

Vergaderjaar 2008–2009

31 994

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 20 mei 2009 en het nader rapport d.d. 22 juni 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister en de staatssecretaris van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 mei 2009, no. 09.001224, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure, met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet strekt ertoe om, in samenhang met aanpassingen in lagere regelgeving, de asielprocedure te verbeteren en de indiening van herhaalde aanvragen zoveel mogelijk te beperken. Kern van het voorstel is een aanpassing van artikel 83 Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000). De aanpassing komt erop neer dat de rechtbank wordt opgedragen om, meer dan thans het geval is, nieuwe gegevens bij de beoordeling van het beroep te betrekken. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt onder meer een opmerking over de gevolgen van het voorstel, de term bewijsmiddel en over de overvloedige toelichting. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 mei 2009, nr. 09.001224, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 mei 2009, nr. W03.09.0146/II, bieden wij U hierbij aan.

1. Gevolgen van het voorstel

In de toelichting wordt slechts in algemene zin ingegaan op de consequenties van het voorstel voor bestuur en rechtbank. Gesteld wordt dat de verruiming van de ex nunc toetsing op grond van artikel 83 Vw 2000 meebrengt dat de rechtbank in een aantal gevallen uitvoeriger onderzoek moet doen, wat meer werk per zaak betekent. Daar staat een verwachte daling van het aantal herhaalde aanvragen tegenover. Ook wordt verwacht dat door de aanpassingen in de asielprocedure het aantal feiten en omstandigheden dat al in de bestuurlijke fase naar voren zal komen toeneemt. Hierdoor zal de behoefte aan de mogelijkheden van artikel 83 Vw 2000 afnemen, aldus de toelichting. In de ex ante uitvoeringstoets, zoals toegezonden aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 20 008/09, 29 344, nr. 68 bijlage) wordt ingegaan op de specifieke lastenverzwaringen die volgen uit de wijziging van artikel 83 Vw 2000. Aangenomen wordt dat het verminderen van het aantal herhaalde

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

aanvragen per saldo een besparing van € 1 miljoen op zal leveren. De taakverzwaring van de rechtbank en de IND zal evenwel leiden tot een extra kostenpost van € 2 miljoen voor de rechtspraak en € 2 miljoen voor de IND.¹ Daarbij wordt de verwachting uitgesproken dat het voorstel kan leiden tot een aanzienlijke vertraging van de beroepsprocedure. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de maatregelen die nodig zijn om de voorziene vertraging in de beroepsprocedure tegen te gaan en voorts op de financiële gevolgen van het voorstel.

1. In het advies van de Raad om in de toelichting in te gaan op de maatregelen die nodig zijn om de voorziene vertraging in de beroepsprocedure als gevolg van de verruiming van de ex nunc-toetsing tegen te gaan hebben wij aanleiding gezien om de toelichting daarop aan te passen teneinde duidelijker tot uitdrukking te brengen welke maatregelen daaraan bijdragen. Binnen het kader van de voorgestelde verruiming van de ex nunc-toetsing zijn waarborgen opgenomen teneinde (onnodige) vertraging in de beroepsprocedure zoveel mogelijk te voorkomen. De beperkingen in het voorgestelde artikel 83, derde, vierde en zevende lid, ontleend aan de goede procesorde en aan het voorschrift dat de afdoening van de zaak door het rekening houden met de nieuwe gegevens niet ontoelaatbaar mag worden vertraagd, voorzien de rechter en het bestuur daartoe van het nodige. In dit kader wordt verder gewezen op de maatregelen in de brief van 24 juni 2008, in het bijzonder de rust- en voorbereidingstermijn en de voorlichting en voorbereiding gedurende die termijn, het zo vroeg mogelijk onderkennen van medische aspecten en de verlenging van de procedure in het aanmeldcentrum, waardoor er meer tijd is voor zowel de asielzoeker en zijn rechtsbijstandverlener als voor de IND. Deze maatregelen bevorderen dat alle gegevens zoveel mogelijk in de bestuurlijke fase van de procedure naar voren komen en dragen er zo aan bij dat vertraging in de beroepsprocedure wordt voorkomen. Bovendien laat de maatregel om nieuwe gegevens zoveel mogelijk te betrekken bij het oordeel in beroep onverlet dat de omstandigheid dat de vreemdeling nieuwe informatie eerder in de procedure naar voren had kunnen brengen, afbreuk kan doen aan de geloofwaardigheid. Ook dit stimuleert de vreemdeling om alle gegevens zoveel mogelijk in de bestuurlijke fase van de procedure naar voren te brengen.

De bepaling in het vijfde lid van het voorgestelde artikel 83 is anders dan het huidige artikel 83, waarin is vastgelegd dat de rechtbank aan de Minister verzoekt om zo spoedig mogelijk te laten weten wat de consequenties zijn van de nieuwe gegevens voor de bestreden beschikking. Deze andere werkwijze, die een proactieve houding van de IND verlangt, komt de snelheid van de procedure ten goede. Ook de nieuwe bepaling in het zevende lid dat van een schriftelijke reactie kan worden afgezien als daaraan redelijkerwijs geen behoefte bestaat, bevordert een vlotte procedure.

Onverminderd het belang van genoemde maatregelen, is het inherent aan de ex nunc-beoordeling dat de behandeling van zaken waarin nieuwe gegevens een rol spelen, vanwege het nader onderzoek, langer kan duren dan van zaken waarin dergelijke gegevens niet aan de orde zijn. Dat is ook niet bezwaarlijk vanuit het gezichtspunt dat daarmee een herhaalde aanvraag, die de asielprocedure aanzienlijk verlengt, kan worden voorkomen en de rechterlijke toetsing wordt versterkt. Wij hebben, mede gezien de ervaring die is opgedaan met de huidige beperkte ex nunc-toetsing, het volste vertrouwen in een zorgvuldige toepassing door de IND en de rechter van de verruimde ex nunc-toetsing in individuele gevallen en zullen de gevolgen voor de duur van de procedure nauwlettend in de gaten houden. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Raad uitgebreid en aangepast overeenkomstig het voorgaande.

Aan het advies van de Raad om in de toelichting in te gaan op de financiële gevolgen van de verruiming van de ex nunc-toetsing is tegemoet gekomen door in de toelichting op te nemen dat in de ex ante-uitvoeringstoets alsmede de adviezen van de Raad voor de rechtspraak van 15 mei 2008 en 19 maart 2009 is ingegaan op de kosten en baten van de voorstellen om de asielprocedure te verbeteren en de indiening van herhaalde aanvragen zoveel mogelijk te beperken, waaronder de verruiming van de ex nunc-toetsing. Per saldo brengt de verruiming van de ex nunc-toetsing extra kosten met zich mee. Hierbij is van belang dat deze maatregel, die leidt tot een verbetering van de

¹ Kamerstukken II 20 008/09, 29 344, nr. 68 bijlage, blz. 94.

toetsing in asielzaken, nauw samenhangt met de andere voorstellen ter vergroting van de zorgvuldigheid en verkorting van de asielprocedure. De invoering van het geheel aan maatregelen in de brief van 24 juni 2008 en in het voorstel van wet en de lagere regelgeving, waaronder de verruiming van de ex nunc-toetsing, is naar verwachting meerjarig budgetneutraal.

2. Artikel 83 Vw 2000

Het voorgestelde artikel 83, eerste lid, Vw 2000 (artikel I, onderdeel G van het wetsvoorstel) bepaalt dat de rechtbank bij de beoordeling van het beroep rekening houdt met feiten en omstandigheden en bewijsmiddelen (hierna ook te noemen: gegevens) die na het bestreden besluit zijn aangevoerd of overgelegd (onderdeel a) en met gewijzigd beleid (onderdeel b). De Raad maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dient de toepassing van artikel 83 door één der partijen te worden ingeroepen.¹ Mede gelet op de tekst van het voorgestelde artikel 83, vierde lid, ligt het in de rede om te veronderstellen dat dit zal blijven gelden ten aanzien van de in het eerste lid in onderdeel a vermelde gegevens. Onduidelijk is of dit ook geldt ten aanzien van gewijzigd beleid, als bedoeld in onderdeel b van het eerste lid. De Raad adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan.

b. Volgens het voorgestelde artikel 83, eerste lid, Vw 2000 geldt als criterium dat de gegevens, respectievelijk beleidswijzigingen na het bestreden besluit zijn aangevoerd, overgelegd, respectievelijk bekendgemaakt. De toelichting bij artikel 83 gebruikt echter als criterium dat het alsnog aangevoerde of overgelegde niet bij de totstandkoming van het bestreden besluit is betrokken, waarbij verwijtbaarheid aan de zijde van de vreemdeling (behoudens misbruik) geen rol speelt.² De Raad adviseert de toelichting op de tekst van het voorstel af te stemmen.

c. Het voorstel introduceert in artikel 83, eerste lid en vierde lid, de term bewijsmiddel. Volgens de toelichting wordt in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onder feiten en omstandigheden mede de bewijsmiddelen van die omstandigheden verstaan en is de verwijzing vanwege de duidelijkheid vermeld. De Raad merkt op dat de term bewijsmiddel in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) noch in andere bestuursrechtelijke wetgeving voorkomt. In de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak noch in het wetsvoorstel wordt aan deze term enige consequentie verbonden. De Raad adviseert de term «bewijsmiddelen» in artikel 83 te schrappen.

2a. Het advies van de Raad om in de toelichting nader in te gaan op de vraag of de toepassing van gewijzigd beleid, als bedoeld in artikel 83, eerste lid, onderdeel b, door één der partijen dient te worden ingeroepen, is overgenomen. In de toelichting is opgenomen dat in aansluiting op artikel 83, eerste lid, onderdeel a, en het vierde lid gewijzigd beleid, als bedoeld in artikel 83, eerste lid, onderdeel b, door de vreemdeling of de Minister moet worden ingeroepen.

b. Het advies van de Raad om de artikelsgewijze toelichting, onderdeel G (artikel 83), vierde alinea, af te stemmen op de tekst van artikel 83, eerste lid, is overgenomen.

c. Het advies van de Raad om de term «bewijsmiddelen» in artikel 83 te schrappen is overgenomen. Ook de toelichting is hierop waar nodig aangepast.

3. Toelichting

De toelichting bij het voorstel gaat uitvoerig in op de op handen zijnde aanpassing van de asielprocedure. De belangrijkste aanpassingen aan de asielprocedure krijgen evenwel hun beslag in een aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000. Deze wijziging ligt thans niet voor. Het voorstel ziet in hoofdzaak op een aanpassing van artikel 83 Vreemdelingenwet 2000. Nu reeds in de brief aan de Tweede Kamer van 24 juni 2008 (Kamerstukken II

¹ ABRvS 25 juni 2004, 200403658/1.

² Artikelsgewijze toelichting, onderdeel G (artikel 83), vierde alinea.

2007/08, 29 344, nr. 67) uitvoerig is ingegaan op de voorstellen tot aanpassing van de asielprocedure kan daarnaar worden verwezen en is er geen noodzaak om in de toelichting bij het voorstel uitgebreid in te gaan op de voorgenomen wijzigingen in lagere regelgeving.

De Raad adviseert de toelichting toe te spitsen op het voorstel.

3. Voor wat de opmerking van de Raad over de overvloedige toelichting op de op handen zijnde aanpassingen van de asielprocedure merken wij op dat wij het van belang achten in de toelichting op het onderhavige voorstel niet alleen in te gaan op de maatregelen tot aanpassing van de asielprocedure die leiden tot een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, maar ook op de maatregelen tot aanpassing van de asielprocedure die leiden tot een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000. Deze maatregelen leiden immers samen tot een betere asielprocedure. De weergave van alle maatregelen komt ook het totaalbeeld van de verbetermaatregelen ten goede. Naar aanleiding van het advies hebben wij de memorie van toelichting aangepast. Wij hebben toegevoegd dat de maatregelen tot aanpassing van de asielprocedure in grote lijnen worden geschetst omdat zij samen leiden tot een zorgvuldigere en snellere asielprocedure waarmee tevens de terugkeer van afgewezen asielzoekers wordt bevorderd. Voorts hebben wij in het onderhavige voorstel de toelichting op de maatregelen die leiden tot wijziging van de lagere regelgeving ingekort.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele kanttekening van de Raad is verwerkt.

5. In de toelichting op de aanpassing van artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vw 2000 is ter actualisering verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 25 mei 2009 (zaak nr. 200702174/2/V2; www.raadvanstate.nl) in de procedure van de echtgenoten Elgafaji tegen de Staatssecretaris van Justitie betreffende artikel 15, onderdeel c, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PbEU L 304). Voorts hebben wij in de toelichting nog overwegingen in de genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak 9 april 2009 (zaak nr. 200806071/1, www.raadvanstate.nl) opgenomen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Wij mogen U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.09.0146/II met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel G (het voorgestelde artikel 83 Vw 2000) «een goede procesorde» steeds vervangen door: de goede procesorde.