de huidige afdoening in het aanmeldcentrum, zijn dat als een zaak zorgvuldig kan worden afgedaan (ingewilligd of afgewezen) in de algemene asielprocedure, dat dan zal gebeuren. Ook indien (nog) geen rust- en voorbereidingstermijn is doorlopen. Hét criterium voor afdoening in de algemene asielprocedure is dus of dit zorgvuldig kan. Daarbij moet echter wel worden opgemerkt dat, zoals hiervoor reeds is aangetekend, het, totdat ook voor AC-Schiphol een rust- en voorbereidingstermijn gaat gelden, niet in alle gevallen mogelijk zijn om het nader gehoor en de correcties en aanvullingen af te ronden in AC-Schiphol. Op deze wijze wordt voorkomen dat asielzoekers die in AC-Schiphol een asielaanvraag indienen in een nadelige positie komen te verkeren.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben voorts gevraagd naar een mogelijk grotere opname van asielzoekers in de GOC-procedure omdat er nieuwe asielverzoeken in behandeling moeten worden genomen. Ik begrijp deze vraag in die zin dat wordt gevraagd of het mogelijk is dat asielzoekers in de GOC-procedure worden opgenomen, omdat de termijnen van de algemene asielprocedure niet worden gehaald. Hierop is het antwoord ontkennend. In beginsel geldt dat de asielzoeker bij overschrijding van de termijnen wordt doorgezonden naar de verlengde procedure. Enkel in uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld als deze termijnoverschrijding aan de asielzoeker zelf is te wijten of wanneer het belang van de openbare orde dit vergt, kan hierop een uitzondering worden gemaakt.

2.8 Informatievoorziening in relatie tot de procedure

De leden van de CDA-fractie hebben de vraag gesteld in hoeverre een vreemdeling die zich meldt voor het indienen van een asielaanvraag baat kan hebben bij strategisch verschaffen van informatie. Zij vrezen dat deze informatie, indien die bijvoorbeeld ter zitting van de vreemdelingenrechter aan de orde komt, tot onnodige vertraging in de rechterlijke procedure leidt.

Hoewel het risico dat sommige vreemdelingen mogelijk met opzet bepaalde informatie in de fase van de bestuurlijke besluitvorming zullen achterhouden en eerst in de beroepsfase zullen aanvoeren niet kan worden uitgesloten, acht ik dit niet groot. De vreemdeling zal in de regel geen baat hebben bij het strategisch verschaffen van informatie, maar er veeleer belang bij hebben om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te krijgen over toelating of terugkeer. Hij zal er dus niet bij gebaat zijn om in de bestuurlijke fase informatie achter te houden. Bovendien doet het

gegeven dat feiten en omstandigheden, gelet op de voorgestelde wijziging van artikel 83, ook bij de beoordeling van het beroep kunnen worden betrokken, indien er geen goede reden bestaat voor de late inbreng ervan, er niet aan af dat laat inbrengen van gegevens zonder dat daar goede redenen voor bestaan wel afbreuk zal doen aan de geloofwaardigheid van die informatie.

Gelet daarop acht ik het risico op vertraging in de rechterlijke procedure vanwege procesgedrag van de vreemdeling, hoewel aanwezig, niet bijzonder groot.

In dat licht is ook van belang dat de rechtbank, net als thans, geen rekening met de nieuwe informatie zal houden indien de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. Dit wordt geregeld in het voorgestelde derde lid van artikel 83. In het algemeen geldt overigens wel dat door de uitbreiding van de ex nunc-toetsing de behandeling van zaken waarin nieuwe gegevens een rol spelen, vanwege het nader onderzoek, in zijn algemeenheid langer kan duren dan van zaken waarin dergelijke gegevens niet aan de orde zijn. Ik acht dit echter niet bezwaarlijk nu het doel hiervan is om herhaalde aanvragen, die de asielprocedure aanzienlijk verlengen, te voorkomen en de rechterlijke toetsing te versterken.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts aandacht gevraagd voor de situatie dat nieuwe informatie aan een volgende aanvraag ten grondslag wordt gelegd en door het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening wordt getracht de behandeling van deze herhaalde aanvraag in Nederland af te wachten. Zij vragen of het niet wenselijk zou zijn dat reeds in de voorlopige voorzieningsprocedure ten gronde kan worden beslist over de herhaalde aanvraag. Voor zover dat thans niet mogelijk is zou, zo stellen zij, het in de wet regelen van een dergelijke kortsluitingsmogelijkheid er aan kunnen bijdragen dat geen strategisch gedrag met betrekking tot informatievoorziening door de vreemdeling plaatsvindt.

Ik stel voorop dat het, zoals ik hiervoor al heb aangegeven, in de regel niet in het belang van de vreemdeling zal zijn om feiten en omstandigheden zonder goede reden later in te brengen dan mogelijk. Uit de voorgestelde wijziging van artikel 62 volgt dat het beroep van een vreemdeling wiens aanvraag is afgewezen binnen een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen aantal dagen in de situatie dat reeds eerder een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 is ingediend, niet in Nederland mag worden afgewacht. In die situatie moet dus, zoals dat thans reeds het geval is, om uitzetting te voorkomen een verzoek om een voorlopige voorziening met die strekking worden gedaan. Dergelijke verzoeken worden – zo blijkt uit de Procesregeling Vreemdelingenkamers en de bijbehorende bijlage – door de rechtbanken spoedig geagendeerd. In de praktijk wordt door de rechtbank – waar mogelijk – steeds met toepassing van artikel 8:86 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tevens onmiddellijk uitspraak gedaan in de hoofdzaak. Dergelijke zaken komen doorgaans dus tot een spoedige afronding.

2.9 Status en opvang tijdens voorlopige voorziening

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben vragen gesteld over de omstandigheid dat een asielzoeker die een eerste verzoek om een voorlopige voorziening heeft ingediend, de behandeling daarvan in Nederland mag afwachten, maar na het verstrijken van de vertrektermijn van vier weken niet langer aanspraak heeft op opvang. Deze leden willen weten waarom voor deze constructie is gekozen en waarom de opvang

niet pas wordt beëindigd op het moment dat de rechter uitspraak heeft gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening.

Ik acht de huidige situatie, waarin de beslissing op een eerste verzoek om een voorlopige voorziening in beginsel in Nederland mag worden afgewacht maar in die periode geen recht op opvang bestaat, niet langer wenselijk. Daarom wordt de vertrektermijn voor asielzoekers van wie de asielaanvraag in de procedure in het aanmeldcentrum is afgewezen in dit voorstel gesteld op vier weken. Gedurende deze vertrektermijn worden deze asielzoekers opgevangen, hetgeen ten goede kan komen aan de terugkeer omdat de vreemdeling daardoor in het zicht van de overheid blijft.

In het advies van de Raad voor de rechtspraak in het kader van de ex-ante uitvoeringstoets van deze voorstellen gaf de Raad aan dat met een vertrektermijn van vier weken na afwijzing in de algemene asielprocedure er een spoedeisend belang is voor de rechter om snel uitspraak te doen. Uit de Procesregeling Bestuursrecht 2008 van de rechtbanken (artikel 36 t/m 41) en de bijlage bij hoofdstuk 11 van deze regeling blijkt dat thans in AC-zaken binnen ongeveer drie weken na indiening van het verzoek uitspraak wordt gedaan.

Door de koppeling van de opvang aan de vertrektermijn blijft het spoedeisend belang voor de behandeling van het beroep door de rechtbank behouden. Daarop – zo antwoord ik de leden van deze fracties – baseer ik de inschatting in de nota naar aanleiding van het verslag dat de rechter in de meeste gevallen binnen vier weken uitspraak zal hebben gedaan.

In dat verband merk ik nog op dat – anders dan de leden van de fracties van GroenLinks en D66 stellen – ook de dreigende beëindiging van de verstrekkingen, in het bijzonder van de opvang, in de jurisprudentie van de Afdeling voldoende aanleiding is om aan te nemen dat sprake is van een spoedeisend belang.¹ Wel dient daarvoor duidelijk te zijn dat daadwerkelijk tot beëindiging van de opvang zal worden overgegaan. In de beide uitspraken van de Voorzitter van de Afdeling waar de leden van de fracties van GroenLinks en D66 naar hebben verwezen, was daar (nog) geen sprake van.

Het is niet wenselijk dat de opvang pas wordt beëindigd op het moment dat de voorzieningen-rechter uitspraak heeft gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening. In dat geval zou de merkwaardige situatie ontstaan, dat zolang geen uitspraak is gedaan door de voorzieningen-rechter, geen sprake is van een spoedeisend belang. Daarmee zou de beslissing over de duur van de opvang van de betrokken vreemdeling tijdens de procedure tegen de afwijzende asielbeslissing, in feite in de handen van de voorzieningenrechter komen te liggen. Dat is niet wenselijk en zou bovendien, gezien de gewenste snelle afdoening, een onjuist signaal geven.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben in dit verband voorts gewezen op de Opvangrichtlijn.² Artikel 3 van deze richtlijn maakt volgens deze leden duidelijk dat asielzoekers die hun verzoek mogen afwachten in de lidstaat, onder de richtlijn vallen. Zij vragen waar de regering deze verplichting heeft geïmplementeerd. Met het voortijdig beëindigen van de opvang kiest de regering volgens deze leden voor een schending van de opvangrichtlijn.

Ik deel de opvatting van deze leden niet. De enkele omstandigheid dat de vreemdeling, in afwachting van de uitspraak op het verzoek om een voorlopige voorziening niet wordt uitgezet, betekent niet dat de vreemdeling

¹ Zie bijvoorbeeld V.zr. ABRvS, 18 juli 2008, zaak nr. 200804897/2, LJN: BD9026.

² Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

rechtmatig verblijf heeft binnen het stelsel van de Vw 2000. De vreemdeling zonder rechtmatig verblijf valt niet onder de werking van artikel 3 van de Opvangrichtlijn. Met de voorliggende wetwijziging wordt hiermee niet anders omgegaan dan thans het geval is.

In antwoord op de vraag van deze leden hoeveel verzoeken om een voorlopige voorziening de afgelopen jaren bij afdoening in het AC zijn ingediend en hoeveel procedures onder de algemene asielprocedure worden verwacht, antwoord ik dat in het jaar 2008 ongeveer 900 asielzoekers van wie de aanvraag in de AC-procedure is afgewezen een verzoek om een voorlopige voorziening hebben ingediend. In 2009 waren dit er ongeveer 1150.

In de Ex ante uitvoeringstoets die in 2008 is uitgevoerd, is aangegeven dat naar verwachting 40% van de asielaanvragen in de algemene asielprocedure zal worden behandeld, waaronder 16% afwijzingen en 24% inwilligingen. De stelling dat de termijn waarbinnen de rechtbanken een uitspraak kunnen doen op beroepen die zijn ingediend door asielzoekers van wie de aanvraag binnen de algemene asielprocedure wordt afgewezen niet of nauwelijks langer zal worden, is – zo antwoord ik de leden van de fracties van GroenLinks en D66 op hun vraag hierover – gebaseerd op informatie van de Raad voor de rechtspraak.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 merken op dat door de regering wordt gerefereerd aan een toezegging van de Raad voor de rechtspraak dat de termijn van vier weken gehaald zal worden. Zij vernemen graag welke toezeggingen er is gedaan in dit opzicht, en waar deze kan worden gevonden. Voorts vragen zij wat de status van deze toezegging is, gelet op de onafhankelijke positie van rechters.

De Raad voor de rechtspraak heeft geen toezegging gedaan maar, zoals gezegd, aangegeven dat met een vertrektermijn van vier weken na afwijzing in de algemene asielprocedure er een spoedeisend belang is voor de rechter om snel uitspraak te doen en er dus voldoende aanleiding is om de toekomstige algemene asielzaken zoveel mogelijk op dezelfde wijze als de huidige AC-zaken te blijven behandelen.

2.10 Vertrektermijn

De leden van de VVD-fractie vragen naar de status van asielzoekers gedurende de vertrektermijn van vier weken en, eventueel, gedurende de periode waarin zij de beslissing op een voorlopige voorziening tegen de voorgenomen uitzetting in Nederland mogen afwachten. Zij vragen zich af welke keuze zal worden gemaakt indien na drie jaar bij de evaluatie van de wet blijkt dat deze vier weken-periode niet het gewenste effect heeft gehad.

Met de regeling zoals neergelegd in het wetsvoorstel wordt, zo antwoord ik deze leden, de positie die deze asielzoekers hebben in de vertrektermijn, behoudens de schorsende werking bij de eventuele instelling van beroep na de verlengde asielprocedure, gelijkgetrokken met die van asielzoekers die in de verlengde asielprocedure een afwijzende beslissing krijgen. Gedurende deze vertrektermijn is er geen sprake van rechtmatig verblijf, immers het perspectief moet gericht zijn op terugkeer, maar wel recht op opvang.

Niet alleen kan gedurende deze vertrektermijn worden gewerkt aan de terugkeer of eventuele overplaatsing naar een vrijheidsbepurende locatie (ten behoeve van terugkeer), maar ook zal binnen deze vier weken de rechter in het algemeen al uitspraak hebben kunnen doen in het geval de

vreemdeling tegen de afwijzende beslissing op zijn asielverzoek in beroep gaat. In het advies van de Raad voor de rechtspraak betreffende de wijzigingen in de asielprocedure heeft de Raad gesteld dat in de vier weken vertrektermijn voldoende spoedeisend belang kan worden gezien om dit mogelijk te maken. Uiteraard zullen de effecten van de vertrektermijn op de terugkeerpraktijk worden gemonitord en worden betrokken bij de evaluatie. Op de uitkomsten van deze evaluatie kan echter niet bij voorbaat al worden vooruitgelopen.

2.11 Uitzetting kinderen

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd waarom ik mij niet kon vinden in het verworpen amendement van de leden Spekman en Anker.¹ Zij wijzen erop dat Nederland in het recente verleden te maken heeft gehad met kinderen die uitgezet dreigden te worden, en na die inzet van Nederlandse burgers en organisaties uiteindelijk toch mochten blijven.

Het amendement beoogde het belang van het kind te waarborgen en poogde tegelijkertijd de nodige voorwaarden aan de vergunningverlening te verbinden om ongewenste effecten tegen te gaan. Ik meen echter dat het voorgestelde amendement geen goede oplossing vormde voor de benoemde problematiek.

Uitgangspunt van het beleid is dat kinderen belang hebben bij een snelle en zorgvuldige besluitvorming over hun toelating en toekomstperspectief en dat zij als zij als vreemdeling niet in aanmerking komen voor bescherming zo snel mogelijk dienen terug te keren naar hun land van herkomst. Illegaal verblijf in Nederland of elders in Europa is niet in het belang van kinderen of jongvolwassenen. Het in het vooruitzicht stellen van een vergunning bij feitelijk verblijf van 10 jaar is niet in lijn met die uitgangspunten. Hoewel het amendement, door een aantal voorwaarden aan de vergunningverlening te verbinden, beoogde om ongewenste effecten tegen te gaan, meen ik dat er een groot risico ontstaat dat ouders met de 10-jarentermijn in het vooruitzicht zich juist daarop zullen richten in plaats van op terugkeer. Dat is uiteindelijk niet in het belang van het kind. De in de amendement genoemde voorwaarden konden dat risico naar mijn oordeel onvoldoende tegengaan.

Het amendement was mijns inziens ook in een ander opzicht niet doelmatig. Het neerleggen van de strikte voorwaarden zoals voorgesteld in het amendement maakte dat onvoldoende rekening kon worden gehouden met de individuele aspecten die in dit soort zaken zo belangrijk zijn. Kijkend naar de in het amendement genoemde voorwaarden zou het kunnen voorkomen dat een gezin met minderjarige kinderen dat zeven jaar in Nederland is, voldoet aan alle genoemde voorwaarden behalve de gestelde termijn van 10 jaar. De voorgestelde regeling zou voor dat gezin aanleiding kunnen zijn om met de kinderen nog drie jaar in de illegaliteit te verblijven en vervolgens de vergunning aan te vragen. Gelet hierop zou het amendement een onjuist signaal hebben gegeven aan de vreemdelingen en bovendien niet daadwerkelijk hebben bijgedragen aan vermindering van de gevoelde problematiek.

Het bovenstaande betekent echter niet dat er geen oog zou zijn voor de individuele aspecten van de kinderen in bijzondere, schrijnende situaties. Om daaraan tegemoet te komen beschik ik over mijn discretionaire bevoegdheid. Daar ga ik prudent mee om en ik waak er juist voor om dat te laten verworden tot een standaard waar gezinnen zich op gaan richten en die ertoe zou leiden dat zij niet meewerken aan vertrek. Tegelijkertijd kan ik bij de gebruikmaking van die discretionaire bevoegdheid rekening houden met bijzondere aspecten zoals een lange verblijfsduur en de

¹ Kamerstukken II, 2009/10, 31 994, nr. 26.

andere aspecten die in het amendement worden genoemd alsook met andere individuele elementen.

Het neerleggen in de regelgeving van voorwaarden waaronder kinderen die langdurig in Nederland verblijven in aanmerking kunnen komen voor een vergunning brengt juist met zich mee dat de ruimte voor gebruikmaking van mijn discretionaire bevoegdheid in dit soort zaken wordt beperkt.

3. Juridische en internationaalrechtelijke aspecten

3.1 Rechterlijke toetsing

In antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat geen absolute garanties kunnen worden gegeven dat de uitbreiding van de ex nunc-toetsing er inderdaad toe zal leiden dat minder tweede of volgende asielaanvragen zullen worden ingediend. Het staat een vreemdeling immers vrij om tweede of volgende asielaanvragen in te dienen. Wel doet de overheid door de verruimde ex nunc toetsing, alsook door het parallel aan de asielprocedure toetsen van medische problematiek op verblijfsrechtelijke gronden, al het mogelijke om te voorkomen dat het voor een vreemdeling nog wenselijk of nodig is om vervolgaanvragen in te dienen. Ook zullen vervolgaanvragen hierdoor relatief makkelijker en sneller kunnen worden afgedaan als herhaald asielverzoek op basis van artikel 4:6 van de Awb.

Deze leden hebben erop gewezen dat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) in haar advies van 24 maart 2009 schrijft dat de ex nunc toetsing ook zou moeten gelden voor het hoger beroep, dit om te voorkomen dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de praktijk de functie zou krijgen van een hoger beroepsinstantie. In het bedoelde advies heeft de NVvR aangegeven van mening te zijn dat indien pas in hoger beroep relevante feiten en omstandigheden worden aangevoerd door de vreemdeling, het tegenwerpen van het voor de Afdeling geldende grievenstelsel niet in overeenstemming is met de actuele beoordeling die wordt beoogd met artikel 3 van het EVRM.

Ik kan dat standpunt niet delen. Zoals ik eerder heb aangegeven, verdraagt ex nunc toetsing door de Afdeling zich niet met de omstandigheid dat in het bestuursrecht in hoger beroep een oordeel wordt gegeven over de aangevallen uitspraak van de rechtbank en niet rechtstreeks over de eerder in de zaak door het bestuursorgaan genomen beslissing.¹ Dit geldt in het vreemdelingenrecht in het bijzonder, nu voor het hoger beroep in vreemdelingenzaken een grievenstelsel geldt. In dit stelsel worden door dit voorstel geen wijzigingen aangebracht.

Bij de totstandkoming van de Vw 2000 is destijds bewust gekozen voor deze functie van hoger beroep. Er is een procedure ontworpen die de Afdeling in staat stelt om grote aantallen zaken waarin het hoger beroep niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leidt en waarin geen vragen spelen die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, op een zeer snelle en doelmatige wijze af te doen zodat zij zich kan richten op zaken waarin deze vragen wel spelen.² Deze procedure wijkt op nogal wat punten af van het algemene bestuursprocesrecht en het grievenstelsel is er een belangrijk onderdeel van.

¹ Zie ABRvS 3 april 2000, AB 2000, 222 en ABRvS: 17 juli 2002, 200104169/1, www.raadvanstate.nl.

² Kamerstukken II, 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 11.

Het zou niet stroken met dit grievenstelsel indien een uitspraak van de rechtbank zou kunnen worden vernietigd of bevestigd op grond van nieuwe gegevens; gegevens waarover de rechtbank zich niet heeft kunnen uitlaten, omdat deze nog niet bekend waren. Afgezien van deze juridische

bezwaren, zou het betrekken van nieuwe gegevens in hoger beroep bij handhaving van de bestaande formatie naar verwachting tot een sterke verzwaring van de werklast en verlenging van de doorlooptijden bij de Afdeling leiden. Het is dan ook van groot belang dat in het Nederlandse systeem op dit punt geen veranderingen worden aangebracht.

Het EHRM hanteert een eigen toetsing. Het beoordeelt een voorgelegde zaak op basis van alle overgelegde stukken. Zonodig gaat het EHRM ook zelf («*proprio motu*») op zoek naar bewijsmateriaal. Het EHRM gaat daarbij ervan uit dat het een «*full and ex nunc assessment*» dient te geven van de vraag of er een beletsel is tegen de uitzetting van de vreemdeling op grond van artikel 3 van het EVRM. Het EHRM beoordeelt, als de vreemdeling nog niet is uitgezet (of uitgeleverd), de klacht steeds op grond van de feiten zoals die liggen op het moment dat de zaak door het EHRM wordt behandeld. Of de hoogste nationale instantie de zaak met inachtneming van de laatst bekende feiten heeft beoordeeld, is dan ook niet direct relevant. In dit verband merk ik nog op dat het EVRM, noch de jurisprudentie van het EHRM verplichten tot hoger beroep.

Wel zullen na inwerkingtreding van het nieuwe artikel 83 de grieven uiteraard ook betrekking kunnen hebben op de toetsing door de rechtbank van de feiten en omstandigheden bedoeld in het voorgestelde eerste lid. Zo werkt de verruiming van de *ex nunc*-toetsing door in hoger beroep.

De leden van de PvdA-fractie hebben erop gewezen dat in de memorie van toelichting ten aanzien van de uitbreiding van de *ex nunc*-toets veel gewicht wordt gehecht aan het gegeven dat sprake moet zijn van «*relevante*» feiten en omstandigheden. Die uitvoerigheid roept bij deze leden vragen op. Zij vragen zich af wat nu precies de bandbreedte is waarbinnen de uitbreiding van de *ex nunc*-toets kan plaatsvinden.

Deze leden wijzen op het voorgestelde tweede lid van artikel 83, waarin is opgenomen dat met de nieuwe gegevens slechts rekening wordt gehouden indien deze relevant kunnen zijn voor de beschikking omtrent de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 28 en 33, of omtrent de ambtshalve verlening van een vergunning als bedoeld in artikel 14, dan wel het achterwege laten van de uitzetting op grond van artikel 64.

Dit criterium is ook reeds opgenomen in het tweede lid van het huidige artikel 83. Hieraan is uitsluitend toegevoegd dat ook het achterwege laten van de uitzetting op grond van artikel 64 kan worden betrokken. Dat na de inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijziging, vaker dan in het verleden nieuwe gegevens bij de beoordeling van het beroep kunnen worden betrokken, doet er niet aan af dat deze gegevens, evenals thans, betekenis dienen te hebben voor de beoogde verblijfsvergunning. Indien dat niet het geval is, worden deze niet bij de beoordeling van het beroep betrokken. Zoals ik eerder heb opgemerkt, kan daarbij bijvoorbeeld worden gedacht aan zuiver reguliere aspecten of informatie die om andere redenen niet of nauwelijks betrekking heeft op de door de vreemdeling gestelde aanspraken. Zodra het echter gaat om gegevens die voor de beoordeling van de betreffende zaak van belang kunnen zijn, is de rechter gehouden daarmee bij de beoordeling van het beroep rekening te houden.

3.2 Geen volle toetsing van de geloofwaardigheid van het asielrelaas

De leden van de SP-fractie achten de uitbreiding van de *ex nunc*-toetsing een verbetering, maar vragen zich af waarom de regering het voorgestelde amendement van de leden Koşer Kaya en Van Velzen dat voorzag in

een zogeheten volle toetsing van de geloofwaardigheid van het asielrelaas niet heeft overgenomen.¹

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben er in dit verband voorts op gewezen dat het EHRM in zijn jurisprudentie verscheidene keren heeft aangegeven een volle toets van wezenlijk belang te vinden. Zijn vragen zich af of de regering het denkbaar en wenselijk acht dat een hoogste, internationale (overbelaste) rechter de feiten indringender toetst dan een nationale rechter. De leden van deze fracties zien ook niet in waarom de toets van de geloofwaardigheidsbeoordeling terughoudend moet zijn, nu rechters op zoveel beleidsterreinen gewend zijn om zich een oordeel aan te meten over het geloofwaardigheidsgehalte van een relaas. Van asielzoekers wordt, zo benadrukken zij, al een positieve overtuigingskracht geëist als ze één van de elementen van het verzoek (bijvoorbeeld identiteit, reisroute, nationaliteit, asielrelaas) niet met een bewijs kunnen staven. De leden van de fracties van GroenLinks en D66 achten met name de combinatie van deze toets en de marginale toets van de geloofwaardigheid riskant en in strijd met het gemeenschapsrecht, omdat het asielzoekers geen effectieve rechtsbescherming garandeert.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 wijzen er voorts op dat de commissie Scheltema heeft geconstateerd dat uit alle beroepsgroepen die werkzaam zijn op het asielterrein het signaal komt dat de jurisprudentie met betrekking tot de marginale toets tot een vermindering van de individuele rechtsbescherming van asielzoekers heeft geleid. Zij vernemen graag de reactie van de regering hierop.

Zoals eerder aangegeven, acht ik een eigenstandige beoordeling door de rechter van de geloofwaardigheid van het asielrelaas niet het juiste antwoord in de discussie over de rechterlijke toets in asielzaken. Ik heb dan ook geen aanleiding gezien om het genoemde amendement van de leden Ko^oer Kaya en Van Velzen te onderschrijven. De voorgestelde aanpassing van de asielprocedure bevat een stevig en evenwichtig pakket van maatregelen die de asielprocedure in belangrijke mate verbeteren. Daarbij wijs ik nogmaals uitdrukkelijk op:

- de introductie van de rust- en voorbereidingstermijn voorafgaand aan de procedure en de bijstand door VWN en rechtsbijstand in die periode;
- de mogelijkheid om in die periode al onderzoek te verrichten naar de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling en naar documenten ter ondersteuning van het asielverhaal;
- het zo vroeg mogelijk onderkennen van medische aspecten;
- de verlenging van de procedure in het aanmeldcentrum, waardoor er meer tijd is voor rechtsbijstand en de IND;
- de verruiming van de ex nunc-toetsing waardoor het mogelijk wordt dat de rechter in beroep rekening houdt met alle relevante omstandigheden en wijzigingen van het recht.

Voorts bestaan er – inhoudelijke – bezwaren tegen een fundamentele wijziging van de rechterlijke taak. Vreemdelingenrecht is bestuursrecht. In het bestuursrechtelijk bestel voert het bestuur de wet uit en is het de taak van de rechter de genomen besluiten op rechtmatigheid te toetsen. De verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van het relaas van de asielzoeker behoort in de eerste plaats dan ook bij de Minister van Justitie te liggen. De minister beoordeelt immers de geloofwaardigheid van het asielrelaas op basis van uitvoerige gehoren en van vergelijking van het relaas met al datgene, wat hij over de situatie in het land van herkomst weet uit ambtsberichten en andere objectieve bronnen en wat hij eerder heeft onderzocht en overwogen naar aanleiding van de gehoren van andere asielzoekers in een vergelijkbare situatie. Het over-

¹ Kamerstukken II 2009/10, 31 994, nr. 10.

zicht dat hij hierdoor heeft, stelt hem in staat die beoordeling vergelijken-derwijs en daarmee geobjectiveerd te verrichten. De rechter is, zo antwoord ik de leden van de fracties van GroenLinks en D66, in het bijzonder in het vreemdelingenrecht juist vanwege het ontbreken van dat overzicht niet in staat de geloofwaardigheid op vergelijkbare wijze te beoordelen. Er is echter alleen grond voor terughoudendheid van de rechter indien de vreemdeling niet met objectief verifieerbare bewijs van de door hem gestelde feiten komt. Is dat laatste wel het geval, dan kan de bestuursrechter dat aangebrachte bewijs wel degelijk beoordelen en de argumenten van de vreemdeling en van het bestuur met elkaar confronteren.

De rechter is daarmee geenszins van de taak ontslagen de rechtmatigheid van deze beoordeling volledig te toetsen. Of er een grond voor toelating is (de kwalificatie van de geloofwaardig bevonden feiten in het licht van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM) wordt door de rechter zonder beperking getoetst. Deze toetsing heeft betrekking op de kernvraag, namelijk of het beginsel van non-refoulement wordt nageleefd. De toetsing aan dat beginsel is op deze wijze gewaarborgd. Blijkens het bovenstaande wordt daarbij een actuele beoordeling beoogd van de vraag of er een beletsel is tegen de uitzetting van de vreemdeling.

Daarnaast zal, zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies over het initiatiefwetsvoorstel Pechtold/Van der Ham (Kamerstukken II 2007/08, 31 994, nr. 4), een volle toetsing ertoe leiden dat de rechter in eerste aanleg een geheel eigen beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas zal moeten maken. De rechter in eerste aanleg zou zich daarbij niet mogen beperken tot een toetsing van het oordeel van de minister op dit punt, maar zou dit oordeel over moeten doen, rekening houdend met afgelegde verklaringen en overgelegde bewijsmiddelen. Afgezien van de hiervoor aangehaalde staatsrechtelijke bezwaren die daartegen kunnen worden ingebracht, zal dit een aanmerkelijk groter tijdsbeslag en aanzienlijk meer personele en materiële middelen vergen dan een meer terughoudende toetsing van het besluit van de minister.

Dit betreft niet alleen de toets van de geloofwaardigheid als zodanig, maar ook het achterhalen van feiten en omstandigheden die voor de uitkomst van de toets bepalend kunnen zijn. Hierbij moet er tevens rekening mee worden gehouden dat zodanige wijziging van de rechterlijke taak zou leiden tot een toename van het aantal beroepen en de behandeldingsduur daarvan. Met de Vw 2000 is juist beoogd te komen tot een snellere en zorgvuldiger afdoening van aanvragen om verblijfsvergunningen. Om dat te blijven waarborgen zou aanzienlijke uitbreiding van de rechterlijke capaciteit vereist zijn, in eerste aanleg, maar ook bij de Afdeling.

Ik ga, zo antwoord ik de leden van de fracties van GroenLinks en D66, ervan uit dat met de voorgestelde verruiming van het huidige toetsingskader van artikel 83 van de Vw 2000, en daarmee de uitbreiding van de mogelijkheden om nieuwe feiten en omstandigheden en nieuw beleid in de beroepsprocedure mee te nemen, de bestaande toetsing door de rechtbank van de vraag of er een beletsel is tegen de uitzetting van de vreemdeling op grond van artikel 3 van het EVRM in belangrijke mate wordt versterkt en geheel voldoet aan de eisen van het EVRM.

Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van leden van de VVD-fractie reeds heb aangegeven, hanteert het EHRM een andere, eigen, toetsing die betrekking heeft op het geheel van de behandeling van de asielverzoeken door de staat die partij is bij het verdrag. Dat betekent echter niet dat het Nederlandse procedure daarmee niet zou voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het EVRM.

Het is mijn verantwoordelijkheid om het asielstelsel in Nederland, naast zorgvuldig, ook efficiënt en toekomstbestendig te houden. Ook andere belangen spelen daarbij een rol. Uiteraard dient steeds te worden voldaan aan de vereisten van het EVRM. Ik reken er, als gezegd, echter op met dit voorstel ruim binnen deze bandbreedte te blijven. Het staat een vreemdeling overigens steeds vrij een procedure in te stellen bij het EHRM. Ik ga ervan uit dat een dergelijke procedure na invoering van dit wetsvoorstel nog minder kansrijk zal zijn dan deze thans reeds – doorgaans – is.

Indien zich de in artikel 31, tweede lid, aanhef en onder f, van de Vw 2000 bedoelde omstandigheid die afbreuk doet aan de geloofwaardigheid van de verklaringen van de asielzoeker voordoet, dient het relaas ook geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van de relevante bijzonderheden te bevatten. Van het relaas moet dan een positieve overtuigingskracht uitgaan. De vrees van de leden van de fracties van GroenLinks en D66 dat de combinatie van deze toets en de marginale toets van de geloofwaardigheid riskant en in strijd met het gemeenschapsrecht zal zijn, omdat het asielzoekers geen effectieve rechtsbescherming zou garanderen, deel ik niet.

In dat verband wijs ik er in de eerste plaats op dat al in het verleden reeds uitdrukkelijk de keus is gemaakt dat het ontbreken van documenten bij de beoordeling dient te worden betrokken. De zogeheten Wet Ongedocumenteerden leidde op 1 februari 1999 tot het invoegen van een – met de huidige bepaling overeenkomende – voorganger van artikel 31, tweede lid, onderdeel f, in de tot 1 april 2001 geldende Vreemdelingenwet. Doel van deze wet was expliciet het beperken van de moeilijkheden die zich voor het bestuur voordoen bij het onderzoek naar de vraag of een aanvraag om toelating als vluchteling voor inwilliging vatbaar is. Dit vanwege het feit dat de overgrote meerderheid van de asielzoekers stelt niet te beschikken over enig reisdocument, aldus – destijds – de memorie van toelichting.¹

In de tweede plaats blijkt uit de tekst van artikel 31, tweede lid, aanhef en onder f, van de Vw 2000 en de geschiedenis van de totstandkoming van de bepaling dat het ontbreken van documenten *op zichzelf* niet tot afwijzing van de aanvraag kan leiden. De beoordeling van de vraag of de asielzoeker bescherming behoeft, moet worden gezien in het licht van het gehele feitencomplex. Het *enkele* ontbreken van documenten zal dus niet leiden tot uitzetting of terugleiding van een vluchteling, als bedoeld in artikel 33 Vluchtelingenverdrag of artikel 3 EVRM.²

Anders gezegd: indien sprake is van hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden in het relaas, zal dit – in combinatie met het ontbreken van documenten – sneller aanleiding kunnen geven voor de afwijzing van de aanvraag. Dat betekent echter niet dat in het geval dat sprake is van geloofwaardig bevonden feiten die op zichzelf tot verlening van een verblijfsvergunning aanleiding zouden kunnen geven, het ontbreken van documenten – al dan niet in combinatie met andere aspecten die de essentiële onderdelen van het asielrelaas niet raken – tot afwijzing van de aanvraag zou kunnen leiden.

De constatering in het rapport van de Commissie Evaluatie Vw 2000 (de commissie Scheltema) dat uit beroepsgroepen werkzaam op het asielterrein het signaal komt dat de jurisprudentie met betrekking tot de marginale toets tot een vermindering van de individuele rechtsbescherming van asielzoekers heeft geleid, maakt geen deel uit van het advies van de Commissie maar is opgenomen in één van de rapportages waarop dit advies is gebaseerd, het rapport «Invoering en uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 met betrekking tot asiel: een procesevaluatie»³. Voor de

¹ Kamerstukken II 1997/98, 26 088, nr. 3 en 7.

² Zie ABRvS 6 mei 2003 zaak nr. 200301721/1 n.g.

³ M.H.C. Kromhout, L.D. Kok, K. Munk en E. M.Th. Beenackers, WODC, de rapportage «procesevaluatie».

rapportages waarop het advies is gebaseerd geldt dat de auteurs verantwoordelijk zijn voor de tekst daarvan. De Commissie Evaluatie Vw 2000 draagt de verantwoordelijkheid voor het eigen advies.

Wat betreft de vaststelling van de feiten doet zich in het asielrecht de bijzondere omstandigheid voor dat daar vaak een stellige feitenvaststelling niet tot de mogelijkheden behoort, bij gebrek aan documenten ter onderbouwing van het asielrelaas en vaak ook van de nationaliteit en identiteit. Veeleer gaat het dan om een geloofwaardigheidsoordeel waarbij zowel het bestuur als de rechtspraak als uitgangspunt hanteert dat de asielzoeker op zijn woord wordt geloofd, tenzij hij afbreuk heeft gedaan aan zijn geloofwaardigheid. Het bestuur verricht deze beoordeling op basis van langdurige interviews met de asielzoeker. Het ziet – anders dan de rechter – alle zaken en beschikt daardoor over de ervaring en het overzicht om in soortgelijke gevallen de samenhang in de beoordeling en de rechtsgelijkheid te waarborgen. De rechter kan deze beoordeling toetsen en doet dat ook, maar hij kan haar niet van het bestuur overnemen.

De geloofwaardigheid van de feiten wordt primair door het bestuur beoordeeld en vervolgens door de rechter aan de hand van wet en recht, waaronder de zorgvuldigheidseisen van de Awb, getoetst. De kwalificatie van die feiten in het licht van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM wordt voorts door de rechter zonder voorbehoud getoetst. De zorgvuldigheid waarmee het geloofwaardigheidsoordeel tot stand is gekomen kan derhalve zonder terughoudendheid door de rechter worden getoetst.

Voorts is in dit verband van belang dat met dit wetsvoorstel een aantal belangrijke – hiervoor nog eens opgesomde – verbeteringen wordt aangebracht in de asielprocedure.

3.3 Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid

Naar aanleiding van vragen van leden van de VVD- en de PvdA-fractie over de haalbaarheid van de – nieuwe – Nederlandse asielprocedure als basis voor het Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid, merk ik op dat het de Nederlandse inzet is dat asielsystemen van de lidstaten zich zodanig tot elkaar verhouden dat een vreemdeling die binnen de EU internationale bescherming vraagt in alle lidstaten op eenzelfde uitkomst kan rekenen. Lidstaten behouden hierbij een zekere mate van procedurele autonomie, zolang wel wordt voldaan aan – gezamenlijk vastgestelde – procedurele waarborgen. De harmonisatie die wordt nagestreefd, hoeft niet te leiden tot exact gelijkvormige procedures, maar wel tot een stelsel waarin dezelfde procedurele waarborgen overal in de Unie geldig zijn. De Nederlandse procedure hoeft dus niet de basis voor een Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid te vormen, hoewel Nederland van mening is dat de Nederlandse procedure navolgenswaardige elementen bevat.

De verbeteringen die worden beoogd met dit wetsvoorstel passen, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie, binnen de kaders van de huidige Proceduren Kwalificatierichtlijnen. Wel zijn er belangrijke verschillen tussen de Nederlandse asielprocedure (nu en na invoering van dit wetsvoorstel) en de voorstellen tot wijziging van de genoemde richtlijnen van de Europese Commissie. We staan echter pas aan het begin van de onderhandelingen en er is dus nog alle ruimte om toe te werken naar een gedeelde visie. Daarbij zal voortdurend worden gezocht naar een balans tussen de wil tot harmonisatie en behoud van voor Nederland belangrijke elementen in de asielprocedure.

3.4 Gemeenschapsrecht

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 vragen of de regering van mening is dat asielzoekers tijdens de rust- en voorbereidingstermijn onder de reikwijdte vallen van de Opvangrichtlijn en de Procedurerichtlijn en vragen om een overzicht van de verschillen in opvang, voorzieningen en rechten die van toepassing zijn op asielzoekers in de rust- en voorbereidingstermijn; in de algemene asielprocedure en in de verlengde procedure.

Ik antwoord deze leden dat de regering zal waarborgen dat ook al tijdens de rust- en voorbereidingstermijn wordt voldaan aan alle vereisten die voortvloeien uit de Opvangrichtlijn. Beleidsmatig ben ik voornemens de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva), een ministeriële regeling waarin de opvangrichtlijn wordt geïmplementeerd, op alle opvanglocaties van het COA toe te passen, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de diverse voorzieningen. Een overzicht omtrent de voorzieningen en rechten die in de diverse opvangvormen worden aangeboden is op dit moment nog niet beschikbaar.

Voor wat betreft de Procedurerichtlijn geldt dat uit het voorstel tot wijziging van de Procedurerichtlijn, dat de Commissie op 21 oktober 2009 heeft uitgebracht,¹ blijkt dat de richtlijn beoogt ook waarborgen te bieden aan personen die nog geen asielverzoek hebben ingediend maar hiertoe wel de wens hebben uitgesproken. Zo zijn in het wijzigingsvoorstel bepalingen opgenomen die zien op de toegang tot de procedure en de mogelijkheid een asielverzoek in te dienen en op het verstrekken van informatie hierover aan de verzoeker. Hieruit blijkt dat de Procedurerichtlijn ook betrekking kan hebben op de periode voor het indienen van het asielverzoek.

Op de vraag van deze leden welk artikel van de Procedurerichtlijn een verlengde procedure toestaat, antwoord ik dat in de Procedurerichtlijn, zoals deze thans geldt, geen beslistermijn is voorgeschreven. Ik zie dan ook grond voor het oordeel dat de Procedurerichtlijn in de weg zou staan aan een verlenging. Deze verzekert veeleer een zorgvuldige afdoening van de betreffende aanvraag.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben voorts gevraagd hoe de GOC-procedure (gesloten OC-procedure) zich verhoudt tot het gemeenschapsrechtelijke proportionaliteitsbeginsel en tot artikel 18 van de procedurerichtlijn, dat lidstaten verbiedt om asielzoekers te detineren alleen omdat ze een asielverzoek hebben ingediend. Detentie vergt naar hun mening een individuele beoordeling waaruit dient te blijken dat er specifieke en zwaarwegende redenen zijn voor detentie.

De regering beroept zich, zo stellen deze leden, op artikel 12 van de Schengengrenscodes dat lidstaten verplicht tot maatregelen om illegale binnenkomst te voorkomen. Zij vragen of de regering van mening is dat onder «maatregelen» ook andere, minder ingrijpende ingrepen worden verstaan. Deze leden wijzen in dit verband voorts op de guiding principles en de minimumvoorwaarden die de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa heeft vastgesteld in resolutie 1707 (2010) over detentie van asielzoekers.

Ik antwoord de leden van deze fracties dat, indien een vreemdeling toegang tot Nederland vraagt, maar niet aan de voorwaarde die daaraan in (Europese) regelgeving zijn gesteld voldoet, hem de toegang in beginsel wordt geweigerd. De enkele omstandigheid dat hij asiel aanvraagt kan daaraan op zich zelf genomen niet afdoen. De procedure

¹ Commissiedocument: COM (2009) 554.

voor de behandeling van asielaanvragen van vreemdelingen die na aankomst op Schiphol de toegang is geweigerd is zo ingericht dat op een zo kort mogelijke termijn na de aanvraag kan worden beslist. Daarbij zal het, totdat ook voor AC-Schiphol een rust- en voorbereidingstermijn gaat gelden, niet in alle gevallen mogelijk zijn om het nader gehoor en de correcties en aanvullingen af te ronden in AC-Schiphol. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien tijdens de asielprocedure blijkt dat sprake is van relevante persoonlijke aspecten, bijvoorbeeld medische omstandigheden, die aanleiding geven tot het niet verder behandelen van de aanvraag in het AC-Schiphol. De vreemdelingen zullen in die gevallen worden doorgeleid naar de verlengde procedure.

Op grond van het bepaalde in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) is het ook mogelijk om asielzoekers aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd en aan wie de vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 van de Vw 2000 is opgelegd, vanuit de AC-procedure over te plaatsen naar de grenslogies waar de asielzoeker de verdere asielprocedure doorloopt. Dit wordt in de praktijk de Gesloten OC of GOC-procedure genoemd.

Deze procedure is nader uitgewerkt in C12/2.2.1 van de Vc 2000, waarin is geregeld dat indien de asielaanvraag niet in het AC kan worden afgewezen maar de asielzoeker zijn identiteit of nationaliteit niet aannemelijk heeft kunnen maken en nader onderzoek naar de identiteit, nationaliteit, asielrelaas of overgelegde documenten nodig is, de maatregel op grond van artikel 6 van de Vw 2000 in beginsel mag worden voortgezet indien dit onderzoek naar verwachting binnen zes weken kan zijn afgerond. Als het onderzoek niet binnen zes weken is afgerond zal steeds een belangenafweging worden gemaakt omtrent de voortzetting van de maatregel. De maatregel zal in beginsel worden opgeheven, tenzij sprake is van gedragingen of omstandigheden die in de invloedssfeer van de vreemdeling liggen en die aanleiding geven de maatregel voort te zetten.

Daarnaast is het op grond van dezelfde paragraaf in de Vc 2000 mogelijk om de bewaring op grond van artikel 6 van de Vw 2000 voort te zetten in gevallen waarin er bijvoorbeeld sprake is van misbruik van de asielprocedure, de toegang is geweigerd op openbare orde gronden, er sprake is van een Dublinclaim, er een claim is gelegd bij de aanvoerende maatschappij, of wanneer vermoedelijk artikel 1F Vluchtelingenverdrag kan worden tegengeworpen. Het gaat hier dus om gevallen waarin er een aanmerkelijk belang is om de toegangsweigering effectief in stand te houden, ofwel omdat de aanwezigheid van betrokkene in Nederland onwenselijk is, ofwel omdat het vertrek relatief eenvoudig te realiseren is.

Toepassing van de GOC-procedure betekent niet dat de betreffende vreemdeling gedetineerd wordt *omdat* een asielaanvraag is ingediend. De toepassing van de maatregel van artikel 6 van de Vw 2000 is in die gevallen immers niet gegrond op de indiening van de asielaanvraag, maar op de toegangsweigering aan de grens. De maatregel is dan ook niet strijdig met artikel 18 van de Procedurerichtlijn.

In artikel 13, vierde lid, van de Schengengrenscodex wordt bepaald dat «[i]n geval een onderdaan van een derde land de toegang wordt geweigerd, (...) de grenswachters erop toe [zien] dat die persoon het grondgebied van de betrokken lidstaat niet betreedt.» Het doel van de vrijheidsontnemende maatregel is om gevolg te geven aan deze verplichting. Voorkomen dient te worden dat de vreemdeling feitelijk toegang krijgt tot Nederland en daarmee tot het Schengengebied. In de betreffende gevallen zal dit doel niet snel met andere maatregelen dan de vrijheidsontneming kunnen worden verwezenlijkt. Omdat een andere maatregel met hetzelfde effect veelal niet mogelijk zal zijn, kan de maatregel niet als

disproportioneel worden aangemerkt. Daarnaast draagt ook de in beginsel beperkte duur van de maatregel bij aan de proportionaliteit.

De tweede zin van artikel 13, eerste lid, van de Schengengrenscodex, die bepaalt dat de toegangswijziging de toepassing van de bijzondere bepalingen inzake asielrecht en internationale bescherming of inzake afgifte van een visum voor een verblijf van langere duur onverlet laat, bedoelt te borgen dat de regeling rond de grensbewaking en de toegang niet interfereert met het refoulementsverbod en de vreemdeling in staat moet zijn een asielaanvraag in te dienen. Omdat in Nederland ook bij asielverzoeken aan de grens een zorgvuldige asielprocedure geldt, voldoet Nederland aan het hier gestelde. Daarbij is tevens het gestelde in artikel 5, derde lid, van de Vw 2000 van belang waarin is bepaald dat een asielzoeker, indien een asielaanvraag is ingediend, Nederland niet onmiddellijk na de toegangswijziging dient te verlaten.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben expliciet gewezen op de aanbevelingen neergelegd in Resolutie 1707 (2010). Deze aanbeveling («The detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe») van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa en de in samenhang daarmee te lezen Aanbeveling 1900 (2010), richten zich niet specifiek tot Nederland maar tot alle lidstaten van de Raad van Europa. In een breder verband zijn ook van belang de minimumnormen voor de detentie van vreemdelingen die reeds zijn vastgelegd in de terugkeerrichtlijn 2008/115 van de Europese Unie.

Dat sprake is van een sterke toename van het detineren van illegale migranten is een beeld dat ik voor de Nederlandse situatie niet herken. Het aantal gevallen waarin het noodzakelijke was om vreemdelingenbewaring toe te passen, is de afgelopen jaren afgenomen. Het beeld dat van centra voor grensdetentie wordt geschetst, past naar onze mening evenmin op de Nederlandse situatie. Ik meen dan ook dat de aanbevelingen geen aanleiding vormen om de reeds bestaande waarborgen in het Nederlandse stelsel onvoldoende te achten.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben met betrekking tot de implementatie van artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn¹ in artikel 29, onderdeel b, van de Vw 2000 zoals deze in het wetsvoorstel is verwerkt, voorts de vraag gesteld waarom is gekozen voor «foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen», terwijl artikel 15c lid 1 (b) van de Kwalificatierichtlijn spreekt van foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

Dat gebruik wordt gemaakt van meervoud heeft geen implicaties voor de toepassing. Hiermee is aangesloten bij de huidige formulering van artikel 29, eerste lid, onderdeel b, van de Vw 2000, welke is ingegeven door – onder meer – artikel 3 van het EVRM en artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. In laatstgenoemde bepalingen is sprake van «foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen» en wordt dus eveneens meervoud gebezigd. Hoewel in de jurisprudentie van het EHRM wordt aangenomen dat sprake moet zijn van een «minimum level of severity»,² zijn er geen voorbeelden bekend waaruit zou moeten worden geconcludeerd dat sprake zou moeten zijn meerdere incidenten.

De leden van deze fracties wijzen er voorts op dat in de voorgestelde wijziging van artikel 29, onderdeel b, een belangrijk onderdeel uit artikel 2e van de Kwalificatierichtlijn is weggelaten, namelijk dat een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, iemand is die niet voor vluchtelingenstatus in aanmerking komt.

¹ Richtlijn nr. 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft (Pb EU L 304).

² EHRM, NA tegen Verenigd Koninkrijk, 25 904/07, 17 juli 2008, JV 2008/329, § 110.

Ik ben echter van mening dat het niet nodig is om dit expliciet in de wet te benoemen. Uit de jurisprudentie van de Afdeling vloeit voort dat, indien het tot een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag komt de vergunning op de eerste grond die zich voordoet, verleend dient te worden. Daartoe dient eerst onderzocht te worden of de asielzoeker moet worden aangemerkt als vluchteling in de zin van het Verdrag dan wel gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting het in artikel 29, eerste lid, onderdeel b omschreven risico loopt. Als geen van beide het geval is, wordt achtereenvolgens onderzocht of hij vanwege een van de andere gronden van artikel 29 Vw 2000 in het bezit van een verblijfsvergunning kan worden gesteld. Ter motivering van deze zogeheten verplichte toetsingsvolgorde heeft de Afdeling uitdrukkelijk gewezen op de verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM.¹

3.5 Genderrichtlijnen

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van de SP, GroenLinks en D66 of de IND-ambtenaren op de hoogte van, en voldoende getraind zijn in de genderrichtlijnen en of deze aansluiten op de UNHCR-richtlijnen, merk ik op dat in het opleidingstraject van hoor- en beslismedewerkers van de IND, in lijn met de UNHCR-richtlijnen, veel aandacht wordt besteed aan gender gerelateerde aspecten.

Zo maakt bijvoorbeeld een driedaagse training «horen en beslissen met betrekking tot mensen met een trauma» onderdeel uit van de opleiding van IND medewerkers. Ook worden regelmatig bijeenkomsten voor medewerkers gehouden waarop aandacht wordt besteed aan gender gerelateerde onderwerpen. Zo heeft er in oktober 2009 een door de IND georganiseerd seminar «Vrouwenbesnijdenis» plaatsgevonden, waar experts en sprekers van verschillende organisaties aanwezig waren. In 2010 zal er onder andere een «Masterclass Interviewtechnieken» betreffende ethische aspecten bij het doorvragen bij onderwerpen als verkrachting, oorlogservaringen en homosexualiteit plaatsvinden, alsmede een symposium «Genderzaken» waarin onderwerpen als vrouwenverkrachting, vrouwenhandel en vrouwenbesnijdenis aan bod zullen komen.

Daarnaast wordt, zo antwoord ik de leden van de fracties van GroenLinks en D66 op hun vraag over dit onderwerp, in het opleidingstraject veel aandacht besteed aan interculturele communicatie omdat dat een wezenlijk onderdeel uitmaakt van het werk van de IND medewerkers in het primaire proces. Een opleidingsmodule «Interculturele communicatie» maakt dan ook onderdeel uit van het cursusaanbod voor de IND medewerkers.

4. Uitvoerbaarheid

4.1 Belasting rechterlijke macht

Anders dan de leden van de fracties van GroenLinks en D66 veronderstellen, verwacht ik geen grote toename van de procedures of grotere belasting van de rechterlijke macht ten gevolge van de uitbreiding van de mogelijkheid om asielzaken in het aanmeldcentrum af te doen.

De verwachting op basis van de ex ante uitvoeringstoets voor de verbeterde asielprocedure is dat in de toekomst 60% van de asielverzoeken wordt afgedaan in de verlengde procedure. Na afwijzing van een verzoek in de verlengde procedure geldt er schorsende werking bij beroep. Hierin verandert niets, en er is dus geen sprake van afschaffing van schorsende werking zoals de leden van de fracties van GroenLinks en D66 in hun vragen lijken te suggereren.

¹ ABRvS 3 december 2001, zaak nr. 200105129/1, JV 2002/13.

Op basis van de ex ante uitvoeringstoets is de prognose dat 16% van de zaken in de toekomst in de algemene asielprocedure wordt afgewezen (24% inwillingen). Na afwijzing volgt een vier weken vertrektermijn, waarbinnen in de meeste gevallen de rechter al uitspraak zal hebben gedaan op een eventueel ingesteld beroep. Dit is ook een verbetering van de huidige situatie waarin er een «nul dagen»- vertrektermijn geldt. Anders dan de vraag suggereert gaat het dus om een geringe verschuiving van zaken die voorheen in de lange («OC») procedure werden afgedaan en in de toekomst in de snelle algemene procedure worden afgedaan.

De reden dat er gekozen is voor een vertrektermijn in plaats van schorsende werking is omdat dit enerzijds maakt dat er spoedeisend belang is en er dus snel een rechterlijke uitspraak zal zijn. Anderzijds is een belangrijk effect dat er concreet gewerkt kan worden aan de voorbereidingen voor terugkeer die in beginsel in de vertrektermijn moet volgen. De vreemdeling is ook gebaat bij snelle duidelijkheid over zijn toekomst, en dat wordt optimaal bereikt in dit stelsel.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie wijzen verder op het opinieartikel van Julien Luscuere, advocaat in Rotterdam, in NRC Handelsblad van 1 februari 2010. In het artikel wordt vermeld dat, vanwege overbelasting, de doorlooptijden bij de rechtbanken langer dan tien maanden zijn. Het komt de leden van de genoemde fracties voor dat de beoogde wijziging van artikel 83 Vw 2000, waarbij het toetsingskader voor de rechter wordt verruimd, een werkbelasting voor de rechtbanken met zich brengt, waardoor de doorlooptijden naar verwachting verder oplopen.

Volgens onze gegevens is de doorlooptijd van de rechtbanken in asielzaken in de periode januari tot en met november 2009 gemiddeld 31 weken. Over het terugbrengen van deze doorlooptijden wordt overleg gevoerd. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat de beoogde wijziging van artikel 83 van de Vw 2000 eveneens gevolgen voor de doorlooptijden zal hebben, zijn, zoals eerder is toegelicht, zoveel mogelijk waarborgen opgenomen om onnodige vertraging in de beroepsprocedure te voorkomen. De rechtbank zal, net als nu, geen rekening met de nieuwe informatie houden als de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. Bedacht dient steeds te worden dat, ondanks dat de uitbreiding van de ex nunc-toetsing kan leiden tot een verlenging van de procedure in beroep, hiermee herhaalde aanvragen, die het totale verblijf van de betrokkene in Nederland aanzienlijk verlengen, zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.

4.2 Kwaliteit en bereikbaarheid rechtshulp

De leden van de fracties van de VVD, de SP, GroenLinks en D66 hebben twijfel uitgesproken over de vraag of het praktisch haalbaar en wenselijk is om de asielzoeker tijdens de rust- en voorbereidingstermijn zelfstandig te laten reizen naar de advocaat die hem zal bijstaan.

Ik merk in dit verband op dat de beslissing om de asielzoeker tijdens de rust- en voorbereidingstermijn de mogelijkheid te bieden naar zijn advocaat te laten reizen vooral is ingegeven door de wens om de continuïteit van de rechtsbijstand zo veel mogelijk te borgen. Er is op verschillende momenten voorafgaand en in de algemene asielprocedure voorzien in rechtsbijstand: tijdens de rust en voorbereidingstermijn, op dag 2 van de algemene asielprocedure (nabespreking eerste gehoor en voorbereiding nader gehoor), op dag 4 (correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor) en op dag 6 (opstellen zienswijze). Zelfs al wordt op één

van deze momenten teruggevallen op een spreekuurvoorziening, dan nog is het zeer lastig voor een asieladvocaat om op alle andere momenten in persoon naar het aanmeldcentrum te komen. De – veelal gemengde – praktijkvoering van een advocaat verzet zich hiertegen.

Daarom is gezocht naar een moment waarop het mogelijk is voor de asielzoeker om naar de advocaat toe te gaan. De rust- en voorbereidings-termijnen van de algemene asielprocedure gelden, en het juist aan de voorkant van de procedure voor de asielzoeker van belang is om in rust en vertrouwen met een advocaat te kunnen spreken. Het model waarbij de asielzoeker één keer naar de advocaat reist, de advocaat (minimaal) twee keer naar de asielzoeker en er mogelijk nog gebruik kan worden gemaakt van een spreekuurvoorziening op het aanmeldcentrum, maakt het optimaal mogelijk om de asielzoeker door één en dezelfde advocaat te laten bijstaan. Daarbij zal het de vertrouwensband tussen asieladvocaat en asielzoeker ten goede komen als juist de voorbereiding op de asielprocedure ten kantore van een advocaat gebeurt. De zichtbare onafhankelijkheid van de advocaat wordt hiermee immers geïllustreerd.

Overigens is er geen sprake van een verplichting. Indien de advocaat dit wenst kan hij ook naar de asielzoeker toe komen gedurende de rust- en voorbereidingstermijn. Dit besluit is genomen in nauwe samenspraak met de asieladvocatuur. Ik ben met hen van mening dat het niet onrealistisch is te verwachten dat een asielzoeker die zelfstandig Nederland en het aanmeldcentrum heeft weten te vinden, ook in staat is, daarbij geholpen door een routebeschrijving, het kantoor van een advocaat te vinden. Financiële overwegingen hebben, anders dan de leden van de VVD-fractie lijken te veronderstellen, hierbij geen rol gespeeld. Artikel 8, aanhef en onder m, is na het debat over het wetsvoorstel met de Tweede Kamer, aan het wetsvoorstel toegevoegd om recht te doen aan de status van asielzoekers gedurende de rust- en voorbereidingstermijn, die wezenlijk anders is dan de situatie in de huidige tijdelijke noodvoorziening (TNV). Het kunnen reizen naar een advocaat was hierbij een argument maar niet doorslaggevend.

Maatwerkoplossingen worden uiteraard ingezet als een asielzoeker om wat voor reden dan ook niet zelf naar een advocatenkantoor kan reizen. Het borgen van continuïteit kan dan wel moeilijker worden, omdat de advocaat dan in zeer korte tijd een aantal maal naar het aanmeldcentrum moet reizen hetgeen zich slecht verhoudt met het voeren van een – veelal gemengde – advocatenpraktijk.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van GroenLinks en D66 op welke wijze advocaten betrokken zijn bij de uitwerking van de plannen voor de nieuwe asielprocedure, merk ik op dat met dit voorstel het advies wordt overgenomen van een projectgroep waaraan advocaten, een wetenschapper en ketenpartners hebben deelgenomen en waarin ook de punttoedeling van de rechtsbijstand is bekeken. Asieladvocaten participeren ook in de diverse voor hen relevante projecten van het PIVA, alsook in de stuurgroep van dit programma.

De leden van de SP-fractie die in dit verband aandacht hebben gevraagd voor vrouwen met geweldservaringen, wijs ik erop dat het nu al staande praktijk is dat de asielverzoeken van echtgenoten gescheiden worden behandeld. Hierop wordt niet alleen gewezen door de advocaat, maar ook door de IND en in de voorlichting die zal worden gegeven door Vluchtelingenwerk Nederland. Het al of niet reizen van de asielzoeker naar de advocaat doet hier niets aan af. Juist de asieladvocatuur is overigens van mening dat een eerste gesprek buiten de IND/COA-setting, op kantoor van

de advocaat, kan bijdragen aan een vertrouwensband die in het bijzonder kwetsbare asielzoekers ten goede kan komen.

Anders dan de leden van de fracties van GroenLinks en D66 suggereren, heb ik op dit moment geen aanwijzingen dat de – in de woorden van de leden van deze fracties – selectie van asieladvocaten met de invoering van de nieuwe procedure in die zin zal wijzigen dat daarmee het recht op vrije advocatenkeuze in het gedrang zou komen of aangenomen zou moeten worden dat er niet voldoende asieladvocaten overblijven. Het gegeven dat sommige advocaten in deeltijd werken, noch de omstandigheid dat sommige advocaten om principiële redenen niet in de – in hun ogen – versnelde procedure willen werken, kunnen naar mijn idee tot die conclusie leiden. Deze omstandigheden gelden overigens ook nu al.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vragen verder om een algemene reactie op het hierboven reeds vermelde opinieartikel van Julien Luscuere, advocaat in Rotterdam, in NRC Handelsblad van 1 februari 2010 en vragen in hoeverre het onderhavige wetsvoorstel een remedie kan zijn alsmede welke andere maatregelen worden genomen.

Het artikel schetst een dermate negatief beeld, dat ik daar belangrijke positieve ontwikkelingen tegenover wil stellen. Ook de Raad voor Rechtsbijstand, de Nederlandse orde van advocaten (de Orde) en de Specialistenvereniging Migratierecht Advocatuur (SVMA) herkennen het beeld niet. Juist de laatste jaren is er veel aandacht voor de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur. De SVMA is vorig jaar opgericht met het oogmerk de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur te bevorderen. De Raad voor Rechtsbijstand is zich zeer bewust van het belang de kwaliteit van de vreemdelingenadvocatuur te bewaken. Vorig jaar heeft de Raad een *Best Practice Guide* opgesteld en spreekuren door het Juridisch Loket ingevoerd in de Penitentiaire Inrichtingen. De inschrijvingsvoorwaarden zijn al wat aangescherpt en zullen nog verder worden aangescherpt. Het in het artikel genoemde onderzoek is overigens in opdracht van de Raad uitgevoerd. De Raad doet in samenwerking met de dekens ook zelf onderzoek. Verder zal door de Raad een landelijke klachtenmogelijkheid worden ingesteld.

Aan de bewaking van de kwaliteit van de rechtshulp aan vreemdelingen kunnen ook andere partijen bijdragen. De Raad heeft met de Orde afgesproken dat zij signalen over disfunctionerende advocaten zullen melden bij de betrokken dekens. Ook aan de rechtspraak wordt gevraagd signalen hierover af te geven. Met de inwerkingtreding per 1 juli 2009 van de Wet tot wijziging van de Advocatenwet en de Wet op het notarisambt in verband met het verruimen van de mogelijkheden tot het spoedshalve tuchtrechtelijk optreden tegen advocaten en notarissen (Wet van 25 mei 2009, Stb. 222) kan een advocaat als daar aanleiding voor is via een spoedprocedure worden geschorst van het tableau.

Overigens zullen de voorstellen op het gebied van rechtsbijstand die voortvloeien uit het onderhavige wetsvoorstel, zoals de mogelijkheid voor de asielzoeker om naar zijn advocaat te reizen en een verruiming van de tijd beschikbaar voor rechtsbijstand in de algemene asielprocedure, naar verwachting een positief effect hebben op de kwaliteit van rechtshulpverlening aan asielzoekers.

4.3 Invoering

Ik antwoord de leden van de PvdA-fractie op hun vraag hoe de invoering van de gewijzigde asielprocedure zal worden gevolgd, dat de effecten van de verbeterde asielprocedure primair zullen worden gevolgd op basis van

de huidige meetinstrumenten, waarover wordt gerapporteerd in de Rapportage Vreemdelingenketen.

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben voorts gevraagd of het invoeren van de nieuwe asielprocedure technisch uitvoerbaar is op de gewenste invoeringsdatum van 1 juli 2010.

Door middel van de inrichting van het PIVA wordt, zo antwoord ik deze leden, beoogd de implementatie van de verbeterde asielprocedure zorgvuldig voor te bereiden en de invoering soepel te laten verlopen. In de aan dit Programma verbonden Stuurgroep zijn de belangrijkste ketenpartners vertegenwoordigd. Bovendien nemen deze ketenpartners deel aan de verschillende projecten, die onder de vlag van het programma worden uitgevoerd. Deze werkwijze moet borgen dat alle ketenpartners in juli 2010 klaar zijn om de verbeterde asielprocedure uit te kunnen voeren. Naar de huidige stand van zaken ga ik ervan uit dat de verbeterde asielprocedure dan ook daadwerkelijk van start kan gaan.

5. Artikelsgewijs

5.1 Definities begrippen in artikel 83 Vw 2000

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd naar de beperking die de rechtbank kan toepassen bij het geven van gelegenheid aan de indiener om nieuwe feiten of omstandigheden alsnog aannemelijk te maken.

Deze leden doelen op het voorgestelde vierde lid van artikel 83, waarin wordt geregeld dat de rechtbank, indien de indiener van het beroepschrift zich beroept op feiten of omstandigheden die na het bestreden besluit zijn aangevoerd maar deze niet aanstonds aannemelijk maakt, hem zo nodig in de gelegenheid stelt deze feiten of omstandigheden binnen een door de rechtbank te bepalen termijn alsnog aannemelijk te maken, tenzij de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.

Zoals ik eerder in deze memorie heb aangegeven, zijn over de lengte van de termijn waarbinnen feiten en omstandigheden alsnog aannemelijk kunnen worden gemaakt geen algemene uitspraken te doen. Deze zal afhangen van de tijd waarbinnen, naar het oordeel van de rechter, een vreemdeling een feit of omstandigheid waarop een vreemdeling zich wel heeft beroepen, maar die hij nog niet aanstonds aannemelijk heeft gemaakt, alsnog aannemelijk zal kunnen maken. Een redelijke termijn zal afhangen van de aard en de te verwachten relevantie van het betreffende feit of de betreffende omstandigheid.

De leden van de CDA-fractie signaleren terecht dat naar mate de aannemelijk te maken feiten of omstandigheden van meer gewicht zullen zijn in het kader van de beoordeling van het beroep, de rechtbank de indiener een langere termijn in de gelegenheid zal kunnen stellen om die feiten of omstandigheden alsnog aannemelijk te maken, dan wanneer dat gewicht door de rechter van geringer gewicht wordt geschat. Ook de inschatting van de termijn waarbinnen feiten aannemelijk *kunnen* worden gemaakt, is echter – los van het gestelde gewicht ervan – van belang. Het gaat immers om nog niet aannemelijk gemaakte feiten, en gelet op de formulering van het vierde lid blijft steeds gelden dat de goede procesorde zich niet tegen de verlening van de termijn mag verzetten en de afdoening van de zaak niet ontoelaatbaar mag worden vertraagd.

Deze leden achten het denkbaar dat geen enkele termijn wordt gegeven in de situatie dat de gestelde feiten of omstandigheden zich al op het eerste gezicht niet aannemelijk laten maken. In dat geval zal doorgaans echter geen sprake zijn van gegevens die relevant kunnen zijn voor de beschikking omtrent een verblijfsvergunning. Reeds gelet op de formulering van het voorgestelde tweede lid, zal in dat geval naar verwachting van het stellen van een termijn geen sprake zijn.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gevraagd naar de zelfstandige betekenis van het begrip «goede procesorde» naast de «ontoelaatbare vertraging», zoals gebezigd in het voorgestelde artikel 83. Zij vragen zich af of de betekenis van deze begrippen voldoende uitgekristalliseerd is.

Ik wijs deze leden erop dat beide begrippen ook in de huidige formulering van artikel 83 voorkomen. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Vw 2000 is destijds hierover opgemerkt dat niet geheel kan worden overzien in welke gevallen de nieuwe feiten en omstandigheden op een zodanig tijdstip worden ingebracht dat de goede procesorde daarmee niet wordt geschaad of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd. Het is daarom ook wenselijk om het aan de rechter over te laten om in het concrete geval te beoordelen of de nieuwe feiten en omstandigheden nog kunnen worden meegenomen. Of dit mogelijk is, zal verschillen naar gelang van de aard van de nieuwe feiten of omstandigheden. Als bijvoorbeeld een nieuw feit zo laat in de procedure is ingebracht dat de wederpartij daarop tijdens de zitting redelijkerwijs niet meer kan reageren, dan kan de rechter oordelen dat het nieuwe feit niet wordt meegenomen in zijn uitspraak.¹

In veel gevallen zal het te laat inbrengen van feiten en omstandigheden zowel relevant kunnen zijn voor de goede procesorde als tot een ontoelaatbare vertraging kunnen leiden. De goede procesorde ziet voornamelijk op de gang van zaken tijdens de procedure bij de rechtbank, bijvoorbeeld op de vraag of de wederpartij tijdens de zitting redelijkerwijs zal kunnen reageren. Ook als de goede procesorde niet in geding is, zal het meenemen van een gegevens echter tot een ontoelaatbare vertraging kunnen leiden. Deze begrippen zijn dus niet volledig uitwisselbaar.

De Afdeling gaat in haar jurisprudentie ervan uit dat de rechtbanken bij de toepassing van beide begrippen beoordelingsvrijheid toekomt.² Indien daadwerkelijk sprake is van nieuwe feiten die in verband met de goede procesorde of een ontoelaatbare vertraging van de procedure niet meer kunnen worden meegenomen, zal de vreemdeling deze ten grondslag kunnen leggen aan een herhaalde aanvraag.³ Ik vertrouw erop dat de rechter in de individuele zaak goed in staat zal zijn om te beoordelen of het meenemen van de nieuwe gegevens aangewezen is. De ervaringen met de toepassing van het huidige artikel 83 geven voldoende aanleiding voor dat vertrouwen.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat het oordeel, dat de rechter moet geven op grond van het voorgestelde vierde lid, of het voorgestelde sub c van het zevende lid – op grond van welke bepaling de hoofdregel dat de rechtbank de minister of de vreemdeling in de gelegenheid stelt om schriftelijk te reageren op door de wederpartij ingebrachte gegevens niet van toepassing is indien de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd – een zekere appreciatie inhoudt van het beroep zelf. Zij vragen zich af of het niet wenselijk is dat, ter vermijding van een impliciete argumentatieve fuik, de rechter terughoudend zal zijn in het oordeel, dat alsnog aannemelijk maken van nieuwe feiten of omstandigheden in strijd is met de goede procesorde of tot een ontoelaatbare vertraging leidt?

¹ Kamerstukken II, 1998/99, 26 732, nr. 3, p. 78.

² Zie bijvoorbeeld ABRvS, 23 oktober 2002, zaak nr. 200204862/1, JV 2002/446 en ABRvS, 8 november 2002, zaak nr. 200205590/1, JV 2003/38.

³ Zie ook ABRvS, 12 mei 2003, zaak nr. 200300740/1, JV 2003/289.

De inschatting die de rechtbank zal moeten maken zal, zoals ik eerder in deze memorie heb aangegeven, vooral zien op de vraag of de procedure bij de rechtbank op ordentelijke wijze kan worden afgerond. Ik ga er dan ook niet van uit dat daarbij op dusdanige wijze zal worden vooruitgelopen op de behandeling van het beroep, dat de rechter terughoudendheid zou moeten betrachten.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin