

Vergaderjaar 2003–2004

23 490

Ontwerp-besluiten Unie-Verdrag

H

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 december 2003

De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad¹ heeft op 11 november 2003 een brief gezonden aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over een ontwerp-richtlijn inzake minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.

De minister heeft daarop bij brief van 25 november 2003 geantwoord. De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

¹ Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Jurgens (PvdA), Kohnstamm (D66), (*voorzitter*), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), Hessing (LPF), Van den Oosten (VVD), Koekkoek (CDA), Middel (PvdA) en Kox (SP).

BRIEF AAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Den Haag, 11 november 2003

Op 4 november jl. heeft de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad onder meer de geannoteerde en aanvullende geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 6 november 2003 besproken (23 490, D/295 (herdruk) en 23 490, E/298). Bij agendapunt B4, de ontwerprichtlijn minimumnormen toekenning vluchtelingenstatus, werd een formeel voorbehoud geplaatst, aangezien raadsdocument 13902/02 niet tijdig in de Nederlandse taal is aangeboden en bovendien niet openbaar is. Los van het formele voorbehoud wenst de commissie evenwel een aantal inhoudelijke vragen en opvattingen aan u voor te leggen, in de wetenschap dat de onderhandelingen in de Raad voortgaan en onderstaande opvattingen en vraagpunten wellicht achterhaald worden.

Hoewel u in uw annotatie aangeeft dat de Raad t.a.v. het vaststellen van een lijst veilige derde landen tendeert naar nationale aanwijzing op basis van gemeenschappelijk vastgestelde criteria, geeft u eveneens aan dat Nederland positief staat tegenover het opnemen van een mechanisme voor het opstellen van een gemeenschappelijke minimumlijst veilige derde landen. De door het Italiaanse voorzitterschap voorgestelde modaliteiten voor dit mechanisme acht de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad evenwel niet acceptabel. Ofwel dient de eenparigheid gehandhaafd worden wanneer het Europees Parlement slechts geraadpleegd wordt, opdat de nationale parlementen, in het bijzonder de Nederlandse Staten-Generaal, daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op herziening van die lijst veilige derde landen, ofwel dient het Europees Parlement het recht van codecisie te krijgen wanneer de Raad zou opteren voor gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. De combinatie van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in combinatie met raadpleging van het Europees Parlement acht de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad onacceptabel en bovendien niet in lijn met het Nederlandse beleid dienaangaande.

Voorts heeft de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad commentaar ontvangen van de «commissie Meijers». In dit commentaar werpt de commissie een aantal vragen op die leden van de bijzondere commissie van dermate belang achten, dat zij graag een reactie van u vernemen op deze vragen.

De commissie ziet met belangstelling uw reactie tegemoet en zal zich na ontvangst daarvan beraden of zij een mondeling overleg met u nodig acht.

Hoogachtend,

De voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,
J. Kohnstamm

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2003

In de brief van de voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad van uw Kamer van 11 november 2003 verzocht deze mij uw Kamer te informeren over een aantal onderdelen van de ontwerp-richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, alsmede te reageren op een aan de bijzondere commissie gerichte brief van de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (de zogenaamde commissie-Meijers) over die ontwerp-richtlijn. Met deze brief beantwoord ik aan dit verzoek.

U geeft in uw brief al aan dat de onderhandelingen in de Raad voortgaan. Ik wijs u er dan ook ten overvloede op dat in de tekst nog de nodige wijzigingen kunnen en zullen plaatsvinden. Waar in deze brief wordt verwezen naar artikelen in de richtlijn is uitgegaan van het document 14330/03 ASILE 60, dat u is toegezonden met de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 27 en 28 november 2003 (23490, F/303). Dit document is niet in het Nederlands beschikbaar.

Lijst van veilige derde landen

In uw brief geeft u aan dat de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad de door het Italiaanse voorzitterschap voorgestelde modaliteiten voor het opstellen van een gemeenschappelijke minimumlijst van veilige derde landen van herkomst (niet zijnde EU-landen) niet acceptabel acht. Nederland heeft nog steeds een voorkeur voor een gemeenschappelijke minimumlijst van veilige derde landen. Overeenstemming hierover is evenwel nog niet bereikt. De door het Italiaanse voorzitterschap voorgestelde modaliteiten hebben betrekking op een gemeenschappelijke minimumlijst van veilige landen van herkomst. Voor een uiteenzetting van de concepten veilig land van herkomst en veilig derde land verwijs ik u naar mijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 november 2003, kenmerk 5253347/03/DVB.

In artikel 30A van de ontwerp-richtlijn wordt de procedure behandeld voor de vaststelling van een gemeenschappelijke minimumlijst van derde landen die te beschouwen zijn als veilige landen van herkomst. De Raad neemt de lijst aan en wijzigt de lijst met een gekwalificeerde meerderheid op een voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement. Ik bestrijd dat deze werkwijze niet in lijn zou zijn met het Nederlandse beleid dienaangaande en acht haar acceptabel. De in artikel 30A van de ontwerp-richtlijn voorgestelde procedure is ontleend aan artikel 5 van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, kortweg de richtlijn tijdelijke bescherming.¹ Artikel 5 van de richtlijn tijdelijke bescherming bepaalt dat de Raad de massale toestroom van en het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden vaststelt met een gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie (lid 1). Het Europees Parlement wordt niet geraadpleegd, maar van het besluit in kennis gesteld (lid 5). Door een raadplegingsprocedure in te voeren gaat

¹ Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 212 van 7 augustus 2001, blz. 12–23.

artikel 30A van de ontwerp-richtlijn inzake minimumnormen voor asielprocedures een stap verder dan de richtlijn tijdelijke bescherming.

Hierbij dient niet uit het oog te worden verloren dat bij de vaststelling en wijziging van een gemeenschappelijke minimumlijst van veilige landen van herkomst een zekere mate van flexibiliteit noodzakelijk is, zeker indien een derde land niet langer als een veilig land van herkomst kan worden beschouwd. Bovendien is het vanuit een oogpunt van rechtswaarborgen in de asielprocedure van belang, dat artikel 30 lid 2 van de ontwerp-richtlijn bepaalt dat een individuele toetsing dient plaats te vinden. Een land van herkomst kan alleen als veilig voor een individuele asielzoeker worden beschouwd als de asielzoeker geen gronden naar voren heeft gebracht waarom het land voor hem niet veilig is.

Ik hoop dat het bovenstaande de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad aanleiding geeft haar opvatting over de voorgestelde procedure voor de vaststelling van een gemeenschappelijke minimumlijst van veilige landen van herkomst te herzien.

In het onderstaande ga ik nader in op de vragen die uw Kamer door de commissie-Meijers zijn voorgelegd.

Normen voor de behandeling van de asielaanvraag

De commissie-Meijers brengt artikel 5 lid 3 van de ontwerp-richtlijn ter sprake, waarin staat dat lidstaten kunnen bepalen dat een asielzoeker een asielverzoek kan indienen namens de personen die te zijnen laste komen. Volwassen personen die ten laste van de asielzoeker komen dienen ermee in te stemmen dat namens hen een asielverzoek wordt ingediend, en dienen, indien zij daar niet mee instemmen, zelf een asielverzoek te kunnen indienen. Die instemming dient te worden gevraagd op het tijdstip waarop het asielverzoek wordt ingediend of uiterlijk wanneer de meerderjarige die ten laste van de asielzoeker komt, persoonlijk wordt gehoord. De commissie-Meijers meent dat door deze bepaling de refoulementverboden onvoldoende worden gewaarborgd, omdat een individuele behandeling van het asielverzoek van iedere asielzoeker vereist is.

Het uitgangspunt van de richtlijn (in artikel 5 lid 2) is echter, dat de lidstaten dienen te verzekeren dat iedere volwassen asielzoeker het recht heeft een eigen asielverzoek in te dienen. Daarnaast kunnen lidstaten asielzoekers de gelegenheid geven een asielverzoek in te dienen namens de personen die te zijnen laste komen. Dit is een facultatieve bepaling, waarvan de Nederlandse regering geen gebruik wil maken, maar afgezien daarvan deel ik niet de mening dat het bepaalde in artikel 5 lid 3 de refoulementverboden onvoldoende waarborgt. Niet alleen is de uitdrukkelijke toestemming van de betrokken meerderjarige asielzoeker namens wie een asielverzoek wordt ingediend vereist, maar ook zijn de lidstaten gehouden aan de refoulementverboden uit de bestaande internationale verdragen, waaronder het Vluchtelingenverdrag en het EVRM. De richtlijn doet daar niets aan af. Het kan derhalve niet zo zijn dat de lidstaten de richtlijn implementeren beneden het door de bestaande internationale verdragen vereiste niveau van waarborgen. Ik voeg daaraan toe, dat de richtlijn minimumnormen vaststelt. De uitzonderingsbepalingen die zij bevat zijn bedoeld om tegemoet te komen aan de wensen van de lidstaten om bepaalde kenmerken van hun asielprocedures – die uiteraard ook thans aan verdragsrechtelijke normen moeten voldoen – te kunnen behouden.

Artikel 28 lid 1 van de ontwerp-richtlijn bepaalt de omstandigheden waarin een derde land voor een individuele asielzoeker als veilig derde land kan worden beschouwd. De commissie-Meijers is van mening dat de redactie van artikel 28 lid 1 uitzetting in strijd met de refoulementverboden toestaat. Afzien van een inhoudelijke behandeling van de aanvraag op de grond dat een ander land als veilig derde land wordt beschouwd, hoeft ook volgens de commissie-Meijers op zich niet in strijd te zijn met de refoulementverboden. Toepassing van deze excepties behelst volgens de commissie een omkering van de bewijslast, waarbij wordt uitgegaan van de veiligheid van het betrokken derde land behoudens aanwijzingen tot het tegendeel. Ik deel deze mening, maar vind niet dat artikel 28 lid 1 in zijn huidige redactie strijdig is met de refoulementverboden.

Een derde land kan alleen als een veilig derde land worden beschouwd in overeenstemming met de daartoe in bijlage II van de ontwerp-richtlijn vastgestelde criteria – een belangrijk criterium is of het derde land de refoulementverboden naleeft.¹ Voorts dient de individuele asielzoeker gelegenheid te hebben de daadwerkelijke bescherming van de autoriteiten van het veilige derde land in te roepen. Bovendien moet de asielzoeker tot het veilige derde land worden toegelaten of opnieuw worden toegelaten. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, kan een derde land, ook wanneer dit in het algemeen aan de criteria in bijlage II voldoet, voor de betrokken individuele asielzoeker niet als veilig derde land worden beschouwd. Ik meen dat met deze vereiste individuele toetsing de refoulementverboden afdoende worden gewaarborgd.

Vereisten aangaande beroepsprocedures

De commissie-Meijers brengt ten slotte artikel 39 lid 5 van de ontwerp-richtlijn ter sprake. Artikel 39 bepaalt dat uitzetting hangende een beroep tegen de afwijzing van de asielaanvraag als regel achterwege dient te blijven. Lid 2 bepaalt wanneer van dit uitgangspunt mag worden afgeweken. In die gevallen dient de asielzoeker het recht te hebben de rechter te verzoeken de uitzetting hangende het beroep te schorsen. Lid 5 bepaalt dat asielzoekers in bepaalde gevallen – bijvoorbeeld wanneer een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek of wanneer de asielzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst – hangende het verzoek om schorsing toch kunnen worden uitgezet. De commissie-Meijers meent dat artikel 39 lid 5 moet worden geschrapt. Ik meen hier echter niet verder op in te hoeven gaan, omdat artikel 39 lid 5 van de ontwerp-richtlijn inmiddels is geschrapt.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

¹ Voor een bespreking van de criteria in bijlage II verwijs ik u verder naar mijn bovengenoemde brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.