

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