



IND-werkinstructie nr. 2015/8 (AUA)

Openbaar/Extern

Aan	Directeur klantdirectie Asiel c.c. DDMB
Van	Hoofddirecteur IND
Datum	17 juli 2015
Geldig vanaf	20 juli 2015
Geldig tot	30-09-2021
Onderwerp	Instructie 'bijzondere procedurele waarborgen'
Vindplaats	Informind

Bijzondere procedurele waarborgen

1. Inleiding

De Procedurerichtlijn schrijft voor dat lidstaten binnen een redelijke termijn nadat een asielaanvraag kenbaar is gemaakt, nagaan of de vreemdeling een vreemdeling is die bijzondere procedurele waarborgen behoeft. Wanneer dit laatste is geconstateerd, moeten de lidstaten passende steun bieden zolang de asielpprocedure loopt. De genoemde categorie van vreemdelingen is in de praktijk al snel 'kwetsbare' vreemdelingen genoemd. Deze term zal ook hier worden gebruikt.

Deze instructie schetst het juridisch kader van de bepalingen over bijzondere procedurele waarborgen in de richtlijn en biedt handvatten voor de wijze waarop de IND kwetsbaarheden identificeert en procedurele ondersteuning biedt.

2. Juridisch kader

Hieronder zijn onder meer de relevante artikelen uit de Procedurerichtlijn, het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire opgenomen die het juridisch kader vormen voor de wijze waarop Nederland invulling geeft aan de verplichtingen in de richtlijn met betrekking tot procedurele waarborgen.

Preambule (29) Procedurerichtlijn

Sommige verzoekers kunnen bijzondere procedurele waarborgen behoeven op grond van, onder meer, hun leeftijd, geslacht, seksuele gerichtheid, genderidentiteit, handicap, ernstige ziekte, psychische aandoeningen of als gevolg van foltering verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld. De lidstaten moeten trachten verzoekers die bijzondere procedurele waarborgen als dusdanig te herkennen voordat een beslissing in eerste aanleg wordt genomen. Voor die verzoekers moet worden voorzien in passende steun, met inbegrip van voldoende tijd, om de nodige voorwaarden tot stand te brengen voor hun daadwerkelijke toegang tot procedures en voor het

aanvoeren van de elementen ter staving van hun verzoek om internationale bescherming.

Artikel 24 Procedurerichtlijn

1. De lidstaten beoordelen binnen een redelijke termijn nadat een verzoek om internationale bescherming wordt gedaan of de verzoeker een verzoeker is die bijzondere procedurele waarborgen behoeft.
2. De in lid 1 bedoelde beoordeling [...] behoeft niet de vorm van een administratieve procedure aan te nemen.
3. De lidstaten zorgen ervoor dat verzoekers waarvan is geconstateerd dat zij bijzondere procedurele waarborgen behoeven, zolang de asielprocedure loopt passende steun krijgen, zodat zij aanspraak kunnen maken op de rechten en kunnen voldoen aan de verplichtingen die in deze richtlijn zijn vastgesteld. [...]
4. De lidstaten zorgen ervoor dat overeenkomstig deze richtlijn ook aan de behoefte inzake bijzondere procedure waarborgen wordt tegemoetgekomen indien die behoefte in een latere fase van de procedure aan het licht komt, zonder dat de procedure opnieuw moet worden gestart.

Artikel 3.108b Vb

1. Voorafgaand aan of tijdens het onderzoek naar de aanvraag [...] wordt beoordeeld of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft als bedoeld in artikel 24 van de Procedurerichtlijn.
2. Indien de vreemdeling procedurele waarborgen behoeft, wordt gedurende het onderzoek passende steun geboden.

Artikel 3.109 Vb (rust- en voorbereidingstermijn)

6. De vreemdeling die [...] een aanvraag heeft ingediend wordt een medisch onderzoek aangeboden. Voor dit onderzoek is de schriftelijke toestemming van de vreemdeling vereist.

Vreemdelingencirculaire 2000 C1/2.2

De vreemdeling ontvangt tijdens de rust- en voorbereidingstermijn op grond van artikel 3.109 lid 6 Vb een uitnodiging voor een medisch advies. Deelname aan het medisch advies is vrijwillig. De vreemdeling verleent schriftelijk toestemming voor deelname aan het medisch advies.

Het medisch advies is een onderdeel van de beoordeling als bedoeld in artikel 3.108b Vb of de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft als bedoeld in artikel 24 van Richtlijn 2013/13/EU.

De IND bepaalt op welke wijze passende steun als bedoeld in artikel 3.108b Vb wordt geboden en op welke wijze rekening gehouden wordt met de conclusies uit het medisch advies. Op grond van de inhoud van het medisch advies zijn in ieder geval de volgende situaties mogelijk:

- er is geen bijzondere actie noodzakelijk (de algemene asielprocedure kan starten);
- het nader gehoor van de vreemdeling vindt niet plaats in de algemene asielprocedure (zie paragraaf C1/2.3 Vc);
- de start van de algemene asielprocedure wordt uitgesteld;
- de IND treft bijzondere voorzieningen tijdens het eerste gehoor en nader gehoor in de algemene asielprocedure (zie paragraaf C1/2.3 Vc);
- een combinatie van de laatste twee situaties.

Het medisch advies kan aanleiding geven te besluiten de parallelle procedure toe te passen (zie paragraaf A3/7.2.3 Vc).

De behandeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd van de vreemdeling start zonder medisch advies als de vreemdeling geen schriftelijke toestemming heeft verleend voor het medisch advies. De IND wijst de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd niet af op grond van de weigering van de vreemdeling deel te nemen aan het medisch advies.

De IND mag op een later moment dan tijdens de algemene asielprocedure een medisch advies aanvragen als tijdens de behandeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd alsnog relevante medische problematiek bij de vreemdeling naar voren komt. De vreemdeling moet schriftelijk toestemming geven voor dit medisch advies.

Met betrekking tot gegevensverstrekking en -verwerking:

Artikel 107 Vreemdelingenwet

[...]

4. Uit de vreemdelingenadministratie worden, met uitzondering van gezichtsoptnames en de vingerafdrukken, bedoeld in het eerste lid, aan bestuursorganen die gegevens en inlichtingen verstrekt, die zij behoeven voor de uitvoering van hun taak, waaronder in ieder geval gegevens omtrent de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling en, indien het een gecombineerde vergunning betreft, de gegevens op basis waarvan kan worden beoordeeld of is voldaan aan de Wet arbeid vreemdelingen.

Artikel 107a Vreemdelingenwet

1. Bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, voor zover deze gegevens noodzakelijk zijn voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de visumverlening, de grensbewaking, de toelating, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen en het toezicht op vreemdelingen op grond van deze wet dan wel de Schengengrenscore.

2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden verwerkt door of namens Onze Minister en de in de artikelen 46 tot en met 48 aangewezen ambtenaren. Zij kunnen worden verwerkt door derden, voor zover deze betrokken zijn bij de uitvoering van deze wet of de Schengengrenscore en daartoe noodzakelijkerwijs de beschikking over deze gegevens moeten verkrijgen.

Artikel 16 Wet bescherming persoonsgegevens

De verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging is verboden behoudens het bepaalde in deze paragraaf. Hetzelfde geldt voor strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.

3. Uitwerking van het juridisch kader

De Procedurerichtlijn schrijft voor dat lidstaten binnen een redelijke termijn nadat een asielaanvraag kenbaar is gemaakt, nagaan of de vreemdeling een vreemdeling is die bijzondere procedurele waarborgen behoeft. Voor de beoordeling of een vreemdeling kwetsbaar is en dus passende steun nodig heeft, is geen aparte administratieve procedure in het leven geroepen. Het oordeel hierover is dan ook geen zelfstandig, schriftelijk besluit en hiertegen staan geen rechtsmiddelen open. De beoordeling beperkt zich bovendien niet tot één moment in de asielprocedure, maar moet een continue afweging zijn. Een behoefte aan een procedurele waarborg kan zich immers op diverse momenten in de asielprocedure voordoen of openbaren.

In de praktijk zijn in de asielprocedure al vormen van procedurele ondersteuning ingebed. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het horen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en bestaande werkafspraken voor slachtoffers van mensenhandel en hoogzwangere vrouwen. Verder wordt in opdracht van de IND een medisch advies uitgebracht omtrent de vraag of de vreemdeling kan worden gehoord en in staat is zijn relaas op coherente wijze naar voren te brengen. De wijze waarop de IND rekening houdt met het advies is aan de medewerker en een kwestie van maatwerk. Het is echter zaak dat de beoordeling of een persoon kwetsbaar is, zich niet beperkt tot genoemde voorbeelden en het medisch advies tijdens de rust- en voorbereidingstermijn. De medewerker moet vanaf de eerste aanmelding en gedurende de hele asielprocedure alert zijn op het zich voordoen van behoeften aan een procedurele waarborg.

Zodra duidelijk is dat er sprake is van kwetsbaarheid, verplicht de richtlijn de IND om passende steun te bieden. Dit begrip is niet nader gedefinieerd. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan dit begrip is dan ook ter beoordeling aan de IND en is een kwestie van maatwerk.

3.1 Welke vreemdelingen behoeven bijzondere procedurele waarborgen?

In preambule 29 van de Procedurerichtlijn is vermeld dat sommige vreemdelingen bijzondere procedurele waarborgen behoeven op grond van, onder meer, leeftijd, geslacht, seksuele gerichtheid, genderidentiteit, handicap, ernstige ziekte, psychische aandoeningen of als gevolg van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld. Dit wil echter niet zeggen dat elke vreemdeling waarbij sprake is van een of meerdere van deze omstandigheden per definitie als kwetsbaar moet worden aangemerkt en procedurele ondersteuning nodig heeft. Wel is extra alertheid geboden wanneer een of meerdere van deze omstandigheden bij een vreemdeling worden gesignaleerd en dient de medewerker te beoordelen of, en zo ja welke, ondersteuning in de procedure nodig is.

In de bijlage bij deze werkinstructie is een lijst opgenomen met indicatoren/bijzonderheden die een uitwerking zijn van de in de Procedurerichtlijn genoemde omstandigheden. Wanneer er sprake is van een van deze indicatoren of bijzonderheden, is het mogelijk dat de vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen behoeft. Let wel, deze lijst van indicatoren is niet-limitatief.

3.2 Wanneer stel je vast dat een vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen nodig heeft?

Op elke moment in de asielprocedure kan worden vastgesteld of er sprake is van een kwetsbare vreemdeling die procedurele ondersteuning nodig heeft. Al tijdens het proces van de aanmeldfase kunnen kwetsbaarheden aan het licht komen en het is van belang dat deze tijdig worden geïdentificeerd. Dit kan zijn op grond van signalen van partners in het asielproces als de AVIM, het COA of de beveiliging of op grond van eigen waarneming tijdens of rondom het aanmeldgehoor. Vervolgens kunnen kwetsbaarheden zich gedurende de gehele verdere asielprocedure openbaren. Dit beperkt zich dus niet alleen tot de aanmelding en het medisch advies, maar vergt een continue afweging en alertheid van de medewerker die verantwoordelijk is voor een volgende stap in de asielprocedure.

Zo kan het voorkomen dat een vreemdeling op het moment van de aanmelding niets mankeert, maar op de dag van het nader gehoor ziek is geworden. Ook kan het zijn dat een kwetsbaarheid bij de aanmelding niet als zodanig naar voren komt, maar dat tijdens het gehoor duidelijk wordt dat een vreemdeling bijvoorbeeld slachtoffer is van geweld. In deze gevallen zal pas in het stadium van het gehoor moeten worden beoordeeld of de vreemdeling procedurele ondersteuning nodig heeft terwijl in andere gevallen dit bijvoorbeeld al bij de aanmelding zal zijn gebeurd. Deze benadering vraagt dat de medewerker zich gedurende de asielprocedure steeds de vraag stelt of de vreemdeling procedurele ondersteuning behoeft.

Bij een volgende stap in de asielprocedure is het van belang dat de medewerker niet alleen de minuut, maar het hele dossier van de vreemdeling op informatie beziet die relevant is voor de beoordeling of er sprake is van een kwetsbare vreemdeling die procedurele ondersteuning nodig heeft. Denk hierbij bijvoorbeeld aan model M-118 en gebrachte stukken van de advocaat of VWN.

3.3 Hoe stel je vast dat een vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen nodig heeft?

Bij de vaststelling of er sprake is van een kwetsbare vreemdeling die passende steun behoeft, kan het volgende worden betrokken:

- eigen waarnemingen tijdens of rondom gehoren;
- verklaringen en/of gedragingen van de vreemdeling;
- indicatoren/bijzonderheden uit de lijst (bijlage bij deze instructie);
- aspecten die tijdens de ECT opleiding Interviewing Vulnerable Persons zijn behandeld;
- het medisch advies. Zie ook de werkinstructie Medisch Advies (WI 2010/13), het protocol van de organisatie die het medisch advies uitvoert en de bijbehorende leeswijzer;
- signalen van partners in het asielproces (bijvoorbeeld AVIM, COA, beveiliging, VWN, advocaat).

3.4 Waar leg je vast dat een vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen nodig heeft en is geboden?

In de groeiminuut legt de medewerker vast of de vreemdeling passende steun nodig heeft en of deze is geboden. Ook tijdens de aanmeldfase wordt de minuut hiervoor gebruikt. Uit het dossier, met name ook uit de rapporten van gehoor, moet vervolgens blijken dat en op welke wijze de procedurele ondersteuning is geboden. Zo wordt in het rapport van gehoor bijvoorbeeld vermeld dat extra pauzes zijn ingelast, dat extra uitleg is gegeven of dat de vreemdeling de gelegenheid is gegeven af en toe op te staan en te lopen vanwege fysieke klachten.

Let wel, het is niet de bedoeling dat in de minuut of elders in het dossier expliciet de conclusie of het label 'kwetsbaar' of 'niet kwetsbaar' wordt neergelegd. Zoals eerder is gemeld, betreft de beoordeling of een vreemdeling kwetsbaar is en passende steun nodig heeft, immers geen formele procedure met een besluit dat de vreemdeling kan aanvechten. Bovendien kan het een tijdelijke situatie betreffen.

3.5 Wat is passende ondersteuning, waar kan deze uit bestaan?

Veel waarborgen voor vreemdelingen in de asielprocedure zijn al verankerd in de wet- en regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn de rust- en voorbereidingstermijn, het recht op rechtsbijstand, het recht op een tolk en speciale regels voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. Wanneer is vastgesteld dat een vreemdeling kwetsbaar is en naast de in de asielprocedure ingebodde waarborgen (extra) procedurele ondersteuning nodig heeft, zal de IND dit moeten invullen en maatwerk moeten leveren. Dit laatste geldt ook wanneer uit het medisch advies blijkt dat passende ondersteuning is aangewezen. De IND bepaalt welke steun wordt geboden en levert maatwerk, waarbij de medewerker handelt conform de werkinstructie Medisch advies (WI 2010/13), het protocol van de organisatie die het medisch advies uitvoert en de bijbehorende leeswijzer.

Het is niet goed mogelijk om in voorschriften te vervatten welke ondersteuning passend is. De ondersteuning moet immers op de persoon van de vreemdeling en zijn situatie worden toegespitst. In de praktijk kan de passende steun variëren van het inlassen van extra pauzes tijdens het gehoor, het geven van extra uitleg, het toestaan dat een vreemdeling met rugklachten tijdens het gehoor opstaat en door de kamer loopt, het begeleiden van een slechtziende vreemdeling van de wachtruimte naar de hoorkamer, het "horen op locatie", tot het niet tegenwerpen van tegenstrijdigheden op detailniveau aan een verwarde vreemdeling. Incidenteel kan worden besloten dat het nader gehoor van de vreemdeling niet in de algemene asielprocedure plaatsvindt of de start van de algemene asielprocedure wordt uitgesteld (zie C1/2.3 Vc). Een andere vorm van passende ondersteuning kan in een uiterst geval zijn dat de vreemdeling schriftelijk wordt "gehoord". Voor het bieden van passende steun kan aansluiting worden gezocht bij de wijze waarop wordt omgegaan met het medisch advies. De werkinstructie Medisch advies (WI 2010/13), het protocol van de organisatie die het medisch advies uitvoert en de bijbehorende leeswijze geven handvatten voor het bieden van passende steun, ook als deze niet direct door het medisch advies is ingegeven.

In bepaalde gevallen is het raadzaam om, al dan niet na het uitbrengen van het medisch advies, in overleg te treden met de gemachtigde over het bieden van passende ondersteuning. Verder kan de vreemdeling ook zelf voor passende ondersteuning zorgen door bijvoorbeeld een medewerker van VWN of de gemachtigde mee te nemen naar het gehoor.

3.6 Kan de vreemdeling de beoordeling van de IND aanvechten?

Voor de beoordeling of er sprake is van een kwetsbare vreemdeling die procedurele ondersteuning nodig heeft, is als gezegd geen formele procedure ingericht. Het oordeel is dan ook geen zelfstandig besluit dat de vreemdeling kan aanvechten. Wel is van belang dat de behoefte aan ondersteuning wordt herkend en wordt geadresseerd. Uit het dossier moet goed blijken op welke wijze ondersteuning is geboden.

In de zienswijze of tijdens het beroep tegen de afwijzing van de asielaanvraag, kan de vreemdeling aanvoeren dat hij niet de passende ondersteuning heeft gekregen die hij nodig had en bijvoorbeeld aanvoeren dat het besluit niet zorgvuldig tot stand is gekomen. Zowel in de beschikking als in beroep dient de IND in dat geval te motiveren waarom geen steun is geboden of waarom de verleende steun wel passend wordt geacht. Daarbij geeft de IND aan waarom het besluit zorgvuldig tot stand is gekomen en waarom de vreemdeling niet in zijn belangen is geschaad.

3.7 Informatie-uitwisseling

Voor de interne informatie-uitwisseling van signalen die raken aan kwetsbaarheid, wordt, zoals eerder aangegeven, de groeiminuut benut. Het is van belang dat de minuut vanaf het aanmeldproces en dus ook door de medewerkers van de aanmeldbalie wordt gebruikt. In het aanmeldproces vindt immers het eerste contact van de IND met de asielzoeker plaats en zijn bijzonderheden voor het eerst door de IND zelf waar te nemen.

Daarnaast is het van belang dat signalen omtrent kwetsbaarheid van een vreemdeling worden doorgeleid aan het COA. De Opvangrichtlijn kent immers een vergelijkbare verplichting ten aanzien van kwetsbare vreemdelingen: lidstaten dienen binnen een redelijke termijn nadat een asielaanvraag is ingediend, te beoordelen of een vreemdeling bijzondere opvangbehoeften heeft en wanneer dit het geval is, daarin voorzien. De medewerker van de IND die bepaalde kwetsbaarheden signaleert bij een vreemdeling, dient deze dan ook zo snel mogelijk binnen de grenzen van artikel 107 en 107a Vw door te geleiden naar het COA (en zo nodig naar andere partners in de keten van het asielproces) en hiervan een aantekening te maken in de groeiminuut.

Ingevolge de artikelen 107 en 107a mogen die persoonsgegevens worden verstrekt aan bestuursorganen die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun taak en geldt voor bijzondere persoonsgegevens dat deze kunnen worden verwerkt voor zover deze noodzakelijk zijn voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van onder andere de toelating, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen. Signalen met betrekking tot de kwetsbaarheid van een vreemdeling mogen op grond van de Vw dan ook worden doorgegeven aan een ketenpartner als het COA wanneer deze nodig zijn voor de uitvoering van hun taken. Daarbij geldt dat alleen de informatie wordt verstrekt die strikt noodzakelijk is voor die ketenpartner (dus niet de informatie die 'handig is om te weten').

Bijlage bij Werkinstructie Bijzondere procedurele waarborgen

Indicatoren/bijzonderheden (niet-limitatief) in het kader van kwetsbaarheid:

Fysiek:

(hoog)zwanger

gehandicapt

doof / slechthorend

blind / slechtziend

stotteren

ernstige medische aandoeningen (waaronder diabetes, nierdialysepatiënt)

medicijngebruik

lichamelijk uitgeput (bv ten gevolge van de reis)

rolstoelgebruik / slecht ter been

Psychisch:

verward, vermoeid, gespannen, nerveus, angstig, agressief, zwijgzaam, suïcidaal, getraumatiseerd, depressief, e.d.

Verklaringen:

slachtoffer van psychisch, fysiek of seksueel geweld, marteling, foltering,

mensenhandel, heftige reis, e.d.

Verstandelijk: analfabeet, ongeschoold, laaggeschoold, verstandelijk beperkt, niet zelfredzaam

Overige: leeftijd (hoog/laag), alleenstaande vrouw, LHBT's, behoren tot kwetsbare minderheid, naaste verloren