

Advies over het regelen van de aanmeldfase en het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure

Wetsadvies



De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Advies over wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met het regelen van de aanmeldfase, het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure en het doorvoeren van enkele technische aanpassingen.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, december 2020

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
acvz@acvz.org
www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl
Tel: 070 3704300

1. Inleiding

Bij brief van 20 oktober 2020 is het conceptbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb), in verband met het regelen van de aanmeldfase, het vervallen van het eerste gehoor in de algemene asielprocedure en het doorvoeren van enkele technische aanpassingen ter consultatie aangeboden aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). De ACVZ brengt hierbij advies uit over het voorstel.

2. Aanbevelingen

De volgende aanbevelingen zijn in het advies nader toegelicht:

- 1) *Motiveer in de toelichting waarom het noodzakelijk is te vragen naar asielmotieven in de aanmeldfase en in het bijzonder welke waarborgen er zijn voor minderjarige en kwetsbare asielzoekers.*
- 2) *Borg dat essentiële wijzigingen of aanvullingen (inclusief nieuwe asielmotieven) op het aanmeldgehoor niet aan de asielzoeker kunnen worden tegengeworpen bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.*
- 3) *Definieer in de toelichting bij artikel 3.109, zesde lid, onder b, Vb in welke gevallen 'de vreemdeling overlast veroorzaakt'.*
- 4) *Geef in de toelichting bij artikel 3.109, zesde lid, onder c, Vb aan dat deze grond van toepassing is indien het bieden van een rust- en voorbereidingstermijn een belemmering zou zijn voor de uitvoering van een terugkeerprocedure, strafrechtelijke of uit- of overleveringsprocedure.*
- 5) *Schrap artikel 3.109, zesde lid, onder d, Vb.*
- 6) *Verduidelijk in de toelichting hoe de IND 'op een passend moment' waarborgt dat de rechtsbijstandverlener kan kennismaken met de asielzoeker en hem/haar voldoende kan voorbereiden op het vervolg van de procedure en het nader gehoor.*
- 7) *Leg in het Vb vast dat de rechtsbijstandverlener voldoende gelegenheid heeft om de asielzoeker voor te bereiden op het aanmeldgehoor indien een korte uitvraag naar de asielmotieven noodzakelijk is.*
- 8) *Wijzig artikel 3.115, eerste lid, onder a, Vb zodat zaken in de Algemene Asielprocedure (spoor 4) afgehandeld worden in negen in plaats van zes dagen.*

9) *Neem in artikel 3.109a, vijfde lid, Vb op dat het kindvriendelijk horen van minderjarigen vanaf 12 jaar mogelijk is indien zij zelfstandige asielmotieven hebben.*

10) *Regel in artikel 3.109a, zesde lid, Vb dat verklaringen van minderjarigen niet in het kader van de beoordeling van de geloofwaardigheid worden tegengeworpen aan de ouders.*

3. Inhoud van het wetsvoorstel

In de voorgestelde wijziging van het Vb wordt de Algemene Asielprocedure (verder: AA) aangepast. Het voorstel heeft volgens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (verder: de staatssecretaris) tot doel de asielprocedure efficiënter en flexibeler te maken.¹

Allereerst voorziet dit voorstel in het vastleggen van de inrichting van de aanmeldfase en het aanmeldgehoor. De bestaande praktijk die sinds 2014 al wordt gevolgd is niet formeel geregeld in het Vb. Het aanmeldgehoor vindt kort na indiening van de asielaanvraag plaats. Het aanmeldgehoor heeft in het huidige stelsel als specifiek doel om, naast de identiteit van de asielzoeker, vast te stellen of Nederland op basis van de Dublinverordening verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag.² In het aanmeldgehoor kunnen onder meer vragen worden gesteld over identiteit, nationaliteit, reisroute en (eventuele) familieleden (verder: Dublin-vragen). Vragen over asielmotieven moeten hierbij uitdrukkelijk worden vermeden.³ In het voorstel wordt echter aan het aanmeldgehoor een korte uitvraag naar het asielmotief toegevoegd, zonder dat daarover verdiepende vragen mogen worden gesteld, met het oog op een betere planbaarheid van de verdere procedure.⁴

Ten tweede vervalt het eerste gehoor in het geheel waardoor de AA verkort wordt van acht naar zes dagen.⁵ Het eerste gehoor is nu bedoeld voor feitelijke vragen omtrent identiteit, herkomst, militair verleden, opleiding en werkzaamheden van de vreemdeling, de reisroute en eventueel verblijf in andere landen en eerdere asielaanvragen. Dit is een dubbeling in het proces. Gelet daarop wordt het eerste gehoor vervangen door het aanmeldgehoor. Het aanmeldgehoor wordt nu formeel vastgelegd in het Vb.

Ten derde wijzigt het voorstel de gronden om in bepaalde situaties af te zien van de rust- en voorbereidingstermijn (RVT) voorafgaande aan de start van de AA.⁶ Ten vierde wordt er een extra mogelijkheid gecreëerd om de AA voorafgaand aan de start van de procedure reeds te kunnen verlengen.⁷ In die gevallen duurt de AA negen dagen in plaats van zes dagen.

¹ *Kamerstukken II 2019/20, 19 637, nr. 2652.*

² Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013, L 180).

³ Artikel 3.109 Vb. Zie ook ACVZ [advies](#) 2016, *De geloofwaardigheid gewogen*, p. 38-39.

⁴ Zie toelichting paragraaf 3.1.2, p. 12.

⁵ Het eerste gehoor is thans geregeld in artikel 3.112, tweede lid, Vb. In het conceptbesluit komt artikel 112 Vb te vervallen.

⁶ Wijziging artikel 3.109 Vb.

⁷ Wijziging artikel 3.115 Vb.

Tot slot worden een aantal technische aanpassingen in de regelgeving voorgesteld, onder meer de bijzondere procedures beschreven in de artikelen 3.109c en 3.109ca Vb en het zelfstandig horen van minderjarigen.⁸ Deze vijf punten komen aan de orde in de paragrafen 5.2 tot en met 5.6 van dit advies.

4. Achtergrond en motivering van het voorstel

De inrichting van de huidige asielprocedure is het resultaat van het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA) dat op 1 juli 2010 een groot aantal maatregelen introduceerde om de asielprocedure te verbeteren.⁹ De belangrijkste wijzigingen uit 2010 zijn:

- het creëren van een RVT aan de voorkant van de asielprocedure. In deze fase wordt, naast het bieden van een korte periode van rust na aankomst en voorafgaande aan de start van de procedure, de vreemdeling voorgelicht over, en voorbereid op, de asielprocedure. Tevens wordt in deze fase het document- en identiteitsonderzoek opgestart;
- het bieden van een medische advies tijdens deze RVT, waarbij wordt bezien of er medische omstandigheden zijn waarmee rekening moet worden gehouden ten aanzien van het verloop van de asielprocedure en de beoordeling van de consistentie en coherentie van het asielrelaas;
- het verruimen van de zogeheten 48-uursprocedure (circa vijf à zes werkdagen) tot acht dagen in de algemene asielprocedure, waarbij er meer balans is gekomen in de beschikbare tijd voor de asielzoeker en diens rechtshulpverlener enerzijds en de IND anderzijds. Tevens wordt zoveel mogelijk gestreefd naar continuïteit van de rechtsbijstand. Aangezien de acht dagen volgens een vast stramien verlopen, waarbij er één dag beschikbaar is voor iedere processtap, komt dit de planbaarheid ten goede;
- het zoveel mogelijk meenemen van bijzondere aspecten in de asielprocedure – waarbij valt te denken aan minderjarigheid, medische omstandigheden (al dan niet naar voren gekomen in het medisch advies) of slachtoffers mensenhandel – dan wel het zoveel mogelijk parallel laten lopen van aparte procedures met de asielprocedure. Hierdoor zou het aantal vervolgaanvragen zoveel mogelijk moeten worden beperkt.

De AA werd dus verruimd tot acht dagen. Hierdoor konden meer asielverzoeken in de korte procedure worden afgedaan. Alleen als dit niet op zorgvuldige wijze kon, werd het asielverzoek verder in de Verlengde Asielprocedure (VA) behandeld. Met de invoering van de verbeterde asielprocedure in 2010 werd beoogd een snellere en zorgvuldigere afhandeling van asielaanvragen te bewerkstelligen evenals een afname van het aantal herhaalde aanvragen. De toenmalige staatssecretaris heeft in januari 2015 in reactie op de evaluatie van PIVA aangegeven te bezien op welke wijze de door de geleidelijke uitbreiding van het aantal Dublin-vragen ontstane overlap tussen het aanmeldgehoor en eerste gehoor kon worden voorkomen.¹⁰

⁸ Aan artikel 3.109a Vb wordt een lid toegevoegd dat regelt dat minderjarigen apart kunnen worden gehoord in de asielprocedure indien hiertoe aanleiding bestaat. Bij ministeriële regeling kan dit verder worden uitgewerkt.

⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 19637 nr. 1460.

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2014/15, 19637 en 29344, nr. [1933](#). Evaluatie van de herziene asielprocedure:

In de nasleep van de hogere aantallen asielzoekers in 2015-2016, introduceerde het toenmalige kabinet in maart 2016 het zogenoemde 'sporenbeleid'.¹¹ Via deze systematiek kan de IND bepaalde categorieën aanvragen ('sporen') versneld afhandelen door, naast prioritering van bepaalde zaken, onder andere het horen van de asielzoeker aan te passen. Zo is binnen spoor 2 (veilig land of legaal verblijf in andere EU-lidstaat) en spoor 4 (Algemene Asielprocedure) het eerste gehoor alleen een verificatiegehoor.¹²

De staatssecretaris kondigde in de brief van 10 september 2020 aan de Tweede Kamer het voorliggende wetsvoorstel aan.¹³ Het voorstel is gebaseerd op het Programma Flexibilisering Asielketen.¹⁴ De voorgestelde maatregelen dragen volgens de staatssecretaris bij aan een efficiënter en flexibeler asielproces.¹⁵

5. Beoordeling van het wetsvoorstel

5.1 Inleiding

Formeel gaat de AA van acht terug naar zes dagen (of met verlengingsmogelijkheden negen dagen of meer).¹⁶ De ACVZ vraagt zich af of door aanscherping van de regelgeving de beoogde efficiëntie in de praktijk zal worden bereikt. De mate waarin de procedure efficiënter kan worden uitgevoerd hangt namelijk met name af van de capaciteit bij de IND en de complexiteit van individuele asielzaken.¹⁷ De Commissie van Zwol concludeerde in 2019 in haar rapport:¹⁸

'Om snel te kunnen beslissen over asielverzoeken is geen aanpassing van wetgeving nodig. De duur van het verblijf van vreemdelingen is niet verder in te perken door wet en beleid verder aan te scherpen. Dat is al vijftientig jaar lang geprobeerd en daar ligt de oorzaak niet (meer). De sleutel ligt bij de uitvoering; er moet tastbaar worden gestuurd op snelheid en tijdigheid door aanzienlijke bekorting van de wachttijden.'

De ACVZ vindt dat de asielprocedure zowel efficiënt als zorgvuldig moet zijn. De beoogde efficiëntie en flexibiliteit van de asielprocedure mag volgens de

https://www.eerstekamer.nl/overig/20141210/eindrapport_evaluatie_van_de/document

¹¹ Zie wijziging Vb per 1 maart 2016, Staatsblad van 24 februari 2016, nr. 87.

¹² Op dit moment kent de IND drie actieve asielsporen:

Spoor 1: Hieronder vallen asielaanvragen die een ander Europees land moet behandelen. Bijvoorbeeld omdat iemand eerder asiel heeft aangevraagd in dat land.

Spoor 2: Hieronder vallen asielzoekers die komen uit veilige landen van herkomst of asielzoekers die al internationale bescherming hebben gekregen in een ander Europees land.

Spoor 4: Dit is de achtdaagse AA. Indien er meer tijd nodig is om zorgvuldig een beslissing te nemen, behandelt de IND de asielaanvraag verder in de VA.

Spoor 3 (evidente inwilligingen) is op dit moment niet actief.

¹³ *Kamerstukken II* 2019/20, 19637, nr. 2652.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2018/19, 19637 en 30573, nr. 2415 en 19637, nr. 2443, *Kamerstukken II* 2018/19, 19637, nr. 2476 en *Kamerstukken II* 2019/20, 19637 nr. 2634.

¹⁵ Zie toelichting op het voorstel, p. 8 en p. 11.

¹⁶ Zie toelichting paragraaf 3.5 en 3.6, p. 15-18. Het is volgens het gewijzigde artikel 3.115 Vb mogelijk de algemene asielprocedure te verlengen met drie dagen of ook tot veertien dagen, zestien of tweeëntwintig dagen bijvoorbeeld in het geval de vreemdeling zijn verklaringen op een essentieel punt wijzigt.

¹⁷ ACVZ *advies* 2017, *Pieken en Dalen*.

¹⁸ Rapport Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder verblijfsrecht 4 juni 2019: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/04/onderzoekscommissie-langdurig-verblijvende-vreemdelingen-zonder-bestendig-verblijfsrecht>.

adviescommissie niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid van de procedure waaronder de rechtsbescherming van de asielzoeker. Het vergaren van zoveel mogelijk *correcte* informatie in de eerste fase van de asielprocedure is van essentieel belang voor de efficiëntie van die procedure.

De ACVZ meent dat de RVT een belangrijke waarborg is voor het zorgvuldig verlopen van de asielprocedure. Daarom is de RVT in 2010 ook gecreëerd vanuit de gedachte dat asielzoekers beter uitgerust en toegerust starten met de procedure, ten gunste van het zo goed en tijdig mogelijk in kaart brengen van het feitenrelaas en vervolgens de beschermingsnoodzaak. Volgens het wetsvoorstel zal het aanmeldgehoor plaatsvinden in de aanmeldfase, nog vóór de RVT. Gedurende de RVT geeft Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) voorlichting over de asielprocedure, wordt beoordeeld of er medische omstandigheden zijn¹⁹ en wordt de asielzoeker voorbereid op de asielprocedure door een rechtsbijstandverlener. Door het plannen van het aanmeldgehoor voorafgaand aan de RVT wordt volgens de ACVZ afbreuk gedaan aan de fundamentele waarborgen die de RVT biedt, omdat de asielzoeker zonder voorbereiding op het aanmeldgehoor gevraagd wordt naar zijn of haar asielmotieven.

Het voorstel roept bij de ACVZ de vraag op in hoeverre in de uitwerking van de plannen wordt gewaarborgd dat de asielzoeker voldoende wordt voorbereid op de asielprocedure en de rechtsbijstandverlener voldoende gelegenheid tot voorbereiding heeft.

Het is in het belang van zowel de asielzoeker als de overheid om te investeren in de rechtsbescherming aan de voorkant van het asielproces om mogelijke knelpunten later in de asielprocedure te voorkomen. Het is immers tijdrovender en kostbaarder om fouten later in de procedure met rechtsmiddelen te moeten herstellen.

5.2 Het regelen van de aanmeldfase en het aanmeldgehoor

De ACVZ onderschrijft de keuze van de staatssecretaris om uit efficiëntieoverwegingen al in de aanmeldfase te starten met het onderzoek naar de documenten en vingerafdrukken van de asielzoeker, om de asielzoeker te identificeren en te registreren, ook met het oog op een mogelijke Dublinclaim.²⁰ Dit wordt formeel geregeld in het nieuwe artikel 3.108d Vb, inclusief alle in deze fase te doorlopen handelingen en het aanmeldgehoor.²¹ De ACVZ meent dat het formaliseren van het aanmeldgehoor in het Vb een goede aanvulling op de asielprocedure is.

¹⁹ Aan iedere vreemdeling wordt na de aanmeldfase een medisch advies aangeboden, zodat reeds in een vroeg stadium duidelijk is of er medische aspecten zijn waar bij het horen en verdere verloop van de procedure rekening mee moet worden gehouden (zie paragraaf 4).

²⁰ ACVZ [advies](#) 2016, *De geloofwaardigheid gewogen*, p. 38-39.

²¹ Allereerst betreft dit de afname en opslag van een gezichtsopname en vingerafdrukken. Daarnaast betreft het onderzoek naar de identiteit, vingerafdrukken en nationaliteit van de vreemdeling, naar de bij hem aangetroffen of door hem overgelegde documenten en bescheiden, dan wel naar de mogelijkheid van toepassing van artikel 30, 30a, eerste lid, onderdeel a, b, c of e, of 30b, eerste lid, onder b, van de Vw 2000.

De ACVZ plaatst wel kanttekeningen bij het vragen naar asielmotieven in het aanmeldgehoor. Het voorstel introduceert een korte uitvraag naar asielmotieven in de aanmeldfase, zonder dat daarover verdiepende vragen worden gesteld. Het doel hiervan is om de planbaarheid van de asielprocedure te verbeteren. Zonder de waarborgen waarin wordt voorzien tijdens de RVT, moet volgens de adviescommissie voorzichtig worden omgegaan met het stellen van vragen over asielmotieven tijdens het aanmeldgehoor. De ACVZ is niet overtuigd van de noodzaak van het vragen naar asielmotieven in het aanmeldgehoor omdat:

- in het voorstel onvoldoende is toegelicht waarom een opgave van de asielmotieven noodzakelijk is voor de IND om een inschatting te maken van de complexiteit en bewerkelijkheid van de asielaanvraag;²²
- er sinds maart 2016 een 'sporenbeleid' is en in 2019 in het programma Flexibilisering Asielketen al een afwegingskader is geïntroduceerd om de kansrijkheid van een asielaanvraag te kunnen inschatten en op basis daarvan een passend vervolgtraject te bepalen;
- de korte uitvraag naar asielmotieven in het aanmeldgehoor plaatsvindt voordat een inschatting wordt gemaakt van de minderjarigheid of kwetsbaarheid van de vreemdeling en de vraag of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft;
- in de regelgeving niet geborgd is dat in de praktijk *essentiële* wijzigingen of aanvullingen (inclusief nieuwe asielmotieven) op het aanmeldgehoor aan de asielzoeker kunnen worden tegengeworpen bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

Het uitsluiten van vragen naar asielmotieven in de aanmeldfase geldt volgens de ACVZ te meer bij kwetsbare asielzoekers en minderjarigen. In het geval van minderjarigen, getraumatiseerde of andere kwetsbare asielzoekers moet in de regelgeving tot uitdrukking komen dat hun procedure met specifieke waarborgen wordt omkleed.²³ Zo garandeert artikel 25, eerste lid, onder b, Procedurerichtlijn dat de vertegenwoordiger in de gelegenheid wordt gesteld de niet begeleide minderjarige te informeren over de betekenis en de mogelijke gevolgen van het gehoor en, indien nodig, over de wijze waarop hij zich op het gehoor dient voor te bereiden. Ook voor getraumatiseerde en andere kwetsbare asielzoekers geldt de waarborg van een gedegen voorbereiding, een gespecialiseerde hoorambtenaar en extra tijd en pauzes in het gehoor. Het vragen naar asielmotieven staat op gespannen voet met de waarborgen van de Procedurerichtlijn, indien onvoldoende rekening wordt gehouden met de minderjarigheid of kwetsbaarheid van de asielzoeker. Dit kan problemen opleveren omdat minderjarige of kwetsbare asielzoekers voorafgaand aan het aanmeldgehoor geen medisch onderzoek aangeboden hebben gekregen, onvoldoende voorlichting over de asielprocedure hebben gekregen en nog niet bijgestaan worden door een rechtsbijstandverlener.

De ACVZ beveelt aan om te motiveren waarom de regering het noodzakelijk acht, voor de planbaarheid van een asielverzoek, om tijdens het aanmeldgehoor vragen te stellen over de asielmotieven. Omdat door het wetsvoorstel de

²² Zie toelichting paragraaf 3.1.2

²³ Artikel 24 en 25 Procedurerichtlijn.

waarborgen van de RVT niet van toepassing zijn op het aanmeldgehoor en geen goede inschatting gemaakt kan worden van de minderjarigheid en kwetsbaarheid van de asielzoeker voorafgaand aan het aanmeldgehoor, moet daar volgens de ACVZ in beginsel van worden afgezien.

Indien de regering het toch noodzakelijk vindt om tijdens het aanmeldgehoor vragen te stellen over de asielmotieven, beveelt de ACVZ aan om in de toelichting²⁴ op artikel 3.108, vijfde lid, Vb op te nemen dat *essentiële* wijzigingen of aanvullingen (inclusief nieuwe asielmotieven) op het aanmeldgehoor niet aan de asielzoeker kunnen worden tegengeworpen bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

Aanbeveling

Motiveer in de toelichting waarom het noodzakelijk is te vragen naar asielmotieven in de aanmeldfase en in het bijzonder welke waarborgen er zijn voor minderjarige en kwetsbare asielzoekers.

Borg dat essentiële wijzigingen of aanvullingen (inclusief nieuwe asielmotieven) op het aanmeldgehoor niet aan de asielzoeker kunnen worden tegengeworpen bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas.

5.3 Vervallen eerste gehoor

Op de eerste dag van de AA vindt in de huidige situatie het eerste gehoor plaats. Tijdens dit gehoor wordt er gevraagd in hoeverre er aanvullende informatie beschikbaar is ten opzichte van het aanmeldgehoor. Door de geleidelijke uitbreiding van het aantal Dublin-vragen in het aanmeldgehoor, is in de praktijk sinds 2014 een overlap ontstaan met het eerste gehoor.²⁵ De ACVZ begrijpt dat deze dubbeling in het proces onwenselijk is en onderschrijft daarom het samenvoegen van het aanmeldgehoor en het eerste gehoor.

5.4 Wijziging gronden afzien van rust- en voorbereidingstermijn

De asielzoeker heeft na de indiening van de asielaanvraag recht op een RVT van minimaal zes dagen.²⁶ Volgens artikel 3.109, derde lid, Vb worden tijdens de RVT van overheidswege geen vragen gesteld over de asielmotieven van de vreemdeling. Dat blijft volgens de toelichting de praktijk.²⁷

In de huidige situatie wordt van een RVT afgezien in spoor 1 en 2 (veiligelandenspoor en Dublinspoor). Voor deze aanvragen zijn in de artikelen 3.109c en 3.109ca Vb specifieke procedurele bepalingen vastgelegd. Artikel 3.109, zesde lid, Vb breidt de gronden om af te zien van een RVT uit als:

²⁴ Toelichting paragraaf 3.1.2, p. 12.

²⁵ ACVZ [advies](#) 2016, *De geloofwaardigheid gewogen*, p. 38-39.

²⁶ Artikel 3.109, eerste lid, Vb.

²⁷ Toelichting paragraaf 3.1.2, p. 13.

- a. de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid;
- b. de vreemdeling overlast veroorzaakt in een opvangvoorziening of in de omgeving daarvan; of
- c. de vreemdeling rechtens zijn vrijheid is ontnomen op grond van artikel 59b van de Wet dan wel op grond van een niet-vreemdelingrechtelijke titel;
- d. het vermoeden bestaat dat de aanvraag mede kan worden afgewezen omdat de vreemdeling niet naar waarheid gegevens heeft verstrekt over zijn identiteit, nationaliteit, herkomst of etniciteit.

De ACVZ meent dat de definitie van een 'vreemdeling die overlast veroorzaakt' een open norm is die zonder dat daar nadere invulling aan wordt gegeven kan leiden tot willekeur. Het risico bestaat dat in de praktijk, bijvoorbeeld al bij het overtreden van de huisregels van het COA of het hinderlijk rondhangen in de buurt van een AZC, de subjectieve toepassing ervan tot willekeur kan leiden bij het onthouden van het recht op een RVT. De adviescommissie adviseert daarom in de toelichting nader te definiëren in welke gevallen een vreemdeling niet alleen op, maar ook rondom een opvangvoorziening 'overlast' veroorzaakt.

Aanbeveling

Definieer in de toelichting bij artikel 3.109, zesde lid, onder b, Vb in welke gevallen 'de vreemdeling overlast veroorzaakt'.

De ACVZ is van mening dat de vreemdeling die in vreemdelingenbewaring zit, maar bijvoorbeeld ook als de vreemdeling op een strafrechtelijke titel is gedetineerd of ter fine van uit- of overlevering gedetineerd is, niet standaard een RVT onthouden kan worden. Dit zou volgens de adviescommissie enkel gerechtvaardigd zijn indien het bieden van een RVT een belemmering zou zijn voor de uitvoering van een terugkeerprocedure, strafrechtelijke of uit- of overleveringsprocedure.

Aanbeveling

Geef in de toelichting bij artikel 3.109, zesde lid, onder c, Vb aan dat deze grond van toepassing is indien het bieden van een RVT een belemmering zou zijn voor de uitvoering van een terugkeerprocedure, strafrechtelijke of uit- of overleveringsprocedure.

De ACVZ is van mening dat het vermoeden dat een aanvraag mede kan worden afgewezen omdat de vreemdeling niet naar waarheid gegevens heeft verstrekt over zijn identiteit, nationaliteit, herkomst of etniciteit, op zichzelf geen aanleiding moet zijn om de asielzoekers een RVT te onthouden. Dit vermoeden zou louter gebaseerd zijn op informatie verkregen in het aanmeldgehoor, nog voordat de vreemdeling voorlichting van VWN heeft gekregen (o.a. over het

belang van identificerende documenten), een rechtsbijstandverlener heeft gesproken of een medisch advies heeft verkregen. Bovendien moet er eerst een inschatting worden gemaakt van de minderjarigheid of kwetsbaarheid van de vreemdeling en de vraag of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft. Een RVT kan juist passend zijn om de vreemdeling voorlichting te geven en gelegenheid te geven alsnog identificerende documenten te overleggen, of in het nader gehoor te verklaren waarom dergelijke documenten niet toerekenbaar ontbreken.

Aanbeveling

Schrap artikel 3.109, zesde lid, onder d, Vb.

De ACVZ vraagt zich af, in gevallen waarin de RVT wordt onthouden, hoe de IND waarborgt dat de vreemdeling 'op een passend moment', voorafgaand aan de aanvang van het onderzoek, kennis kan maken met de rechtsbijstandverlener en zich kan voorbereiden op het vervolg van de procedure en het nader gehoor.²⁸ De passage 'op een passend moment' in de toelichting is onduidelijk en roept bij de ACVZ de vraag op in hoeverre gewaarborgd wordt dat de rechtsbijstandverlener voldoende gelegenheid tot voorbereiding heeft. De ACVZ benadrukt dat de rechtsbijstandverlener zo vroeg als mogelijk een gesprek moet kunnen plannen met de asielzoeker.

Indien een korte uitvraag van asielmotieven noodzakelijk zou zijn, dan pleit de ACVZ ervoor om de voorbereiding op de asielprocedure naar voren te halen. In dat geval beveelt de ACVZ aan om te waarborgen dat de rechtsbijstandverlener vóór het aanmeldgehoor de asielzoeker kan voorbereiden op de procedure en dit vast te leggen in het Vb.

Aanbeveling

Verduidelijk in de toelichting hoe de IND 'op een passend moment' waarborgt dat de rechtsbijstandverlener kan kennismaken met de asielzoeker en hem/haar voldoende kan voorbereiden op het vervolg van de procedure en het nader gehoor.

Leg in het Vb vast dat de rechtsbijstandverlener voldoende gelegenheid heeft om de asielzoeker voor te bereiden op het aanmeldgehoor indien een korte uitvraag naar de asielmotieven noodzakelijk is.

5.5. Uitbreiding mogelijkheden tot verlenging van de AA-procedure

In het nieuwe artikel 3.115, eerste lid, Vb wordt het mogelijk gemaakt om voorafgaand aan de start van de AA in enkele specifiek omschreven gevallen de

²⁸ Zie toelichting paragraaf 3.2.2, p. 14 en paragraaf 3.5, p. 15.

termijn reeds te verlengen met drie dagen.²⁹ Het is ook mogelijk de AA te verlengen tot veertien dagen, zestien of tweeëntwintig dagen bijvoorbeeld in het geval de vreemdeling zijn verklaringen op een essentieel punt wijzigt (art 3.115, tweede lid, Vb).

Indien verlenging op grond van zowel het eerste, als het tweede lid plaatsvindt, zijn voor het onderzoek in een Aanmeldcentrum ten hoogste 21, 23 of 29 dagen beschikbaar. De termijnen voor verlenging van de AA-procedure (14, 16, of 22 dagen respectievelijk 21, 23 of 29 dagen) worden opgenomen in het nieuwe artikel 3.115, derde lid, Vb.

De ACVZ vindt het aantal verlengingsmogelijkheden van de AA te groot en onoverzichtelijk. De ACVZ onderschrijft het doel om de mogelijkheid tot afdoening van de asielaanvraag in de AA in het aanmeldcentrum te behouden. Of de asielaanvraag daadwerkelijk in die procedure wordt afgedaan, wordt bepaald door de vraag of zorgvuldige afdoening binnen het gegeven tijdsbestek mogelijk is.

De nieuwe verlengingsmogelijkheid in artikel 3.115, eerste lid, Vb maakt het mogelijk de standaard AA op voorhand van zes dagen te verlengen tot negen dagen. Deze mogelijkheid is daarmee een minder vergaande verlenging dan de verlengingen die op grond van het tweede lid (eerste lid, oud) van artikel 3.115 Vb mogelijk zijn. In die gevallen kan de AA immers zelfs worden verlengd tot maximaal tweeëntwintig dagen. De extra tijd in geval van de nieuwe mogelijkheid tot verlenging zal worden benut voor uitloop van het nader gehoor (één dag). Verder wordt een extra dag gegeven voor het opstellen van de correcties en aanvullingen, gedurende welke dag de IND vast kan beginnen met het opstellen van een voornemen tot afwijzing. Tot slot wordt een extra dag gegeven voor het opstellen van de zienswijze door de rechtsbijstandverlener. Dit is een verbetering voor zowel de IND, omdat er één dag extra beschikbaar is voor uitloop van het nader gehoor, als voor de asielzoeker omdat de rechtshulp één dag meer voor correcties en aanvullingen en één dag meer voor de zienswijze krijgt. Dit brengt volgens de ACVZ de rechtsbescherming voor de asielzoeker in balans, nu met het vervallen van het eerste gehoor extra procesdagen beschikbaar komen. De ACVZ beveelt aan om de verlenging van zes dagen tot negen dagen in artikel 3.115, eerste lid, Vb de standaard te maken voor asielaanvragen in het normale asielspoor (spoor 4).

Volgens de ACVZ geldt de verlenging tot negen dagen niet voor asielzoekers uit veilige landen (spoor 1) en Dublinzaken (spoor 2), tenzij de vreemdeling bijzondere waarborgen behoeft of uit medisch onderzoek blijkt dat een extra dag voor het nader gehoor nodig is.³⁰ Dit maakt het uitvragen van asielmotieven in het aanmeldgehoor overbodig en creëert voldoende tijd om iedere aanvraag zorgvuldig te behandelen. Bovendien zou dit het aantal zaken dat vanwege de zorgvuldigheid doorgestuurd zal moeten worden naar de VA verminderen.³¹

²⁹ Zie toelichting paragraaf 3.6, p. 16.

³⁰ Artikel 3.115, eerste lid onder b, Vb.

³¹ ACVZ [advies](#) 2007, *Secuur en snel. Voorstel voor een nieuwe asielprocedure*. De ACVZ pleitte in dit advies in het kader van de zorgvuldigheid al voor een verlenging van de AA van enkele weken onder verwijzing naar de commissie-Scheltema, die een AA van drie weken had voorgesteld.

Aanbeveling

Wijzig artikel 3.115, eerste lid, onder a, Vb zodat zaken in de Algemene Asielprocedure (spoor 4) afgehandeld worden in negen dagen in plaats van zes dagen.

5.6. Waarborgen horen minderjarigen

Aan artikel 3.109a Vb wordt een nieuw vijfde lid toegevoegd, dat regelt dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld omtrent het horen van minderjarigen in de asielprocedure. Geregeld kan bijvoorbeeld worden vanaf welke leeftijd kinderen kunnen worden gehoord over zelfstandige asielmotieven (vergelijk artikel 7, vijfde lid en 14, eerste lid, Procedurerichtlijn).³² Omdat het implementatie betreft van bepalingen in de Procedurerichtlijn adviseert de ACVZ dit te regelen in het Vb.

De ACVZ adviseert om het kindvriendelijk horen van minderjarigen vanaf 12 jaar in artikel 3.109a, vijfde lid, Vb te regelen indien zij zelfstandige asielmotieven hebben. Tevens adviseert de ACVZ om in een nieuw artikel 3.109a, zesde lid, Vb op te nemen dat verklaringen van minderjarigen niet in het kader van de beoordeling van de geloofwaardigheid worden tegengeworpen aan de ouders van de minderjarige indien zij gezamenlijk asielaanvragen indienen.

Aanbeveling

Neem in artikel 3.109a, vijfde lid, Vb op dat het kindvriendelijk horen van minderjarigen vanaf 12 jaar mogelijk is indien zij zelfstandige asielmotieven hebben.

Regel in artikel 3.109a, zesde lid, Vb dat verklaringen van minderjarigen niet in het kader van de beoordeling van de geloofwaardigheid worden tegengeworpen aan de ouders.

³² Zie toelichting paragraaf 3.3, p. 15.