

Staatssecretaris van Justitie
Mevrouw mr. N. Albayrak
Postbus 20301
2500 EH 'S- GRAVENHAGE

5 maart 2009
ACVZ/ADV/09/XX

Advies inzake de Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure

Geachte mevrouw Albayrak,

Bij brief van 28 januari 2009 (met kenmerk 5584750/09/6) is de ACVZ verzocht te adviseren over het concept-Wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en het ontwerp-Besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure. Met deze brief voldoet de ACVZ aan dit verzoek.

In uw adviesaanvraag stelde u dat er voor advisering minder tijd beschikbaar is dan gebruikelijk. Gelet op het korte tijdsbestek, is het voor de ACVZ onmogelijk gebleken om binnen de gevraagde termijn te adviseren, en is de mogelijkheid tot discussie en reflectie op dit voorstel eveneens beperkt geweest. De ACVZ brengt met dit advies derhalve haar belangrijkste punten naar voren.

ACVZ-advies Secuur en Snel

De ACVZ maakt van deze gelegenheid gebruik om enkele in haar optiek belangrijke aanbevelingen uit het ACVZ-advies '*Secuur en Snel* (2007), die zij niet terugvindt in de voorgestelde wetswijziging, onder uw aandacht te brengen.

- 1) De ACVZ stelde voor een 'ijzeren' regime van termijnbewaking in te voeren. Een belangrijk aspect hiervan was de maximale beslistermijn van één jaar. Wanneer deze niet gehaald zou worden diende de zaak aan de rechter te worden voorgelegd.

- 2) Het gehoor zou moeten worden opgenomen op een digitale gegevensdrager zodat alle betrokkenen na kunnen gaan hoe het gehoor is verlopen.
- 3) De ACVZ stelde verder een periode voor van minimaal 22 en maximaal 41 dagen voor het nemen van een besluit op een asielverzoek (behoudens verlengingen van termijnen). In het wetsvoorstel is die periode 14 dagen voor de algemene asielprocedure (behoudens verlengingen van termijnen). Voor de verlengde procedure wordt geen beslistermijn genoemd.

Het belangrijkste punt van kritiek dat de ACVZ heeft bij het wetsvoorstel voor de herziene asielprocedure, is de te korte termijn voor een beslissing op een asielverzoek in de algemene procedure en de te ruime termijn daarvoor in de verlengde procedure. Deze kritiek, naast enkele andere punten, licht de ACVZ hieronder toe.

Daarnaast heeft de ACVZ met voldoening kennis genomen van de volgende punten uit de concept wijzigingsvoorstellen:

- de rust- en voorbereidingstermijn voorafgaand aan de behandeling van de asielaanvraag;
- de mogelijkheid van een medisch onderzoek tijdens de rust- en voorbereidingstermijn;
- het bieden van opvang aan asielzoekers die in de algemene procedure zijn afgewezen en in beroep gaan;
- de verruiming van de ex nunc-toetsing door de vreemdelingenrechter.

Aanvang van de asielprocedure

De ACVZ constateert dat de huidige onduidelijkheid over het exacte moment van aanvang van de asielprocedure niet wordt weggenomen met de voorgestelde wijzigingen. De ACVZ adviseert dit moment duidelijk te markeren door een bepaalde procedurele handeling, bijvoorbeeld het tijdstip van het eerste gehoor. Het moment van indiening van het asielverzoek is hiervoor naar de mening van de ACVZ minder geschikt gelet op het mogelijke verschil van mening dat kan bestaan over het moment waarop de asielprocedure precies aanvangt. Dit advies is mede ingegeven door de rechten die aan dit moment van aanvang van de asielprocedure worden gekoppeld in de Procedure- en Opvangrichtlijnen van de Europese Unie.

Intake?

De ACVZ heeft uit de voorliggende wijzigingsregelgeving niet begrepen welke stappen precies worden gezet nadat de vreemdeling te kennen heeft gegeven een asielaanvraag in te willen dienen (3.109, lid 1 Vb 2000). De ACVZ gaat er van uit dat op dat moment een intake plaatsvindt als de volgende onderwerpen worden behandeld: controle van documenten, opname van identiteitsgegevens en van het reisverhaal. De ACVZ adviseert deze (proces)stap in de regelgeving te verduidelijken.

Rust- en voorbereidingstermijn

De ACVZ adviseert een maximale termijn van de rust- en voorbereidingstermijn op te nemen. Op dit moment is de gemiddelde termijn die asielzoekers in de Tijdelijke noodvoorziening vreemdelingen (TNV) verblijven 60 dagen. De ACVZ zou niet graag zien dat een dergelijk lange termijn 'gestandaardiseerd' wordt door invoering van een rust- en voorbereidingstermijn van *minimaal* zes dagen.

De ACVZ vraagt zich af wat de exacte inhoud wordt van de rust- en voorbereidingstermijn. In de toelichting wordt vermeld dat tijdens de rust- en voorbereidingstermijn *'geen contact is tussen de IND en de asielzoeker over de (inhoud van de) asielmotieven'*. De ACVZ leidt hieruit af dat over andere zaken wel contact kan bestaan tussen de IND en de asielzoeker.

De ACVZ adviseert de asielzoeker tijdens de rust- en voorbereidingstermijn daadwerkelijk rust te gunnen en het verwerven van informatie van de asielzoeker te beperken tot de intake. Deze tijd kan volgens de ACVZ wel worden gebruikt ter voorbereiding van de asielzoeker op de asielprocedure door VluchtelingenWerk en de rechtsbijstandverlening, en eventueel voor medisch onderzoek.

Artikel 3.109, lid 6 Vb 2000 gaat over het medisch onderzoek tijdens de rust- en voorbereidingsperiode. De ACVZ adviseert de passage *'kan worden onderworpen aan een medisch onderzoek'* toe te lichten zodat geen misverstand kan bestaan over de vrijwillige basis van dit onderzoek. Een bewoording als 'onderwerpen aan' wekt de indruk dat dit onderzoek verplicht kan worden gesteld.

Aanmeldcentrum Schiphol

De ACVZ maakt zich, vanuit het oogpunt van gelijke behandeling en gelet op het belang dat zij aan een rust- en voorbereidingsperiode hecht, grote zorgen over het ontbreken van deze periode voor asielzoekers die op Schiphol hun asielverzoek indienen. De ACVZ adviseert om te zien naar alternatieve vormen van opvang voor het geval de geplande nieuwe opvanglocatie niet tijdig gereed is.

Beschikbare tijd in de algemene asielprocedure

De ACVZ adviseert om in de algemene asielprocedure meer ruimte te geven dan de 8 dagen die daarvoor zijn ingericht in de wetswijziging. De ACVZ zou hiervoor minimaal 12 en maximaal 17 dagen reserveren.

Met name de tijd die wordt gereserveerd voor de asielzoeker om te reageren op het verslag van het gehoor en op het voornemen zou naar de mening van de ACVZ langer moeten zijn. In die tijd moet er voldoende ruimte zijn om met de rechtshulpverlening te overleggen, om reacties op het verslag van het gehoor en op het voornemen voor te bereiden en deze op papier te zetten. Gelet op het feit dat vaak gebruik moet worden gemaakt van een tolk, zijn, naar de mening van de ACVZ, juist in deze fases ruimere termijnen gewenst. In de huidige situatie is één dag ingeruimd voor zienswijze, correcties en aanvullingen en voornemen samen. In het wetsvoorstel wordt er één dag ingeruimd voor correcties en aanvullingen op het gehoor en één dag voor de zienswijze op het voornemen. De ACVZ is van mening dat die ene dag extra onvoldoende

waarborg biedt voor een zorgvuldige procedure waarin asielzoeker, rechtsbijstandverlener en tolk voldoende tijd hebben om met elkaar te communiceren en een schriftelijke reactie te geven.

Rechtshulpverlening

De ACVZ begrijpt niet hoe de passage in de nota van toelichting '*het aantal uren dat aan de rechtsbijstandverlener wordt vergoed blijft genormeerd*' moet worden geïnterpreteerd. De ACVZ gaat er van uit dat een verruiming in de beschikbare uren van de rechtshulpverlening voor de asielzoeker gepaard gaat met een gelijk opgaande verruiming van de vergoeding voor de rechtshulpverlener.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven '*in overleg met de advocatuur en de Raad voor Rechtsbijstand worden de mogelijkheden verkend voor het zoveel mogelijk beperken van het aantal advocaten per asielzoeker*'. De ACVZ acht het voor een zorgvuldige procedure van groot belang dat een asielzoeker zoveel mogelijk wordt bijgestaan door één rechtshulpverlener.

Zienswijze

De ACVZ adviseert artikel 3.114, lid 2 Vb 2000 niet zoals voorgesteld imperatief te formuleren maar facultatief. Met de voorgestelde formulering lijkt een verplichting tot het naar voren brengen van een zienswijze te bestaan.

Daarnaast adviseert de ACVZ in artikel 3.116, eerste lid Vb 2000 naast genoemde aanvragen ook een aanvraag als bedoeld in artikel 64 Vw 2000 op te nemen.

Termijnoverschrijding

Het komt de ACVZ voor dat de term 'verschoonbaar' in artikel 1.115, eerste lid onder a Vb 2000 niet op zijn plaats is omdat het gaat om mogelijke termijnoverschrijdingen door Onze Minister. Verschuiving door een bestuursorgaan van een eigen termijnoverschrijding is binnen het bestuursrecht een ongebruikelijke figuur. De ACVZ adviseert in dit kader aan te sluiten bij de regeling van beslistermijnen in afdeling 4.1.3 Awb.

In artikel 1.115, lid 7 Vb 2000 wordt vermeld dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld over hoe omgegaan wordt met verlengingen van de beslistermijn(en) binnen de algemene asielprocedure.

De ACVZ beveelt, in het kader van de rechtszekerheid, aan in het Besluit concretere bepalingen op te nemen over het vaststellen van nieuwe termijnen in geval van termijnoverschrijdingen.

Artikel 83 Vw 2000

De ACVZ heeft de volgende opmerkingen over dit gewijzigde wetsartikel.

- a) De ACVZ adviseert het woord 'ook' in lid 1 te verwijderen omdat niet duidelijk is waar dit woord op doelt.

- b) In lid 4 constateert de ACVZ een taalkundig probleem: er wordt gesproken over het 'aannemelijk maken' van onder meer 'bewijsmiddelen'. Deze formulering komt de ACVZ als taalkundig onjuist voor.
- c) De ACVZ adviseert de formulering van lid 4 in overeenstemming te brengen met die van artikel 31, eerste lid Vw 2000.
- d) De ACVZ adviseert de term 'aanstonds' in lid 4 te wijzigen of te verduidelijken in de toelichting.
- e) De verhouding tussen de leden 5 en 6 is de ACVZ niet geheel duidelijk. De ACVZ adviseert in overweging te nemen lid 6 te verwijderen omdat de rechtbank daarin wordt verplicht Onze Minister te verzoeken om informatie die de minister in lid 5 al uit eigener beweging en zo spoedig mogelijk dient te verstrekken. Daarnaast verdient het aanbeveling in de memorie van toelichting te verduidelijken hoe deze leden zich verhouden tot artt. 6:18 en 6:19 Awb.
- f) De ACVZ constateert dat in artikel 83, lid 2 Vw 2000 het betrekken van nieuwe gegevens relevant geacht wordt in beschikkingen over onder meer 'het achterwege laten van uitzetting op grond van artikel 64'. In het 8^e lid onder b van datzelfde artikel wordt dit soort beschikkingen niet meegenomen. Dit is waarschijnlijk een omissie, mede gelet op het feit dat in de memorie van toelichting aangegeven wordt dat lid 8 aansluit bij lid 2. De ACVZ adviseert de categorie 'het achterwege laten van uitzetting op grond van artikel 64' ook in het 8^e lid op te nemen.
- g) Mocht de passage in de memorie van toelichting over het initiatiefvoorstel van wet Pechtold/Van der Ham te interpreteren zijn als zou de voorgestelde uitbreiding van de ex nunc-toetsing tevens de van verscheidene zijden geopperde bezwaren tegen de marginale toetsing van de geloofwaardigheid wegnemen, dan kan de ACVZ zich daar niet achter scharen. De vraag *wat* de rechter toetst is immers een geheel andere dan de vraag *hoe* de rechter toetst. Desgewenst zet de ACVZ graag haar standpunt over de wenselijkheid van een wettelijke regeling van de intensiteit van de rechterlijke toetsing nader uiteen.
- h) Voor wat betreft het overgangsrecht adviseert de ACVZ voor bestaande asiolverzoeken het meest gunstige recht te laten gelden voor wat betreft de nieuwe verruimde ex nunc toetsing ex artikel 83 Vw 2000. Juist dit specifieke onderdeel van de voorgenomen wijzigingen biedt alle partijen voordelen waardoor het belang van spoedige doorvoering groot is.

Slachtoffers mensenhandel

De ACVZ ervaart enige onduidelijkheid in een passage over slachtoffers van mensenhandel in de toelichting bij het gewijzigde Vb op pagina 11. Aangegeven wordt dat de bedenktijd voor deze categorie gehandhaafd blijft. De daaropvolgende zin luidt: *'Binnen het kader van de algemene asielprocedure in het aanmeldcentrum zal dus ambtshalve een vergunning onder een beperking verband houdend met de vervolging van mensenhandel kunnen worden verleend wanneer binnen de termijnen van die procedure besloten is om aangifte te doen en aan de overige voorwaarden voor het betreffende verblijfsdoel is voldaan.'* De ACVZ constateert dat het woord 'dus' in deze zin een gevolgtrekking impliceert die niet juist is.

Medisch onderzoek

Aangegeven wordt dat de beleidsmatige invulling van artikel 64 Vw 2000 momenteel nader wordt gezien. De ACVZ gaat ervan uit dat zij ook hierover zal worden geconsulteerd.

De ACVZ is vanzelfsprekend en als altijd graag bereid dit advies nader toe te lichten.

Hoogachtend,

De voorzitter,

De secretaris,

Mr. Adriana C.J. van Dooijeweert

Mr. W.N. Mannens