

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. dr. K.H.D.M. Dijkhoff
Postbus 20301
3500 EH Den Haag

contactpersoon Mr. H. Verbaten
doorkiesnummer 06-4699 9891
datum 04-06-2015
ons kenmerk ACVZ/ADV/2015/004
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Advies wijziging Vreemdelingenbesluit inzake implementatie herziene Procedure- en Opvangrichtlijn

Geachte heer Dijkhoff,

Bij mailbericht van 10 april 2015 is de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) uitgenodigd voor een hoorzitting over het concept besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) in verband met de implementatie van de herziene Procedure- en Opvangrichtlijn.¹ In een brief van 14 april 2015 heeft de commissie te kennen gegeven op zo korte termijn geen gefundeerd oordeel te kunnen geven over deze omvangrijke wijzigingen in de regelgeving. De commissie heeft aangegeven binnen de reguliere consultatietermijn van zes tot acht weken advies uit te brengen. Met deze brief voldoet de ACVZ aan deze toezegging.

1. Inleiding

Het ministerie van Veiligheid en Justitie streeft er naar om de twee herziene richtlijnen voor 20 juli 2015 te implementeren in de Nederlandse regelgeving. Het betreft ingrijpende wijzigingen van zowel de Vreemdelingenwet 2000 als het Vb 2000.

Dit advies is als volgt opgebouwd. Allereerst heeft de commissie enkele algemene opmerkingen (par. 2). Vervolgens neemt de commissie artikelsgewijs de

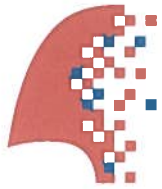
¹ Richtlijn 2013/32/EU en Richtlijn 2013/33/EU.

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies



gewijzigde bepalingen uit het Vb 2000 door voor zover de commissie daarbij opmerkingen heeft (par. 3). Daarna vraagt de commissie aandacht voor een aantal bepalingen uit de Procedure- en Opvangrichtlijn die waarborgen bevatten voor de vreemdeling en die eveneens dienen te worden geïmplementeerd (par. 4).

2. Beoordeling van het voorstel

De ACVZ adviseerde eerder over de implementatie van de Procedure- en Opvangrichtlijn in de Vw 2000.² De commissie waardeert de wijze waarop de ingewikkelde materie in de richtlijnen is omgezet in een groot aantal ingrijpende wijzigingen in het Vreemdelingenbesluit. Voor het merendeel kan de commissie zich vinden in de wijze waarop de richtlijnen zijn geïmplementeerd. De commissie merkt op dat de voorgestelde wijzigingen in het Vb 2000 en de toelichting niet op alle punten even nauwkeurig zijn geschreven. Ook is de commissie van mening dat sommige bepalingen niet op het juiste niveau van regelgeving worden geïmplementeerd. Op een enkel punt is het wetsvoorstel een onjuiste of onvolledige omzetting van de Procedure- of Opvangrichtlijn. De commissie heeft een aantal kanttekeningen bij de wijzigingen in het Vb 2000 die per artikel worden belicht.

3. Artikelsgewijs commentaar

In het hier volgende artikelsgewijs commentaar wordt per onderdeel de (gewijzigde) tekst van de betreffende bepaling uit het voorstel weergegeven, gevolgd door het advies van de ACVZ. Ieder onderdeel wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen van de commissie.

Artikel 3.1 en 3.1a Vb 2000

Artikel 3.1

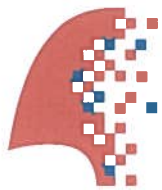
1. Het indienen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Wet, alsmede het indienen van een aanvraag tot het wijzigen of verlengen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 of 28 van de Wet heeft tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft, tenzij:

- a. de aanvraag naar het voorlopig oordeel van Onze Minister een herhaalde aanvraag betreft; of
- b. de aanvraag naar het voorlopig oordeel van Onze Minister kan worden afgewezen op de grond dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.

2. Het indienen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 van de Wet heeft tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft, tenzij:

- a. de vreemdeling een opvolgende aanvraag heeft ingediend nadat een eerdere opvolgende aanvraag definitief niet-ontvankelijk is verklaard met toepassing van artikel 30a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet of definitief als kennelijk ongegrond of als ongegrond is afgewezen met toepassing van artikel 30b of 31 van de Wet, en geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag;

² <http://www.acvz.org/publicaties/wetsadvies-ProcedureOpvangrichtlijn.pdf>

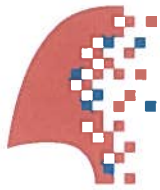


Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

- b. een eerdere aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 van de Wet en geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag;
 - c. de vreemdeling die de aanvraag heeft ingediend, wordt overgeleverd of uitgeleverd hetzij aan een andere lidstaat uit hoofde van verplichtingen overeenkomstig een Europees aanhoudingsbevel of anderszins, hetzij aan internationale strafhoven of tribunalen;
 - d. de vreemdeling die de aanvraag heeft ingediend, wordt overgeleverd of uitgeleverd aan een derde land; of
 - e. de vreemdeling een eerste opvolgende aanvraag heeft ingediend louter teneinde de uitvoering van het terugkeerbesluit te vertragen of te verhinderen en de aanvraag niet ontvankelijk kan worden verklaard op grond van artikel 30a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet.
3. De uitzonderingen, bedoeld in het tweede lid, onderdelen a, b, d en e, zijn niet van toepassing, indien uitzetting zou leiden tot een schending van het Vluchtelingenverdrag, Unierechtelijke verplichtingen, het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of het Verdrag tegen foltering en andere wrede onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.
4. Bij de beoordeling of sprake is van een aanvraag die louter is ingediend teneinde de uitvoering van het terugkeerbesluit te vertragen of te verhinderen als bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, worden alle omstandigheden van het geval betrokken, waaronder met name:
- a. de termijn waarbinnen de vreemdeling zijn aanvraag om een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 van de Wet kenbaar heeft gemaakt in het licht van zijn verklaringen hieromtrent;
 - b. de omstandigheden waaronder de vreemdeling is aangetroffen dan wel zijn aanvraag kenbaar heeft gemaakt;
 - c. of de vreemdeling in het Schengeninformatiesysteem ter zake van een inreisverbod signaleerd staat;
 - d. de gestelde nationaliteit in het licht van de toepassing van artikel 30b, eerste lid, onder b van de Wet;
 - e. de onderbouwing van de aanvraag.
5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de wijze waarop wordt beoordeeld of sprake is van een situatie als bedoeld in het tweede lid, onder a tot en met e, en de wijze waarop een beslissing hieromtrent bekend wordt gemaakt.

Artikel 3.1a

1. Het indienen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de wet heeft tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft zo lang een besluit als bedoeld in artikel 5, derde lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming van kracht is, indien de vreemdeling:
- a. behoort tot de specifieke groep vreemdelingen zoals omschreven in een besluit van de Raad van de Europese Unie als bedoeld in artikel 5, derde lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming;
 - b. de echtgenoot is van de vreemdeling, bedoeld onder a, of de ongehuwde partner met wie die vreemdeling een duurzame relatie onderhoudt, en ten tijde van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het in de aanhef bedoelde besluit met die vreemdeling samenwoonde;
 - c. het minderjarige, ongehuwde, al dan niet geadopteerde kind is van de vreemdeling, bedoeld onder a of b;
 - d. een ander naast familielid is van de vreemdeling, bedoeld onder a, die ten tijde van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het in de aanhef bedoelde besluit volledig of grotendeels afhankelijk was van die vreemdeling en met het gezin samenwoonde, en wiens achterlating een schrijnende situatie zou vormen; of



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

e. behoort tot de bij regeling van Onze Minister aan te wijzen groep vreemdelingen uit hetzelfde land of dezelfde regio als de vreemdeling, bedoeld onder a, die om dezelfde reden ontheemd zijn en die niet reeds bescherming genieten in een ander land dat partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.

2. In afwijking van het eerste lid kan Onze Minister bepalen dat uitzetting niet achterwege blijft, indien:

a. de aanvraag met toepassing van artikel 30, eerste lid, onder a, van de Wet niet in behandeling is genomen.

b. de vreemdeling reeds tijdelijke bescherming geniet in een ander land dat partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;

c. de vreemdeling met toepassing van de richtlijn tijdelijke bescherming wordt overgebracht naar een ander land dat partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;

d. de vreemdeling naar het land of regio van herkomst is teruggekeerd;

e. ernstige redenen aanwezig zijn om aan te nemen dat de vreemdeling: 1°. een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf, of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan als omschreven in de internationale instrumenten die bepalingen inzake dergelijke misdrijven bevatten; 2°. buiten Nederland een ernstig niet-politiek misdrijf heeft begaan alvorens hij tijdelijke bescherming verkreeg; 3°. zich schuldig heeft gemaakt aan daden die in strijd zijn met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties;

f. de vreemdeling ingevolge een onherroepelijk geworden veroordeling wegens een bijzonder ernstig misdrijf een gevaar vormt voor de Nederlandse samenleving; of

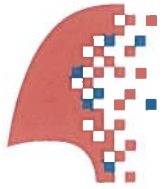
g. er redelijke gronden aanwezig zijn om de vreemdeling als gevaar voor de nationale veiligheid te beschouwen.

Advies van de commissie

Artikel 3.1 Vb 2000 heeft betrekking op de gevallen waarin ten gevolge van het indienen van een reguliere aanvraag, als genoemd in artikel 14 Vw 2000, de uitzetting achterwege blijft. Dit geldt ook voor een aanvraag tot het wijzigen of verlengen van een verblijfsvergunning als bedoeld in de artikelen 14 en 28 Vw 2000. Bepalingen uit de Procedurerichtlijn die van toepassing zijn op de asielaanvraag als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 zijn, tenzij expliciet anders blijkt, volgens de commissie eveneens van toepassing op aanvragen tot het wijzigen of verlengen van verblijfsvergunningen asiel als bedoeld in artikel 28 Vw 2000. In beginsel mag de beslissing op een ingediende asielaanvraag hier te lande worden afgewacht. Dit geldt *ipso facto* ook voor een verlenging van de asielvergunning.

De commissie stelt vast dat de Procedurerichtlijn limitatief de gronden geeft op grond waarvan kan worden afgeweken van de hoofdregel dat de beslissing op een asielaanvraag mag worden afgewacht. Die gronden zijn beperkt tot de bepalingen in artikel 9 tweede lid en artikel 41 eerste lid Procedurerichtlijn.³ Daaruit volgt dat

³ Artikel 9 lid 2 bepaalt dat lidstaten alleen een uitzondering mogen maken op het recht om gedurende de behandeling van het verzoek in de lidstaat te blijven in gevallen waarin een verzoeker een volgend verzoek doet, zoals bedoeld in artikel 41 of wanneer zij een



bestaande regelgeving dient te worden aangepast aan de richtlijn. De commissie is van oordeel dat de gevallen opgenomen in het Vb 2000 in de artikelen 3.1 eerste lid a en b, tweede lid onder b en artikel 3.1a tweede lid onder a, d t/m g niet verenigbaar zijn met de Procedurerichtlijn.

De commissie is van oordeel dat de gevallen die zien op het indienen van een aanvraag tot het verlenen of verlengen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 waarin uitzetting niet achterwege blijft, zoals opgenomen in het Vb 2000 in artikel 3.1 eerste lid onder a en b, tweede lid onder b en artikel 3.1a tweede lid onder a, d t/m g, niet verenigbaar zijn met de Procedurerichtlijn. De commissie beveelt aan om de gevallen opgenomen in artikel 3.1 eerste lid onder a en b, tweede lid onder b en artikel 3.1a onder a, d tot en met g Vb 2000 te schrappen.

Het bepaalde in artikel 3.1 derde lid Vb 2000 dient volgens de commissie tevens van toepassing te zijn op artikel 3.1 tweede lid onder c Vb 2000. De waarborgen tegen (indirect) refoulement gelden ook voor de categorie vreemdelingen die overgeleverd of uitgeleverd worden, hetzij aan een andere lidstaat uit hoofde van verplichtingen overeenkomstig een Europees aanhoudingsbevel of anderszins, hetzij aan internationale strafhoven of tribunalen.

De commissie beveelt aan om in artikel 3.1 derde lid Vb 2000 ook een verwijzing naar artikel 3.1 tweede lid onder c Vb 2000 op te nemen.

De commissie stelt de volgende wijziging voor:

Artikel 3.1

1. Het indienen van een aanvraag tot het verlenen, wijzigen of verlengen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Wet heeft tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft, tenzij:

a. de aanvraag naar het voorlopig oordeel van Onze Minister een herhaalde aanvraag betreft; of

b. de aanvraag naar het voorlopig oordeel van Onze Minister kan worden afgewezen op de grond dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid.

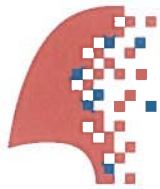
persoon zullen overdragen of uitleveren, naar gelang van het geval, aan hetzij een andere lidstaat uit hoofde van verplichtingen overeenkomstig een Europees aanhoudingsbevel of anderszins, hetzij aan een derde land of aan internationale strafhoven of tribunalen.

Artikel 41 Procedurerichtlijn bevat een uitzondering om op het grondgebied te blijven in geval van volgende verzoeken:

1. Indien een eerste volgend verzoek is ingediend – dat krachtens artikel 40 lid 5 niet verder is behandeld – louter teneinde de uitvoering van een beslissing die tot zijn spoedige verwijdering van het grondgebied van die lidstaat zou leiden te vertragen of te verhinderen;

2. In dezelfde lidstaat een ander volgend verzoek doet na een definitieve beslissing om een eerste volgend verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen krachtens artikel 40 lid 5 of na een definitieve beslissing om dat verzoek als ongegrond af te wijzen.

Artikel 40 lid 5: Wanneer een volgend verzoek niet verder wordt behandeld overeenkomstig dit artikel, wordt het overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder d niet-ontvankelijk geacht. Hieruit volgt dat een volgend verzoek zonder nieuwe elementen of bevindingen niet-ontvankelijk kan worden verklaard.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

2. Het indienen van een aanvraag tot het verlenen of verlengen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 van de Wet, heeft tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft, tenzij:

- a. de vreemdeling een opvolgende aanvraag heeft ingediend nadat een eerdere opvolgende aanvraag definitief niet-ontvankelijk is verklaard met toepassing van artikel 30a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet of definitief als kennelijk ongegrond of als ongegrond is afgewezen met toepassing van artikel 30b of 31 van de Wet, en geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag; of
- b. een eerdere aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 van de Wet en geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag;
- c. de vreemdeling die de aanvraag heeft ingediend, wordt overgeleverd of uitgeleverd hetzij aan een andere lidstaat uit hoofde van verplichtingen overeenkomstig een Europees aanhoudingsbevel of anderszins, hetzij aan internationale strafhoven of tribunalen.
- d. de vreemdeling een eerste opvolgende aanvraag heeft ingediend louter teneinde de uitvoering van het terugkeerbesluit te vertragen of te verhinderen en de aanvraag niet ontvankelijk kan worden verklaard op grond van artikel 30a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet.

3. De uitzonderingen, bedoeld in het tweede lid zijn niet van toepassing, indien uitzetting zou leiden tot een schending van het Vluchtelingenverdrag, Unierechtelijke verplichtingen, het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden of het Verdrag tegen foltering en andere wrede onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.

Artikel 3.1a

2. In afwijking van het eerste lid kan Onze Minister bepalen dat uitzetting niet achterwege blijft, indien:

- a. de vreemdeling reeds tijdelijke bescherming geniet in een ander land dat partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;
- b. de vreemdeling met toepassing van de richtlijn tijdelijke bescherming wordt overgebracht naar een ander land dat partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.

Artikel 3.6a Vb 2000 (Ambtshalve verlening verblijfsvergunning)

Artikel 3.6a

1. Bij afwijking van de eerste aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Wet, kan alsnog ambtshalve een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Wet worden verleend:

- a. aan de vreemdeling wiens uitzetting in strijd zou zijn met artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

- b. onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden aan de vreemdeling die slachtoffer-aangever, slachtoffer of getuige-aangever is van mensenhandel, bedoeld in artikel 3.48, eerste lid, onder a, b of c; of
 - c. onder een beperking verband houdend met tijdelijke humanitaire gronden als bedoeld in artikel 3.48, tweede lid, onder b.
2. Het eerste lid is niet van toepassing, indien de aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 van de Wet, niet-ontvankelijk is verklaard op grond van artikel 30a van de Wet, als kennelijk ongegrond is afgewezen op grond van artikel 30b, eerste lid, onder j of k van de Wet of buiten behandeling is gesteld op grond van artikel 30c van de Wet.

Advies van de commissie

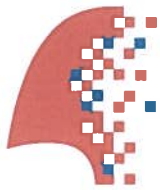
De commissie constateert dat de toepassing van de uitzonderingen op de ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning in artikel 3.6a tweede lid Vb 2000 is verruimd. Dit betekent volgens de commissie dat geen ambtshalve verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 14 van de Wet wordt verleend:

- indien de aanvraag niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 Vw;
- indien de asielaanvraag niet-ontvankelijk is verklaard;
- indien de asielaanvraag kennelijk ongegrond is verklaard omdat de vreemdeling op ernstige gronden een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid, of de vreemdeling onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van openbare veiligheid of openbare orde krachtens de nationale wetgeving;
- indien de asielaanvraag buiten behandeling is gesteld.

De verwijzing in artikel 3.6a tweede lid Vb 2000 is aangepast aan wijziging van de Vreemdelingenwet voor de gevallen waarin de Dublinverordening is toegepast; de verwijzing naar artikel 30, eerste lid, van de Wet is gewijzigd in artikel 30 van de Wet. Voorts zijn artikel 30a, 30b, eerste lid, onder j of k en 30c Vw 2000 toegevoegd. De toelichting vermeldt niet waarom dat is gebeurd. De toevoeging van artikel 30a, 30b, eerste lid, onder j of k en 30c Vw 2000 vloeit echter niet voort uit de implementatie van de richtlijnen en is volgens de commissie aan te merken als nationale regelgeving. Deze aanscherping is volgens de commissie in strijd met aanwijzing 331 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Aanwijzing 331 bepaalt dat bij implementatie in de implementatieregeling geen andere regels opgenomen worden dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.

Bovendien leidt de uitbreiding onder artikel 3.6a tweede lid Vb 2000 tot een beperking van de ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning aan slachtoffer-aangever, slachtoffer of getuige-aangever van mensenhandel botst met verplichtingen in overige Europese regelgeving, met name richtlijn 2004/81/EG en richtlijn 2011/36/EU en nationale wetgeving die deze richtlijnen implementeert.

De commissie constateert dat de toepassing van de uitzonderingen op de ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning in artikel 3.6a tweede lid Vb 2000 is verruimd.



Deze aanscherping is volgens de commissie in strijd met de Aanwijzingen voor de regelgeving en botst met overige Europese regelgeving.

Artikel 3.105ba en 3.106b Vb 2000 (Lijst van veilige landen)

Artikel 3.105ba

1. Bij ministeriële regeling kan een lijst worden opgesteld van veilige landen van herkomst in de zin van de artikelen 36 en 37 van de Procedurerichtlijn.
2. De beoordeling of een land een veilig land van herkomst is dient te steunen op een reeks informatiebronnen, waaronder in het bijzonder informatie uit andere lidstaten, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), de UNHCR, de Raad van Europa of andere relevante internationale organisaties.
3. Onze Minister onderzoekt de situatie in derde landen die zijn aangemerkt als veilige landen van herkomst als bedoeld in het eerste lid regelmatig opnieuw.

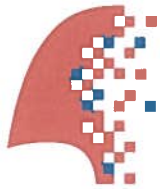
Artikel 3.106b

1. Een derde land kan voor een vreemdeling alleen als een veilig land van herkomst worden aangemerkt wanneer hij:
 - a. ofwel de nationaliteit van dat land heeft, ofwel staatloos is en voorheen in dat land zijn gewone verblijfplaats had; en
 - b. niet heeft onderbouwd dat het land in zijn specifieke omstandigheden niet als een veilig land van herkomst kan worden beschouwd ten aanzien van de vraag of hij voor internationale bescherming in aanmerking komt.
2. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld omtrent de toepassing van het eerste lid.

Advies van de commissie

Met betrekking tot artikel 3.106b Vb 2000 is in de toelichting vermeld dat de vaststelling van de lijst van veilige landen geen appellabel besluit is. Bij de tegenwerping van een veilig derde land in een concrete beschikking, kan plaatsing op de lijst echter wel worden aangevochten. Artikel 3.106b Vb 2000 geeft een regelgevende bevoegdheid,⁴ echter de vaststelling van de lijst met veilige landen is geen algemeen verbindend voorschrift, omdat deze lijst geen zelfstandige norm zal bevatten zoals de in de toelichting wordt verondersteld. De commissie gaat er vanuit dat de vaststelling van de lijst aangemerkt wordt als een concretiserend besluit van algemene strekking waartegen bezwaar kan worden gemaakt en vervolgens beroep kan worden ingesteld door belanghebbenden, waaronder de organisatie zelf. De commissie stelt vast dat de toelichting niet ingaat op de vraag hoe de mogelijkheid van bezwaar en beroep door belanghebbenden tegen plaatsing van een land op de lijst met veilige landen beperkt kan worden, maar dat de tegenwerping van een veilig land van herkomst wel kan worden aangevochten in een procedure tegen een concrete beschikking. De commissie vraagt dit nader toe te lichten.

⁴ Gelet op de zinsnede 'bij ministeriële regeling', nodig voor het opstellen van een algemeen verbindend voorschrift, waartegen geen bezwaar of beroep openstaat op grond van artikel 8:3 eerste lid sub a Awb.



De commissie vraagt om een toelichting of en hoe de mogelijkheid van bezwaar en beroep door belanghebbenden tegen plaatsing van een land op de lijst met veilige landen, als bedoeld in artikel 3.106b Vb 2000, beperkt kan worden.

Artikel 3.109c Vb 2000 (Dublinprocedure)

Artikel 3.109c

1. Indien de aanvraag vermoedelijk niet in behandeling zal worden genomen op grond van artikel 30 van de Wet, zijn de artikelen 3.109, eerste, tweede, zesde en zevende lid, en 3.110 tot en met 3.118 niet van toepassing.
2. Het schriftelijk voornemen om de aanvraag niet in behandeling te nemen wordt meegedeeld door uitreiking of toezending daarvan.
3. De vreemdeling brengt zijn zienswijze op het in het tweede lid bedoelde voornemen schriftelijk naar voren uiterlijk binnen een week.
4. De termijn, bedoeld in het derde lid, vangt aan met ingang van de dag na de waarop het voornemen is uitgereikt of toegezonden.
5. De schriftelijke zienswijze is tijdig bij Onze Minister ingediend, indien deze voor het einde van de termijn is ontvangen.
6. Onze Minister houdt rekening met een na afloop van de termijn ontvangen schriftelijke zienswijze, indien de beschikking nog niet bekend is gemaakt en de afdoening van de zaak daardoor niet ontoelaatbaar wordt vertraagd. Het ontbreken van de schriftelijke zienswijze, na het verstrijken van de termijn waarbinnen de vreemdeling zijn zienswijze schriftelijk naar voren kan brengen, staat aan het geven van de beschikking niet in de weg.
7. De beschikking wordt bekendgemaakt door uitreiking of toezending ervan.

Advies van de commissie

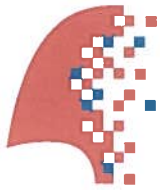
Uit artikel 3.109c Vb 2000 volgt dat de Dublinprocedure een versnelde procedure betreft. De artikelen 3.109, eerste, tweede, zesde en zevende lid, en artikel 3.110 tot en met artikel 3.118 Vb 2000 zijn niet van toepassing. De commissie stelt vast dat deze bepaling strijdig is met de Procedurerichtlijn, omdat een verkorte procedure alleen mogelijk is in de limitatieve gevallen waarin aan artikel 31 achtste lid Procedurerichtlijn is voldaan. Dat is niet het geval indien het een Dublinprocedure betreft.

De commissie constateert dat artikel 3.109c Vb 2000 strijdig is met artikel 31 achtste lid Procedurerichtlijn.

Artikel 3.109d Vb 2000 (Waarborgen inzake niet-begeleide minderjarigen)

Artikel 3.109d

1. Onze Minister kan in het kader van de behandeling van de aanvraag van een alleenstaande minderjarige vreemdeling tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Wet, besluiten om door middel van een medisch onderzoek zijn gestelde minderjarigheid vast te stellen, wanneer Onze Minister, nadat er een algemene verklaring is afgelegd of andere relevante aanwijzingen zijn, twijfels heeft over diens leeftijd. Voor dit onderzoek is de schriftelijke toestemming van de vreemdeling vereist. Als het onderzoek deze twijfels niet wegneemt, wordt ervan uitgegaan dat de aanvrager minderjarig is.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

2. Indien een alleenstaande minderjarige vreemdeling weigert het in het eerste lid bedoelde medisch onderzoek te ondergaan, wordt de beslissing tot afwijzing van de aanvraag niet enkel op die weigering gebaseerd.
3. Indien de aanvraag wordt ingediend door een alleenstaande minderjarige vreemdeling, wordt zijn wettelijk vertegenwoordiger, zijn advocaat dan wel een andere adviseur in de gelegenheid gesteld om bij het nader gehoor aanwezig te zijn.
4. De wettelijk vertegenwoordiger, de advocaat dan wel de andere adviseur is bij het gehoor aanwezig en wordt in de gelegenheid gesteld aan het einde van het nader gehoor vragen te stellen of opmerkingen te maken.
5. De aanvraag van een alleenstaande minderjarige vreemdeling kan uitsluitend met toepassing van artikel 30a, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet niet-ontvankelijk worden verklaard indien dit in het belang van de minderjarige is.

Advies van de commissie

De commissie stelt vast dat de waarborgen voor niet-begeleide minderjarigen neergelegd in artikel 25 zesde lid Procedurerichtlijn niet zijn geïmplementeerd.⁵ Zo is bijvoorbeeld in het artikel 25 zesde lid Procedurerichtlijn een aantal waarborgen neergelegd voor het geval in de loop van de asielpcedure wordt vastgesteld dat een persoon een niet-begeleide minderjarige is. De commissie stelt voor artikel 25 zesde lid Procedurerichtlijn te implementeren in artikel 3.109d Vb 2000.

⁵ In artikel 25 zesde lid Procedurerichtlijn is het volgende vermeld:

Bij de uitvoering van deze richtlijn laten de lidstaten zich leiden door het belang van het kind als eerste overweging.

Wanneer de lidstaten in de loop van de asielpcedure constateren dat een persoon een niet-begeleide minderjarige is, kunnen zij:

a) artikel 31, lid 8, alleen toepassen of blijven toepassen indien:

- i) de verzoeker uit een land komt dat voldoet aan de criteria om te worden aangemerkt als veilig land van herkomst in de zin van deze richtlijn; of
- ii) de verzoeker een volgend verzoek om internationale bescherming heeft ingeleid dat niet-ontvankelijk is overeenkomstig artikel 40, lid 5; of
- iii) de verzoeker om ernstige redenen geacht kan worden een gevaar te vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat, of de verzoeker onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van nationale veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht;

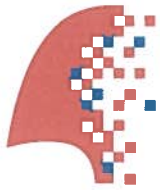
b) artikel 43 alleen toepassen of blijven toepassen, overeenkomstig de artikelen 8 tot en met 11 van Richtlijn 2013/33/EU, indien:

- i) de verzoeker uit een land komt dat voldoet aan de criteria om te worden aangemerkt als veilig land van herkomst in de zin van deze richtlijn; of
 - ii) de verzoeker een volgend verzoek heeft ingeleid; of
 - iii) de verzoeker om ernstige redenen geacht kan worden een gevaar te vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat, of de verzoeker onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van nationale veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht; of
 - iv) er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat een land dat geen lidstaat is, uit hoofde van artikel 38 voor de verzoeker een veilig derde land is; of
 - v) de verzoeker de autoriteiten heeft misleid door valse documenten voor te leggen; of
 - vi) de verzoeker, te kwader trouw, een identiteits- of reisdocument dat ertoe zou hebben bijgedragen dat zijn identiteit of nationaliteit werd vastgesteld, heeft vernietigd of zich daarvan heeft ontdaan.
- De lidstaten mogen de punten v) en vi) alleen toepassen in individuele gevallen, wanneer er ernstige gronden zijn om aan te nemen dat de verzoeker probeert relevante elementen te verbergen die waarschijnlijk tot een negatieve beslissing zouden leiden en op voorwaarde dat de verzoeker ten volle de gelegenheid heeft gekregen om, rekening houdend met de bijzondere procedurele behoeften van niet-begeleide minderjarigen, aan te tonen dat hij geldige redenen had voor de onder v) en vi) bedoelde acties, onder meer door zijn vertegenwoordiger te raadplegen;

c) het verzoek overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder c), als niet-ontvankelijk beschouwen, indien een land dat geen lidstaat is uit hoofde van artikel 38 voor de verzoeker als veilig derde land wordt beschouwd, voor zover dit in het belang van de minderjarige is;

d) de procedure van artikel 20, lid 3, toepassen indien de vertegenwoordiger van de minderjarige overeenkomstig het nationale recht over juridische kwalificaties beschikt.

Onverminderd artikel 41 voorzien de lidstaten wanneer zij artikel 46, lid 6, op niet-begeleide minderjarigen toepassen, in alle gevallen ten minste in de waarborgen waarin artikel 46, lid 7, voorziet.



De commissie stelt voor artikel 25 zesde lid Procedurerichtlijn te implementeren in artikel 3.109d Vb 2000.

Artikel 3.109e Vb 2000 (Medisch onderzoek littekens en trauma's)

Artikel 3.109e

1. Indien Onze Minister het voor de beoordeling van de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Wet, relevant acht, biedt hij een medisch onderzoek aan naar aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade.
2. Het medisch onderzoek wordt niet uitgevoerd dan met toestemming van de vreemdeling.
3. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de uitvoering van het medisch onderzoek, bedoeld in het eerste lid.
4. Indien de vreemdeling op eigen initiatief een medisch onderzoek naar aanwijzingen van vroegere vervolging of ernstige schade heeft laten verrichten, betreft Onze Minister de resultaten ervan bij de beoordeling van de aanvraag.
5. De resultaten van de in het eerste en vierde lid bedoelde medische onderzoeken worden door Onze Minister beoordeeld samen met de andere elementen van de aanvraag.
6. Indien de vreemdeling een medisch onderzoek weigert of belemmert, dan wel geen inzage in het medisch onderzoek verleent aan Onze Minister, kan Onze Minister niettemin op de aanvraag beslissen.

Advies van de commissie

De ACVZ heeft in juli 2014 het advies *Sporen uit het verleden*⁶ uitgebracht over de rol van medisch onderzoek bij de beoordeling van asielaanvragen. In het advies heeft de commissie aanbevolen artikel 18 Procedurerichtlijn te implementeren in de Vw 2000. Deze aanbeveling is niet gevolgd. Artikel 18 wordt met dit wijzigingsvoorstel geïmplementeerd in artikel 3.109e van het Vb 2000. In de toelichting op artikel 3.109e van het Vb 2000 staat vermeld dat de norm om tot medisch onderzoek over te gaan gelegen is in drie voorwaarden: significante littekens of verwondingen zijn zichtbaar op het lichaam van de asielzoeker, deze littekens of verwondingen stroken met zijn stelling dat bijvoorbeeld de autoriteiten van het betreffende land of andere plaatselijke machthebbers hem onmenselijk hebben behandeld en deze stelling vindt bevestiging in betrouwbare algemene informatie over dat land.

De tekst in de toelichting suggereert dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) pas over dient te gaan tot een medisch onderzoek indien de asielzoeker aan een drietal cumulatieve voorwaarden voldoet. Indien de wetgever drie cumulatieve voorwaarden stelt voordat medisch onderzoek wordt opgestart, is dit volgens de commissie een

⁶ http://www.acvz.org/publicaties/ACVZ_Advies_40-web.pdf



ontoelaatbare inperking van de uit artikel 18 voortvloeiende onderzoeksplicht. De commissie verzoekt de staatssecretaris de tekst in de toelichting aan te passen.

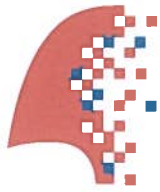
De commissie verzoekt de staatssecretaris de toevoeging 'significant' in de eerste voorwaarde te schrappen of te verduidelijken. Het kan dan naast zichtbare littekens of verwondingen, ook gaan om psychisch lijden (opgelopen trauma, zoals PTSS) dat niet zichtbaar is op het lichaam. Deze littekens, verwondingen of psychische trauma's dienen wel relevant te zijn. Dat betekent volgens de commissie dat zij een duidelijke relatie moeten hebben met het vluchtmotief.

Medisch onderzoek dient om de vraag te kunnen beantwoorden of de littekens e.d. passen in het beeld van de asielzoeker die stelt dat hij in het land van herkomst onmenselijk is behandeld. De commissie ziet niet in waarom de verklaring van de vreemdeling omtrent littekens, verwondingen of psychische trauma's bevestiging dient te vinden in betrouwbare informatie over dat land. Als er voldoende sterke indicaties zijn dat de littekens e.d. het gevolg zijn van marteling of andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing dan ontstaat op basis van artikel 18 een onderzoeksplicht. Overigens blijkt uit de toelichting dat de asielzoeker niet gesteld hoeft te hebben dat hij onmenselijk is behandeld. Ook enkel een geobserveerd element kan immers een onderzoeksplicht voor de beslissingsautoriteit activeren, eventueel ingevuld door middel van medisch onderzoek.

De commissie beveelt aan de toelichting op artikel 3.109e Vb 2000 in overeenstemming te brengen met de ratio van artikel 18 van de Procedurerichtlijn. De toelichting dient te worden aangepast zodat daaruit niet volgt dat aan drie cumulatieve voorwaarden dient te worden voldaan voordat een medisch onderzoek wordt opgestart. In de toelichting op artikel 3.109e Vb 2000 dient de term 'significant' geschrapt te worden.

In het tweede lid van artikel 18 Procedurerichtlijn staat vermeld dat de vreemdeling ervan in kennis wordt gesteld dat indien geen medisch onderzoek zal worden uitgevoerd overeenkomstig het eerste lid, de vreemdeling op eigen initiatief en kosten een medisch onderzoek kan regelen. Artikel 18 tweede lid Procedurerichtlijn is niet geïmplementeerd. Dit betreft een waarborg voor de vreemdeling, die volgens de commissie aan artikel 3.109e Vb 2000 dient te worden toegevoegd. De beslissing om al dan niet over te gaan tot een medisch onderzoek is een procesbeslissing, die geen zelfstandig rechtsgevolg beoogt. Het verdient aanbeveling om deze procesbeslissing te motiveren in het besluit, zodat de redenen die ten grondslag liggen aan deze beslissing kunnen worden getoetst. De beslissing is niet zelfstandig appellabel, maar kan aan de orde komen bij de rechter in het kader van beoordeling van een eventueel hierop volgende afwijzende beschikking.

De commissie stelt vast dat artikel 18 tweede lid Procedurerichtlijn niet is geïmplementeerd. Dit betreft een waarborg voor de vreemdeling, die volgens de commissie aan artikel 3.109e Vb 2000 dient te worden toegevoegd.



Artikel 3.115 Vb 2000

Artikel 3.115

1. Onze Minister kan de in artikel 3.110, eerste lid, genoemde termijn verlengen:

[...]

f. indien Onze Minister een medisch onderzoek heeft aangeboden als bedoeld in artikel 3.109e; of

g. indien de vreemdeling niet is verschenen bij een gehoor, dan wel is verdwenen of vertrokken zonder toestemming van Onze Minister

2. De vreemdeling wordt van de verlenging schriftelijk in kennis gesteld. Bij de kennisgeving wordt de reden van de verlenging aangegeven alsmede op welk moment de verlengde termijn eindigt.

Advies van de commissie

In artikel 3.115, eerste lid onder f en g Vb 2000 is niet opgenomen met hoeveel dagen een termijn voor het verrichten van medisch onderzoek kan worden verlengd. Dit is evenmin in artikel 3.115, eerste lid onder a tot en met e aangegeven. Op grond van het tweede lid dient de minister te motiveren wanneer de termijn eindigt. De commissie wijst erop dat de termijnen niet onredelijk lang mogen worden verlengd en stelt voor om in de toelichting een streeftermijn te hanteren.

De commissie stelt voor in de toelichting op artikel 3.115 eerste lid onder f en g Vb 2000 op te nemen dat de termijnen voor het verrichten van medisch onderzoek niet onredelijk lang mogen zijn en stelt voor om in de toelichting een streeftermijn te hanteren.

4. Toelichting implementatie is onvolledig of inconsequent

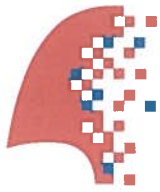
Op een aantal punten is in de toelichting onduidelijk waarom een keuze is gemaakt om een bepaling van de richtlijn niet te implementeren of is de keuze niet consequent toegepast. Zo betwijfelt de commissie bij een aantal bepalingen of de richtlijnen volledig worden geïmplementeerd.

In artikel 10 eerste lid Procedurerichtlijn leest de commissie een waarborg voor de vreemdeling die niet in het Vb 2000 is opgenomen.⁷ De toelichting vermeldt hier niets over. De transponeringstabel vermeldt dat dit feitelijk handelen betreft. Of er sprake is van juiste omzetting van de richtlijn op dit punt hangt volgens de commissie niet af van de uitvoering in de praktijk. Waarborgen dienen naar het oordeel van de commissie vastgelegd te worden in regelgeving.

Ook artikel 11 derde lid Procedurerichtlijn bevat waarborgen die niet zijn geïmplementeerd.⁸ In de implementatietabel wordt verwezen naar de artikelen 1:3 en

⁷ In artikel 10 eerste lid Procedurerichtlijn is vermeld dat de lidstaten zorgdragen dat verzoeken om internationale bescherming niet worden afgewezen of van behandeling worden uitgesloten louter op grond van het feit dat zij niet zo snel mogelijk zijn gedaan.

⁸ In artikel 11 derde lid Procedurerichtlijn is vermeld dat voor de toepassing van artikel 7, lid 2, en telkens wanneer het verzoek op dezelfde gronden gebaseerd is, de lidstaten één beslissing kunnen nemen die geldt voor alle personen die ten laste van de verzoeker komen, tenzij als dusdanig handelen zou leiden tot de bekendmaking van specifieke omstandigheden van een verzoeker die zijn belangen zou kunnen schaden, met name in gevallen van vervolging op grond van gender, seksuele gerichtheid, genderidentiteit en/of leeftijd. In dergelijke gevallen wordt aan de betrokken persoon een afzonderlijke beslissing afgegeven.



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

3:45 tot en met 3:49 van de Awb.⁹ Deze materie is echter niet geregeld in genoemde bepalingen van de Awb. Omgekeerd staat hetgeen is vastgelegd in artikel 11 tweede lid Procedurerichtlijn¹⁰ wel in de Awb, maar wordt desalniettemin opgenomen in artikel 3.121a Vb 2000. Dit is volgens de commissie niet consequent.

Ook met betrekking tot de Opvangrichtlijn ziet de commissie aan aantal waarborgen waarvan in de transponeringstabel gesteld wordt dat het feitelijk handelen betreft. Het is de commissie onduidelijk waarop het standpunt gebaseerd is dat feitelijk handelen niet hoeft te worden geïmplementeerd, kennelijk ook niet wanneer het een waarborg voor de vreemdeling inhoudt.

De twijfels hebben betrekking op artikel 6 eerste lid (verstrekking van een op naam afgegeven document waaruit zijn status blijkt), artikel 9 vierde lid (informatieverstrekking over de reden van bewaring in een taal die men machtig is, rechtsmiddelen en rechtsbijstand), artikel 10 vijfde lid (informatie over de regels die gelden in de accommodatie waar men verblijft) en artikel 11 eerste lid (controle van kwetsbare personen) Opvangrichtlijn.

De commissie constateert dat een aantal bepalingen in de Procedurerichtlijn (Artikel 10 eerste lid en artikel 11 derde lid) en de Opvangrichtlijn (artikel 6 eerste lid, artikel 9 vierde lid, artikel 10 vijfde lid en artikel 11 eerste lid) niet zijn omgezet in het Vb 2000. De commissie is van oordeel dat feitelijk handelen dient te worden geïmplementeerd, indien de betreffende bepaling een waarborg voor de vreemdeling inhoudt.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

Mr. Adriana C.J. van Doijeweert
Voorzitter

Mr. W.N. Mannens
Secretaris

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-15, 34 088, nr. 3, p. 47.

¹⁰ In artikel 11 tweede lid Procedurerichtlijn is vermeld dat de lidstaten zorgdragen dat beslissingen waarbij verzoeken worden afgewezen wat de vluchtelingenstatus en/of de subsidiaire beschermingsstatus betreft, in feite en in rechte worden gemotiveerd en dat schriftelijk informatie wordt verstrekt over de wijze waarop een negatieve beslissing kan worden aangevochten.