

Vergaderjaar 2021–2022

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2817

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2022

Tijdens de begrotingsbehandeling op 24 en 25 november 2021 (Handelingen II 2021/22, nr. 26, items 6 en 10 en Handelingen II 2021/22, nr. 27, items 10 en 12) heeft het lid Valstar (VVD) gevraagd naar de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU (hierna: het Hof) van 9 september 2021 over het niet-inhoudelijk behandelen van opvolgende asielverzoeken.¹ Mijn voorganger heeft uw Kamer daarop toegezegd om een analyse van dit arrest aan uw Kamer te sturen. De analyse treft u aan in deze brief.

Regeling in de Procedurerichtlijn²

Op grond van artikel 33, tweede lid, onder d), en artikel 40, tweede lid, van de Procedurerichtlijn kan een opvolgend asielverzoek niet-ontvankelijk worden verklaard als er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd.

Indien er wel nieuwe elementen of bevindingen zijn, moeten de lidstaten op grond van artikel 40, derde lid, van de Procedurerichtlijn toetsen of deze elementen of bevindingen de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet. In dat geval is het asielverzoek ontvankelijk en wordt het verder behandeld.

In artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn is neergelegd dat lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek enkel inhoudelijk wordt behandeld indien de verzoeker buiten zijn toedoen deze nieuwe elementen niet in het kader van de vorige asielprocedure heeft kunnen inroepen. Oftewel: is het aan de verzoeker te verwijten dat hij de elementen nu pas overlegt? Dit wordt de verwijtbaarheidstoets genoemd. Deze bepaling is in de richtlijn opgenomen vanuit de gedachte dat

¹ C-18/20, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, CURIA – Documents (europa.eu).

² Richtlijn 2013/32/EU, Pb EU L 180 van 29.6.2013.

asielzoekers verplicht zijn alle elementen ter staving van een asielverzoek zo spoedig mogelijk in te dienen. Voorkomen moet worden dat vreemdelingen relevante informatie achterhouden om zo procedures te compliëren of te vertragen.

Het arrest

In bovengenoemd arrest beantwoordt het Hof vragen van de Oostenrijkse rechter (Verwaltungsgerichtshof, hoogste bestuursrechter van Oostenrijk) over de interpretatie van artikel 40, tweede, derde en vierde lid, van de Procedurerichtlijn.

Voor zover hier relevant, oordeelt het Hof dat het begrip «nieuwe elementen of bevindingen» in de zin van artikel 40, tweede en derde lid, van de Procedurerichtlijn niet alleen de elementen of bevindingen omvat die zich hebben voorgedaan na een eerder definitief besluit op een asielaanvraag, maar ook de elementen of bevindingen die reeds bestonden vóór de beëindiging van die asielprocedure maar waarop de verzoeker zich niet heeft beroepen.

Ten aanzien van artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn oordeelt het Hof dat de verwijtbaarheidstoets expliciet moet zijn geïmplementeerd in de nationale wet- en regelgeving en niet mag worden afgeleid uit het algemeen bestuursprocesrecht.

Nationaal recht

De huidige Procedurerichtlijn is met ingang van 20 juli 2015 geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw2000).³ De grondslag voor het niet-ontvankelijk verklaren van opvolgende aanvragen is opgenomen in artikel 30a Vw2000. Verdere implementatie van artikel 40 van de Procedurerichtlijn werd destijds niet nodig geacht, omdat de verwijtbaarheidstoets inherent werd geacht aan het begrip «nieuwe elementen en bevindingen» en het artikel voor het overige geacht werd voldoende te zijn ondervangen door artikel 4:6 Awb. Dit oordeel werd bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in deze uitspraak geoordeeld dat, gezien de totstandkomingsgeschiedenis en doelstellingen van de Procedurerichtlijn en de systematiek en bewoordingen van de artikelen 33 en 40, er redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat de verwijtbaarheidstoets is vervat in de term «nieuw».

Gevolgen van het arrest voor de praktijk

Uit het arrest van het Hof volgt nu dat in Nederlandse wet- en regelgeving de vereiste wettelijke grondslag ontbreekt om de verwijtbaarheidstoets toe te passen. De verwijtbaarheidstoets is momenteel enkel vastgelegd in beleid (paragraaf C1/4.6 van de Vreemdelingencirculaire 2000, hierna: Vc2000). Implementatie van de verwijtbaarheidstoets moet echter op hoger niveau plaatsvinden. Dit betekent dat het op dit moment niet mogelijk is een opvolgende aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren op de enkele grond dat de vreemdeling de elementen en bevindingen zonder goede reden niet in de eerdere procedure heeft aangevoerd.

De gevolgen voor de praktijk lijken beperkt te zijn. Het blijft immers mogelijk een opvolgende asielaanvraag niet-ontvankelijk te verklaren als er in het geheel geen nieuwe elementen of bevindingen zijn overgelegd of

³ Stb. 2015, nr. 293.

⁴ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 6 oktober 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:2718).

als deze elementen en bevindingen niet de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming. Ook kan, als wordt besloten om de aanvraag ontvankelijk te verklaren en inhoudelijk te behandelen, het late moment van het inbrengen van de nieuwe elementen en bevindingen worden betrokken in de geloofwaardigheidsbeoordeling.

Daarnaast werd de verwijtbaarheidstoets in de Nederlandse praktijk ook voor het arrest al in een groot aantal gevallen niet toegepast. Een van de redenen hiervoor is dat ook wanneer een asielmotief laat naar voren wordt gebracht, dat nog niet zonder meer de conclusie rechtvaardigt dat terugkeer naar het land van herkomst niet in strijd zou zijn met het absolute karakter van het non-refoulementgebod of met artikel 3 EVRM. Dat brengt met zich dat de verwijtbaarheidstoets in veel gevallen niet toegepast kan worden.

Sinds 2016 wordt een opvolgende aanvraag ingevolge paragraaf C1/4.6 van de Vc2000 in beginsel niet afgewezen als niet-ontvankelijk als:

- a. Een vreemdeling tijdens een opvolgende asielaanvraag aangeeft dat hij LHBT is en deze seksuele gerichtheid niet reeds tijdens een voorgaande procedure is gesteld en beoordeeld;
- b. Een vreemdeling tijdens een opvolgende asielaanvraag aangeeft dat hij is bekeerd tot een ander geloof en deze bekering niet reeds tijdens een voorgaande procedure is gesteld en beoordeeld;
- c. Een vreemdeling waarvan de gestelde nationaliteit in een eerdere procedure ongeloofwaardig is bevonden, tijdens een opvolgende aanvraag authentieke (originele, onvervalste en bevoegd afgegeven) documenten overlegt waaruit volgt dat alsnog van deze nationaliteit dient te worden uitgegaan;
- d. Een vreemdeling voor de eerste maal een medische rapportage naar aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade overlegt, tenzij een dergelijk onderzoek al door de IND geïnitieerd is geweest.⁵

Vervolg

Binnen de IND heeft een korte informele inventarisatie plaatsgevonden over de toepassing van het verwijtbaarheids criterium. Hierover zijn geen harde cijfers uit het systeem te halen, maar uit navraag blijkt dat het niet vaak voorkomt dat een opvolgende aanvraag enkel wordt afgewezen op het verwijtbaarheids criterium. In de praktijk bestaat op dit moment dan ook geen directe behoefte om de verwijtbaarheidstoets te verankeren in de nationale wet- en regelgeving. Om deze reden acht ik het daarom niet opportuun om op korte termijn een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 te initiëren.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

⁵ In deze gevallen kan een aanvraag overigens nog steeds als niet-ontvankelijk worden afgewezen, indien op voorhand vaststaat dat hetgeen de vreemdeling aanvoert niet kan afdoen aan het in de voorgaande procedure genomen besluit.