

Vergaderjaar 2014–2015

34 088

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180)

E

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 juli 2015

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de aanvullende vragen van de leden van de SP-fractie en GroenLinks-fractie en zal deze vragen per fractie beantwoorden.

Reactie op de vragen van de SP-fractie

Ex-nunc toetsing

De leden van de SP-fractie vragen om een reactie op hun stelling dat de rechter ten minste de feitenvaststelling door de IND vol moet toetsen op basis van de beroepsgronden die door de asielzoeker zijn aangedragen in het licht van de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Samba Diouf* (C69–10), in het bijzonder rechtsoverwegingen 56 en 57.

Het arrest van het Hof van Justitie van de EU in de zaak *Samba Diouf*, waar de leden van de SP-fractie naar verwijzen, dateert van 2011 en het huidige Nederlandse recht wordt in overeenstemming geacht met dit arrest. Een grondige toets van de redenen op grond waarvan het asielverzoek is afgewezen is daarbinnen zonder meer mogelijk. De betreffende zaak had betrekking op toepassing van een versnelde procedé. De rechtsvraag was of een dergelijke versnelde procedure te verenigen was met het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Het Hof concludeert kort gezegd dat het Unierecht zich niet verzet tegen een versnelde procedure mits de beslissing om een verzoek in deze versnelde procedure te behandelen aan een doeltreffende rechterlijke toetsing kan worden onderworpen in het kader van het beroep tegen het uiteindelijke besluit. Het arrest heeft daarom weinig betekenis voor de invulling van het volledig en ex nunc onderzoek.

Grensdetentie

De leden van SP-fractie vragen of de Staatssecretaris voornemens is het uitgangspunt dat bij asielzoekers uit Syrië of 15c-gebieden na het eerste gehoor kan worden gezien of de grensdetentie kan worden opgeheven, ook in de Vc 2000 vast te leggen. Voorts hebben zij enkele vragen over de bekorting van de rust- en voorbereidingstermijn (rvt).

Vooropgesteld zij dat de grensprocedure en de daaraan gekoppelde grensdetentie niet langer mogen duren dan strikt noodzakelijk is. Zodra in voldoende mate duidelijk is dat de afdoeningsgronden die getoetst worden in de grensprocedure niet aan de orde zijn, zullen de grensprocedure en daarmee de grensdetentie worden beëindigd. In de regel zal hiervoor een onderzoek naar de reisroute en de asielmotieven noodzakelijk zijn. In vrij veel gevallen, waaronder de gevallen die de leden van de SP-fractie noemen, zal dit al mogelijk zijn na het eerste gehoor. De uitkomst van de asielprocedure hangt in deze gevallen in hoge mate af van de identiteitsvaststelling. Zodra de identiteit in voldoende mate vaststaat en er geen reden is identiteitsfraude te veronderstellen, is er – behoudens contra-indicaties – geen aanleiding om de grensprocedure voort te zetten. Ik ben voornemens dit uitgangspunt ook neer te leggen in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000).

In het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) wordt expliciet de mogelijkheid opgenomen om op verzoek van de vreemdeling in de grensprocedure een kortere rvt dan zes dagen te hanteren. Dit zal altijd in overleg met de vreemdeling zelf gebeuren, en na het gesprek dat de vreemdeling heeft met VluchtelingenWerk Nederland (VWN) en zijn advocaat. De IND heeft een inspanningsverplichting om overeenkomstig het verzoek van de vreemdeling te handelen. Dit uitgangspunt zal eveneens in de Vc 2000 worden uitgewerkt.

De leden van de SP-fractie kunnen niet inzien waarom bij evidente gevallen zoals Syriërs/Syrische Palestijnen met een geldig reisdocument niet in het kader van de door de Opvangrichtlijn voorgeschreven belangenafweging op voorhand zou kunnen worden geoordeeld dat grensdetentie niet aan de orde is, en vragen een reactie van de Staatssecretaris.

Het uitgangspunt van de grensprocedure is dat binnen deze procedure getoetst wordt of er sprake is van een van de gronden voor het niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijk verklaren of kennelijk ongegrond verklaren van de aanvraag. Momenteel zal hiervan bij vreemdelingen van wie vaststaat dat zij Syriër zijn en waarbij op voorhand geen Dublin-indicaties aanwezig zijn, doorgaans geen sprake meer zijn. Het enkel overleggen van een geldig reisdocument is hiervoor echter nog niet voldoende. De authenticiteit van het document staat in dat geval immers nog niet vast en ook is niet zeker of het betreffende document behoort aan de persoon die het document overlegt. Er kan hierbij sprake zijn van identiteitsfraude, hetgeen een reden kan zijn voor afwijzing wegens kennelijke ongegrondheid. Ook kan het zijn dat er al sprake is van 1F-indicaties, die nader onderzoek vergen. Het onderzoek naar de identiteit, nationaliteit en reisroute vindt plaats op de eerste dag van het onderzoek naar de asielaanvraag. Doorgaans zal in deze gevallen dus na de eerste dag van het onderzoek helderheid zijn over het voortzetten van de grensprocedure. Met de mogelijkheid van bekorting van de rvt zal de grensdetentie in die gevallen niet langer dan enkele dagen hoeven te duren.

Op Schiphol arriveren ook asielzoekers uit bijvoorbeeld Syrië met een geldig visum voor een ander Dublin-land. De leden van de SP-fractie vragen of deze personen in grensdetentie/grensprocedure worden gehouden of dat deze zal worden opgeheven.

Vreemdelingen uit Syrië, die een visum hebben van een andere EU-lidstaat, kunnen op grond van de Dublinverordening worden overgedragen. De grensdetentie van deze Dublinclaimanten, die kan plaatsvinden wanneer de toegang tot het Schengengebied is geweigerd, vindt plaats op basis van artikel 6a van de Vw 2000, dat rechtstreeks verwijst naar artikel 28 van de Dublinverordening. Voor grensdetentie van Dublinclaimanten is noodzakelijk dat er sprake is van een significant risico op onderduiken. De criteria hiervoor zijn nader ingevuld in artikel 5.1a en 5.1b van het Vb 2000. Grensdetentie zal dus niet in alle gevallen worden opgeheven, maar kan worden voortgezet wanneer sprake is van een significant risico op onderduiken.

Medische onderzoek/medisch steunbewijs

De leden van de SP-fractie stellen dat op het moment dat de asielzoeker onderbouwt dat hij in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op basis van het traumatabeleid en het FMMU littekens heeft vastgesteld, een medische onderzoek altijd relevant is indien de feiten nog niet door de IND zijn vastgesteld. Zij vragen of de Staatssecretaris deze mening deelt.

In een geval zoals deze leden noemen, zal steeds eerst worden gekeken of het relaas op zichzelf voldoende geloofwaardig is en aanleiding geeft tot verlening van een asielvergunning. Als de vreemdeling overtuigend heeft onderbouwd dat hij in aanmerking komt voor een asielvergunning, is een medisch onderzoek niet noodzakelijk. Er kan dan immers reeds een vergunning worden verleend zonder onderzoek naar medisch steunbewijs. Als de onderbouwing nog niet overtuigend is, maar tegelijkertijd in het advies van FMMU is opgenomen dat de aanvrager littekens heeft, dan kan dat aanleiding zijn om een medisch onderzoek aan te vragen. Een asielrelaas kan bovendien in voorkomende gevallen dusdanig ongeloofwaardig worden geacht, dat ook op grond daarvan een medisch onderzoek achterwege zou kunnen blijven. Een dergelijk onderzoek zal dan immers geen invloed hebben op de beoordeling van het verzoek. Doorslaggevend is steeds of het medisch onderzoek relevant is voor de beoordeling van het asielrelaas.

Tweede asielaanvragen

Uit de eerder gegeven toelichting ten aanzien van herhaalde aanvragen van getraumatiseerde asielzoekers leiden de leden van de SP-fractie af dat, als de asielzoeker medisch onderbouwt dat hij bepaalde traumatische gebeurtenissen niet eerder heeft kunnen vertellen, de Staatssecretaris alsnog bereid is inhoudelijk het asielrelaas te beoordelen. Is deze interpretatie juist, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie hebben daarnaast enkele vragen over de omgang met herhaalde aanvragen van vreemdelingen met traumatische ervaringen door de rechtbank in het licht van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak hieromtrent. Zij vragen of rechtbank steeds ambtshalve zal toetsen of er sprake is van nieuw gebleken feiten, ook als de IND besluit tot een inhoudelijke beoordeling over te gaan van een opvolgende aanvraag. Zij vragen voorts, indien dit het geval is, of het noodzakelijk is een wetwijziging door te voeren zodat de rechtbank de volledige heroverweging van de IND volledig kan toetsen en niet langer

gehouden is een ambtshalve nova-toets uit te voeren. Zij vragen of ik bereid ben om een wetsvoorstel van die strekking in te dienen.

Zoals de leden van de SP-fractie al aangeven, is het nimmer een verplichting voor het bestuur om een aanvraag af te doen op grond van artikel 4:6 van de Awb dan wel een opvolgende aanvraag niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond te verklaren. Er kan dus in een nieuwe procedure door het bestuur rekening worden gehouden met traumatische gebeurtenissen die al tijdens de eerdere procedure gemeld hadden kunnen worden, maar toen niet naar voren zijn gebracht.

In dat geval wordt echter van de vreemdeling wel verwacht dat concreet wordt onderbouwd waarom het hem niet toe te rekenen valt dat de betreffende elementen en bevindingen niet in de eerdere procedure zijn ingebracht. Een medische rapportage die inzicht biedt in de psychische gesteldheid van de vreemdeling tijdens de eerdere asielpcedure kan daarbij behulpzaam zijn. Ook zonder een dergelijke medische rapportage kan in sommige gevallen voldoende aanleiding bestaan om tot een inhoudelijke beoordeling over te gaan.

Wanneer de vreemdeling niet onderbouwt waarom het hem niet toe te rekenen valt, kan wel tot niet-ontvankelijkheid worden geconcludeerd of op grond van 4:6 van de Awb worden afgewezen. De ondergrens hierbij is wel dat er geen sprake mag zijn van bijzondere individuele omstandigheden waardoor er bij uitzetting strijd met artikel 3 EVRM of strijd met het refoulementverbod zou kunnen zijn. Dit is de zogenaamde «Bahaddar-clausule». De toepassing van de Bahaddar-clausule zal dus in de weg staan aan een afwijzing van een asielaanvraag op zuiver formele gronden, indien daaruit voortvloeit dat een vreemdeling in strijd met het verbod van refoulement of in strijd met artikel 3 EVRM zou worden uitgezet. De Bahaddar-clausule zal naar aanleiding van het amendement van de leden Schouw en Kuiken (Kamerstukken 34 088, nr. 16) in artikel 31, zevende lid (voor het bestuur) en artikel 83a (voor de rechtbank) van de Vw 2000 worden gecodificeerd.

De vragen van de leden van de SP-fractie over de omgang met herhaalde aanvragen door de rechtbank hebben betrekking op de zogenaamde ne bis in idem-jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak. Het ne bis in idem-beginsel is een algemeen rechtsbeginsel dat in artikel 4:6 van de Awb is gecodificeerd voor het bestuursorgaan, maar een bredere gelding heeft. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in vaste jurisprudentie steeds geoordeeld dat dit een beginsel van openbare orde is in de rechtspraak, waar de rechtbank ambtshalve rekening mee heeft te houden (ABRvS 4 april 2003, zaaknr. 200206882/1). De ratio hiervan is dat voorkomen moet worden dat via de band van een nieuw besluit en een beroep tegen het nieuwe besluit in feite een nieuw oordeel wordt uitgelokt over het oorspronkelijke besluit. De achterliggende gedachte is voorts dat louter strategisch gebruik van de mogelijkheden voor herhaalde aanvragen en herhaald beroep ontmoedigd moet worden, ook in het licht van belasting van de rechtbank en ten behoeve van ordelijke besluitvorming. Omdat dit een beginsel is van openbare orde dient de rechtbank hier, zoals gezegd, in alle gevallen rekening mee te houden, ook wanneer de IND overgaat tot een inhoudelijke beoordeling en niet tot toepassing van artikel 4:6 van de Awb, dan wel tot afwijzing wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid. Ik ga er evenwel van uit dat in de gevallen waarin de IND besluit tot een inhoudelijke beoordeling over te gaan van een opvolgende aanvraag in weerwil van het ontbreken van nieuwe elementen of bevindingen, de rechtbank veelal op dezelfde gronden zal oordelen dat aanleiding bestaat om het ne bis in

idem-kader niet te hanteren en zal overgaan tot een inhoudelijke beoordeling van de besluitvorming op de opvolgende aanvraag.

In geval van traumatische ervaringen is de vaste lijn in de Afdelingsjurisprudentie dat de vreemdeling dit in beginsel altijd, al is het maar zeer summier, moet hebben gemeld in de eerste procedure. Deze eis is evenwel niet absoluut. De Afdeling bestuursrechtspraak houdt het ook voor mogelijk dat uit een medische rapportage blijkt dat een vreemdeling ten tijde van de eerdere procedure in het geheel niet in staat was om, hoe summier ook, te verklaren over de betreffende gebeurtenis of omstandigheid (ABRvS 13 januari 2012, nr. 201000243/1 (www.raadvanstate.nl)). In dat geval kan dus, ook wanneer er in een eerste procedure geen melding is gemaakt van deze feiten en omstandigheden, een inhoudelijk oordeel van de rechtbank volgen.

Er is aldus bij de beoordeling van opvolgende aanvragen steeds sprake van een evenwicht tussen verschillende belangen. Er wordt in individuele zaken gestreefd naar een evenwicht tussen enerzijds de verplichting van de vreemdeling om mee te werken aan de feitenvaststelling, waaronder in ieder geval het melden van alle relevante feiten en omstandigheden in een zo vroeg mogelijk stadium, en anderzijds de plicht van het bestuur om, ook in een procedure naar aanleiding van een opvolgende aanvraag, rekening te houden met de oorzaken, zoals traumatische ervaringen die mogelijk geleid hebben tot het niet kunnen verklaren over bepaalde gebeurtenissen. Juist omdat het bestuur in het asielrecht voor de vaststelling van de feiten zo sterk afhankelijk is van de verklaring van betrokkene zelf en de gestelde feiten doorgaans niet op andere wijze onderbouwd kunnen worden, weegt de verplichting voor de vreemdeling om in de eerste procedure zo volledig mogelijk te verklaren, en in ieder geval, hoe summier ook, melding te maken van traumatische gebeurtenissen, in deze afweging zwaar. Op het niveau van het stelsel zijn enerzijds formele grenzen aan de omvang van het voorwerp van besluitvorming en de omvang van het geding in rechte onmisbaar voor ordelijke besluitvorming en het voorkomen van onnodige belasting van het bestuur en de rechterlijke macht. Anderzijds dient er materieel altijd gegarandeerd te worden dat een eventuele afwijzing en toekomstige uitzetting niet leiden tot schending van artikel 3 EVRM of het non-refoulementgebod. De reeds genoemde Bahaddar-clausule biedt ook hier een absolute ondergrens: in geval van bijzondere, op de individuele zaak betrekking hebbende feiten en omstandigheden kan noodzaak bestaan om formele regels niet tegen te werpen.

In de Vw 2000, noch in enige andere wet wordt invulling gegeven aan het ne bis in idem-beginsel in de rechtspraak. Ik beschouw het hierom allereerst aan de rechtspraak zelf, in het bijzonder de Afdeling bestuursrechtspraak, om deze vaste jurisprudentie te bezien in het licht van de nieuwe Procedurerichtlijn. Ik merk evenwel op dat het ne bis in idem-beginsel niet een zuiver nationaal rechtsbeginsel is, maar ook in het Europese recht bestaat. In de preambule van de nieuwe Procedure-richtlijn, met name punt 36, wordt met zoveel woorden gesteld dat lidstaten een verzoek als niet-ontvankelijk moeten kunnen afwijzen op grond van het beginsel van het gezag van gewijsde. Ik heb ook overigens geen enkele aanleiding om de Nederlandse rechtspraak op dit punt in strijd te achten met het Europese recht of om aan te nemen dat op dit punt het Nederlandse recht tot onacceptabele uitkomsten leidt. Ik zie dan ook geen aanleiding om een wetswijziging op dit punt in te dienen.

Reactie op de vragen van de GroenLinks-fractie

Ten aanzien van het ambitieniveau van Nederland en de EU met betrekking tot een verdergaande harmonisatie, vernemen de leden van de GroenLinks-fractie graag hoe de Staatssecretaris zich opstelt tegenover het idee van een uniforme asielstatus. Zij vernemen ook graag of de Commissie nog met voorstellen hieromtrent komt.

Bij brief van 26 mei jongstleden heeft het kabinet gereageerd op de mededeling van de Europese Commissie «een Europese Migratieagenda» (Kamerstukken II 2014/15, 22 112, nr. 1968). Hierin heeft het kabinet aangegeven het voornemen van de Europese Commissie om te komen tot een volledige en coherente implementatie van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te ondersteunen. Het kabinet vindt daarbij dat de lidstaten zouden moeten komen tot een inhoudelijke beleidsconvergentie, zodat een vergelijkbaar asielerzoek in elke lidstaat eenzelfde uitkomst heeft. Voor wat betreft de aangekondigde plannen om te komen tot een uniforme asielstatus, heeft het kabinet aangegeven dat het verenigen van de huidige richtlijnen en verordeningen op het terrein van asiel in één enkelvoudige asielkaderwet naar zijn mening pas overwogen kan worden op het moment dat het GEAS naar behoren functioneert met een evenredige verdeling van verantwoordelijkheid en gelijk speelveld tussen lidstaten. Dit geldt ook voor de wederzijdse erkenning van statushouders. Op dit moment is nog onduidelijk wat hiermee precies bedoeld wordt. Voordat het kabinet inhoudelijk kan reageren, is daarom een nadere duiding van de Europese Commissie gewenst. Het is nog niet bekend wanneer deze nadere duiding te verwachten is.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd om een nadere toelichting inzake het volledig en ex nunc onderzoek, in het bijzonder ten aanzien van amendement nr. 14, het onderzoek naar de geloofwaardigheid en het betrekken van nieuwe asielmotieven bij de ex nunc toetsing.

Zoals ik eerder al heb aangegeven, volgt de verplichting tot een volledig en ex nunc onderzoek door de rechter rechtstreeks uit artikel 46 van de Procedurerichtlijn en zullen de Nederlandse rechters en het Hof van Justitie van de Europese Unie hier in de toekomst mogelijk nadere invulling aan geven. Het gebrek aan invulling van dit begrip in de richtlijn zelf en het feit dat ook deze andere actoren een rol zullen spelen in de invulling van dit begrip in de toekomst, begrenzen mijn mogelijkheden om dit begrip te verhelderen. Dit is de belangrijkste overweging geweest om de tekst van artikel 46 van de Procedurerichtlijn letterlijk in het wetsvoorstel over te nemen.

In de memorie van toelichting en in de verdere behandeling van het wetsvoorstel heb ik niettemin gepoogd om de kaders van het volledig en ex nunc onderzoek te schetsen. Juist omdat de tekst weinig richting geeft, is het vrijwel onmogelijk om op basis van een louter tekstuele uitleg tot meer helderheid te komen. Hierom speelt ook een wetssystematische uitleg, waarbij de wijze waarop de Procedurerichtlijn andere verplichtingen heeft neergelegd, een belangrijke rol. Het uitgangspunt is dat er principiële en praktische redenen zijn om de rechtbanken niet te belasten met de taak van het beoordelen van het asielerzoek. De rechterlijke taak is de beoordeling van het besluit van het bestuursorgaan. Dit is naar mijn oordeel in lijn met de Procedurerichtlijn, die er zonder meer van uit lijkt te gaan dat de autoriteit die is aangewezen voor het behandelen van verzoeken om internationale bescherming als bedoeld in artikel 4 van de Procedurerichtlijn, een andere is dan de rechterlijke instantie als bedoeld in artikel 46 van de Procedurerichtlijn. Zie in dit verband ook de overwe-

gingen 43 en 50 van de preambule, waaruit blijkt dat de lidstaten verzoeken om internationale bescherming beoordelen en dat tegen die beslissing een daadwerkelijk rechtsmiddel openstaat voor een rechterlijke instantie. Met deze taakverdeling tussen bestuur en rechtspraak is reeds enige terughoudendheid gegeven. Het is niet aan de rechtbank om ten principale een oordeel te geven over het verzoek om internationale bescherming, maar om een daadwerkelijk rechtsmiddel te bieden tegen een beslissing van het bestuur inzake een verzoek om internationale bescherming. Deze terughoudendheid, die voortvloeit uit de taak van de rechter en zijn rol in ons staatsbestel, is mijns inziens minder stringent dan de huidige situatie, waarbij centraal staat dat het bestuursorgaan een zeer grote mate van vrijheid heeft in het vaststellen van de geloofwaardigheid en dat het oordeel van het bestuur over de geloofwaardigheid door de rechter zeer marginaal of terughoudend wordt getoetst. Op het punt van de geloofwaardigheid zal het bestuur voortaan steeds overtuigend en consistent moeten motiveren hoe het tot zijn oordeel is gekomen, waardoor de toetsing door de rechter minder terughoudend kan zijn. In dit licht is de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling, die hieronder nog aan de orde zal komen, ook van bijzonder belang.

Het amendement-Azmani/Kuiken met Kamerstuk 34 088, nr. 14, waarnaar deze leden vragen, heb ik ontraden omdat hiermee in de wettekst zelf een categorisch verbod voor de rechtbank zou worden opgenomen om het besluit van het bestuur als voorwerp van de toetsing te verlaten en zijn eigen oordeel over de feitelijke gronden in de plaats te stellen van dat van het bestuur. Het categorisch karakter van dit verbod acht ik in strijd met de verplichting van de richtlijn. Dit wil evenwel niet zeggen dat ik het als de normale taak van de rechtbank zie om zijn eigen oordeel over de feitelijke gronden in de plaats te stellen van dat van het bestuur, integendeel. Slechts in zeer uitzonderlijke situaties zal hier aanleiding voor zijn. De rechtbank kan immers bij gebreken in het besluit zelf of in het onderliggende dossier altijd overgaan tot vernietiging van het besluit en het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen. Deze weg zal doorgaans aangewezen zijn wanneer er sprake is van een gebrek in de besluitvorming, bijvoorbeeld het ontbreken van reflectie op wezenlijke feiten of gebreken in de motivering of in het dossier, zoals de leden van de GroenLinks-fractie als voorbeeld noemen.

Zoals gezegd, valt een zelfstandig onderzoek naar de geloofwaardigheid mijns inziens niet onder de normale taakuitoefening van de rechtbank. Er ligt immers reeds een oordeel van het bestuursorgaan over de geloofwaardigheid van het asielrelaas, waar de rechtbank op voort kan bouwen. Daarenboven vergt het zelfstandig onderzoeken van de geloofwaardigheid van het asielrelaas de nodige middelen, een hiervoor ingerichte infrastructuur en tijd. Bij de IND wordt hierbij gebruik gemaakt van de diensten van tolken, maar ook van bijvoorbeeld specialistische kennis over de situatie in het land van herkomst. Bovendien kan een vergelijking worden gemaakt met andere asielaanvragen die eerder voor inwilliging in aanmerking zijn gekomen. Een dergelijk onderzoek neemt veel tijd in beslag. De procedure bij de rechtbank is hiervoor niet ingericht en de benodigde specialistische kennis hiervoor ontbreekt. Dit geldt evenzeer voor een onderzoek naar een nieuw asielmotief. Het behoort niet tot de normale taak van de rechtbank om een oordeel te geven over zaken die buiten de reikwijdte van het initiële besluit liggen. In dit licht heb ik ook geen wijziging voorgesteld in het ex nunc onderzoek, waarmee dit, conform de bestaande jurisprudentie, geen onderzoek naar nieuwe asielmotieven zal omvatten.

Ik acht de bovengeschetste invulling van het volledig en ex nunc onderzoek niet in strijd met de verplichtingen van de Procedurerichtlijn.

Het beginsel van Unietrouw maakt bovenstaande afweging niet anders. Mijns inziens is de voorgestelde richting een getrouwe implementatie van de richtlijnverplichting.

Ten aanzien van de geloofwaardigheidsbeoordeling vragen de leden van de GroenLinks-fractie om meer duidelijkheid, in het bijzonder ten aanzien van de vraag of er sprake is van nieuw beleid of van een nieuwe wijze van motiveren. Daarnaast vragen zij of hiaten en tegenstrijdigheden bij de asielzoekers die geen documenten kunnen overleggen, nog steeds sneller worden tegengeworpen dan bij asielzoekers die wel documenten hebben kunnen overleggen.

Onder het oude beoordelingskader was het zo dat bepaalde omstandigheden (de omstandigheden uit artikel 31, tweede lid, onderdeel a tot en met f, van de Vw 2000) afbreuk deden aan de geloofwaardigheid, in die zin dat in het relaas ook geen hiaten, vaagheden, ongerijmde wendingen en tegenstrijdigheden op het niveau van de relevante bijzonderheden mochten voorkomen. De aanwezigheid van deze omstandigheden werd op voorhand vastgesteld. Van de vreemdeling werd vervolgens verwacht dat van zijn gehele relaas positieve overtuigingskracht uit zou moeten gaan.

Bij de integrale geloofwaardigheidsbeoordeling zoals die sinds 1 januari 2015 wordt toegepast, spelen dezelfde omstandigheden als onder de positieve overtuigingskrachttoets nog steeds een rol. Er wordt echter niet op voorhand positieve overtuigingskracht vereist wanneer een van de hierboven genoemde omstandigheden zich voordoet, maar er wordt aan de hand van de inhoud en het gewicht van de verschillende omstandigheden bepaald in hoeverre de omstandigheden van invloed zijn op de geloofwaardigheid. Hiermee wordt zichtbaarder welke omstandigheden in het voordeel en welke in het nadeel van de geloofwaardigheid werken. Ook wordt inzichtelijker gemotiveerd op welke onderdelen van het relaas het geconstateerde gebrek van invloed is met betrekking tot de geloofwaardigheid. Met andere woorden: het gewicht dat toekomt aan een omstandigheid die afbreuk doet aan een relevant onderdeel van het asielrelaas, alsmede met welk onderdeel van het relaas die omstandigheid verband houdt, wordt inzichtelijker gemotiveerd.

Er is hiermee geen sprake van nieuw beleid maar van een andere, meer inzichtelijke, wijze van motivering van het geloofwaardigheidsoordeel. Dit standpunt is bevestigd in uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 9 april 2015, nrs. 201501148/1/V2 en 201501445/1/V2. De Afdeling bestuursrechtspraak acht voor dit oordeel maatgevend dat de opsomming van de omstandigheden die van invloed kunnen zijn op de geloofwaardigheid van een asielrelaas, noch het relatieve gewicht dat eraan kan toekomen, afhankelijk van een asielrelaas in een concrete zaak, is veranderd. Dezelfde feiten en omstandigheden die eerder afbreuk konden doen aan de geloofwaardigheid van een asielrelaas, doen dat nog steeds. De motivering is echter meer kenbaar gemaakt.

Het toerekenbaar ontbreken van documenten kan een rol spelen in de geloofwaardigheidsbeoordeling. De IND zal echter wel goed moeten motiveren wat het gewicht is dat daaraan toekomt in de beoordeling, en op welke onderdelen van het asielrelaas het ontbreken van die documenten van invloed is. Dit is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Geconstateerde gebreken in de geloofwaardigheid, zoals hiaten en tegenstrijdigheden in het relaas, worden in die weging meegenomen, maar houden op zichzelf geen verband met het toerekenbaar ontbreken van documenten. Ook als de vreemdeling wel

documenten overlegt, zullen hiaten en tegenstrijdigheden van invloed zijn op het geloofwaardigheidsoordeel.

De leden van GroenLinks hebben enkele vragen gesteld over de bekorting van de rust- en voorbereidingstermijn (rvt) in de grensprocedure.

Het bekorten van de rvt heeft tot doel het zo kort mogelijk laten voortduren van de grensdetentie. Vooropgesteld zij dat de rvt alleen op verzoek van de vreemdeling, en na de contactmomenten van de vreemdeling met VWN en de advocaat, kan worden bekort. De rvt is ingericht om de vreemdeling de tijd te geven om uit te rusten van de reis en zich voor te bereiden op de start van de algemene asielprocedure (AA). Er vindt tijdens de rvt een aantal voorbereidende handelingen plaats. Na indiening van de asielaanvraag spreekt de vreemdeling eerst een medewerker van VWN. Vervolgens vindt een (facultatief) medisch onderzoek plaats waarbij wordt onderzocht of een vreemdeling kan worden gehoord. Daarna spreekt de vreemdeling een advocaat. Deze voorbereidingsstappen vinden allemaal plaats in de eerste drie dagen van de rvt. Het is van belang dat een vreemdeling deze stappen doorloopt, alvorens de AA aanvangt. De voorbereidingsstappen vinden derhalve altijd plaats voor aanvang van de AA, dus tijdens de rvt.

De mogelijkheden voor verkorting van de rvt zit met name in de overige rusttijd, waarvan zou kunnen worden afgezien. Dit gebeurt alleen als de vreemdeling dit zelf, in overleg met VWN of zijn advocaat, bij de IND aangeeft. De situatie dat de vreemdeling hier zelfstandig en zonder overleg met een gemachtigde of VWN over beslist, zonder de gevolgen ervan te kunnen overzien, waar de leden voor vrezen, zal zich dus niet kunnen voordoen. Voor zover de vreemdeling zijn belangen zou kunnen schaden door af te zien van de overige rustdagen, zal het aan VWN en de advocaat zijn om hierover te waken. Het belang van de verkorting van de rvt voor de vreemdeling is gelegen in de verkorting van de grensprocedure en daarmee van de grensdetentie, die hierdoor mogelijk wordt. De voorgestelde werkwijze is gebaseerd op ervaringen uit de huidige praktijk, waarbij nu al diverse verzoeken van de advocatuur en VWN komen om de rvt te verkorten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich voorts af aan welke aanwijzingen of signalen zij moeten denken voor de beslissing tot nader onderzoek naar de toepasselijkheid van artikel 1F in de grensprocedure.

Signalen die kunnen leiden tot een nader onderzoek naar de toepasselijkheid van artikel 1F kunnen van zaak tot zaak verschillen. 1F-indicaties kunnen bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een militair verleden of blijken uit de (overige) werkzaamheden van de asielzoeker. Wanneer er 1F-indicaties zijn, beziet de IND of dit aanleiding geeft tot nader onderzoek.

Deze leden vragen in dit kader voorts of de beslissing tot detentie schriftelijk wordt gemotiveerd, zodat het voor de asielzoeker kenbaar is hoe zijn belangen en omstandigheden zijn gewogen en op welke wijze het evenredigheidsbeginsel is toegepast, in het licht van het belang om een dergelijke beslissing effectief te kunnen aanvechten.

De werkwijze op dit punt is recentelijk gewijzigd ten gevolge van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 12 juni 2015, nr. 201504414/1. Ten gevolge van deze uitspraak wordt in alle gevallen in de inbewaringstellingsbeschikking schriftelijk gemotiveerd waarom het evenredigheidsbeginsel niet heeft geleid tot achterwege laten van grensdetentie. Hetgeen de vreemdeling hieromtrent aanvoert, zal ook worden meegewogen en worden opgenomen in het dossier. Het

evenredigheidsbeginsel, dat voortvloeit uit artikel 8, tweede lid van de Opvangrichtlijn, zal voor de grensdetentie worden opgenomen in het Vb 2000.

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag weten wat de stand van zaken is van het wetsvoorstel terugkeer en bewaring.

Er wordt thans gewerkt aan de verwerking van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het opstellen van het nader rapport. Ik verwacht dat het wetsvoorstel kort na het zomerreces kan worden ingediend bij de Tweede Kamer.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn blij dat de Staatssecretaris de kosten van een door de asielzoeker zelf bekostigd medisch onderzoek vergoedt als dit onderzoek aanleiding is geweest voor een inwilliging. De Staatssecretaris lijkt dit uitgangspunt bij een opvolgend verzoek echter niet onverkort te handhaven. Indien dat zo is, wat is daarvan de reden? Deze leden zijn van mening dat doorslaggevend dient te zijn dat het onderzoek aanleiding geeft tot inwilliging.

Op grond van de huidige jurisprudentie zal een in een opvolgende procedure ingebrachte medisch rapportage, die is opgesteld op verzoek van een vreemdeling, in de regel door de rechtspraak niet als nieuw gebleken feit of omstandigheid in de zin van artikel 4:6 van de Awb worden aangemerkt. Een dergelijke rapportage, zo is de gedachte, had de vreemdeling in de eerdere procedure dienen op te vragen en in te brengen. Met name in het kader van die eerste procedure zal bovendien de vraag spelen of een dergelijk medisch onderzoek relevant is voor de beoordeling en daarom door de IND dient te worden bekostigd. Over die vraag heeft eerst de IND en vervolgens de rechtbank zich in die eerste procedure reeds gebogen. Dit maakt een onderzoek naar medisch steunbewijs in een opvolgende aanvraag anders dan in een eerdere aanvraag, waarin nog geen oordeel van het bestuur en de rechtbank is geweest over de noodzaak van een onderzoek naar medisch steunbewijs voor de afdoening van de asielaanvraag.

Het vorenstaande laat onverlet dat een door de vreemdeling in een opvolgende procedure ingebrachte medische rapportage niet reeds daarom terzijde wordt geschoven en onder omstandigheden ook tot inwilliging van een dergelijke opvolgende aanvraag kan leiden. Bij de vraag of de kosten van het medisch onderzoek door de overheid dienen te worden vergoed, wordt meegewogen dat in de eerdere asielprocedure in rechte is komen vast te staan dat de vreemdeling tekort is geschoten in de op hem rustende bewijslast. Eerst in het kader van een opvolgende asielaanvraag poogt hij dat gebrek te herstellen. In dat licht acht ik het niet onredelijk om de kosten van een dergelijk medisch onderzoek in beginsel door de vreemdeling te laten dragen. De Procedurerichtlijn staat dat ook nadrukkelijk toe. Ter vergelijking wijs ik er op dat ook de kosten die een vreemdeling maakt in verband met bijvoorbeeld het opvragen van stukken uit het land van herkomst, niet voor vergoeding in aanmerking komen.

De leden van de GroenLinks-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel twee verschillende termijnen hanteert voor de afdoening van beroep door de rechtbank, en deze termijn koppelt aan de wijze van afdoening van het asielverzoek. Ook het al dan niet verlenen van schorsende werking aan het indienen van beroep hangt af van de soort beslissing op het asielverzoek, en niet langer van de vraag of de beslissing is genomen binnen de algemene asielprocedure of de verlengde asielprocedure. Dit

uitgangspunt juichen deze leden toe, maar zij vragen daarbij wel of dit onderscheid consequent wordt gemaakt.

Het uitgangspunt bij de keuze voor de wettelijke termijnen voor behandeling van het beroep is dat de termijnen voor de rechtbanken evenwichtig zijn in het licht van de termijn die het bestuursorgaan zelf neemt om tot een oordeel te komen, en realistisch zijn in het licht van de huidige praktijk. In dat licht zou het niet voor de hand liggen om voor de behandeling van een beroep tegen een afwijzing in de algemene asielpcedure zonder dat het verzoek niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond wordt verklaard een termijn van 23 weken te kiezen. Het bestuursorgaan komt immers in de algemene asielpcedure in de praktijk binnen twee weken tot een besluit. Het langer laten voortduren van de termijn in beroep is mijns inziens niet in het belang van de vreemdeling en niet in het algemeen belang, zoals ik ook in de memorie van toelichting (Kamerstukken 34 088, nr. 3, p. 24) heb toegelicht.

De termijn van vier weken voor de behandeling in beroep na een niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond verzoek in de verlengde asielpcedure hangt samen met het onthouden van schorsende werking aan beroep in deze gevallen, waardoor na vier weken de opvangvoorzieningen worden beëindigd. Hiermee speelt in deze specifieke situatie een spoedeisend belang voor de vreemdeling om op korte termijn een rechterlijke beslissing te hebben.

Tot slot merk ik op dat er een verschrijving is geweest bij het opstellen van de memorie van antwoord. Er staat op p. 12, begin van de derde alinea: «Doordat asielzoekers in geval van een medisch onderzoek een langer verblijf in de opvang hebben, zal dit extra opvangkosten met zich meebrengen. In de EAUT zijn de kosten hiervan geraamd op minimaal 10.000 euro per jaar.» Dit moet zijn: minimaal 100.000 euro per jaar.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff