



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

0 BD



02/26/2014 13:38 002

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon
doorkiesnummer

datum 25 februari 2014

ons kenmerk ACVZ/ADV/2014/006

uw kenmerk

bijlage(n)

onderwerp Advies over het voorstel van wet inzake implementatie Procedure- en Opvangrichtlijn

Geachte heer Teeven,

In uw brief van 29 november 2013 (kenmerk 455637) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd om te adviseren over het voorstel van wet inzake de implementatie van de Procedure- en de Opvangrichtlijn.¹ Met deze brief voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

1. Leeswijzer

Dit advies is als volgt opgebouwd. Allereerst heeft de commissie enkele algemene opmerkingen (par. 2). Vervolgens zal de commissie artikelsgewijs de gewijzigde bepalingen uit de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) doornemen voor zover de commissie daarbij opmerkingen heeft (par. 3). Daarna vraagt de commissie aandacht voor twee aspecten uit de Procedurerichtlijn die naar het oordeel van de commissie geïmplementeerd dienen te worden, maar nu niet in het wetsvoorstel terugkomen (par. 4). Tot slot wordt afgesloten met een aantal redactionele opmerkingen (par. 5).

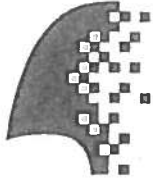
Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies

¹ Richtlijn 2013/32/EU respectievelijk Richtlijn 2013/33/EU.



2. Algemene opmerkingen

De commissie kan zich vinden in de gekozen wijze van implementeren waarbij aansluiting wordt gezocht bij de systematiek en de bewoordingen uit de richtlijnen. Deze wijze van implementeren leidt tot een harmonisatie van nationale rechtsstelsels en tot meer uniformiteit in de toepassing van het EU-recht. De commissie tekent hier wel bij aan dat dit leidt tot een wijze van beslissen op aanvragen die afwijkt van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van artikel 4:5 van de Awb kan het bestuursorgaan besluiten een aanvraag niet te behandelen. Indien de aanvraag wordt behandeld kan het bestuursorgaan op grond van de Awb de aanvraag inwilligen dan wel geheel of gedeeltelijk afwijzen. De implementatie van de Procedurerichtlijn brengt met zich mee dat de minister kan besluiten aanvragen niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk te verklaren, (kennelijk) ongegrond te verklaren, buiten behandeling te stellen dan wel gegrond te verklaren. Deze bevoegdheid is vastgelegd in het gewijzigde artikel 28, eerste lid, onder a Vw 2000, maar nagelaten is om te vermelden dat afgeweken wordt van de Awb. De commissie beveelt aan om dit expliciet in de wet te vermelden. Voorts valt op dat de terminologie uit de Procedurerichtlijn, in de Vreemdelingenwet 2000 niet consequent wordt gehanteerd. Het verdient de voorkeur om consequent te zijn en te vermelden dat een aanvraag ongegrond wordt verklaard (in plaats van wordt afgewezen) en gegrond wordt verklaard (in plaats van wordt ingewilligd). Een concrete aanbeveling met betrekking tot het eerste lid, onder a van artikel 28 Vw 2000 staat vermeld op pagina 5 van dit advies in het artikelsgewijze commentaar.

In paragraaf 4 van dit advies wordt ingegaan op artikel 40 van de Procedurerichtlijn. Op grond van het vijfde lid van deze bepaling bestaat de mogelijkheid om een herhaald asielverzoek niet-ontvankelijk te achten indien de minister de verdere verklaringen en elementen die door de vreemdeling zijn aangevoerd kan betrekken bij de behandeling van het voorgaand asielverzoek. De commissie is van oordeel dat artikel 40 van de Procedurerichtlijn in de Vreemdelingenwet 2000 dient te worden geïmplementeerd.

De commissie merkt op dat het wetsvoorstel niet op alle punten even nauwkeurig is geschreven, wat mede tot uitdrukking komt in het aantal redactionele opmerkingen aan het eind van het advies. Op een enkel punt is het wetsvoorstel onvolledig en inconsequent. In dat verband wijst de commissie als voorbeeld op artikel 82, lid 2 Vw 2000 waarvan de redactie deels is ontleend aan de Procedurerichtlijn, maar waarbij daarin neergelegde relevante uitzonderingen niet zijn overgenomen. Voorts valt op dat dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring voorstellen bevatten tot wijziging van dezelfde bepalingen uit de Vreemdelingenwet 2000, maar dat deze wijzigingsvoorstellen niet op elkaar zijn afgestemd. Het betreft onder meer de artikelen 6, 59 en 59b Vw 2000. Gelet op de grote belangen die voor de vreemdeling gemoeid zijn met een inbewaringstelling gaat de commissie in dit advies toch uitgebreid in op het voorstel met betrekking tot de nieuwe artikelen 59 en 59b Vw 2000.

3. Artikelsgewijs commentaar

In het hier volgende artikelsgewijze commentaar wordt per onderdeel de (gewijzigde) tekst van de betreffende bepaling uit het wetsvoorstel weergegeven, gevolgd door het advies van de ACVZ. Ieder onderdeel wordt afgesloten met de cursief weergegeven aanbevelingen van de commissie.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02/26/2014

13:38

004

Artikel 3, leden 3 tot en met 7 Vw 2000

Wettekst

3. Indien de vreemdeling te kennen geeft dat hij asiel wenst, wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 in te dienen.

4. De aanvraag wordt behandeld in een grensprocedure.

5. Voor de duur van de grensprocedure wordt het besluit omtrent de verlening of weigering van toegang tot Nederland opgeschort.

6. De beschikking waarbij een aanvraag, die is behandeld in de grensprocedure, bedoeld in het vierde lid, wordt afgewezen, geldt tevens als weigering van toegang als bedoeld in het eerste lid.

7. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de grensprocedure, bedoeld in het vierde lid.

Het advies van de commissie

In het vierde lid van artikel 3 Vw 2000 wordt de term 'grensprocedure' gehanteerd zonder dat deze is gedefinieerd in de wet. De commissie beveelt aan om de definitie van het begrip grensprocedure op te nemen in artikel 1 Vw 2000. In de artikelsgewijze toelichting op p. 40 van de memorie van toelichting staat vermeld dat de grensprocedure zal worden uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit. De commissie is van oordeel dat de aard en de inhoud van de grensprocedure daadwerkelijk in het Vreemdelingenbesluit dient te worden vastgelegd en niet in lagere regelgeving, waarbij ingegaan wordt op de bewaring van kwetsbare personen en van vreemdelingen met bijzondere opvangbehoeften.

In de memorie van toelichting staat met betrekking tot de grensprocedure op p. 34 vermeld dat indien de vreemdeling aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd een asielverzoek indient de toegangsweigering wordt opgeschort voor de duur van de grensprocedure. De commissie is van oordeel dat deze bedoeling niet goed tot uitdrukking komt in het vijfde en zesde lid van artikel 3 Vw 2000. In het vijfde lid staat vermeld dat het een besluit omtrent de verlening of weigering van toegang betreft dat wordt opgeschort. Gelet op de memorie van toelichting betreft het echter een besluit omtrent de weigering van toegang. In het zesde lid van artikel 3 staat vermeld dat de beschikking waarbij de asielaanvraag, die is behandeld in de grensprocedure, wordt afgewezen tevens geldt als weigering van de toegang. De commissie vindt deze redactie ongelukkig omdat op grond van het vijfde lid van artikel 3 het besluit waarbij de toegang is geweigerd is opgeschort. De afwijzing van de asielaanvraag dient dus niet tevens te gelden als een besluit tot weigering van de toegang, maar als een beëindiging van de opschorting van het besluit bedoeld in het vijfde lid. De commissie is overigens, onder verwijzing naar hetgeen is opgemerkt in paragraaf 2 met betrekking tot de te hanteren terminologie, van oordeel dat in het zesde lid de term 'ongegrondverklaring van de aanvraag' dient te worden gehanteerd en niet 'afwijzing van de aanvraag'.

De commissie beveelt aan een definitie van het begrip grensprocedure op te nemen in artikel 1 Vw 2000, waarbij aansluiting wordt gezocht bij het bepaalde in artikel 43, eerste lid van de Procedurerichtlijn.

De commissie beveelt aan om de redactie van het vijfde tot en met het zevende lid van artikel 3 Vw 2000 als volgt te wijzigen:

5. Voor de duur van de grensprocedure wordt het besluit omtrent de weigering van toegang tot Nederland opgeschort.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02/26/2014

13
8

005

6. De beschikking waarbij een aanvraag, die is behandeld in de grensprocedure, bedoeld in het vierde lid, ongegrond wordt verklaard, geldt tevens als beëindiging van de opschorting van het besluit omtrent de weigering van de toegang als bedoeld in het vijfde lid.

7. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de grensprocedure, bedoeld in het vierde lid.

Artikel 8, eerste lid Vw 2000

Op grond van het huidige artikel 8, eerste lid, onder f Vw 2000 heeft een vreemdeling rechtmatig verblijf in afwachting van een beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikelen 14 en 28, terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist. In de Vreemdelingenwet 2000 wordt niet uitdrukkelijk bepaald dat de vreemdeling die te kennen heeft gegeven dat hij een asielwens heeft, in afwachting van de indiening van een formele asielaanvraag, rechtmatig verblijf heeft. De commissie is van oordeel dat dit uitdrukkelijk vastgelegd dient te worden in de Vreemdelingenwet 2000.

De commissie beveelt aan om de redactie van artikel 8, eerste lid, onder f Vw 2000 als volgt te laten luiden:

f. in afwachting van een beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 14, terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist, dan wel, onverminderd het tweede lid, in afwachting van een beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning bedoeld in artikel 28 daaronder begrepen een verzoek om zo'n aanvraag te kunnen doen, totdat op de aanvraag is beslist.

Artikel 8, tweede lid Vw 2000

Wettekst

2. In afwijking van het eerste lid, onderdeel f, heeft de vreemdeling geen rechtmatig verblijf indien:

- a. een eerdere aanvraag niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a, eerste lid, onder d of e; of
- b. de vreemdeling die de aanvraag heeft ingediend wordt overgedragen of uitgeleverd in het kader van een Europees aanhoudingsbevel of aan een derde land of aan internationale strafhoven of tribunalen.

Het advies van de commissie

De commissie stelt voor om de redactie van artikel 8, tweede lid, onder b Vw 2000 om twee redenen te wijzigen. De eerste reden is dat de gangbare terminologie die wordt gehanteerd in het kader van het Europees aanhoudingsbevel 'overlevering' is in plaats van 'overdracht' of 'uitlevering'. In relatie tot derde landen en internationale strafhoven of tribunalen zijn de termen 'overdracht' en 'uitlevering' wel gangbaar. In de tweede plaats kan de huidige redactie zo worden gelezen dat de indruk ontstaat dat de bepaling van toepassing is op een overdracht op grond van de Dublinverordening. Dat wordt echter niet bedoeld, het betreft een overlevering in het kader van een Europees aanhoudingsbevel dan wel overdracht of uitlevering aan een derde land of aan internationale strafhoven of tribunalen.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02/26/2014

De commissie beveelt aan om de redactie van het tweede lid, onder b, van artikel 18 Vw 2000 als volgt te laten luiden:

b. de vreemdeling die de aanvraag heeft ingediend en in het kader van een Europees aanhoudingsbevel wordt overgeleverd of aan een derde land of aan internationale strafhoven of tribunalen wordt overgedragen of uitgeleverd.

Artikel 28, eerste lid, aanhef en onder a Vw 2000

Wettekst

1. Onze Minister is bevoegd:

a. de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk te verklaren, af te wijzen, kennelijk ongegrond te verklaren, buiten behandeling te stellen dan wel gegrond te verklaren;

Het advies van de commissie

De algemene opmerking die de commissie op pagina 2 van dit advies heeft gemaakt met betrekking tot de in de Vreemdelingenwet 2000 te hanteren terminologie, leidt met betrekking tot de redactie van artikel 28, eerste lid, aanhef en onder a Vw 2000 tot de aanbeveling om die als volgt te laten luiden:

1. Onze Minister is bevoegd:

a. In afwijking van de Algemene wet bestuursrecht de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk te verklaren, (kennelijk) ongegrond te verklaren, buiten behandeling te stellen dan wel gegrond te verklaren;

Artikel 30, eerste lid Vw 2000

Wettekst

Een aanvraag wordt niet in behandeling genomen indien de vreemdeling kan worden overgedragen op grond van de Dublinverordening.

Het advies van de commissie

De commissie wijst erop dat in de memorie van toelichting in paragraaf 3.1 op p. 18 bovenaan de vermelding ontbreekt dat in de Vreemdelingenwet 2000 de bevoegdheid wordt opgenomen om aanvragen van vreemdelingen die onder de Dublinverordening kunnen worden overgedragen naar een andere lidstaat niet in behandeling te nemen.

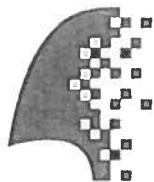
De commissie beveelt aan op p. 18 van de memorie van toelichting a t/m d te verletteren tot b t/m e en onder a de genoemde mogelijkheid om een aanvraag niet in behandeling te nemen toe te voegen.

De voorgestelde tekst van artikel 30, eerste lid Vw 2000 laat naar het oordeel van de commissie ruimte voor twijfel met betrekking tot het moment waarop de aanvraag op deze grond niet in behandeling wordt genomen. De commissie geeft er de voorkeur aan om aansluiting te zoeken bij de formulering van het huidige artikel 30, eerste lid, onder a Vw 2000.

De commissie beveelt aan om de redactie van artikel 30, eerste lid Vw 2000 als volgt te laten luiden: Een aanvraag wordt niet in behandeling genomen indien een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.

18:08

006



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02/26/2014 13:38

Artikel 30a, eerste lid Vw 2000

Wettekst

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt niet-ontvankelijk verklaard indien:
- de vreemdeling in een andere lidstaat van de Europese Unie, in een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland, internationale bescherming geniet in de zin van artikel 2, eerste lid, onder a van de kwalificatierichtlijn, dan wel een gelijkwaardige status bezit op basis van het vluchtelingenverdrag of artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden;
 - de vreemdeling internationale bescherming heeft in een derde land of anderszins voldoende bescherming geniet in dat land, met inbegrip van het beginsel van non refoulement, en opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten;
 - een derde land voor de vreemdeling als veilig derde land wordt beschouwd;
 - de vreemdeling eerder een afwijzing heeft ontvangen op zijn aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 waarover ten minste in beroep is beslist of die onherroepelijk is geworden en er geen nieuwe elementen of bevindingen door de vreemdeling aan de aanvraag ten grondslag zijn gelegd of aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag;
 - de vreemdeling in een andere lidstaat een afwijzing heeft ontvangen waarover in beroep is beslist of die onherroepelijk is geworden en de vreemdeling geen nieuwe elementen of bevindingen aan de aanvraag ten grondslag heeft gelegd of aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag; of
 - de vreemdeling een vergunning is verleend op grond van artikel 29, eerste lid.

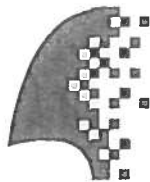
Het advies van de commissie

Artikel 30a, eerste lid Vw 2000 is imperatief geformuleerd. In deze bepaling worden zes gronden genoemd waarop een aanvraag niet-ontvankelijk wordt verklaard. Voor de gronden opgesomd onder a t/m e geldt dat de regelgeving ruimte dient te bieden om van niet-ontvankelijkverklaring af te kunnen zien. In de gronden b en c wordt deze ruimte geboden door de termen 'voldoende bescherming' en 'veilig'. In lagere regelgeving kan vastgelegd worden, zoals thans het geval is, onder welke omstandigheden sprake is van voldoende bescherming of het verblijf in een derde land als veilig wordt aangemerkt. De grond vermeld onder a ontbeert een term waarvoor een nadere uitwerking kan worden neergelegd in lagere regelgeving. Voor de gronden d en e geldt dat onder bijzondere omstandigheden als bedoeld in de Bahaddar-jurisprudentie, van niet-ontvankelijkverklaring moet kunnen worden afgezien.² Nu de formulering van de a-grond geen ruimte biedt om van niet-ontvankelijkverklaring af te kunnen zien en de commissie dit noodzakelijk acht, pleit zij ervoor om artikel 30a, eerste lid Vw 2000, overeenkomstig artikel 33 van de Procedurerichtlijn, te formuleren als een kan-bepaling.

De commissie beveelt aan om de aanhef van artikel 30a, eerste lid Vw 2000 te formuleren als een kan-bepaling:

- 1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan niet-ontvankelijk worden verklaard indien:*

² Zie: EHRM 19 februari 1998, JV 1998, 45 en ABRvS 24 april 2003, AB 2003, 316 m.nt. BPV.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02/26/2014

13

3

000

000

Voorts signaleert de commissie dat de a-grond van artikel 30a, eerste lid Vw 2000 niet in overeenstemming is met artikel 33, tweede lid, aanhef en onder a van de Procedurerichtlijn. Hierin staat immers dat de lidstaten een verzoek om internationale bescherming alleen niet-ontvankelijk kunnen verklaren indien een andere lidstaat internationale bescherming heeft toegekend. In het voorgestelde artikel 30a, eerste lid, onder a Vw 2000 is dit verruimd tot een andere lidstaat van de Europese Unie, een staat partij bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte en Zwitserland. De bepaling dient naar de mening van de commissie in overeenstemming te worden gebracht met het bepaalde in de Procedurerichtlijn.

De commissie beveelt aan om de reikwijdte van artikel 30a, eerste lid, onder a Vw 2000 in overeenstemming te brengen met artikel 33, tweede lid, aanhef en onder a van de Procedurerichtlijn en te beperken tot de lidstaten van de Europese Unie.

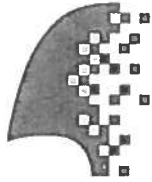
Artikel 30a, eerste lid, onder a Vw 2000 komt dan als volgt te luiden:

a. de vreemdeling in een andere lidstaat van de Europese Unie internationale bescherming geniet in de zin van artikel 2, eerste lid, onder a van de Kwalificatierichtlijn, dan wel een gelijkwaardige status bezit op basis van het Vluchtelingenverdrag of artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden;

De ACVZ heeft op 20 januari 2014 advies uitgebracht over het initiatiefwetsvoorstel Schouw.³ In dat advies is de commissie ingegaan op het gebruik van de term 'nieuwe elementen en bevindingen'. Voor zover deze eveneens relevant zijn voor het onderhavige wetsvoorstel, herhaalt de commissie haar argumenten die genoemd zijn in het advies met betrekking tot het initiatiefwetsvoorstel Schouw. De commissie steit vast dat in artikel 30a, eerste lid, onder d Vw 2000 van het voorliggende wetsvoorstel - in overeenstemming met de Procedurerichtlijn - de term 'elementen of bevindingen' wordt gehanteerd. Met betrekking tot herhaalde aanvragen merkt de commissie op dat hiervoor geldt dat de minister ingevolge artikel 4:6, tweede lid Awb bevoegd is de beoordeling te beperken tot de aangevoerde feiten en omstandigheden die nieuw zijn ten opzichte van de beoordeling van de eerste aanvraag en de rechter - ingevolge het ne bis in idem-beginsel zoals uitgelegd in de jurisprudentie - het besluit op de herhaalde aanvraag slechts zal toetsen voor zover er sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden. De Afdeling legt het begrip 'nieuw' restrictief uit in die zin dat indien feiten en omstandigheden door de vreemdeling redelijkerwijs eerder ingebracht hadden kunnen worden deze niet in de herhaalde aanvraag alsnog naar voren kunnen worden gebracht. De commissie is van oordeel dat de term 'nieuw' niet gehanteerd dient te worden. Het gaat erom dat de vreemdeling elementen of bevindingen aanvoert, die niet eerder aan de orde zijn geweest. Hiermee wordt naar het oordeel van de commissie zeker gesteld dat geen afwijzing van het asielverzoek in strijd met internationale en Unierechtelijke verplichtingen plaatsvindt.

In artikel 30a, eerste lid, onder d Vw 2000 staat de volgende zinsnede: '...door de vreemdeling aan de aanvraag ten grondslag zijn gelegd of aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag'. Het heeft de voorkeur van de commissie om als criterium te hanteren dat de door de vreemdeling aangevoerde elementen of bevindingen geen grond bieden voor het vermoeden dat de vreemdeling is aangewezen op internationale bescherming. Het hanteren van dit

³ Voor het advies wordt verwezen naar de website van de ACVZ; www.acvz.org.



137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

criterium is duidelijker dan het door de indiener van het wetsvoorstel gehanteerde criterium. De term 'internationale bescherming' is ontleend aan artikel 2, eerste lid, onder a van de Kwalificatierichtlijn. Onder internationale bescherming wordt zowel de erkenning als vluchteling als de bescherming tegen een behandeling in strijd met artikel 3 EVRM begrepen. In artikel 32, vierde lid van de Procedurerichtlijn is als criterium neergelegd dat de elementen en bevindingen 'de kans aanzienlijk groter maken' dat de vreemdeling is aangewezen op internationale bescherming. De commissie vindt deze formulering in het licht van de in het Nederlandse vreemdelingenrecht gebruikelijke formulering minder gelukkig en vreest dat deze ook tot misverstanden aanleiding kan geven. Daarom stelt de commissie de formulering voor: 'grond bieden voor het vermoeden dat'. Daarmee blijft de strekking van de bepaling uit de Procedurerichtlijn gehandhaafd in een formulering die voor de rechtspraak beter toepasbaar is.

De commissie beveelt aan om de redactie van artikel 30a, eerste lid, onder d Vw 2000 als volgt te laten luiden:

d. een eerdere aanvraag van de vreemdeling tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, ongegrond is verklaard, waarover ten minste in beroep is beslist of die onherroepelijk is geworden en de door de vreemdeling aangevoerde elementen of bevindingen geen grond bieden voor het vermoeden dat de vreemdeling is aangewezen op internationale bescherming.

Onder verwijzing naar p. 21 e.v. van de memorie van toelichting merkt de commissie op dat de praktische betekenis van het bepaalde in de e-grond van artikel 30a Vw 2000 haar ontgaat. Om vast te kunnen stellen of de vreemdeling in een andere lidstaat een afwijzing op een eerdere asielaanvraag heeft ontvangen waarover in beroep is beslist of die onherroepelijk is geworden en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de herhaalde aanvraag ten grondslag liggen zal de minister de beschikking moeten hebben over het procesdossier uit de andere lidstaat. De huidige praktijk voorziet hier niet in. Hoewel dat in de toekomst misschien anders komt te liggen, ziet de commissie op dit moment niet wat de praktische betekenis van deze bepaling is.

De commissie beveelt aan om de e-grond van artikel 30a, eerste lid Vw 2000 te schrappen.

Artikel 30b, eerste en de aanhef van het tweede lid Vw 2000

Wettekst

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt afgewezen indien de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn aanvraag is gegrond op omstandigheden die, hetzij op zich zelf, hetzij in verband met andere feiten, een rechtsgrond voor verlening vormen.
2. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan kennelijk ongegrond verklaard worden indien:

Het advies van de commissie

In de memorie van toelichting wordt op p. 23 e.v. ingegaan op de toetsing van de geloofwaardigheid. De commissie vindt de memorie van toelichting op dit punt niet helder. Op p. 24 wordt gesteld dat de implementatie van de Procedurerichtlijn een passende gelegenheid biedt om over te gaan op een nieuwe wijze van beoordeling waarbij een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling centraal staat. Ten dele komen de omstandigheden van het oude artikel 31, tweede lid Vw 2000 terug in de wet als



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02 / 26 / 2014

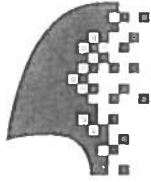
gronden voor kennelijke ongegrondverklaring van het asielverzoek. Voor het overige kunnen de voorheen in artikel 31, tweede lid Vw 2000 genoemde elementen terugkomen als onderdeel van een integrale geloofwaardigheidsafweging. Onderaan het vierde tekstblok op dezelfde pagina wordt echter gesteld dat hoewel de wettekst van het voorgestelde artikel 31 sterk gewijzigd is ten opzichte van het eerdere artikel, er in wezen sprake is van continuïteit. De commissie is van oordeel dat indien wordt overgegaan op een nieuwe wijze van beoordeling waarbij sprake is van een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling, niet gesproken kan worden van continuïteit. Er is naar het oordeel van de commissie sprake van een andere wijze van beoordeling van de geloofwaardigheid dan thans het geval is.

Het uitgangspunt bij de integrale geloofwaardigheidsafweging, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, is dat alle omstandigheden van het geval worden bekeken en worden gewogen bij de geloofwaardigheidsbeoordeling. De commissie begrijpt dit zo dat een drempel zoals thans is neergelegd in het tweede lid van artikel 31 Vw 2000 dan niet meer bestaat. In de memorie van toelichting p. 24, derde tekstblok, staat een passage vermeld die hiermee verband houdt: 'Uitgangspunt van een integrale geloofwaardigheidsafweging zal zijn dat alle omstandigheden van het geval worden bekeken en worden gewogen bij de geloofwaardigheidsbeoordeling. Verschillende omstandigheden kunnen daarbij mee worden gewogen maar leiden niet per definitie op voorhand tot een bewijslastverzwaring voor de vreemdeling.'. Het is de commissie niet duidelijk wat hiermee wordt bedoeld. De commissie adviseert om de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken. Op p. 22 van de memorie van toelichting staat vermeld dat voor het kennelijk ongegrond verklaren van een aanvraag een volledig onderzoek naar de aanvraag zal plaatsvinden in de zin van een volledige asielprocedure. De gronden voor kennelijke ongegrondheid kunnen volgens de memorie van toelichting naar hun aard immers pas worden aangenomen wanneer hier onderzoek naar is gedaan. Hieruit leidt de commissie af dat de integrale geloofwaardigheidsafweging op grond van het eerste lid van artikel 30b Vw 2000 altijd plaatsvindt. De commissie is van oordeel dat dit in de wet kan worden verduidelijkt door in het tweede lid van artikel 30b Vw 2000 te verwijzen naar de integrale geloofwaardigheidsafweging op grond van het eerste lid van deze bepaling.

De commissie beveelt aan om de redactie van de eerste lid en de aanhef van het tweede lid van artikel 30b Vw 2000 als volgt te laten luiden:

- 1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt ongegrond verklaard indien de vreemdeling niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn aanvraag is gebaseerd op omstandigheden die, hetzij op zich zelf, hetzij in verband met andere feiten, een rechtsgrond voor grondverklaring vormen.*
- 2. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan, indien op deze aanvraag kan worden beslist op grond van het eerste lid, kennelijk ongegrond verklaard worden indien:*

De commissie is van oordeel dat de voorgestelde integrale geloofwaardigheidsafweging aangemerkt dient te worden als een nieuw beoordelingskader en dat hiermee van continuïteit met betrekking tot de beoordeling van de geloofwaardigheid niet langer sprake is. De commissie beveelt aan om dit duidelijk tot uitdrukking te laten komen in de memorie van toelichting en de genoemde passages op p. 24 te verduidelijken.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02/26/2014 13:38
11

Artikel 30b, tweede lid, aanhef en onder d Vw 2000

Wetstekst

2. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan kennelijk ongegrond verklaard worden indien:
d. de vreemdeling waarschijnlijk, te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument dat ertoe kon bijdragen dat zijn identiteit of nationaliteit werd vastgesteld, heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan;

Advies van de commissie

De commissie constateert dat in de memorie van toelichting niet wordt ingegaan op de betekenis van de term 'te kwader trouw' en vraagt zich af hoe deze term zich verhoudt tot de term 'opzettelijk' in het huidige artikel 31, tweede lid, onder d en e Vw 2000. De commissie adviseert om dit nader te motiveren in de memorie van toelichting.

De commissie beveelt aan om in de memorie van toelichting nader te motiveren hoe de term 'te kwader trouw' zich verhoudt tot de term 'opzettelijk' in het huidige artikel 31, tweede lid, onder d en e Vw 2000.

Artikel 59, eerste lid Vw 2000

Wetstekst

1. Indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert kan, met het oog op de uitzetting, door Onze Minister in bewaring worden gesteld de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft.

Advies van de commissie

In paragraaf 2 van het advies is opgemerkt dat de redactie een aantal artikelen waaronder artikel 59, eerste lid Vw 2000 niet overeenkomt met de tekst van het eerste lid van dit artikel in het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring. De commissie stelt vast dat de redactie die gehanteerd wordt in het wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring in overeenstemming is met artikel 15, eerste lid van de Terugkeerrichtlijn. De commissie is van oordeel dat het in dit wetsvoorstel voorgestelde eerste lid van artikel 59 Vw aangepast dient te worden aan de tekst van de richtlijn.

De commissie beveelt aan om de redactie van het eerste lid van artikel 59 Vw 2000 als volgt te laten luiden:

1. Tenzij in een bepaald geval andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast, kan de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijft door Onze Minister met het oog op uitzetting in vreemdelingenbewaring in de zin van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, worden gesteld, indien;

a. er een risico op onttrekking bestaat, of

b. de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert.



Artikel 59b, derde tot en met zevende lid Vw 2000

Wettekst

3. Onze Minister kan de vreemdeling in bewaring stellen die rechtmatig verblijf heeft op grond van artikel 8, onderdeel g, h, m en f, voor zover deze betrekking heeft op een aanvraag als bedoeld in artikel 28:

- a. indien er sprake is van een risico op onttrekking en bewaring noodzakelijk is met het oog op vaststelling van de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling; of
- b. indien er sprake is van een risico op onttrekking en bewaring noodzakelijk is met het oog op het verkrijgen van gegevens die noodzakelijk zijn voor beoordeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28.
- c. indien de vreemdeling:
 - i. in bewaring wordt gehouden in het kader van een terugkeerprocedure uit hoofde van de terugkeerrichtlijn;
 - ii. reeds de mogelijkheid van toegang tot de asielprocedure heeft gehad; en
 - iii. op redelijke gronden aangenomen kan worden dat hij de aanvraag louter indient om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te verijdelen.
- d. indien de vreemdeling een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of openbare orde.

4. Onze Minister kan een vreemdeling in bewaring stellen die rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8, onderdeel f, voor zover dit betrekking heeft op een aanvraag als bedoeld in artikel 14.

5. De bewaring krachtens het derde lid, onderdeel a, b en c en het vierde lid duurt niet langer dan vier weken tenzij toepassing is gegeven aan artikel 39. In dat geval duurt de bewaring niet langer dan zes weken.

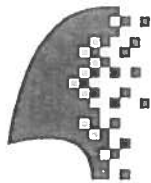
6. De bewaring krachtens het derde lid, onderdeel d, duurt niet langer dan zes maanden.

7. Onze Minister kan de bewaring krachtens het derde lid, onderdeel d, na zes maanden met ten hoogste negen maanden verlengen indien er sprake is van:

- a. complexe feitelijke en juridische omstandigheden die betrekking hebben op de behandeling van de aanvraag als bedoeld in artikel 28; en
- b. een zwaarwegend belang van openbare orde of nationale veiligheid.

Het advies van de commissie

De inbewaringstelling van rechtmatig verblijvende vreemdelingen wordt geregeld in een nieuw artikel 59b Vw 2000. De gronden voor bewaring zijn neergelegd in artikel 8, derde lid van de Opvangrichtlijn. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de Opvangrichtlijn de mogelijkheid biedt tot inbewaringstelling met verschillende oogmerken. Het derde lid onder d van artikel 59b Vw 2000 biedt de mogelijkheid om een vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft hangende een asielprocedure in bewaring te stellen indien hij een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat artikel 59b, derde lid, onder d Vw 2000 ziet op de situatie waarin (nog) geen sprake is van een concreet zicht op uitzetting, maar er een zwaarwegend belang is om de vreemdeling in bewaring te stellen. Als voorbeelden worden genoemd vreemdelingen met criminele antecedenten, vreemdelingen die een bedreiging vormen voor de staatsveiligheid of vreemdelingen die artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag krijgen tegengeworpen in hun asielprocedure. De commissie signaleert dat met de implementatie van artikel 8 van de Opvangrichtlijn het thans geldende uitgangspunt dat een vreemdeling alleen in bewaring wordt gesteld ter fine van zijn uitzetting wordt losgelaten. Dit geldt voor de gronden opgenomen in artikel 8, derde lid onder a, b en e van de Opvangrichtlijn.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02/26/2014

Deze gronden zijn overgenomen in het (nieuwe) artikel 59b, derde lid van de Vw 2000. De Opvangrichtlijn bepaalt in het genoemde artikel 8 dat de gronden voor bewaring worden vastgelegd in het nationale recht. De richtlijn verplicht er niet toe om de gronden die genoemd worden in de richtlijn te implementeren. Gelet op het principiële punt dat het thans bestaande vereiste van zicht op uitzetting om een vreemdeling in bewaring te kunnen stellen wordt losgelaten, is de commissie van oordeel dat in de memorie van toelichting dient te worden gemotiveerd waarom hiervoor wordt gekozen. De commissie vraagt zich af of in de praktijk gebleken is van een behoefte om de gronden voor bewaring uit te breiden, of dat de enkele omstandigheid dat de Opvangrichtlijn die ruimte biedt heeft geleid tot de keuze om de gronden opgenomen in de richtlijn te implementeren.

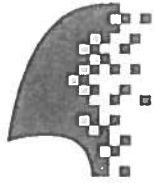
De commissie beveelt aan om in de memorie van toelichting te motiveren waarom de gronden waarop in bewaring kan worden gesteld worden verruimd en het geldende uitgangspunt dat bewaring alleen wordt opgelegd ter fine van uitzetting wordt losgelaten.

De begrippen 'openbare orde' en 'nationale veiligheid' zijn ontleend aan artikel 8, derde lid, onder e van de Opvangrichtlijn. De commissie constateert dat in de tekst van artikel 59b Vw 2000 noch in de memorie van toelichting invulling wordt gegeven aan de begrippen 'openbare orde' en 'nationale veiligheid'. De commissie vindt het noodzakelijk dat invulling wordt gegeven aan deze begrippen zodat de betekenis en de reikwijdte van de bewaringsgrond nader wordt bepaald. In dit verband wijst de commissie op de prejudiciële vragen die de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) op 23 oktober 2013 heeft gesteld met betrekking tot de uitleg van het begrip 'gevaar voor de openbare orde' in de Terugkeerrichtlijn.⁴ De Afdeling overweegt in deze uitspraken dat nu voor de vaststelling van de betekenis en draagwijdte van het begrip ook niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten wordt verwezen, het begrip volgens vaste rechtspraak van het Hof autonoom en op eenvormige wijze dient te worden uitgelegd, in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan en met inachtneming van de context waarin het wordt gebruikt en de doeleinden die worden beoogd door de regeling waarvan het deel uitmaakt. Deze overwegingen zijn naar het oordeel van de commissie van overeenkomstige toepassing op de begrippen 'openbare orde' en 'nationale veiligheid'. In de Opvangrichtlijn wordt voor wat betreft de uitleg ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwezen. De uitleg dient daarom in overeenstemming te zijn met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan met inachtneming van de context en de doeleinden van de Opvangrichtlijn.

De commissie beveelt aan dat de betekenis en reikwijdte van de begrippen 'openbare orde' en 'nationale veiligheid' in artikel 59b Vw 2000 in het Vreemdelingenbesluit 2000 nader worden uiteengezet.

De commissie wenst te benadrukken dat op grond van artikel 8, derde lid, onder e van de Opvangrichtlijn een vreemdeling alleen in bewaring kan worden gesteld indien de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen. In ieder individueel geval dient voordat bewaring wordt opgelegd een individuele belangenafweging plaats te vinden. Niet ieder gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid mag tot vrijheidsbeneming leiden.

⁴ nrs. 201112799/1/V3 en 201202062/1/V3.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02/26/2014

13:38

In ieder individueel geval dient te worden vastgesteld dat er een reëel risico bestaat dat de vreemdeling een concreet gevaar op zal leveren indien hij niet in vreemdelingendetentie wordt geplaatst.

De commissie heeft er principiële bezwaren tegen dat vreemdelingen waaraan artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag wordt tegengeworpen, indien nog geen sprake is van een onherroepelijke beslissing in de asielprocedure, worden aangemerkt als een gevaar voor de openbare orde. Ter onderbouwing van dit standpunt wijst de commissie op haar advies 'Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid' uit 2008. In dat advies wordt verwezen naar een brief van het Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) van 24 januari 2008. Het NJCM constateert in genoemde brief dat het bestuurs- en het strafrecht als twee onafhankelijke entiteiten worden gezien.⁵ De commissie legt dit zo uit dat een asielaanvraag kan worden afgewezen indien aannemelijk is dat de vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid. Dat criterium is onvoldoende voor een strafrechtelijke vervolging. Om tot een strafrechtelijke vervolging over te kunnen gaan dient sprake te zijn van het zwaardere criterium 'redelijk vermoeden van schuld'. Na een strafrechtelijke veroordeling kan gesteld worden dat een vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt in verband met criminele antecedenten. De commissie vindt de omstandigheid dat voldaan wordt aan de bestuursrechtelijke norm om een asielaanvraag af te kunnen wijzen in verband met artikel 1F Vluchtelingenverdrag onvoldoende om de vreemdeling aan te merken als een gevaar voor de openbare orde.

De commissie wijst er voorts op dat een aanvankelijke tegenwerping van artikel 1F Vluchtelingenverdrag in de bestuursrechtelijke procedure niet altijd stand houdt, terwijl die procedures gelet op de complexiteit van de materie lang kunnen duren. Achteraf kan komen vast te staan dat artikel 1F Vluchtelingenverdrag ten onrechte is tegengeworpen aan de vreemdeling lopende de asielprocedure en hij dientengevolge eveneens ten onrechte is aangemerkt als een gevaar voor de openbare orde. Dit kan tot gevolg hebben dat de vreemdeling lange tijd ten onrechte in vreemdelingenbewaring heeft verbleven. De commissie is van oordeel dat het standpunt dat vreemdelingen enkel omdat artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag aan hen wordt tegengeworpen in de asielprocedure worden aangemerkt als een gevaar voor de openbare orde dient te worden herzien.

De commissie beveelt aan om vreemdelingen hangende een asielprocedure niet aan te merken als een gevaar voor de openbare orde om de enkele reden dat artikel 1F Vluchtelingenverdrag aan hen wordt tegengeworpen.

In dit verband wijst de commissie voorts op het zesde en zevende lid van artikel 59b Vw 2000, ertoe kunnen leiden dat de bewaring van een vreemdeling die aangemerkt wordt als een gevaar voor de openbare orde na zes maanden met ten hoogste negen maanden kan worden verlengd indien sprake is van complexe feitelijke en juridische omstandigheden die betrekking hebben op de behandeling van de asielaanvraag en sprake is van een zwaarwegend belang van openbare orde of nationale veiligheid. De commissie merkt op dat in de memorie van toelichting op p. 37 staat vermeld dat het om zeer uitzonderlijke gevallen gaat. In de wet noch in de memorie van toelichting is echter invulling gegeven aan het begrip 'zwaarwegend belang van openbare orde of nationale veiligheid'. Mede in het licht van bovenstaande opmerkingen over het begrip

⁵ Zie p. 33 van genoemd advies.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02/26/2014

19:38
015

'openbare orde' is de commissie van oordeel dat dit begrip, gelet op de zwaarwegende belangen die hiermee gemoeid zijn, nader dient te worden geregeld in de Vreemdelingenwet 2000.

De commissie beveelt aan om het begrip 'zwaarwegend belang van openbare orde of nationale veiligheid' in artikel 59b, zevende lid van de Vw 2000 nader te regelen in de Vreemdelingenwet 2000.

Artikel 82, tweede lid Vw 2000

Wettekst

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de aanvraag:
- niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30;
 - niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a;
 - kennelijk ongegrond is verklaard op grond van artikel 30b; of
 - het een besluit als bedoeld in de artikelen 43 en 45, vierde lid betreft.

In het tweede lid van artikel 82 Vw 2000 worden omstandigheden vermeld waaronder de werking van een besluit omtrent een verblijfsvergunning niet wordt opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken of, indien beroep is ingesteld, op het beroep is beslist.

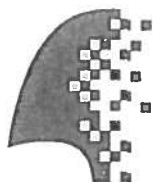
Het advies van de commissie

Op 1 januari 2014 is artikel 8 aanhef en onder m Vw 2000 in werking getreden. Deze bepaling luidt als volgt: De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf na afwijzing van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van artikel 30, eerste lid, onderdeel a, terwijl hij in afwachting is van de feitelijke overdracht naar een verantwoordelijke lidstaat in de zin van de Dublinverordening. Deze wijziging maakte onderdeel uit van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet ter uitvoering van de Dublinverordening⁶. In de memorie van toelichting⁷ bij het thans voorliggende wetsvoorstel is toegelicht dat deze wijziging verband hield met het arrest Cimade van het Europese Hof van Justitie van 27 september 2012.⁸ Het Hof heeft geoordeeld dat de vreemdeling die kan worden overgedragen op grond van de Dublinverordening na een afwijzende asielbeschikking rechtmatig verblijf en recht op opvang heeft op grond van de huidige Opvangrichtlijn (Richtlijn 2003/9/EG) tot aan de effectieve overdracht. De bepalingen uit deze Opvangrichtlijn zijn, op voor het oordeel van het Hof relevante punten, ongewijzigd opgenomen in de herziene Opvangrichtlijn. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt niet voorgesteld om artikel 8 aanhef en onder m Vw 2000 te wijzigen. De commissie gaat er dan ook vanuit dat de vreemdeling in afwachting van zijn overdracht in het kader van de Dublinverordening rechtmatig verblijf heeft. In dat licht bezien adviseert de commissie om artikel 82, tweede lid, onder a Vw 2000 te schrappen.

⁶ Verordening EU nr. 604/2013.

⁷ Kamerstukken II 2012-13, 33 699, nr. 3, p. 15 e.v.

⁸ HvJEU 27 september 2012, C179-11.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02/26/2014

13:59:16

De commissie beveelt aan om de a-grond van artikel 82, tweede lid Vw 2000 te schrappen.

Uit artikel 46, zesde lid, onder b van de Procedurerichtlijn volgt dat schorsende werking niet mag worden onthouden indien een asielverzoek niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 33, tweede lid, onder c van de Procedurerichtlijn. Deze laatstgenoemde bepaling is overgenomen in artikel 30a, eerste lid, onder c van de Vw 2000. De commissie is van oordeel dat artikel 30a, eerste lid, onder c Vw 2000 uitgezonderd dient te worden in artikel 82, tweede lid, onder b Vw 2000.

De commissie beveelt aan om in artikel 82, tweede lid, onder b Vw 2000 een voorbehoud te maken met betrekking tot artikel 30a, eerste lid, onder c Vw 2000.

Uit artikel 46, zesde lid, onder a van de Procedurerichtlijn volgt dat schorsende werking niet mag worden onthouden indien een asielverzoek kennelijk ongegrond is verklaard op grond van artikel 31, achtste lid, onder h van de Procedurerichtlijn. Deze laatstgenoemde bepaling is overgenomen in artikel 30b, tweede lid, onder h Vw 2000. De commissie is van oordeel dat artikel 30b, tweede lid, onder h Vw 2000 uitgezonderd dient te worden in artikel 82, tweede lid, onder c Vw 2000.

De commissie beveelt aan om in artikel 82, tweede lid, onder c Vw 2000 een voorbehoud te maken met betrekking tot artikel 30b, eerste lid, onder h Vw 2000.

Artikel 83 Vw 2000

Wettekst

1. De rechtbank houdt bij de beoordeling van het beroep rekening met:
 - a. feiten en omstandigheden die na het bestreden besluit zijn aangevoerd, en
 - b. wijzigingen van beleid die na het bestreden besluit zijn bekendgemaakt.
 - c. aangedragen feiten en omstandigheden die los staan van het bestreden besluit, maar niettemin relevant zijn voor de vraag of de uitzetting in strijd is met een voor Nederland geldende internationale verplichting.
2. Met de in het eerste lid bedoelde gegevens wordt slechts rekening 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.
3. Met de in het eerste lid bedoelde gegevens wordt geen rekening gehouden voor zover de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.
4. Indien de indiener van het beroepschrift zich beroept op feiten of omstandigheden als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a en c, maar deze niet aanstonds aannemelijk maakt, stelt de rechtbank hem zo nodig in de gelegenheid 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.
5. Onze Minister laat de wederpartij en de rechtbank zo spoedig mogelijk schriftelijk weten of de gegevens, bedoeld in het eerste lid, aanleiding zijn voor handhaving, wijziging of intrekking van het bestreden besluit. De rechtbank kan daarvoor een termijn stellen.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02/26/2014

19:38

17

6. Indien Onze Minister zich beroept op gegevens als bedoeld in het eerste lid, biedt de rechtbank de vreemdeling de gelegenheid om daarop schriftelijk te reageren.

7. Het vijfde en zesde lid zijn niet van toepassing indien:

- a. aan een schriftelijke reactie redelijkerwijs geen behoefte bestaat;
- b. deze gegevens niet 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;
- c. de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.

Het advies van de commissie

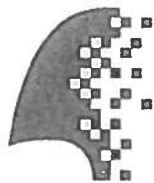
In het wetsvoorstel wordt aan het eerste lid van artikel 83 Vw 2000 na onderdeel b een onderdeel c toegevoegd. Hierdoor wordt de ex nunc-toetsing verruimd in lijn met het initiatiefwetsvoorstel van het Kamerlid Schouw. In het initiatiefwetsvoorstel wordt voorgesteld om de ex nunc-toetsing te verruimen door toevoeging van een achtste lid aan artikel 83 Vw 2000. De commissie heeft in het advies over het wetsvoorstel Schouw geadviseerd om de term 'feiten en omstandigheden', voor zover het feiten en omstandigheden betreft die door de vreemdeling worden aangevoerd, conform de terminologie gehanteerd in de Procedurerichtlijn, te wijzigen in 'elementen en bevindingen'. De commissie onderscheidt feiten en omstandigheden die door de vreemdeling worden aangedragen van feiten en omstandigheden die aannemelijk worden gemaakt. Met de aangedragen elementen en bevindingen maakt de vreemdeling feiten en omstandigheden aannemelijk. In de regelgeving dienen 'feiten en omstandigheden' wanneer de tweede betekenis wordt bedoeld in de visie van de commissie niet te worden vervangen door de termen 'elementen en bevindingen'. De commissie adviseert om 'feiten en omstandigheden' in het eerste lid onder a van artikel 83 Vw 2000 – in overeenstemming met de terminologie gehanteerd in artikel 30a, eerste lid, onder d Vw 2000 - te wijzigen in 'elementen en bevindingen'. In het vierde lid van artikel 83 Vw 2000 wordt verwezen naar de feiten en omstandigheden bedoeld in het eerste lid van deze bepaling. Ook hier adviseert de commissie de term te wijzigen in 'elementen en bevindingen'.

De commissie beveelt aan om de term 'feiten en omstandigheden' in het eerste lid onder a en het vierde lid van artikel 83 Vw 2000 te wijzigen in 'elementen en bevindingen'.

De commissie heeft voorts met betrekking tot het door Schouw voorgestelde artikel 31, vierde lid Vw 2000 geadviseerd om de termen 'uitzetting' en 'internationale verplichting' niet te hanteren. Evenals het vierde lid van artikel 31 Vw 2000 heeft artikel 83 Vw 2000 geen betrekking op uitzettingen. In plaats van het gebruik van de term 'internationale verplichting' adviseert de commissie om ook voor artikel 83, eerste lid, onder c Vw 2000 de term 'internationale bescherming' te hanteren die is ontleend aan artikel 2, eerste lid, onder a van de Kwalificatierichtlijn.

De commissie beveelt aan om de redactie van artikel 83, eerste lid, onder c Vw 2000 als volgt te laten luiden:

c. aangedragen elementen en bevindingen die geen verband houden met het bestreden besluit, maar niettemin grond bieden voor het vermoeden dat de vreemdeling is aangewezen op internationale bescherming.



Artikel 83a Vw 2000

Wettekst

1. De rechtbank houdt bij de beoordeling van het beroep rekening met door de vreemdeling afgelegde verklaringen en overgelegde bewijsmiddelen, voorzover zij de daarin gestelde feiten en vermoedens geloofwaardig acht.
2. De rechtbank betreft bij de beoordeling, bedoeld in het eerste lid, mede het bepaalde in artikel 31, tweede en derde en het bepaalde krachtens het vierde lid.

Het advies van de commissie

Het voorgestelde eerste lid van artikel 82a Vw 2000 komt overeen met de tekst van deze bepaling in het initiatiefwetsvoorstel Schouw. De commissie vindt het wenselijk dat dit onderdeel van het wetsvoorstel in overeenstemming wordt gebracht met de Procedurerichtlijn. Artikel 46 van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen de ongegrondverklaring van een asielverzoek. Het derde lid van dit artikel bepaalt dat lidstaten ervoor zorgen dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie in eerste aanleg. Uit Europese jurisprudentie volgt dat de rechter dient vast te stellen of het bewijs juist, betrouwbaar en consistent is, of het bewijs alle informatie bevat welke dient te worden betrokken bij de beoordeling van het asielverzoek en of het bewijs de getrokken conclusies kan dragen.⁹

Het subsidiaire karakter van het EHRM brengt voorts met zich mee dat op nationaal niveau effectieve bescherming van EVRM-rechten dient te worden geboden. Het zou niet nodig moeten zijn dat justitiabelen na het doorlopen van een nationale procedure een klacht bij het EHRM dienen neer te leggen omdat op nationaal niveau effectieve rechtsbescherming niet gegarandeerd is.¹⁰ De commissie acht het van belang dat het gehele bestuurlijke besluitvormingsproces door de rechter kan worden getoetst, waarbij invulling wordt gegeven aan het vereiste van volledigheid van het onderzoek. Dit betekent dat de rechter ieder onderdeel van de besluitvorming dat in beroep wordt bestreden kan toetsen aan de vraag of de minister op goede gronden tot zijn oordeel is gekomen en of hij daarbij de eisen van zorgvuldig onderzoek en behoorlijke motivering in acht heeft genomen. Dit wordt aangeduid met de term 'volle toets'.

De commissie beveelt aan om bij de redactie van artikel 83a, eerste lid Vw 2000 aan te sluiten bij de tekst van artikel 46 van de Procedurerichtlijn. De commissie stelt voor dat artikel 82a Vw 2000 als volgt komt te luiden:

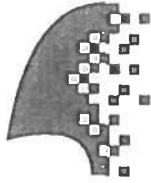
Het beroep bij de rechtbank omvat een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden, met inbegrip van de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

Met betrekking tot het tweede lid van artikel 83a Vw 2000 merkt de commissie op dat deze bepaling de commissie overbodig lijkt. Het is immers evident dat de rechter bij de toetsing van het beroep is gebonden aan de wet.¹¹

⁹ A.M. Reneman, *EU asylum procedures and the right to an effective remedy*, diss. 2013, Leiden University, p. 274.

¹⁰ D. Baldinger, *Grondig onderzoek versus marginale toetsing*, *A&MR* 2013, p. 125 e.v..

¹¹ Dit volgt ook uit artikel 11 Wet algemene bepalingen: De regter moet volgens de wet regt spreken: hij mag in geen geval de innerlijke waarde of billijkheid der wet beoordeelen.



Het bevreemdt in dat licht dat in het voorgestelde tweede lid de rechter expliciet met betrekking tot de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas erop wordt gewezen dat hij aan de wet is gebonden.

De commissie beveelt aan om het tweede lid van artikel 83a Vw 2000 uit het wetsvoorstel te schrappen.

4. Niet geïmplementeerde onderwerpen

De commissie is van oordeel dat artikel 40, eerste lid van de Procedurerichtlijn ten onrechte niet is geïmplementeerd. Deze bepaling is thans imperatief geformuleerd. In de oude Procedurerichtlijn¹² was deze bepaling in artikel 32, eerste lid geformuleerd als een kan-bepaling. Artikel 40, eerste lid bepaalt dat indien een vreemdeling in een lidstaat internationale bescherming heeft aangevraagd en aldaar verdere verklaringen aflegt of een volgend verzoek indient, deze lidstaat deze verdere verklaringen of de elementen van het volgende verzoek in het kader van de behandeling van het vorige verzoek of in het kader van de toetsing van de beslissing waartegen beroep of bezwaar is aangetekend onderzoekt, voor zover de bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden met alle elementen die aan de nadere verklaringen of het volgende verzoek in dit kader ten grondslag liggen. Met betrekking tot herhaalde asielverzoeken betekent dit dat de minister dient te beoordelen of – in de bewoordingen van de richtlijn – door de vreemdeling verdere verklaringen of elementen zijn aangevoerd, die hij nog niet had aangevoerd in het kader van de voorgaande asielverzoek en of de minister daarmee rekening kan houden bij de behandeling van het voorgaande asielverzoek. Indien dat het geval is wordt het herhaalde asielverzoek – in de bewoordingen van de richtlijn: het volgende verzoek – op grond van het vijfde lid van artikel 40 van de Procedurerichtlijn overeenkomstig artikel 33, tweede lid, onder d van die richtlijn niet-ontvankelijk geacht. Artikel 30a Vw 2000 en artikel 4:6 Awb voorzien niet in deze wijze van afdoen van herhaalde asielverzoeken. De commissie is van oordeel dat in afwijking van de Awb in de Vreemdelingenwet 2000 de bevoegdheid dient te worden neergelegd om herhaalde asielverzoeken op deze wijze te kunnen afdoen.

De commissie beveelt aan in de Vreemdelingenwet 2000 de bevoegdheid vast te leggen op grond waarvan herhaalde asielaanvragen in overeenstemming met het bepaalde in artikel 40, eerste lid j° 40, vijfde lid van de Procedurerichtlijn kunnen worden afgedaan.

Met inachtneming van de relevante bepalingen uit de Procedurerichtlijn kunnen lidstaten asielverzoeken kennelijk ongegrond dan wel niet-ontvankelijk verklaren. Dit is vastgelegd in de artikelen 30a en 30b Vw 2000. Op grond van artikel 25, zesde lid van de Procedurerichtlijn zijn de mogelijkheden om asielverzoeken van niet-begeleide minderjarigen niet-ontvankelijk dan wel kennelijk ongegrond te verklaren beperkt. De commissie is van oordeel dat deze beperkingen een wettelijke basis dienen te krijgen door implementatie in de Vreemdelingenwet 2000.

De commissie beveelt aan om de waarborgen opgenomen in het zesde lid van artikel 25 van de Procedurerichtlijn vast te leggen in de Vreemdelingenwet 2000.

¹² Richtlijn 2005/85/EG.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

02/26/2014 13:38 020

5. Redactionele opmerkingen

Voorgesteld wordt om de volgende tekstuele wijzigingen in de memorie van toelichting aan te brengen:

Onderdeel B

p. 1, eerste regel, 'vier nieuwe leden' te vervangen door 'vijf nieuwe leden';

p. 1, tweede regel, voor 'vreemdeling' in te voegen 'in het eerste lid bedoelde';

Onderdeel G

p. 4, in artikel 30c eerste lid onder b, tweede regel, het woord 'over' te schrappen;

Onderdeel K

p. 7, in artikel 43 lid 2 onder c aan het eind van de zin het woord 'gedaan' toe te voegen;

Onderdeel O

p. 7, de laatste twee leden van artikel 59 te vernummen tot 5 en 6;

1. Algemeen

p. 11, tweede alinea, tweede regel, 'beschermingsstand' te vervangen door 'bescherming tot stand';

2. Korte toelichting bij de richtlijnen

p. 14, zevende regel van beneden, 'afwijzen' te vervangen door 'af te wijzen';

3. Implementatie van de richtlijnen in Nederlandse wetgeving

p. 18 laatste alinea, zevende regel, 'worden genomen' te vervangen door: te nemen;

p. 22 derde alinea, eerste regel 'is' te vervangen door: zijn;

p. 23, vierde tekstblok, laatste volzin te wijzigen. Wat daar staat is taalkundig onjuist. Voorgesteld wordt om deze zin te wijzigen in: Wordt in de regel niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond verklaard;

p. 23 vijfde tekstblok, vijfde regel 'het' te vervangen door: de;

p. 36, tweede regel, 'artikel 59a' te wijzigen in 'artikel 59b';

p. 36, tweede tekstblok, zevende regel, de zinsnede 'In die gevallen zal er' te wijzigen in: Om de vreemdeling in bewaring te kunnen stellen zal in die gevallen;

Artikelsgewijs

p. 45, vierde tekstblok, tweede regel, '20 juli' te schrappen voor '20 juli 2015'.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

De voorzitter,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

De secretaris,

Mr. W.N. Mannens

02/26/2014 13:39 021