

Stroomlijning toelatingsprocedures

Wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (consultatiefase)

1 oktober 2012

Commentaar van de Adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten (*mrs. L.J. Blijdorp, A.M. van Eik, J.A. Kroes, I.J.M. Oomen, T.H.G. Schuringa, L.M. Straver, F. Wassenaar, W. Verberk*)

Inleiding

De Adviescommissie vreemdelingenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten ("Adviescommissie") heeft kennis genomen van het concept Besluit tot aanpassing van een aantal artikelen van het Vreemdelingenbesluit 2000 ("Vb") in het kader van de uitwerking van de beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures. In het regeerakkoord van VVD en CDA van 30 september 2010 en het gedoogakkoord van VVD, CDA en PVV van 30 september 2010 zijn maatregelen aangekondigd om sneller duidelijkheid te geven aan vreemdelingen die verblijf in Nederland willen. De Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel ("Minister"), heeft per brief van 22 februari 2011 de Tweede Kamer hierover nader geïnformeerd. Bij de Directie Migratiebeleid is vervolgens het Project Stroomlijning Toelatingsprocedures ingericht teneinde de voorgenomen maatregelen te gaan realiseren. Om een goed beeld van de uitvoeringsconsequenties van alle maatregelen te krijgen, is in het Programmaplan een ex ante uitvoeringstoets ("EAUT") opgenomen. De resultaten van deze EAUT zijn neergelegd in een rapportage¹, waarvan de Adviescommissie eveneens kennis heeft genomen. Na de val van het Kabinet VVD en CDA heeft de Tweede Kamer de maatregelen van het Project Stroomlijning Toelatingsprocedures niet controversieel verklaard. In het concept tot wijziging van de artikelen van het Vb zijn de maatregelen van dit project neergelegd. De Minister beoogt met deze maatregelen prikkels voor het doorprocederen in vreemdelingenzaken weg te nemen. Zowel in de asiel- als de reguliere (humanitaire) procedure zal op (meer) humanitaire (reguliere) toelatingsgronden ambtshalve worden getoetst en worden (vervolg)procedures aanzienlijk versneld.

Hierna zal de Adviescommissie ingaan op de voorgenomen wijzigingen van de artikelen in het Vb en deze vanuit het perspectief van rechtsbescherming, rechtspleging en rechtsbijstand van commentaar voorzien.

Meetoetsen humanitaire reguliere gronden in de eerste asielprocedure

In de huidige asielprocedure wordt nu reeds ambtshalve getoetst of de vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd op grond van het feit dat hij/zij slachtoffer is van mensenhandel, omdat de vreemdeling buiten zijn/haar schuld Nederland niet kan verlaten of omdat de vreemdeling een alleenstaande minderjarige vreemdeling is of dat er uitstel van vertrek op grond van art. 64 Vw dient te worden verleend wegens zijn/haar gezondheidssituatie of die van zijn/haar gezinsleden.²

¹ Ex ante uitvoeringstoets stroomlijning toelatingsprocedures versie 3.1 van 3 november 2011

² In het vervolg zal gemakshalve bij de vreemdeling van hij en zijn worden uitgegaan, hetgeen betrekking heeft op vrouwen en mannen.

De Minister beoogt de ambtshalve toets door invoering van het nieuwe artikel 3.109a Vb uit te breiden met de beoordeling of de asielzoeker verblijf in Nederland op grond van art. 8 EVRM dient te worden toegestaan of dat er sprake is van dermate bijzondere feiten en omstandigheden dat op grond van de discretionaire bevoegdheid van de Minister in verblijf dient te worden berust. De "normale" reguliere toelatingseisen, zoals het paspoort- en legesvereiste, zullen in deze situatie niet worden tegengeworpen. Mogelijk misbruik van de regeling wordt voorkomen door de humanitaire reguliere gronden alleen ambtshalve mee te toetsen wanneer de asielzoeker zijn asielaanvraag binnen zes maanden na inreis in Nederland indient.

Er zal een vaste toetsingsvolgorde worden gehanteerd, waarbij de sterkste verblijfstitel het eerst getoetst wordt. De ambtshalve toets zal in het voornemen en in de meeromvattende beschikking plaatsvinden en daarmee ook de rechtsmiddelen asiel volgen. Tot slot vindt de ambtshalve toets niet alleen plaats na afwijzing van de asielaanvraag, maar ook bij intrekking van de verleende verblijfsvergunning asiel voor bepaalde en onbepaalde tijd en afwijzing van de aanvraag verlenging geldigheidsduur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd en afwijzing van de aanvraag verlenging verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd.

De Adviescommissie juicht de uitbreiding van de ambtshalve te toetsen reguliere humanitaire gronden in de asielprocedure toe. Vooral in zaken waar in de asielprocedure reeds duidelijk is dat de asielzoeker voor de reguliere humanitaire toelatingsgrond in aanmerking komt, doch door de in de praktijk en jurisprudentie gehanteerde waterscheiding gedwongen was na de asielprocedure een reguliere aanvraag in te dienen, worden onnodige vervolgpcedures voorkomen.

Wel constateert de Adviescommissie dat in de voorgestelde regelgeving geen duidelijkheid komt over de vraag wanneer de Minister na een negatief besluit in de asielprocedure ambtshalve zal gaan toetsen aan de reguliere humanitaire toelatingsgronden. Momenteel vindt de huidige ambtshalve toets plaats als de verklaringen van de asielzoeker of de casus daartoe aanleiding geven.³ Uit de rapportage EAUT begrijpt de Adviescommissie dat de verschillende reguliere humanitaire gronden in het vervolg standaard worden getoetst in het voornemen en de beschikking.⁴

De Adviescommissie ziet voor een standaard ambtshalve toets - indien de verklaringen van de asielzoeker tijdens de gehoren, noch de door de gemachtigde ingediende correcties en aanvullingen en zienswijze daartoe aanleiding geven - geen noodzaak. Dit verhoogt onnodige werkdruk bij IND en rechtshulpverlener. De Adviescommissie signaleert verder in de praktijk dat de meeste humanitaire reguliere aspecten, zoals het zijn van slachtoffer van mensenhandel en medische aspecten zelden goed in de Algemene Asielprocedure ("AA-procedure") kunnen worden beoordeeld. Zo heeft het slachtoffer mensenhandel veelal nog niet beslist of hij aangifte wil doen en indien deze beslissing wel is genomen dan is het maken van een afspraak bij de politie voor het doen van aangifte binnen de AA-procedure niet mogelijk. Dit vormt normalitair geen reden om de asielaanvraag door te zenden naar de Verlengde Asielprocedure ("VA-procedure"). Ook komt het regelmatig voor dat op grond van het advies horen en beslissen van Medifirst weliswaar blijkt dat sprake is van medische beperkingen en de asielzoeker psychische en/of fysieke klachten heeft waarvoor een verwijzing naar het GCA plaatsvindt, maar dat het vervolgens organisatorisch niet mogelijk is voor de asielzoeker om een afspraak te krijgen bij het GCA, laat staan dat het mogelijk is om al onder medische behandeling te staan, tijdens de AA-procedure. De consequentie hiervan zal waarschijnlijk zijn dat de Minister in de asielprocedure bij de ambtshalve beoordeling of art. 64

³ Vc C14/5

⁴ Rapportage EAUT, versie 3.1 van 3 november 2011, pagina 41

Vw moet worden toegepast, concludeert dat niet is gebleken dat de asielzoeker wegens zijn gezondheidssituatie niet in staat is om te reizen. Hierbij wijst de Adviescommissie bijvoorbeeld ook op de aanwezigheid van uit het oog geraakte familieleden in Nederland waarbij pas dikwijls na de AA-procedure duidelijk wordt dat zij in Nederland zijn, welke omstandigheid uiteraard van belang is voor de beoordeling of sprake is van humanitaire reguliere aspecten.

Indien alle reguliere humanitaire aspecten derhalve standaard ambtshalve worden getoetst terwijl deze aspecten zich feitelijk nog niet lenen voor een ambtshalve toetsing, is het risico groot dat op een later moment in de procedure, of na afwijzing van de asielaanvraag, een humanitaire reguliere grond die dan succesvol kan worden bepleit niet meer vol en integraal wordt beoordeeld. De Minister gaat er immers vanuit dat in de eerste asielprocedure sprake is van een zorgvuldig opgebouwd en volledig dossier, waardoor vervolgaanvragen snel op hun merites kunnen worden beoordeeld.⁵ De Adviescommissie acht het dan ook noodzakelijk dat in ieder geval alle humanitaire aspecten die in de loop van de eerste asielprocedure alsnog naar voren worden gebracht (dus ook hangende beroep, wat door toepassing van artikel 83 Vw mogelijk is), door de Minister in zijn beoordeling worden meegenomen. Dit zal het spoedig verloop en onnodige vervolgprocedures ten goede komen.

De Adviescommissie wijst daarbij ook op het feit dat een ambtshalve beoordeling van humanitaire reguliere aspecten in de asielprocedure ingevolge 3.102b lid 5 Vb met zich brengt dat bij een eventueel noodzakelijke vervolgaanvraag regulier humanitair, de andere humanitaire reguliere gronden niet meer ambtshalve zullen worden beoordeeld, hetgeen een verslechtering van de positie van de vreemdeling in die zaken kan betekenen.

De Adviescommissie wijst er verder op dat de voorgestelde nieuwe beoordelingswijze betekent dat in de rust- en voorbereidingstermijn door zowel de medewerkers van de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland als ook door de advocaat tijdens de voorbereiding van de asielzoeker op de asielprocedure aandacht besteed moet worden aan de humanitaire reguliere gronden. Voor de advocaat zal eerst na kennismaking met cliënt op dag -1 in de AA-procedure en bespreking van zijn of haar zaak, de mogelijkheid bestaan om bewijsmateriaal op te vragen en/of cliënt met medisch specialisten in contact te kunnen brengen. Het risico dat bewijsmateriaal later of te laat in de procedure beschikbaar komt is groot, doordat het bewijsmateriaal op een groot aantal verschillende toelatingsgronden ziet. De Adviescommissie beveelt dan ook aan om de -1 dag te vervroegen naar een eerder moment in de rust- en voorbereidingstermijn en opnieuw om ervoor te zorgen dat bewijsmaterialen die niet eerder dan na de beslissing kunnen worden overgelegd, alsnog worden beoordeeld door de Minister.

De Nota van Toelichting vermeldt op pagina 9 dat op basis van de tijdens de gehoren verkregen informatie ten tijde van het uitbrengen van het voornemen bekend zal zijn of er sprake is van humanitaire reguliere gronden voor verblijf. Dit vereist in de praktijk dat de gehoormedewerkers tijdens de gehoren gerichte vragen omtrent de reguliere humanitaire verblijfsgronden aan de asielzoeker zullen moeten stellen en gebruikte formats voor de gehoren zullen derhalve in de visie van de Adviescommissie aanpassing behoeven. Ook vereist een zorgvuldige en goed gemotiveerde beoordeling van de humanitaire reguliere gronden deskundigheid omtrent deze reguliere materie van beslismedewerkers asiel. Zij zullen hetzij moeten worden bijgeschoold dan wel hun organisatie en planning zo moeten inrichten dat er in de AA-procedure overleg met de collega's van de unit regulier sociaal kan plaatsvinden.

⁵ Nota van Toelichting, pagina 8

Meetoetsen humanitaire reguliere gronden bij de eerste humanitaire reguliere aanvraag

Momenteel worden reguliere aanvragen getoetst aan de beperkingsgrond die wordt aangevraagd. In de praktijk wordt bekeken bij welk hokje op het aanvraagformulier een kruisje is gezet. Zelfs in zaken waar op voorhand duidelijk is dat het verkeerde hokje is aangekruist, dan wel in feite voor de aanvraag meerdere hokjes aangekruist konden worden, wordt de aanvraag restrictief beoordeeld.

Uit het nieuwe artikel 3.102b Vb volgt dat bij een eerste humanitaire reguliere aanvraag zoveel mogelijk alle humanitaire beleidskaders worden meegetoetst. Toetsing zal volgens een vaste volgorde plaatsvinden waarbij het beleidskader dat de sterkste verblijfstitel geeft als eerste zal worden getoetst. Ingevolge lid 5 blijft de ambtshalve toetsing van andere humanitaire reguliere gronden achterwege indien deze reeds ambtshalve ex het nieuwe artikel 3.109a Vb in de asielprocedure zijn getoetst.

De Adviescommissie onderschrijft de wens om reguliere aanvragen met een humanitaire grond ruimhartig op te vatten en te beoordelen. Excessief formalisme dient voorkomen te worden en leidt tot op heden tot onnodige vervolgpcedures.

Versnelde afdoening van tweede en volgende asielaanvragen

Op dit moment neemt de tweede en volgende asielaanvraag 6 procesdagen in beslag. Op dag 1 vindt de ondertekening van de herhaalde asielaanvraag plaats en op dag 3 het gehoor nieuwe feiten en omstandigheden⁶. Op dag 4 wordt dit rapport van het gehoor met de gemachtigde nabesproken en mogen de eventuele correcties op en aanvullingen bij dit gehoor worden ingediend, waarna de Minister op dag 5 een voornemen dan wel een inwilligende beschikking dan wel het bericht dat de herhaalde aanvraag in de VA-procedure behandeld zal worden, doet uitgaan. De vervolgdagen zijn vervolgens gelijk aan de dagen van de beoordeling van een eerste asielaanvraag in de AA-procedure dan wel de VA-procedure.

De Minister beoogt de tweede en volgende asielaanvragen nog sneller af te doen dan de 6 procesdagen die de procedure op dit moment in beslag neemt. Deze aanvragen zullen op een door de Minister te bepalen wijze ingevolge het nieuwe artikel 3.108 lid 3 Vb schriftelijk moeten worden aangemeld. Blijkens pagina 10 van de Nota van Toelichting zal op het aanmeldformulier moeten worden aangegeven op grond van welk novum de aanvraag wordt ingediend en zullen relevante stukken moeten worden meegestuurd. Het idee van deze schriftelijke vooraanmelding voor de IND is om het dossier grondig voor te bereiden, eventuele onderzoeken op te starten of de gemachtigde te benaderen voor aanvullende informatie en een conceptvoornemen of -beschikking voor te bereiden.

In het nieuwe artikel 3.118b Vb wordt daarnaast een eendagstoets geïntroduceerd nadat de herhaalde asielaanvraag is ingediend. Op dag 1 zal zowel het gehoor nieuwe feiten en omstandigheden plaatsvinden, zal dit gehoor op schrift worden gesteld en zal dit in beginsel met een voornemen tot afwijzing van de herhaalde aanvraag aan de asielzoeker ter hand worden gesteld. Hierna zal de gemachtigde deze processtukken moeten bestuderen, het rapport met de asielzoeker in het bijzijn van een tolk moeten nabespreken voor eventuele correcties en aanvullingen, het voornemen met de asielzoeker moeten bespreken en vervolgens zal door de

⁶ Artikel 3.112 lid 4 Vb

gemachtigde een zienswijze moeten worden opgesteld; dit alles op dag 2. Op dag 3 zal de Minister de beschikking bekend maken.

Indien de herhaalde asielaanvraag niet in een dag kan worden beoordeeld, dan zal de asielzoeker alsnog doorstromen naar de AA-procedure dan wel de VA-procedure. Na afdoening van de aanvraag zal de asielzoeker, zo leest de Adviescommissie op pagina 11 van de Nota van Toelichting, zijn beschikking in persoon moeten ophalen (de Adviescommissie begrijpt aan hem in persoon worden uitgereikt). In alle gevallen zal namelijk overdracht aan de DT&V plaatsvinden om het terugkeerproces te starten.

De nieuwe versnelde procedure voor herhaalde aanvragen acht de Adviescommissie om meerdere redenen niet zorgvuldig. De asielzoeker heeft eerst recht op gefinancierde rechtsbijstand voor een herhaalde asielprocedure indien de gemachtigde aannemelijk kan maken bij de Raad voor Rechtsbijstand dat sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden. De gefinancierde rechtsbijstand wordt vervolgens, indien aannemelijk is gemaakt dat sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden, pas verstrekt nadat een distributiebrieft van de baliemedewerkers van de Raad voor Rechtsbijstand aan de advocaat is verstrekt. Deze distributiebrieft wordt pas verstrekt nadat de herhaalde asielaanvraag feitelijk door de asielzoeker is ingediend en hij het gehoor nieuwe feiten en omstandigheden heeft gehad. De werkzaamheden die de gemachtigde in de voorfase van het feitelijk indienen van de aanvraag heeft verricht, worden derhalve niet vergoed. Concreet betekent dit dat alle werkzaamheden, waaronder de noodzakelijke en voor de herhaalde asielprocedure van groot belang geachte schriftelijke vooraanmelding van de herhaalde aanvraag - en de eventuele nadere informatieverstrekking op verzoek van de IND- niet worden vergoed. Daarbij wijst de Adviescommissie erop dat de juridische materie omtrent de herhaalde aanvragen (wanneer is een novum vereist, welk feit is een novum, is een uitzonderingsbepaling van toepassing e.d.) dermate complex is⁷ dat voor deze aanvraag bijstand van een in het asielrecht gespecialiseerde advocaat noodzakelijk is. De Adviescommissie heeft daarbij vernomen dat de Minister voornemens is om ook de vergoedingen voor de rechtsbijstand in de herhaalde asielprocedure aanzienlijk te verlagen. De Adviescommissie vreest dat het indienen van een herhaalde aanvraag door dermate grote negatieve prikkels zodanig wordt ontmoedigd, dat asielzoekers hierdoor een mogelijke arguable claim op schending van art. 3 EVRM bij uitzetting niet beoordeeld kunnen krijgen. Nederland zal hierdoor in concrete zaken in strijd met de artikelen 3 en 13 EVRM kunnen handelen.

Verder wijst de Adviescommissie erop dat de voorgestelde wijziging dat de Minister voorafgaand aan het gehoor alle nieuwe feiten en omstandigheden uitgebreid heeft kunnen onderzoeken en eventueel derden heeft kunnen inschakelen, terwijl de advocaat vervolgens slechts één dag heeft om zowel correcties en aanvullingen als een zienswijze in te dienen, zich niet verhoudt tot het beginsel van gelijkheid van partijen, zoals onder meer beschermd door artikel 47 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Ook bergt de eendagstoets het risico in zich dat de Minister de aanvraag al op een bepaalde wijze - op grond van alleen de schriftelijke aanmelding en de aangeleverde nieuwe feiten en omstandigheden- heeft beoordeeld en vervolgens niet onbevongen staat tegenover bijvoorbeeld verklaringen van de asielzoeker tijdens zijn gehoor of in de correcties en aanvullingen.

De Adviescommissie zou dan ook willen adviseren dat het rapport nieuwe feiten en omstandigheden eerst moet kunnen worden voorzien van eventuele correcties en aanvullingen alvorens de Minister zijn besluitvorming aanvangt. De Adviescommissie wijst er daarbij op dat de werkwijze ten tijde van de 48-uursprocedure, derhalve voor invoering van de AA-procedure, zo was dat met het rapport van nader gehoor veelvuldig een voornemen werd uitgebracht. Er is nu juist in

⁷ Vergelijk uitspraak Raad van State van 13 september 2012 (201112692/1/V2)

het kader van een snellere en zorgvuldigere procedure voor gekozen pas na de correcties en aanvullingen op het nader gehoor of hasa-gehoor, een voornemen uit te brengen. De voorgestelde wijziging betekent derhalve weer terug naar af en terug naar meer en onzorgvuldigere procedures.

De Adviescommissie zou voorts graag een nadere verduidelijking van de Minister omtrent de beoogde "overdracht" aan DT&V willen hebben. Beoogt de Minister deze vreemdelingen op dat moment reeds in bewaring te laten stellen? Indien dit het geval is, ziet de Adviescommissie ook daarin een gevaar voor de rechtspositie van de vreemdeling en een gevaar voor meer procedures door de inbewaringstelling. Hoe strookt dit met het voornemen om de maatregel van vreemdelingenbewaring nog meer als ultimum remedium in te zetten?

Versnellen van procedures waarbij de asielaanvraag op grond van art. 30 Vw kan worden afgewezen (onder meer Dublin)

De Minister meent dat op asielaanvragen die Nederland niet inhoudelijk hoeft te beoordelen en waarop derhalve een van de imperatieve afwijzingsgronden ex artikel 30 Vw van toepassing is, zo snel mogelijk moet worden beslist. Om deze reden zal het eerste en het nader gehoor geïntegreerd worden in een gehoor dat op dag 1 zal worden gehouden.

De Adviescommissie meent dat deze versnelling zorgvuldig kan plaatsvinden indien de gemachtigde van de vreemdeling in de rust- en voorbereidingstermijn voor dag -1 de beschikking krijgt over de relevante dossierstukken ten aanzien van de mogelijke afwijzing op grond van artikel 30 Vw. Dit is een noodzakelijke voorwaarde omdat de advocatuur anders geen mogelijkheid heeft de asielzoeker voor te bereiden op een ander soort gehoor in plaats van het gebruikelijke eerste en nader gehoor. De Adviescommissie wijst hierbij bijvoorbeeld op de noodzaak over in Nederland aanwezige familieleden te verklaren en humanitaire omstandigheden te kunnen aanvoeren op basis waarvan Nederland mogelijk toch zelf verantwoordelijk is voor de afhandeling van de asielaanvraag.

Versnelde afdoening van humanitaire reguliere aanvragen

De humanitair reguliere aanvragen⁸ zullen eveneens op een door de Minister te bepalen wijze schriftelijk moeten worden aangemeld.⁹ Ook aanvragen waarbij verblijf voor langer dan drie maanden wordt beoogd en de vreemdeling niet beschikt over de vereiste machtiging tot voorlopig verblijf alsmede verzoeken om toepassing art. 64 Vw moeten op deze wijze vooraf worden aangemeld. Wanneer de humanitair reguliere aanvraag bij het loket is ingediend, zal de vreemdeling die niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf niet langer rechtmatig verblijf in de zin van art. 8 Vw genieten. Dit betreft derhalve een wijziging ten opzichte van de huidige situatie.¹⁰ Feitelijk zal hij echter niet uitzetbaar zijn. Op de humanitair reguliere aanvraag zal binnen 1 dag worden beslist. Deze beslissing moet in persoon in ontvangst worden genomen, waarna de vreemdeling wordt overgedragen aan de DT&V en Vreemdelingenpolitie.

⁸ De aanvragen op grond van artikel 8 EVRM, het buiten schuld Nederland niet kunnen verlaten, medische behandeling als bedoeld in artikel 3.46 Vb en tijdelijke humanitaire gronden als bedoeld in artikel 3.48 lid 2 onder b Vb.

⁹ Nieuwe artikel 3.98e lid 1 Vb

¹⁰ Artikel 8 onder f Vw

Beide ketenpartners zullen een aparte ruimte bij de loketten krijgen. Alleen indien niet binnen 1 dag op de aanvraag kan worden beslist, heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf.¹¹

De beoogde vereiste schriftelijke vooraanmelding van de humanitair reguliere aanvraag zal in de praktijk moeten bestaan uit een goed onderbouwde aanvraag. De IND wenst immers het dossier en de aanvraag alsmede de daarvoor relevante stukken op voorhand, dat wil zeggen voordat de aanvraag feitelijk is ingediend, bij voorkeur compleet te hebben. Indien nodig kan de IND eventuele onderzoeken opstarten of de gemachtigde benaderen om aanvullende informatie te verstrekken. Een conceptvoornemen of -beschikking zal worden voorbereid zodat de eendagstoets daadwerkelijk zal kunnen plaatsvinden.

De Adviescommissie wijst er in dit kader op dat de Raad voor Rechtsbijstand het beleid voert dat aanvragen voor een verblijfsvergunning in beginsel door de vreemdeling zelfstandig kunnen worden ingediend en de bijstand van een advocaat niet noodzakelijk is. De vereiste schriftelijke voorfase zal evenmin voor vergoeding op grond van gefinancierde rechtsbijstand in aanmerking komen. De Adviescommissie voorziet dat deze werkwijze zal leiden tot aanvragen die onvolledig worden ingediend of tot aanvragen die tot een negatieve beslissing zullen leiden omdat de juridisch relevante argumenten niet afdoende naar voren zijn gebracht. Het onwenselijke gevolg zou juist vervolgprocedures in de zin van een bezwaarprocedure en een verzoekschriftprocedure tot het treffen van een voorlopige voorziening zijn.

Het voorstel om binnen een dag een beslissing te nemen, komt de Adviescommissie onredelijk voor. Vreemdelingen kunnen rechtsgeldig onvolledige aanvragen indienen waarbij er wel een redelijke termijn voor het herstellen van de verzuimen geboden moet worden. Een termijn van enkele uren is niet redelijk te noemen. Dit is in strijd met het Europees effectiviteitsbeginsel.¹² Daarnaast zal juist het hanteren van een dergelijk korte termijn vervolgprocedures in de hand werken, omdat dan later alsnog een nieuwe en wel volledige aanvraag zal worden gedaan; nog los van alle eventuele onnodige bezwaar- en beroepsprocedures die hierdoor kunnen plaatsvinden. De Adviescommissie adviseert dan ook deze termijn te verlengen tot veertien dagen, hetgeen op dit moment de gebruikelijke herstelverzuimtermijn is.

De grootste bezwaren heeft de Adviescommissie tegen het voornemen van de Minister om in alle gevallen bij afwijzing van de humanitaire reguliere aanvraag, voor een overdracht ter plekke bij het loket aan de DT&V zorg te dragen om het terugkeerproces te kunnen starten.¹³ In het rapport EAUT leest de Adviescommissie op pagina 50 dat het in de voorgestelde systematiek de bedoeling is dat na een afwijzing van een reguliere aanvraag, de vreemdeling instroomt in de case-load van de DT&V. In het geval de vreemdeling niet wenst mee te werken aan zijn vertrek, wordt de vreemdeling in geval van inbewaringstelling overgedragen aan de Vreemdelingenpolitie. Tussen de drie ketenpartners (IND, DT&V en VP) zal intensief aan het loket worden samengewerkt. De Adviescommissie vreest voor een werkwijze waarbij de opmerking van de vreemdeling dat hij het niet eens is met de negatieve beslissing op zijn aanvraag reeds tot een vermoeden van niet meewerken aan zijn vertrek zal leiden en mogelijk tot directe inbewaringstelling. De vreemdeling heeft de beslissing dan nog niet met een rechtshulpverlener kunnen bespreken en zich over de procedurele mogelijkheden en haalbaarheid laten adviseren. Wanneer de vreemdeling in bewaring is gesteld, wordt het in de praktijk ook moeilijker gemaakt om eventuele nadere bewijsstukken voor de bezwaarprocedure te verzamelen. Dit alles geschiedt bij aanvragen waarvan

¹¹ Nieuwe artikel 3.98e lid 5 Vb jo. gewijzigde artikel 3.1 lid 4 onder b Vb

¹² Het Hof van Justitie heeft onder meer in de zaak Laub overwogen dat termijnen voor procedures en het indienen van bewijs redelijk moeten zijn (HvJ EG zaak C-428/05 (*Laub*), par. 27).

¹³ Nota van Toelichting pagina 11

de Minister weet dat vreemdelingen die niet in staat zijn om zelf een advocaat te betalen, in beginsel geen juridische bijstand bij de aanvraag zullen hebben.

Ook wijst de Adviescommissie erop dat directe overdracht aan de DT&V en Vreemdelingenpolitie indien inbewaringstelling plaatsvindt, nu juist ook weer tot meer beroep- en verzoekschriftprocedures zal leiden in verband met de bewaring. Deze beoogde nieuwe procedure en werkwijze voor reguliere aanvragen kan de Adviescommissie niet zorgvuldig noemen en de Adviescommissie vreest voor een averechts effect, namelijk meer onzorgvuldige procedures. Dit strookt evenmin met het voornemen om de maatregel van vreemdelingenbewaring nog meer als ultimum remedium in te zetten en zou tevens impliceren dat altijd wordt afgezien van een termijn voor vrijwillig vertrek, hetgeen in strijd is met de Terugkeerrichtlijn (2008/115/EG).

Wijzigingen in medische procedures

De Minister is voornemens de medische procedures (dat wil zeggen alle procedures waarbij medische aspecten beoordeeld moeten worden, zoals verblijfsvergunning onder de beperking 'medische behandeling', een verzoek toepassing artikel 64 Vw en beroep op vrijstelling mvv-vereiste wegens medische omstandigheden) dusdanig te wijzigen dat de vreemdeling zelf verantwoordelijk wordt voor het aanleveren van alle relevante medische gegevens. De Minister beoogt op deze wijze de doorlooptijd van medische procedures met tenminste zes weken te verkorten, de mogelijkheid te creëren binnen een dag te beoordelen of sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden alsook om een rem te vormen op nieuw te starten procedures.

In de Nota van Toelichting op pagina 11 vermeldt de Minister dat de vreemdeling – door simpelweg te stellen dat er sprake is van medische redenen die aan vertrek in de weg staan – gegarandeerd was van een aantal maanden feitelijke niet-uitzetbaarheid terwijl de IND de medische gegevens vergaarde en het Bureau Medische Advisering ("BMA") deze beoordeelde. De Adviescommissie betwist deze stelling. Ingevolge Vc A4/7.2.1 moet de vreemdeling een beroep op artikel 64 Vw in ieder geval onderbouwen met een recent ingevulde en ondertekende toestemmingsverklaring met vermelding van de meest recente behandelaars en een gedagtekend, ondertekend schriftelijk bewijs van de medische behandelaar (met inschrijving in BIG of NIP) waaruit de medische klachten waarvoor hij door de behandelaar op dat moment actief wordt behandeld, de startdatum behandeling en, indien bekend, de verwachte einddatum van de behandeling en de aard van de medische klachten blijkt. Met uitsluitend mededelingen van de vreemdeling zelf wordt geen genoegen genomen. Indien de toestemmingsverklaring en het bewijs omtrent de medische situatie vreemdeling niet zijn overgelegd of niet van recente datum zijn, dan wordt er een herstelverzuimtermijn van een week geboden. Mochten de stukken dan alsnog niet aangeleverd zijn, dan zal het verzoek om toepassing artikel 64 Vw worden afgewezen.

De Adviescommissie ziet met name bij het verzoek om toepassing artikel 64 Vw geen meerwaarde om deze in de toekomst via een schriftelijke vooraanmelding te doen waarna de vreemdeling daarna in persoon bij het loket de aanvraag moet indienen. Daarnaast meent zij dat er op zieke, kwetsbare vreemdelingen ten onrechte een zwaardere bewijslast wordt gelegd door naast de gegevens die thans noodzakelijk zijn om een verzoek toepassing artikel 64 Vw beoordeeld te krijgen (in het nieuwe voorstel zijn dit de 'overige bescheiden') ook nog het vereiste te stellen dat alle relevante medische gegevens moeten worden overgelegd. Hoe kan de vreemdeling of zijn behandelaar beoordelen welke gegevens 'alle relevante medische gegevens' zijn? Is het de bedoeling dat de vreemdeling een afschrift van zijn patiëntendossier bij het GCA opvraagt en verstrekt of dient er meer gerichte informatie te worden overgelegd? Bij dit laatste aspect is van groot belang dat de vreemdeling in beginsel geen aanspraak heeft op gefinancierde rechtsbijstand voor de werkzaamheden voor een verzoek om toepassing artikel 64 Vw. De zieke en kwetsbare

vreemdeling kan niet in staat worden gesteld om zelf met gerichte medische informatie te komen. Van behandelend artsen kan evenmin worden verwacht dat zij deze informatie kunnen aanleveren. In de huidige praktijk waarin om toepassing van de motie Spekman wordt verzocht, worden verzoeken om toepassing artikel 64 Vw met een beroep op genoemde motie dikwijls onopzettelijk onvolledig aangeleverd, terwijl de behandelend artsen voor dat verzoek medische informatie aanleveren en vele formulieren zo goed als zij kunnen hebben ingevuld.

De Adviescommissie vreest verder dat de kwaliteit van de BMA adviezen in de praktijk zal afnemen, in de zin van dat meer sprake zal zijn van standaardadvisering, indien zij niet zelf bij de behandelend artsen de relevante medische gegevens opvragen met een duidelijke en gerichte vraagstelling.

De Adviescommissie wijst er daarnaast op dat het aanleveren van medische gegevens onverlet laat dat het Bureau Medische Advisering van de IND een advies ten aanzien van deze gegevens zal moeten verschaffen als ook mogelijk toch nadere gegevens van de behandelaars van de vreemdeling nodig heeft. Op deze wijze is niet noodzakelijkerwijs sprake van een verkorting van de procedure. Daarnaast is het van belang te benadrukken dat de IND zelf niet over medische kennis beschikt en het zorgvuldigheidsbeginsel dus gebiedt dat een medisch deskundige de medische stukken beoordeelt in plaats van een IND-medewerker in de eendagstoets.

Conclusie

De Adviescommissie concludeert dat het concept Besluit tot aanpassing van een aantal artikelen van het Vreemdelingenbesluit 2000 in het kader van de uitwerking van de beleidsvisie Stroomlijning Toelatingsprocedures niet op alle punten voldoende is uitgewerkt en doordacht. De Adviescommissie juicht snellere en zorgvuldige procedures toe. Ook is de Adviescommissie verheugd over het voorstel (meer) humanitaire gronden bij de eerste humanitaire reguliere aanvraag mee te toetsen waarin derhalve geen plaats meer is voor excessief formalisme.

Ten aanzien van de tweede en volgende asielprocedure alsook de beoogde eendagstoets bij reguliere humanitaire aanvragen lijkt de snelheid van de beoogde nieuwe procedure ten koste te gaan van de zorgvuldigheid van de procedure. Ook zou deze procedure in strijd kunnen komen met het Unierechtelijk effectiviteitsbeginsel dat vereist dat termijnen niet onredelijk kort mogen zijn. Het gevolg is mogelijk juist meer (onzorgvuldigere) procedures in plaats van de beoogde vermindering van procedures.

Tevens wijst de Adviescommissie er in dit kader op dat er voor dient te worden gewaakt dat te snel wordt overgegaan tot inbewaringstelling bij afwijzingen in deze procedures, aangezien de rechtsbescherming van de vreemdeling hiermee in het geding is. Bovendien leidt zulks tot meer en nieuwe procedures.

De beoogde wijzigingen van de tweede en volgende asielprocedure alsook van de reguliere humanitaire aanvragen vereisen voorts een aanpassing van wijze waarop momenteel de gefinancierde rechtsbijstand in vreemdelingenzaken in die situatie is georganiseerd.

De Adviescommissie adviseert voorts om de beoogde wijziging van de eerste asielprocedure met betrekking tot het meetoetsen van reguliere humanitaire gronden aan te passen waardoor deze toets niet automatisch hoeft plaats te vinden in de Algemene Asielprocedure.

De Adviescommissie constateert verder dat deze toets tot een onzorgvuldig resultaat leidt indien deze noodzakelijk in de Algemene Asielprocedure waarin snelheid is geboden, moet plaatsvinden. Ook wijst de Adviescommissie erop dat een wijziging in de indeling in de Rust- en Voorbereidingstermijn noodzakelijk is om de beoogde wijziging van de eerste asielprocedure zorgvuldig te laten verlopen.

Ten aanzien van procedures waarbij medische omstandigheden moeten worden betrokken, adviseert de Adviescommissie om de huidige regelgeving niet te wijzigen. Voorkomen moet worden dat op zieke, kwetsbare vreemdelingen een nog zwaardere bewijslast wordt gelegd. Bovendien adviseert de Adviescommissie het vereiste van het indienen van de aanvraag "in persoon" bij verzoeken om toepassing van artikel 64 Vw achterwege te laten nu het geen enkele meerwaarde heeft en onnodig belastend is.

Tenslotte wenst de Adviescommissie het belang van zowel asiel- als reguliere kennis bij de beslismedewerkers van de IND te benadrukken, waar tot op heden vaak aparte asielunits en reguliere units bestaan.

Mr. L.M. Straver en Mr. A.M. van Eik