

Vergaderjaar 2009–2010

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1351

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juni 2010

Op 18 mei jongstleden heeft de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel betreffende een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure (kamerstuknummer 31 944). Hierdoor zal het mogelijk zijn de verbeterde asielprocedure volgens planning per 1 juli 2010 in te voeren. De verbeterde asielprocedure zal leiden tot snellere én zorgvuldigere afhandeling van asielaanvragen. Ook zal het aantal herhaalde aanvragen door de wijzigingen in de asielprocedure afnemen.

Tijdens het wetgevingsoverleg dat de toenmalig Staatssecretaris van Justitie op 7 december 2009 met uw Kamer voerde, is toegezegd kort voor de inwerkingtreding van de verbeterde asielprocedure een brief te sturen met de laatste stand van zaken. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand. In deze brief zal ik allereerst ingaan op de stand van zaken betreffende de wijzigingen in wet- en regelgeving. Vervolgens wordt op enkele punten die zijn uitgekristalliseerd na het wetgevingsoverleg van 7 december 2009, toelichting gegeven. Dit betreft de rust- en voorbereidingstermijn en meer specifiek de wijze van omgaan met Dublin-claims in deze periode, de wijze waarop de asielprocedure zal worden ingevoerd in het aanmeldcentrum Schiphol en de facilitering van terugkeer gedurende de vertrekkertijd na afwijzing in de algemene asielprocedure. Vervolgens ga ik in op de ketenbrede voorbereiding op de implementatie van de asielprocedure en de wijze waarop de verbeterde asielprocedure zal worden gemonitord en rapportage en evaluatie zal plaatsvinden. Bij de beschrijving van de asielprocedure in aanmeldcentrum Schiphol zal ik ook ingaan op de wijze waarop omgegaan wordt met doorzending naar de «gesloten verlengde asielprocedure» (voorheen Gesloten Onderzoekscentrum «GOC»), en meer specifiek daar waar het gezinnen met minderjarige kinderen betreft. Hiermee kom ik de toezegging na die de toenmalig Staatssecretaris van Justitie uw Kamer heeft gedaan bij een algemeen overleg over het vreemdelingenbeleid op 13 januari 2010.

I. Wet- en regelgeving

Ten behoeve van de verbetering van de asielprocedure heeft aanpassing plaatsgevonden op alle niveau's van wet- en regelgeving. Zoals gezegd heeft de Eerste Kamer op 18 mei jl. ingestemd met het wetsvoorstel. Een conceptversie van het met de wetswijziging samenhangende besluit tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 is u reeds toegezonden bij de behandeling van het wetsvoorstel. Inmiddels heeft de Raad van State advies uitgebracht. Het besluit zal aan de Ministerraad worden voorgelegd. Hierna zullen de wet ter wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure en de wijzigingen in het Vreemdelingenbesluit vóór 1 juli 2010, worden gepubliceerd in het Staatsblad. De wijzigingen in het Voorschrift Vreemdelingen 2000, de Vreemdelingen-circulaire 2000 en de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 zijn nu alle in de afrondende fase. Deze zullen vóór 1 juli in de Staatscourant worden gepubliceerd.

De herziening van de asielprocedure heeft ook gevolgen voor de aan asielzoekers te verlenen rechtsbijstand. Op grond van artikel 4:23, derde lid, onderdeel a, Awb kan een bestuursorgaan (i.c. de raad voor rechtsbijstand) gedurende maximaal een jaar subsidie verlenen, in afwachting van een permanente wettelijke regeling. Van deze mogelijkheid die de Awb biedt, zal gebruik worden gemaakt om de nieuwe puntentoekenning voor rechtsbijstand in asielzaken te regelen. De raad voor de rechtsbijstand (RvRb) zal hiertoe een beleidsregel opstellen, op grond waarvan zij een vergoeding toekent die aansluit bij de rechtsbijstandverlening in de nieuwe asielprocedure. Deze beleidsregel zal aansluiten bij de uiteindelijk in het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 te treffen regeling voor vergoeding van rechtsbijstand in de nieuwe asielprocedure. Deze AmvB wordt later dit jaar in voorhang en consultatie gebracht en ter advisering aan de Raad van State gezonden.

II. De rust- en voorbereidingstermijn (RVT)

Alle asielzoekers die hun asielaanvraag doen in een zogenaamd «land-aanmeldcentrum», melden zich allereerst bij de aanmeldunit van de Vreemdelingenpolitie, op de centrale ontvangstlocatie (COL) in Ter Apel. Bij deze aanmelding (intake) zal de asielzoeker worden geïdentificeerd en zullen zijn gegevens worden geregistreerd. Onderdeel van dit identificatieproces is ook het afnemen van de vingerafdrukken van de asielzoeker. Deze vingerafdrukken worden vergeleken met verschillende systemen om bijvoorbeeld na te gaan of de asielzoeker staat gesignaleerd als ongewenst vreemdeling of dat de asielzoeker al eerder in Nederland of in een ander land asiel heeft aangevraagd.

Na het verblijf in de COL zal de asielzoeker op de tweede of derde dag worden overgebracht naar een procesopvanglocatie (POL) die gelegen is in de nabijheid van het aanmeldcentrum waar hij de algemene asielprocedure zal doorlopen. In deze POL verblijft hij in ieder geval gedurende de rest van de rust- en voorbereidingstermijn (RVT) en de duur van de algemene asielprocedure. In de POL zal het (vrijwillig) medisch advies plaatsvinden en wordt de asielzoeker door Vluchtelingenwerk voorgelicht over de asielprocedure. Ook wordt de asielzoeker door een advocaat voorbereid op zijn procedure. Voor deze voorbereiding mag de asielzoeker naar het kantoor van zijn advocaat reizen.

Als bij het vingerafdrukkenonderzoek in de COL blijkt dat de asielzoeker al eerder in een ander land asiel heeft aangevraagd, dan wel zich aldaar toegang heeft verschaft, zal het mogelijk zijn om tijdens de rust- en

voorbereidingstermijn een claim bij dat betreffende land in te dienen. In de nieuwe situatie zal het Unierecht (dus inclusief de Dublinverordening) geldend zijn vanaf het moment dat door de asielzoeker het voornemen om een asielaanvraag in te gaan dienen kenbaar is gemaakt, op de bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur neergelegde wijze. Dit is dus vanaf het begin van de rust- en voorbereidingstermijn, op welk moment ook het rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8 onder m van het wetsvoorstel aanvangt. Alle waarborgen en alle termijnen, voortvloeiend uit het Unierecht, gelden vanaf dat moment. De daadwerkelijke ondertekening van de asielaanvraag aan het begin van de algemene asielpcedure, is het moment van indiening van de aanvraag zoals neergelegd in artikel 28 van de Vw 2000. Die ondertekening doet dan ook de relevante termijnen van de Vw 2000 aanvangen.

Van eventuele daadwerkelijke terug- of overname kan pas sprake zijn op het moment dat de asielaanvraag – na ommekomst van de rust- en voorbereidingstermijn – daadwerkelijk is ingediend en de asielpcedure is doorlopen. Gedurende de rust- en voorbereidingstermijn zoals deze in dit voorstel wordt geïntroduceerd, wordt onderzoek verricht naar de vraag of een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag en dus is hierop de Verordening van toepassing.

Door op deze wijze in een zo vroeg mogelijk stadium aan te vangen met het onderzoek naar de vraag of een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de asielaanvraag, wordt optimaal invulling gegeven aan de doelstelling van de Dublinverordening en bijgedragen aan het nuttig effect van deze verordening. Voor een zo efficiënt mogelijk verloop van de asielpcedure is het van groot belang dat in een zo vroeg mogelijk stadium, dat wil zeggen reeds gedurende de rust- en voorbereidings- termijn, onderzoek kan worden verricht naar de identiteit en nationaliteit, onder meer door afname van de vingerafdrukken van de vreemdeling. Dit komt een snelle en zorgvuldige besluitvorming over de asielaanvraag ten goede en bevordert het vertrek van de vreemdeling die daarvoor in aanmerking komt, uit Nederland. Het is niet ondenkbaar dat de aanvraag als bedoeld in de Vw 2000 waarmee de termijn voor het nemen van een beslissing aanvangt, pas wordt ingediend op het moment dat een reactie op de ingediende Dublinclaim is ontvangen. In dat geval zal in de behandeling van de aanvraag – die zich in dat geval met name op de toepasbaarheid van de Dublinverordening zal richten – snel tot de kern van de zaak kunnen worden gekomen.

III. De asielpcedure in het aanmeldcentrum Schiphol

In een algemeen overleg met uw Kamer op 13 januari jl. heeft de toenmalig Staatssecretaris van Justitie u toegezegd nog eens kritisch te zullen kijken naar de toepassing van grensdetentie in relatie tot de invoering van de verbeterde asielpcedure. Specifiek heeft de toenmalig Staatssecretaris u toegezegd te kijken of er maatregelen nodig zijn om het in grensdetentie houden van gezinnen met minderjarige kinderen zoveel mogelijk te beperken.

In de schriftelijke en mondelinge overleggen over het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielpcedure, alsook bij andere gelegenheden, is al toegelicht dat Nederland in het kader van Schengen de verplichting heeft om personen die niet voldoen aan de (Schengen-)voorwaarden voor toegang niet tot het Schengengebied toe te laten. Vreemdelingen die toegang tot Nederland wordt geweigerd worden in de gelegenheid gesteld een asielaanvraag in te dienen in de gesloten setting van aanmeldcentrum Schiphol.

Zoals steeds gecommuniceerd is met Uw Kamer zal de verbeterde asielprocedure ook voor Schiphol worden ingevoerd. Ook daar zal de uitbreiding naar een algemene asielprocedure van acht dagen immers leiden tot kwaliteitsverhoging en meer efficiëntie. Op Schiphol zal echter nog niet de RVT worden ingevoerd. De voorzieningen in aanmeldcentrum Schiphol worden nu niet voldoende geacht om asielzoekers gedurende de gehele termijn van de RVT en algemene asielprocedure in het aanmeldcentrum te laten verblijven. Om de verschillen met de land-aanmeldcentra zo klein mogelijk te houden en de belangrijke impuls aan de zorgvuldigheid ook daar te doen plaatsvinden, heb ik besloten om de activiteiten van de RVT ook in het aanmeldcentrum Schiphol zoveel mogelijk te laten plaatsvinden. Dat betekent dat ook hier een asielzoeker een medisch advies krijgt, voorgelicht wordt door Vluchtelingenwerk en op de asielprocedure zal worden voorbereid door een advocaat. Gelet op de situatie van vrijheidsontneming als gevolg van toegangsweigering in aanmeldcentrum Schiphol zullen deze voorbereidende activiteiten in principe binnen twee dagen worden afgerond. Tevens zal worden getracht die asielzoekers die de gehele algemene asielprocedure in aanmeldcentrum Schiphol doorlopen, al op dag zeven van de procedure hun beschikking uit te reiken. Daarmee wordt voorkomen dat een asielzoeker, gelet op de huidige voorzieningen, te lang in het aanmeldcentrum Schiphol moet verblijven. Tegelijkertijd worden voor aanmeldcentrum Schiphol een aantal verbouwingen voorbereid die het leefklimaat moeten verbeteren en om de voorlichting door Vluchtelingenwerk Nederland en het medisch advies in te richten. Naar verwachting is dit per 1 juli gereed. Het rooster voor de advocaten voor Schiphol is gereed, waardoor ook daar continuïteit in de rechtshulpverlening mogelijk wordt.

Deze situatie geldt totdat het nieuwe gebouwencomplex op Schiphol klaar zal zijn, naar verwachting in 2013. Vanaf dan is een «normale» rust- en voorbereidingstermijn ook mogelijk op AC-Schiphol, omdat het voorzieningenniveau dat dan toelaat.

Toepassing van de «gesloten verlengde asielprocedure»

Wanneer een asielverzoek in een zogeheten land-aanmeldcentrum wordt onderzocht, zijn er in beginsel twee mogelijkheden; ofwel de aanvraag wordt in het aanmeldcentrum afgehandeld (afgewezen of ingewilligd) dan wel er bestaat aanleiding de aanvraag verder te behandelen in de verlengde procedure.

In het aanmeldcentrum Schiphol komt daar voor personen aan wie op de luchthaven de toegang is geweigerd een mogelijkheid bij. In die gevallen is het ook mogelijk om het onderzoek voort te zetten in grensdetentie. Deze procedure wordt informeel vaak de Gesloten OC (of GOC-)procedure genoemd en zal in de toekomst de «gesloten verlengde asielprocedure» (GVA) heten. Dit houdt in dat de vreemdeling, als zijn asielverzoek niet kan worden afgedaan in de algemene asielprocedure te Schiphol, na de procedure in het aanmeldcentrum doorgeplaatst wordt in een grenslogies en gedetineerd blijft terwijl het onderzoek naar de asielaanvraag wordt voortgezet.

In de Vreemdelingencirculaire is de mogelijkheid om te besluiten het onderzoek naar de asielaanvraag in het grenslogies voort te zetten tamelijk ruim beschreven. Er is een lijst opgenomen met situaties waarin dit kan plaatsvinden. Daarbij is duidelijk aangegeven dat deze lijst niet limitatief is. De IND is in de praktijk echter terughoudend in het toepassen van de GOC-procedure. Dat is aanleiding om de tekst in de Vc beter te laten aansluiten bij die terughoudende praktijk. Deze gewijzigde tekst wordt meegenomen in de wijziging van de Vreemdelingencirculaire in het kader van de verbeterde asielprocedure.

Daarbij is wel uitgangspunt dat ook na aanpassing van de Vc een GVA als mogelijkheid moet blijven bestaan. Onder meer zal de behoefte aan deze mogelijkheid blijven bestaan in situaties dat onderzoek wordt gedaan in het kader van artikel 1F Vluchtelingenverdrag, onderzoek dat nodig is in het kader van de Dublinverordening of indien er sprake lijkt te zijn van misbruik van de asielprocedure of fraude. De nieuwe opsomming in de Vreemdelingencirculaire zal *wel* limitatief zijn.

Gezinnen met minderjarige kinderen

Ook voor gezinnen met minderjarige kinderen die aan de grens toegang wordt geweigerd, maar die wel asiel aan willen vragen, geldt in beginsel dat zij de algemene asielprocedure in aanmeldcentrum Schiphol moeten doorlopen. In een brief aan uw Kamer van 29 januari 2008 (Kamerstukken II, 2008–2009, 29 344, 19 637, nr. 66) heeft de toenmalig Staatssecretaris aangekondigd dat gezinnen met minderjarige kinderen die asiel aanvragen alleen in detentie kunnen worden gesteld indien het asielverzoek in het AC kan worden afgedaan en dat deze detentie kan voortduren tot maximaal vier weken gerekend vanaf het moment dat het gezin feitelijk verwijderbaar is geworden. In verband met eerdergenoemde toezegging van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie om het in grensdetentie houden van gezinnen met minderjarige kinderen zoveel mogelijk te beperken, heb ik besloten deze termijn van vier weken terug te brengen naar veertien dagen. Zo wordt de situatie van gezinnen die op grond van artikel 6 Vw2000 zijn gedetineerd meer in overeenstemming gebracht met die van gezinnen die op grond van artikel 59 Vw2000 zijn gedetineerd, voor wie reeds een maximumtermijn van 2 weken gold. Deze wijziging zal in de aangepaste Vreemdelingencirculaire worden opgenomen. Overigens bevonden zich op peildatum 1 mei 2010 geen kinderen in het grenshospitium op basis van artikel 6, Vreemdelingenwet 2000, hetgeen bevestigt dat hier nu al zeer terughoudend mee wordt omgegaan. In lijn met het beleid dat in de brief van 29 januari 2008 uiteen was gezet, zullen gezinnen met minderjarige kinderen niet naar de gesloten verlengde asielprocedure worden doorgezonden. In aanvulling hierop wil ik wel opmerken dat het tot de mogelijkheden blijft behoren dat, indien er aanwijzingen zijn voor bijvoorbeeld nader onderzoek in het kader van artikel 1F Vluchtelingenverdrag, de hoofdaanvrager wél in detentie blijft terwijl zijn asielaanvraag in de gesloten verlengde asielprocedure wordt behandeld en de rest van het gezin, met de kinderen, in een AZC wordt geplaatst.

IV. Facilitering van terugkeer gedurende de vertrektermijn na afwijzing in de algemene asielprocedure

Het verlenen van vier weken opvang gedurende de vertrektermijn na afwijzing van de asielaanvraag in de AA, betekent dat de vreemdeling opvang geniet gedurende de periode waarin de rechtbank naar verwachting uitspraak zal doen op een ingediend beroepschrift. Gedurende deze periode is de vreemdeling vertrekplichtig en heeft geen rechtmatig verblijf. Het bieden van opvang gedurende deze periode geeft meer dan thans ruimte om de vreemdeling te faciliteren in de voorbereiding van het vertrek. Daartoe zal tijdens deze vier weken de Dienst Terugkeer Vertrek (DT&V) samen met de vreemdelingen aan de voorbereiding van het vertrek gaan werken. Naast het voeren van een vertrekgesprek zal ook met andere praktische zaken een aanvang worden genomen, waarbij onder meer moet worden gedacht aan het indienen van een aanvraag bij de betreffende diplomatieke vertegenwoordiging voor het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument voor die vreemdelingen die niet zelf beschikken over een geldig reisdocument. Op deze wijze wordt maximaal bevorderd dat de vreemdeling, bij een ongegrondver-

klaring van het beroep, in staat is het vertrek te realiseren. Uiteraard kan na afloop van de vertrektermijn, op basis van een individuele beoordeling, bezien worden of doorplaatsing naar een vrijheidsbeperkende locatie dan wel in bewaringstelling nodig is om de terugkeer te faciliteren.

V. Ketenbrede voorbereiding op de implementatie van de asielprocedure

De wijzigingen in de asielprocedure raken aan de werkzaamheden van alle ketenpartners in de vreemdelingenketen: COA, IND, DT&V, Vreemdelingenpolitie (VP), Koninklijke Marechaussee (KMar), de raad voor rechtsbijstand (RvRb), advocaten (NOVA) en VWN. Onder leiding van het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA) is de afgelopen anderhalf jaar gewerkt aan een ketenbrede voorbereiding op de verbeterde asielprocedure. Dit betrof gebouwelijke aanpassingen, aanpassing van werkprocessen, training van medewerkers etc.

In een buitengewone vergadering van de stuurgroep PIVA hebben de directeuren van alle betrokken uitvoerende diensten aangegeven er klaar voor te zijn om per 1 juli 2010 uitvoering te geven aan de verbeterde asielprocedure.

- Het COA heeft de opvanglocaties aangewezen welke als centrale ontvangstlocatie en als procesopvanglocaties gaan fungeren. Deze zullen tijdig gereed zijn om de asielzoekers in de RVT en tijdens de algemene asielprocedure op te vangen. Voor de verlengde asielprocedure is (her)inrichting van opvanglocaties niet nodig. De voor het COA nieuwe doelgroep van degenen die afgewezen zijn in de algemene asielprocedure en een vertrektermijn van vier weken krijgen, wordt opgevangen in specifieke locaties.
- De centrale aanmeldunit van de Vreemdelingenpolitie voor de land instroom in Ter Apel is gereed.
- Het derde land-aanmeldcentrum te Den Bosch kan per 12 juli asielzoekers ontvangen.
- De RvRb heeft het nieuwe rooster voor de advocatuur gereed en gecommuniceerd. Met dit rooster is de basis gelegd voor het leveren van continuïteit in de rechtshulpverlening.
- De IND regelt samen met de RvRb de lokale planning van de RVT en de algemene asielprocedure. Het COA neemt de centrale planning (verdeling van de asielzoekers vanuit Ter Apel) voor haar rekening.
- De dienst, die het medisch advies gaat leveren, is bekend en thans wordt gewerkt aan de voorbereiding op de implementatie van zowel het medisch advies als de parallelle procedure waarin medische aspecten kunnen worden getoetst aan eventuele vreemdelingrechtelijke consequenties, parallel aan de asielprocedure.
- VWN richt in elke regio waar een aanmeldcentrum gevestigd is, in één POL de voorlichting aan de asielzoekers in. In diezelfde POL vindt ook het medisch advies plaats. Op dit moment worden de brochures voor de voorlichting aan de asielzoekers in diverse talen gereed gemaakt.
- Elke asielzoeker krijgt in de RVT rechtmatig verblijf en tijdig, vóór het reizen naar de advocaat, het W2 document met sticker uitgereikt door het COA.
- De IND heeft zaaksverantwoordelijkheid ingevoerd en thans worden de medewerkers opgeleid. Een aantal medewerkers wordt specifiek opgeleid ten behoeve van omgaan met het medisch advies.

Voor de overgang van de oude naar de nieuwe situatie per 1 juli zijn de productiecapaciteiten van elke organisatie berekend en is een plan gemaakt om alle nieuwe instroom direct onder het nieuwe model bij te houden en de voorraad zo snel mogelijk en in ieder geval binnen 3 maanden weg te werken. Met voorraad wordt bedoeld de asielver-

zoeken van asielzoekers die op 30 juni nog niet in behandeling zijn genomen in de asielprocedure, maar al wel in de Tijdelijke Noodvoorziening (TNV) zitten. Er wordt een overlegstructuur ingericht om snel te kunnen handelen bij incidenten ten gevolge van de invoering van de verbeterde procedure.

Binnen het programma wordt thans gewerkt aan een monitor om de resultaten in beeld te brengen en aan een financieel overzicht waaruit blijkt of alle activiteiten binnen de afgesproken financiële kaders gerealiseerd (kunnen) worden.

VI. Monitoring, rapportage en evaluatie

Uiteraard zullen de effecten van de maatregelen ter verbetering van de asielprocedure nauwkeurig worden gemonitord. De weerslag hiervan zal primair met uw Kamer worden gedeeld via de Rapportage Vreemdelingenketen. De voornaamste indicatoren (zoals doorlooptijden, voorraden, inwilligingspercentages etc.) worden hierin twee keer per jaar met uw Kamer gedeeld.

Drie jaar na inwerkingtreding van de verbeterde asielprocedure zal worden gestart met evaluatie van de maatregelen, waarin zal worden beoordeeld of de beoogde effecten van de verbeteringen zich ook in de praktijk hebben voltrokken. In aansluiting op het verzoek dat ik kreeg van de Eerste Kamer zal ik reeds na een jaar, mogelijk in aansluiting op een Rapportage Vreemdelingenketen, verslag doen van de voornaamste bevindingen met betrekking tot de maatregelen die op 1 juli aanstaande worden ingevoerd.

In de monitor zal ook worden betrokken hoe vaak, en om welke redenen, er besloten wordt het asielverzoek eerder dan na zes dagen RVT in behandeling te nemen. Dit aspect zal ook in de evaluatie na drie jaar aan de orde komen.

Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de motie van de leden Van Haersma Buma en Spekman (Kamerstukken II, 2009–2010, 31 994, nr.15).

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