

Vergaderjaar 2014–2015

34 163

EU-voorstel: Verordening tot wijziging van de Dublinverordening COM(2014)382¹

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 april 2015

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad² heeft op 3 maart 2015 de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie d.d. 24 februari 2015 inzake de wijziging van de Dublinverordening³ besproken en heeft op 10 maart 2015 de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad voor 12-13 maart 2015⁴ besproken. Naar aanleiding daarvan heeft zij de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie op 13 maart 2015 een brief gestuurd.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft op 20 april 2015 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad, Van Dooren

¹ Zie dossier **E150001** op www.europapoort.nl

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), G.J. de Graaf (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregt-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), De Vries (PvdA), Beckers (VVD), Beuving (PvdA), De Boer (GL), Faber-van de Klashorst (PVV) (*vicevoorzitter*), Th. de Graaf (D66), Ter Horst (PvdA) (*voorzitter*), De Lange (OSF), Lokin-Sassen (CDA), Popken (PVV), Reynaers (PVV), Scholten (D66), Schrijver (PvdA), Swagerman (VVD), Gerkens (SP)

³ Zie Edossier E150001 op www.europapoort.nl.

⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 317, EK.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 13 maart 2015

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad heeft op 3 maart 2015 de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie d.d. 24 februari 2015 inzake de wijziging van de Dublinverordening⁵ besproken en heeft op 10 maart 2015 de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad voor 12-13 maart 2015⁶ besproken.

De commissie heeft eveneens kennisgenomen van de Raadspositie met betrekking tot aanpassing van de Dublinverordening ten aanzien van de verantwoordelijke lidstaat voor een alleenstaande minderjarige vreemdeling (hierna: amv).⁷ De Raad stelt zich op het standpunt dat een lidstaat bij wijze van uitzondering een amv kan overdragen naar de eerste lidstaat die al een beslissing heeft genomen, tenzij dat niet in het belang is van het kind. Deze overdracht naar de eerste lidstaat dient binnen zes maanden na indiening van het asielverzoek plaats te vinden, of in uitzonderlijke gevallen binnen negen maanden. De commissie trekt de veronderstelling in twijfel dat deze uitleg in overeenstemming is met het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 6 juni 2013 (C-648/11), dat immers duidelijk heeft gemaakt dat het in het belang van het kind is om het in beginsel niet over te dragen. Daarom besliste het Hof dat ook bij een eerder asielverzoek in een eerste lidstaat, de tweede lidstaat het asielverzoek zelf zal moeten behandelen. Een belangrijke overweging van het Hof was daarbij dat het in het belang van de alleenstaande minderjarige is om de procedure zo spoedig mogelijk te laten verlopen. In dat kader heeft de commissie de volgende vragen:

1. Is de overdrachtsperiode van 6 maanden, met een verlengingsmogelijkheid van 3 maanden in dat licht niet onnodig lang? Kan de regering uitleggen waarom er zoveel tijd nodig zou zijn? Wat staat de regering voor ogen wat er in de tussentijd met het kind moet gebeuren? Is een snelle asielprocedure (zoals de AA in Nederland) en voogdij niet een veel betere manier om duidelijkheid te krijgen over de toekomst van het kind? Zijn er andere maatregelen denkbaar om «onderduiken» tegen te gaan?
2. Kan de regering verklaren waarom ook in het geval dat een kind onderduikt niet wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van een maximumtermijn van zes maanden voor de behandeling van asielaanvragen zoals in artikel 31 van de procedurerichtlijn is vastgesteld?
3. Een argument van de regering voor de overdracht is dat hiermee «asielshoppen» wordt tegengegaan. Maar hebben lidstaten niet de mogelijkheid om binnen zes maanden dossiers te delen en een tweede aanvraag zo nodig niet-ontvankelijk te verklaren? Hiermee zou de overdrachtstermijn niet worden overschreden maar wordt wel voorkomen dat het kind weer moet worden overgedragen.
4. Alle huidige tekstvoorstellen gaan ervan uit dat indien het belang van het kind zich er tegen verzet, de hoofdregel niet toegepast zal worden. Kan de regering al aangeven hoe de IND straks gaat beoordelen wat het belang van het kind is? Doen zij dat zelfstandig, eventueel na inbreng van de gemachtigde? Zo ja, kan de regering onderbouwen in hoeverre de IND hiervoor de benodigde expertise in

⁵ Zie Edossier E150001 op www.europapoort.nl.

⁶ Eerste Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 317, EK.

⁷ Raadsdoc 5587/15 (LIMITÉ-document).

huis heeft? Overweegt de regering ook de voogd, de kinderbescherming of andere instanties om advies te vragen?

De commissie ontvangt graag de reactie van de regering op bovenstaande vragen binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
G. ter Horst

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2015

Bij brief van 13 maart 2015 heeft de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad meerdere vragen gesteld over een voorgestelde wijziging van de EU-Dublinverordening. De wijziging ziet op het artikel dat regelt welke Dublinlidstaat verantwoordelijk is voor het inhoudelijk behandelen van de eerste en daarop volgende asielaanvragen van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv).

Alvorens de vragen van uw commissie te beantwoorden, wil ik eerst wijzen op eerdere Kamerbrieven waarin is ingegaan op dit onderwerp.⁸ In die brieven is het standpunt van het Kabinet toegelicht. Kort gezegd, is het Kabinet van mening dat het in het belang van de amv is dat hem zo snel mogelijk duidelijkheid wordt gegeven over zijn toekomstperspectief: hetzij een asielvergunning indien asielrechtelijke bescherming geboden dient te worden, hetzij een spoedige terugkeer naar het land van herkomst wanneer bescherming niet aan de orde is. Vanuit die opvatting is het Kabinet geen voorstander van een Dublinstelsel waarin een amv, nadat zijn asielverzoek inhoudelijk beoordeeld is, ongehinderd kan doorreizen naar de volgende lidstaat om daar weer de gehele asielprocedure te doorlopen. Vandaar dat het Kabinet een regel verkiest die het mogelijk maakt dat de amv kan worden overgedragen naar de lidstaat die al een inhoudelijke beslissing op zijn asielverzoek heeft genomen, en hem daarmee duidelijkheid heeft verstrekt over zijn toekomstperspectief. Dit standpunt wordt breed gedeeld door de andere lidstaten, en is neergelegd in de gezamenlijke Raadspositie van 5 februari jl. Zodra ook het Europees parlement formeel een standpunt heeft ingenomen (naar verwachting eind april/begin mei 2015), kunnen de gesprekken tussen de beide EU-wetgevers starten. Onderstaande antwoorden, dienen in het licht van dit standpunt te worden gelezen.

Vraag 1. Is de overdrachtsperiode van 6 maanden, met een verlengingsmogelijkheid van 3 maanden niet onnodig lang? Kan de regering uitleggen waarom er zoveel tijd nodig zou zijn? Wat staat de regering voor ogen wat er in de tussentijd met het kind moet gebeuren? Is een snelle asielprocedure (zoals de AA in Nederland) en voogdij niet een veel betere manier om duidelijkheid te krijgen over de toekomst van het kind? Zijn er andere maatregelen denkbaar om «onderduiken» tegen te gaan?

Antwoord 1. In de Raadspositie is een snelle terugkeer naar de verantwoordelijke lidstaat het uitgangspunt. Tegelijkertijd vindt de Raad het belangrijk dat de procedure alle waarborgen bevat om een zorgvuldige beslissing te nemen, zoals een akkoord van de aangezochte lidstaat om de amv terug te nemen, een beoordeling of het belang van de minderjarige zich niet tegen de overdracht verzet, en de toegang tot een effectief rechtsmiddel. Om deze procedurele waarborgen te bieden, en de fysieke overdracht passend bij de minderjarige leeftijd te laten plaatsvinden, is een overdrachtsperiode van zes maanden reëel. Uiteraard kan in

⁸ Het fiche d.d. 11 september 2014 betreffende de aanpassing van de Dublinverordening, opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 22 112, nr. 1895); de geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de JBZ-raad van 29 en 30 januari 2015 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 317, nr. 261); brief aan de Eerste Kamer d.d. 24 februari 2015 inzake de wijziging van de Dublinverordening (Eerste Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 317, EK).

individuele situaties waarin de overdracht eerder mogelijk is, dit ook gebeuren.

Het Kabinet hecht voorts sterk aan het belang van een uitvoerbare regeling. Het is geen goede regeling als de vreemdeling de uiterste overdrachtsdatum van zes maanden eenvoudig kan omzeilen door zich kort voor die datum tijdelijk aan het toezicht van de overheid te onttrekken. Om die reden moet het in die gevallen mogelijk zijn om de termijn van zes maanden te verlengen. Hiermee wordt een prikkel voor de minderjarige weggenomen om tijdelijk in de illegaliteit te gaan. Ook deze extra termijn van drie maanden is een maximale termijn, en kan in individuele situaties de overdracht eerder mogelijk zijn.

Zoals hierboven toegelicht, prefereert het Kabinet (en de Raad) een terugkeer naar de lidstaat die de amv al duidelijkheid heeft gegeven over de uitkomst van zijn asielverzoek, boven een stelsel waarin meerdere lidstaten successievelijk eenzelfde asielverzoek van dezelfde amv inhoudelijk moeten behandelen. Daarnaast speelt dat, zoals neergelegd in EU-richtlijn 2011/36, kinderen kwetsbaarder zijn dan volwassenen en derhalve meer risico lopen om het slachtoffer te worden van mensenhandel. Ook om deze reden verkiest het Kabinet een stelsel waarin prikkels voor secundaire migratiebewegingen zoveel mogelijk worden beperkt.

Vraag 2. Kan de regering verklaren waarom ook in het geval dat een kind onderduikt niet wordt vastgehouden aan het uitgangspunt van een maximumtermijn van zes maanden voor de behandeling van asielaanvragen zoals in artikel 31 van de procedurerichtlijn is vastgesteld?

Antwoord 2. Het in uw vraag genoemde artikel 31 van EU-richtlijn 2013/32 (EU-Procedurerichtlijn) is hier niet aan de orde. In punt 53 van de preambule van de Procedurerichtlijn staat expliciet dat deze richtlijn geen betrekking heeft op procedures tussen de lidstaten die vallen onder de EU-Dublinverordening. De behandeltermijn van zes maanden genoemd in artikel 31 ziet op de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek door de verantwoordelijke lidstaat. Voorts verwijs ik naar mijn antwoord op de vorige vraag.

Vraag 3. Een argument van de regering voor de overdracht is dat hiermee «asielshoppen» wordt tegengegaan. Maar hebben lidstaten niet de mogelijkheid om binnen zes maanden dossiers te delen en een tweede aanvraag zo nodig niet-ontvankelijk te verklaren? Hiermee zou de overdrachtstermijn niet worden overschreden maar wordt wel voorkomen dat het kind weer moet worden overgedragen.

Antwoord 3. Zoals toegelicht in de in voetnoot 1 genoemde stukken, maken de afwijkende stelsels van de diverse lidstaten en de taalkundige barrières dat het vergelijken van in verschillende lidstaten ingediende asielverzoeken in veel gevallen tijdrovend, dan wel ondoenlijk is. De enige lidstaat die zorgvuldig en snel kan vaststellen of er relevante nieuwe feiten en omstandigheden zijn ingebracht, is de lidstaat die ook het eerdere asielverzoek heeft beoordeeld.

Vraag 4. Alle huidige tekstvoorstellen gaan ervan uit dat indien het belang van het kind zich er tegen verzet, de hoofdregel niet toegepast zal worden. Kan de regering al aangeven hoe de IND straks gaat beoordelen wat het belang van het kind is? Doen zij dat zelfstandig, eventueel na inbreng van de gemachtigde? Zo ja, kan de regering onderbouwen in hoeverre de IND hiervoor de benodigde expertise in huis heeft? Overweegt de regering ook

de voogd, de kinderbescherming of andere instanties om advies te vragen?

Antwoord 4. In het algemeen dient in vreemdelingrechtelijke toelatingsprocedures het belang van het kind te worden betrokken in de besluitvorming. In deze procedures is de IND de toetsende organisatie, en is het aan de aanvrager om de betrokken belangen zo snel en volledig mogelijk aan te voeren. Ook in Dublinprocedures zijn dit de uitgangspunten. De IND zal het belang van het kind beoordelen aan de algemene informatie die bekend is over de situatie van minderjarigen in de lidstaat waar de vreemdeling naar dient terug te keren, en aan de hand van de informatie die verstrekt wordt door de minderjarige, de gemachtigde en de voogd en eventueel andere betrokken instanties. In de totale belangenafweging zal de IND deze informatie wegen. Dit vergt maatwerk.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff