



Werkinstructie SUA

Openbaar

Aan	Directeuren IND cc DDMB
Van	Hoofddirecteur IND
Nummer & Titel	WI 2017/1 (Grensprocedure) WI 2014/8 en 2015/7 vervallen
Kenmerk (decos)	INDUIT 17-23
Hoofdtak	Asiel
Relatie met	WI 2015/8
Publicatiedatum	11 januari 2017
Geldig vanaf	1 januari 2017
Geldig tot en met	1 januari 2018
Bijlage(n)	Geen

1. Inleiding

Per 20 juli 2015 kent Nederland een grensprocedure. De grensprocedure betreft – kort gezegd – de procedure aan de grens (of in een transitzone) waarin wordt beslist op de asielaanvraag¹ van een vreemdeling die aan de Schengenbuitengrens te kennen heeft gegeven een asielaanvraag te willen indienen en die niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot Nederland. De grensprocedure is geregeld in artikel 3.109b Vb (wat een uitwerking is van artikel 43 van de Procedurerichtlijn, 2013/32/EU). De invoering van de grensprocedure heeft geleid tot een aantal wijzigingen in wet- en regelgeving. Daarnaast zijn er in 2016 een aantal belangwekkende uitspraken gedaan door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) die hebben geleid tot een aanpassing van de wet, het beleid en werkwijze.

2. Toelichting

In de Schengengrenscodes (SGC) zijn de toegangsvoorwaarden voor het Schengengebied geregeld. De SGC verplicht in bepaalde gevallen tot weigering van de toegang tot het grondgebied van de Unie (artikel 14 juncto artikel 6 SGC²). Een vreemdeling die op de grens asiel aanvraagt, kan niet de toegang worden geweigerd. Op het moment dat een vreemdeling namelijk asiel aanvraagt, valt hij onder de werking van de Opvang- en Procedurerichtlijn en heeft hij het recht om te verblijven op het grondgebied van de lidstaat, zij het dat dit recht is beperkt tot verblijf aan de grens. Het gegeven dat een asielzoeker de toegang tot het grondgebied niet kan worden geweigerd betekent echter niet dat elke vreemdeling die op de grens asiel vraagt, daardoor direct toegang moet krijgen tot het grondgebied van de lidstaat. Indien met het enkel doen van een asielaanvraag kan worden bewerkstelligd dat toegang tot het grondgebied wordt verkregen, zou dat het grenstoezicht en het grensbewakingsbelang ernstig ondermijnen. Op grond van artikel 8, derde lid, onder c van de Opvangrichtlijn (richtlijn 2013/33/EU) mag een asielzoeker in bewaring worden gehouden om een besluit te nemen over het recht van de asielzoeker om het grondgebied te betreden. Indien een vreemdeling op de Schengen-buitengrens asiel aanvraagt, wordt de beslissing omtrent de toegang uitgesteld tot ná de beslissing omtrent de asielaanvraag. Dat betekent dat in de grensprocedure niet alleen een beslissing wordt genomen over de asielaanvraag maar

¹ Waar in de tekst wordt gesproken over een 'asielaanvraag' wordt bedoeld: de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

² Voorheen artikel 13 juncto 5. Echter, per 1 april 2016 is de nieuwe Schengengrenscodes in werking getreden en zijn de artikelnummers omgenummerd. Materieel is er niets gewijzigd.

ook over de vraag of de vreemdeling toegang tot Nederland wordt verleend. De grensprocedure is altijd gekoppeld aan een vrijheidsontnemende maatregel. Zou dat niet het geval zijn dan zou de vreemdeling het grondgebied kunnen betreden en zichzelf daardoor toegang tot Nederland verschaffen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het grensbewakingsbelang in beginsel enkel kan worden veilig gesteld met het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel omdat minder dwingende maatregelen (zoals een meldplicht) tot gevolg heeft dat toegang tot Nederland wordt verkregen³.

3. Juridisch kader

Geen asiel

Indien niet wordt voldaan aan de vereisten voor toegang zoals neergelegd in de SGC (en de vreemdeling vraagt geen asiel aan) dan wordt de toegang door de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) middels het model M17 geweigerd en wordt een vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in artikel 6, eerste lid, Vw opgelegd (plaatsing in de lounge) of een vrijheidsontnemende maatregel als bedoeld in artikel 6a of artikel 6, eerste en tweede lid, Vw opgelegd.

Wel asiel

Een vreemdeling kan asiel aanvragen direct bij aankomst op de grens (dus voorafgaand aan een toegangsweigering), maar het komt ook voor dat een vreemdeling pas asiel vraagt na bijvoorbeeld een paar dagen (dus na een toegangsweigering). De werkwijze in deze situaties is naar aanleiding van een drietal uitspraken van de Afdeling van 3 juni 2016⁴ nagenoeg gelijk getrokken⁵, maar omwille van de helderheid worden ze hier apart besproken.

Indien een vreemdeling voorafgaand aan de toegangsweigering asiel aanvraagt, wordt de grensprocedure toegepast. Artikel 3, vierde lid, Vw bepaalt dat in dat geval het besluit omtrent het weigeren van toegang – middels het model M18A – wordt uitgesteld. Tevens wordt door de KMar een vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6, derde lid, Vw (of 6a indien Dublin-indicaties) opgelegd.

Ook indien een vreemdeling pas na de toegangsweigering asiel aanvraagt, wordt de grensprocedure toegepast. Het reeds genomen besluit tot toegangsweigering vervalt met ingang van het moment dat de vreemdeling asiel aanvraagt en de vreemdeling wordt vervolgens middels een model M18A kenbaar gemaakt dat het besluit omtrent de toegangsweigering wordt uitgesteld. Tevens wordt door de KMar een nieuwe⁶ vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6, derde lid (of 6a), Vw opgelegd (de maatregel van bewaring was namelijk in eerste instantie gebaseerd op artikel 6, eerste en tweede lid, Vw, zie hierboven bij 'geen asiel').

Voorbeeld 1

Een vreemdeling arriveert op 1 augustus 2016 op Schiphol en vraagt tijdens de gate-controlle direct asiel aan bij de KMar. De vreemdeling heeft voor de toegangsweigering asiel aangevraagd. De KMar reikt de M18A uit en legt een vrijheidsontnemende maatregel krachtens artikel 6, derde lid (of 6a), Vw op.

³ AbRS 22 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6799.

⁴ AbRS 3 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1451, ECLI:NL:RVS:2016:1452 en ECLI:NL:RVS:2016:1622. De Afdeling overwoog onder meer dat wanneer een vreemdeling de toegang tot Nederland is geweigerd in verband met een voorgenomen verblijf voor ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen (lees: verblijf voor korte duur) en hij nadien om asiel verzoekt, waarmee hij te kennen geeft langdurig verblijf te beogen, aan die toegangsweigering niet langer betekenis toekomt. De rechtsgevolgen van het besluit tot toegangsweigering kunnen derhalve niet worden opgeschort.

⁵ Het beleid is aangepast bij WBV 2016/13. De gewijzigde wet is gepubliceerd in Staatsblad 2016, nr. 415.

⁶ Indien een nieuwe maatregel krachtens artikel 6 wordt opgelegd, dient de vreemdeling hierover te worden gehoord (ook al betreft de nieuwe maatregel gevoelsmatig een omzetting/categoriewijziging). De focus van dit gehoor zal moeten liggen op het onderzoek of zich ten opzichte van het eerdere gehoor (gehoren) nieuwe of nog niet eerder door de vreemdeling gestelde bijzondere feiten en omstandigheden met betrekking tot zijn persoonlijke belangen voordoen, die tot het oordeel kunnen leiden dat in zijn geval een lichter middel moet worden toegepast. De oude maatregel dient te worden beëindigd. Hiervoor wordt gebruikt gemaakt van het model M113.

Voorbeeld 2

Een vreemdeling arriveert op 1 augustus 2016 op Schiphol. De vreemdeling voldoet niet aan de voorwaarden voor toegang als bedoeld in de SGC en wordt door de KMar de toegang tot Nederland geweigerd middel het model M17. Tevens legt de KMar een vrijheidsontnemende maatregel krachtens artikel 6, eerste en tweede lid (of 6a), Vw op. Op 5 augustus 2016 geeft de vreemdeling te kennen asiel aan te willen vragen. Het eerder genomen besluit toegangsweigering (d.d. 1 augustus) vervalt op dat moment. De KMar reikt een M18A uit en legt een nieuwe vrijheidsontnemende maatregel krachtens artikel 6, derde lid, Vw op of de maatregel op grond van artikel 6a, Vw wordt voortgezet.

Het uitstellen van het besluit over de toegang tot Nederland is, aldus de Afdeling, aan te merken als een voorbereidingshandeling in de zin van artikel 6:3 Awb. Tegen een model M18A staan derhalve geen rechtsmiddelen open.

Indien de vreemdeling een vrijheidsontnemende maatregel is opgelegd op grond van artikel 6a en het concrete aanknopingspunt dat de Dublinverordening (nr. 604/2013) van toepassing is vervalt (bijvoorbeeld doordat een andere lidstaat de verantwoordelijkheid voor de asielaanvraag niet aanvaardt) dan dient de maatregel te worden omgezet naar artikel 6, derde lid, Vw. Aangezien de voorwaarden waaronder een vrijheidsontnemende maatregel krachtens artikel 6a, eerste lid, Vw wordt opgelegd, verschillen van die voor toepassing van een vrijheidsontnemende maatregel krachtens artikel 6, derde lid, Vw geldt dit als een nieuwe maatregel.⁷ Aangezien het hier een nieuwe maatregel van bewaring betreft, dient de vreemdeling hieromtrent ook opnieuw te worden gehoord.⁸ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in deze situaties (een nieuwe maatregel van bewaring tijdens de grensprocedure) niets afdoet aan de eerder uitgereikte M18A.

Uit artikel 3, zesde lid, Vw⁹ volgt dat de beschikking waarbij de aanvraag asiel in de grensprocedure niet in behandeling is genomen, niet-ontvankelijk is verklaard of als kennelijk ongegrond is afgewezen, tevens geldt als weigering van de toegang.¹⁰ In de afwijzende beschikking op de asielaanvraag in de grensprocedure staat onder het kopje 'rechtsgevolgen' opgenomen dat gelet op de afwijzing van de asielaanvraag het afwijzende besluit op de asielaanvraag ook geldt als weigering van de toegang als bedoeld in artikel 14 SGC. Tevens wordt de M18A herhaald en ingelast omdat daarin staat opgenomen aan welke materiële toegangsvoorwaarden niet wordt voldaan. Het besluit inhoudende de toegangsweigering wordt in persoon aan de vreemdeling uitgereikt. Datum uitreiking in persoon is leidend voor de termijn instellen beroep.

Krachtens artikel 2.10, vierde lid, VV leggen de bevoegde ambtenaren van de IND na afwijzing van asielaanvraag in de grensprocedure een nieuwe vrijheidsontnemende maatregel op als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid (met toepassing van het zesde lid), Vw juncto artikel 5.1a, vierde lid, Vb. Er wordt gebruikt gemaakt van het model M19¹¹. De vreemdeling wordt in de gelegenheid gesteld om tijdens het gehoor en in de zienswijze bijzondere en individuele omstandigheden aan te voeren die voortzetting van de vrijheidsontnemende maatregel onevenredig bezwarend zouden

⁷ Dit geldt ook indien pas later tijdens de grensprocedure een concreet aanknopingspunt voor de toepasselijkheid van de Dublinverordening bekend wordt. De maatregel ex. artikel 6, derde lid, Vw dient dan omgezet te worden naar artikel 6a, eerste lid, Vw. Ook dit geldt als een nieuwe maatregel.

⁸ Zie: AbRS 12 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2003 en AbRS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1089. Zie ook noot 6.

⁹ Per 1 januari 2017 is de tekst van artikel 3, zesde lid, Vw gewijzigd. Uit de toelichting in de nota van wijziging blijkt dat er geen inhoudelijke wijziging is beoogd, maar dat beoogd wordt om buiten twijfel te stellen dat de weigering van de toegang nadat met toepassing van de grensprocedure een asielaanvraag niet in behandeling is genomen, niet-ontvankelijk is verklaard of is afgewezen als kennelijk ongegrond, is gebaseerd op artikel 14 SGC (TK 2015-2016, 34 128, nr.7, p. 6 en 10).

¹⁰ Zie ook AbRS 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2016:2675 en ECLI:NL:RVS:2016:2676.

¹¹ De M19 is nodig voor DJI voor (her)plaatsing van de vreemdeling.

maken¹². In het model M19 dient hier gemotiveerd op te worden ingegaan en gemotiveerd te worden waarom de nieuw op te leggen vrijheidsontnemende maatregel niet onevenredig bezwarend is, waarom geen lichter middel is toegepast en dat er zicht op uitzetting is. Uitzondering hierop betreft de afdoening van Dublin-zaken in de grensprocedure. Aan Dublinclaimanten is gedurende de grensprocedure al een maatregel krachtens artikel 6a, Vw opgelegd, zodat na het besluit op de asielaanvraag in de grensprocedure geen nieuwe maatregel hoeft de worden opgelegd. De voortzetting van de vrijheidsontnemende maatregel (6a, Vw) dient in deze gevallen in het voornemen en besluit op de asielaanvraag te worden gemotiveerd.

De hiervoor uitgelegde werkwijze betekent dat in deze gevallen de inzet van de KMar voor de toegangswijgering en de vrijheidsontnemende maatregel na afwijzing asiel in de grensprocedure niet langer nodig is.

Grensprocedure in strafrecht (artikel 7 Vw)

Het kan voorkomen dat een vreemdeling bij aankomst op de grens de toegang wordt geweigerd, geen asiel aanvraagt en vervolgens – bijvoorbeeld vanwege het gebruik van een vals paspoort strafrechtelijk wordt aangehouden en strafrechtelijk wordt gedetineerd (artikel 7 Vw). Indien de vreemdeling op een later moment alsnog asiel aanvraagt – en het OM niet besluit de opgelegde straf of strafrechtelijke vervolging te beëindigen – dan dient de KMar een M18A op te maken en uit reiken. De vreemdeling stroomt dan de grensprocedure in analoog aan artikel 3, vierde lid, Vw. Een maatregel krachtens artikel 6, derde lid, Vw is niet nodig aangezien de vreemdeling op strafrechtelijke titel is gedetineerd. Indien de strafrechtelijke detentie gedurende de periode van de grensprocedure wordt beëindigd, dan dient de KMar de vreemdeling aansluitend een vrijheidsontnemende maatregel krachtens 6, derde lid, Vw op te leggen. De termijn van de grensprocedure gaat dan niet opnieuw lopen.

Herhaalde asielaanvraag

Indien een vreemdeling in grensdetentie een herhaalde asielaanvraag indient, dient de KMar de vrijheidsontnemende maatregel krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, Vw om te zetten naar artikel 6, derde lid, Vw. Dit betreft ook weer een nieuwe maatregel, waarover de vreemdeling gehoord dient te worden. De toegangswijgering die in het afwijzende besluit op de eerdere asielaanvraag was opgenomen, vervalt. Middels een M18A wordt het besluit omtrent toegangswijgering door de KMar uitgesteld. Na afwijzing van de herhaalde asielaanvraag in de grensprocedure wordt (wederom) de toegang geweigerd (in het besluit op de asielaanvraag). De behandeling van een herhaalde asielaanvraag in de grensprocedure verschilt in dit opzicht dus niet van een eerste asielaanvraag.

Intrekking asielaanvraag

Indien een vreemdeling zijn asielaanvraag in de grensprocedure intrekt, wordt de vreemdeling geacht nooit een asielaanvraag te hebben ingediend.¹³ Dat betekent dat de vreemdeling met terugwerkende kracht geen rechtmatig verblijf heeft gehad. Gelet op artikel 109a, onder a, Vw is de Terugkeerrichtlijn in een dergelijk geval niet van toepassing. Een terugkeerbesluit (en inreisverbod) kan na intrekking van de asielaanvraag in de grensprocedure derhalve niet worden genomen. Artikel 3, zesde lid, Vw is niet van toepassing. Dat betekent dat in de gevallen dat de vreemdeling zijn asielaanvraag in de grensprocedure intrekt de KMar de vreemdeling middels het model M17 de toegang moet weigeren en middels het model M19 dient de KMar een nieuwe

¹² Uit de uitspraak van de Afdeling van 24 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3083 volgt dat het de vreemdeling duidelijk gemaakt moet worden dat het aan hem is om eventuele bijzondere feiten of omstandigheden met betrekking tot zijn persoonlijke belangen aan te voeren die tot het oordeel kunnen leiden dat in zijn geval met toepassing van een lichter middel moet worden volstaan dan wel dat de vreemdeling concrete vragen over mogelijke bijzondere feiten of omstandigheden moet worden gesteld.

¹³ AbRS 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3283.

vrijheidsontnemende maatregel (krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, Vw) op te leggen.¹⁴

Indien de vreemdeling in de grensprocedure een herhaald asielverzoek indient en deze vervolgens wenst in te trekken, is de werkwijze net iets anders. Er hoeft dan niet opnieuw door de KMar de toegang tot Nederland te worden geweigerd. Door de intrekking van de asielaanvraag wordt de vreemdeling immers geacht nooit een herhaalde asielaanvraag te hebben ingediend, als gevolg waarvan wordt teruggevallen op de toegangsweigering van het eerste asielverzoek. Wel dient de KMar na intrekking van een herhaalde asielaanvraag in de grensprocedure een nieuwe vrijheidsontnemende maatregel (krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, Vw) op te leggen (door het herhaalde asielverzoek was de maatregel immers omgezet naar artikel 6, derde lid, Vw).

Inbewaringstelling van vreemdelingen met een bijzondere of kwetsbare positie

Indien een vreemdeling in grensdetentie wordt gesteld, dient te worden beoordeeld of sprake is van bijzondere en individuele omstandigheden die bewaring in het voorliggende geval onevenredig bezwarend maken (zie art. 5.1a, derde lid, Vb). De maatregel van bewaring dient de motivering te bevatten waarom de individuele omstandigheden die door de vreemdeling naar voren zijn gebracht niet hebben geleid tot het afzien van bewaring (bijvoorbeeld omdat het grensbewakingsbelang prevaleert). Het gegeven dat een vreemdeling in een bijzondere of kwetsbare positie verkeert, maakt overigens niet dat geen maatregel van bewaring zou kunnen worden opgelegd (ook de Terugkeerrichtlijn gaat daar niet vanuit). Wel dient, zoals hiervoor opgemerkt, te worden gemotiveerd dat de detentie in de individuele zaak niet onevenredig bezwarend is.¹⁵

Ook na inbewaringstelling kunnen zich bijzondere individuele omstandigheden voordoen die voortzetting van de grensdetentie onevenredig bezwarend maken. Indien op enig moment in de grensprocedure blijkt dat sprake is van bijzondere individuele omstandigheden waardoor verdere behandeling van de asielaanvraag in grensdetentie onevenredig bezwarend wordt, zal de vrijheidsontnemende maatregel worden opgeheven. Het bovenstaande betekent dat er, indien er bijzondere individuele omstandigheden spelen bij een vreemdeling die gedurende de behandeling van zijn asielaanvraag in grensdetentie verblijft, voortdurend dient te worden gemonitord of er 1) bijzondere individuele omstandigheden spelen en 2) of in het in dat specifieke geval vast te houden aan de maatregel van grensdetentie onevenredig bezwarend is. Gelet op de eigen merites van elke zaak is het niet mogelijk om van te voren aan te geven wanneer sprake is van bijzondere individuele omstandigheden die de vrijheidsontnemende maatregel onevenredig bezwarend maken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de medische toestand van een vreemdeling, zoals een acute ziekenhuisopname van langere duur of ernstige psychische problematiek.

Taakverdeling KMar en IND

Zoals uit het voortgaande blijkt, is de IND in de grensprocedure bevoegd om bepaalde taken uit te voeren, maar zijn andere taken voorbehouden aan de KMar. Resumerend kan het volgende worden gesteld.

De IND:

- beslist op de asielaanvraag;
- weigert in het afwijzende asielbesluit de toegang tot Nederland, en
- legt in die gevallen aansluitend een nieuwe vrijheidsontnemende maatregel op krachtens artikel 6, eerste en tweede lid juncto het zesde lid, Vw.

¹⁴ Uitzondering hierop is de situatie dat de vreemdeling ná de toegangsweigering asiel heeft aangevraagd. In een dergelijk geval wordt teruggevallen op de eerdere toegangsweigering. De KMar dient nog wel een nieuwe vrijheidsontnemende maatregel (krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, Vw) op te leggen.

¹⁵ Met het voorgestelde artikel 58a van de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring wordt op wetsniveau geregeld dat grensdetentie achterwege blijft, indien inbewaringstelling in verband met zijn kwetsbare positie onredelijk bezwarend zou zijn.

De KMar:

- reikt bij elke asielaanvraag de M18A uit;
- weigert de toegang tot Nederland middels een M17 indien de vreemdeling zijn asielaanvraag in de grensprocedure intrekt;
- legt de vrijheidsontnemende maatregelen als bedoeld in artikel 6, Vw op (met uitzondering van de maatregel als bedoeld in artikel 6, zesde lid, Vw);
- reikt een plaatsingsbeschikking M19 uit in Dublinzaken.

4. De grensprocedure

De grensprocedure duurt ten hoogste vier weken. Verlenging van de duur van de grensprocedure is niet mogelijk. Indien na vier weken geen beslissing is genomen op de aanvraag, verkrijgt de vreemdeling van rechtswege toegang tot het grondgebied. In een brief zal aan de vreemdeling kenbaar worden gemaakt dat de vrijheidsontnemende maatregel wordt opgeheven en wordt meegedeeld waar de aanvraag verder wordt behandeld¹⁶.

Niet van alle vreemdelingen die op de grens asiel aanvragen wordt hun asielaanvraag behandeld in de grensprocedure. Een aantal vreemdelingen zijn in het Vreemdelingenbesluit of in de Vreemdelingencirculaire uitgezonderd:

- Aanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden niet behandeld in de grensprocedure (artikel 3:109b, zevende lid, Vb);
- Gezinnen met minderjarige kinderen gaan in beginsel niet in grensdetentie tenzij uit de screening op de grens contra-indicaties blijken zoals openbare orde, ongeloofwaardige gezinsband etc. (A1/7.3 Vc en TK 2013-2014, 19 637, nr. 1827),
- Indien grensdetentie voor een vreemdeling wegens bijzondere individuele omstandigheden onevenredig bezwarend is, wordt de vrijheidsontnemende maatregel door de niet opgelegd (KMar) of voortgezet (IND) (artikel 5.1a, derde lid, Vb);
- Indien is gebleken dat een asielzoeker bijzondere procedurele waarborgen behoeft ten gevolge van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld, welke niet middels passende steun in de grensprocedure c.q. grensdetentie kunnen worden geboden (artikel 3:108b Vb).

Indien sprake is van een van voornoemde omstandigheden wordt de toegang tot Nederland verleend. De asielaanvraag zal dan in Ter Apel worden ingediend en worden behandeld in één van de land-AC's.

De Raad van State heeft in voornoemde uitspraken van 3 juni 2016 (noot 4) geoordeeld dat, buiten de hierboven genoemde uitzonderingen, de Procedurerichtlijn zich er niet tegen verzet om alle aan de buitengrens geuite asielverzoeken in een grensprocedure te behandelen. Er vindt voor de toepassing van de grensprocedure op de grens dus geen zogenaamde pre-toets plaats waarin voorafgaand aan de grensprocedure al een inschatting wordt gemaakt of de asielaanvraag niet in behandeling kan worden genomen, niet-ontvankelijk kan worden verklaard of als kennelijk ongegrond kan worden afgewezen.

Behandeling van de asielaanvraag in de grensprocedure

Bijzondere procedurele waarborgen en passende steun (art. 3.108b, Vb)

Sommige vreemdelingen kunnen bijzondere procedurele waarborgen behoeven op grond van, onder meer, hun leeftijd, geslacht, seksuele gerichtheid, handicap, ernstige ziekte, psychische aandoeningen of als gevolg van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld. Indien een vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft, wordt gedurende het onderzoek naar de

¹⁶ Zie verder onder het kopje 'zaakverantwoordelijkmedewerkerschap'.

asielaanvraag passende steun geboden. Dit is nader uitgewerkt in de openbare werkinstructie 2015/8.

Het gegeven dat een vreemdeling passende steun nodig heeft, betekent op zichzelf nog niet dat daardoor ook sprake is van bijzondere individuele omstandigheden die de vrijheidsontnemende maatregel onevenredig bezwarend maken en tot opheffing zou moeten leiden. Dit zijn twee gescheiden zaken met elk een eigen beoordeling¹⁷. Het gegeven dat een vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen nodig heeft, kan weliswaar van invloed zijn op de vraag of de detentie onevenredig bezwarend is, maar staat hier in beginsel los van. De behoefte aan bijzondere procedurele waarborgen kan immers een tijdelijke situatie betreffen. Ook kan door middel van maatwerk en het bieden van (extra) procedurele waarborgen worden voorkomen dat de vrijheidsontnemende maatregel onevenredig bezwarend wordt

Rust- en Voorbereidings Tijd (RVT)

In artikel 3.109 Vb is de rust- en voorbereidingstermijn beschreven. Conform artikel 3.109b, eerste lid Vb kan in de grensprocedure een kortere rust- en voorbereidingstermijn dan zes dagen gelden. Omdat de vreemdeling zich in bewaring bevindt gedurende de behandeling is er in het Vb geen dwingende rust- en voorbereidingstermijn voorgeschreven binnen de grensprocedure. Dit is gedaan om de mogelijkheid te creëren om de periode in bewaring te verkorten. Wel zullen bepaalde handelingen, die plaatsvinden in de RVT, zoals het medisch onderzoek, ook aan de grens moeten plaatsvinden. Aldus is in het Vb de ruimte geboden om maatwerk te leveren aan de grens met betrekking tot de RVT. Dit is een punt waarop de grensprocedure verschilt van de AA-procedure.

In beginsel neemt de vreemdeling (bijvoorbeeld via zijn/haar gemachtigde) het initiatief indien hij een afwijkende RVT wenst en wordt in samenspraak met de IND de duur van de rust- en voorbereidingstermijn bepaald. De IND heeft een inspanningsverplichting overeenkomstig het verzoek van de vreemdeling te handelen.

Beoordelen of een aanvraag binnen de grensprocedure (verder) kan worden behandeld en afgedaan kan worden

In de grensprocedure wordt de aanvraag getoetst aan de grond voor het niet in behandeling nemen (Dublin), de gronden voor niet-ontvankelijkheid en de gronden voor kennelijke ongegrondheid. Gedurende de periode waarin beoordeeld wordt of deze afdoeningsgronden van toepassing zijn, mag de vreemdeling in grensdetentie worden gesteld/gehouden.

De aanvraag wordt in een grensprocedure getoetst aan de hand van de criteria van de Dublinverordening en de ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid van artikel 30a en 30b van de Vw 2000. Als de aanvraag wordt afgewezen vanwege niet-ontvankelijkheid of kennelijk ongegrondheid dan wordt het verzoek volledig afgehandeld in de grensprocedure. Wordt de aanvraag niet in behandeling genomen (Dublin) dan wordt het verzoek afgehandeld in de Dublin procedure als bedoeld in artikel 3.109c, Vb (aan de grens).

Zaken die louter 'ongegrond' zijn (en dus niet als 'kennelijk' ongegrond afgedaan kunnen worden) en inwilligingen, kunnen niet in de grensprocedure afgedaan kunnen worden. Als er geen sprake is van een aanvraag die afgewezen kan worden wegens niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijkheid, of kennelijke ongegrondheid, wordt de grensdetentie opgeheven, toegang verleend en wordt het asielverzoek verder behandeld in de AA of VA ter lande.

¹⁷ Het oordeel of er al dan niet sprake is van een behoefte aan bijzondere procedurele waarborgen is geen (schriftelijk) zelfstandig appellabel besluit. Wanneer de vreemdeling van mening is dat hem op enig moment ten onrechte passende steun is onthouden, dan kan hij dat aanvoeren in het beroep tegen de beslissing op de asielaanvraag. Indien een vreemdeling meent dat de vrijheidsontnemende maatregel onevenredig bezwaren is, dan kan hij dat aanvoeren in het beroep tegen die vrijheidsontnemende maatregel.

Op welk moment kun je de conclusie trekken dat een aanvraag wel/niet binnen de grensprocedure kan worden behandeld en afgedaan?

De conclusie dat een aanvraag niet als kennelijk ongegrond kan worden afgedaan, niet niet-ontvankelijk kan worden verklaard of in behandeling dient te worden genomen in de AA, dient uiterlijk na het nader gehoor te worden genomen, maar kan soms ook al worden genomen na het eerste gehoor.

In de praktijk komt het erop neer dat de IND zo snel mogelijk – als de relevante feiten en omstandigheden bekend zijn – moet concluderen of de asielaanvraag in de grensprocedure kan worden afgedaan:

- In de meeste gevallen zal het eerste- en nader gehoor afgewacht moeten worden om tot de conclusie te komen dat een zaak wel/niet in de grensprocedure kan worden afgedaan. Immers, dan pas is er een volledig beeld van de identiteit, nationaliteit, reisroute, mogelijke landen van eerder verblijf, 1F- indicaties of andere openbare orde aspecten, en is bekend of het asielrelaas geloofwaardig is en of de vreemdeling wel/niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning en op welke gronden.
- In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij volledig gedocumenteerde vreemdelingen, waar geen twijfel is over identiteit en nationaliteit en vrij zeker is dat een aanvraag niet afgedaan kan worden als kennelijk ongegrond, niet-ontvankelijk of niet in behandeling genomen kan worden, kan dit al na het eerste gehoor worden geconcludeerd. In C1/2.5 Vc is opgenomen in welke gevallen reeds na het eerste gehoor een zaak uit de grensprocedure kan worden gehaald.
- Er zullen ook gevallen zijn (maar deze zullen minder snel voorkomen), dat de insteek is dat een zaak in de grensprocedure kan worden afgedaan, maar dat correcties en aanvullingen of een zienswijze daar verandering in brengen. In die gevallen is de conclusie dus pas op dag 5, 6 of 7, en kan een zaak alsnog naar de AA of VA ter lande worden gezonden.

Hieronder zijn als voorbeeld een aantal casussen beschreven:

Casus 1: Besluit- en vertrekmoratorium

In de regel wordt er een eerste gehoor uitgevoerd. Pas dan kunnen er conclusies worden getrokken over zijn identiteit, nationaliteit, herkomst en recent vertrek. In de praktijk betekent een besluitmoratorium doorgaans dat na het afnemen van het eerste en nader gehoor de zaken op de plank worden gelegd in afwachting van de ommekomst van het moratorium. Voor de grensprocedure betekent dat dat een zaak in beginsel na het eerste gehoor uit de grensprocedure wordt gestuurd. Dit betekent dat op het land-AC een nader gehoor wordt afgenomen. Omdat de zaak onder het besluitmoratorium valt, wordt de zaak vanuit de grensprocedure VA gestuurd. Het is van belang om het nader gehoor op het land-AC zo spoedig mogelijk te laten inplannen, zodat de asielmotieven direct kenbaar gemaakt kunnen worden.

Casus 2: Medische adviezen

Indien tijdens de RvT blijkt dat betrokkene gedurende drie weken niet gehoord kan worden, dient gekeken te worden of het wel wenselijk is om betrokkene in detentie te houden. Bij dergelijke medische adviezen zal het in de regel niet wenselijk zijn om de vrijheidsontnemende maatregel voort te zetten. Indien je toch concludeert dat het wenselijk is om de vrijheidsontnemende maatregel voort te zetten – hetgeen wordt verantwoord in de minuut -, dient bekeken te worden of binnen 28 dagen na ondertekening van de asielaanvraag (de maximale duur van de grensprocedure) kan worden beslist op deze aanvraag. Vaak zal dit niet zo zijn, waardoor een zaak direct vanuit de grensprocedure AA of VA zal moeten worden gezonden. Een AA-zending is na zending uit de grensprocedure wel het uitgangspunt, maar mogelijk vanwege het medisch advies niet altijd mogelijk.

Casus 3: Kwetsbare minderheidsgroep

Het behoren tot een 'kwetsbare minderheid' als bedoeld in C2/3.3 Vc ziet op de positie van de bevolkingsgroep in het land van herkomst. Daarmee is nog niet gezegd dat dit ook zonder meer kwetsbare personen zijn binnen de grensprocedure, in die zin dat zij

bijzondere procedurele waarborgen of passende steun als bedoeld in artikel 3.108b Vb en Werkinstructie 2015/8 zouden behoeven. Voor deze groep geldt dat geenszins op voorhand uitgesloten is dat de asielaanvraag als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk kan worden afgedaan. Tijdens de behandeling van de asielaanvraag zal namelijk eerst onderzocht moeten worden of de vreemdeling het behoren tot een kwetsbare minderheid aannemelijk heeft gemaakt. Indien de vreemdeling dit aannemelijk heeft gemaakt en er – gelet op zijn geloofwaardige en individualiseerbare verklaringen – sprake is van beperkte indicaties van een risico op schending 3 EVRM bij terugkeer en de vreemdeling daardoor in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning asiel, dan zal het asielverzoek niet in de grensprocedure verder worden afgehandeld. In de regel zal dit pas na het nader gehoor zijn. De zaak zal dan in beginsel AA-gezonden worden.

Casus 4: Vreemdelingen afkomstig uit 15c-gebieden

Het varieert per zaak wanneer voldoende duidelijk is of een asielaanvraag in de grensprocedure kan worden afgedaan. Soms kan na het eerste gehoor al worden vastgesteld dat vermoedelijk niet de mogelijkheid bestaat om de aanvraag niet in behandeling nemen, niet-ontvankelijk te verklaren of als kennelijk ongegrond af te wijzen. In dat geval is er geen ruimte voor voortzetting van de grensdetentie, de aanvraag kan dan immers niet in de grensprocedure worden afgedaan. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij vreemdelingen van wie geloofwaardig wordt geacht dat ze uit een 15c-gebied afkomstig zijn. De zaak zal dan in de regel AA-gezonden worden.

Casus 5: 1F indicaties

Wanneer er signalen of aanwijzingen zijn dat er nader onderzoek moet plaatsvinden naar bijvoorbeeld de toepasselijkheid van artikel 1F Vlv, zal de aanvraag wel in de grensprocedure verder worden behandeld (Zie verder hieronder: *Inbewaringstelling op grond van artikel 59b Vw na grensprocedure*).

Afwijken van de AA-termijnen binnen de grensprocedure

Als de behandeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd niet afgerond kan worden binnen de termijnen van de algemene asielprocedure (8 dagen), kan hiervan afgeweken worden tot maximaal 28 dagen (vanaf datum indienen asielaanvraag). Dit kan alleen gedaan worden als het vermoeden bestaat dat de aanvraag zal worden afgedaan met toepassing van artikel 30a en 30b, Vw en de behandeling naar verwachting binnen de termijn als bedoeld in artikel 3, zevende lid, Vw kan worden afgerond (28 dagen). Er moet hierbij rekening gehouden worden met de termijn voor het indienen van de zienswijze. Die termijn is 2 weken in dit scenario.

In paragraaf C1/2.5 Vc is geregeld in welke gevallen binnen de grensprocedure kan worden afgeweken van de AA-termijnen.

Indien duidelijk is dat de aanvraag niet binnen 28 dagen kan worden afgedaan, zal de zaak alsnog naar een land-AC voor verder behandeling worden gezonden.

Inbewaringstelling op grond van artikel 59b Vw na of tijdens de grensprocedure

Zodra blijkt dat een asielaanvraag van een vreemdeling, die een mogelijk gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid, niet binnen de termijn zoals bedoeld in artikel 3, zevende lid, Vw kan worden afgedaan, wordt de vreemdeling door de IND in bewaring gesteld op grond van artikel 59b, Vw. Hiervan is in ieder geval sprake indien de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd mogelijk met toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag kan worden afgewezen (zie paragraaf A5/6.3 Vc).

Verdere behandeling in land-AC

Indien de IND concludeert dat de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd niet binnen de grensprocedure verder kan worden behandeld, dan wordt de toegang verleend en de vrijheidsontnemende maatregel bedoeld in artikel 6, derde

lid Vw, opgeheven. De IND meldt de vreemdeling uiterlijk om 18.00 uur aan bij het COA ten behoeve van de uitplaatsing. De behandeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd zal in dit geval worden opgeschort en verder worden behandeld in de algemene asielprocedure of de verlengde asielprocedure. De IND bepaalt in overleg met de gemachtigde van de vreemdeling, wanneer de behandeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd zal worden voortgezet. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de opschorting ongeveer een week duurt. Er moet naar gestreefd worden - met de planning van het land-AC en gemachtigde - een geschikte aanvangsdatum te bepalen.¹⁸

Zaakverantwoordelijkmedewerkschap (ZVM)

Uitgangspunt is dat AC Schiphol (ACS) in zaken die uit de grensprocedure worden gezonden, zaakverantwoordelijk blijft (met uitzondering van Dublinzaken, deze zaken worden door Unit Dublin behandeld). Dat betekent het volgende:

Scenario 1:

Nog geen gehoor afgenomen. De zaak én de klant gaan naar AC Ter Apel. ZVM wordt dus overgeheveld naar AC Ter Apel.

Scenario 2:

Het eerste gehoor heeft plaatsgevonden. Zaak klapt om naar AA. ACS is en blijft ZVM. Planning ACS regelt met planning ACDB/ACZ (afhankelijk waar iemand zit) het nader gehoor na ongeveer een week. ACDB/ACZ neemt in de regel het nader gehoor af. ACS beslist verder in de AA. Indien een beschikking wordt uitgereikt, vindt dit plaats door ACDB/ACZ. Met het COA is overeengekomen dat dergelijke vreemdelingen zo veel mogelijk in een opvanglocatie bij Den Bosch of Zevenaar geplaatst worden.

Scenario 3:

EG en NG hebben plaatsgevonden. Zaak klapt om naar AA (hetzelfde kan voor VA gelden, maar dan met andere termijnen). ACS is en blijft ZVM. Na 1 week beslist ACS verder in de AA. Indien een beschikking wordt uitgereikt, vindt dit plaats door ACDB/ACZ. Met het COA is overeengekomen dat dergelijke vreemdelingen zo veel mogelijk in een opvanglocatie bij Den Bosch of Zevenaar geplaatst worden.

¹⁸ Nota van toelichting Vreemdelingenbesluit, Staatscourant 2015, nr. 21375, p. 25.