

Vergaderjaar 2003–2004

19 637

Vluchtelingenbeleid

Nr. 826

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2004

Hierbij zend ik u de reactie op het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) van 20 februari 2004 «Naar één snelle en zorgvuldige asielprocedure». Het advies zend ik met deze brief mee.¹

De bij deze brief gevoegde notitie bevat tevens de reactie op de aanbevelingen in het rapport «De gevolgen van de jurisprudentie van de Raad van State voor de AC-procedure» van de Universiteit Leiden. Ook dit rapport, dat met subsidie van het WODC tot stand is gekomen en op 31 oktober 2003 is opgeleverd, zend ik met deze brief mee.¹

In november 2003 heeft het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) het commentaar «De AC-procedure: De Achilleshiel van het asielbeleid» gepubliceerd. Het NJCM heeft dit commentaar aan mij en ook aan alle Tweede Kamerfracties en de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer gezonden. In de notitie wordt gereageerd op de concrete aanbevelingen die het NJCM heeft gedaan. Ook wordt waar nodig nog afzonderlijk ingegaan op de aanbevelingen die UNHCR naar voren heeft gebracht in het document «Implementation of the Aliens Act 2000: UNHCR's Observations and Recommendations» van juli 2003.

In deze notitie wordt niet meer expliciet gereageerd op de aanbevelingen van Human Rights Watch (HRW) met betrekking tot de versnelde asielprocedure in de aanmeldcentra. Hierop heeft mijn ambtsvoorganger gereageerd in de brief van 20 mei 2003 (Kamerstukken II, 2002/03, 19 637, nr. 738). Verschillende aandachtspunten en opvattingen van HRW zijn wel betrokken bij de notitie.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Inhoudsopgave

1. Ontstaan van de AC-procedure en plaats en functie van de AC-procedure in de Vreemdelingenwet 2000
2. De kritiek op de AC-procedure en de reactie
3. Verdere verbetering van de AC-procedure
4. Geen tussentijdse verruiming van de duur van de AC-procedure
 - 4.1 De aanbeveling van de ACVZ: verdubbeling van de AC-termijn
 - 4.2 (Rechts)bijstand in de AC-procedure voorafgaand aan het eerste en het nader gehoor
 - 4.3 Rechtsbijstand in de AC-procedure na het nader gehoor
 - 4.4 Overige aanbevelingen met betrekking tot rechtsbijstand in de AC-procedure
5. Overige aanbevelingen
 - 5.1 (Juridische) bijstand in de TNV
 - 5.2 Het inwilligen van asielaanvragen in de AC-procedure
 - 5.3 Zwaarwegend advies
 - 5.4 Aanbevelingen van het NJCM

1. Ontstaan van de AC-procedure en plaats en functie van de AC-procedure in de Vw 2000

Alvorens te reageren op de aanbevelingen in het ACVZ-advies en de andere rapporten, ga ik in op het ontstaan van de verkorte procedure in de aanmeldcentra (AC-procedure) en de plaats en functie van de AC-procedure in de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) alsmede op de kritiek die op de AC-procedure is geuit en de reactie daarop.

Begin jaren negentig leidde de sterke toename van de instroom van asielzoekers tot een stijgende doorlooptijd van asielzaken en stijgende kosten voor de opvang van asielzoekers. De noodzaak om deze ontwikkelingen tegen te gaan heeft onder meer geleid tot de oprichting van aanmeldcentra en de inrichting binnen de aanmeldcentra van een verkorte asielprocedure. Het doel was niet alleen om de asielprocedure te stroomlijnen (alle asielzoekers moeten hun aanvraag indienen in de aanmeldcentra en krijgen daar een eerste gehoor voordat de aanvraag verder behandeld wordt), maar vooral ook om te dienen als filter voor de verdere asielprocedure en de opvang: «flinterdunne» asielaanvragen (asieltoerisme) en andere kennelijk ongegronde en niet-ontvankelijke asielaanvragen die geen tijdrovend onderzoek vergen en binnen aanvankelijk 24 procesuren zijn afgewezen, worden niet tot de verdere procedure en de opvang toegelaten. Hierdoor kon de beslis capaciteit van de IND worden ingezet op zaken waarvoor meer onderzoek nodig was en nam de druk op de opvangcapaciteit af.

In 1998 is besloten de AC-procedure te verlengen van 24 procesuren naar 48 procesuren. Aanleiding hiervoor was de omstandigheid dat – als gevolg van de aanhoudend hoge asielinstroom – de AC-procedure de filterfunctie niet meer volledig kon vervullen. Tevens werden aanvullende maatregelen genomen, waaronder de regulering van de instroom in de AC's door instelling van de TNV's (tijdelijke noodvoorziening). Bij de verlenging van de AC-procedure van 24 naar 48 procesuren is het criterium voor de AC-afdoening «flinterdunne» asielaanvragen losgelaten.

In de Vw 2000 heeft de AC-procedure een wettelijke grondslag gekregen. In de artikelen 36 tot en met 39 Vw 2000 zijn algemene procedurele bepalingen opgenomen. Deze bepalingen zijn voor de AC-procedure verder uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000), in het bijzonder artikel 3.108 Vb 2000 en volgende. Tevens is in de Vw 2000 in relevante artikelen een bijzondere voorziening getroffen voor de AC-procedure, bijvoorbeeld in artikel 82, tweede lid, dat bepaalt dat de schorsende werking van het beroep niet van toepassing is in AC-zaken. In de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc 2000) tenslotte is uitgewerkt hoe de AC-procedure werkt.

Op grond van de Vw 2000 kunnen alle zaken die met inachtneming van de eisen van zorgvuldigheid zonder tijdrovend onderzoek binnen 48 procesuren kunnen worden afgewezen, in de AC-procedure worden afgehandeld. De afwijzingsgronden in de AC-procedure zijn dezelfde als die in de vervolprocedure, namelijk artikel 30 en 31 Vw 2000. In de Vw 2000 is uitdrukkelijk niet gekozen voor een apart inhoudelijk selectiecriterium, omdat daarmee de moeilijkheid wordt geschapen om alle toekomstige gevallen die binnen de AC-procedure zouden kunnen worden afgedaan daaronder te vangen. Het is immers maar tot op zekere hoogte mogelijk een limitatieve opsomming te geven van alle toekomstige gevallen die binnen deze procedure zouden kunnen worden afgedaan (Kamerstukken I, 2000/01, 26 732 en 29 975, nr. 5d, blz. 6). De AC-procedure heeft dan ook, afgezien van het tijdsaspect, geen ander karakter dan de gewone, niet versnelde asielprocedure.

De AC-procedure is, zoals mijn ambtsvoorganger heeft aangegeven in de brief van 20 mei 2003 (Kamerstukken II, 2002/03, 19 637, nr. 738), in de Vw 2000 van wezenlijk belang. In die wet staat een korte en snelle statusbepaling centraal, zodat de langdurige onzekerheid voor asielzoekers over blijven of teruggaan wordt beperkt. Door de filterfunctie van de AC-procedure krijgen asielzoekers snel duidelijkheid over de beoordeling van hun aanvraag en wordt voorkomen dat asielzoekers die onvoldoende asielmotieven hebben onnodig lang in de asielprocedure en in de opvang verblijven en uiteindelijk toch Nederland moeten verlaten.

In lijn hiermee bepaalt het Hoofdlijnenakkoord dat asielaanvragen strikt, rechtvaardig, snel en met behoud van zorgvuldigheid worden beoordeeld. Dit betekent dat binnen het AC-proces de nadruk moet liggen op het bijhouden van een wisselende instroom, waarbij – rekening houdend met het beleid – het afdoeningspercentage in de AC's wordt gemaximaliseerd, uiteraard met voldoende kwaliteit van de beslissing. Kortweg: de asielaanvragen die op zorgvuldige wijze in het AC kunnen worden afgedaan, moeten in het AC worden afgedaan. De noodzaak en de waarde van de AC-procedure zijn duidelijk. Deze procedure draagt substantieel bij aan de verminderde instroom en straalt uit dat asielzoekers met onvoldoende asielmotieven niet in aanmerking komen voor langdurige opvang. In 2003 was het percentage afwijzingen in de AC-procedure 40%. Overigens geeft het feit dat de IND in 2003 60% van de asielaanvragen voor verder onderzoek heeft doorgezonden naar de vervolprocedure aan dat, waar nodig, conform het beleid de asielaanvraag wordt behandeld in de verdere procedure. De omstandigheid dat een zeer hoog aantal van de IND-beslissingen in rechte stand houdt laat zien dat snelheid niet ten koste gaat van de zorgvuldigheid.

2. De kritiek op de AC-procedure en de reactie

In 2003 hebben diverse instanties, organisaties en schrijvers – naar aanleiding van het rapport van Human Rights Watch (HRW) – kritiek geuit op de AC-procedure. De kritiek richt zich vooral hierop dat in de AC-procedure complexe zaken worden afgedaan, dat de AC-procedure de asielzoeker te weinig tijd, rust en ruimte biedt en dat de tijd voor (rechts)bijstandverlening te beperkt is. In combinatie met de strikte toepassing van artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht (Awb)¹ en de te terughoudende toetsing door de rechter van afwijzende beschikkingen, zou de AC-procedure ernstige risico's ten aanzien van de zorgvuldigheid met zich meebrengen.

Ik deel de conclusie niet dat de AC-procedure ernstige risico's ten aanzien van de zorgvuldigheid met zich meebrengt. De AC-procedure is een volwaardige asielprocedure die met voldoende waarborgen, inclusief beroep op de rechter, is omkleed, zodat een verantwoorde beslissing in individuele gevallen tot stand komt. In dit verband verwijs ik naar de eerdergenoemde brief van 20 mei 2003, waarin mijn ambtsvoorganger heeft gereageerd op de kritiek en de aanbevelingen van HRW met betrekking tot de AC-procedure. Voorts verwijs ik naar mijn antwoorden van 4 februari 2004 op de vragen van het lid Vos (GroenLinks) van uw Kamer over de implicaties van de Vreemdelingenwet 2000 voor de communicatie met asielaanvragers (Aanhangsel Handelingen II nr. 766, vergaderjaar 2002/03). In die antwoorden heb ik – kort samengevat – aangegeven dat ik niet van mening ben dat de communicatie met asielzoekers (in de AC-procedure) veel meer tijd, rust en ruimte vergt dan thans feitelijk het geval is of dat er sprake is van een probleem met betrekking tot de huidige methode van horen en de hoeveelheid tijd die beschikbaar is in de AC-procedure.

¹ Op grond van artikel 4:6 Awb is de asielaanvrager die een tweede of volgende asielaanvraag indient na een afwijzende beschikking gehouden om nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden. Wanneer geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden vermeld, kan de asielaanvraag worden afgewezen onder verwijzing naar de eerdere afwijzende beschikking.

Voor wat betreft de toepassing van artikel 4:6 Awb vestig ik de aandacht op Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV) 2003/24 van 5 augustus 2003 (gepubliceerd in de Staatscourant van 11 augustus 2003, nr. 152, p. 10). Dit TBV biedt meer ruimte bij de beoordeling van herhaalde aanvragen, in die zin dat artikel 4:6 Awb minder snel zal worden tegengeworpen. Zo stelt het TBV onder andere dat bijzondere omstandigheden, die de vreemdeling zelf moet inbrengen en aannemelijk maken, aanleiding kunnen zijn om aan te nemen dat deze feiten redelijkerwijs niet eerder konden worden ingebracht en dat dit eerder het geval zal zijn wanneer de eerdere aanvraag binnen de AC-procedure is afgewezen. Voorts bepaalt het TBV dat toepassing van artikel 4:6 Awb achterwege wordt gelaten wanneer de feiten en omstandigheden tot de conclusie leiden dat de vreemdeling aangemerkt moet worden als verdragvluchteling of wanneer schending van artikel 3 EVRM dreigt. Tot slot is van belang de bepaling in het TBV dat in geval van twijfel of toepassing van artikel 4:6 Awb in een individuele zaak redelijk te achten is, het de voorkeur verdient de asielaanvraag – al dan niet in de AC-procedure – inhoudelijk te beoordelen aan de hand van artikel 30 en 31 Vw 2000.

Het TBV bevat dus adequate waarborgen voor een zorgvuldige toepassing van artikel 4:6 Awb. De afdoening van tweede of volgende asielaanvragen mag uiteraard niet in strijd zijn met de refoulementverboden van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM. Indien er daadwerkelijk sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden die tot inwilliging van de tweede of volgende asielaanvraag dienen te leiden, zal dit ook gebeuren.

Met betrekking tot de gestelde (te) terughoudende toetsing door de rechter verwijs ik naar de brief van 20 mei 2003 en de antwoorden op de vragen van het lid Halsema van uw Kamer over de rechtsprekende bevoegdheid van de Raad van State en het antwoord op de vragen van het lid De Wit van uw Kamer inzake mogelijk politiek ontmoedigingsbeleid Raad van State in asielzaken (Aanhangsel Handelingen II nrs. 586 en 766, vergaderjaar 2002/03).

In die antwoorden is onder andere aangegeven dat het vreemdelingenrecht een deel is van het bestuursrecht. In het bestuursrecht is – gelet op de traditionele verhouding tussen bestuur en rechter in ons staatsbestel – marginale toetsing gebruikelijk. De omstandigheid dat de Vw 2000 meer dan de oude Vreemdelingenwet in lijn is met de traditionele verhouding tussen bestuur en rechter en het beginsel dat de rechter niet op de stoel van het bestuur gaat zitten, betekent niet dat overheidshandelen aan het rechterlijk toezicht wordt onttrokken en ook niet dat de rechtsbescherming ineffectief is.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat de vaststelling van de feiten door de rechtbank marginaal dient te worden getoetst. De kwalificatie van die feiten in het licht van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM wordt door de rechtbank vol getoetst.

De omstandigheid dat de rechter het oordeel van de IND over de geloofwaardigheid van het asielrelaas terughoudend toetst, benadrukt de verantwoordelijkheid die de IND heeft voor een zorgvuldig onderzoek. Er is geen enkele aanwijzing om te veronderstellen dat de IND deze zorgvuldigheidsverplichting niet ten volle vervult (zie de eerdergenoemde antwoorden van 4 februari 2004 op de kamervragen over de implicaties van de Vw 2000 voor de communicatie met asielaanvragers). Overigens heeft de IND eind vorig jaar op de AC's bijeenkomsten georganiseerd waarin het AC-beleidskader nog eens duidelijk uiteen is gezet en de AC-afdoenbaarheid van zaken is besproken.

De ACVZ steunt in haar advies het oordeel van de Raad van State dat de rechter niet geëquipeerd en niet in de positie is om de beslissing omtrent de aanspraak op verblijf integraal zelf te nemen. Anderzijds betekent dit volgens de ACVZ nog niet dat het systeem van de Vw 2000 meebrengt dat

een (vrijwel volledig) marginale toetsing dient te worden uitgevoerd. Van een vrijwel volledig marginale toetsing die voortvloeit uit het systeem van de Vw 2000 is blijkens het bovenstaande echter geen sprake.

Ten aanzien van de kritiek op de AC-procedure verwijs ik tot slot naar het arrest van het Gerechtshof Den Haag van 31 oktober 2002 (Rechtspraak Vreemdelingenrecht 2002, nr. 22) over de AC-procedure. In dit arrest heeft het Gerechtshof een groot aantal bezwaren tegen de AC-procedure ongegrond geacht. Zo verwierp het Gerechtshof bijvoorbeeld de klacht dat een helder afdoeningscriterium ontbreekt en dat er onvoldoende gelegenheid is voor het verlenen van rechtsbijstand en om bewijs te produceren van door de asielzoeker aangevoerde stellingen. Ten aanzien van de voor rechtsbijstand beschikbare tijd overwoog het Gerechtshof «dat de tijd waarin rechtshulp kan worden verleend weliswaar beperkt is, maar dat deze niet te kort kan worden geacht voor zaken die op zorgvuldige wijze binnen 48 procesuren kunnen worden afgedaan. Voor zover aanvragen die meer tijd vergen toch in de 48 uren-procedure worden behandeld, zal de voor rechtshulp bemeten tijd in beginsel toereikend zijn om gemotiveerd aan te voeren waarom de aanvraag in de OC-procedure thuis hoort en zal, bij gegrondbevinding van dat betoog, verwijzing naar het opvangcentrum moeten plaatsvinden.» Het Gerechtshof oordeelde ook dat de opvang adequaat en humaan is.

Wel oordeelde het Gerechtshof dat het verblijf van asielzoekers in de land-AC's vrijheidsontneming is, waarvoor een wettelijke grondslag ontbreekt. Naar aanleiding van deze uitspraak is het regime in de land-AC's aangepast. U bent daarover geïnformeerd bij brief van 19 december 2002 (Kamerstukken II, 2002–2003, 19 637, nr. 708). Tegen het arrest van het Gerechtshof is cassatie ingesteld bij de Hoge Raad, waarop nog niet is beslist.

3. Verdere verbetering van de AC-procedure

Onverminderd het bovenstaande ben ik van mening dat het zinvol is om na te gaan of er mogelijkheden zijn om de AC-procedure binnen de bestaande kaders verder te verbeteren. Het volgende neem ik hierbij in aanmerking:

- De huidige asielprocedure heeft, zoals ook de ACVZ constateert, twee varianten: een zeer snelle AC-procedure van 48 procesuren en een lange(re) normale asielprocedure met – op grond van de Vw 2000 – een beslistermijn van zes maanden met een mogelijkheid tot verlenging in geval van nader onderzoek of een besluitmoratorium. Het is dan ook opportuun om te onderzoeken of en hoe een betere aansluiting tussen de zeer snelle AC-procedure en de lange normale procedure mogelijk is.
- De huidige AC-procedure bestaat uit procesuren, dat wil zeggen uren die voor het onderzoek naar de asielaanvraag in een aanmeldcentrum beschikbaar zijn (artikel 1.1 sub f Vb 2000). Als gevolg hiervan is, ook onder invloed van de jurisprudentie, de AC-procedure voor alle betrokken partijen een strak en gecompliceerd keurslijf van regels geworden. Daarom moet worden bezien op welke wijze de procedure flexibeler kan worden ingericht.
- De meeste asielzoekers verblijven voorafgaand aan de indiening van de asielaanvraag in de zgn. TNV (tijdelijke noodvoorziening). Hierdoor krijgen zij thans feitelijk enige tijd rust voordat de asielprocedure begint. Deze tijd zou kunnen worden geïncorporeerd in de asielprocedure en door de asielzoeker kunnen worden benut om documenten te laten overkomen, door de IND voor extra informatieverzameling (bijvoorbeeld nader onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute) en door (rechts)bijstandverlening voor extra voorlichting

en bijstand aan asielzoekers. Overigens is het wel gewenst om de functie van de TNV te behouden, te weten het kunnen reguleren van de instroom in en daarmee de start van de asielprocedure.

- De AC-procedure moet niet alleen tot een afwijzing maar ook tot een inwilliging kunnen leiden. Inwilligen hoort bij de asielprocedure. Bovendien geeft het de asielzoeker sneller duidelijkheid over het feit dat hij in Nederland mag blijven en kan integreren in de Nederlandse maatschappij en komt het de doorlooptijd in de keten ten goede.
- De Europese richtlijn betreffende procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus bepaalt dat de lidstaten ieder onderzoek – in overeenstemming met hoofdstuk II van de richtlijn – kunnen versnellen of voorrang geven, inclusief onder andere aanvragen die waarschijnlijk gegrond zijn. De huidige AC-procedure en een verdere verbetering daarvan passen binnen deze richtlijn.

Op grond van het bovenstaande ben ik – om ook in de toekomst de kracht van het AC-model te waarborgen – voornemens om binnen de bestaande kaders zelf onderzoek te doen naar de mogelijkheden van en vervolgens eventueel een model te ontwerpen voor een geoptimaliseerde AC-procedure, die in beginsel een afwijzing of een inwilliging als uitkomst heeft of – indien een zorgvuldige beslissing meer tijd vergt – nader onderzoek. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een procedure die de TNV-tijd en de AC-procedure tijd waarin onderzoek wordt gedaan naar identiteit, nationaliteit, reisroute en het asielrelaas, omvat. De zaken waarin onderzoek nodig is dat meer tijd vergt dan de duur van die geoptimaliseerde AC-procedure, worden behandeld in de verdere asiel-procedure. Het doel is een snelle, efficiënte en flexibele procedure, waarbij er naar gestreefd wordt te komen tot een over de gehele linie kortere asielprocedure en de asielzoeker dus sneller duidelijkheid heeft over deelneming aan de Nederlandse maatschappij of over het feit dat hij of zij moet terugkeren. Door bijvoorbeeld de TNV-tijd te benutten en door de nagestreefde verkorting van de gehele asielprocedure, kan ook de terugkeer effectiever worden vormgegeven en meer tijd beschikbaar komen voor (rechts)bijstand.

Het bovenstaande betekent dat, in lijn met het ACVZ-advies, een verder verbeterde AC-procedure wordt gecreëerd. Het realiseren hiervan zal tijd vragen waarbij ook bezien moet worden of en zo ja, op welke wijze wijziging van wet- en/of regelgeving nodig is. Daarbij moeten ook vragen met betrekking tot de thans geldende beslistermijn van zes maanden, de schorsende werking en de opvang tijdens de beroepsprocedure alsmede de resultaten van de evaluatie van de Vw 2000, die momenteel plaatsvindt, aan de orde komen.

4. Geen tussentijdse verruiming van de duur van de AC-procedure

Zoals gezegd ben ik om de hiervoor genoemde redenen van mening dat de AC-procedure een volwaardige en zorgvuldige asielprocedure is. Daarom is er, mede gelet op het hiervoor aangekondigde onderzoek naar de mogelijkheden van een geoptimaliseerde AC-procedure, naar mijn oordeel geen aanleiding voor een tussentijdse verruiming van de duur van de AC-procedure (inclusief de voor (rechts)bijstand beschikbare tijd), zoals in het ACVZ-advies en in het rapport van de Universiteit Leiden wordt aanbevolen.

In dit verband merk ik nog het volgende op. Ik vind het opvallend dat uit het onderzoek van de Universiteit Leiden het beeld naar voren komt dat de rechtshulpverlening in de AC's Schiphol, Ter Apel en Zevenaar zeer

regelmatig in tijdnoed komt, maar in AC Rijsbergen bijna nooit, terwijl de rechtshulpverleners in AC Rijsbergen de meeste zwaarwegende adviezen en zienswijzen indienen en ook succesvoller zijn bij het gebruik van de juridische middelen. De toelichting van de juridisch coördinator AC Rijsbergen suggereert, aldus het onderzoeksrapport, dat de samenwerking met de IND in AC Rijsbergen redelijk goed verloopt. Het onderzoeksrapport vermeldt verder dat er respondenten zijn die drie uur (voor bespreking van het verslag van het nader gehoor, de voorgenomen afwijzing en het zo nodig schriftelijk reageren op de voorgenomen afwijzing) veel te weinig vinden, maar ook dat er respondenten zijn die zeggen in de meeste gevallen aan drie uur genoeg te hebben. Op basis hiervan kan niet gezegd worden dat tussentijdse uitbreiding van de voor (rechts)bijstand beschikbare tijd in de AC-procedure het middel is tegen de problemen die te maken hebben met tijdsdruk.

Dit geldt te meer nu een eventuele tussentijdse wijziging van de AC-procedure slechts betrekking kan hebben op een beperkte uitbreiding van het huidige aantal procedures. Uitbreiding van de procedures moet immers in overeenstemming zijn met het door de wetgever bedoelde karakter van de AC-procedure als relatief snelle asielprocedure. Het risico dat een tussentijdse uitbreiding in strijd is met de tekst en bedoeling van de Vw 2000 neemt toe in de mate waarin die uitbreiding groter is. Bovendien zijn de verblijfsruimten van de AC's niet geschikt voor lang verblijf.

Tot een tussentijdse verruiming van de voor (rechts)bijstand beschikbare tijd binnen de huidige 48 procedures moet evenmin worden overgegaan. Dit stuit op het bezwaar dat de IND onvoldoende tijd overhoudt voor een zorgvuldige beoordeling van de asielaanvragen en doet afbreuk aan de effectiviteit en flexibiliteit van de AC-procedure.

Hieronder ga ik – in aanvulling op het bovenstaande – nader in op de concrete aanbevelingen om de voor rechtshulp beschikbare tijd binnen de huidige AC-procedure te verruimen.

4.1 De aanbeveling van de ACVZ: verdubbeling van de AC-termijn

De ACVZ stelt – als maatregel op de korte termijn – voor om door een wijziging van het Vb 2000 de termijn voor de AC-procedure te bepalen op 240 klokuren, dat wil zeggen 10 kalenderdagen, die direct ingaan na het indienen van de aanvraag om een verblijfsvergunning. Dit voorstel betekent dat de maximale termijn voor de AC-procedure circa twee keer zo lang zal worden. De ACVZ acht deze verlenging van de procedure alleen in overeenstemming met de tekst en bedoeling van de Vw 2000 als de asielzoeker die een verzoek om een voorlopige voorziening heeft ingediend opvang kan genieten totdat op dat verzoek is beslist. Momenteel kan de asielzoeker geen gebruik maken van opvangfaciliteiten na een afwijzende AC-beslissing. Als de voorlopige voorziening wordt toegewezen heeft de asielzoeker wel recht op opvang.

Ik ben niet van oordeel dat verlenging van de AC-procedure alleen in overeenstemming met de Vw 2000 is indien opvang wordt geboden tijdens de voorlopige voorziening.

Het «hoge drukpan-karakter» van de AC-procedure, dat volgens de ACVZ zou vervallen indien de asielzoeker opvang kan genieten totdat op het verzoek om een voorlopige voorziening is beslist, is juist kenmerkend en essentieel voor de AC-procedure. Dit «hoge drukpan-karakter» moet naar mijn mening ook in een geoptimaliseerde AC-procedure behouden blijven.

Uit het ACVZ-advies maak ik op dat de ratio van de aanbeveling om opvang te geven tijdens de voorlopige voorziening is dat de asielzoeker

dan adequate mogelijkheden tot contacten met zijn advocaat/hulpverlener heeft. De omstandigheid dat de asielzoeker geen gebruik kan maken van opvangfaciliteiten laat echter onverlet dat de asielzoeker de mogelijkheid heeft gebruik te maken van (rechts)bijstand en tot contacten met zijn advocaat/hulpverlener. Het benutten van die mogelijkheden behoort tot de verantwoordelijkheid van de asielzoeker.

Nog afgezien van de financiële en organisatorische consequenties en de omstandigheid dat de asielzoeker tijdens de beroepsfase geen rechtmatig verblijf heeft (tenzij de voorlopige voorziening wordt toegewezen), ondergraaft het geven van opvang gedurende de voorlopige voorziening aan asielzoekers die in de AC-procedure zijn afgewezen het AC-model, in het bijzonder de functie van de AC-procedure als filter voor de opvang.

Om deze redenen is het voorstel van de ACVZ om – als maatregel op de korte termijn – opvang te bieden tijdens de voorlopige voorziening niet nodig en ongewenst. In het verlengde hiervan overweeg ik niet de plaatsing in een terugkeerlocatie na een afwijzing in het AC, zoals de ACVZ suggereert.

4.2 (Rechts)bijstand in de AC-procedure voorafgaand aan het eerste en het nader gehoor

De ACVZ stelt dat de (voorbereidings)tijd die aan (rechts)hulpverlening voor het eerste en het nader gehoor wordt gegund te beperkt is.

De Universiteit Leiden beveelt aan artikel 3.112 Vb 2000 aan te passen door toevoeging van een extra lid waarin wordt opgenomen dat de vreemdeling een termijn van vijf procesuren krijgt waarin hij zich op het nader gehoor kan voorbereiden.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA) en VVN hebben verzocht om al voor het eerste gehoor (juridische) bijstand te verlenen in de AC-procedure zelf.

Ik meen dat het niet voor de hand ligt (rechts)bijstand een rol te geven in de AC-procedure voorafgaande aan en gedurende de vaststelling van identiteit, nationaliteit en reisroute en de voor rechtsbijstand beschikbare tijd voor het eerste en het nader gehoor te verlengen.

Thans heeft rechtsbijstand geen rol voorafgaande aan en gedurende de vaststelling van identiteit, nationaliteit en reisroute. Het is de taak van de Vreemdelingendienst, de Koninklijke Marechaussee en de IND om identiteit, nationaliteit en reisroute van de asielzoeker vast te stellen. Rechtsbijstand kan – gedurende tenminste twee uur – met de asielzoeker het verslag van het eerste gehoor en de overige onderzoeksresultaten betreffende het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute nabespreken, eventueel hierop een schriftelijke reactie geven en de asielzoeker voorbereiden op een eventueel nader gehoor. Overigens is de (rechts)bijstandverlener van de asielzoeker bevoegd het gehoor als waarnemer bij te wonen. Ik acht dit voldoende.

In geval van termijnoverschrijding door rechtsbijstand van de voorbereidingstijd op het nader gehoor, kan de IND aan rechtsbijstand een termijn van (nog eens) drie uren geven waarna de IND mogelijk met het nader gehoor zal beginnen. In de praktijk geeft de IND aan rechtsbijstand verlenging zolang dat niet leidt tot problemen voor de IND.

De Universiteit Leiden concludeert dat de termijn van twee uur voor de voorbereiding van het nader gehoor in de meeste gevallen voldoende is omdat uitstel wordt verleend. Deze praktische werkwijze moet naar mijn mening dan ook gehandhaafd worden. Het opnemen in het Vb 2000 van vijf procesuren voor de voorbereiding op het nader gehoor (zonder uitbreiding van het totale aantal procesuren) laat de IND onvoldoende tijd

voor een zorgvuldige beoordeling van de asielaanvragen en heeft nadelige gevolgen voor de flexibiliteit en effectiviteit van de AC-procedure.

4.3 Rechtsbijstand in de AC-procedure na het nader gehoor

De ACVZ stelt dat de tijd voor rechtshulpverlening om het verslag van het nader gehoor en de voorgenomen afwijzing te bespreken en schriftelijk te reageren op het voornemen veel te krap zijn.

De Universiteit Leiden beveelt aan artikel 3.117 Vb 2000 aan te passen door op te nemen dat de vreemdeling zijn zienswijze binnen vijf procedures schriftelijk naar voren brengt en dat – wanneer de vreemdeling meer dan de vijf procedures nodig heeft – deze tijdsoverschrijding wordt toegevoegd aan de termijn waarbinnen de IND een besluit moet nemen.

In aanvulling op bovenstaande redenen om de tijd voor rechtsbijstand in de AC-procedure niet uit te breiden, wijs ik op het volgende.

In het geval van overschrijding van de termijn van drie uur, kan de IND met de uitreiking van de beschikking wachten tot uiterlijk het 46^e uur. Indien de asielzoeker niet is voorbereid op het nader gehoor door een rechtsbijstandverlener wordt – om een zorgvuldige besluitvorming te waarborgen – de nabespreking ten behoeve van een eventueel in te dienen zienswijze op het voornemen afgewacht.

De termijn van drie uur is gebaseerd op de systematiek van de AC-procedure onder de oude Vreemdelingenwet. Onder die wet was drie uur de termijn waarbinnen de vreemdeling kon reageren op het rapport van het nader gehoor en een zwaarwegend advies kon uitbrengen. Voor de inwerkingtreding van de Vw 2000 is een pilot gedaan in Rijsbergen om te kijken of dit in het kader van de voornemenprocedure ook op een goede manier gaat lopen; in verreweg de meeste gevallen bleek dat die drie uur voldoende is. Hoewel destijds nog een inhoudelijk AC-criterium bestond en er thans geen inhoudelijk AC-criterium meer bestaat, was en is de kernvraag of binnen 48 uur een zorgvuldige beslissing kan worden genomen. Zoals gezegd vermeldt ook het onderzoeksrapport van de Universiteit Leiden dat er respondenten zijn die zeggen in de meeste gevallen aan drie uur genoeg te hebben. Bovendien lijkt de termijn van vijf uur voor het uitbrengen van een zienswijze vrij willekeurig gekozen nu die termijn door één respondent in het onderzoek is genoemd.

De aanbeveling van de Universiteit Leiden om tijdsoverschrijding door het opstellen van een zienswijze toe te voegen aan de termijn waarbinnen de IND een besluit moet nemen neem ik niet over omdat zij botst met de verantwoordelijkheid die de IND – ook blijkens de jurisprudentie van de Raad van State – heeft voor de voortgang van de AC-procedure. Bovendien is deze aanbeveling zonder begrenzing in de tijd moeilijk te rijmen met het door de wetgever bedoelde karakter van de AC-procedure als een relatief snelle asielpcedure.

4.4 Overige aanbevelingen met betrekking tot rechtsbijstand in de AC-procedure

De Universiteit Leiden stelt nog twee andere specifieke wijzigingen van het Vb 2000 voor die leiden tot een ruimere regeling van de termijnen voor rechtsbijstand in de AC-procedure.

Het eerste voorstel is om de definitie van procedures in artikel 1.1 sub f Vb 2000 aan te passen door op te nemen dat de tijd gedurende welke een dossier stil ligt omdat geen rechtshulpverlener beschikbaar is geen tijd is die voor onderzoek beschikbaar is.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen omdat zij botst met de verantwoordelijkheid die de IND – ook blijkens de jurisprudentie van de Raad van State – heeft voor de voortgang van de AC-procedure. Bovendien is deze aanbeveling moeilijk te rijmen met het door de wetgever bedoelde karakter van de AC-procedure als een relatief snelle asielprocedure.

Verder wordt voorgesteld om artikel 3.117 Vb 2000 aan te passen door op te nemen dat het voornemen uiterlijk vijf procesuren voor afloop van een procesdag wordt uitgereikt. De ratio van deze aanbeveling is kennelijk om te voorkomen dat tijd verloren gaat voor daadwerkelijke rechtshulpverlening ten gevolge van de opeenvolging van rechtshulpverleners in één zaak.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Deze aanbeveling leidt er toe dat een voornemen – na de beoogde normalisering van de werktijden in het AC – altijd in de ochtend of het begin van de middag moet worden uitgereikt, hetgeen verstrekkende gevolgen heeft voor de flexibiliteit en effectiviteit van de AC-procedure.

Overigens wordt de logistieke planning van de rechtsbijstand verzorgd door SRA. Dat asielzoekers binnen de AC-procedure door verschillende rechtsbijstandverleners worden bijgestaan is dan ook niet in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de IND. In een procedure met strakke termijnen leidt het realiseren van rechtsbijstand door één en dezelfde advocaat tot tijdverlies als die advocaat niet beschikbaar is. Daarbij moet bedacht worden dat ook in de reguliere OC-procedure wordt verwacht dat kantoorgenoten waar nodig zaken van elkaar overnemen. Bovendien mag worden verwacht dat de situatie verbetert indien de voorgenomen normalisering van de werktijden in de AC's is gerealiseerd (streefdatum 1 oktober 2004).

Tot slot kan er op worden gewezen dat het Gerechtshof Den Haag in het eerdergenoemde arrest van 31 oktober 2002 heeft overwogen dat onvoldoende gewicht toekomt aan de omstandigheid dat de asielzoeker in de 48-uursprocedure te maken krijgt met opvolgende rechtshulpverleners.

5. Overige aanbevelingen

5.1 (Juridische) bijstand in de TNV

De ACVZ en het NJCM suggereren om de tijd in de TNV te benutten voor contact met VVN om asielzoekers voor te lichten over de asielprocedure. De ACVZ wijst er op dat eventueel rechtshulpverleners al in de TNV de gelegenheid zouden kunnen hebben om juridische bijstand te geven. Ook de NOvA, SRA en VVN hebben verzocht om al voor de aanvang van de AC-procedure (juridische) bijstand te verlenen.

Zoals gezegd verblijven de meeste asielzoekers voorafgaand aan de indiening van de asielaanvraag in de TNV en krijgen zij hierdoor feitelijk enige tijd rust voordat de asielprocedure begint. De TNV-tijd wordt momenteel niet benut. Uit onderzoek van de IND is naar voren gekomen dat gedurende het verblijf in de TNV sprake is van een gebrek aan informatie. De IND verbetert op dit moment het voorlichtingsmateriaal dat aan asielzoekers wordt verstrekt voorafgaand aan het verblijf in de TNV. Bovendien zou de TNV-tijd thans al door asielzoekers kunnen worden gebruikt om documenten te laten overkomen en voor voorlichting en bijstand aan asielzoekers. Ik zal het initiatief nemen voor overleg met de NOvA, SRA en VVN teneinde duidelijkheid te krijgen over de modaliteiten en bijgevolg de kosten. Mede aan de hand daarvan zal een beslissing worden genomen over het al dan niet verlenen van (juridische) bijstand in de TNV. Ook de pilot die VVN in de periode augustus – september 2003 heeft uitgevoerd in de TNV Dortmuiden, waarbij aan asielzoekers voorlichting is gegeven, zal hierbij worden betrokken.

5.2 Het inwilligen van asielaanvragen in de AC-procedure

De ACVZ meent dat als de AC-procedure in overeenstemming is gebracht met hetgeen in het advies is overwogen, er geen reden is om de mogelijkheid van toekennende beslissingen niet structureel in te bedden in de AC-procedure.

Ik deel de wens van de ACVZ omdat inwilligen bij de asielprocedure hoort, maar volg niet de redenering dat de procedure eerst in overeenstemming moet zijn gebracht met hetgeen in het ACVZ-advies is overwogen. Ik onderzoek dan ook op welke wijze het inwilligen van asielaanvragen binnen de huidige AC-procedure kan worden bewerkstelligd.

Gelet hierop is er geen aanleiding de aanbeveling van de UNHCR over te nemen om prioriteit te geven aan duidelijk gegronde zaken in de normale procedure. Overigens is thans al uitgangspunt om zowel in duidelijk ongegronde als in duidelijke gegronde zaken zo snel mogelijk te beslissen.

5.3 Zwaarwegend advies

De Universiteit Leiden heeft aanbevolen de juridische status van het zwaarwegend advies te verhogen door de mogelijkheid tot het indienen van een zwaarwegend advies in het Vb 2000 op te nemen in plaats van in de Vc 2000. Een belangrijke functie van het zwaarwegend advies zou moeten worden het signaleren van beletselen om de versnelde procedure te doorlopen. Als de rechtshulpverlener van mening is dat de aanvraag van een asielzoeker niet in de versnelde procedure mag worden behandeld op grond van medische redenen (psychisch dan wel fysiek), dient de AC-procedure te worden opgeschort totdat door een onafhankelijke deskundige is vastgesteld of het al dan niet verantwoord is de versnelde procedure voort te zetten.

Ik neem deze aanbeveling niet over. Het is niet wenselijk het initiële oordeel of de aanvraag van een asielzoeker vanwege medische redenen niet in de versnelde procedure mag worden behandeld uitsluitend bij de rechtshulpverlening te leggen. Wanneer het onduidelijk is of een asielzoeker in verband met zijn of haar medische situatie kan worden gehoord, wordt hierover advies gevraagd aan de op het aanmeldcentrum aanwezige medische dienst. Indien deze dienst oordeelt dat de asielzoeker niet kan worden gehoord, wordt de asielaanvraag niet in het AC behandeld. Bovendien kan het zwaarwegend advies thans ook betrekking hebben op andere dan medische redenen die de zaak niet geschikt maken om in het aanmeldcentrum af te doen (bijv. inhoudelijke redenen).

Tot slot is een verhoging van de juridische status van het zwaarwegend advies moeilijk in overeenstemming te brengen met de voornemen-procedure in de Vw 2000 die juist is ingevoerd om deze redenen naar voren te kunnen brengen.

5.4 Aanbevelingen van het NJCM

Het NJCM heeft in het rapport «De AC-procedure: De Achilleshiel van het asielbeleid» 19 concrete aanbevelingen gedaan met betrekking tot de versnelde procedure in de aanmeldcentrum. Hieronder wordt daarop gereageerd. Daarbij wordt waar nodig nog afzonderlijk ingegaan op de aanbevelingen die UNHCR naar voren heeft gebracht in het document «Implementation of the Aliens Act 2000: UNHCR's Observations and Recommendations» van juli 2003.

1. Gebruik de AC-procedure alleen voor het afwijzen van evident ongegronde of frauduleuze aanvragen.

Deze aanbeveling, die ook de UNHCR heeft gedaan, wordt niet overgenomen. Overneming van deze aanbeveling betekent een terugkeer naar het AC-criterium dat aanvankelijk werd gehanteerd. Indien alleen evident ongegronde of frauduleuze aanvragen in de AC-procedure zouden kunnen worden afgewezen, doet dat afbreuk aan de Vw 2000 en aan de filterfunctie van de AC-procedure.

In de Vw 2000 staat een korte en snelle statusbepaling centraal, zodat de langdurige onzekerheid voor asielzoekers over blijven of teruggaan wordt beperkt. Door de filterfunctie van de AC-procedure krijgen asielzoekers snel duidelijkheid over de beoordeling van hun aanvraag en wordt voorkomen dat asielzoekers die onvoldoende asielmotieven hebben onnodig land in de asielprocedure en in de opvang verblijven, en uiteindelijk toch Nederland moeten verlaten.

Op grond van de Vw 2000 kunnen alle zaken die zonder tijdrovend onderzoek binnen 48 procedures kunnen worden afgewezen in de AC-procedure worden behandeld. Er is uitdrukkelijk niet gekozen voor een inhoudelijk criterium, omdat het niet mogelijk was een dergelijk criterium zo te formuleren dat het alle gevallen omvat die zorgvuldig binnen 48 uur kunnen worden afgedaan.

Gelet hierop volg ik niet de aanbeveling van de UNHCR om kwetsbare zaken, waaronder zaken waarin mogelijk een trauma, sexueel of gender-specifiek geweld of marteling aan de orde is, als ook asielaanvragen door alleenstaande minderjarigen te behandelen in en voorrang te geven in de normale procedure. In het perspectief van de korte en snelle statusbepaling in de Vw 2000 is het standaard doorverwijzen van deze zaken naar de normale procedure niet juist wanneer deze zaken zorgvuldig binnen 48 procedures kunnen worden afgewezen.

Het standaard doorverwijzen van deze zaken naar de normale procedure is ook niet nodig omdat de individuele merites van de asielaanvraag doorslaggevend zijn bij de vraag of de asielaanvraag in het AC kan worden behandeld. Wanneer de zaak zich daar inhoudelijk toe leent en geen nader onderzoek vereist is, kan de aanvraag in de AC-procedure worden afgewezen. Wanneer de zaak dermate complex is en tijdrovend onderzoek vergt zodat de aanvraag niet zorgvuldig in de AC-procedure kan worden afgedaan, dient de zaak te worden verwezen naar de verdere asielprocedure. Of de door UNHCR genoemde zaken al dan niet zorgvuldig in de AC-procedure kunnen worden afgedaan, wordt van geval tot geval gezien. Indien in strijd met het beleid een afwijzende beslissing in de AC-procedure zou zijn genomen staat tegen een dergelijk besluit beroep bij de rechtbank open.

Wel heb ik besloten om asielaanvragen van kinderen beneden de leeftijd van twaalf jaar, die niet worden begeleid door ouder(s) of voogd, niet meer in de AC-procedure af te doen. Ik verwacht dat het horen van deze bijzondere groep asielzoekers, dat thans al met bijzondere waarborgen is omgeven, in de OC-procedure nog beter tot zijn recht komt.

2. Verleen opvang aan asielzoekers die in de AC-procedure zijn afgewezen maar van wie nog een procedure bij de rechter loopt.

Deze aanbeveling van het NJCM wordt niet overgenomen. Asielzoekers die in de AC-procedure zijn afgewezen en beroep hebben ingesteld, mogen dat beroep niet in Nederland afwachten. Zij hebben ingevolge de Vw 2000 geen rechtmatig verblijf in Nederland, tenzij de rechter een voorlopige voorziening toewijst. In dat geval mag het beroep in Nederland worden afgewacht en wordt opvang verleend. Het argument van NJCM

dat deze asielzoekers, gelet op artikel 11 Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, recht op opvang hebben omdat zij met toestemming van de overheid in Nederland verblijven, gaat derhalve niet op.

Nog afgezien van de financiële en organisatorische consequenties en de omstandigheid dat de asielzoeker tijdens de beroepsfase geen rechtmatig verblijf heeft (tenzij de voorlopige voorziening wordt toegewezen), ondergraaft het geven van opvang aan asielzoekers die in de AC-procedure zijn afgewezen maar van wie nog een procedure bij de rechter loopt het AC-model, in het bijzonder de functie van de AC-procedure als filter voor de opvang.

In het verlengde van deze reactie en de reactie op de eerste aanbeveling overweeg ik niet om automatisch schorsende werking te geven aan het beroep op de rechter tegen negatieve beslissingen op de asielaanvraag met uitzondering van evident ongegronde en frauduleuze aanvragen, zoals de UNHCR aanbeveelt. Overigens komt het begrip evident of kennelijk ongegronde aanvraag in de Vw 2000 niet voor.

3. Verruim de criteria voor het behandelen van een herhaalde asielaanvraag. Tevens zou bij een herhaalde asielaanvraag opvang moeten worden geboden.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. TBV 2003/24 van 5 augustus 2003 biedt meer ruimte bij de beoordeling van herhaalde aanvragen, in die zin dat artikel 4:6 Awb minder snel zal worden tegengeworpen. Ik verwijs hiervoor naar het bovenstaande met betrekking tot artikel 4:6 Awb. Het TBV heeft zowel betrekking op traumata als op andere feiten en omstandigheden, bijvoorbeeld documenten, die niet eerder naar voren zijn gebracht.

De indiening van een tweede of volgende asielaanvraag geeft in de regel geen recht op opvang. Er is een aantal uitzonderingen op deze regel waarbij wel opvang wordt verleend indien de tweede of volgende asielaanvraag niet in de AC-procedure wordt afgewezen: vertrekmoratorium, zeer schijnende humanitaire omstandigheden (waaronder gezinnen met één of meer kinderen beneden de leeftijd van een jaar), nieuw asielrelaas nadat betrokkene aantoonbaar is teruggekeerd naar het land van herkomst. Het huidige beleid past binnen de EU-richtlijn betreffende de minimumnormen voor de opvang asielzoekers in de lidstaten.

4. Bied meer tijd, rust en ruimte voor de gehoren van asielzoekers, zoals ook is aangegeven in het onderzoek van Nienke Doornbos

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Iedere asielaanvraag wordt op zijn eigen merites beoordeeld. In de AC-procedure krijgt de asielzoeker de gelegenheid zijn asielmotieven volledig uiteen te zetten en bestaan – aldus het Gerechtshof Den Haag in het arrest van 31 oktober 2002 – ook overigens voldoende mogelijkheden om vluchtelingenschap aannemelijk te maken. Indien nader onderzoek nodig is om de aanvraag zorgvuldig te kunnen beoordelen, wordt de zaak verwezen naar de verdere asiel-procedure. In 2003 is dat in ongeveer 60% van alle aanvragen ook gebeurd. Dit geeft aan dat waar nodig zaken conform het beleid worden verwezen naar de verdere procedure.

Voorts verwijs ik naar mijn antwoorden van 4 februari 2004 op de vragen van het lid Vos (GroenLinks) van uw Kamer over de implicaties van de Vreemdelingenwet 2000 voor de communicatie met asielaanvragers (Aanhangsel Handelingen II nr. 766, vergaderjaar 2002/03). In die antwoorden heb ik kort samengevat aangegeven dat ik niet van mening

ben dat de communicatie met asielzoekers veel meer tijd, rust en ruimte vergt dan thans feitelijk het geval is of dat er sprake is van een probleem met betrekking tot de huidige methode van horen en de hoeveelheid tijd die beschikbaar is in de AC-procedure.

5. Neem meer uitzonderingen op van categorieën landen die in het AC afgewezen kunnen worden. Daarbij valt te denken aan landen waar de mensenrechten op grote schaal worden geschonden, zoals Syrië en Lybië, en landen waar een instabiele situatie heerst. De standpunten van de UNHCR kunnen hier als uitgangspunt dienen.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Asielzoekers die behoren tot de categorie beleidsmatig niet verwijderbaar (er geldt een beleid van categoriale bescherming of een besluit- en vertrekmoratorium) worden in beginsel niet in het AC afgewezen. Dit betekent niet dat asielzoekers die niet tot die categorie behoren in alle gevallen wel in het AC worden afgewezen. De individuele merites van de asielaanvraag zijn doorslaggevend bij de vraag of de asielaanvraag in het AC kan worden behandeld. Er zijn geen herkomstlanden waarvan bij voorbaat vaststaat dat alle asielzoekers uit die landen in het AC worden afgewezen.

6. Houdt bij de beoordeling van asielaanvragen meer rekening met informatie van onafhankelijke bronnen, zoals Amnesty International en UNCHR, ook als deze informatie afwijkt van ambtsberichten. Er wordt nu teveel gezag toegekend aan de ambtsberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Deze aanbeveling heeft geen toegevoegde waarde. Bij de opstelling van de ambtsberichten maakt het Ministerie van Buitenlandse Zaken gebruik van informatie van verschillende organisaties van de Verenigde Naties, verschillende niet-gouvernementele organisaties, vakliteratuur en berichtgeving in de media. Er wordt dus ook gebruikt gemaakt van informatie van Amnesty International en UNHCR.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst baseert zich bij de beoordeling van de gegrondheid van de asielaanvraag op het asielrelaas van de desbetreffende vreemdeling in het licht van hetgeen uit het ambtsbericht en andere relevante bronnen (zoals bijvoorbeeld informatie van Amnesty International en UNHCR) over de situatie in het land van herkomst kan worden opgemaakt. Er is geen informatie die aanleiding geeft te twijfelen aan de juistheid van de ambtsberichten van de minister van Buitenlandse Zaken.

7. Stel medisch personeel in de aanmeldcentra aan, dat gespecialiseerd is in het herkennen van traumata en het doen van onderzoek naar martelingen.

14. Laat meteen in het aanmeldcentrum al medisch onderzoek doen naar gestelde marteling. Daarbij kan Vc 2000 onderdeel C1/3/2.3.2 worden gewijzigd, en kan daar de volgende bepaling in worden opgenomen: «Bij de beoordeling van een asielaanvraag kunnen medische aspecten een rol spelen. Statusdeterminatie vindt op de gebruikelijke wijze plaats, waarbij de behandelend ambtenaar ten aanzien van de bestelde of gebleken medische aspecten beziet of deze in het asielrelaas passen. Bij gestelde martelingen en/of traumata wordt medisch onderzoek gedaan.»

Deze aanbevelingen worden niet overgenomen. Wanneer het onduidelijk is of een asielzoeker in verband met zijn of haar medische situatie, bijvoorbeeld een posttraumatische stressstoornis, kan worden gehoord, wordt hierover advies gevraagd aan de op het aanmeldcentrum aanwezige

medische dienst. Indien deze dienst oordeelt dat de asielzoeker niet kan worden gehoord, wordt de asielaanvraag niet in het AC behandeld. Zoals aangegeven in de brief van 19 maart 2004 over het rapport van de commissie Smeets (Kamerstukken II, 2003/04, 19 637, nr. 806) wordt op grond van het huidige beleid – indien het in de asielprocedure gaat om de toelatingsvraag in de zin van artikel 29 lid 1 onder a Vw 2000 – de medische informatie in beginsel niet betrokken bij de beoordeling van de asielaanvraag. De reden hiervan is dat het asielrelaas door de beslisser in zijn totaliteit wordt beoordeeld. Daarbij wordt allereerst beoordeeld of het asielrelaas verband houdt met de gronden in het Vluchtelingenverdrag en of verdragsrechtelijke vervolging door de asielzoeker aannemelijk is gemaakt. Is er geen sprake van verdragsrechtelijke vervolging dan wordt onderzocht of het asielrelaas aanleiding geeft tot het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van achtereenvolgens artikel 29 lid 1 onder b tot en met f van de Vw 2000. De medische informatie omtrent traumata en littekens dient dan ook in beginsel geen rol te spelen bij de beoordeling van asielaanvragen. Daartoe draagt bij de omstandigheid dat het voor de betrokken asielzoeker in feite lastiger wordt, indien hij de medische informatie afzonderlijk als bewijs moet leveren om zijn asielrelaas geloofwaardig te maken, terwijl nu wordt beoordeeld of het asielrelaas in zijn geheel aan te merken is als een consistent verhaal en daardoor geloofwaardig.

Bovendien is de vaststelling van het trauma alsmede het oorzakelijke verband met de reden waarom de vreemdeling zijn herkomstland verlaten heeft, in de praktijk nagenoeg onmogelijk. Vanuit een medische invalshoek kunnen immers in beginsel geen zekere uitspraken gedaan worden over causale verbanden tussen medische aandoeningen en beweerde gebeurtenissen. Over het algemeen kan ook geen sluitend medisch oordeel gegeven worden over het tijdvak, waarin de medische aandoeningen zich hebben voorgedaan. Ook is van belang te melden dat het gestelde trauma niet door middel van medisch onderzoek behoeft te worden bewezen. Binnen het traumatabeleid hoeft een trauma zich niet gemanifesteerd te hebben. Als de mogelijk traumatiserende gebeurtenis aannemelijk is en valt binnen de in het traumatabeleid gegeven limitatieve opsomming, is dit op grond van artikel 29 lid 1 sub c Vw 2000 voldoende voor verblijfsaanvaarding. Het inschakelen van een medisch adviseur om hierover zekerheid te krijgen heeft dan ook geen toegevoegde waarde.

8. Ga bij het beslissen om een asielaanvraag in de AC-procedure af te wijzen meer uit van het voordeel van de twijfel («the benefit of the doubt»). Tegenstrijdigheden die niet de kern van het vluchtverhaal raken moeten geen reden zijn tot afwijzing van de asielaanvraag.

Deze aanbeveling is al in het beleid neergelegd. Het beginsel van «het voordeel van de twijfel» wordt onderschreven en is ook in de Vc 2000 neergelegd (C1/3.4). Daarin is bepaald dat, indien na het onderzoek naar het feitencomplex vraagpunten overblijven, onder voorwaarden het voordeel van de twijfel kan worden gegeven en een verblijfsvergunning asiel kan worden verleend. Een van de voorwaarden is dat het asielrelaas geloofwaardig moet zijn. Het voordeel van de twijfel kan niet worden gegeven ten aanzien van de vraag of de kern van het asielrelaas geloofwaardig is. In de Vc 2000 is uitdrukkelijk bepaald dat over kleine vergissingen over bijvoorbeeld data kan worden heengestapt, maar dat geen voordeel van de twijfel wordt gegeven indien er sprake is van evidente onjuistheden of het gebruik van valse of vervalste documenten.

9. Maak geen gebruik van streefcijfers voor afdoening in de AC-procedure.

Deze aanbeveling voegt niets toe aan de huidige praktijk. Het kabinets-beleid houdt in dat asielaanvragen strikt, rechtvaardig, snel en met behoud van zorgvuldigheid worden beoordeeld (Hoofdlijnenakkoord). Dat betekent dat asielaanvragen die op zorgvuldige wijze in het AC kunnen worden afgedaan in het AC moeten worden afgedaan.

Dit is ook nog eens in de Justitiebegroting 2003 vermeld: «Binnen het AC-proces zal de nadruk moeten liggen op het bijhouden van een wisselende instroom, waarbij het afdoeningspercentage in de AC's, rekening houdend met het beleid, wordt gemaximaliseerd (AC, tenzij), uiteraard met behoud van een voldoende kwaliteit van de beslissing». De Justitiebegroting 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 hoofdstuk VI, nr. 2, p. 206) gaat niet uit van een taakstelling voor de AC's maar van een aanname/ramingskengetal van AC-afdoeningen van 40%.

10. Laat asielzoekers voorafgaand aan de AC-procedure, als ze zich in de opvang of TNV bevinden, al een gesprek met de rechtshulp hebben, zodat ze al voor aanvang van de AC-procedure documenten kunnen laten overkomen.

Zoals aangegeven in deze notitie zal ik het initiatief nemen voor overleg met NOvA, SRA en VVN teneinde duidelijkheid te krijgen over de modaliteiten en bijgevolg de kosten. Mede aan de hand daarvan zal een beslissing worden genomen.

Overigens kunnen asielzoekers ook los van een gesprek met de rechtshulp al documenten ter ondersteuning van hun asielverhaal laten overkomen.

11. Neem een bepaling op in de Vreemdelingencirculaire of een werkinstructie dat de dossiers van familieleden die in Nederland in een procedure verwickeld zijn, automatisch betrokken worden bij de AC-procedure. Als dit niet lukt binnen de termijn voor de AC-procedure behoort een aanvraag niet in het aanmeldcentrum te worden afgewezen.

Deze aanbeveling is al praktijk. Daarbij is het, gelet op de korte procedure-tijd, niet goed mogelijk het gehele fysieke dossier over te laten komen, maar wel is het mogelijk om het geautomatiseerde systeem INDIS te raadplegen en bepaalde stukken uit het dossier van familieleden te faxen. Het moet wel gaan om familieleden van wie de asielmotieven relevant (kunnen) zijn voor de betrokkene. Overigens geeft het NJCM-rapport (noot 59) aan dat in 2003 een grote verbetering is opgetreden voor wat betreft het betrekken van dossiers van familieleden bij de AC-procedure.

12. Neem een bepaling op in de Vreemdelingencirculaire of een werkinstructie dat, als besloten wordt tot afwijzing in het aanmeldcentrum, de documenten van de asielzoekers die betrekking hebben op het asielrelaas volledig vertaald moeten worden.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. De asielzoeker moet zelf zorgen voor (tijdige) vertaling indien vertaling noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvraag. Als dat niet lukt binnen de termijnen voor de AC-procedure, zou dat tot OC-zending leiden. Dat is niet gewenst. Op voorhand valt niet in te zien waarom niet volstaan kan worden met een (schriftelijke) vertaling van de belangrijkste elementen/de hoofdlijnen van overgelegde documenten. Eventuele relevante elementen die niet vertaald

zouden zijn, kunnen nog in de zienswijze op het voornemen naar voren worden gebracht.

13. Neem een bepaling op in de Vreemdelingenwet met als inhoud dat de rechtbanken in beroep een volle toetsing zullen toepassen voor wat betreft de feiten en geloofwaardigheid van het asielrelaas.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. In dit verband verwijs ik naar de brief van 20 mei 2003, waarin is gereageerd op de aanbevelingen van Human Rights Watch, naar de antwoorden op de vragen van het lid Halsema over de rechtsprekende bevoegdheid van de Raad van State en het antwoord op de vragen van het lid De Wit inzake mogelijk politiek ontmoedigingsbeleid Raad van State in asielzaken (Aanhangsel Handelingen II nrs. 586 en 766, vergaderjaar 2002/03) en naar hetgeen hierover verder in deze notitie is opgenomen.

15. Wijzig TBV 2002/48 in die zin dat ook Dublin-claimanten waarvan de Dublin-claim tijdens de AC-procedure wordt gehonoreerd opvang krijgen tot het moment van overdracht.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Indien een Dublinclaim tijdens de AC-procedure wordt gehonoreerd, wordt de asielaanvraag op grond van artikel 30 sub a Vw 2000 in het aanmeldcentrum afgewezen. Hieruit vloeit voort dat de asielzoeker geen recht heeft op opvang (zie aanbeveling 2). Er is geen reden om voor wat betreft de opvang onderscheid te maken tussen Dublinclaimanten die in de AC-procedure zijn afgewezen en andere asielzoekers die in de AC-procedure zijn afgewezen.

Op grond van TBV 2002/48 volgt doorverwijzing naar de opvang (voor zover het de eerste asielaanvraag betreft) wanneer er geen sprake is van een claimakkoord binnen de AC-procedure. In dit geval kan de asielaanvraag niet binnen de AC-procedure worden afgewezen en heeft de Dublinclaimant, net zo als andere asielzoekers die niet in de AC-procedure zijn afgewezen, recht op opvang.

16. Pas het AC-regime verder aan aan de uitspraak van het Hof Den Haag in die zin dat asielzoekers het terrein op de AC's moeten kunnen verlaten tijdens de procedure, tenzij aangegeven is dat ze gedurende een bepaalde tijd beschikbaar moeten zijn voor het onderzoek.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Naar aanleiding van de uitspraak van het Hof is het AC-regime aangepast. De aanpassing van het regime houdt in de eerste plaats in dat aan de asielzoeker de mogelijkheid wordt geboden om de land-AC's te verlaten indien de beschikbaarheid van de asielzoeker ten behoeve van het onderzoek naar de inwilligbaarheid van de aanvraag niet noodzakelijk is. Dat is in ieder geval zo gedurende de periode van 22.00 uur tot 07.30 uur. In de tweede plaats kan de asielzoeker, indien hij dat verzoekt, het AC verlaten wanneer (voorzienbaar is dat) gedurende de uren die overblijven tot 22.00 uur geen onderzoek meer plaatsvindt waarvoor de aanwezigheid van de asielzoeker noodzakelijk is.

Het uitgangspunt van de AC-procedure is dat de asielzoeker gedurende de procedures beschikbaar moet blijven voor het onderzoek (tenzij de IND desgevraagd heeft aangegeven dat hij het AC kan verlaten). Dit is noodzakelijk omdat de AC-procedure een ingewikkeld logistiek proces is. Beschikbaarheid gedurende de procedures is een voorwaarde voor een effectieve, efficiënte en zorgvuldige AC-procedure, waardoor de capaciteit van de

IND, de Vreemdelingendienst en rechtsbijstand alsmede de opvangcapaciteit van het COA optimaal worden benut.

Verdere versoepeling van het regime (het verlaten van het terrein op de AC's, tenzij aangegeven is dat ze gedurende een bepaalde tijd beschikbaar moeten zijn voor het onderzoek) is in strijd met de noodzaak van beschikbaarheid gedurende de AC-procedure en onpraktisch voor de IND. De asielzoeker kan op verzoek het AC al verlaten, indien de IND oordeelt dat geen onderzoek meer plaatsvindt waarvoor de aanwezigheid van de asielzoeker noodzakelijk is.

17. Beëindig het afwijzen van alleenstaande minderjarige asielzoekers in de AC-procedure.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Het toetsingskader voor de asielaanvraag van alleenstaande minderjarigen is gelijk aan het toetsingskader voor volwassen asielzoekers waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere positie waarin minderjarigen kunnen verkeren. Een alleenstaande minderjarige dient met het oog op zijn ontwikkeling zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over verder verblijf in Nederland of terugkeer naar het land van herkomst. Gelet hierop is de AC-procedure ook voor alleenstaande minderjarige asielzoekers relevant.

Conform het algemene beleid wordt een zaak in het aanmeldcentrum afgehandeld als op verantwoorde en zorgvuldige wijze al binnen de AC-procedure kan worden vastgesteld dat de alleenstaande minderjarige niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning. Wanneer de zaak zich daartoe niet leent en/of nader onderzoek noodzakelijk is, wordt de zaak in de normale asielprocedure behandeld.

Wel heb ik, zoals vermeld bij de reactie op aanbeveling 1, besloten om asielaanvragen van kinderen beneden de leeftijd van twaalf jaar, die niet worden begeleid door ouder(s) of voogd, niet meer in de AC-procedure af te doen.

18. Stel een leeftijdsgrens in voor het tegenwerpen van de Wet ongedocumenteerden aan minderjarige asielzoekers. Deze leeftijdsgrens zou volgens het NJCM op 18 jaar moeten liggen.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. De IND wijst de asielzoeker expliciet op het belang om alle feiten en relevante documenten te overleggen die zijn asielaanvraag ondersteunen. De meeste asielzoekers zijn echter ongedocumenteerd, hetgeen een goede beoordeling van de asielaanvraag bemoeilijkt.

Het tegenwerpen van de Wet ongedocumenteerden (artikel 31 lid 2 sub f Vw 2000) geschiedt op basis van de individuele merites van de asielaanvraag. De leeftijd van de asielzoeker is een omstandigheid die kan worden betrokken in de beoordeling of het ontbreken van documenten aan de asielzoeker is toe te rekenen.

Het ontbreken van documenten is op zichzelf geen reden om het asielrelaas niet te geloven en/of af te wijzen. Als de asielzoeker geen geloofwaardige verklaringen kan verstrekken over het ontbreken van documenten, kan deze ongeloofwaardigheid zich onder omstandigheden uitstrekken tot de overige aspecten van het asielrelaas. Wanneer sprake is van een geloofwaardig asielrelaas, kan dit op zichzelf voldoende zijn om te beslissen dat een asielverzoek wordt onderzocht in de verdere procedure. In de praktijk worden ook verblijfsvergunningen verleend in zaken waarin geen documenten (kunnen) worden overgelegd, maar het asielrelaas op zichzelf daartoe reeds voldoende aanleiding geeft.

Onder deze omstandigheden gaat een algemene bepaling dat de Wet ongedocumenteerden niet wordt tegengeworpen aan minderjarigen te ver.

19. Gebruik verklaringen van kinderen onder de twaalf jaar niet om hun asielaanvraag of de asielaanvraag van hun begeleiders af te wijzen.

Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Het horen van minderjarigen onder de twaalf is in beginsel in het belang van deze categorie minderjarigen. Het horen stelt de minderjarige immers in de gelegenheid zijn specifieke relaas en achtergronden naar voren te brengen. Eerst op basis van die tijdens het nader gehoor verkregen informatie kan een zorgvuldige beslissing worden genomen, waarbij rekening is gehouden met het belang van de minderjarige. Dat belang kan ook terugkeer naar het land van herkomst zijn.

Dat verklaringen van kinderen onder de twaalf jaar niet zouden mogen worden gebruikt voor de afwijzing van de asielaanvraag, valt niet op voorhand in te zien. Deze verklaringen worden ook gehanteerd om de asielaanvraag in te willigen. Het automatisch inwilligen van de asielaanvraag zonder de verklaringen te gebruiken is geen realistisch alternatief. Wel dienen de verklaringen uiteraard zorgvuldig te worden gehanteerd bij de beslissing op de asielaanvraag.

De verklaringen kunnen dienen om de begeleiders opheldering te vragen over het asielrelaas. Indien na een zorgvuldige afweging is besloten dat verklaringen van kinderen onder de twaalf jaar kunnen worden gehanteerd bij de beslissing op diens asielverzoek, is niet in te zien waarom deze verklaringen niet – eveneens na zorgvuldige afweging – kunnen worden gehanteerd bij de beslissing op de asielaanvraag van de begeleiders. Hierbij geldt het beginsel van «het voordeel van de twijfel». Kleine tegenstrijdigheden tussen het asielverhaal van de minderjarige en de begeleider zijn geen reden tot afwijzing van de asielaanvraag.