

■■■■■ ■■■■■

Aan Bijzondere Commissie JBZ-Raad
van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Kenmerk CM02-011b

Betreft Commentaar JBZ-Raad 14 & 15 oktober 2002 (aanvulling)

Datum 8 oktober 2002

Geachte leden van de Eerste Kamer,

In verband met Uw overleg over de JBZ-Raad op 14 en 15 oktober 2002 zendt de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht (hierna: de Commissie Meijers) u, in aanvulling op ons eerdere schrijven van 7 oktober 2002, een kort commentaar op de volgende Agenda-punten.

Agendapunt 15

Ten aanzien van het gewijzigde *Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven* beperkt de Commissie zich hier tot enkele opmerkingen aangaande de reikwijdte van de subsidiaire bescherming als gedefinieerd in de artikelen 15 en 17 van het voorstel.

- 1 De Commissie Meijers merkt op dat art. 15 onder c in het vorige richtlijnvoorstel ook personen met – kort gezegd – gegronde vrees voor niet-geïndividualiseerde vervolging onder de subsidiaire bescherming begreep. Het voorliggende voorstel bevat geen pendant voor die bepaling. De Commissie wijst erop dat aldus het beleid ten aanzien van een zeer substantieel deel van de personen die in de EU asiel vragen en krijgen niet wordt geharmoniseerd. Aldus wordt het centrale doel, harmonisatie, niet bereikt. **De Commissie Meijers adviseert het geschrapte lid 15 c weer op te nemen.**
- 2 Voor de bepaling van de reikwijdte van het begrip subsidiaire bescherming zijn naast de definitie in artikel 15 evenzeer de uitsluitingsgronden genoemd in artikel 17 van belang. De Commissie merkt op dat in art. 17 lid 1 onder a, b en c telkens de zinsnede “or has instigated” is opgenomen. Voorzover deze zinsnede iets toevoegt aan de term “committed” betreft het uitsluiting van personen die zich niet schuldig hebben gemaakt aan de bedoelde strafbare feiten. Voorzover deze toevoeging bovendien uitbreiding van de reikwijdte behelst, gebeurt dat in afwijking van het Vluchtelingenverdrag. Uiteraard zijn de EU-lidstaten op gene wijze daaraan gebonden als het om subsidiaire bescherming gaat, maar afwijking van Vluchtelingendefinitie is op dit punt onwenselijk. **De Commissie adviseert de woorden “or has instigated” in art. 17 lid 1 onder a, onder b en onder c te schrappen.**
- 3 Artikel 17 lid 1 aanhef en onder c sluit van subsidiaire bescherming onder meer personen uit die handelingen hebben begaan die strijdig zijn met de Preambule bij het handvest van de Verenigde Naties. De commissie wijst erop dat in deze Preambule in zeer algemene termen doelstellingen van de Verenigde Naties zijn verwoord, waaronder sociale vooruitgang en een hogere levensstandaard. De Preambule leent zich dan ook niet voor toetsing als bedoeld in Artikel 17 lid 1 aanhef en onder c. **De Commissie adviseert de woorden “in the Preamble and” in Artikel 17 lid 1 onder c te schrappen.**
- 4 Op grond van Artikel 17 lid 2 kunnen Lidstaten personen van subsidiaire bescherming uitsluiten, die voor aankomst in de Lidstaat een misdrijf hebben begaan dat in die Lidstaat strafbaar is gesteld, én het land van herkomst zijn ontvlucht uitsluitend om een ernstige en ongerechtvaardigde schade ten gevolge van dat misdrijf te ontlopen. De Commissie heeft twee bezwaren tegen deze bepaling. Ten eerste is zij ondoorzichtig. Zo is niet duidelijk wat de term “committed” behelst – is een strafrechtelijke veroordeling vereist, of zijn aanwijzingen in de richting van een misdrijf voldoende? Wanneer is afdoende aangetoond dat betrokkene “uitsluitend” (solely) om bestraffing te ontlopen het

land van herkomst is ontvlucht? Ten tweede kan de bepaling tot zeer uiteenlopende lezingen en toepassingen aanleiding geven. De Commissie wijst erop dat het strafrecht in de EU niet vergaand is geharmoniseerd. Personen kunnen op grond van deze bepaling in de ene staat wel en in de andere niet worden uitgesloten van subsidiaire bescherming. Aldus kan de bepaling een prikkel vormen tot *asylum shopping*. De Commissie memoreert ten slotte dat een pendant van art. 17 lid 2 in het vorige richtlijnvoorstel ontbrak. **De Commissie adviseert Artikel 17 lid 2 te schrappen.**

Agendapunt 14. Voorstel voor een verordening voor de criteria en mechanismen ter bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek van onderdanen van derde landen.

In de nieuwe bepaling van art. 21 (e) wordt gesteld dat de beslissing om een aanvrager over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat, onderwerp kan zijn van beroep. Dit beroep schort volgens art. 21 (e) echter de overdracht niet op, tenzij de rechter of 'competent body' in het individuele geval anders beslist *'if the national legislation allows for this'*.

De Commissie Meijers is allereerst van mening dat deze bepaling in strijd kan zijn met art. 63 EG-Verdrag, aangezien het hier gaat om een bepaling van procedurele aard, die veeleer dient te worden geregeld in de richtlijn inzake asielprocedures (63 (1) (a) EG-Verdrag).

De Commissie stelt voorts vast dat art. 21 (e) van het voorstel de lidstaten vrij laat om in hun nationale wetgeving al dan niet te voorzien in de mogelijkheid voor de aanvrager om schorsende werking te verkrijgen aan beroep tegen overdrachten in het kader van de 'Dublin II'-verordening. De Commissie wijst erop dat het onthouden van schorsende werking aan het beroep kan leiden tot uitzetting in strijd met de verdragsverplichtingen van de lidstaten, met name volgende uit art. 13 jo. 3 EVRM. Verwezen zij naar het T.I.-arrest van het EHRM, gewezen op 7 maart 2000, waarin duidelijk werd dat ook onder de overeenkomst van Dublin niet is uit te sluiten, dat de aanvrager in een ander EU-land bedreigd wordt met uitzetting in strijd met art. 3 EVRM.

De Commissie adviseert om art. 21 (e) over te brengen naar de Richtlijn inzake asielprocedures, waarbij bovendien schorsende werking aan een rechtsmiddel tegen overdracht in het kader van de 'Dublin II-verordening' wordt gegeven of in ieder geval via tussenkomst van de rechter kan worden verkregen zonder dat reeds uitzetting naar het verantwoordelijke EU-land plaatsvindt.

Agendapunt 21. Asielverzoeken van burgers uit kandidaat-lidstaten

Het voorstel om bij ondertekening van de toetredingsakte tot de Europese Unie door de kandidaat-lidstaten een verklaring af te leggen, waarbij deze staten beschouwd worden als veilige landen van herkomst, miskent dat de gegrondheid van een asielverzoek dient te worden onderzocht op basis van het individuele asielrelaas van de aanvrager. Niet de algemene mensenrechtensituatie in het land van herkomst dient hierbij uitgangspunt te zijn, doch de feiten zoals deze door de asielzoeker in zijn/haar specifieke geval worden geschetst. Daarbij valt niet in te zien, waarom door de enkele ondertekening van de Toetredingsakte de mensenrechtensituatie in de kandidaat-lidstaten zich zou wijzigen. Dit laat onverlet dat de mensenrechtensituatie in zowel kandidaat-landen, in het kader van de toetreding, als EU-landen zelf voortdurend kritisch moet worden gevolgd.

De Commissie adviseert om niet in te stemmen met het voorstel onder agendapunt 21.

Hoogachtend,

Prof. mr. C.A. Groenendijk
voorzitter Permanente Commissie

Permanente commissie van deskundigen
in internationaal vreemdelingen-,
vluchtelingen- en strafrecht

cc. Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vaste Kamercommissie voor Justitie