

Postbus 2894 1000 CW Amsterdam

Aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Datum 18 november 2020
Betreft Consultatie Wijziging Vreemdelingenbesluit i.v.m. regelen
aanmeldfase

Landelijk Bureau
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

Graag brengt VluchtelingenWerk Nederland de volgende punten onder uw aandacht naar aanleiding van de voorgestelde wijziging van het Vreemdelingenbesluit i.v.m. regelen aanmeldfase. De wijziging ziet voornamelijk op het afschaffen van het eerste gehoor van de algemene asielprocedure en het verzwaren van de aanmeldfase door te vragen naar het asielmotief. Deze verandering vloeit voort uit de afspraken in de 'Moria-deal' die zag op het vraagstuk wat Nederland zou kunnen doen om de situatie op het Griekse eiland Moria te verlichten. Ook wordt met deze wijziging de aanmeldfase nu expliciet opgenomen in het Vreemdelingenbesluit en wordt er een mogelijkheid toegevoegd om de algemene procedure met drie dagen te verlengen.

Algemeen

VluchtelingenWerk pleit voor een zo licht mogelijke aanmeldfase. Een verzwaring van de aanmeldfase door te vragen naar het asielmotief zonder voldoende kans op rust en voorbereiding voor de asielzoeker draagt ons inziens bij aan een uitholling van de kwaliteit van de asielprocedure. Het streven naar efficiëntie in de asielprocedure – een doelstelling van de beoogde wijzigingen - mag nooit ten koste gaan van essentiële waarborgen in de bestuurlijke fase. Waarborgen die erop toe zien dat iedere aanvraag zorgvuldig en accuraat behandeld wordt en ervoor moeten zorgen dat eenieder die recht zoekt op bescherming voldoende wordt bijgestaan en voorgelicht. Wij zien in de praktijk dat ook door diverse andere (al dan niet tijdelijke) maatregelen die nu worden genomen, zoals het schriftelijk horen, de kwaliteit achteruit gaat. Dit levert niet alleen risico's als het gaat om een hoger aantal onjuiste besluiten – maar het is bovendien niet efficiënter. Ten eerste omdat het grootste knelpunt als het gaat om efficiëntie ziet op een gebrek aan capaciteit van hoor en beslismedewerkers. Dit wordt ook aangetoond door het onderzoek van Significant dat in dit verband pleit voor een focus op de verbeteringen van het huidige proces, niet op veranderingen van het proces. Ten tweede omdat een gebrek aan waarborgen in de bestuurlijke fase door de rechtspraak zal worden gecorrigeerd. Zoals dr. Karen Geersema aangaf in een artikel in A&MR (2020, nr. 9): "Als de bestuurlijke fase wordt uitgehold, al dan niet om politieke, logistieke of bezuinigingsredenen, zal de druk op de rechtspraak en rechtsbijstand toenemen. (...) De kans bestaat dat meer beroepschriften gegrond worden verklaard wegens procedurele gebreken in de

bestuurlijke fase. Wat ontbreekt aan waarborgen in de administratieve fase zal moeten worden gecompenseerd door waarborgen in de rechterlijke fase.” Het Hof van Justitie heeft in verschillende arresten geoordeeld dat de bestuurlijke fase een essentiële fase is (HvJ EU Sacko punt 42, HvJ EU Alheto punt 116, HvJ EU Ahmedbekova, punt 96, HvJ EU Addis punt 61).

Aanmeldfase

Asielzoekers vullen het aanmeldformulier in en worden gehoord kort na een vaak vermoeiende, levensgevaarlijke en traumatiserende reis. Dit kan leiden tot vergissingen, onachtzaamheden en omissies. Afhankelijk van de culturele achtergrond, interculturele barrières, het opleidingsniveau, de medische en psychische gesteldheid van de asielzoeker én de grote hoeveelheid aan vragen in het aanmeldformulier in combinatie met het feit dat de asielzoeker geen voorlichting door VWN heeft ontvangen en niet door de advocaat is voorbereid, is het voor de asielzoeker ingewikkeld en niet altijd mogelijk om de vragen correct en volledig te beantwoorden – ondanks de beste intenties. Dit moet later in het proces gecorrigeerd worden en kost veel tijd.

De rust- en voorbereidingstermijn (RVT) is juist in het leven geroepen om te voorkomen dat asielzoekers direct na hun inreis en onvoorbereid worden geconfronteerd met (soms ingewikkelde of gevoelige) vragen. Zie daarvoor Memorie van Toelichting bij invoering van de nieuwe asielprocedure 31 994, nr. 3: “De asielprocedure wordt verbeterd door, behoudens een aantal uitzonderingen, een rust- en voorbereidingstermijn van ten minste zes dagen in te voeren die voorafgaat aan de algemene asielprocedure in het aanmeldcentrum. In deze tijd wordt de asielzoeker rust gegund en de gelegenheid gegeven om te worden voorgelicht over het verloop van de procedure en inhoudelijk te worden voorbereid door de rechtsbijstand.” Gezien bovenstaande dient de aanmeldfase zo licht mogelijk te blijven en dient de procedure en de gehoordmedewerker met deze achtergrond rekening te houden.

Afschaffen eerste gehoor en uitvragen asielmotief tijdens aanmeldfase

Gezien het belang van de RVT is een verdere verzwaring van de aanmeldfase door het uitvragen naar het asielmotief onwenselijk en vergroot het risico op de nodige correcties later in het proces – door de advocatuur en de rechtspraak. Daaruit volgt dat ook het afschaffen van het eerste gehoor niet logisch is. Gelet op de omstandigheid dat het aanmeldgehoor een centrale positie heeft verkregen in de asielprocedure en eigenlijk het eerste gehoor gaat vervangen, zou het aanmeldgehoor van alle waarborgen moeten worden voorzien zoals die nu gelden bij het eerste gehoor.

Dat betekent:

- medisch onderzoek voorafgaand aan de start van de aanmeldfase
- de asielzoeker moet voldoende worden voorgelicht
- de asielzoeker moet worden bijgestaan door een advocaat

Uit oogpunt van zorgvuldigheid dienen vragen die asiel-gerelateerd zijn of als uitgangspunt dienen voor het stellen van nadere vragen in de verdere asielprocedure niet in het aanmeldformulier of in het aanmeldgehoor te worden gesteld zonder voorbereiding en op de procedure - zowel in algemene, als in juridische zin met een rechtsbijstandverlener. Dit vloeit voort uit artikel 19 lid 1 van de Procedurerichtlijn (2013/32/EU) die erop toe ziet dat overheden ervoor zorgen dat verzoekers op verzoek kosteloze juridische en procedurele informatie krijgen. Het lid 4 van het voorgestelde artikel 3.108d staat hiermee op gespannen voet. Ook indien er andere sporen van toepassing zijn dient informatie en voorlichting vooraf goed op orde te zijn. Zo spreekt artikel 4 van de Dublinverordening over het recht om goed te worden geïnformeerd op een voor de asielzoeker 'begrijpelijke wijze'.

In artikel 3.108d lid 5 Vb is opgenomen dat de tijdens de aanmeldfase afgelegde verklaringen omtrent asielmotieven niet worden betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. In beginsel is dit positief. Gelet op de huidige beslispraktijk is het echter reëel aan te nemen dat op een later moment het relaas ongeloofwaardig kan worden bevonden. De rechtsbijstandverlener heeft weliswaar de mogelijkheid om correcties en aanvullingen op het verslag van het aanmeldgehoor aan te brengen, maar van belang is dat de IND rekening houdt met deze correcties en aanvullingen. In de praktijk gebeurt dit zeker niet altijd. Zie daarvoor bijvoorbeeld de uitspraak van rechtbank Haarlem van 21 mei 2019. In de bewuste zaak acht de IND een onderdeel ongeloofwaardig door onder andere verklaringen tijdens het aanmeldgehoor en dit moet door de rechtbank worden gecorrigeerd¹.

Onafhankelijke voorlichting

De staatssecretaris geeft aan dat de asielzoeker voor aanvang van de aanmeldfase onafhankelijke voorlichting zal krijgen. Onduidelijk is of dit persoonlijke voorlichting is of dat het gaat om generieke (geprinte) informatie. VluchtelingenWerk pleit ervoor de aanmeldfase zo licht mogelijk te houden en de RVT te gebruiken voor goede en afdoende persoonlijke voorbereiding. Hoe zwaarder de aanmeldfase, hoe meer noodzaak om ook in persoonlijke gerichte voorlichting te voorzien voorafgaand aan die fase. Die noodzaak wordt met deze wijziging dan ook groter.

Risico's nareisprocedure

Doordat de asielzoeker onvoorbereid een aanmeldformulier moet invullen en zijn aanmeldgehoor ondergaat, bestaat het risico dat tijdens de aanmeldfase niet alle gezinsleden waarmee de asielzoeker zou willen worden herenigd zijn genoemd of dat de namen en geboortedata niet volledig of correct zijn gespeld of de informatie over samenwonen niet correct is. Hetgeen in de asielprocedure is verklaard over gezinsleden wordt in de eventuele latere nareisprocedure zwaar gewogen zonder dat de asielzoeker daarvan op de hoogte is. Het niet hebben genoemd van gezinsleden in de asielprocedure

¹ <https://jure.nl/ECLI:NL:RBNHO:2019:4486>

of andere verklaringen in de nareisprocedure kunnen leiden tot afwijzing van het gezinsherenigingsverzoek, dus zorgvuldigheid is geboden.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (Amv's) en meereizende kinderen

Volwassen asielzoekers krijgen sinds eind 2018 een uitgebreid aanmeldgehoor. Per 1 november 2020 worden helaas ook Amv's uitgebreid gehoord tijdens de aanmeldfase, het asielmotief komt hierbij niet aan de orde. In de voorgestelde wijziging worden Amv's echter niet uitgezonderd van de aanmeldprocedure. Dit lijkt te betekenen dat ook Amv's na inwerkingtreding van dit besluit wordt gevraagd naar hun asielmotieven in de aanmeldfase. In de wijziging is daarnaast bepaald dat minderjarigen apart worden gehoord in de asielprocedure indien hiertoe aanleiding bestaat. Bij ministeriële regeling kan dit verder worden uitgewerkt.

Amv's en meereizende kinderen dienen uitgesloten te worden van uitgebreid horen en het uitvragen naar asielmotieven tijdens de aanmeldfase. Minderjarigen zijn kwetsbaar, genoemde risico's zijn voor hen dan ook groter waardoor hun procedure met specifieke waarborgen moet worden omkleed. Waarborgen zijn bijvoorbeeld: gedegen voorbereiding, een gespecialiseerde hoorambtenaar en extra tijd en pauzes. In dit verband wijzen wij op artikel 25 van de Procedurerichtlijn: met (bijzondere) kwetsbare asielzoekers moet rekening worden gehouden. Verder is van belang dat minderjarigen, zoals alle andere asielzoekers, voorafgaand aan het aanmeldgehoor, geen medisch onderzoek aangeboden hebben gekregen, geen voorlichting over de asielprocedure hebben gekregen en nog niet worden bijgestaan door een advocaat.

Het horen van minderjarigen tijdens de aanmeldfase staat op gespannen voet met artikel 25 lid 1 onder b van de Procedurerichtlijn waarin het volgende is opgenomen:

“b) erop toe te zien dat de vertegenwoordiger in de gelegenheid wordt gesteld de niet-begeleide minderjarige te informeren over de betekenis en de mogelijke gevolgen van het persoonlijke onderhoud en, indien nodig, over de wijze waarop hij zich op het persoonlijke onderhoud dient voor te bereiden. De lidstaten zorgen ervoor dat een vertegenwoordiger en/of een juridische adviseur of andere raadsman die door het nationale recht als zodanig is erkend of toegelaten, bij dat onderhoud aanwezig is en de gelegenheid heeft vragen te stellen en opmerkingen te maken, binnen het kader dat wordt bepaald door de persoon die het onderhoud afneemt.”

Ook dient voldaan te worden aan de procedurele waarborgen die in de UNHCR richtlijnen over de beoordeling van asielaanvragen van minderjarige asielzoekers zijn opgenomen (hoofdstuk IV)² en *EASO practical guide Best interest of the child in the asylum procedure* (met name hoofdstuk 3)³.

² <https://www.unhcr.org/publications/legal/50ae46309/guidelines-international-protection-8-child-asylum-claims-under-articles.html>

³ <https://www.easo.europa.eu/news-events/new-easo-practical-guide-best-interests-child-asylum-procedures>

Rust- en voorbereidingstermijn

Met dit besluit begint de RVT de dag volgend op de afronding van het aanmeldgehoor. Aan de aanmeldfase is geen specifieke duur verbonden. Het zou goed zijn een specifieke duur aan de aanmeldfase te verbinden – dat geeft duidelijkheid aan alle partijen. Ook zou het goed zijn duidelijker te maken wat wordt bedoeld met de ‘afronding van het aanmeldgehoor’. Begint de RVT de dag na het aanmeldgehoor of de dag na het ontvangen van het verslag van het aanmeldgehoor? Ook op het ontvangen van het verslag zou een termijn verbonden moeten worden zodat correcties en aanvullingen goed worden geregeld.

Opvallend is dat het huidige lid 3 van artikel 3.109 is geschrapt uit het voorstel. In het huidige artikel 3.109 lid 3 is opgenomen dat er tijdens de RVT van overheidswege geen vragen worden gesteld naar de asielmotieven van de vreemdeling. VluchtelingenWerk pleit ervoor dit artikel niet te schrappen zodat de RVT gericht kan zijn op waar hij voor bedoeld is: rust en voorbereiding voor de asielzoeker.

Verlenging algemene asielprocedure (AA)

Het is tot nu toe mogelijk de algemene asielprocedure na de start van het onderzoek te verlengen tot veertien, zestien of tweeëntwintig dagen. Met de beoogde wijziging wordt de mogelijkheid toegevoegd om de algemene asielprocedure voor de start van het onderzoek te verlengen met drie dagen (maakt een totale asielprocedure van negen dagen). Daarnaast kan in het gewijzigde voorstel na de start van het onderzoek de AA worden verlengd met twaalf, veertien of twintig dagen, dus totale lengtes van achttien, twintig of zesentwintig dagen. De redenering is dat door vragen naar het asielmotief in de aanmeldfase, er ‘op voorhand al beter gepland kan worden hoe veel tijd er nodig is voor de asielprocedure’

Wij juichen het toe indien het huidige aantal VA-zendingen wordt teruggebracht en er meer zaken in de AA zorgvuldig kunnen worden afgedaan. Deze hoge aantallen VA-zendingen hebben echter meer te maken met een gebrek aan capaciteit bij de IND dan met een gebrek aan verlengingsmogelijkheden. Die mogelijkheden waren al voldoende en – gezien de (in theorie) al korte termijn van de asielprocedure in Nederland – ook voldoende aan het begin van het proces ingebouwd. Indien geconstateerd wordt dat de meeste zaken op dit moment niet kunnen worden afgedaan in zes dagen, dan zou VluchtelingenWerk eerder pleiten voor een zeer lichte aanmeldfase en een standaard asielprocedure van negen dagen in plaats van deze verzwaring van de aanmeldfase en de meer en meer persoonsgebonden processen met navenant risico op rechtsongelijkheid.

Bij voorbaat dank voor het overwegen van onze inbreng.

Met vriendelijke groet,
VluchtelingenWerk Nederland