

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitvoering van de Dublinverordening

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van **, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. **;
Gelet op de artikelen 6, 6a, 28, 37, 59, 59a en 60 van de Vreemdelingenwet 2000;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van **, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. **;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3.106a wordt "artikel 30, eerste lid, onder d" steeds vervangen door: artikel 30, eerste lid, onder e.

B

Artikel 3.109 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. De aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Wet, wordt door de vreemdeling onverwijld ingediend nadat hij overeenkomstig door Onze Minister gestelde regels te kennen heeft gegeven die aanvraag in te willen dienen. Na de indiening van de aanvraag wordt de vreemdeling een rust- en voorbereidingstermijn gegeven van ten minste zes dagen. Het onderzoek, bedoeld in artikel 3.110, vangt na de rust- en voorbereidingstermijn aan.
2. In het tweede lid wordt "de in het eerste lid bedoelde termijn" vervangen door "de rust- en voorbereidingstermijn" en wordt "de vreemdeling die te kennen geeft de in het eerste lid bedoelde aanvraag in te willen dienen" vervangen door: de vreemdeling die de in het eerste lid bedoelde aanvraag heeft ingediend.
3. In het derde lid wordt "de in het eerste lid bedoelde termijn" vervangen door: de rust- en voorbereidingstermijn.
4. Onder vernummering van het vierde tot en met zevende lid tot vijfde tot en met achtste lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
4. Gedurende de rust- en voorbereidingstermijn kan onderzoek plaatsvinden naar de identiteit, vingerafdrukken en nationaliteit van de vreemdeling, naar de bij hem

aangetroffen of door hem overgelegde documenten en bescheiden, dan wel naar de vraag of artikel 30, eerste lid kan worden toegepast.

5. In het vijfde en zesde lid (nieuw) wordt "de vreemdeling die te kennen geeft de in het eerste lid bedoelde aanvraag in te willen dienen" vervangen door: de vreemdeling die de in het eerste lid bedoelde aanvraag heeft ingediend.

6. In het zevende lid (nieuw) wordt "geen termijn gesteld indien" vervangen door "geen rust- en voorbereidingstermijn gegeven" en "op grond van artikel 59" door: op grond van artikel 59 of 59a.

7. In het achtste lid (nieuw) wordt "de in het eerste lid bedoelde termijn niet van toepassing is" vervangen door: geen rust en voorbereidingstermijn wordt gegeven.

C

Artikel 3.110 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:

3. Voor de termijnen, genoemd in het eerste en tweede lid, met uitzondering van het Aanmeldcentrum Schiphol, tellen de dagen gedurende het weekeinde en de dagen die bij of krachtens de Algemene termijnenwet zijn aangemerkt als algemeen erkende feestdagen niet mee, tenzij bij ministeriële regeling wordt bepaald dat deze wel meetellen.

2. Na het derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Onze Minister bepaalt met inachtneming van artikel 3.109, eerste lid, wanneer het onderzoek als bedoeld in het eerste lid aanvangt en deelt de dag van aanvang mede aan de vreemdeling.

D

Artikel 3.112, eerste lid, komt te luiden:

1. De vreemdeling wordt op de eerste dag van het onderzoek door Onze Minister aan een eerste gehoor onderworpen.

E

In artikel 3.117 wordt "op grond van artikel 59" vervangen door: op grond van artikel 59 of 59a.

F

In artikel 3.118 wordt "op grond van artikel 6 of artikel 59" vervangen door: op grond van artikel 6, 6a, 59 of 59a.

G

Artikel 4.21 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel c, wordt na "ingediend" ingevoegd: , dan wel verblijf heeft op grond van artikel 8, onderdeel m, van de Wet.

2. In het eerste lid, onderdeel d, wordt "j, k, of m" vervangen door: j of k.

H

Artikel 5.1a, tweede lid, komt te luiden:

2. De vreemdeling kan eveneens in bewaring worden gesteld of een vrijheidsontnemende maatregel worden opgelegd omdat het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid zulks vordert, indien:
- a. een concreet aanknopingspunt bestaat voor een overdracht als bedoeld in de Dublinverordening; en
 - b. een significant risico bestaat dat de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken.

I

Artikel 5.1b komt te luiden:

Artikel 5.1b

1. Aan de voorwaarden voor inbewaringstelling, bedoeld in artikel 5.1a, eerste lid, is slechts voldaan indien ten minste twee van de gronden, bedoeld in het derde en vierde lid zich voordoen.
2. Aan de voorwaarden voor inbewaringstelling, bedoeld in artikel 5.1a, tweede lid, wordt slechts voldaan indien ten minste twee van de gronden, bedoeld in het derde en vierde lid zich voordoen, waarvan ten minste één van de gronden, bedoeld in het derde lid.
3. Er is sprake van een zware grond voor inbewaringstelling indien de vreemdeling:
 - a. Nederland niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen, dan wel een poging daartoe heeft gedaan;
 - b. zich in strijd met de Vreemdelingenwetgeving gedurende enige tijd aan het toezicht op vreemdelingen heeft onttrokken;
 - c. eerder een visum, besluit, kennisgeving of aanzegging heeft ontvangen waaruit de plicht Nederland te verlaten blijkt en hij daaraan niet uit eigen beweging binnen de daarin besloten of gestelde termijn gevolg heeft gegeven;
 - d. niet dan wel niet voldoende meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit;
 - e. in verband met zijn aanvraag om toelating onjuiste of tegenstrijdige gegevens heeft verstrekt met betrekking tot zijn identiteit, nationaliteit of de reis naar Nederland of een andere lidstaat;
 - f. zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten;
 - g. in het Nederlandse rechtsverkeer gebruik heeft gemaakt van valse of vervalste documenten;
 - h. tot ongewenst vreemdeling is verklaard als bedoeld in artikel 67 van de Wet of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Wet; dan wel
 - i. heeft te kennen gegeven dat hij geen gevolg zal geven aan zijn verplichting tot terugkeer of aan zijn verplichting tot vertrek naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek.
4. Er is sprake van een lichte grond voor inbewaringstelling indien de vreemdeling:
 - a. zich niet aan een of meer andere voor hem geldende verplichtingen van hoofdstuk 4 heeft gehouden;
 - b. meerdere aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning heeft ingediend die niet tot verlening van een verblijfsvergunning hebben geleid;
 - c. geen vaste woon- of verblijfplaats heeft;
 - d. niet beschikt over voldoende middelen van bestaan;
 - e. verdachte is van enig misdrijf dan wel daarvoor is veroordeeld; of
 - f. arbeid heeft verricht in strijd met de Wet arbeid vreemdelingen.

J

In de artikelen 5.2, 5.3 en 5.4 wordt “artikel 59” vervangen door: artikel 59 of 59a.

K

Het opschrift van hoofdstuk 6 komt te luiden:

Hoofdstuk 6. Vertrek, uitzetting, overdracht, inreisverbod en ongewenstverklaring

L

Het opschrift van afdeling 1 van hoofdstuk 6 komt te luiden:

Afdeling 1. Vertrek, uitzetting en overdracht.

M

Na artikel 6.1e wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6.1 f

Artikel 6.1a is van overeenkomstige toepassing op de overdracht, bedoeld in artikel 63a.

Artikel II

1. Dit besluit blijft buiten toepassing voor de vreemdeling die ten minste zes dagen voorafgaand aan inwerkingtreding van dit besluit overeenkomstig door Onze Minister van Veiligheid en Justitie gestelde regels te kennen heeft gegeven een aanvraag in te willen dienen.
2. Indien de vreemdeling minder dan zes dagen voorafgaand aan inwerkingtreding van dit besluit overeenkomstig door Onze Minister van Veiligheid en Justitie gestelde regels te kennen heeft gegeven een aanvraag in te willen dienen, kan in afwijking van dit besluit een rust- en voorbereidingstermijn worden gegeven die korter is dan zes dagen. De rust- en voorbereidingstermijn is in dat geval ten minste zes dagen, gerekend vanaf het moment dat de vreemdeling overeenkomstig door Onze Minister van Veiligheid en Justitie gestelde regels te kennen heeft gegeven een aanvraag in te willen dienen.

Artikel III

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

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

Nota van toelichting

Algemeen

Met dit besluit wordt uitvoering gegeven aan de Dublinverordening (Verordening 604/2013, PBEU L180). Ter uitvoering van deze Verordening wordt de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 aangepast. Voor een algemene toelichting op de Verordening zij verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel inzake uitvoering van de Dublinverordening (Kamerstukken II, 33699, nr. 3). In dit besluit wordt voorzien in het naar voren halen van de formele indiening van de asielaanvraag in de algemene asielprocedure (1), in een gewijzigd kader inzake inbewaringstelling van Dublinclaimanten (2) en in enige ondergeschikte wijzigingen (3).

1. Naar voren halen van de formele indiening van de aanvraag

De Verordening is opgezet vanuit de gedachte dat de procedurele handelingen om vast te stellen welke lidstaat een asielaanvraag inhoudelijk dient te beoordelen pas worden uitgevoerd nadat het verzoek is ingediend (artikelen 4, eerste lid, 6, vierde lid, 20, eerste lid en 21 eerste lid). Hierbij wordt onmiskenbaar bedoeld op het formele moment van indiening. Teneinde te voorkomen dat pas na de rust- en voorbereidingstijd handelingen in dit kader mogen worden verricht, en teneinde zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verschaffen, dient hierom het formele moment van indiening in het Nederlandse stelsel te worden vervroegd. Dit gebeurt onder behoud van de rust- en voorbereidingstermijn, en onder het in stand laten van de huidige asielprocedure. Het enige dat gewijzigd wordt is de ondertekening van de asielaanvraag. Dit geschiedt na het kenbaar maken van de wens tot het doen van een asielaanvraag bij de bevoegde autoriteiten en voorafgaand aan de rust- en voorbereidingstermijn.

Samenvattend ziet de wijziging er als volgt uit. Onder de oude situatie gold in chronologische volgorde:

1. kenbaar maken wens tot asielverzoek;
2. rust en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen;
3. formele moment van ondertekenen aanvraag;
4. start van de algemene asielprocedure.

Onder het gewijzigde besluit geldt in chronologische volgorde:

1. kenbaar maken wens tot asielverzoek;
2. formele moment van ondertekenen aanvraag;
3. rust en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen;
4. start van de algemene asielprocedure.

2. Gewijzigd kader inzake inbewaringstelling

Op grond van artikel 28 van de Verordening mag een vreemdeling niet in bewaring worden gesteld enkel en alleen op grond van het feit dat hij onder de reikwijdte van de Dublinverordening valt. Er moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Er is een significant risico op ontduiking;
- Er heeft een individuele beoordeling plaatsgevonden;
- Bewaring is proportioneel en noodzakelijk;

In de wet is een afzonderlijke grondslag opgenomen voor inbewaringstelling van Dublinclaimanten, waarbij verwezen is naar de voorwaarden van artikel 28 van de Verordening. Deze criteria dienen voor de concrete toepassing nader uitgewerkt te

worden. Onder het oude Vreemdelingenbesluit gold het rechtsvermoeden dat wanneer overdracht mogelijk was, het in het belang van de openbare orde werd geacht om de vreemdeling in bewaring te stellen. Dit rechtsvermoeden kan niet langer gelden, en is in dit besluit geschrapt. Dit betekent dat er in elk individuele inbewaringstelling gemotiveerd zal dienen te worden waarom de betreffende vreemdeling in bewaring wordt gesteld, ook wanneer er sprake is van een Dublinclaimant.

De verschillende omstandigheden die aanleiding kunnen geven voor een risico op ontduiken of een significant risico op ontduiken worden in dit besluit onderscheiden in zogenaamde zware en lichte gronden. Zware gronden zijn die gronden die in de rechtspraak worden aangemerkt als gronden die de bewaring op zichzelf kunnen rechtvaardigen. Lichte gronden zijn alle overige gronden.

Voor de inbewaringstelling op grond van artikel 59 is voldoende dat ten minste twee van de opgesomde gronden zich voordoen. Dit kunnen zowel enkel lichte gronden, alsook lichte en zware gronden zijn. Dit is in overeenstemming met hetgeen voor dit besluit reeds gold.

De Uniewetgever heeft bij de Dublin-verordening gekozen voor het begrip 'significant risico', voordat bewaring gerechtvaardigd is waarmee ze tot uitdrukking brengt dat er een zwaarder risico op ontduiking dient te zijn. Er is sprake van een 'significant risico op ontduiking' wanneer er daarbij ten minste één zware grond aanwezig is, en daarnaast nog een zware of lichte grond.

De proportionaliteit en noodzakelijkheid van bewaring zijn in de Nederlandse wetgeving gewaarborgd doordat proportionaliteit en noodzakelijkheid reeds voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, ten dele gecodificeerd artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het besluit tot inbewaringstelling dient evenredig te zijn met de met deze inbewaringstelling beoogde doelen.

In sommige gevallen zal het op het moment van inbewaringstelling niet altijd duidelijk zijn dat de vreemdeling onder de Dublinverordening valt, zoals ook in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht ter uitvoering van de verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013, L 180) is opgemerkt (Kamerstukken II, 33699, nr. 3). Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de vreemdeling in Nederland wordt aangetroffen zonder dat hij een asielaanvraag heeft ingediend, en eerst op een later moment blijkt dat hij eerder in een andere lidstaat een asielverzoek heeft ingediend. In dat geval zal de vreemdeling in eerste instantie op grond van artikel 59 in bewaring zijn gesteld, maar zal worden gezien of de bewaring kan worden voortgezet op grond van artikel 59a. Er zal daarom ook bij inbewaringstellingen op grond van artikel 59 steeds worden gezien of zich zware én lichte gronden voordoen.

3. Overige wijzigingen

Dublinclaimanten die na een voltooide overdracht aan een andere lidstaat opnieuw in Nederland een aanvraag indienen, worden uitgezonderd van de eendagstoets. Dit is wenselijk, omdat de procedure voor het leggen van een nieuwe claim niet binnen de

termijnen van de eendagstoets kan worden afgerond. Hier is meer tijd voor nodig. Zij krijgen dus opnieuw een rust- en voorbereidingstermijn en stromen daarna de algemene asielpcedure in. Gedurende de rust- en voorbereidingstermijn wordt onderzocht of de aanvraag kan worden afgedaan op een van de gronden van artikel 30, eerste lid. Indien dit niet het geval is, volgt een inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek. Deze werkwijze verschilt niet van de huidige praktijk.

De overige wijzigingen zijn technische wijzigingen, die voortvloeien uit de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht ter uitvoering van de verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013, L 180) (Kamerstukken II, 33699, nr. 2).

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Deze wijziging vloeit voort uit de verlettering van artikel 30, eerste lid in de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht ter uitvoering van de Dublinverordening (Kamerstukken II, 33699, nr. 2).

Onderdeel B

In dit artikel wordt het moment van indiening vervroegd. De ondertekening van de aanvraag vindt plaats nadat de vreemdeling in het aanmeldcentrum in Ter Apel te kennen heeft gegeven een aanvraag in te willen dienen. Na indiening volgt een periode van rust voor de vreemdeling, waarin hij zich tevens kan voorbereiden op de komende asielpcedure. In deze periode kunnen wel reeds handelingen worden verricht teneinde identiteit en nationaliteit vast te stellen en vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor behandeling van de aanvraag. In dit kader kan de vreemdeling worden gehoord, kunnen vingerafdrukken worden afgenomen, en kunnen de door de vreemdeling overgelegde documenten en bescheiden worden onderzocht.

De vreemdeling wordt tijdens de rust en voorbereidingstermijn bevroegd over de resultaten van het onderzoek naar de vingerafdrukken. De vreemdeling kan daarbij worden geconfronteerd met treffers in Eurodac en EU VIS. Er wordt gedurende de rust- en voorbereidingstermijn geen onderzoek gedaan naar de asielmotieven.

Het nieuwe vierde lid betreft een reeds bestaande bevoegdheid. Deze was voorheen impliciet geregeld in artikel 69, tweede lid Vreemdelingenwet 2000. Dit was geen voor de hand liggende plek, en hierom is deze verplaatst naar dit artikel in het Vreemdelingenbesluit. De inhoud en omvang van het onderzoek is verruimd naar alle dwingende afwijzingsgronden van artikel 30, eerste lid. Dit ligt voor de hand omdat het onderzoek naar de gronden b, c, d en e geen onderzoek inhoudt naar de asielmotieven en ook om te voorkomen dat de asielpcedure onnodig belast wordt met aanvragen die op dwingende gronden zullen worden afgewezen.

Onderdeel C

De wijziging van artikel 3.110 hangt samen met het verplaatsen van het moment van formele indiening van de aanvraag. Doordat het ondertekenen van de asielaanvraag wegvalt als startmoment voor de algemene asielprocedure wordt van de start van de procedure schriftelijk mededeling gedaan aan de vreemdeling door Onze Minister.

Onderdeel D

Ook deze wijziging van hangt samen met het verplaatsen van het moment van formele indiening van de aanvraag.

Onderdeel E en F

De wijzigingen van onderdelen E en F hangen samen met de invoering van een nieuwe grond voor inbewaringstelling voor Dublinclaimanten in artikel 59a van de Wet.

Onderdeel G

In dit onderdeel wordt de regeling met betrekking tot de verstrekking van documenten aangepast aan de nieuwe verblijfsgrund van Dublinclaimanten in artikel 8 onderdeel m van de wet. Dublinclaimanten kunnen aldus het W1-document, dat aan hen verstrekt wordt bij ondertekening van de asielaanvraag, behouden tot aan de overdracht.

Onderdeel H

In dit artikel worden de gronden voor inbewaringstelling en het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel van Dublinclaimanten gewijzigd. Inbewaringstelling van Dublinclaimanten op grond van het enkele feit dat zij zich in een ander land onttrokken hebben aan toezicht is niet meer mogelijk. Voor een verdere toelichting zij verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel I

Artikel 5.1b bevat een nadere concretisering van het begrip 'significant risico op ontduiking' zoals dit in artikel 28 van de Dublinverordening is opgenomen. Voor een verdere toelichting zij verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel J

De wijziging in deze artikelen vloeit voort uit de invoering van een nieuwe bewaringsgrond in artikel 59a van de Wet.

Onderdelen K en L

Met de aanpassing van de opschriften wordt tot uitdrukking gebracht dat het bij overdracht en uitzetting om verschillende bevoegdheden gaat. Uitzetting is gericht op het fysiek verwijderen van de vreemdeling buiten het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie en van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte. Overdracht is gericht op het overdragen van de vreemdeling naar een van de lidstaten van de Europese Unie en van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte.

Onderdeel M

Artikel 6.1f regelt de bevoegdheid om alle bij de uitoefening van de bevoegdheid tot overdracht noodzakelijke handelingen te verrichten door artikel 6.1a van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Artikel II

Dit artikel bevat het overgangsrecht. Door het wijzigen van de volgorde van de formele indiening en de rust- en voorbereidingstermijn zouden vreemdelingen, die op het moment van inwerkingtreding in de rust- en voorbereidingstermijn zitten, na ondertekening van de formele aanvraag opnieuw een rust- en voorbereidingstermijn krijgen. Dit is voor de vreemdeling onwenselijk, die is immers gebaat bij een voorspoedige afhandeling van het asielverzoek. Bovendien is het voor de uitvoeringsorganisaties niet wenselijk. Het zou immers betekenen dat er gedurende ten minste zes dagen geen voortgang zou kunnen worden geboekt bij de beoordeling van de asielaanvragen van deze vreemdelingen.

Hierom wordt bepaald dat bij die vreemdelingen die reeds een volledige rust- en voorbereidingstermijn onder het oude recht hebben gekregen de algemene asielprocedure direct kan aanvangen. Wanneer er geen volledige rust- en voorbereidingstermijn is verstreken, kan het aantal dagen van de rust- en voorbereidingstermijn voor inwerkingtreding van het besluit worden afgetrokken van de zes dagen van de minimale rust- en voorbereidingstermijn. Zo kan iemand die bijvoorbeeld vier dagen voorafgaand aan de inwerkingtreding van het besluit een aanvraag heeft kenbaar gemaakt, op de derde dag na inwerkingtreding van het besluit starten met de algemene asielprocedure. In alle gevallen heeft de vreemdeling minimaal zes dagen rust- en voorbereidingstermijn.

Artikel III

Er wordt beoogd de wijzigingen gelijktijdig in werking te laten treden met de inwerkingtreding van de Dublinverordening op 1 januari 2014.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven