

Vergaderjaar 2013–2014

32 317

JBZ-Raad

Nr. 193

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 oktober 2013

Tijdens het algemeen overleg met uw Kamer op 5 juni 2013 (Kamerstuk 32 317, nr. 182) ter voorbereiding op de JBZ-Raad van 6 en 7 juni 2013 is door de leden Van Hijum en Azmani gevraagd om een overzicht te geven van de gevolgen van de uitkomst van de onderhandelingen over het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) voor Nederland. Ik heb bij die gelegenheid toegezegd u een overzicht te sturen zodra de contouren van de te verwachten wijzigingen duidelijk zouden worden. Voor zover de richtlijnen en verordeningen nopen tot wetswijziging worden deze vanzelfsprekend op de daartoe geëigende wijze met uw Kamer besproken. Deze brief beoogt een globaal inzicht te geven in de wijzigingen die op stapel staan en de uitkomst van de onderhandelingen; voor de details verwijs ik naar de onderliggende stukken.

In het Programma van Stockholm (2010) hebben de Europese lidstaten afgesproken dat uiterlijk eind 2012 de tweede fase van het GEAS gerealiseerd zou moeten zijn op het terrein van opvang, procedure, beoordeling van aanvragen en overdracht tussen lidstaten. Alleen de kwalificatierichtlijn is binnen deze termijn aangenomen en moet per 21 december 2013 geïmplementeerd zijn. Met enige vertraging zijn de procedurerichtlijn, de opvangrichtlijn, de Dublinverordening en de Eurodacverordening op 6 juni 2013 door de Raad als pakket aangenomen welk akkoord op 13 juni door het Europees Parlement is bekrachtigd.

Tijdens de onderhandelingen is de Tweede Kamer meerdere malen geïnformeerd over de uitkomsten en de soms moeizame voortgang van de onderhandelingen op alle onderdelen. In het bijzonder heb ik de Tweede Kamer in december 2012 geïnformeerd over de voorgenomen stemonthouding op de Dublin-verordening¹ met als belangrijkste reden dat deze verordening niet in samenhang werd gezien met de instrumenten waarmee deze inhoudelijk zo nauw samenhangt. De Raad heeft

¹ Kamerstuk 21 501-33, nr. 399

uiteindelijk besloten de genoemde richtlijn en verordeningen toch inhoudelijk te koppelen en als pakket te behandelen.

Eerder gaf ik u aan dat Nederland niet op alle punten het resultaat heeft behaald waarop was ingezet. Dat is logisch, gelet op de diversiteit van opvattingen in de verschillende lidstaten en de besluitvorming bij meerderheid. Nederland neemt een bijzondere positie in binnen het Europese asielrecht, als land met een lange ervaring in het opvangen van asielzoekers, als een van de tien landen waar de meeste asielverzoeken worden afgehandeld, en als een van de landen waar de procedure het meest efficiënt en zorgvuldig is ingericht. Nederland was om die redenen van mening dat ons systeem op veel onderdelen model zou kunnen staan voor het verder te ontwikkelen Europese stelsel. In het navolgende geef ik een globaal overzicht van de uitkomst van de onderhandelingen die op sommige punten wel, en op andere punten niet overeenkomt met de Nederlandse inzet.

Zoals ik eerder heb aangegeven, ook tijdens het overleg dat aanleiding was voor uw vragen hierover, heb ik uiteindelijk de afweging gemaakt dat de verdere stap op weg naar harmonisatie zwaarder weegt dan het volledig realiseren van de Nederlandse inzet in de onderhandelingen. Harmonisatie van het asielbeleid en wederzijds vertrouwen in elkaars asielstelsels is voor een klein en relatief welvarend land als Nederland, van groot belang.

Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU)²

De aanpassingen van de Kwalificatierichtlijn beogen de uniformiteit te vergroten in de criteria voor de erkenning van vluchtelingen in Europa en de voorzieningen waarop erkende vluchtelingen recht hebben. Deze richtlijn dient op 21 december 2013 te zijn geïmplementeerd.

Uitkomst onderhandelingen

De gevolgen van de nieuwe richtlijn voor het Nederlandse vreemdelingenbeleid zijn beperkt omdat het grotendeels een codificatie betreft van Europese jurisprudentie die in Nederland reeds werd toegepast. Daarnaast kent Nederland het éénstatusstelsel. Het éénstatusstelsel houdt kort gezegd in dat vreemdelingen die in aanmerking komen voor internationale bescherming (vluchteling of subsidiair) of bescherming op nationale gronden, dezelfde verblijfsvergunning krijgen met dezelfde rechten en voorzieningen, zoals vrije toegang tot de arbeidsmarkt en gezinshereniging, ongeacht de grond voor verlening. Hiermee is Nederland in positieve zin een van de uitzonderingen binnen de Europese Unie. De uitkomst van de onderhandelingen op dit punt, waarbij in de Kwalificatierichtlijn het onderscheid tussen de rechten en voorzieningen waarop erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden recht hebben wordt verkleind, stemt dan ook tot tevredenheid. De impact van de aanpassingen voor Nederland zijn aldus beperkt, maar kunnen in Europees verband bijdragen aan een grotere uniformiteit in de beslissingspraktijk van de lidstaten en voorkomen dat oneigenlijke asielstromen ontstaan in de EU in de vorm van asielshopping.

Procedurerichtlijn (2013/32/EU)³

Doel van de procedurerichtlijn is het harmoniseren van de asielprocedures in de verschillende lidstaten opdat de beoordeling van een

² Pb EU L 337 van 20.12.2011.

³ Pb EU L 180 van 29.6.2013.

asielverzoek in alle Europese lidstaten omkleed is met dezelfde procedurele waarborgen. Implementatie: 20 juli 2015.

Eénstatusstelsel

Een belangrijk punt voor Nederland is steeds het door ons gehanteerde éénstatusstelsel geweest. Zoals hierboven aangegeven, zijn op grond van dit stelsel steeds dezelfde rechten gekoppeld aan een verblijfsvergunning asiel, ongeacht de grond waarop deze vreemdeling asiel is verleend. Naar vaste jurisprudentie van de hoogste Nederlandse bestuursrechter heeft de vreemdeling daarom door het verkrijgen van een uniforme status geen belang bij het instellen van een rechtsmiddel als de aanvraag niet wordt erkend als vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève, maar het asielverzoek om een andere reden toch wordt ingewilligd. Het éénstatusstelsel voorkomt derhalve doorprocederen.

Nederland heeft hiervoor gedurende de onderhandelingen specifiek aandacht gevraagd wat heeft geresulteerd in een bepaling die het mogelijk maakt het éénstatusstelsel te handhaven.

Schorsende werking in beroep

Momenteel wordt in alle gevallen waarin een asielbeslissing is genomen in de huidige Algemene Asielprocedure (AA) schorsende werking onthouden. Alleen wanneer het asielverzoek wordt doorverwezen naar de Verlengde Asielprocedure (VA) heeft beroep automatisch schorsende werking. Voor de toekenning van schorsende werking is dus geen sprake van een inhoudelijk criterium, maar van het procedurele criterium of het mogelijk is de beslissing op zorgvuldige wijze binnen acht werkdagen te nemen. Uiteraard kan de vreemdeling na afwijzing van de asielaanvraag in de AA tegelijk met het indienen van beroep een voorlopige voorziening vragen om het beroep te mogen afwachten in Nederland.

Uitgangspunt van het in de richtlijn opgenomen stelsel is dat beroep in beginsel schorsende werking heeft, tenzij er een inhoudelijke, in de richtlijn omschreven reden is om hierop een uitzondering te maken. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het aannemelijk is dat de aanvrager zich heeft ontdaan van een identiteits- of reisdocument dat had kunnen worden gebruikt ter vaststelling van zijn/haar identiteit/nationaliteit. Wanneer er sprake is van een van deze welomschreven uitzonderingssituaties, heeft het beroep geen automatisch schorsende werking. De vreemdeling kan dan, net als in de huidige situatie, een voorlopige voorziening vragen. In alle andere situaties heeft het beroep dus wel schorsende werking. De Nederlandse regelgeving dient te worden aangepast aan de invoering van dit inhoudelijke criterium.

Het voorgaande betekent dat in de toekomst zaken in de AA kunnen worden afgedaan waarin een ingesteld beroepschrift, in tegenstelling tot de huidige situatie, wel automatisch schorsende werking heeft. Dit kan gevolgen hebben voor de termijnen waarin de rechtbanken op het beroepschrift zullen beslissen, nu de rechtbanken mogelijk geen spoedeisend belang zullen toekennen aan het beroep. Ik overleg met de rechtspraak over de gevolgen voor de doorlooptijden in beroep. Het oplopen van de doorlooptijden in beroep vertaalt zich direct in langduriger wachttijden voor asielzoekers, en daarmee langduriger verblijf in de opvang (inclusief een verhoging van de kosten die jaarlijks gemaakt worden voor de asielopvang).

Volle ex-nunc toets in beroep

De procedurerichtlijn verplicht tot een volledige ex nunc toetsing van de asielbeoordeling. In de Nederlandse vreemdelingenrechtspraak is er tot op heden, mede ingegeven door de onderscheiden verantwoordelijkheden van bestuur en rechtspraak, sprake van een gemengd stelsel waarbij bepaalde onderdelen van de asielbeschikking vol worden getoetst (met name de beoordeling of de geloofwaardig geachte elementen moeten leiden tot internationale bescherming), en bepaalde onderdelen marginaal worden getoetst (met name de vraag of het relaas geloofwaardig is). Naarmate er meer beoordelings- en beleidsvrijheid van het bestuur is, toetst de rechter minder indringend.

Voor Nederland betekent dit dat de volle toetsing van asielbeschikkingen zal leiden tot een ruimere mogelijkheid van de rechter om inhoudelijk te oordelen over met name de geloofwaardigheidsaspecten van een asielverzoek. Over de wijze waarop deze wijziging in de praktijk zijn beslag zal krijgen en welke voorbereidingen hiervoor getroffen moeten worden zal overleg plaatsvinden met de rechtspraak.

Vervolgaanvragen

Mede gezien de hierboven genoemde ontwikkelingen heeft Nederland versterkt ingezet op het voorkomen dat aanvragers hun verblijf in een lidstaat steeds weer kunnen verlengen door een nieuwe aanvraag in te dienen. Het gaat dan met name om zaken waarin het beroep *geen* automatisch schorsende werking heeft en aan de rechtbank een voorlopige voorziening is gevraagd om het beroep in de lidstaat te mogen afwachten. Nederland vindt dat een dergelijk verzoek aan de rechter ook niet in alle gevallen het effect zou moeten hebben dat de uitspraak in de lidstaat afgewacht mag worden. Het tekstvoorstel dat Nederland hiertoe heeft ingediend is overgenomen.

Grensprocedures

Artikel 43 van de procedurerichtlijn biedt de mogelijkheid om een grensprocedure in te voeren. Nederland heeft zich tot nu toe op het standpunt gesteld dat de procedure op Schiphol geen grensprocedure is, omdat de algemene asielprocedure ook daar wordt gevolgd. Het is een procedure aan de grens, maar geen grensprocedure. Dit standpunt is tijdens de onderhandelingen echter niet houdbaar gebleken. In het kader van de richtlijn moet een procedure waarbij grensweigering en grensdeontentie wordt toegepast, worden aangemerkt als een grensprocedure. Voor de Nederlandse procedure betekent dit dat de procedure op Schiphol moet worden aangepast teneinde deze in overeenstemming te brengen met de richtlijn.

Medisch steunbewijs

In Nederland spelen medische rapporten bij de beoordeling van de inwilligbaarheid van asielaanvragen slechts een beperkte rol, nu er medisch gezien (meestal) geen zekere uitspraken zijn te doen over een oorzakelijk verband tussen medische klachten en/of littekens enerzijds, en een gestelde behandeling (bijvoorbeeld marteling) of vrees daarvoor anderzijds.

In de richtlijn zijn regels opgenomen voor de toepassing van medische rapporten als steunbewijs bij de beoordeling van het asielrelaas. Indien de lidstaat zulks nodig vindt voor de beslissing op de asielaanvraag, moet de lidstaat een medisch onderzoek uitvoeren of toestaan dat de aanvrager

dat laat uitvoeren naar het oorzakelijk verband tussen medische klachten en/of littekens enerzijds, en een gestelde behandeling of vrees anderzijds. Het is mogelijk dat Nederland vaker dan voorheen een medisch onderzoek zal moeten uitvoeren.

Opvangrichtlijn (2013/33/EU)⁴

Doel van de opvangrichtlijn is om meer uniformiteit te realiseren tussen de lidstaten inzake de opvang en het voorzieningenniveau van asielzoekers. Implementatie: 20 juli 2015.

Uitkomst onderhandelingen

De 72-uurstoets die de Europese Commissie aanvankelijk heeft voorgesteld is, mede op aandringen van Nederland, buiten de Opvangrichtlijn gehouden. Het betreft de verplichte rechterlijke toets binnen 72 uur in geval van administratieve bewaring. Wel zijn er andere waarborgen voor deze situatie opgenomen. Lidstaten moeten in hun nationale wetgeving termijnen vaststellen waarbinnen beroep (op eigen initiatief van de vreemdeling dan wel ex officio) geregeld moet zijn. In Nederland wordt vaak al door de vreemdeling heel kort na de inbewaringstelling beroep ingesteld. De zitting moet dan binnen uiterlijk veertien dagen plaatsvinden en de uitspraak moet binnen een week zijn gedaan.

Detentie van asielzoekers

De nu vastgestelde opvangrichtlijn geeft een limitatief aantal gronden voor de inbewaringstelling van asielzoekers en bevat de verplichting om deze gronden in de nationale regelgeving op te nemen. Ook worden vereisten gesteld aan de omstandigheden waaronder de detentie kan plaatsvinden. Het Nederlandse wettelijk kader zal hiertoe worden aangepast aan de richtlijn.

Dublinverordening (604/2013)⁵

De Dublinverordening regelt de toedeling van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken aan lidstaten. Kern is dat een asielzoeker overgedragen kan worden aan het land dat de grootste rol heeft gespeeld bij de binnenkomst of het verblijf van de asielzoeker op het grondgebied van de EU, waarbij uitzonderingen gelden die erop gericht zijn gezins- en familiebanden te respecteren. Tenuitvoerlegging: 1 januari 2014.

Uitkomst onderhandelingen

In de onderhandelingen zagen de Nederlandse interventies op het vinden van een balans tussen snelle en efficiënte procedures enerzijds en de rechten van de asielzoeker anderzijds. De inzet tijdens de onderhandelingen is op sommige punten wel, en op andere punten niet gehaald. Een positieve ontwikkeling is het gegeven dat het door Nederland bekritiseerde opschortingsmechanisme (zeer kort gezegd, geen overdrachten naar lidstaten die onder hoge migratiedruk staan) geen onderdeel uitmaakt van de verordening. Dit reactieve mechanisme uit het oorspronkelijke voorstel van de Commissie is vervangen door een proactief mechanisme dat zich er meer op richt een crisis in het asielstelsel van één lidstaat of van meer lidstaten te voorkomen.

⁴ Pb EU L 180 van 29.6.2013.

⁵ Pb EU L 180 van 29.6.2013.

Daarentegen is het Nederlandse standpunt niet overgenomen dat ook bij een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) het uitgangspunt zou moeten zijn dat de lidstaat waar deze zijn *eerste* asielverzoek heeft ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling van deze aanvraag, ook indien deze amv na het indienen van deze aanvraag is doorgereisd naar een andere lidstaat.

Andere wijzigingen in de verordening die gevolgen hebben voor ons nationale asielstelsel betreffen bewaring. Een persoon die onder de verordening valt kan in bewaring worden gesteld indien er blijk is gegeven van een «significant risico op onderduiken». Dit criterium is zwaarder dan het criterium van de terugkeerrichtlijn dat als voorwaarde een «risico op onderduiken» noemt. Daarbij gaan in bewaringszaken dwingende termijnen gelden. Binnen zes weken na de claimaanvaarding dient de overdracht te hebben plaatsgevonden. Anders volgt opheffing van de bewaring (tenzij het door de vreemdeling ingestelde rechtsmiddel tegen de overdracht opschortende werking heeft).

Voorts leidt de verordening er in samenhang met deerschikking van de procedurerichtlijn toe dat de handelingen die noodzakelijk zijn om de verantwoordelijke lidstaat vast te stellen, eerst kunnen plaatsvinden na de formele indiening van de asielaanvraag. Daartoe wordt de ondertekening van het asielaanvraagformulier in de Nederlandse asielprocedure in de tijd naar voren gehaald. Na ondertekening van dit aanvraagformulier begint de rust- en voorbereidingstermijn en het onderzoek welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.

Ten slotte legt de verordening de lidstaten een inspanningsverplichting op om familieleden van een amv die mogelijk in een ander EU-land verblijven, te traceren en te onderzoeken of deze voor de amv kunnen zorgen.

Genoemde wijzigingen in de verordeningen nopen op meerdere punten tot wijziging van de Nederlandse wet- en regelgeving. Het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht ter uitvoering van de Dublinverordening is op 16 juli jl. aan de voorzitter van de Tweede Kamer toegezonden. De memorie van toelichting, die het wetsvoorstel vergezelt, bevat de gronden waarop het rust.⁶

Eurodacverordening (603/2013)⁷

In Eurodac wordt de vergelijking van vingerafdrukken geregeld ten behoeve van een doeltreffende uitvoering van de Dublinverordening. Tenuitvoerlegging: 20 juli 2015.

Uitkomst onderhandelingen

Naast de vergelijking van vingerafdrukken biedt de nieuwe Eurodacverordening de mogelijkheid om onder strikte voorwaarden de Eurodacgegevens te raadplegen ten behoeve van het voorkomen, opsporen of onderzoeken van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten. In een eerder stadium ben ik, in het kader van de uitvoering van relevante moties en toezeggingen, nader ingegaan op de Nederlandse inzet.⁸ Tijdens de onderhandelingen zijn de voorwaarden waaronder de Eurodacgegevens mogen worden geraadpleegd, zoals omschreven in het

⁶ Kamerstuk 33 699, nr. 2 en nr. 3

⁷ Pb EU L 180 van 29.6.2013.

⁸ Kamerstuk 32 317, nrs. 147, 153 en 170

oorspronkelijke voorstel, verder aangescherpt. Deze aanscherpte voorwaarden zijn in lijn met de door uw Kamer aangenomen moties. Ook is de wens van Nederland om bij de evaluatie van de verordening na te gaan of de raadpleging van Eurodac ten behoeve van het voorkomen, opsporen of onderzoeken van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten heeft geleid tot indirecte discriminatie van personen die internationale bescherming zoeken, overgenomen in de verordening.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven