

APPENDICES

Bijlage I

Artikel 3.5.1 Vreemdelingencirculaire

Ingevolge art. 84, eerste lid, Vb wordt het bevel tot bewaring ten uitvoer gelegd op een politiebureau of in een huis van bewaring. Tenuitvoerlegging in een ruimte of plaats als bedoeld in art. 7a, derde lid, of art. 18b, eerste lid, Vw is eveneens mogelijk. Hiermee worden bedoeld aangewezen inrichtingen met een geprivilegieerd regime. Op het ogenblik is het Grenshospitium als zodanig aangewezen.

Hoewel de tenuitvoerlegging van de bewaring doorgaans op een politiebureau zal aanvangen, dient deze te worden voortgezet in een huis van bewaring of in een ruimte of plaats met een geprivilegieerd regime, zodra dit redelijkerwijs mogelijk is (art. 84, tweede lid, Vb). Het criterium 'redelijkerwijs mogelijk' ziet mede op de beschikbare capaciteit in de desbetreffende inrichtingen, alsmede op de prioriteitstelling die bij de verdeling daarvan dient te worden gehanteerd. Met andere woorden: er moet wel plaats zijn voor tenuitvoerlegging elders. Zo niet, dan zal de tenuitvoerlegging op het politiebureau kunnen voortduren, teneinde een op handen zijnde uitzetting te kunnen effectueren.

De korpschef dient echter zoveel mogelijk te zorgen dat tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring in een politiecel niet langer dan tien dagen duurt. De duur van het verblijf in een politiecel op grond van ophouding ter vaststelling van identiteit en verblijfsrechtelijke positie (art. 19 Vw) en op grond van strafrechtelijke detentie dient in beginsel niet te worden meegenomen bij berekening van deze termijn. Ook de dag waarop de bewaring is bevolen hoeft niet te worden meegeteld.

Beëindiging van de tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in de politiecel op een eerder moment dan na tien dagen kan in bijzondere gevallen geïndiceerd zijn, gezien de aard en de ernst van het strafbare feit, de duur van het voorafgaande verblijf in de politiecel, de omstandigheden en het regime van het verblijf in de politiecel en de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling.

Indien de uitzetting op zeer korte termijn kan plaatsvinden, kan van overbrenging naar het huis van bewaring worden afgezien.

Vergaderjaar 1997-1998

26 088

**Wijziging van de Vreemdelingenwet
(ongedocumenteerden)**

Nr. 1

KONINKLIJKE BOODSCHAP

Aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Wij bieden U hiernevens ter overweging aan een voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet (ongedocumenteerden).

De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.

En hiermede bevelen Wij U in Godes heilige bescherming.

's-Gravenhage, 1 juli 1998

Beatrix

Nr. 2

VOORSTEL VAN WET

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Vreemdelingenwet te wijzigen door het stellen van nadere eisen aan het onderzoek naar de aanvraag om toelating als vluchteling,

Zo is het, dat wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Vreemdelingenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 15c wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt onderdeel f geletterd tot g.
2. In het eerste lid wordt een nieuw onderdeel f ingevoegd, luidende:

f. de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag geen reis- of identiteitspapieren, documenten of bescheiden kan overleggen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag om toelating, tenzij de vreemdeling aannemelijk kan maken dat het ontbreken van deze documenten niet aan hem is toe te rekenen.;

3. Er wordt een derde lid toegevoegd, luidende:

3. Onze Minister kan nadere regels stellen met betrekking tot het aannemelijk maken door de vreemdeling dat het ontbreken van de documenten, bedoeld in het eerste lid, onder f, niet aan hem is toe te rekenen.

B

Na artikel 17a wordt een nieuw artikel 17b ingevoegd luidende:

Artikel 17b

1. Ter ondersteuning van het onderzoek of een aanvraag om toelating als vluchteling als bedoeld in artikel 15a, eerste lid, vatbaar is voor inwilliging, is een met de grensbewaking of het toezicht op vreemdelingen belaste ambtenaar bevoegd om een vreemdeling staande te houden en aan diens kleding of lichaam te onderzoeken, alsmede zijn bagage te doorzoeken met het oog op eventuele aanwezigheid van reis- of identiteitspapieren, documenten of bescheiden, die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag om toelating als vluchteling.

2. Een met de grensbewaking of een met het toezicht op vreemdelingen belaste ambtenaar is bevoegd een vreemdeling die zich in verband met het onderzoek op een plaats, als bedoeld in artikel 17a bevindt, dan wel een vreemdeling die zich in een verwijdercentrum bevindt, aan diens kleding of lichaam te onderzoeken, alsmede zijn bagage te doorzoeken met het oog op de veiligheid op die plaats.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Justitie,

De Staatssecretaris van Justitie,

Vergaderjaar 1997-1998

26 088

Wijziging van de Vreemdelingenwet (ongedocumenteerden)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Het doel van dit wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet is het beperken van de moeilijkheden die zich voordoen bij het onderzoek naar de vraag of een aanvraag om toelating als vluchteling als bedoeld in artikel 15a van de Vreemdelingenwet voor inwilliging vatbaar is. Dit vanwege het feit dat de overgrote meerderheid van de asielzoekers stelt niet te beschikken over enig reisdocument.

Uit cijfers weergegeven in de brief van de tweede ondergetekende aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 20 november 1997 (kamerstukken II 1997/98, 19 637, nr. 291) blijkt dat in de periode van januari tot en met oktober 1997 maar liefst 73% van alle asielzoekers zonder enig (70%) of met een vals (3%) identiteitsdocument binnenkwam, terwijl daar boven op nog eens in 21% van de gevallen de kwaliteit van de documenten van dien aard was dat nader onderzoek nodig was. Tevens is gebleken dat de op 15 juni 1990 te Dublin tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de vaststelling van de Staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap wordt ingediend (hierna de Overeenkomst van Dublin), moeilijk uitvoerbaar is vanwege het veelal afwezig zijn van bescheiden die in het kader van die Overeenkomst kunnen dienen als formeel bewijs (verblijfsdocumenten, visa) of kunnen dienen als indicatief bewijs (buskaartjes, hotelrekeningen) op basis waarvan de behandeling van het asielverzoek aan een andere lidstaat kan worden overgedragen.

De aanwezigheid van dit soort bescheiden kan het verhaal van de asielzoeker helpen ondersteunen en maakt het mogelijk het relaas van de asielzoeker enigszins te verifiëren. Afwezigheid van bescheiden bemoeilijkt het onderzoek in ernstige mate.

Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een aanvraag om toelating als vluchteling als kennelijk ongegrond af te doen indien de aanvrager geen bescheiden kan overleggen om zijn vluchtrelaas te ondersteunen (A) en in de mogelijkheid om over te gaan tot fouilleren met het oog op het verzamelen van de voor de uitvoering van de Overeen-

komst van Dublin, relevante bescheiden, alsmede met het oog op de veiligheid in aanmeldcentra en opvangcentra (B).

ARTIKELSGEWIJS

A

In ons rechtssysteem is het regel de eis om een aanvraag voor een beschikking of een vergunning te laten vergezellen van zekere documenten. Bij afwezigheid van dergelijke documenten is het in zekere gevallen mogelijk de aanvraag niet in behandeling te nemen en in andere gevallen deze in geval van behandeling niet te honoreren.

In de huidige Vreemdelingenwet komt bovenstaande regel onder andere tot uitdrukking in artikel 15b, waar de gronden staan opgesomd die kunnen leiden tot niet-inwilliging van de aanvraag om toelating als vluchteling wegens niet-ontvankelijkheid.

Op grond van artikel 15b, onder f, is het mogelijk een aanvraag als niet-ontvankelijk af te doen in het geval de vreemdeling niet beschikt over een voor toegang tot Nederland vereist document voor grensoverschrijding, tenzij hij zich onverwijld meldt bij een bevoegde ambtenaar.

Met betrekking tot deze bepaling heeft de Rechtseenheidskamer in zijn uitspraak van 29 december 1994 (AB 1995, 227) gesteld dat, omdat de niet-ontvankelijkheidsverklaring gepaard ging met een last tot uitzetting, tevens een kenbaar en gemotiveerd oordeel had moeten worden gegeven over de vraag of er gevaar bestond voor refoulement als bedoeld in artikel 33 van het op 28 juli 1951 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van vluchtelingen. Dat wil zeggen dat beoordeeld had moeten worden of er in redelijkheid geen twijfel over kon bestaan dat geen gevaar bestond voor vervolging als omschreven in artikel 15 van de Vreemdelingenwet.

Deze uitspraak betekent dat wanneer niet-inwilliging van de aanvraag wegens niet-ontvankelijkheid gepaard gaat met een last tot uitzetting, een inhoudelijke toets moet plaats vinden om na te gaan of uitzetting naar het land van herkomst mogelijk is.

Het bovenstaande is de reden waarom in dit wetsvoorstel er voor is gekozen om, het ontbreken van documenten op te nemen in artikel 15c, welk artikel betrekking heeft op het indienen van asielverzoeken, die voor zover noodzakelijk aan een inhoudelijk onderzoek toekomen maar die overigens al bij een «prima facie-toets» als kennelijk ongegrond terzijde moeten worden gelegd. Opneming onder 15c garandeert dus een inhoudelijke toets van de aanvraag om toelating voor zover deze noodzakelijk is op grond van de verschillende verdragen.

Benadrukt wordt hier nog eens dat doordat een inhoudelijk onderzoek plaatsvindt de bonafide vluchteling niet de dupe wordt van het enkele feit dat hij volledig ongedocumenteerd een aanvraag om toelating als vluchteling heeft ingediend.

Artikel 15b, onder f, dient te worden gehandhaafd.

De hierboven vermelde uitspraak van de Rechtseenheidskamer noopt geenszins tot schrappen van deze bepaling. In de praktijk wordt deze bepaling ook nog steeds toegepast.

Indien een aanvraag als kennelijk ongegrond (op grond van artikel 15c) of niet-ontvankelijk (op grond van artikel 15b) wordt afgedaan betekent dit

volgens thans vigerend beleid dat de vreemdeling opvang zal worden onthouden (na 24-uurs procedure in een aanmeldcentrum), dan wel dat de opvang zal worden beëindigd.

In het onderhavige voorstel wordt er van uit gegaan dat, indien voor de beoordeling van de aanvraag om toelating noodzakelijke documenten ontbreken het aan de vreemdeling is om aannemelijk te maken dat dit hem niet valt toe te rekenen. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat de vreemdeling die in Nederland asiel aanvraagt de Nederlandse autoriteiten optimaal medewerking dient te verlenen om die autoriteiten in staat te stellen om het onderzoek naar zijn identiteit en nationaliteit alsmede de gronden van het asielverzoek te volbrengen. Uit het feit dat een vreemdeling met geen enkel document zijn relaas kan ondersteunen blijkt veelal onvoldoende medewerking.

Omdat het enkele feit dat een asielzoeker niet beschikt over de benodigde papieren en bescheiden niet mag leiden tot niet inwilliging van het verzoek om toelating, is het voor de asielzoeker mogelijk om aannemelijk te maken dat dit niet aan hem is toe te rekenen.

Het feit dat een asielzoeker niet beschikt over de benodigde papieren is hem niet toe te rekenen indien de documenten niet door zijn schuld of nalatigheid zijn zoekgeraakt. De situatie waarin de asielzoeker zijn documenten aan de reisagent heeft afgestaan is de vreemdeling toe te rekenen.

In het derde lid is voorzien in de mogelijkheid dat de Minister van Justitie nadere regels stelt met betrekking tot het aannemelijk maken door de vreemdeling dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen.

In onderhavig voorstel wordt gesproken van documenten en bescheiden die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de aanvraag om toelating. Hieronder valt meer dan het in artikel 15b, onder f, bedoelde document voor grensoverschrijding. Onder documenten en bescheiden moeten in ieder geval mede worden begrepen die documenten en bescheiden die in Besluit Nr. 1/97 van het Comité van artikel 18 van de Overeenkomst van Dublin van 15 juni 1990, betreffende sommige bepalingen voor de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst (Stcrt. 1997, 175), als formeel bewijs (artikel 25, eerste lid, jo lijst A) of als indicatief bewijs (artikel 25, tweede lid, jo lijst B) kunnen worden aangemerkt.

B

Op grond van artikel 17, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet in samenhang met artikel 64 van het Vreemdelingenbesluit is de vreemdeling verplicht desgevraagd aan een bevoegde ambtenaar, alle (in artikel 64 genoemde) gegevens te verstrekken en alle in hun bezit zijnde bescheiden te vertonen welke van belang kunnen zijn voor de toepassing van het bepaalde in de Vreemdelingenwet.

Zoals hierboven reeds is aangegeven wordt het onderzoek naar aanleiding van de aanvraag om toelating als vluchteling bemoeilijkt door een in de praktijk veel voorkomend gebrek aan papieren.

Voor de toepassing van de Overeenkomst van Dublin is het van groot belang dat aan de hand van documenten en bescheiden kan worden bewezen of geïndiceerd dat een asielverzoek al dan niet aan een ander lidstaat kan worden overgedragen.

Ook voor de toepassing van artikel 15, vierde lid, van de Vreemdelingenwet is het van belang aan de hand van documenten en bescheiden te kunnen vaststellen of een vreemdeling al dan niet in een veilig derde land heeft verbleven.

De praktijk heeft geleerd dat asielzoekers in te beperkte mate bereid zijn om desgevraagd documenten en bescheiden te tonen. Dit heeft er toe geleid dat in de praktijk behoefte is aan een meer expliciete bepaling in de Vreemdelingenwet waarin aan ambtenaren belast met de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen de bevoegdheid wordt gegeven om asielzoekers te fouilleren, met het oog op het vergaren van informatie die noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvraag om toelating als vluchteling.

De bestaande bevoegdheden tot fouillering zijn evenmin specifiek toegesneden op de wenselijkheid om standaardmatig tot veiligheidsfouillering over te gaan bij het opnemen van een asielzoeker in een in artikel 17a bedoelde door of namens een bevoegde autoriteit aangewezen plaats.

Het is wenselijk om in de aanmeldcentra, opvangcentra en verwijdercentra, waar mensen van totaal verschillende culturen die veel ellende hebben meegemaakt samenleven, de veiligheid van bewoners optimaal te garanderen. De praktijk heeft geleerd dat dit slechts mogelijk is met een standaardmatige veiligheidscontrole op wapens en dergelijke. Artikel 17b, tweede lid, is specifiek toegesneden op deze bevoegdheid.

Met betrekking tot de in artikel 17b geregelde bevoegdheid om te fouilleren is uiteraard het algemeen in het bestuursrecht geldende proportionaliteitsbeginsel van toepassing. De ambtenaren belast met de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen zullen een instructie ontvangen waarin onder andere dit beginsel tot uitdrukking zal worden gebracht.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

Vergaderjaar 1997-1998

26 088

Wijziging van de Vreemdelingenwet (ongedocumenteerden)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 april 1998 en het nader rapport d.d. 19 juni 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 maart 1998, no. 98.001646, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Vreemdelingenwet (ongedocumenteerden).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 maart 1998, nr. 98.001646, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 april 1998, nr. W03.98.0116, bied ik U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, aan.

1. Ingevolge het voorgestelde onderdeel f, van artikel 15c, eerste lid, van de Vreemdelingenwet wordt een aanvraag om toelating als vluchteling niet ingewilligd wegens kennelijke ongegrondheid ervan, indien de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag geen reis- of identiteitspapieren, documenten of bescheiden kan overleggen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag om toelating, tenzij de vreemdeling kan aantonen dat het ontbreken van deze documenten niet aan hem is toe te rekenen.

In aanmerking genomen dat ook de bonafide asielzoeker niet altijd zal kunnen aantonen dat het ontbreken van reisdocumenten hem niet kan worden toegerekend komt het de Raad van State, mede gezien de voor Nederland uit het Vluchtelingenverdrag voortvloeiende verplichtingen, onjuist voor dat de bewijslast terzake uitsluitend op de vreemdeling wordt gelegd. De Raad staat dan ook een minder stringente formulering voor (bijvoorbeeld «tenzij de vreemdeling aannemelijk kan maken»). Om diezelfde reden verdient het aanbeveling in de toelichting bij dit artikellid niet te spreken van een «presumptie van onvoldoende medewerking».

Deze benadering ligt naar de mening van de Raad ook meer in lijn met de voorzichtige praktijk in andere EU-lidstaten, zoals die is weergegeven in de notitie over de problematiek van de binnenkomst van ongedocumenteerde asielzoekers in Nederland en de mogelijke maatregelen daartegen, welke de Staatssecretaris van Justitie bij brief van 20 november 1997 (kamerstukken II 1997/98, 19 637, nr.291) heeft gezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (bladzijde 6, punt 2.3, «asielprocedure andere Lid-staten»).

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

De Raad geeft in overweging de tekst van het artikellid en de toelichting daarop in die zin aan te passen.

Het advies van de Raad is gevolgd. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen.

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad is voorgesteld een nieuw derde lid aan artikel 15c toe te voegen dat voor de Minister van Justitie de mogelijkheid opent nadere regels te stellen met betrekking tot het aannemelijk maken door de vreemdeling dat het ontbreken van de documenten niet aan hem is toe te rekenen.

Tevens is in artikel 17b, tweede lid, het verwijdercentrum uitdrukkelijk vermeld, omdat ook daar veiligheidsfouilleringen moeten kunnen worden verricht en het verwijdercentrum niet begrepen kan worden onder een plaats als bedoeld in artikel 17a.

2. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. J. Boukema*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, 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,
W. Sorgdrager

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 21 april 1998,
no. W03.98.0116, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

Voorstel van wet

- Artikel I, onder A, aanhef, formuleren overeenkomstig aanwijzing 238, vierde lid, voorbeeld A, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
- Overeenkomstig aanwijzing 193 Ar het voorstel van wet van een slotformulier voorzien.

Memorie van toelichting

- Het «Verdrag van Dublin» en het «Verdrag van Genève» aanhalen overeenkomstig aanwijzing 88 Ar.
- Gelet op aanwijzing 219, eerste lid, Ar in de toelichting op onderdeel A een vindplaats aangeven van de daar bedoelde uitspraak van de Rechts-eenhedskamer van 29 december 1994.
- Gelet op aanwijzing 60 Ar in de toelichting op onderdeel A de afkorting AC verklaren.
- Gelet op aanwijzing 90, eerste lid, Ar in de toelichting op onderdeel A «(Staatscourant 175 van 12 september 1997)» vervangen door: (Stcrt.1997, 175).

Vergaderjaar 1998-1999

26 088

Wijziging van de Vreemdelingenwet (ongedocumenteerden)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 28 september 1998

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen genoegzaam zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij zijn overtuigd van de noodzaak om maatregelen te treffen als bijdrage aan de aanpak van de problematiek van de ongedocumenteerden. Van het opnemen van een «sanctie» in de wet op het moedwillig ontdoen van reis- en identiteitspapieren kan een belangrijke preventieve werking uitgaan.

Het ontbreken van reis- en identiteitsdocumenten is ook een belangrijke belemmering bij de uitvoering van het Dublinverdrag. De oprichting van «Eurodac» (vergelijking van vingerafdrukken) kan in de toekomst echter ook een belangrijke bijdrage leveren. Op welke termijn zal naar verwachting «Eurodac» operationeel zijn?

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Middel (D66), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GL), Rouvoet (RPF), Van Oven (PvdA), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Duijkers (PvdA), De Milliano (CDA), Niederer (VVD), Nicolaï (VVD), Halsema (GL), Weekers (VVD), Albayrak (PvdA), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA), Brood (VVD).
Plv. leden: Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Apostolou (PvdA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Karimi (GL), Schutte (GPV), Santi (PvdA), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Belinfante (PvdA), Buijs (CDA), Passtoors (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GL), De Vries (VVD), Zijlstra (PvdA), Van Walssem (D66), Van der Hoeven (CDA), Kamp (VVD).

De leden van de VVD-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet met betrekking tot ongedocumenteerde asielzoekers. Het feit dat asielzoekers geen documenten bij zich hebben leidt tot veel problemen. Zij achten het dan ook een goede zaak dat het onderhavige wetsvoorstel is ingediend. Daarbij tekenen zij wel aan dat hun voorkeur uitgaat naar een bepaling, waarin staat dat de vreemdeling moet aantonen dat het ontbreken van reisdocumenten niet aan hem is toe te rekenen. In dat kader vragen zij de regering of aangegeven kan worden hoeveel aanvragen naar verwachting bij «aantonen» kennelijk ongegrond kunnen worden verklaard en hoeveel bij «aannemelijk maken».

Voorts vragen zij of in plaats van de formulering «aannemelijk maken» een alternatieve formulering mogelijk is, die dichterbij de buurt komt van het begrip «aantonen».

In het Verenigd Koninkrijk en Duitsland is het mogelijk ongedocumenteerde asielzoekers, waarvan na uitgebreid onderzoek het verzoek als kennelijk ongegrond wordt afgewezen, beperkingen op te leggen ten

aanzien van het recht om in beroep te gaan. Is overwogen dit ook voor Nederland in te voeren. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet. Met de regering zijn deze leden van mening dat er maatregelen noodzakelijk zijn gelet op het feit dat de overgrote meerderheid van de asielzoekers niet beschikt over enig reisdocument of stelt niet te beschikken over enig reisdocument. Deze leden onderstrepen dat zowel voor het zorgvuldig kunnen beoordelen van de asielaanvraag als de mogelijkheid van een daadwerkelijke terugkeer bij een afwijzing van het asielverzoek het beschikken over een reisdocument noodzakelijk is.

De leden van de CDA-fractie hebben reeds lang gepleit voor het naar voren halen van de vaststelling van de identiteit naar het begin van de asielprocedure. In deze zin verwelkomen zij ook het onderhavige wetsvoorstel.

Alhoewel de leden van de CDA-fractie onderkennen dat het kan voorkomen dat bepaalde asielzoekers het vege lijf weten te redden zonder te beschikken over reisdocumenten rechtvaardigt het hoge aantal documentloze asielzoekers de veronderstelling dat velen hun reisdocumenten bewust vernietigen om daarmee de terugkeer te bemoeilijken danwel onmogelijk te maken. Deze leden verwijzen in dit verband ook naar de vernietigde paspoorten die werden aangetroffen in het vliegtuig van Turkmenistan Airlines alsmede naar de verklaringen terzake van Iraanse asielzoekers tijdens de hoorzitting van de kamer over Iran.

De leden van de CDA-fractie menen daarnaast dat voor een zorgvuldige verificatie van het vluchtverhaal en het asielverzoek ook moet vaststaan dat de asielzoeker degene is die hij/zij zegt te zijn en afkomstig is uit het land vanwaar hij/zij claimt afkomstig te zijn.

Wel onderstrepen deze leden de noodzaak dat de bonafide vluchteling niet de dupe moet worden van het feit dat velen bewust hun documenten vernietigen danwel vervalsen. Deze leden onderschrijven derhalve de noodzaak dat er een inhoudelijke toets van de aanvraag om toelating kan plaatsvinden op basis van artikel 15c indien aannemelijk is dat het ontbreken van de reisdocumenten niet aan hen is toe te rekenen.

Wel bevreemdt het de leden van de CDA-fractie dat niet in de eerste fase van de asielprocedure stappen worden gezet ter vaststelling van de identiteit en ter verkrijging van vervangende reisdocumenten. Deze leden pleiten ervoor hetgeen nu in de laatste fase van de procedure bij een afwijzing van het asielverzoek plaats vindt, naar het begin van de procedure te verplaatsen. Dit is ook in het belang van de bonafide vluchteling aangezien hij dan kan aantonen daadwerkelijk afkomstig te zijn uit het land, waarvan hij vervolging vreest.

De leden van de CDA-fractie wensen voorts nader informatie over de mogelijkheid om bij een ontbreken van documenten en het niet aannemelijk kunnen maken dat het ontbreken niet aan de asielzoeker is toe te rekenen, daadwerkelijk over te kunnen gaan tot uitzetting bij het niet inwilligen van de aanvraag om toelating als vluchteling. Deze leden onderstrepen dat het probleem niet is opgelost door het niet-inwilligen van het verzoek. De consequentie van het niet-inwilligen zal daadwerkelijk vertrek uit Nederland dienen te zijn. Hoe denkt de regering daar mee om te gaan?

De leden van de CDA-fractie willen eveneens vernemen hoe de ervaringen tot op heden zijn met de maatregelen ten opzichte van de luchtvaartmaatschappijen om hen te verplichten een copie/scan te maken van het reisdocument van de door hen vervoerde passagiers. Zijn inmiddels sinds de invoering van deze maatregel luchtvaartmaatschappijen daadwerkelijk

beboet voor het vervoeren van documentlozen dan wel het niet kopiëren/scannen van hun documenten. Is er sprake van een naleving zo willen deze leden vernemen.

De leden van de CDA-fractie willen voorts nadere informatie van de regering over ervaringen met soortgelijke wetgeving in andere landen. Hoe gaan de andere EU-landen om met documentloze asielzoekers zo vragen deze leden. Ook wensen de leden van de CDA-fractie nadere informatie over de wetgeving in Zwitserland terzake. Vooral eventuele juridische problemen kunnen per slot van rekening voorkomen worden indien men gebruik maakt van eerdere ervaringen in andere landen. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er, zo vragen deze leden tussen het onderhavige wetsvoorstel en de wetgeving terzake in Zwitserland. Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie wanneer het de bedoeling is van de regering dat dit wetsvoorstel in werking zal treden.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Het feit dat een zeer groot deel van de asielzoekers zonder geldige documenten Nederland binnenkomt is een punt van zorg. Deze leden zijn met de regering van mening dat strenger moet worden opgetreden tegen asielzoekers die moedwillig zonder documenten naar Nederland komen. Omdat hierop nu geen sanctie staat is het voor asielzoekers te aantrekkelijk om zonder geldige documenten Nederland binnen te komen. De leden van de D66-fractie verwachten dat van het wetsvoorstel een belangrijk signaal kan uitgaan. Wel hebben deze leden hun twijfel over de effectiviteit van het wetsvoorstel. Zal niet in veel gevallen aan de asielzoeker het voordeel van de twijfel moeten worden gegeven? Hoe kan worden beoordeeld of hetgeen de asielzoeker vertelt over de afwezigheid van documenten de waarheid is?

Welk praktisch effect verwacht de regering van het wetsvoorstel nu het kennelijk ongegrond verklaren van een asielverzoek op basis van het feit dat de asielzoeker geen documenten bij zich heeft niet kan verhinderen dat aan de asielzoeker bescherming moet worden geboden op grond van het non-refoulementbeginsel.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn teleurgesteld dat de regering kiest voor een pseudo-oplossing voor het probleem dat veel asielzoekers ongedocumenteerd in Nederland arriveren. Zij vragen of het non-refoulement beginsel op geen enkele wijze wordt aangetast met deze wetswijziging? Tevens zijn zij bezorgd dat met deze wetswijziging de strijd tegen de mensensmokkel via de individuele asielzoeker wordt gestreden, die een reisagent slechts nodig heeft om bescherming te vinden. Ook zijn deze leden bang dat asielzoekers met deze wetswijziging vaker en sneller in de illegaliteit terecht komen, met alle negatieve gevolgen van dien. Wordt dit effect beoogd door de regering?

De regering noemt bescheiden die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de asielaanvraag. Welke criteria legt hde regering hierbij aan? Noemt zij bescheiden die slechts dienen als indicaties voor verblijf in een ander land, ook noodzakelijk? Hoe verhoudt zich de term «noodzakelijk» tot internationaalrechtelijke bepalingen inzake de vaststelling van het vluchtelingschap, waarin het overleggen van bescheiden niet als noodzakelijk criterium wordt genoemd?

Wordt de bewijslast voor asielzoekers niet omgekeerd, nu zij aannemelijk moeten maken dat het gebrek aan bescheiden niet verwijtbaar is? Hoe verhoudt zich dit tot artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag en paragraaf 196 van het UNHCR Handboek, waarin wordt erkend dat asielzoekers zonder papieren kunnen arriveren, en waarbij wordt bepaald dat bij gebrek aan bewijsmateriaal de asielzoeker het voordeel van de twijfel moet worden gegund? Is het niet van belang dat eerst statusdeterminatie plaatsvindt voordat een asielverzoek kennelijk ongegrond kan worden verklaard? Wordt onder de «prima facie» toets wel een volledig inhou-

delijk onderzoek verstaan? Zo nee, wat zijn de verschillen tussen de inhoudelijke toetsing van een asielverzoek dat kennelijk ongegrond is en die van een ander asielverzoek? Gelden voor deze koninklijke beschikkingen dezelfde motiveringseisen met betrekking tot de inhoudelijke toetsing als andere beschikkingen?

Indien er verschil is in inhoudelijke toetsing, op welke wijze kan de regering garanderen dat het non-refoulement beginsel nooit wordt geschonden bij kennelijk ongegrondbeschikkingen?

Indien er geen verschil is in inhoudelijke toetsing, wat is dan de ratio en het praktisch effect van de wetswijziging?

Zijn de kennelijk ongegrondbepalingen niet bedoeld voor asielverzoeken die inhoudelijk kennelijk ongegrond zijn of waarbij sprake is van bedrog? Zo nee, hoort deze grond wel thuis bij de bepalingen van artikel 15c lid 1? Zo ja, is het feit dat een asielzoeker niet aannemelijk kan maken dat het ontbreken van deze documenten niet aan hem is toe te rekenen, een vorm van bedrog?

Acht de regering het werkelijk toe te rekenen aan de asielzoeker dat hij de documenten in bewaring heeft gegeven aan de reisagent, ook als dit de enige manier is om zijn of haar land te ontvluchten? Zo ja, hoe verhoudt zich deze beoordeling met de uitspraken van Rechtbank Haarlem (AWB 97/9260, 97/9261, 97/9262 van 30 december 1997), waarin juist is bepaald dat in zo'n situatie niet kan worden gesteld dat de vreemdeling zich van zijn documenten heeft ontdaan? Aan welke criteria denkt de regering bij de beoordeling of het niet bij zich hebben van documenten is toe te rekenen aan de vreemdeling? Zullen de nadere regels, die hierop betrekking hebben, aan de Kamer worden voorgelegd?

Is het juist dat het de bedoeling is om, zoals in het regeerakkoord is bepaald, de ongedocumenteerde asielzoekers de opvang te onthouden?

Zo ja, met welke reden? Zo nee, welke criteria worden aangelegd bij de bepaling of deze asielzoekers in aanmerking komen voor opvang?

Welke criteria worden gehanteerd bij de toepassing van artikel 17b, eerste lid? Dient er een redelijk vermoeden van aanwezigheid van documenten te zijn om met dit doel te fouilleren? Houdt het proportionaliteitsbeginsel ook in dat er niet gefouilleerd mag worden als er al voldoende documenten voor de beoordeling van de aanvraag om toelating als vluchteling beschikbaar zijn? Kan deze fouillering op elk moment in de asielprocedure plaatsvinden, of geldt deze bevoegdheid eenmalig of periodiek?

Waarom wordt in de vreemdelingenwet een aparte grondslag gecreëerd voor veiligheidsfouillering, terwijl artikel 7, vierde lid van de Politiewet hierin al voorziet? Wat is het verschil in rechtswaARBorgen en normen bij de grondslag in de Politiewet en die in de Vreemdelingenwet? Wat is het motief voor het verschil? Waarom ontbreekt het criterium van een concrete, individuele verdenking bij de bevoegdheid die de Vreemdelingenwet nu gaat bieden? Bent u niet bevreesd voor aantasting van de privacy van asielzoekers, nu zij standaard kunnen worden gefouilleerd op de plaats waar zij wonen? Op welke wijze wordt het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen bij de veiligheidsfouillering indien dit standaard gebeurt? Mogen bescheiden in beslag genomen worden indien deze worden aangetroffen bij een standaard-veiligheidsfouillering?

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij vinden het zorgwekkend dat door dit soort losse ingrepen geprobeerd wordt de instroom van asielzoekers in te dammen. De leden van de SP-fractie zouden de voorkeur geven aan afstemming in Europees verband van het beleid op dit punt.

De leden van de SP-fractie zien in de in het wetsvoorstel vastgelegde omkering van de bewijslast een probatio diabolica. De praktijk wijst immers uit – zie ook de memorie van toelichting – dat het grootste deel

van de asielzoekers niet beschikt over relevante documenten. Zij vragen de mening van de regering over de stelling van de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht dat het overleggen van documenten geen noodzakelijk criterium is voor het verkrijgen van een status (brief aan de vaste commissie voor Justitie van 9 september 1998). Is het wetsvoorstel dan nog wel te handhaven als de Permanente Commissie gelijk heeft? Erkent de regering in dit verband dat het in de kern gaat om de geloofwaardigheid van het relaas van de vluchteling, paragraaf 196 van het UNHCR Handboek, en dat documenten en bescheiden een ondergeschikte rol spelen?

De leden van de SP-fractie is het bekend dat asielzoekers die wel documenten kunnen overleggen argwanend worden benaderd en soms – mede – om die reden niet in aanmerking komen voor een status. Onderschrijft de regering dit? Indien dat het geval zou zijn is daarmee dan niet tevens de onhoudbaarheid van het wetsvoorstel aangetoond?

De leden van de SP-fractie hebben vastgesteld dat de regering ervan uitgaat dat er geen sprake is van «niet toerekenen» indien de reisagent afgifte van documenten heeft geëist. Zij vinden dit een opvatting die indruist tegen de ervaring dat de asielzoeker hier geen enkele keuze heeft. De asielzoeker wil naar een ander land. De enige die daarvoor – veelal – kan zorgen is de reisagent. Hij stelt de regels. Ben je het daar niet mee eens dan gaat de reis niet door. Onderschrijft de regering dat er geen sprake is van keuzevrijheid voor de asielzoeker, en zo ja, handhaaft de regering dan nog haar opvatting op dit punt?

De leden van de SP-fractie sluiten zich voor het overige aan bij de vragen zoals ze door de andere fracties zijn gesteld.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden zijn het met de bewindslieden eens dat het vraagstuk van ongedocumenteerde asielzoekers een oplossing behoeft. Gezien de aantallen ongedocumenteerden of asielzoekers met valse of onvolledige papieren lijkt het er te zeer op, dat men het kwijtraken of vervalsen van papieren beschouwt als een verhoging van de kansen om tot Nederland toegelaten te worden. Op het kwijt (zien te) raken van papieren staat derhalve een bonus.

De vraag waar het vervolgens om draait is op welke wijze tot een oplossing kan worden gekomen. Inzicht in de oorzaken van het verschijnsel is dan in de eerste plaats van belang. Deze leden stellen daarom de vraag waar het zeer hoge percentage aan ongedocumenteerden aan te wijten is. In hoeveel gevallen zullen asielzoekers redelijkerwijs geen documenten hebben kunnen meenemen? Verder willen deze leden graag vernemen of andere Europese landen (inmiddels) vergelijkbare regelgeving kennen en wat de ervaring van deze landen met de toepassing van die regelgeving is.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen vast dat het in het kader van de Vreemdelingenwet zoals die thans luidt, in theorie althans, al niet eenvoudig is om toegang tot Nederland te verkrijgen. Zij kunnen aan de grens al worden geweigerd en zij kunnen worden gelast het land onverwijld te verlaten (artikel 6 e.v.). Daarnaast is de vervoerder verplicht gesteld al die maatregelen te nemen die nodig zijn om te verzekeren dat de vreemdeling inderdaad over papieren beschikt. Hoe staat het met de toepassing en uitvoering van artikel 6, dat een en ander regelt? Hoe verhoudt zich de thans voorgestelde bepaling tot de mogelijkheid om ongedocumenteerde vreemdelingen nu al de toegang te weigeren? Is de

toepassing van het desbetreffende artikel 7 ten aanzien van vluchtelingen alleen mogelijk in het kader van artikel 15b?

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen vast dat in het kader van dit wetsvoorstel, naast het al bestaande artikel 15b, dat de niet-ontvankelijkheid regelt, wordt aangesloten bij de kennelijk ongegrondbepaling uit artikel 15c. Zij vragen in dit verband om meer informatie over de ervaring met die kennelijk-ongegrondbepaling. In hoeveel gevallen is het besluit geen toelating wegens kennelijke ongegrondheid van het verzoek ook eindstation? In hoeveel gevallen stuitte toepassing van het besluit ex artikel 15c op het «refoulement» beginsel uit artikel 33 van het vluchtelingenverdrag? Voldoet deze bepaling met andere woorden aan de verwachtingen? Zij vragen voorts of het noodzakelijk is het ongedocumenteerd zijn met zo veel woorden op te nemen als grond voor de kennelijke ongegrondheid ervan. Is het feit dat de vluchteling geen papieren bij zich draagt, niet op te vatten als een van de omstandigheden die bedoeld zijn in artikel 15c, eerste lid onder a?

De moeilijkheid met de toepassing van de voorgestelde bepaling is de vraag onder welke omstandigheden een asielzoeker aannemelijk zou kunnen maken dat zijn documenten buiten zijn schuld niet aanwezig zijn. Aan welke omstandigheden kan hier worden gedacht? De minister is bevoegd om nadere regels hieromtrent te stellen. Kan iets worden gezegd over de inhoud van die regels? Wordt het geval van het afgeven van de papieren aan de reisagent ook in die nadere bepalingen opgenomen? Kan het zo zijn dat de asielzoeker aannemelijk zou kunnen maken dat het ontvluchten van een land van herkomst alleen op die manier mogelijk was en dat om die reden het verlies van de papieren niet aan hem is te wijten? Indien inderdaad nadere regels worden gesteld, hebben die dan ook betrekking op artikel 15b, eerste lid, onder f?

De keerzijde van het aannemelijk maken dat het niet bij zich hebben van reisdocumenten niet aan de asielzoeker is te wijten, is de vraag onder welke omstandigheden een en ander juist wel aan de asielzoeker te wijten is. Speelt bij de bepaling daarvan bijvoorbeeld een rol welk land van herkomst in het spel is?

In hoeverre zou hier overigens al dan niet kunnen worden gesproken van een omkering van de bewijslast, en hoe verhoudt zich een en ander met het vluchtelingenverdrag, in het bijzonder artikel 31 daarvan? Kennen ook andere Westeuropese landen een dergelijke bepaling?

In het voorgestelde artikel 15c, eerste lid onder f, wordt gesproken over «noodzakelijk». Kan die term nader worden toegelicht? Wijst een en ander er op dat het om officiële identiteitspapieren moet gaan?

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat asielzoekers die papieren weigeren te tonen, worden gefouilleerd. Eerder is al gesteld, dat 70% geen papieren heeft. In hoeverre voorziet deze bepaling dan in een behoefte?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet. De leden zijn ingenomen met het doel om de aanvrager van asiel aan te zetten tot optimale medewerking met de behandelende autoriteiten. Ook kunnen zij zich vinden in de minder stringente formulering, ingevoerd op advies van de RvS, van de verplichting om noodzakelijke documenten te tonen bij het aanvragen van asiel. Evenwel resteren na kennisname van het onderhavige voorstel nog enige vragen.

Allereerst wordt in de memorie van toelichting niet duidelijk gemaakt welke documenten «noodzakelijk» zijn voor de beoordeling van een

aanvraag voor toelating. Kan de regering aangeven om welke documenten het gaat?

Ten tweede vragen de leden in hoeverre het noodzakelijk stellen van bepaalde documenten zich verhoudt tot artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag, waarin de mogelijkheid gegeven wordt dat vluchtelingen zonder papieren binnengelaten worden en hen op grond van de geloofwaardigheid van hun verhaal verblijf toegezegd wordt, mits zij zich onverwijld melden bij de autoriteiten. Over noodzakelijke documenten spreekt het Vluchtelingenverdrag niet. Wat is de mening van de regering in deze kwestie?

Een andere belangrijke vraag is: welke criteria zullen worden gehanteerd om te bepalen of het ontbreken van de benodigde papieren niet zijn oorzaak vindt in de schuld of nalatigheid van de asielzoeker? Wat verstaat de regering onder «aannemelijk maken» in concept-artikel 15c, lid 1f? Kan de regering duidelijk zeggen wat zij verstaat onder «nader te stellen regels met betrekking tot het aannemelijk maken» in artikel 15c, lid 3? Wat betreft het afstaan van papieren aan een reisagent, vragen de leden of de regering kan onderbouwen of in alle gevallen het ontbreken van papieren wegens bedoelde afgifte de asielzoeker toe te rekenen valt en de doorslaggevende reden kan zijn voor een kennelijk ongegrond-verklaring. Zij missen die onderbouwing in de memorie van toelichting.

In geval van kennelijk ongegrond-verklaring op grond van het ontbreken van documenten, vragen de leden hoe de verplichting die artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag schept, nagekomen wordt. Immers, juist in het geval de asielzoeker niet in het bezit is van de gevraagde documenten, en men een beslissing moet nemen enkel op grond van de geloofwaardigheid van zijn verhaal, is het van extra groot belang om toe te zien op de naleving van het non-refoulement-beginsel. Is de kans groot dat het leven en de vrijheid van de asielzoeker in gevaar komen bij terugkeer naar het land van herkomst, dan zal het land dat de asielaanvraag behandelt heeft, moeten zorgen voor adequate bescherming. Er ligt hier tevens een duidelijk verband met de kwaliteit en actualiteit van ambtsberichten. Doet de regering hierop wanneer in de memorie van toelichting geschreven staat dat «een inhoudelijke toets moet plaats vinden om na te gaan of uitzetting naar het land van herkomst mogelijk is»? Hoe denkt de regering met dit probleem om te gaan?

Tevens geeft de verhouding tussen het nieuwe artikel 15c, lid 1f, en het bestaande artikel 15b, lid 1f, wat onduidelijkheid. Waar ligt het verschil tussen niet ontvankelijk-verklaring op grond van het ontbreken van de noodzakelijke documenten voor grensoverschrijding enerzijds en kennelijk ongegrond-verklaring op grond van het ontbreken van vereiste documenten voor de beoordeling van de aanvraag om toelating anderzijds? De suggestie van een zekere overlap is zeker aanwezig. De leden vragen de regering op deze vraag te reageren.

Artikel 17b, tweede lid, roept de vraag op hoe de regering zich voorstelt uitwerking te geven aan het proportionaliteitsbeginsel wanneer elke asielzoeker standaardmatig gefouilleerd zal worden. Hoe ziet de instructie eruit die de ambtenaren meekrijgen?

De leden vragen tevens hoe zich de wijziging van de Vreemdelingenwet verhoudt tot de gewenste harmonisatie van het asielbeleid van de lidstaten van de Europese Unie. De gedachte leeft algemeen dat Nederland voor asielzoekers aantrekkelijker is dan andere Europese landen. Moeten zij de voorgestelde wijziging dan zien als een vooruitgrijpen op het lopende onderzoek van staatssecretaris Cohen in dezen, óf houdt de voorgestelde verscherping alleen verband met het vergemakkelijken van de verwerking van asielaanvragen? De leden vragen hierover duidelijkheid.

Artikelsgewijs

A

De leden van de PvdA-fractie vragen of de mogelijkheid bestaat deze kennelijke ongegrondverklaring toe te passen zonder dat dit leidt tot mogelijke vertraging van de procedure. Bij de beoordeling van de vraag of de asielzoeker aannemelijk heeft kunnen maken dat aan hem niet verwijtbaar is dat hij zich heeft ontdaan van reis- en identiteitspapieren, dient tevens onderzocht te worden of geen sprake kan zijn van refoulement. De bonafide vluchteling mag immers niet de dupe worden van het enkele feit dat hij volledig ongedocumenteerd een aanvraag om toelating als vluchteling heeft ingediend. Terecht wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat de internationale verdragen hiertoe verplichten. Heeft de regering met het oog op de verenigbaarheid met de relevante internationale verdragen ook de UNHCR om commentaar gevraagd, danwel een advies van de UNHCR ontvangen ter zake van het wetsvoorstel?

Er zal vast moeten komen te staan dat geen sprake is van refoulement. In feite is dit de beoordeling van de kennelijk ongegrondheid van het asielverzoek op grond van artikel 15c onder a. Als de leden van de PvdA-fractie dit goed begrijpen, dient de afwijzing van het verzoek op grond van het verwijtbaar ontbreken van documenten altijd gepaard te gaan met een afwijzing op grond van artikel 15c onder a. Zou dit niet het geval zijn dan bestaat de mogelijkheid, indien de afwijzingsgrond ter zake van het verwijtbaar ontbreken van documenten door de rechter wordt verworpen, alsnog een onderzoek naar het asielverzoek moet worden gedaan. Inzoverre zal dit wetsvoorstel niet kunnen bijdragen tot versnelling van de procedure.

Hoe zal de procedure bij de eerste beoordeling in het Aanmeldcentrum concreet gaan verlopen?

Bij de bespreking van het advies van de commissie Van Dijk inzake criteria voor niet meewerken van afgewezen asielzoekers is al aan de orde geweest dat het van belang is dat in de eerste fase van de asielprocedure het identiteits- en nationaliteitsonderzoek dient te worden geïntensiveerd, zodat bij eventuele afwijzing van het asielverzoek de terugkeer effectiever kan worden voorbereid. Wordt dit onderzoek betrokken bij de vraag of de asielzoeker aannemelijk heeft kunnen maken dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen?

Hoever reikt de verplichting van de asielzoeker om de niet-verwijtbaarheid aannemelijk te maken? Rust op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur ook een verantwoordelijkheid bij de overheid om zelf actief de achtergronden van het verdwijnen van de documenten te onderzoeken? In de brief van de staatssecretaris van justitie aan de Tweede Kamer van 20 november 1997 (19 637 Nr. 291) verwijst de toenmalige staatssecretaris naar de procedure in Duitsland waar, als aangetoond kan worden dat de vreemdeling verwijtbaar ongedocumenteerd is, deze sneller het land dient te verlaten. In de praktijk is het bewijs daarvoor echter moeilijk te leveren. Welke lering valt er te trekken uit de Duitse jurisprudentie ter zake? Kan de regering een overzicht geven van de relevante jurisprudentie op dit terrein?

De leden van de PvdA-fractie wijzen de regering erop dat in het regeerakkoord is afgesproken dat ten aanzien van het wetsvoorstel het criterium «genoegzaam aannemelijk maken» is opgenomen als criterium voor de beoordeling van de handelwijze van de asielzoeker. Voorts is overeengekomen dat in de Memorie van Toelichting meerdere voorbeelden zouden worden genoemd van gevallen die in de ogen van de regering dienen te leiden tot een kennelijk ongegrondverklaring van het asielverzoek. De

leden van de PvdA-fractie vinden deze afspraken niet terug in het wetsvoorstel.

Voorts hebben de leden van de PvdA-fractie vragen over het wel genoemde geval waarin sprake kan zijn van het feit dat het ontbreken van documenten kan worden toegerekend. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de situatie waarin de asielzoeker zijn documenten aan de reisagent heeft afgestaan de vreemdeling is toe te rekenen. Naar het de leden van de fractie van de PvdA voorkomt, hoeft dit niet zonder meer het geval te zijn en kan het voorkomen dat de asielzoeker door omstandigheden genoodzaakt is geweest zijn papieren af te staan en hem dit niet verweten kan worden. Deze mogelijkheid zal bij het onderzoek betrokken dienen te worden. In hoeverre kunnen gegevens die uit het gehoor blijken worden gebruikt bij de opsporing van en onderzoek naar mensensmokkel? Bestaat niet het gevaar dat de asielzoeker uit vrees voor revanche door de «reisagenten» geen verklaringen durft af te leggen over de reis en het eventuele laten verdwijnen of afgeven van de reispapieren? Kan de regering meerdere voorbeelden geven waarbij naar de mening van de regering sprake is van het niet aannemelijk kunnen maken dat het ontbreken van documenten niet kan worden toegerekend? Aan artikel 15c wordt een derde lid toegevoegd, waarin staat dat de minister van Justitie nadere regels kan stellen met betrekking tot het aannemelijk maken. Kunnen reeds nu de hoofdlijnen van deze nadere regels worden aangegeven, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een aanvraag om toelating als vluchteling als kennelijk ongegrond af te doen indien de aanvrager geen bescheiden kan overleggen om zijn vluchtrelaas te ondersteunen, tenzij de vreemdeling aannemelijk kan maken dat het ontbreken van deze documenten niet aan hem is toe te rekenen, aldus de leden van de D66-fractie.

In het voorgestelde artikel 15c, eerste lid, onder f, wordt gesproken over de overlegging van documenten of bescheiden die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de aanvraag om toelating. De leden van de fractie van D66 vragen de regering hoe de term «noodzakelijk» zich verhoudt tot internationaalrechtelijke bepalingen inzake de vaststelling van vluchtelingenschap, aangezien deze bepalingen het overleggen van bescheiden nergens als noodzakelijk criterium voor vluchtelingenschap aanmerken.

Artikel 31 van het vluchtelingenverdrag onderkent expliciet de situatie waarin asielzoekers zonder bescheiden kunnen arriveren. Paragraaf 196 van het UNHCR Handboek stelt dat asielzoekers die hun verklaring niet met bewijsmateriaal kunnen staven het voordeel van de twijfel moeten krijgen als hun relaas geloofwaardig is. Het verhoudt zich dit tot het voorgestelde artikel 15c?

Volgens de memorie van toelichting garandeert opnemingsonder 15c een inhoudelijke toets van de aanvraag om toelating voor zover deze noodzakelijk is op grond van diverse verdragen. Is het mogelijk een inhoudelijke toets te plegen binnen de 24 of 48-uursprocedure van het Aanmeldcentrum?

Het feit dat de asielzoeker niet beschikt over de benodigde papieren is hem niet toe te rekenen indien de documenten niet door zijn schuld of nalatigheid zijn zoekgeraakt. De situatie waarin de asielzoeker zijn documenten aan de reisagent heeft afgestaan is de vreemdeling toe te rekenen, aldus de memorie van toelichting. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of deze interpretatie van de termen «schuld» en

«nalatigheid» niet erg ruim is. Het is immers zeer wel denkbaar dat een asielzoeker weinig of geen andere mogelijkheden zag dan zich met behulp van een reisagent in veiligheid te stellen. In dit verband verwijzen de leden van de fractie van D66 naar de brief van de staatssecretaris van Justitie van 12 januari 1998 (19 637 nr. 309), waarin de staatssecretaris aangeeft bij het wetsvoorstel ongedocumenteerde asielzoekers bijzondere aandacht te schenken aan de situatie waarin een vreemdeling zijn reisdocumenten steeds in beheer heeft gelaten bij een reisagent, nu de rechtbank Haarlem in een uitspraak van 30 december 1997 heeft bepaald dat van een vreemdeling die zijn reisdocumenten steeds in beheer heeft gegeven bij een reisagent niet gezegd kan worden dat hij zich heeft ontdaan van documenten.

Kan de regering andere voorbeelden geven die in de ogen van de regering dienen te leiden tot een kennelijke ongegrondverklaring?

Het derde lid van artikel 15c voorziet in de mogelijkheid dat de minister van Justitie nadere regels stelt met betrekking tot het aannemelijk maken door de vreemdeling dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen. De leden van de fractie van D66 willen dat de Tweede Kamer vooraf over deze regels wordt geïnformeerd. Gaat de regering hiermee akkoord?

B

De leden van de PvdA-fractie zien in dat een standaardmatige veiligheidscontrole zowel in het belang is van een effectieve uitvoering van het beleid als van de veiligheid van bewoners van de centra. Wel zien zij als nadeel dat het door de asielzoeker als bedreigend of criminaliserend kan worden ervaren dat zij standaard worden onderworpen aan foullering. Het in acht nemen van het proportionaliteitsbeginsel is daarom van groot belang.

Het voorgestelde artikel 17b geeft ambtenaren belast met de grensbewaking en het toezicht op vreemdelingen de bevoegdheid om asielzoekers te foulleren, met het oog op het vergaren van informatie die noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvraag om toelating als vluchteling, aldus de leden van de D66-fractie. Op deze bevoegdheid is het proportionaliteitsbeginsel van toepassing. Betekent toepassing van het proportionaliteitsbeginsel dat deze foullering niet kan plaatsvinden als reeds documenten voor de beoordeling van de aanvraag om toelating als vluchteling beschikbaar zijn?

Artikel 17b, tweede lid, geeft de bevoegdheid tot een standaardmatige veiligheidscontrole. Welke betekenis heeft het proportionaliteitsbeginsel als elke asielzoeker standaard aan deze controle wordt onderworpen, zonder dat er sprake hoeft te zijn van een concrete verdenking zoals dat bijvoorbeeld in het strafrecht gebruikelijk is.

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier van de commissie,
Coenen

Vergaderjaar 1998-1999

26 088

Wijziging van de Vreemdelingenwet (ongedocumenteerden)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG Ontvangen 28 oktober 1998

Graag beantwoorden wij het verslag van de vaste commissie voor Justitie als volgt.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen of, met het oog op de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met internationale verdragen, door de regering advies is gevraagd van de UNHCR.

Deze vraag is bij de voorbereiding nadrukkelijk onder ogen gezien, maar er is van afgezien om het door deze leden bedoelde advies te vragen omdat het wetsvoorstel naar de mening van de regering geheel in overeenstemming kan worden geacht met bestaande internationaalrechtelijke verplichtingen. Door de nuancering die naderhand in de bewoording van artikel 15c, eerste lid, onder f, van het wetsvoorstel is aangebracht, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, kan hieromtrent naar het oordeel van de regering geen twijfel meer bestaan. De UNHCR heeft inmiddels wel uit eigen beweging gereageerd op dit wetsvoorstel.

Het commentaar gaat hierbij¹. Er wordt in het commentaar verwezen naar de paragrafen 196 en 197 van het UNHCR handboek. De UNHCR stelt dat het wetsvoorstel te veel de bewijslast bij de asielzoeker legt. Voor een uiteenzetting waarom naar de mening van de regering het wetsvoorstel geheel in overeenstemming is met deze regels verwijzen wij naar de beantwoording hieronder, van de vraag van de leden van de fracties van D66, GroenLinks, RPF, GPV en SGP, hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag en paragraaf 196 van het UNHCR Handboek.

In de visie van de UNHCR mag het ontbreken van documenten alleen niet leiden tot kennelijke ongegrondheid. Dat is ook de mening van de Nederlandse regering. Wij verwijzen daarbij naar de beantwoording van de vraag van de leden van GroenLinks en de SGP of onderhavig voorstel niet in strijd is met het non-refoulement beginsel. Daar wordt uitdrukkelijk gesteld dat het enkele feit dat men niet over documenten beschikt geen reden is om een verzoek als kennelijk ongegrond af te doen.

In zijn algemeenheid kan over het commentaar worden opgemerkt dat de UNHCR de bedoeling van het wetsvoorstel anders uitlegt dan de regering.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Wij gaan er van uit dat met de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag, waarin meer gedetailleerd de bedoeling van de regering met dit wetsvoorstel is neergelegd, veel van de kritiek van de UNHCR zal worden weggenomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er een formulering mogelijk is die dichter in de buurt komt van het begrip aantonen. Wij wijzen er op dat het begrip «aannemelijk maken» reeds bekend is binnen de asielprocedure. Het betekent dat sprake moet zijn van geloofwaardige en consistente verklaringen, die overeenstemmen met hetgeen overigens bekend is. Het sterkste vereiste wordt uitgedrukt met de termen «bewijzen» of «aantonen». Daarna volgt de term van dit wetsvoorstel «aannemelijk maken». Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat de bewijslast, geheel in overeenstemming met het UNHCR Handboek, bij de asielzoeker ligt.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven hoeveel aanvragen naar verwachting bij «aantonen» kennelijk ongegrond kunnen worden verklaard en hoeveel bij «aannemelijk» maken. Tevens vragen deze leden of in plaats van aannemelijk maken een andere formulering mogelijk is die dichter in de buurt komt van het begrip «aantonen». Het is voor ons niet mogelijk om op voorhand aan te geven hoe groot in het geval van «aantonen» en hoe groot in het geval van «aannemelijk» maken het aantal aanvragen zal zijn dat als kennelijk ongegrond wordt afgedaan. De overweging van de regering om het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State te wijzigen is geweest dat in ieder geval moet worden voorkomen dat de rechter de onderhavige bepaling wegens strijd met het internationaal recht buiten toepassing zal laten.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer het de bedoeling van de regering is dit wetsvoorstel in werking te laten treden. Onder verwijzing naar het regeerakkoord (kamerstukken II 1997-1998, 26 024, nr 10) merken wij op ernaar te streven dit wetsvoorstel op zo kort mogelijke termijn in werking te laten treden, doch uiterlijk 1 februari 1999. Zoals ook gesteld in de memorie van toelichting zal, indien een aanvraag als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk wordt afgedaan in het Aanmeldcentrum, volgens huidig beleid, de opvang worden onthouden. 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 dan daarmee enigszins zal worden ontlast. Uiteraard is de door ons beoogde spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel mede afhankelijk van de medewerking van de beide Kamers der Staten-Generaal. Graag roepen wij hierbij dan ook de medewerking van beide kamers in om bovenaangegeven streefdatum ook daadwerkelijk te halen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering wellicht heeft overwogen, zoals dat in het Verenigd Koninkrijk en Duitsland geschiedt, ongedocumenteerde asielzoekers, van wie het verzoek als kennelijk ongegrond is afgewezen, beperkingen op te leggen ten aanzien van het recht om in beroep te gaan. Ons antwoord luidt dat wij dit niet hebben overwogen. Zoals hieronder nog zal worden uiteen gezet, beziet de regering het feit dat een asielzoeker ongedocumenteerd is, in het licht van de verklaringen die de asielzoeker hieromtrent geeft. Een asielverzoek zal op grond van artikel 15c, eerste lid, onder f, als kennelijk ongegrond kunnen worden afgedaan indien de vreemdeling ter staving van zijn aanvraag geen documenten kan overleggen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van die aanvraag. Het enkele feit dat de asielzoeker ongedocumenteerd is leidt niet tot

kennelijke ongegrondheid. Naar de mening van de regering mag het enkele feit dat men ongedocumenteerd is dan ook niet leiden tot de onmogelijkheid om in beroep te gaan. Overigens zien wij ook geen reden waarom juist met betrekking tot deze nieuwe mogelijkheid om een aanvraag als kennelijk ongegrond af te doen beperkingen zouden moeten worden opgelegd om in beroep te gaan. De reeds bestaande gronden verschillen niet dusdanig van karakter dat dit in de systematiek van de huidige Vreemdelingenwet te rechtvaardigen zou zijn. Tenslotte merken wij op dat indien de vreemdeling een vrijheidsbeperkende of vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd en de aanvraag wegens niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid is afgedaan, er op grond van artikel 29, onderdeel a, van de Vreemdelingenwet, geen bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld. In dat geval is er rechtstreeks toegang tot de rechter. De regering is van mening dat directe toegang tot de rechter in het geval van vrijheidsbeperking of -ontneming moet blijven bestaan ook als de aanvraag als kennelijk ongegrond is afgedaan vanwege het feit dat de asielzoeker ongedocumenteerd was.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke termijn het systeem van «Eurodac» naar verwachting operationeel zal zijn. Op dit moment concentreren de onderhandelingen over «Eurodac» in de Europese Unie zich op drie resterende knelpunten, te weten: de uitbreiding van de werkingssfeer van de Overeenkomst tot illegale immigranten, de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aangaande prejudiciële vragen en de vraag naar het beheer (en de financiering) van «Eurodac». Het streven van het Oostenrijkse Voorzitterschap is om de besprekingen over de drie genoemde punten voor het einde van dit kalenderjaar af te ronden. Mocht dat inderdaad lukken, dan moeten de Overeenkomst en het Protocol uiteraard nog door alle lidstaten worden geratificeerd. Verder moet het eigenlijke Eurodac-systeem dan nog feitelijk worden ontwikkeld en gebouwd. Hoeveel tijd de ratificatieprocedures en de bouw van het Eurodac-systeem uiteindelijk in beslag zullen nemen, is niet in te schatten. Om die reden is het dus vooralsnog niet mogelijk concreet aan te geven wanneer «Eurodac» operationeel zal zijn, zoals deze leden vragen. Ten overvloede merken wij op dat van de kant van de Nederlandse regering een snelle inwerkingtreding van dit Verdrag van groot belang wordt geacht.

De leden van de CDA-fractie vragen nadere informatie over ervaring met wetgeving inzake documentlozen in andere landen en meer in het bijzonder welke overeenkomsten en verschillen er zijn met Zwitserse wetgeving ter zake.

Tot mei 1995 werden in Zwitserland door de autoriteiten aan ongedocumenteerde asielzoekers sociale voorzieningen onttrokken (met uitzondering van zwangere vrouwen). Sinds mei 1995 krijgen echter ook ongedocumenteerde asielzoekers weer toegang tot de sociale voorzieningen, hetgeen een stijging van het aantal ongedocumenteerden tot gevolg heeft gehad. Momenteel zijn de Zwitserse autoriteiten bezig de asielwetgeving te herzien, waarbij bijzondere aandacht wordt gegeven aan de ongedocumenteerden. Op 13 mei 1998 heeft de Bundesrat erop aangedrongen om een aantal nieuwe wetsartikelen versneld in te voeren. Het is echter nog niet duidelijk wanneer deze veranderingen doorgevoerd zullen worden. Met de toename van het aantal asielverzoeken in Zwitserland is ook een toename van het aantal gevallen waarin misbruik werd gemaakt van de asielwet, geregistreerd. Dit heeft ertoe geleid dat het Parlement twee categorieën heeft toegevoegd waarvan het asielverzoek niet behandeld hoeft te worden.

Allereerst betreft het de verzoeken van asielzoekers die hun identiteitspapieren niet willen afgeven of die een verkeerde identiteit opgeven.

Asielzoekers worden verplicht om mee te werken aan de vaststelling van hun identiteit indien zij niet in het bezit zijn van geldige identiteitsdocumenten. Of de identiteit van een vreemdeling juist is, wordt gecontroleerd door onder meer vingerafdrukkenonderzoek en taalanalyse. Daarnaast betreft het de verzoeken van illegale vreemdelingen die na een verblijf in Zwitserland asiel aanvragen om uitzetting te voorkomen. Als voorbeeld worden genoemd illegalen die al enige tijd in Zwitserland verblijven en die na een drugsrazzia worden opgepakt, waarna zij alsnog een asielverzoek indienen. Het asielverzoek wordt echter wel in behandeling genomen indien a) de asielzoeker aannemelijk kan maken dat hij heeft te vrezen voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag; b) de asielzoeker zelf aangeeft eerder onder een andere identiteit om asiel te hebben verzocht in Zwitserland en dit bewezen kan worden; of c) dat hij eerder in Zwitserland verblijf heeft gehad maar geen asielaanvraag heeft ingediend.

Het laatste versneld in te voeren wetsartikel voorziet in de mogelijkheid om alle vreemdelingen in het kader van het vertrek uit Zwitserland in vreemdelingenbewaring te stellen, in afwachting van het vertrek.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of andere Europese landen (inmiddels) vergelijkbare regelgeving hebben en wat de ervaringen zijn met de toepassing van die regelgeving? Kennen andere Westeuropese landen ook een dergelijke bepaling dat de bewijslast bij de asielzoeker ligt, zo vragen zij concreet.

In reactie op deze vraag wijzen wij er op dat in België geen bijzondere procedures bestaan voor asielzoekers zonder documenten. Indien een vreemdeling in België asiel aanvraagt met verdachte documenten zal wel door de Dienst Vreemdelingenzaken aan Bureau Falsificaten van de Rijkswacht worden gevraagd om een onderzoek in te stellen naar het betreffende document. Als het document (ver)vals(t) blijkt, zal de aanvraag van de vreemdeling niet ontvankelijk worden verklaard. Daarnaast wordt bij ongedocumenteerde vreemdelingen van wie de door hen zelf opgegeven nationaliteit in twijfel wordt getrokken, een nationaliteitscontrole uitgevoerd (door middel van een specifieke vragenlijst). Als blijkt dat de vreemdeling een andere nationaliteit heeft dan die welke hij heeft opgegeven, zal zijn aanvraag om asiel ook niet ontvankelijk worden verklaard.

Vreemdelingen die zonder documenten in Denemarken arriveren kunnen door de politie in bewaring worden gesteld. Tijdens deze bewaring wordt de vreemdeling door de politie geïnterviewd en wordt bekeken of hij bereid is opheldering te verschaffen over zijn identiteit (bij voorbeeld door een brief te schrijven aan familieleden in het land van herkomst). Deze bewaring kan in eerste instantie drie dagen duren. Daarna moet bij de rechtbank om een verlenging worden gevraagd, met een maximum van drie maanden. Vorig jaar zijn 900 van dergelijke zaken bij de rechtbank geweest (van de 6000 à 7000 asielzoekers). Wel is er onderscheid. Zo zal van Somaliërs niet worden verwacht dat ze papieren bij zich hebben en zullen zij niet snel in bewaring worden gesteld. Na afloop van de detentie krijgen de vreemdelingen onderdak van het Rode Kruis.

In Duitsland wordt iedere asielzoeker, met of zonder documenten, in de asielprocedure opgenomen. Hooguit kan het ontbreken van identiteits- of reisdocumenten in de beslissing worden gebruikt als aanduiding dat het asielrelaas niet geloofwaardig is.

Overigens houdt men in Duitsland niet bij welke asielzoekers wel of niet in het bezit zijn van reisdocumenten. Een niet-representatief onderzoek in januari 1994 wees overigens uit dat slechts 5% van de asielzoekers in het bezit was van geldige inreisdocumenten.

In Frankrijk heeft de meerderheid van de asielzoekers geen documenten. Na aankomst in Frankrijk moeten de asielzoekers zich melden bij de Préfecture. De asielzoeker heeft een maand de tijd om een asielverzoek in

te dienen door het invullen van een schriftelijke aanvraag. Op basis van deze verklaringen wordt een beslissing genomen omtrent de asiel-aanvraag. Ondertussen wordt de asielzoeker in het bezit gesteld van een tijdelijke vergunning tot verblijf. Over het algemeen geldt geen bijzondere procedure voor asielzoekers zonder documenten. Indien reeds aan de grenzen blijkt dat de vreemdeling niet over geldige reisdocumenten beschikt kan hem de toegang tot Frankrijk worden geweigerd. Er bestaat geen speciale asielprocedure voor ongedocumenteerden. Wel zal, indien duidelijk wordt dat de documenten (ver)vals(t) zijn, de aanvraag om asiel worden afgewezen. In een enkel geval, bij voorbeeld indien een vreemdeling meer asielaanvragen heeft lopen onder verschillende namen, kan de hulp van het Openbaar Ministerie worden ingeroepen om documenten te verifiëren.

Asielzoekers die Groot-Brittannië binnenkomen zonder documenten, met valse documenten of die over hun identiteit hebben gelogen krijgen bij aankomst een interview waarin naar de redenen voor het ontbreken van geldige reisdocumenten wordt gevraagd. Indien deze redenen niet redelijk worden bevonden (bij voorbeeld als de asielzoeker verklaard dat hij zijn paspoort heeft verkocht) wordt zijn asielaanvraag afgewezen. Hij gaat dan een zogenaamde «certification procedure» in, dat is een versnelde beroepsprocedure. Dit versneld betekent dat de procedure geen 2 of 3 jaar duurt, maar 1 tot 1,5 jaar. Uitzondering hierop vormen asielzoekers die gemarteld zijn. Ook al hebben zij geen redelijke verklaring voor het niet in het bezit zijn van geldige documenten, dan gaan zij toch de normale procedure in. In Groot-Brittannië vindt weinig of geen onderzoek plaats naar de identiteit omdat hiervoor geen middelen beschikbaar zijn. Italië kent geen bijzonder beleid voor ongedocumenteerde asielzoekers. Ook in de aanpassingen van de Vreemdelingenwet en van de Asielzoekerswet, waar momenteel aan wordt gewerkt, wordt deze categorie niet in het bijzonder genoemd.

In Zweden bestaat ook geen bijzondere regelgeving voor ongedocumenteerden. Wel worden leugens over de eigen identiteit gebruikt om de asielaanvraag af te wijzen omdat ze afbreuk doen aan de geloofwaardigheid van het relaas. De Zweden zijn echter wel bezig met de vraag of het beleid voor ongedocumenteerden moet worden aangepast.

Een nieuw onderdeel van de nieuwe vreemdelingenwet van de Verenigde Staten in 1996 is de procedure voor versnelde terugkeer («expedited removal») van vreemdelingen. Vreemdelingen die na 1 april 1997 bij de Verenigde Staten binnenkomen zonder of met (ver)vals(t)e documenten, kunnen versneld worden uitgezet. Indien een vreemdeling echter aangeeft asiel te willen in de Verenigde Staten, wordt hij gehoord (aan de grens of in het detentiecentrum waarin de vreemdeling geplaatst kan zijn). Het maakt dan in feite niet zo veel uit of er wel of geen documenten zijn. De vreemdeling moet kunnen aantonen dat hij een gegronde reden heeft om voor vervolging te vreezen («credible fear standard»). Indien de asylum officer inderdaad van mening is dat er sprake is van een gegronde angst gaat de vreemdeling door naar de normale asielprocedure. Indien de asylum officer dit niet vindt, wordt de vreemdeling versneld teruggestuurd (binnen enkele dagen).

De leden van de SGP-fractie vragen hoe deze wetswijziging zich verhoudt tot de gewenste harmonisatie van het asielbeleid in Europees verband. Nederland is niet het enige Europese land dat geconfronteerd wordt met niet of onvoldoende gedocumenteerde asielzoekers. Zoals uit bovenstaande overzicht van de praktijk in andere landen blijkt, komt het onderhavige voorstel overeen met regelingen terzake in andere Europese landen. In die zin zal dit voorstel zeker geen belemmering voor harmonisatie zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering een overzicht kan geven van relevante jurisprudentie in de Bondsrepubliek Duitsland. Het ontbreken van reisdocumenten en identiteitspapieren bij asielzoekers kan voor de Duitse autoriteiten dienen als één van de aanwijzingen dat een asielrelaas niet geloofwaardig is. Het enkele ongedocumenteerd zijn is evenwel onvoldoende voor het geheel ongeloofwaardig achten van het asielrelaas en het om die enkele redenen ongegrond verklaren van de asielaanvraag. Het enkele ongedocumenteerd zijn is dan ook niet terug te vinden in de jurisprudentie of de literatuur als een doorslaggevend argument.

Indien een asielaanvraag (kennelijk) ongegrond is verklaard, heeft de asielzoeker een termijn van twee weken om in beroep te gaan bij de rechter. Indien de rechter het beroep als kennelijk ontoelaatbaar of kennelijk ongegrond verklaard, is deze uitspraak onaanvechtbaar. Dan is dus geen hoger beroep mogelijk. In overige gevallen is hoger beroep wel mogelijk. Tegen de beslissing over de toelating van het hoger beroep is geen rechtsmiddel in te stellen.

De leden van de SGP-fractie refereren aan de gedachte die leeft dat Nederland voor asielzoekers aantrekkelijker is dan andere Europese landen en vragen zich af of de voorgestelde wijziging gezien moet worden als een vooruitgrijpen op het lopende onderzoek in dezen, of dat de wijziging enkel verband houdt met het vergemakkelijken van de verwerking van asielaanvragen.

Het wetsvoorstel staat los van het onderzoek naar de vraag waarom Nederland in verhouding tot de ons omringende landen zoveel asielzoekers opvangt. Doel van het voorstel is om de asielzoeker te bewegen zoveel mogelijk gegevens te verstrekken die voor de beoordeling van het verzoek om toelating noodzakelijk zijn.

De leden van de fractie van D'66 vragen welk praktisch effect de regering verwacht van het wetsvoorstel nu het kennelijk ongegrond verklaren van een asielverzoek op basis van het feit dat de asielzoeker geen documenten bij zich heeft niet kan verhinderen dat de asielzoeker bescherming moet worden geboden op grond van het non-refoulement-beginsel.

De praktijk leert dat slechts een klein aantal vreemdelingen dat wil worden toegelaten als vluchteling rechtstreeks afkomstig is uit het land waarin zij stellen gegronde redenen te hebben te vrezen voor vervolging. In feite hadden alle asielzoekers die over de landsgrens zijn binnengekomen komen ook elders bescherming kunnen vragen. Dit geldt gedeeltelijk ook voor asielzoekers die op Schiphol arriveren. Met name het in het bezit zijn van documenten zou terugleiding mogelijk kunnen maken naar landen waar betrokkene (eerder) asiel had kunnen vragen. Vluchtelingen hebben recht op bescherming tegen refoulement. Er bestaat geen recht op een keuze zich in een bepaald land te vestigen.

Door het ongedocumenteerd zijn en dus het voorkomen dat men verplicht wordt in een ander land een asielverzoek in te dienen, wordt in zekere zin de facto een soort recht op domicilie keuze afgedwongen. Het wetsontwerp wil dit verhinderen.

De regering verwacht dat vaker tot kennelijk ongegrondverklaring kan worden overgegaan dan nu het geval is. De nieuwe bepaling biedt concrete aanknopingspunten om het ontbreken van documenten expliciet te betrekken bij de beoordeling van de asielaanvraag. De asielzoeker moet dan verplicht de vraag beantwoorden waarom het ontbreken van documenten al dan niet aan hem is toe te rekenen. Dit impliceert dus een extra toets die kan leiden tot kennelijk ongegrondverklaring.

Artikelsgewijze behandeling

Artikel I

A

De leden van de fracties van D66 en Groen Links vragen de regering hoe de term «noodzakelijk» zich verhoudt tot relevante internationaal-rechtelijke bepalingen, aangezien deze het overleggen van bescheiden nergens als noodzakelijk criterium voor vluchtelingen aanmerken. De fracties van RPF, GPV en SGP vragen om wat voor documenten het hier gaat.

Het woord «noodzakelijk» wordt in het wetsvoorstel in een bepaald verband gebruikt, te weten «bescheiden () die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van een aanvraag om toelating». Uit dit zinsverband blijkt dus dat «noodzakelijk» wordt gebruikt in verband met «de beoordeling van een aanvraag om toelating». Onder noodzakelijk voor de beoordeling van de aanvraag wordt tevens verstaan «noodzakelijk voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van de aanvraag en noodzakelijk voor het in artikel 15, vierde lid, genoemde onderzoek of de vreemdeling na het land van herkomst te hebben verlaten in een veilig derde land heeft verbleven. De noodzaak van het overleggen van documenten voor de beoordeling van de asielaanvraag ziet daarmee met name op de vaststelling van de volgende aspecten:

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

De beoordeling kan gemakkelijk plaatsvinden indien een asielzoeker volledig gedocumenteerd is. Meestal is een asielzoeker echter niet met betrekking tot alle aspecten van de beoordeling in het bezit van documenten. Per aspect levert het ontbreken van documenten problemen op bij de beoordeling van een asielaanvraag.

De vaststelling van de identiteit van de asielzoeker kan reeds aanleiding geven tot een niet-inwilliging van de asielaanvraag, bijvoorbeeld indien blijkt dat betrokkene onder een andere naam bekend staat als crimineel. Ook kan blijken dat de asielzoeker gezinsleden heeft die elders in de EU zijn toegelaten als vluchteling. In dat geval is de betreffende EU-lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van die asielaanvraag.

De vaststelling van de nationaliteit is belangrijk omdat twijfel aan de nationaliteit uiteraard ook twijfel aan de geloofwaardigheid van het gehele asielrelaas impliceert. Het opgeven van een valse nationaliteit betekent bovendien dat men niet in aanmerking komt voor categoriale bescherming (verlening van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf). Het reisverhaal kan aanleiding geven om de asielaanvraag af te wijzen vanwege verblijf in een veilig derde land, een land van eerder verblijf waar betrokkene bescherming kan krijgen of vanwege de omstandigheid dat een andere EU-lidstaat, op grond van de Overeenkomst van Dublin, verantwoordelijk blijkt voor de behandeling van de asielaanvraag. Inzake de toepassing van de Overeenkomst van Dublin kan een scala aan documenten en bescheiden dienen als onderbouwing. Wij verwijzen hier naar de beschouwingen op dit punt in de memorie van toelichting. Indien de beoordeling van bovengenoemde aspecten geen grond geeft voor afwijzing van de asielaanvraag, kan tenslotte de inhoud van het asielrelaas aanleiding geven voor statusverlening. De beoordeling van het asielrelaas wordt aanzienlijk vergemakkelijkt indien betrokkene ter ondersteuning van zijn verklaringen alle relevante documenten overlegt, maar afhankelijk van de individuele omstandigheden waaronder de asielzoeker zijn land heeft verlaten en de algemene situatie in het land van herkomst is dat uiteraard niet altijd mogelijk. Voor onderbouwing van het

asielrelaas gaat het bijvoorbeeld om documenten als arrestatiebevelen of schriftelijke oproepen voor militaire dienst. De noodzaak van het overleggen van documenten in de zin van dit wetsvoorstel, ziet dus op al deze aspecten. Juist ook het ontbreken van documenten ten aanzien van de eerste drie aspecten bemoeilijkt de beoordeling van de asielaanvraag, in het bijzonder de beoordeling van het reisverhaal. De problematiek van ongedocumenteerde asielzoekers staat immers in rechtstreeks verband met de bewijslastproblematiek bij de toepassing van de Overeenkomst van Dublin (zie ook de brief van de Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede kamer van 20 november 1997, inzake ongedocumenteerde asielzoekers).

Daarnaast geldt dat het Verdrag van Genève staten partij bij dat Verdrag niet verplicht tot het verstrekken van een vergunning tot verblijf of het verlenen van enige status, zolang een vluchteling in de zin van dat Verdrag maar niet wordt teruggezonden naar het land waar zijn leven of vrijheid bedreigd wordt. Een vreemdeling afkomstig uit zo een land kan een aanvraag doen om toelating op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet. Natuurlijk hebben de leden van de D66-fractie gelijk als wordt gesteld dat internationaalrechtelijke bepalingen inzake de vaststelling van het vluchtelingenschap nergens het overleggen van bescheiden als noodzakelijk criterium voor het vluchtelingenschap aanmerken. Dat wil echter niet zeggen dat het stellen van criteria terzake in nationale regelgeving met het internationaal recht in strijd zou zijn. Zoals vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is de eis om een aanvraag voor een beschikking te laten vergezellen van zekere documenten regel in ons rechtssysteem en in rechtssystemen in met ons land vergelijkbare landen. Bovendien ziet de noodzaak tot het overleggen van documenten voor een belangrijk deel op de beoordeling of er sprake is van een ander land waar de asielzoeker eventueel benodigde bescherming kan krijgen.

De leden van de fracties van D66, Groen links, RPF, GPV en SGP vragen hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag en paragraaf 196 van het UNHCR Handboek. Wij menen dat dit wetsvoorstel in overeenstemming is met het vluchtelingenverdrag en de aangehaalde paragraaf en wel om de volgende redenen.

Artikel 31 van het Verdrag van Genève stelt dat verdragsluitende staten geen strafsancities op vluchtelingen zullen toepassen die rechtstreeks komend van een grondgebied waar hun leven of vrijheid wordt bedreigd, zonder toestemming het land binnenkomen, mits zij zich onverwijld melden bij de autoriteiten. Deze bepaling wordt ten volle nageleefd en vindt zelfs zijn weerslag in artikel 15b, eerste lid, onder f, van de Vreemdelingenwet. Er is volgens de Vreemdelingenwet alleen sprake van niet-ontvankelijkheid indien de vreemdeling zonder document voor grensoverschrijding zich niet onverwijld bij de autoriteiten heeft gemeld. Hier betreft het dus asielzoekers zonder geldig paspoort die zich bij binnenkomst te laat bij de autoriteiten hebben gemeld.

Het onderhavige wetsvoorstel ziet op de vreemdeling die zich bij binnenkomst onverwijld meldt en een asielverzoek indient maar zonder overlegging van de voor beoordeling van de aanvraag noodzakelijke documenten (dat is dus zoals hierboven uiteengezet meer dan alleen een geldig grensoverschrijdingsdocument).

De vraag hoe zich het voorgestelde artikel 15, eerste lid, onder c, van de Vreemdelingenwet verhoudt tot het UNHCR Handboek zouden wij als volgt willen beantwoorden.

Paragraaf 196 maakt deel uit van deel twee, onderdeel B, van het UNHCR Handboek, houdende regels omtrent de principes en methodes die gehanteerd moeten worden bij het vaststellen van de feiten. De eerste paragraaf van dit onderdeel, paragraaf 195, stelt dat in een individueel

geval de relevante feiten door de aanvrager zelf naar voren moeten worden gebracht. De eerste zin van paragraaf 196 luidt vervolgens dat het een algemeen juridisch uitgangspunt is dat de bewijslast ligt bij degene die de aanvraag doet. Omdat de echte vluchteling in de positie kan verkeren dat hij zijn relaas niet met documenten kan ondersteunen ligt bij de behandelaar van het verzoek de plicht om alle relevante feiten te evalueren en te verifiëren. Naar mate het vluchtrelaas geloofwaardiger is, zal van de kant van de overheid een diepergaand onderzoek naar de feiten moeten worden gedaan. In zo een geval van een geloofwaardig relaas, waarbij dus een diepergaand onderzoek gerechtvaardigd is, stelt paragraaf 196 aan het slot, moet het voordeel van de twijfel aan de aanvrager worden gegund.

Naar ons oordeel is dit wetsvoorstel niet met het Handboek in strijd. Zoals in de memorie van toelichting reeds is uiteengezet, vindt er in het Aanmeldcentrum een inhoudelijk onderzoek plaats naar het relaas van de vreemdeling, zodat hij niet de dupe wordt van het enkele feit dat hij volledig ongedocumenteerd is. Het onderhavige wetsvoorstel brengt daarin als zodanig geen wijziging. Naar mate een vreemdeling aan de hand van documenten en bescheiden een vluchtrelaas beter kan onderbouwen, zal dit sneller aanleiding geven tot een diepergaand onderzoek. Indien het relaas niet zonder diepergaand onderzoek kan worden beoordeeld zal, zoals te doen gebruikelijk de behandeling van de asielaanvraag buiten het Aanmeldcentrum worden voortgezet.

Of hetgeen door de vreemdeling wordt gesteld omtrent de afwezigheid van enig document geloofwaardig is, kan mede worden bepaald door het land in ogenschouw te nemen waaruit de vreemdeling zegt afkomstig te zijn. Indien bekend is dat dit een land betreft waar elk centraal gezag ontbreekt, zodat geen paspoort kon worden aangevraagd, kan daarmee rekening worden gehouden. Ook is denkbaar dat de vreemdeling deel uitmaakt van een bevolkingsgroep waarvan bekend is dat men in de problemen geraakt, indien enig officieel document wordt aangevraagd, dan wel over een bepaald soort documenten wordt beschikt.

Bij de mate waarin een relaas omtrent het ontbreken van documenten geloofwaardig kan worden geacht, kan ook rekening worden gehouden met de wijze van binnenkomen. Indien men op Schiphol ons land binnenkomt, staat vast dat men per vliegtuig is gekomen. Indien er sprake is van een «gate control» staat tevens vast met welke vlucht van welke maatschappij en uit welk land betrokkene afkomstig is. Het is dan ook bekend dat men bij vertrek over een officieel reisdocument heeft beschikt. Op alle luchthavens ter wereld wordt immers streng op paspoorten gecontroleerd. Niet alleen door de autoriteiten van het land van vertrek maar ook door de luchtvaartmaatschappijen die aansprakelijk worden gesteld voor het aanvoeren van passagiers zonder documenten.

Indien documenten ontbreken zal nog moeten worden beoordeeld of het aannemelijk is dat het ontbreken van documenten niet aan betrokkene is toe te rekenen. Als ter ondersteuning van een van de bovengenoemde aspecten van de beoordeling zekere documenten ontbreken, is het mogelijk dat betrokkene andere bescheiden kan overleggen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van zijn aanvraag. Als betrokkene zijn nationaliteit niet kan aantonen aan de hand van zijn paspoort kunnen er altijd nog andere documenten of bescheiden zijn die zijn nationaliteit aannemelijk kunnen maken en daarom in dat geval noodzakelijk zijn voor behandeling van de aanvraag. Daarbij kan worden gedacht aan geboortekten, trouwboekjes, foto's etc., etc. Indien men bijvoorbeeld over dat soort materiaal beschikt en niet over een paspoort, terwijl er geen twijfels bestaan over de nationaliteit, het reisverhaal en het vluchtverhaal, dan zal de aanvraag niet kennelijk ongegrond worden afgedaan.

In deze systematiek krijgt de betrokken vreemdeling vooralsnog het voordeel van de twijfel en wordt zijn aanvraag diepergaand onderzocht.

Met dit laatste wordt volledig recht gedaan aan hetgeen terzake in het UNHCR Handboek als richtsnoer is opgenomen.

Wij hopen met bovenstaande beschouwing ook de vraag van D66 voldoende te hebben beantwoord, hoe kan worden beoordeeld of hetgeen de asielzoeker vertelt over de afwezigheid van documenten de waarheid is. Het relaas omtrent de afwezigheid van documenten is meer of minder geloofwaardig naarmate het ongedocumenteerd zijn meer of minder past in de verklaringen die worden afgelegd inzake identiteit, nationaliteit, reisverhaal en vluchtrelaas.

Leden van de PvdA-fractie stellen dat het kan voorkomen dat de asielzoeker door omstandigheden genoodzaakt is geweest zijn papieren af te staan en hem dit niet verweten kan worden. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of het geval van het afgeven van de papieren aan de reisagent ook in de nadere regels zal worden opgenomen. De leden van de SP vragen of de regering onderschrijft dat er sprake van kan zijn dat de asielzoeker geen keuzevrijheid heeft bij het afgeven van zijn papieren aan de reisagent. De leden van de fractie van D66 en GroenLinks stellen, verwijzend naar een uitspraak van de rechtbank Haarlem, dezelfde vraag. In de uitspraak van de rechtbank Haarlem is naar de mening van de regering de afweging van de president een geheel andere dan die welke op basis van het voorliggende wetsvoorstel zal plaatsvinden. In bedoelde rechtszaak ging het om de beoordeling of een vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 18b, al dan niet terecht was opgelegd. De rechtbank aanvaardde oplegging onder stringente voorwaarden. De maatregel zou slechts toe te passen zijn, indien op basis van individuele feiten en omstandigheden indicaties aanwezig waren dat de vreemdeling zich aan toezicht en verwijdering zal onttrekken. Van dergelijke indicaties is volgens de rechtbank sprake indien de asielzoeker onjuiste informatie heeft verstrekt omtrent zijn reis of identiteit, het asielaas ongelooftwaardig is of de asielzoeker zich van documenten heeft ontdaan. Op basis van dit wetsvoorstel dient de rechter te beoordelen of de vreemdeling aannemelijk kan maken dat het ontbreken van documenten niet aan hem is toe te rekenen waarbij uit de toelichting ondubbelzinnig de bedoeling van de wetgever tot uitdrukking wordt gebracht dat onder aannemelijk maken niet moet worden verstaan het volstaan met een verklaring dat de papieren zijn afgegeven aan de reisagent.

In uitzonderlijke gevallen zal de asielzoeker aannemelijk kunnen maken dat het onder dwang afgeven van bepaalde documenten aan de reisagent niet aan hem is toe te rekenen. Van cruciaal belang blijft in dat geval de gehele context. Voor asielzoekers die via Schiphol de EU zijn binnengekomen, geldt bijvoorbeeld dat in redelijkheid ten alle tijden van hen kan worden verwacht dat zij kunnen aantonen (bijvoorbeeld met de boarding pass, vliegtickets, kofferlabels en dergelijke) met welke vlucht men is gearriveerd. Het reisverhaal moet dus kunnen worden vastgesteld. Dit betekent dat een asielzoeker die op aannemelijke wijze zou verklaren dat hij onder dwang bepaalde documenten moest afgeven aan de reisagent, zonder zijn reisverhaal met benodigde bescheiden te onderbouwen, toerekenbaar geen documenten overlegt.

Met bovenstaande beschouwing hebben wij reeds een begin gemaakt met de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de Partij van de Arbeid of op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur ook een verantwoordelijkheid bij de overheid ligt om zelf actief de achtergronden van het verdwijnen van de documenten te onderzoeken. De aanvrager draagt de feiten aan. De bewijslast ligt bij de aanvrager. Hoe meer de totale gegevensverstrekking van de asielzoeker geloofwaardig is, hoe meer de overheid zelf actief dient te zijn bij de waarheidsvinding. Hoe geloofwaardiger een en ander is hoe minder kans dat het asielverzoek als

kennelijk ongegrond wordt afgedaan en hoe meer kans dat een diepergaand onderzoek zal plaats vinden. Aldus staat er een bonus op optimale medewerking van de aanvrager om de aanvraag met het oog op de beoordeling van de kant van het bestuur zoveel mogelijk te onderbouwen. Het onderhavig wetsvoorstel is bedoeld om de aanvrager zo veel mogelijk gegevens te laten verstrekken die van belang zijn voor de beoordeling van de aanvraag. Dat blijkt ook uit de overwegingen van dit wetsvoorstel, «dat het wenselijk is de Vreemdelingenwet te wijzigen door het stellen van nadere eisen aan het onderzoek naar de aanvraag om toelating als vluchteling».

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of de regering met dit wetsvoorstel beoogt asielzoekers vaker en sneller in de illegaliteit terecht te laten komen. Dit effect wordt door de regering uitdrukkelijk niet beoogd. Dit wetsvoorstel beoogt, zoals hierboven reeds meer dan eenmaal is aangegeven de asielzoeker te bewegen zoveel mogelijk gegevens te verstrekken die voor de beoordeling van zijn verzoek om toelating van belang zijn.

De aan het woord zijnde leden vragen of het niet van belang is om eerst een statusdeterminatie te laten plaatsvinden alvorens het asielverzoek kennelijk ongegrond te verklaren en of bij de prima facie toets wel een volledig inhoudelijk onderzoek wordt gedaan.

Dezelfde leden vragen zich af of met dit wetsvoorstel het non-refoulement beginsel op geen enkele wijze wordt aangetast. De leden van de SGP-fractie vragen hoe, in geval van een kennelijke ongegrond verklaring op grond van het ontbreken van documenten de verplichting die artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag schept kan worden nagekomen. Tevens stellen deze leden de vraag of de regering wanneer in de memorie van toelichting geschreven staat dat een inhoudelijke toets plaats moet vinden, doelt op het non refoulement beginsel.

De regering is van oordeel dat met dit wetsvoorstel alle internationale verplichtingen, inclusief die betreffende non-refoulement, worden nagekomen.

Zoals gesteld in de memorie van toelichting vindt bij een kennelijke ongegrondverklaring een inhoudelijke beoordeling van het verzoek plaats. Het is mogelijk dat reeds op het allereerste gezicht kan worden geconcludeerd dat het verzoek kennelijk ongegrond is. Het is ook mogelijk dat dit eerst na een iets diepergaand inhoudelijk onderzoek blijkt. Het feit dat lang niet alle verzoeken die kennelijk ongegrond worden afgedaan binnen 24 uur of 48 uur kunnen worden afgerond, wijst erop dat deze prima facie toets niet is beperkt tot een bepaald vastgesteld aantal uren. In beide gevallen wordt beoordeeld of de asielzoeker vluchteling is in de zin van artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag waardoor terugzending naar het land van vervolging in strijd zou zijn met artikel 33 van het Verdrag. Na een diepergaand onderzoek kan uiteraard ook blijken dat het verzoek niet kennelijk ongegrond is. In dat geval wordt in overeenstemming met artikel 15c, tweede lid, het inhoudelijk onderzoek voortgezet totdat duidelijk is of de aanvraag al dan niet moet worden ingewilligd. Dit onderzoek verschilt als zodanig niet van het prima facie onderzoek maar gaat dieper en duurt langer omdat het asielverzoek niet kennelijk al op het eerste gezicht ongegrond is.

Zoals hierboven gesteld, is het enkele feit dat men niet over documenten beschikt geen reden om een verzoek als kennelijk ongegrond af te doen. Wij wijzen in dit verband ook nog eens naar de memorie van antwoord inzake de wijziging van de Vreemdelingenwet van 1993 (kamerstukken II, 1992-1993, 22 735, nr. 5 blz. 28) waarin met zoveel woorden is gesteld dat het ontbreken van documenten een onderdeel vormt in de beoordeling van het asielrelaas in zijn geheel.

De leden van de fracties van de PvdA en D'66 vragen hoe de onderhavige kennelijke ongegrondverklaring past binnen de AC-procedure. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich bovendien af hoe deze bepaling zich verhoudt tot een afwijzing op grond van artikel 15c onder a, van de Vreemdelingenwet en tevens hoe deze bepaling zich verhoudt tot de intensivering van het identiteits- en nationaliteitsonderzoek in de eerste fase van de asielprocedure zoals aanbevolen door de Commissie Van Dijk inzake criteria voor niet meewerken van afgewezen asielzoekers. De toepassing van deze nieuwe bepaling kan binnen de 24-uurs procedure plaatsvinden, evenals dat nu gebeurt met artikel 15c lid 1 sub a, van de Vreemdelingenwet (dus inclusief inhoudelijke beoordeling van het asielrelaas), maar ook op enig ander moment in de eerste aanlegfase van de asielprocedure. Binnen de nog in te voeren 48-uurs procedure zal het identiteits- en nationaliteitsonderzoek worden geïntensiveerd, waarbij ook meer tijd kan worden besteed aan onderzoek naar de reisroute. Omdat dan meer aandacht kan worden besteed aan de eerste drie vragen bij de beoordeling van de asielaanvraag (wat is betrokkene's identiteit, nationaliteit en reisverhaal), zal in de 48-uurs procedure ook vaker geconcludeerd kunnen worden dat sprake is van het ontbreken van documenten en of dit toerekenbaar is. De uitgebreidere onderzoeksresultaten in de 48-uurs procedure zullen de toetsing aan deze nieuwe bepaling derhalve vergemakkelijken, maar vormen geen absolute randvoorwaarde.

De fractie van GroenLinks vraagt of het juist is dat het de bedoeling is om, zoals in het regeerakkoord is bepaald, ongedocumenteerde asielzoekers de opvang te onthouden. Zo ja met welke reden en zo nee, welke criteria worden aangelegd bij de bepaling of deze asielzoekers in aanmerking komen voor de opvang.

Het regeerakkoord bepaalt dat, indien asielzoekers niet genoegzaam aannemelijk kunnen maken dat het ontbreken van documenten hen niet te verwijten valt, het asielverzoek als kennelijk ongegrond kan worden afgedaan. Wanneer deze kennelijke ongegrond verklaring binnen de AC-procedure plaatsvindt zal, net als bij de overige reeds bestaande kennelijke ongegrondverklaringen binnen de AC-procedure hen geen opvang worden verleend. Overigens is de toelating tot en de beëindiging van de centrale opvangvoorzieningen geregeld in respectievelijk de artikelen 1 tot en met 4 en artikel 8 van de Regeling verstrekkingen asielzoekers 1997.

Van de kant van de VVD-fractie wordt de vraag gesteld of de regering nu reeds de hoofdlijnen kan aangeven van de nadere regels met betrekking tot het aannemelijk maken door de vreemdeling dat het ontbreken van de noodzakelijke documenten niet aan hem is toe te rekenen. De leden van de fracties van RPF en GPV vragen onder welke omstandigheden een asielzoeker aannemelijk zou kunnen maken dat documenten buiten zijn schuld niet aanwezig zijn. De SGP-fractie vraagt wat moet worden verstaan onder aannemelijk maken. De leden van de PvdA vragen of de regering voorbeelden kan geven waarbij sprake is van niet aannemelijk maken dat het ontbreken van documenten niet kan worden toegerekend. De nadere regels die kunnen worden gesteld met betrekking tot het aannemelijk maken dat het ontbreken van documenten niet aan de asielzoeker is toe te rekenen, zullen langs de hierboven al aangehaalde hoofdlijnen kunnen worden opgesteld. Of een asielzoeker aannemelijk kan maken dat het ontbreken van documenten hem niet is toe te rekenen hangt af van:

1. de informatie die de asielzoeker verschaft inzake identiteit, nationaliteit en reisroute;
2. de geloofwaardigheid van (de rest van) zijn vluchtrelaas;
3. de aard van de documenten die ontbreken.;
4. de aard van de documenten die niet ontbreken.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vragen of de Tweede Kamer vooraf over deze regels wordt geïnformeerd.

De regering is voornemens om vooralsnog de genoemde hoofdlijnen in beleidsregels neer te leggen, zodat daarmee in de praktijk enige ervaring kan worden opgedaan. In latere instantie kunnen deze dan in het Vreemdelingen Voorschrift worden neergelegd.

De leden van de fracties van RPF en GPV vragen of de nadere regels ook betrekking hebben op artikel 15b, eerste lid onder f, van de Vreemdelingenwet.

De leden van de SGP vragen wanneer artikel 15b, eerste lid, onder f, met succes wordt toegepast.

Zoals hierboven reeds is aangegeven ziet artikel 15b, eerste lid, onder f, op een andere categorie personen dan die waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft. De nadere regels hebben dan ook geen betrekking op de in dat artikel bedoelde categorie.

De PvdA-fractie vraagt in hoeverre gegevens die uit het gehoor blijken ook worden gebruikt bij de opsporing van en onderzoek naar mensensmokkel. Tijdens het horen van asielzoekers in een Aanmeldcentrum wordt onder andere gevraagd naar het reisverhaal: de reisroute (landen, steden en logistieke knooppunten zoals vliegvelden of havens), de gebruikte vervoermiddelen (zoals auto, vrachtwagen, trein of vliegtuig) en of men – al dan niet tegen betaling – is geholpen door anderen. Op basis van door de IND uitgevoerde analyses van deze gegevens worden indicaties verkregen over (vermoedelijke) mensensmokkel. De resultaten worden vervolgens mede gebruikt voor het vaststellen (door het Afstemmingsoverleg Mensensmokkel en het College van Procureurs-Generaal) van aandachtsgebieden voor of het richting geven aan de opsporing en vervolging van mensensmokkel. Zo is op basis van eerdere analyses besloten dat de unit mensensmokkel van het kernteam Noord en Oost-Nederland haar aandacht zal richten op mensensmokkel in relatie tot Irak en Somalië.

Daarnaast bieden de uitkomsten van deze analyses aanknopingspunten voor het gericht inzetten van preventieve maatregelen bij het tegengaan van mensensmokkel, bijvoorbeeld het stationeren van Immigration Control Officers in het buitenland. De mogelijkheid dat de asielzoeker uit vrees voor revanche door de «reisagenten» geen verklaringen durft af te leggen over de reis en het eventueel laten verdwijnen of afgeven van reispapieren bestaat, maar daarover zijn geen feiten bekend.

De leden van de CDA-fractie wensen nadere informatie over de mogelijkheid om bij een ontbreken van documenten en het niet aannemelijk kunnen maken dat het ontbreken niet aan de asielzoeker is toe te rekenen, daadwerkelijk over te kunnen gaan tot uitzetting bij het niet inwilligen van de aanvraag om toelating als vluchteling. Deze leden onderstrepen dat het probleem niet is opgelost door het niet-inwilligen van het verzoek. De consequentie van het niet-inwilligen zal daadwerkelijk vertrek uit Nederland dienen te zijn. Hoe denkt de regering daarmee om te gaan, zo vragen zij.

Bij het ontbreken van documenten en het niet aannemelijk kunnen maken dat het ontbreken niet aan de asielzoeker is toe te rekenen, dient een niet inwilliging van de aanvraag om toelating als vluchteling conform het beleid daadwerkelijk gevolgd te worden door het vertrek van de vreemdeling uit Nederland.

In de eerste plaats rust daarbij op de vreemdeling de rechtsplicht Nederland binnen de in de aanzegging gestelde termijn te verlaten. Wanneer niet aan deze verplichting wordt voldaan, zal de Nederlandse overheid trachten de vreemdeling uit te zetten. Daartoe dient zondig een paspoort of vervangend reisdocument te worden aangevraagd bij de

vertegenwoordiging van het land waarvan de vreemdeling stelt de nationaliteit te bezitten. Op de vreemdeling rust hierbij een inspanningsverplichting. Indien de vreemdeling niet of onvoldoende meewerkt aan het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument voor zijn terugkeer c.q. aan zijn terugkeer naar het land van herkomst worden de opvangvoorzieningen beëindigd.

De leden van de CDA-fractie willen verder vernemen hoe de ervaringen tot op heden zijn met de maatregelen ten opzichte van de luchtvaartmaatschappijen om hen te verplichten een kopie of scan te maken van het reisdocument van de door hen vervoerde passagiers. Zijn inmiddels sinds de invoering van deze maatregel luchtvaartmaatschappijen daadwerkelijk beboet voor het vervoeren van documentlozen dan wel het niet kopiëren of scannen van hun documenten, zo vragen zij.

In december 1997 is Nederland actief gaan verbaliseren op grond van overtreding van artikel 6, tweede lid, van de Vreemdelingenwet, nader uitgewerkt in de herziene «Richtlijnen voor vervoerders». Vervoerders kunnen worden geverbaliseerd indien zij passagiers vervoeren die onvoldoende of in het geheel niet gedocumenteerd zijn, dan wel indien zij de documenten van hun passagiers niet hebben gekopieerd of gescand.

Een luchtvaartmaatschappij kan echter alleen worden geverbaliseerd indien duidelijk is dat de niet of onjuist gedocumenteerde vreemdeling, gereisd heeft met de desbetreffende luchtvaartmaatschappij.

Vanaf 1 december 1997 tot en met week 40 van 1998 is met betrekking tot ongeveer 5500 vreemdelingen jegens luchtvaartmaatschappijen een procesverbaal opgemaakt.

De eerste rechtszitting wegens overtreding van artikel 6 Vreemdelingenwet heeft plaatsgevonden op 28 juli 1998. Op 29 juli 1998 heeft de kantonrechter uitspraak gedaan in de zaken die waren aangebracht. Door een aantal onvolkomenheden in de dagvaarding heeft dit niet tot een veroordeling geleid. Inmiddels is het Openbaar Ministerie in appèl gegaan. Het appèl zal in november 1998 worden behandeld. Het spreekt vanzelf dat wij de ontwikkeling in de jurisprudentie op dit punt nauwlettend zullen volgen en intussen het verbaliseringsbeleid bij overtreding zullen voortzetten.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV vragen naar de toepassing en de uitvoering van artikel 6. Zij vragen hoe zich de thans voorgestelde bepaling verhoudt tot de mogelijkheid om ongedocumenteerden nu al de toegang te weigeren. Is toepassing van artikel 7 alleen mogelijk in het kader van artikel 15b, zo vragen deze leden verder.

Op basis van artikel 6 Vreemdelingenwet bestaat nu reeds de mogelijkheid om personen die zich aandienen bij een buitengrens en die niet voldoen aan de voorwaarden voor inreis de verdere toegang tot Nederland (en daarmee ook Schengen) te weigeren. Het zal duidelijk zijn dat personen die niet of niet voldoende gedocumenteerd zijn niet voldoen aan de hierbedoelde voorwaarden voor inreis.

Toepassing van art. 7 Vreemdelingenwet is niet alleen mogelijk in het kader van artikel 15b. Immers, personen die niet voldoen aan de voorwaarden voor inreis en die geen asielerzoek indienen zijn ook onderworpen aan de verplichting zoals bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Vreemdelingenwet.

De leden van de fracties van de RPF en het GPV stellen vast dat in het kader van dit wetsvoorstel, naast het al bestaande artikel 15b, dat de niet-ontvankelijkheid regelt, wordt aangesloten bij de kennelijk ongegrondbepaling uit artikel 15c.

Zij vragen in dit verband om meer informatie over de ervaring met die kennelijk ongegrondbepaling. Zo vragen deze leden in hoeveel gevallen het besluit inhoudende geen toelating wegens kennelijke ongegrondheid

van het verzoek ook eindstation is en in hoeveel gevallen toepassing van het besluit ex artikel 15c op het refoulement beginsel uit artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag stuitte.

Op deze vragen valt geen eenduidig antwoord te geven. Zo kan een beleidswijziging ten aanzien van een bepaald land van herkomst betekenen dat alsnog statusverlening plaatsvinden zal en dat daarmee een destijds gerechtvaardigde kennelijk ongegrondverklaring alsnog wordt gevolgd door een andere uitkomst. Wel staat vast dat de toepassing van artikel 15c Vreemdelingenwet impliceert dat reeds een toetsing aan het Vluchtelingenverdrag heeft plaatsgevonden.

Het niet toepassen van artikel 15c Vreemdelingenwet is niet automatisch te interpreteren als «stuiten op het refoulement beginsel» Immers een asiel aanvraag kan na het niet toepassen van artikel 15c alsnog ongegrond worden verklaard. In algemene zin geldt dat artikel 15c van de Vreemdelingenwet een goed toepasbaar artikel is gebleken.

Deze leden vragen voorts of het noodzakelijk is het ongedocumenteerd zijn als afzonderlijk grond op te nemen. Op hun vraag of het ongedocumenteerd zijn niet is op te vatten als een van de omstandigheden die bedoeld zijn in artikel 15c, eerste lid, onder a, antwoorden wij dat naar ons oordeel het ongedocumenteerd zijn inderdaad een omstandigheid is die in redelijkheid geen enkel vermoeden kan wekken dat er rechtsgrond voor toelating bestaat. Gebleken is echter dat er behoefte bestaat om de omstandigheden waarin gebrek aan documenten leidt tot kennelijke ongegrondverklaring expliciet vast te leggen. Teneinde de asielzoeker extra te motiveren de noodzakelijke documenten te overleggen en tegelijkertijd het ontbreken van documenten vaker tegen te werpen wordt expliciet een nieuwe kennelijke ongegrondheidsgrond aan de bestaande toegevoegd.

De leden van de fractie van de SP vragen of het wetsvoorstel niet onhoudbaar is, omdat juist door het overleggen van documenten asielzoekers argwanend worden benaderd.

Het overleggen van documenten kan inderdaad een grond vormen om statusverlening te onthouden, bijvoorbeeld wanneer betrokkene legaal, door de overheid gecontroleerd, uitreist zonder problemen van de autoriteiten te ondervinden (terwijl betrokkene stelt gezocht te worden door die overheid). Daarmee kan dit ook reden zijn om zorg te dragen dat de documenten bij aankomst in Nederland ontbreken, en juist bij dat soort toerekenbaar ontbreken van documenten zal dit wetsvoorstel kunnen worden toegepast. De regering ziet dus mede in het gegeven dat asielzoekers er belang bij kunnen hebben om documenten zoek te maken, de noodzaak om met onderhavig wetsvoorstel te komen. Bovendien is ook in dit verband relevant dat dit wetsvoorstel juist op documenten ziet die te maken hebben met verschillende aspecten van de beoordeling van de asielaanvraag.

De leden van de SP vragen de regering te antwoorden op de door de permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht gestelde vragen. Wij zijn van mening dat wij met onze hierboven gegeven beschouwingen genoegzaam zijn ingegaan op de vragen van de door deze leden bedoelde Commissie. Wat betreft de antwoorden met betrekking tot het nieuwe 17b, verwijzen wij deze leden naar onze antwoorden hieronder.

B

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 17b, eerste lid vragen de leden van de fracties van D66, GroenLinks, RPF en GPV zich af, of de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel op de voorgestelde bevoegdheid om

asielzoekers te fouilleren met het oog op het vergaren van informatie die noodzakelijk is voor de beoordeling van de aanvraag om toelating als vluchteling, met zich meebrengt, dat deze fouillering niet kan plaatsvinden als reeds documenten en bescheiden beschikbaar zijn. Deze vraag beantwoorden wij bevestigend.

Indien aan de hand van documenten en bescheiden de aanvraag om toelating voldoende kan worden beoordeeld, bestaat er geen reden meer om de vreemdeling te fouilleren op grond van het voorgestelde artikel 17b, eerste lid.

In dit verband hebben de leden van de GroenLinks-fractie nog vragen gesteld met betrekking tot het moment waarop in de asielprocedure de fouillering kan plaatsvinden. Zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting, zal de fouillering in voorkomende gevallen plaatsvinden op het moment dat een aanvraag om toelating wordt ingediend en aan de hand van documenten en bescheiden moet worden vastgesteld of het asielverzoek al dan niet aan een andere lidstaat, partij bij de Overeenkomst van Dublin, moet worden overgedragen. Voor de toepassing van artikel 15, vierde lid van de Vreemdelingenwet is het van belang, dat wordt vastgesteld of een vreemdeling al dan niet in een veilig derde land heeft verbleven.

De leden van de fracties van de PvdA, D66, GroenLinks en de SGP hebben, met betrekking tot het voorgestelde artikel 17b, tweede lid, gevraagd naar de betekenis van het proportionaliteitsbeginsel in relatie tot de in dit artikellid voorgestelde standaardmatige veiligheidscontrole. De in artikel 17b, tweede lid, neergelegde bevoegdheid voor een standaardmatige veiligheidscontrole heeft tot doel de veiligheid van de asielzoeker zelf, de in een centrum verblijvende asielzoekers en het in het centrum aanwezige personeel te waarborgen. Bij de beoordeling in welke gevallen – bijvoorbeeld bij het van buiten naar binnen komen van een asielzoeker – standaardmatig zal worden gefouilleerd, dient te worden nagegaan of deze standaardfouillering in verhouding staat tot het beoogde doel. Dit betekent dat een asielzoeker die in een centrum verblijft niet op ieder moment kan worden onderworpen aan een veiligheidsfouillering.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, waarom er naast artikel 8, vierde lid, van de Politiewet, in de Vreemdelingenwet een aparte grondslag wordt gecreëerd voor een veiligheidsfouillering, merken wij op dat de voorgestelde bevoegdheid ruimer is geformuleerd dan de bevoegdheid zoals die is neergelegd in de Politiewet, waarbij in ieder geval sprake moet zijn van een concrete verdenking. De reden voor deze ruimere formulering is met name gelegen in het feit dat, als gevolg van de ruimere bewegingsvrijheid die een asielzoeker heeft ten opzichte van een persoon die wordt verdacht van een strafbaar feit, het risico groter is dat voorwerpen worden bemachtigd die een gevaar vormen voor de veiligheid van de asielzoeker zelf, de overige asielzoekers en het personeel in een centrum.

De leden van GroenLinks stellen in dit verband tenslotte nog de vraag, of bescheiden die worden aangetroffen tijdens een veiligheidsfouillering in beslag mogen worden genomen. Zoals wij hierboven reeds aangaven is de bevoegdheid om over te gaan tot het fouilleren van een asielzoeker met het oog op de vergaring van informatie ten behoeve van de beoor-

deling van een asielaanvraag, neergelegd in het voorgestelde artikel 17b, eerste lid. Bescheiden die worden aangetroffen tijdens een veiligheidsfouillering kunnen derhalve niet in beslag genomen worden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen