

26 088

Wijziging van de Vreemdelingenwet (ongedocumenteerden)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 december 1998

Allereerst spreken wij onze waardering uit voor de medewerking die van de Eerste Kamer is gebleken om dit wetsvoorstel nog voor het kerstreces te behandelen zodat het, indien de Eerste Kamer met het voorstel zou instemmen, op korte termijn in werking zou kunnen treden. De Regering hecht aan spoedige inwerkingtreding omdat de verwachting bestaat dat het signaal dat wordt gegeven met onderhavig wetsvoorstel er toe zal leiden dat het percentage niet of slecht gedocumenteerde asielzoekers omlaag zal gaan hetgeen het onderzoek naar de aanvraag om te worden toegelaten als vluchteling zal vergemakkelijken. Op uitdrukkelijk verzoek van de leden van de fractie van GroenLinks zijn alle door hen gestelde vragen achter elkaar en zonder verwijzing naar de beantwoording van vragen van andere fracties in de Memorie van Antwoord opgenomen. Dit heeft tot gevolg dat op een aantal onderdelen de tekst van de Memorie dezelfde is.

De Regering beantwoordt het verslag van de vaste commissie voor Justitie graag als volgt.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de Nota naar aanleiding van het verslag van de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer wordt gesteld dat het wetsvoorstel onder meer in overeenstemming is met het vluchtelingenverdrag, daar waar het vluchtelingenverdrag stelt, dat verdragsluitende Staten geen strafsancties zullen toepassen op vluchtelingen die zonder toestemming het land binnenkomen, mits zij zich onverwijld melden bij de autoriteiten. Zij stellen vast dat bij de beantwoording alleen ingegaan wordt op niet-ontvankelijkheid wanneer men zich te laat meldt. Genoemde leden vragen zich af of het feit dat het ontbreken van documenten kan leiden tot kennelijke ongegrondheid niet kan worden beschouwd als een strafsanctie.

Het gestelde in de Nota naar aanleiding van het verslag was een antwoord op de vraag van verschillende fracties of het onderhavige wetsvoorstel wel in overeenstemming is met artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag. Van de kant van de Regering is op die vraag geantwoord dat artikel 31 ten volle wordt nageleefd, mede omdat dit artikel in artikel 15b, eerste lid, onder f, van de Vreemdelingenwet zijn weerslag vindt. Een aanvraag om toelating als vluchteling wordt niet ingewilligd wegens niet-ontvankelijkheid indien de vreemdeling niet beschikt over een voor

toegang tot Nederland vereist document voor grensoverschrijding, tenzij hij zich onverwijld meldt. In de beantwoording van de vraag is alleen aan niet-ontvankelijkheid gerefereerd omdat artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag in de Nederlandse Vreemdelingenwet nu eenmaal zijn weerslag vindt in een niet-ontvankelijkheidsgrond en niet in een kennelijke ongegrondheidsgrond. Ook als artikel 31 zijn weerslag had gevonden in een kennelijke ongegrondheidsgrond was deze bepaling overigens volkomen in overeenstemming met artikel 31 geweest.

De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde kennelijke ongegrondheidsgrond ziet niet op artikel 31 van het verdrag van Genève. De artikelen 31 van het Vluchtelingenverdrag en 15b, eerste lid, onder f, van de Vreemdelingenwet zien op de situatie dat een asielzoeker zonder *document voor grensoverschrijding* zich *niet* onverwijld bij de autoriteiten meldt om een aanvraag om toelating als vluchteling te doen. Het onderhavige wetsvoorstel gaat over op de vreemdeling die zich *wel* onverwijld meldt zonder overlegging van de *voor de beoordeling* van zijn aanvraag *noodzakelijke* documenten (dat is meer dan een document voor grensoverschrijding).

Omdat artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag duidelijk op een andere situatie ziet dan het onderhavige voorstel kan worden gesteld dat het onderhavige voorstel niet in strijd is met genoemde bepaling van het verdrag.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het totstandkomen van regelgeving als gevolg van de uitvoering in de praktijk in het algemeen wenselijk wordt geacht, en of dat in dit geval niet zou leiden tot een hausse aan procedures en jurisprudentie en een extra beproeving van de grote verantwoordelijkheid van de IND-ambtenaren.

Voor de implementatie van de voorgenomen wetswijziging zal uiteraard duidelijke lagere regelgeving worden opgesteld. Dit zal gebeuren in de vorm van een Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV). Een TBV is een openbare beleidsregel. Deze regelgeving is dus gereed vóórdat de wetswijziging daadwerkelijk zal worden toegepast. Aanvullend wordt de implementatie van de voorgenomen wetswijziging ook begeleid met een intern opleidingstraject. Dit laat onverlet dat de casuïstiek en jurisprudentie tot nieuwe inzichten kunnen leiden die aanpassing van deze regeling wenselijk maken. Om die reden zijn wij voornemens om pas na verloop van tijd, op het moment dat de praktische toepassing van en de jurisprudentie over dit nieuwe wetsartikel zich hebben uitgekristalliseerd, de beleidsregels op te nemen in hogere regelgeving (het Voorschrift Vreemdelingen). Het is zeer wel mogelijk dat het Voorschrift Vreemdelingen precies dezelfde regels zal bevatten als het TBV dat hierover zal verschijnen. Dit is dus afhankelijk van de vraag of er na invoering van de wet nog nieuwe inzichten ontstaan die een aanpassing van de regelgeving wenselijk maken. Een dergelijke ontwikkeling valt na het implementeren van een nieuwe wet in het algemeen nooit uit te sluiten.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd nader in te gaan op het door UNHCR ingenomen standpunt met betrekking tot het onderhavige wetsontwerp. Deze leden vroegen of de Regering kan verklaren waarom – ook na het aannemen van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer – UNHCR heeft verklaard dat het wetsvoorstel strijdig is met het Vluchtelingenverdrag. Deze leden doelen daarmee waarschijnlijk op het artikel dat is verschenen in het dagblad Trouw. Navraag bij UNHCR te Brussel heeft geleerd dat de heer Jessen-Petersen op een vraag over de opvang in tenten op de wachtlijstlocaties in zeer afgewogen termen heeft aangegeven dat UNHCR opvang op humane wijze voorstaat, dat UNHCR zorg heeft over de inrichting van dergelijke opvang als afschrikwekkend middel voor toekomstige asielzoekers en de wens van UNHCR dat asielprocedures snel zijn en rechtvaardig worden ingericht. De heer Jessen-

Petersen heeft in dit verband uitdrukkelijk niet gesproken over het wetsvoorstel ongedocumenteerde asielzoekers. UNHCR heeft laten weten dat elke interpretatie in die richting een onjuiste weergave van het gezegde is.

Uit de reactie van UNHCR op het wetsvoorstel in een persbericht van 27 november 1998 blijkt dat deze organisatie de bewijslast voor de asielzoeker te zwaar vindt. UNHCR stelt dat: «when an applicant's account appears plausible and credible, the asylumseeker should be given the benefit of the doubt and granted access to the regular asylum-procedure». Dit citaat gaat voorbij aan de inbreng van de Regering in het debat in de Tweede Kamer, waarin expliciet is aangegeven dat deze kennelijke ongegrondheidsgrond nooit zelfstandig zal worden ingeroepen, maar altijd in samenhang met het gestelde in artikel 15c, eerste lid, onder a. van de Vreemdelingenwet. In dit artikel staat dat een verzoek ongegrond is indien zij gegrond is op omstandigheden die hetzij op zichzelf of in verband met andere feiten in redelijkheid geen enkel vermoeden kunnen wekken dat rechtsgrond voor toelating bestaat.

Er is ook geen sprake van het onthouden van de procedure aan deze categorie asielzoekers. Zij worden op de normale wijze toegelaten tot de procedure en worden volop in de gelegenheid gesteld alle relevante feiten en documenten in de procedure in te brengen.

De Regering heeft inmiddels UNHCR verzocht nogmaals kritisch de argumenten van de Nederlandse regering te bezien en te wegen. Daartoe zijn alle relevante stukken overgelegd. UNHCR heeft toegezegd dit te doen en nog met een aanvullende reactie te komen. Deze is tot op heden nog niet ontvangen. Zodra dit standpunt bekend is, zal de Regering uw kamer hierover informeren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de wetsbepaling zo moet worden geïnterpreteerd, dat de asielzoeker, als er twijfel bestaat of hij aannemelijk heeft gemaakt dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen, het voordeel van de twijfel krijgt, ook als in het geheel geen documenten aanwezig zijn.

Het begrip «aannemelijk maken» is reeds bekend binnen de asielprocedure. Aannemelijk maken betekent dat er sprake moet zijn van consistente en geloofwaardige verklaringen die overeenstemmen met hetgeen overigens bekend is. In het geval er twijfel bestaat of hij aannemelijk heeft gemaakt dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen, heeft de asielzoeker een niet-aannemelijke verklaring afgelegd.

Het begrip «het voordeel van de twijfel» ziet overigens op de beoordeling of sprake is van vluchtelingenschap (in de zin van het Vluchtelingenverdrag). Die beoordeling vindt pas plaats na de vaststelling van identiteit, nationaliteit en reisroute. Als de asielzoeker niet aannemelijk heeft gemaakt dat het ontbreken van documenten op die onderdelen niet aan hem is toe te rekenen, wordt het «toerekenbaar ontbreken van documenten» bij de beoordeling of sprake is van vluchtelingenschap betrokken.

Het enkele feit dat betrokkene geen documenten of bescheiden kan overleggen en ook niet aannemelijk kan maken dat het ontbreken van deze documenten niet aan hem is toe te rekenen leidt niet tot kennelijke ongegrondheid van het verzoek.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het kabinet in wil gaan op de brief van Vluchtelingenwerk aan de Tweede Kamer van 24 november 1998 en met name hetgeen is gesteld op de pagina's 4, 5 en 6 omtrent het afgeven van documenten aan de reisagent.

Het uitgangspunt is dat, conform de memorie van toelichting, de situatie waarin een asielzoeker zijn documenten aan de reisagent heeft afgestaan

aan de vreemdeling is toe te rekenen. De asielzoeker is in het algemeen op dat moment (het moment dat de papieren aan de reisagent worden meegegeven) immers reeds in een land waar bescherming van de betreffende autoriteiten kan worden ingeroepen. Op dat moment kan van de asielzoeker worden verlangd dat hij direct die bescherming inroept en dat hij zich met alle beschikbare documenten bij die autoriteiten legitimeert en met alle beschikbare documenten zijn asielaanvraag onderbouwt. Wanneer echter duidelijk is dat de asielzoeker zijn documenten onder dwang heeft moeten afstaan is het ontbreken van documenten op dat punt niet toerekenbaar. Cruciaal voor de beoordeling of sprake is van het toerekenbaar ontbreken van documenten en of mede op die grond de asielaanvraag kennelijk ongegrond zal worden verklaard is echter het gehele feitencomplex.

Het komt momenteel veel voor dat asielzoekers geen enkel (reis)document overleggen, zelfs geen indicatief bewijs inzake de reisroute, en dat zij daarnaast verklaren dat zij niets tot zeer weinig van de reis kunnen vertellen behalve dat hun reisdocumenten zijn afgegeven aan de reisagent. Zo kan onder andere op relatief eenvoudige wijze worden voorkomen dat een Dublinclaim wordt gelegd. Het onderhavige voorstel biedt concrete aanknopingspunten om te toetsen of het ontbreken van documenten, dus ook bescheiden als treinkaartjes en andere aanwijzingen omtrent de reisroute, aan de asielzoeker is toe te rekenen. Daarbij kan niet voorbij worden gegaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de asielzoeker. De asielzoeker vraagt om bescherming, de overheid vraagt aan de asielzoeker om bekend te maken wie hij is en hoe hij in Nederland is gekomen. Wanneer de asielzoeker deze vragen zo goed mogelijk probeert te beantwoorden, zal de overheid graag zo snel mogelijk vaststellen of de asielzoeker inderdaad in aanmerking komt voor bescherming. Een asielzoeker die zonder nadere onderbouwing verklaart zijn documenten te hebben meegegeven aan de reisagent, die vervolgens geen gedetailleerd verslag kan doen van de reis en geen of weinig bescheiden kan overleggen die het reisverhaal ondersteunen, overlegt toerekenbaar geen documenten. In dergelijke gevallen blijkt immers nergens uit dat de asielzoeker daadwerkelijk meewerkt aan de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en reisroute, terwijl dit voor een juiste beoordeling van de asielaanvraag wel noodzakelijk is. Om deze reden geldt dan ook dat het meegeven van documenten aan de reisagent impliceert dat het ontbreken van documenten aan de asielzoeker is toe te rekenen. Wanneer de asielzoeker hier echter een goede verklaring voor heeft (namelijk dat hij aannemelijk maakt dat de papieren onder dwang zijn afgegeven) en ook op alle andere onderdelen van de beoordeling van de asielaanvraag maximaal meewerkt en geloofwaardig is, kan de asielzoeker alsnog aannemelijk maken dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen.

Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie of de voorgestelde bepaling zo moet worden begrepen dat als de IND zelf eenvoudig kan nagaan wat de identiteit is, bijvoorbeeld op grond van het in te voeren Eurodacsysteem of andere reeds bestaande uitwisseling van gegevens met andere Europese landen, geen kennelijk-ongegegrondverklaring zal volgen.

De mogelijkheden van de IND tot identiteitsonderzoek ontslaan de asielzoeker niet van de verplichting om volledig mee te werken aan de beoordeling van de asielaanvraag. Bovendien zien dergelijke mogelijkheden tot identiteitsonderzoek door de IND slechts op bepaalde facetten van de identiteit: zo kan gecontroleerd worden of iemand reeds onder een andere naam asiel heeft gevraagd en of de asielzoeker criminele antecedenten heeft. Wanneer Eurodac operationeel is kan vastgesteld worden of een asielzoeker reeds eerder in een ander EU-land asiel heeft gevraagd.

Voor asielzoekers die inderdaad in dergelijke systemen voorkomen, kan dit betekenen dat de asielaanvraag op een andere grond dan dit nieuwe onderdeel van artikel 15c wordt afgewezen, bijvoorbeeld niet-ontvankelijk-verklaring vanwege de toepassing van de Overeenkomst van Dublin. Naast gegevens omtrent de identiteit blijft de noodzaak bestaan zoveel mogelijk gegevens te overleggen omtrent de nationaliteit, het reisverhaal en het vluchtrelaas.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Regering bij herhaling heeft aangegeven dat het enkele feit dat men niet over documenten beschikt geen reden is om een verzoek als kennelijk ongegrond af te doen. Bovendien, zo stellen deze leden, is in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat ook op grond van artikel 6 van de huidige Vreemdelingenwet de mogelijkheid bestaat om ongedocumenteerden de toegang te weigeren en dat het ongedocumenteerd zijn is op te vatten als een van de omstandigheden bedoeld in artikel 15c. De leden van de PvdA vragen zich af wat de meerwaarde van het onderhavige wetsvoorstel is. Het enkele feit dat men niet over documenten beschikt is geen reden om een verzoek als kennelijk ongegrond af te doen. Dit betekent dat het onderhavige artikel 15c, eerste lid, onder f, altijd in samenhang met het gestelde in artikel 15c, eerste lid, onder a wordt toegepast. Daarbij geldt uiteraard dat het toerekenbaar ontbreken van documenten impliceert dat er eerder sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 15c lid 1 sub a Vw. Het feit dat er een inhoudelijk onderzoek heeft plaatsgevonden dat leidt tot de conclusie dat het verzoek kennelijk ongegrond is vormt de garantie dat de echte vluchteling niet wordt teruggestuurd naar zijn land van herkomst, hetgeen overtreding van het refoulement verbod zou betekenen.

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat in de nota naar aanleiding van het verslag is gesteld dat ook op grond van artikel 6 van de huidige Vreemdelingenwet ongedocumenteerden de toegang kan worden geweigerd. Van de kant van de Regering wordt er op gewezen dat artikel 6 van de Vreemdelingenwet van een geheel andere orde is dan onderhavig voorstel. Artikel 6, eerste lid, regelt wie *toegang* heeft tot Nederland. Toegang tot Nederland hebben zij die het krachtens de artikelen 8 tot en met 10 van de Vreemdelingenwet is toegestaan in Nederland te verblijven en die in het bezit zijn van een document voor grensoverschrijding. Indien men niet aan deze voorwaarden voldoet is het mogelijk toegang te weigeren. Iemand die zich aan de grens meldt en die niet voldoet aan de voorwaarden voor kort verblijf (art. 8), die niet houder is van een (voorwaardelijke) vergunning tot verblijf (artt. 9 en 9a), of die niet houder is van een vergunning tot vestiging (art. 10, eerste lid, onder a), of niet als vluchteling *is toegelaten* en niet beschikt over een document voor grensoverschrijding heeft dus geen toegang tot Nederland. Artikel 43 van het Vreemdelingenbesluit regelt met betrekking tot vreemdelingen die er zich op beroepen dat zij door weigering van de *toegang* tot Nederland of door verwijdering uit Nederland genoopt zouden worden zich onmiddellijk te begeven naar een land waar zij gegronde reden hebben te vrezzen voor vervolging, dat zij op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek om toelating als vluchteling. Onderhavig wetsvoorstel stelt nadere eisen specifiek aan het onderzoek naar deze aanvraag om toelating als vluchteling. Daarin is dan ook de meerwaarde van het ontwerp gelegen.

De verwachting is dat vaker dan nu het geval is tot kennelijk-onge grond-verklaring van een verzoek kan worden overgegaan, omdat het voorstel concrete aanknopingspunten biedt (ook al zal het niet als zelfstandige grond worden ingeroepen) om het ontbreken van documenten expliciet te betrekken bij de beoordeling van de asielaanvraag. Er vindt een extra toets plaats die misbruik van de asielprocedure moet helpen voorkomen en die er aan moet bijdragen om de aanvrager zo veel mogelijk gegevens

te laten verstrekken die van belang zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag.

De leden van de fractie van de PvdA vragen onder verwijzing naar het regeerakkoord naar extra voorbeelden die zullen leiden tot kennelijk-ongegrondverklaring.

In eerdere instantie zijn de volgende voorbeelden gegeven:

Een asielzoeker arriveert per vliegtuig op Schiphol. De asielzoeker verklaart op aannemelijke wijze dat hij onder dwang zijn documenten aan de reisagent heeft afgegeven. De asielzoeker kan echter niet aantonen met welke vlucht hij is gearriveerd: hij overlegt geen enkel document waaruit dit kan worden afgeleid, dus ook geen boardingpass, vliegticket, kofferlabel, of andere bescheiden. Dit betekent dat hij alsnog toerekenbaar geen documenten overlegt. Hiermee wordt ook de geloofwaardigheid van het vluchtrelaas aangetast. Indien het vluchtrelaas – mede in het licht van de uitkomsten van het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute – geen aanleiding geeft tot een andere conclusie (die mogelijkheid bestaat nadrukkelijk wel), kan deze asielaanvraag dus worden afgewezen op grond van het nieuwe onderdeel f van artikel 15c.

Een ander voorbeeld dat is gegeven betreft de omstandigheid dat een asielzoeker zijn reisverhaal en vluchtverhaal onderbouwt met documenten en dat hij daaromtrent ook geloofwaardige verklaringen aflegt. Hij kan echter geen documenten overleggen die zijn identiteit bewijzen, behalve wat foto's en een trouwboekje. In antwoord op de vraag waarom hij geen officieel identiteitsbewijs kan overleggen kan hij aannemelijk maken dat hij dit document niet durfde aan te vragen bij de autoriteiten in het land van herkomst. Het ontbreken van documenten is dan niet toerekenbaar. In dat geval zal zijn asielaanvraag, ondanks het ontbreken van documenten die de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker onderbouwen, niet om die reden op grond van dit nieuwe onderdeel f kennelijk ongegrond worden verklaard.

Het derde voorbeeld dat is gegeven betreft een asielzoeker die over geen enkel document beschikt: zelfs niet over bescheiden die als indicatie voor het reisverhaal gelden. Alle aanwijzingen waaruit blijkt waar iemand vandaan komt zijn afwezig, tot aan de kledingmerkjes toe. In dat geval zal het ontbreken van documenten toerekenbaar zijn: het is niet aannemelijk dat na een verre reis niets resteert van die reis en het land van herkomst. Onder dergelijke omstandigheden zal waarschijnlijk sprake zijn van een kennelijk ongegronde asielaanvraag: de geloofwaardigheid van het vluchtrelaas zal onder deze omstandigheden naar alle waarschijnlijkheid ook ernstig zijn aangetast.

Aan bovengenoemde voorbeelden kan nog een tweetal voorbeelden worden toegevoegd:

Stel dat een asielzoeker geen paspoort overlegt en hij verklaart daarover dat hij het paspoort in Nederland heeft verloren. Hij heeft hiervan geen aangifte gedaan op of andere wijze actie ondernomen om het paspoort terug te vinden. Uit niets blijkt dat hij de papieren zorgvuldig zou hebben bewaard. Verder overlegt hij geen of weinig bescheiden over de identiteit, nationaliteit en reisroute. Zijn verklaringen over deze onderwerpen zijn marginaal. Op dat moment overlegt de asielzoeker toerekenbaar geen documenten. Afhankelijk van zijn vluchtverhaal kan dit leiden tot kennelijk-ongegrondverklaring van de asielaanvraag op grond van het nieuwe onderdeel f.

Het tweede voorbeeld betreft een asielzoeker die Nederland over land is binnengekomen. De asielzoeker stelt dat hij in land X (buiten de Europese Unie (EU)) in een vrachtwagen is gestapt en pas in Nederland weer is uitgestapt. De asielzoeker heeft geen documenten met betrekking tot de identiteit, nationaliteit en reisroute, behalve bescheiden (kofferlabel na vliegreis) waaruit blijkt dat hij van land Y naar X (beide geen EU-landen) is

gereisd. Hij heeft geen verklaringen over de inreis in de EU, hij weet niets van de reis door de EU, ook niet of er vaak is gestopt en waar is gestopt. Tevens kan hij op geen enkele wijze zijn identiteit onderbouwen. Het is dan aan de asielzoeker om aannemelijk te maken dat de reis inderdaad op deze wijze heeft plaatsgevonden en dat hij is wie hij stelt te zijn. Momenteel is dit een verhaal dat door veel asielzoekers op vergelijkbare wijze wordt verteld. Dit is een duidelijk voorbeeld van asielaanvragen waarbij de bewijslast niet eenzijdig bij de overheid kan liggen: indien de asielzoeker volledig meewerkt kan hij meer vertellen over de reis en moeten er ook bescheiden zijn die aanwijzingen bevatten over wie hij is en waar hij hoe vandaan komt. Afhankelijk van het vluchtverhaal kunnen deze uitkomsten van het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute leiden tot kennelijk-ongegrondverklaring van de asielaanvraag op grond van het nieuwe onderdeel f. Bovengenoemde voorbeelden mogen nogmaals illustreren dat dit wetsvoorstel gebaseerd is op de volgende uitgangspunten. Het ontbreken van documenten is geen zelfstandige beslissende factor in de beoordeling van de asielaanvraag: deze beoordeling vindt altijd plaats op individuele basis en in het licht van het volledige feitencomplex. De asielzoeker wordt daarbij nadrukkelijk in de gelegenheid gesteld om aannemelijk te maken dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen. Tijdens de asielprocedure zal de asielzoeker uiteraard ook worden gewezen op de mogelijke consequenties van het toerekenbaar ontbreken van documenten.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag vernemen wat de hoofdlijnen zijn van de nog op te stellen instructies. De hoofdlijnen van de beleidsregels die zullen worden opgesteld voor de implementatie van de wet worden hierna, onder de punten 1 tot en met 4, beschreven.

1) Wat houdt deze wetswijziging in grote lijnen in?

Het nieuwe artikelonderdeel houdt kort gezegd in: het ontbreken van documenten die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag kan leiden tot kennelijk-ongegrondverklaring wanneer de asielzoeker niet aannemelijk kan maken dat het ontbreken van deze documenten niet aan hem is toe te rekenen.

Met dit voorstel wordt het ontbreken van documenten expliciet een grond voor kennelijk-ongegrondverklaring in de Vreemdelingenwet. Het ontbreken van documenten zal op zichzelf echter geen grond vormen voor kennelijk-ongegrondverklaring van een asielaanvraag. Het ontbreken van documenten wordt nadrukkelijk in de context van het totale feitencomplex geplaatst. Het toerekenbaar ontbreken van documenten heeft nadelige gevolgen voor de geloofwaardigheid van een asielrelaas. Wanneer in het licht van alle bekende feiten het ontbreken van documenten toerekenbaar is en het asielrelaas overigens geen aanleiding geeft tot het geven van bescherming, kan een asielaanvraag kennelijk ongegrond worden verklaard.

Het artikelonderdeel kan zowel binnen de Aanmeldcentrumprocedure als daarna worden toegepast.

2) Welke documenten zijn noodzakelijk voor de beoordeling van een asielaanvraag?

Voor de beoordeling van een asielaanvraag zijn de volgende elementen, en dus documenten die dit onderbouwen, van belang:

- de identiteit van de asielzoeker;
- de nationaliteit van de asielzoeker;
- het reisverhaal van de asielzoeker;

– het asielrelaas van de asielzoeker.

Op basis van deze gegevens wordt beoordeeld of een asielzoeker reeds bekend is bij de Nederlandse overheid, of hij bescherming moet vragen in een ander land en of hij in aanmerking komt voor een A-status, een v.t.v. of een v.v.t.v.

Per element levert het ontbreken van documenten problemen op bij de beoordeling van een asielaanvraag. Het ontbreken van identiteitsbewijzen levert problemen op bij de vaststelling van de identiteit én nationaliteit. Het ontbreken van reisdocumenten en andere reisbescheiden levert problemen op bij de vaststelling of een ander land de al dan niet benodigde bescherming kan bieden. Dit betreft zowel de vraag of sprake is van een veilig derde land, een land van eerder verblijf of een Dublin-claim. Tenslotte levert het ontbreken van documenten inzake het vluchtverhaal problemen op bij de statusbepaling in Nederland

3) Wanneer is het aannemelijk dat het ontbreken van documenten niet aan een asielzoeker is toe te rekenen?

Hierbij is steeds van belang of de volgende elementen van het feitencomplex worden onderbouwd met documenten: identiteit, nationaliteit, reisverhaal of vluchtrelaas. Vóór de beoordeling van het vluchtrelaas, zullen eerst de identiteit, de nationaliteit en het reisverhaal moeten worden vastgesteld. Wanneer (een van) deze eerste drie elementen niet (kan) kunnen worden vastgesteld, zal ook het vluchtrelaas in geloofwaardigheid worden aangetast. Vervolgens geldt: naarmate het vluchtrelaas geloofwaardiger is, zal een diepergaand onderzoek naar de feiten moeten worden gedaan. De geloofwaardigheid van een vluchtrelaas is groter naarmate de gestelde feiten worden onderbouwd met documenten, zoals arrestatiebevelen, artikelen in kranten (bijvoorbeeld indien men stelt als «gezocht» in de krant te hebben gestaan) of oproepen van rechtbanken en dergelijke. Wanneer het vluchtrelaas (ook) niet wordt onderbouwd met documenten moet de asielzoeker aannemelijk maken dat dit niet aan hem is toe te rekenen. Op al deze onderdelen is het dus belangrijk om vast te stellen of documenten ontbreken, en zoja, of dit toerekenbaar is. Verklaringen omtrent het ontbreken van documenten worden getoetst op hun aannemelijkheid in het licht van het totale feitencomplex.

De aannemelijkheidstoetsing vindt plaats op de volgende wijze:

- * zijn de verklaringen consistent en geloofwaardig?
- * komen deze verklaringen overeen met hetgeen overigens bekend is? Dit betreft voor nationaliteit en identiteit de situatie in het land van herkomst, voor identiteit voorts de onderzoeksresultaten na het controleren van de betreffende systemen (met name registratie in Nederland, eventuele bekendheid bij andere EU-landen), voor het reisverhaal de informatie die ons qua reizen ter beschikking staat (reisroutes, controle op papieren in de landen van herkomst en doorreis, wijze van reizen, vaar-, vlieg- en andere reisschema's) en voor het vluchtverhaal de situatie in het land van herkomst.

4) Wanneer kan dit artikelonderdeel worden toegepast?

Kennelijk-ongegronde verklaring mede op grond van dit nieuwe artikelonderdeel kan uitsluitend plaatsvinden onder de volgende omstandigheden: de asielzoeker heeft niet aannemelijk gemaakt dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen en het vluchtrelaas is, mede in het licht van het toerekenbaar ontbreken van documenten, niet aannemelijk en/of vormt geen grond voor statusverlening.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de kwaliteitsverbetering binnen de Aanmeldcentra en vragen of de

Regering voornemens is het zogenaamde overlegmodel bij de Aanmeldcentra in te voeren.

De Aanmeldcentra werken sinds de oprichting volgens het overlegmodel en zij zullen dat ook blijven doen bij de invoering van de 48-uurs procedure. In algemene zin geldt dat de 48-uurs procedure ruimte biedt voor kwaliteitsverbetering, juist ook op het punt van het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute. Deze kwaliteitsverbetering komt ten goede aan de volledige verdere procedure, omdat dit onderzoek bij alle asielaanvragen plaats zal gaan vinden. De implementatie van dit wetsvoorstel past daarom bij uitstek binnen de implementatie van de 48-uurs procedure in de Aanmeldcentra. Er worden daarom geen bijzondere uitvoeringsproblemen als gevolg van de implementatie van deze wet verwacht.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben net als de leden van de PvdA gevraagd nader in te gaan op het door UNHCR ingenomen standpunt met betrekking tot het onderhavige wetsontwerp. Wij herhalen hier het aan de leden van de PvdA gegeven antwoord:

Deze leden vroegen of de Regering kan verklaren waarom – ook na het aannemen van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer – UNHCR heeft verklaard dat het wetsvoorstel strijdig is met het Vluchtelingenverdrag. Deze leden doelen daarmee waarschijnlijk op het artikel dat is verschenen in het dagblad Trouw. Navraag bij UNHCR te Brussel heeft geleerd dat de heer Jessen-Petersen op een vraag over de opvang in tenten op de wachtlijstlocaties in zeer afgewogen termen heeft aangegeven dat UNHCR opvang op humane wijze voorstaat, dat UNHCR zorg heeft over de inrichting van dergelijke opvang als afschrikwekkend middel voor toekomstige asielzoekers en de wens van UNHCR dat asielprocedures snel zijn en rechtvaardig worden ingericht. De heer Jessen-Petersen heeft in dit verband uitdrukkelijk niet gesproken over het wetsvoorstel ongedocumenteerde asielzoekers. UNHCR heeft laten weten dat elke interpretatie in die richting een onjuiste weergave van het gezegde is.

Uit de reactie van UNHCR op het wetsvoorstel in een persbericht van 27 november 1998 blijkt dat deze organisatie de bewijslast voor de asielzoeker te zwaar vindt. UNHCR stelt dat: «UNHCR believes that, when an applicant's account appears plausible and credible, the asylumseeker should be given the benefit of the doubt and granted access to the regular asylum-procedure».

Dit citaat gaat voorbij aan de inbreng van de Regering in het debat in de Tweede Kamer, waarin expliciet is aangegeven dat deze kennelijke ongegrondheidsgrond nooit zelfstandig zal worden ingeroepen, maar altijd in samenhang met het gestelde in artikel 15c, eerste lid, onder a. van de Vreemdelingenwet. Dit artikel stelt dat een verzoek ongegrond is indien: «Zij gegrond is op omstandigheden die hetzij op zichzelf of in verband met andere feiten in redelijkheid geen enkel vermoeden kunnen wekken dat rechtsgrond voor toelating bestaat».

Er is ook geen sprake van het onthouden van de procedure aan deze categorie asielzoekers. Zij worden op de normale wijze toegelaten tot de procedure en worden volop in de gelegenheid gesteld alle relevante feiten en documenten in de procedure in te brengen.

De Regering heeft inmiddels UNHCR verzocht nogmaals kritisch de argumenten van de Nederlandse Regering te bezien en te wegen. Daartoe zijn alle relevante stukken overgelegd. UNHCR heeft toegezegd dit te doen en nog met een aanvullende reactie te komen. Deze is tot op heden nog niet ontvangen. Zodra dit standpunt bekend is, zal de Regering Uw Kamer hierover informeren.

De leden van de fractie van GroenLinks verzoeken de Regering voorts puntsgewijs, volledig en met duidelijke argumentatie te reageren op de brief van Vluchtelingenwerk van 24 november 1998.

Afschrift van deze brief werd eerst als bijlage bij het voorlopig verslag ontvangen.

De brief behandelt achtereenvolgens de verdeling van de bewijslast (2), de versnelde procedure (3), Dublin-claims (4) het oordeel van de UNHCR (5) en bevat een tweetal tegenwerpingen. De eerste betreft de mogelijkheid vluchtelingen te beschermen zonder hen een status te verlenen en de tweede het Nederlandse rechtssysteem.

In de brief van Vluchtelingenwerk wordt met betrekking tot de bewijslastverdeling (2) gesteld dat deze zodanig dient te zijn, dat vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag niet in de asielprocedure worden afgewezen. Doordat de voorgestelde kennelijke ongegrondheidsgrond nooit zelfstandig zal worden ingeroepen, is gegarandeerd dat altijd een inhoudelijke beoordeling van het vluchtelingenschap plaatsvindt waardoor dus niet hoeft te worden gevreesd dat het enkele feit dat men «ongedocumenteerd» is, er de oorzaak van is dat men niet wordt toegelaten tot de asielprocedure. Aangezien bij toepassing van het nieuwe artikelonderdeel ook een inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag plaatsvindt, is er bovendien per definitie geen sprake van «niet toelaten tot de asielprocedure».

Voorts wordt door Vluchtelingenwerk gesteld dat van een vluchteling niet mag worden verwacht dat hij een asielrelaas steeds kan onderbouwen met bewijsstukken. Om deze reden, zo stelt Vluchtelingenwerk, wordt algemeen aanvaard dat een asielzoeker als vluchteling moet worden aangemerkt, indien – na voldoende onderzoek door de beoordelende instantie – aannemelijk is dat hij onder de omschrijving van vluchteling valt. Ook op ander plaatsen wordt onder ander verwijzend naar het UNHCR handboek gesteld dat de speciale positie van de asielzoeker met zich meebrengt dat deze zijn verhaal slechts aannemelijk hoeft te maken en dat daarom geen bewijs in de vorm van documenten en bescheiden mag worden verlangd. Vluchtelingenwerk baseert een en ander op citaten uit het UNHCR Handboek.

De interpretatie van Vluchtelingenwerk van het UNHCR Handboek wordt door de Regering niet gedeeld. Naar de mening van de Regering mogen wel degelijk documenten en bescheiden worden verlangd die nodig zijn voor de beoordeling van de aanvraag en die bijdragen aan het aannemelijk maken van het gehele verhaal, zolang het enkele feit dat zij er niet zouden zijn maar niet leidt tot kennelijke ongegrondheid.

Documenten en bescheiden maken het voor de overheid mogelijk om optimaal te voldoen aan de onderzoeksplicht die de staat, zoals Vluchtelingenwerk terecht opmerkt, heeft met betrekking tot alle relevante feiten. Documenten en bescheiden kunnen bijdragen aan het aannemelijk maken van de nationaliteit, identiteit, het reisrelaas en het asielrelaas. Vluchtelingenwerk stelt dat «indien niet voldoende aanwijzingen of bewijzen voorhanden zijn, maar het vluchtverhaal van de asielzoeker desondanks geloofwaardig schijnt, hem het voordeel van de twijfel gegeven dient te worden gegeven».

Van de kant van de Regering wordt er op gewezen dat dit in een dergelijk geval, in de huidige praktijk, maar ook na inwerkingtreding van onderhavig voorstel, al geschiedt. In een dergelijk geval zal niet (al) tot kennelijke ongegrondheid worden geconcludeerd. In een dergelijk geval zal nader onderzoek plaats vinden en zal betrokkene als hij zich in een Aanmeldcentrum bevindt worden doorgeplaatst.

Wat dat betreft herhalen we ons oordeel dat het wetsvoorstel binnen de kaders van het Handboek blijft.

Voor wat betreft het gestelde in de brief omtrent de reisagent herhalen wij het gestelde in antwoord op dezelfde vraag van de leden van de Partij van de Arbeid:

Het uitgangspunt is dat, conform de Memorie van Toelichting, de situatie waarin een asielzoeker zijn documenten aan de reisagent heeft afgestaan aan de vreemdeling is toe te rekenen. De asielzoeker is in het algemeen

op dat moment (het moment dat de papieren aan de reisagent worden meegegeven) immers reeds in een land waar bescherming van de betreffende autoriteiten kan worden ingeroepen. Op dat moment kan van de asielzoeker worden verlangd dat hij direct die bescherming inroept en dat hij zich met alle beschikbare documenten bij die autoriteiten legitimeert en met alle beschikbare documenten zijn asielaanvraag onderdwang heeft moeten afstaan is het ontbreken van documenten op dat punt niet toerekenbaar. Cruciaal voor de beoordeling of sprake is van het toerekenbaar ontbreken van documenten en of mede op die grond de asielaanvraag kennelijk ongegrond zal worden verklaard is echter het gehele feitencomplex.

Het komt momenteel veel voor dat asielzoekers geen enkel (reis)document overleggen, zelfs geen indicatief bewijs inzake de reisroute, en dat zij daarnaast verklaren dat zij niets tot zeer weinig van de reis kunnen vertellen behalve dat hun reisdocumenten zijn afgegeven aan de reisagent. Zo kan onder andere op relatief eenvoudige wijze worden voorkomen dat een Dublinclaim wordt gelegd. Het onderhavige voorstel biedt concrete aanknopingspunten om te toetsen of het ontbreken van documenten, dus ook bescheiden als treinkaartjes en andere aanwijzingen omtrent de reisroute, aan de asielzoeker is toe te rekenen. Daarbij kan niet voorbij worden gegaan aan de eigen verantwoordelijkheid van de asielzoeker. De asielzoeker vraagt om bescherming, de overheid vraagt aan de asielzoeker om bekend te maken wie hij is en hoe hij in Nederland is gekomen. Wanneer de asielzoeker deze vragen zo goed mogelijk probeert te beantwoorden, zal de overheid graag zo snel mogelijk vaststellen of de asielzoeker inderdaad in aanmerking komt voor bescherming. Een asielzoeker die zonder nadere onderbouwing verklaart zijn documenten te hebben meegegeven aan de reisagent, die vervolgens geen gedetailleerd verslag kan doen van de reis en geen of weinig bescheiden kan overleggen die het reisverhaal ondersteunen, overlegt toerekenbaar geen documenten. In dergelijke gevallen blijkt immers nergens uit dat de asielzoeker daadwerkelijk meewerkt aan de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en reisroute, terwijl dit voor een juiste beoordeling van de asielaanvraag wel noodzakelijk is. Om deze reden geldt dan ook dat het meegeven van documenten aan de reisagent impliceert dat het ontbreken van documenten aan de asielzoeker is toe te rekenen. Wanneer de asielzoeker hier echter een goede verklaring voor heeft (namelijk dat hij aannemelijk maakt dat de papieren onder dwang zijn afgegeven) en ook op alle andere onderdelen van de beoordeling van de asielaanvraag maximaal meewerkt en geloofwaardig is, kan de asielzoeker alsnog aannemelijk maken dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen.

Met betrekking tot het derde punt betoogt Vluchtelingenwerk dat het kennelijk ongegrond afdoen van een asielverzoek op grond van het feit dat men «ongedocumenteerd» is, in strijd zou zijn met Conclusie nummer 30 van het Uitvoerend Comité van het programma van de UNHCR. In deze conclusie wordt gesteld dat een asielverzoek alleen als «manifestly unfounded» versneld kan worden afgedaan op voorwaarde dat zij «clearly fraudulent» zijn of «not related to the criteria for the granting of the refugee status laid down in the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees nor to any other criteria justifying the granting of asylum.» Het betoog van Vluchtelingenwerk gaat voorbij aan het feit dat het enkele feit dat men «ongedocumenteerd» is, zoals reeds eerder betoogd, niet zal kunnen leiden tot kennelijke ongegrondheid, maar dat het verzoek mede in het licht van de uitkomsten van het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute moet zijn gegrond op omstandigheden die, hetzij op zichzelf, of in verband met andere feiten in redelijkheid geen enkel vermoeden kunnen wekken dat rechtsgrond voor toelating bestaat (art. 15c, eerste lid, onder a). Omdat dit een inhoudelijk beoordeling van

de asielaanvraag impliceert, is het voorstel in overeenstemming met de door Vluchtelingenwerk genoemde Conclusie nummer 30.

Vluchtelingenwerk stelt onder punt 4 in genoemde brief dat het voorliggend wetsontwerp geen oplossing biedt voor de moeizaam verlopende overdracht van asielverzoeken in het kader van de Overeenkomst van Dublin.

Zoals hierboven reeds uiteengezet verwacht de Regering wel degelijk dat voorliggend wetsvoorstel een stimulans zal zijn om meer van belang zijnde gegevens boven tafel te krijgen. Dit zullen ook gegevens zijn die van belang zijn voor de mogelijkheid de behandeling van een asielverzoek over te dragen aan een andere staat partij bij de Overeenkomst van Dublin.

Vluchtelingenwerk stelt dat het meer in de rede ligt om in Dublinverband een verhoogde inspanning te leveren om te komen tot werkbare afspraken over de bewijslastverdeling.

Dergelijke inspanningen terzake worden in Brussel door de Nederlandse Regering geleverd.

Bij het oordeel van UNHCR over onderhavig wetsvoorstel is hierboven reeds stil gestaan.

De eerste tegenwerping van Vluchtelingenwerk onder 6 gaat er aan voorbij, wij herhalen het nog eens, dat het enkele feit dat men «ongedocumenteerd» is niet zal kunnen leiden tot kennelijke ongegrondheid, maar dat altijd sprake is van een inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag. Om deze reden is gegarandeerd dat met betrekking tot een verzoek, in overeenstemming met de uitspraken van de Rechtseenheidskamer, inhoudelijk wordt beoordeeld of er geen refoulement dreigt. Tevens is op die manier vastgesteld dat betrokkene geen vluchteling is in de zin van artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag en dus geen aanspraak kan maken op het geschetste scala aan rechten.

In de Memorie van Toelichting wordt gesteld dat het in ons rechtssysteem regel is om de eis te stellen dat een aanvraag voor een beschikking wordt vergezeld van zekere documenten.

Uiteraard zou dit beroep op het Nederlandse rechtssysteem niet baten als het Nederlands systeem in strijd zou zijn met enige internationale verplichting.

Zoals uit bovenstaande moge blijken is het voorstel naar de mening van de Regering in overeenstemming met internationale verplichtingen terzake.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts of de Regering een zestal punten gespecificeerd en expliciet wil bevestigen dan wel beargumenteerd wil weerleggen c.q. van een andere interpretatie wil voorzien. De leden van de fractie van Groenlinks vragen of het juist is dat:

a. Het niet beschikken over documenten nu en na deze wetswijziging op zich geen reden is om een asielverzoek als ongegrond af te wijzen? Het enkele feit dat men niet over documenten beschikt kan nu en in de toekomst geen reden zijn om een asielverzoek als ongegrond af te wijzen.

b. Artikel 6 van de Vreemdelingenwet het nu al mogelijk maakt om ongedocumenteerden te weigeren?

Hier herhalen wij hetgeen werd gesteld in antwoord op dezelfde vraag van de leden van de Partij van de Arbeid:

Van de kant van de Regering wordt er op gewezen dat artikel 6 van de Vreemdelingenwet van een geheel andere orde is dan onderhavig voorstel. Artikel 6, eerste lid, regelt wie toegang heeft tot Nederland. Toegang tot Nederland hebben zij die het krachtens de artikelen 8 tot en met 10 van de Vreemdelingenwet is toegestaan in Nederland te verblijven en die in het bezit zijn van een document voor grensoverschrijding. Indien men niet aan deze voorwaarden voldoet is het mogelijk toegang te weigeren. Iemand die zich aan de grens meldt en

die niet voldoet aan de voorwaarden voor kort verblijf (art. 8), die niet houder is van een (voorwaardelijke) vergunning tot verblijf (artt. 9 en 9a), of die niet houder is van een vergunning tot vestiging (art. 10, eerste lid, onder a), of niet als vluchteling is toegelaten en niet beschikt over een document voor grensoverschrijding heeft dus geen toegang tot Nederland. Artikel 43 van het Vreemdelingenbesluit regelt met betrekking tot Vreemdelingen die er zich op beroepen dat zij door weigering van de toegang tot Nederland of door verwijdering uit Nederland genoopt zouden worden zich onmiddellijk te begeven naar een land waar zij gegronde reden hebben te vrezen voor vervolging, dat zij er op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek om een vergunning tot verblijf of om toelating als vluchteling.

Onderhavig wetsvoorstel stelt nadere eisen specifiek aan het onderzoek naar deze aanvraag om toelating als vluchteling. Daarin is dan ook de meerwaarde van het ontwerp gelegen.

De verwachting is dat vaker tot kennelijk ongegrondverklaring van een verzoek kan worden overgegaan dan nu het geval is omdat het voorstel concrete aanknopingspunten biedt (ook al zal het niet als zelfstandige grond worden ingeroepen) om het ontbreken van documenten expliciet te betrekken bij de beoordeling van de asiel-aanvraag. Er vindt een extra toets plaats die misbruik van de asiel-procedures moet helpen voorkomen en die er aan moet bijdragen om de aanvrager zo veel mogelijk gegevens te laten verstrekken die van belang zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag.

- c. Ongedocumenteerd zijn door de Regering wordt opgevat als een van de omstandigheden genoemd in artikel 15c van de Vreemdelingenwet? In de huidige praktijk is het ongedocumenteerd zijn geen aparte kennelijke ongegrondheidsgrond. Het feit dat men ongedocumenteerd is kan dus niet als zodanig leiden tot kennelijke ongegrondheid van het verzoek. Het onderhavig wetsvoorstel expliciteert op welke wijze ongedocumenteerdheid aanleiding kan vormen voor kennelijk ongegrondverklaring. Daarbij moge duidelijk zijn dat het toerekenbaar ontbreken van documenten eerder tot de conclusie leidt dat er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 15c, eerste lid, onder a Vreemdelingenwet.
- d. Als er twijfel bestaat of het ontbreken van documenten niet aan de asielzoeker is toe te rekenen deze het voordeel van de twijfel krijgt? Het begrip «aannemelijk maken» is reeds bekend binnen de asiel-procedure. Aannemelijk maken betekent dat er sprake moet zijn van consistente en geloofwaardige verklaringen die overeenstemmen met hetgeen overigens bekend is. In het geval er twijfel bestaat of hij aannemelijk heeft gemaakt dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen, heeft de asielzoeker een niet-aannemelijke verklaring afgelegd. Het begrip «het voordeel van de twijfel» ziet overigens op de beoordeling of sprake is van vluchtelingenschap (in de zin van het Vluchtelingenverdrag). Die beoordeling vindt pas plaats na de vaststelling van identiteit, nationaliteit en reisroute. Als de asielzoeker niet aannemelijk heeft gemaakt dat het ontbreken van documenten op die onderdelen niet aan hem is toe te rekenen, wordt het «toerekenbaar ontbreken van documenten» bij de beoordeling of sprake is van vluchtelingenschap betrokken.
- e. Dit voordeel van de twijfel betekent dat betrokkene tot de asiel-procedure wordt toegelaten, zelfs als hij geheel geen documenten kan overleggen? Indien betrokkene in het geheel geen documenten kan overleggen zal dit enkele feit niet leiden tot ongegrondverklaring. Aangezien bij toepassing van het nieuwe artikelonderdeel ook een inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag plaatsvindt, is er onder die

omstandigheden per definitie geen sprake van «niet toelaten tot de asielprocedure».

Het begrip «het voordeel van de twijfel» ziet overigens op de beoordeling of sprake is van vluchtelingenschap (in de zin van het Vluchtelingenverdrag). Die beoordeling vindt pas plaats na de vaststelling van identiteit, nationaliteit en reisroute.

- f. Uiteindelijk de geloofwaardigheid van het vluchtverhaal de doorslaggevende factor is en blijft bij de toelating tot de asielprocedure? Aangenomen wordt dat bedoeld is dat geloofwaardigheid de doorslaggevende factor is bij verlening van een status wanneer de inhoud van het verhaal daartoe aanleiding geeft. Dat is inderdaad het geval. De toelating tot de asielprocedure is reeds een feit op het moment dat de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag plaatsvindt. De leden van de fractie van GroenLinks vragen vervolgens of, als bovenstaande impliciete veronderstellingen juist zijn, de Regering eens ronduit en glashelder kan uiteenzetten wat deze wetswijziging nu echt en precies toevoegt aan de huidige procedure en werkwijze. Op de iets anders gestelde maar inhoudelijk zelfde vraag van de leden van de Partij van de Arbeid werd het volgende geantwoord. Onderhavig wetsvoorstel stelt nadere eisen specifiek aan het onderzoek naar deze aanvraag om toelating als vluchteling. Daarin is dan ook de meerwaarde van het ontwerp gelegen. De verwachting is dat vaker tot kennelijk ongegrondverklaring van een verzoek kan worden overgegaan dan nu het geval is omdat het voorstel concrete aanknopingspunten biedt (ook al zal het niet als zelfstandige grond worden ingeroepen) om het ontbreken van documenten expliciet te betrekken bij de beoordeling van de asielaanvraag. Er vindt een extra toets plaats die misbruik van de asielprocedures moet helpen voorkomen en die er aan moet bijdragen om de aanvrager zo veel mogelijk gegevens te laten verstrekken die van belang zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben een aantal casussen voorgelegd waarvan zij graag een nauwkeurige beschrijving van de eerste opvang, het werkproces, de vraagstellingen en conclusies ontvangen. In alle situaties zagen de leden van GroenLinks graag hoe een eventuele uitzetting gestalte krijgt met name als het land van terugkeer niet mee wil werken en wat dat in de procedure voor betrokkene zou betekenen. De casussen betreffen de melding bij het AC en indiening van een asielaanvraag, gevolgd door de vraag wat er gebeurt met de vreemdeling die verkeert in de volgende omstandigheden:

- afkomstig uit een veilig land, geen documenten;
- afkomstig uit een onveilig land, geen documenten;
- afkomstig uit een onveilig land, geen documenten en via Italië, Frankrijk, Zwitserland en Duitsland naar Nederland gereisd;
- afkomstig uit een veilig land, geen documenten en via Italië, Frankrijk, Zwitserland en Duitsland naar Nederland gereisd;
- afkomstig uit een onveilig land, geen documenten, twee kleine kinderen, onduidelijke informatie over haar recente vluchtgeschiedenis vanwege gemoedstoestand (angstig en in de war)
- afkomstig uit een veilig land, geen documenten, twee kleine kinderen, onduidelijke informatie over haar recente vluchtgeschiedenis vanwege gemoedstoestand (angstig en in de war)
- afkomstig uit een onveilig land, een vals paspoort, twee kleine kinderen, onduidelijke informatie over haar recente vluchtgeschiedenis vanwege gemoedstoestand (angstig en in de war)
- afkomstig uit een veilig land, een vals paspoort, twee kleine kinderen, onduidelijke informatie over haar recente vluchtgeschiedenis vanwege gemoedstoestand (angstig en in de war).

Uit deze casussen kunnen de volgende vooronderstellingen worden afgeleid:

- * het maakt verschil of een asielzoeker afkomstig is uit een «veilig land» of een «onveilig land» (hiermee wordt waarschijnlijk bedoeld een land ten aanzien waarvan een vvtv-beleid geldt);
- * het maakt verschil langs welke landen een asielzoeker naar Nederland is gereisd;
- * het maakt verschil of er sprake is van kinderen;
- * het maakt verschil wat de gemoedstoestand van de asielzoeker is;
- * het maakt verschil of er sprake is van een vals paspoort.

Met betrekking tot deze veronderstellingen het volgende.

- Verschil veilig land/ onveilig land
In het kader van de toepassing van deze wet worden alle verklaringen waarbij dit relevant is, beschouwd in het kader van de situatie in het land van herkomst. Daarbij maakt het geen verschil of dit een land is waarvoor een vvtv-beleid geldt. Het enige verschil is dat asielzoekers die behoren tot een categorie beleidsmatig niet-verwijderbare asielzoekers (waarvoor een vvtv-beleid of uitstel-van-vertrek-beleid geldt) in beginsel geen inhoudelijke behandeling van hun asiel-aanvraag krijgen in het Aanmeldcentrum. Onderhavig onderdeel kan echter ook na het AC worden toegepast.
- Verschil reisroute
Op zichzelf maakt het niet uit langs welke landen men naar Nederland is gekomen: de verklaringen met betrekking tot het reisverhaal en het ontbreken van documenten moeten consistent en geloofwaardig zijn, in het licht van hetgeen overigens bekend is. Wanneer men Nederland over land binnenreist zal hetgeen overigens bekend is vooral betrekking hebben op auto- en/of treinverkeer in Europa. Wanneer men op Schiphol arriveert betreft dit uiteraard het vliegverkeer. Het enige verschil is dus de context waarin de toetsing van de aannemelijkheid van het reisverhaal en het al dan niet toerekenbaar ontbreken van documenten plaatsvindt, niet de toetsing zelf.
- Verschil kinderen/ geen kinderen
Het maakt voor de aannemelijkheid van de verklaringen van volwassenen geen verschil of zij kinderen bij zich hebben.
- Verschil gemoedstoestand
De gemoedstoestand van een asielzoeker wordt betrokken bij de beoordeling van de aannemelijkheid van de verklaringen. Dit is op zichzelf dus geen bepalende factor in het al dan niet toepassen van het nieuwe wetsartikel.
- Verschil vals paspoort/echt paspoort/geen paspoort
Het overleggen van een vals paspoort is op zichzelf geen bepalende factor voor het al dan niet toerekenbaar ontbreken van documenten. Wanneer iemand met een vals paspoort heeft gereisd omdat er geen andere mogelijkheid was, de asielzoeker vermeldt bovendien dat het een vals paspoort is en ook op alle andere punten zijn de verklaringen aannemelijk (inclusief het niet toerekenbaar zijn van het ontbreken van overige documenten), dan zal de nieuwe afwijzingsgrond niet van toepassing zijn.
De casussen beschreven door de leden van GroenLinks bevatten te weinig informatie om een concrete uitkomst van de procedure te voorspellen: daarvoor moet het totaalbeeld duidelijk zijn. Hierboven is geprobeerd aan te geven op welke wijze de genoemde factoren meewegen in de besluitvorming. Voor het terugkeertraject heeft deze wetswijziging zelf geen nieuwe implicaties, ook niet in de beschreven casussen.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen tot op heden uitgewerkte voorbeelden te hebben gemist. In antwoord op dezelfde vraag van de leden van de fractie van de PvdA is het volgende gesteld:

In eerdere instantie zijn de volgende voorbeelden gegeven:

Een asielzoeker arriveert per vliegtuig op Schiphol. De asielzoeker verklaart op aannemelijke wijze dat hij onder dwang zijn documenten aan de reisagent heeft afgegeven. De asielzoeker kan echter niet aantonen met welke vlucht hij is gearriveerd: hij overlegt geen enkel document waaruit dit kan worden afgeleid, dus ook geen boardingpass, vliegticket, kofferlabel, of andere bescheiden. Dit betekent dat hij alsnog toerekenbaar geen documenten overlegt. Hiermee wordt ook de geloofwaardigheid van het vluchtrelaas aangetast. Indien het vluchtrelaas – mede in het licht van de uitkomsten van het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute – geen aanleiding geeft tot een andere conclusie (die mogelijkheid bestaat nadrukkelijk wel), kan deze asielaanvraag dus worden afgewezen op grond van het nieuwe onderdeel f van artikel 15c.

Een ander voorbeeld dat is gegeven betreft de omstandigheid dat een asielzoeker zijn reisverhaal en vluchtverhaal onderbouwt met documenten en dat hij daaromtrent ook geloofwaardige verklaringen aflegt. Hij kan echter geen documenten overleggen die zijn identiteit bewijzen, behalve wat foto's en een trouwboekje. In antwoord op de vraag waarom hij geen officieel identiteitsbewijs kan overleggen kan hij aannemelijk maken dat hij dit document niet durfde aan te vragen bij de autoriteiten in het land van herkomst. Het ontbreken van documenten is dan niet toerekenbaar. In dat geval zal zijn asielaanvraag, ondanks het ontbreken van documenten die de identiteit en nationaliteit van de asielzoeker onderbouwen, niet om die reden op grond van dit nieuwe onderdeel f kennelijk ongegrond worden verklaard.

Het derde voorbeeld dat is gegeven betreft een asielzoeker die over geen enkel document beschikt: zelfs niet over bescheiden die als indicatie voor het reisverhaal gelden. Alle aanwijzingen waaruit blijkt waar iemand vandaan komt zijn afwezig, tot aan de kledingmerkjes toe. In dat geval zal het ontbreken van documenten toerekenbaar zijn: het is niet aannemelijk dat na een verre reis niets resteert van die reis en het land van herkomst. Onder dergelijke omstandigheden zal waarschijnlijk sprake zijn van een kennelijk ongegronde asielaanvraag: de geloofwaardigheid van het vluchtrelaas zal onder deze omstandigheden naar alle waarschijnlijkheid ook ernstig zijn aangetast.

Aan bovengenoemde voorbeelden kunnen nog een tweetal voorbeelden worden toegevoegd:

Stel dat een asielzoeker geen paspoort overlegt en hij verklaart daarover dat hij het paspoort in Nederland heeft verloren. Hij heeft hiervan geen aangifte gedaan op of andere wijze actie ondernomen om het paspoort terug te vinden. Uit niets blijkt dat hij de papieren zorgvuldig zou hebben bewaard. Verder overlegt hij geen of weinig bescheiden over de identiteit, nationaliteit en reisroute. Zijn verklaringen over deze onderwerpen zijn marginaal. Op dat moment overlegt de asielzoeker toerekenbaar geen documenten. Afhankelijk van zijn vluchtverhaal kan dit leiden tot kennelijk-ongegrondverklaring van de asielaanvraag op grond van het nieuwe onderdeel f.

Het tweede voorbeeld betreft een asielzoeker die Nederland over land is binnengekomen. De asielzoeker stelt dat hij in land X (buiten de EU) in een vrachtwagen is gestapt en pas in Nederland weer is uitgestapt. De asielzoeker heeft geen documenten met betrekking tot de identiteit, nationaliteit en reisroute, behalve bescheiden (kofferlabel na vliegreis) waaruit blijkt dat hij van land Y naar X (beide geen EU-landen) is gereisd. Hij heeft geen verklaringen over de inreis in de EU, hij weet niets van de reis door de EU, ook niet of er vaak is gestopt en waar is gestopt. Tevens kan hij op geen enkele wijze zijn identiteit onderbouwen. Het is dan aan de asielzoeker om aannemelijk te maken dat de reis inderdaad op deze wijze heeft plaatsgevonden en dat hij is wie hij stelt te zijn. Momenteel is dit een verhaal dat door veel asielzoekers op vergelijkbare wijze wordt verteld. Dit is een duidelijk voorbeeld van asielaanvragen waarbij de bewijslast niet

eenzijdig bij overheid kan liggen: indien de asielzoeker volledig meewerkt kan hij meer vertellen over de reis en moeten er ook bescheiden zijn die aanwijzingen bevatten over wie hij is en waar hij hoe vandaan komt. Afhankelijk van het vluchtverhaal kunnen deze uitkomsten van het onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute leiden tot kennelijk-ongegrond-verklaring van de asielaanvraag op grond van het nieuwe onderdeel f.

Bovengenoemde voorbeelden mogen nogmaals illustreren dat dit wetsvoorstel gebaseerd is op de volgende uitgangspunten. Het ontbreken van documenten is geen zelfstandige beslissende factor in de beoordeling van de asielaanvraag: deze beoordeling vindt altijd plaats op individuele basis en in het licht van het volledige feitencomplex. De asielzoeker wordt daarbij nadrukkelijk in de gelegenheid gesteld om aannemelijk te maken dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen. Tijdens de asielprocedure zal de asielzoeker uiteraard ook worden gewezen op de mogelijke consequenties van het toerekenbaar ontbreken van documenten.

De leden van GroenLinks vragen of de werkinstructies die na eventuele aanvaarding van dit wetsvoorstel aan de medewerkers van de IND zullen worden gegeven ook aan de Eerste Kamer kunnen worden overgelegd. Voorts vragen zij of de conclusies uit het antwoord op vraag 3 ook onderdeel worden van deze instructies en of de uitvoering van deze instructies wordt bewaakt en getoetst.

De algemene beleidsregels worden neergelegd in een openbaar Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire. Een dergelijk Bericht wordt ook gepubliceerd in de Staatscourant. Bij de opstelling van dit Bericht worden ook de conclusies van vraag 3 betrokken. De resultaten van de uitvoering van dit nieuwe artikelonderdeel zullen uiteraard door de IND worden gevolgd, ook in het kader van de definitieve opname van de beleidsregels in het Voorschrift Vreemdelingen.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen dat er rond dit wetsvoorstel al veel is gezegd over de omkering van de bewijslast. Wil de regering, zo vragen deze leden beargumenteerd aangeven wat de finale conclusie is die de Regering nu aan het eind van de discussie op dit punt trekt.

Voor de goede orde zij gesteld dat van de kant van de Regering nimmer is gesproken van omkering van de bewijslast. Het mag uit bovenstaande duidelijk zijn dat er met betrekking tot onderhavig voorstel naar de mening van de regering absoluut geen sprake is van omkering van de bewijslast.

Als er al sprake is van een verschuiving van de bewijslast is deze naar onze mening in overeenstemming met de relevante regels ter zake.

De leden van de fractie van GroenLinks willen finale duidelijkheid over de vraag of het wegraken van documenten doordat de vreemdeling die heeft overhandigd aan een reisagent hem wordt toegerekend als schuld en nalatigheid op grond waarvan hem de toegang tot de asielprocedure wordt geweigerd en of dit ook geldt als deze methode voor de asielzoeker de enige manier was om een in zijn ogen bedreigende situatie te ontvluchten.

Het toerekenbaar ontbreken van documenten betekent niet dat de toegang tot de asielprocedure wordt geweigerd, maar dat de asielaanvraag op die grond kennelijk ongegrond kán worden verklaard. Ingeval van kennelijk-ongegrondverklaring wordt de asielaanvraag ook inhoudelijk behandeld, dus er is geen sprake van een weigering van de toegang tot de asielprocedure. Er is daarom geen automatisme tussen het toerekenbaar ontbreken van documenten en het kennelijk ongegrondverklaren van de asielaanvraag. Er is óók geen automatisme tussen het meegeven van

documenten aan de reisagent en het concluderen dat de asielzoeker niet aannemelijk heeft kunnen maken dat het ontbreken van documenten niet toerekenbaar is. Voor de precieze uitwerking van dit uitgangspunt wordt verwezen naar het hierbovengestelde met betrekking tot de reisagent in de brief van Vluchtelingenwerk.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de nadere regels over het aannemelijk maken door de vreemdeling dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen inmiddels zijn vastgesteld, en zo nee, waarom niet.

De nadere regels zijn in voorbereiding. Zij zullen – uiteraard – eerst worden vastgesteld op het moment dat de wettelijke regeling waarop zij zijn gebaseerd in werking is getreden.

Met betrekking tot de bevoegdheid tot fouilleren stellen de leden van de fractie van GroenLinks allereerst de vraag of de Overeenkomst van Dublin het presenteren van documenten vereist.

De Overeenkomst van Dublin handelt over de vraag welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Bij deze Overeenkomst gaat het dus niet om gegevens die noodzakelijk zijn voor de bepaling van een vluchtelingenstatus maar om gegevens die van belang zijn om te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.

In het kader van de overdracht van de behandeling van asielverzoeken zijn documenten van groot belang omdat zij als formeel bewijs of als indicatief bewijs kunnen dienen, op basis waarvan een asielverzoek dient te worden behandeld door een andere bij de Overeenkomst aangesloten partij.

Omdat het voorhanden zijn van documenten van groot belang is voor de mogelijkheid om de Overeenkomst van Dublin daadwerkelijk uit te voeren en uit de praktijk gebleken is dat asielzoekers niet altijd bereid zijn om deze documenten uit zich zelf af te geven wordt in onderhavig wetsvoorstel een rechtsgrond voor de bevoegdheid tot fouilleren gecreëerd ter ondersteuning van het onderzoek naar de aanvraag om toelating. Verdinking van een strafbaar feit is niet nodig. Omdat fouilleren een ingrijpende aangelegenheid is wordt daarvoor in dit voorstel een wettelijke basis gecreëerd. Indien er sprake is van het voorhanden zijn van documenten, dan is fouilleren voor dit doel niet nodig. Zo doende wordt het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen.

Met betrekking tot de proportionaliteit zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij de begrenzingen zoals die in het Wetboek van Strafvordering en de Politiewet zijn aangegeven. De fouilleringsinstructie is nog in voorbereiding.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het niet meer voor de hand ligt om, in plaats van met een aanscherping van het asielbeleid te komen, nu alle energie te richten op het goed functioneren van de IND en zij worden graag geïnformeerd over een plan van aanpak voor de IND. Deze wetswijziging heeft als doel om bij te dragen aan de oplossing voor een substantieel probleem in de uitvoering van het asielbeleid: in de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer van 20 november 1997 is het ongedocumenteerd asielaanvragen als een wezenlijk probleem in de uitvoering van het asielbeleid gesignaleerd. Zoals uit onze voorgaande antwoorden moge blijken, wordt de beoordeling van asielaanvragen door het ontbreken van documenten inzake identiteit, nationaliteit, reisroute en asielrelaas in belangrijke mate bemoeilijkt. Met de voorgestelde wetswijziging wordt beoogd het overleggen van documenten te bevorderen en misbruik van de asielprocedure tegen te gaan, met instandhouding van de rechtswaARBorgen voor alle asielzoekers en bescherming voor diegenen die terecht een

beroep doen op de Nederlandse overheid in het kader van het Nederlandse asielbeleid. Deze wetwijziging laat onverlet dat de ontstane capaciteitsproblemen in de gehele vreemdelingenketen als gevolg van de hoge instroom van asielzoekers een belangrijk punt van aandacht blijven. Ook het kwaliteitsverbeterende traject van de IND wordt hierdoor bemoeilijkt. Een bespreking van de ketenbrede problematiek als gevolg van de hoge instroom van asielzoekers en de oplossingen die in dit kader moeten worden gerealiseerd past naar onze mening echter niet binnen het kader van de bespreking van dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen voorts de vraag wat dit wetsvoorstel voor zin heeft als een effectief uitzettingsbeleid nog steeds niet van de grond komt.

Bij de beoordeling of toelating tot Nederland mogelijk is, zo beantwoorden wij deze vraag, is niet aan de orde de vraag of de gedwongen terugkeer in een individueel geval mogelijk is. Ware dit anders, dan zou toelating in Nederland afhankelijk worden van de mate waarin de Nederlandse overheid de terugkeer kan realiseren.

Een dergelijk uitgangspunt miskent volledig de eigen verantwoordelijkheid van diegene die in Nederland een verzoek om toelating heeft ingediend en een afwijzende beslissing op dit verzoek heeft gekregen. De Regering is en blijft van oordeel dat, indien na een zorgvuldige procedure, inclusief de mogelijkheid van een rechterlijke toets, wordt vastgesteld dat men niet in aanmerking komt voor toelating tot Nederland, de consequentie daarvan is dat men Nederland zelf dient te verlaten, waarbij de vreemdeling desgewenst gebruik kan maken van de faciliteiten van het terugkeerprogramma van de Internationale Organisatie voor Migratie.

Mocht de vreemdeling niet bereid zijn aan deze verplichting te voldoen, dan volgt ingrijpen van de overheid met als ultimum remedium de beëindiging van voorzieningen. Het voert echter te ver om de toelatingsbeslissing afhankelijk te laten zijn van het antwoord op de vraag of de gedwongen terugkeer van personen gerealiseerd kan worden door de Nederlandse overheid.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de Regering ten slotte uit te leggen wat de noodzaak is om dit wetsvoorstel met stoom en kokend water door het parlement te jagen?

Deze kwalificatie voor rekening van de leden latend kan worden gesteld dat juist in het licht van de huidige hoge aantallen asielaanvragen en de daarmee samenhangende capaciteitsproblematiek, een bijdrage aan de oplossing van het ongedocumenteerd asielaanvragen extra dringend is. Deze nieuwe bepaling faciliteert de beoordeling van asielaanvragen nu deze beoordeling in belangrijke mate wordt bemoeilijkt indien documenten ontbreken. Met dit wetsvoorstel wordt deze beoordeling vergemakkelijkt doordat onze verwachting enerzijds is dat meer documenten zullen worden overgelegd en anderzijds concrete handvatten worden geboden voor de beoordeling van de asielaanvragen waarbij sprake is van het toerekenbaar ontbreken van documenten. Tevens geldt dat de opvang wordt onthouden indien een aanvraag als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijkheid wordt afgedaan in het Aanmeldcentrum. De Regering verwacht dat met dit wetsvoorstel het percentage aanvragen dat in een Aanmeldcentrum kan worden afgedaan zal kunnen toenemen. Het spreekt voor zich dat de opvang daarmee enigszins zal worden ontlast.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen