

Commissie Meijers

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

Aan Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Per email

Datum 5 maart 2018

Kenmerk CM1804

Betreft Commentaar over de onderhandelingen inzake Dublin en Procedureverordening

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

Postadres
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam

Bezoekadres
Surinameplein 124
1058 GV Amsterdam

T (+31) 020 362 05 05

W www.commissie-meijers.nl

E post@Commissie-Meijers.nl

Geachte leden,

De Commissie Meijers heeft kennis genomen van de agenda van uw Commissie. Uit de agenda blijkt dat u op 7 maart a.s. algemeen overleg zult voeren over de JBZ-Raad van 8 en 9 maart. De Commissie Meijers attendeert uw Commissie op de kennelijke vooruitgang in de onderhandelingen in de JBZ-Raad over de herzieningen van de Dublinverordening en de Asielprocedureverordening (Raadsdocumenten 1599/17 van 9 januari jl. en 6238/18 van 19 februari jl.).

Dublinverordening (raadsdoc. 15991/17)

Uit de toelichting op het onderhandelingsdocument blijkt dat er “broad agreement” is over een “three-phase model” ten aanzien van de uitwerking van solidariteit en verdeling van de verantwoordelijkheid voor asielaanvragen. Ook zou er consensus zijn over de idee van “stable responsibility.” De uitwerking van deze kennelijke consensus blijkt echter niet uit de voorgestelde wettekst, nu die slechts een gedeelte van de verordening betreft. Wel blijkt uit het document dat het voorstel thans is om een onderscheid te maken tussen “normale omstandigheden”, “uitdagende omstandigheden” en “ernstige crisis” wat ziet op het aantal asielzoekers dat in een lidstaat arriveert. Het onderscheid is onder meer van belang voor de vraag of onderzoek gedaan moet worden naar de mogelijkheid om de asielzoeker te verwijderen naar een veilige derde land.

In het huidige artikel 3 (3) wordt voorgesteld om, afhankelijk van de migratiedruk, een pré-Dublin procedure uit te voeren waarbij met name vastgesteld wordt of de asielaanvraag ontvankelijk is gelet op het veilig derde land/eerste land van asiel concept.

Het is de Commissie Meijers niet duidelijk hoe een dergelijke pré-Dublin procedure in de praktijk zal werken. Betekent dit dat Nederland, wanneer zij aanwijzingen heeft dat een aanvrager van asiel via een andere lidstaat is gereisd, voor die lidstaat een ontvankelijkheidsprocedure uitvoert? Of betekent dit, gelet op de parallelle invoering van de verplichting om asiel aan te vragen in de lidstaat van eerste aankomst, dat de grenslidstaten opgepadeld worden met een extra administratieve last? Gezien de situatie van semipermanente overbelasting van asielsystemen in de lidstaten aan de buitengrenzen lijkt een dergelijke extra procedure zeer onwenselijk.

Voorts vraagt de Commissie Meijers zich af hoe een pré-Dublin procedure zich verhoudt met de criteria uit de Dublinverordening die zien op gezinshereniging/behoud van gezinseenheid, met name ook in verband met (alleenstaande) minderjarige asielzoekers. Als een ontvankelijkheidsprocedure wordt gevoerd voordat er getoetst wordt aan de Dublincriteria bestaat het risico dat de

Commissie Meijers

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

eenheid van het gezin niet behouden wordt.

Tenslotte vraagt de Commissie Meijers zich zeer af in welke lidstaat en hoe een asielzoeker vervolgens rechtsmiddelen aan kan wenden tegen een ontvankelijkheidsbeslissing in een pré-Dublin procedure. Het geheel overziend vreest de Commissie Meijers voor een zeer complex geheel aan verschillende, deels overlappende procedures in verschillende lidstaten. De vraag dringt zich op of en zo ja, hoe dit praktisch werkbaar zal zijn.

Het valt de Commissie Meijers op dat Nederland ontbreekt in de lijst van lidstaten die een parlementair voorbehoud bij het voorstel hebben gemaakt (Tsjechië, Spanje, Kroatië, Hongarije, Litouwen, Letland, Polen en Slovenië). De Commissie Meijers raadt uw Commissie niettemin aan een standpunt over de diverse aspecten van het Dublin voorstel in te nemen, alvorens de Nederlandse regering in de JBZ-Raad instemming verleent.

Mogelijke vragen aan de Staatssecretaris

- *Kan de Staatssecretaris toelichten wat wordt bedoeld met het “three-phase model” en “stable responsibility” en wat het Nederlandse standpunt te dien aanzien is?*
- *Kan de Staatssecretaris toelichten hoe de pré-Dublin procedure in de praktijk zal werken, gelet op bovengenoemde zorgen ten aanzien van administratieve druk, gezinseenheid en het recht op een effectief rechtsmiddel?*
- *Kan de Staatssecretaris aangeven hoe de vooruitgang in de Raadsonderhandelingen zich verhoudt tot het standpunt dat door het Europees Parlement is ingenomen, als blijktend uit het rapport van Wikström van 6 november 2017 (A8-0345/2017)?*
- *Wat vindt de Nederlandse regering van het rapport-Wikström?*
- *Kan de Staatssecretaris toezeggen geen instemming op het voorstel te geven alvorens het parlement te hebben geïnformeerd over de concrete uitkomst van de onderhandelingen en debat daarover in de Tweede Kamer?*

Asielprocedureverordening (raadsdoc. 6238/18)

Uit het raadsdocument blijkt dat de afgelopen maanden veelvuldig is gesproken over de veilig land-bepalingen. Het compromisvoorstel van de Raadsvoorzitter betreft een versoepeling van de eisen waaraan een derde land moet voldoen om als eerste land van asiel of veilig derde land te worden aangemerkt. Volgens de huidige richtlijn is daarvoor onder meer noodzakelijk dat “de verzoeker in dat land is erkend als vluchteling en hij die bescherming nog kan genieten” (eerste land van asiel) of dat “de mogelijkheid bestaat om de vluchtelingenstatus te verzoeken en, indien hij als vluchteling wordt erkend, bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève” (veilig derde land). Het voorstel is om het ook voldoende te achten dat het derde land voldoende bescherming biedt (“sufficient protection”), wat onder meer betekent “voldoende ondersteuning om een adequate levensstandaard te hebben”, “toegang tot medische noodhulp en basisgezondheidszorg” en “toegang tot basisonderwijs”. Als gevolg zou het niet langer nodig zijn dat de asielzoeker in het derde land de vluchtelingenstatus kan verwerven en evenmin dat de asielzoeker toegang krijgt tot sociaal-economische voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg, recht op toegang tot de arbeidsmarkt) op gelijke voet als de onderdanen van het derde land. Ook springt in het oog dat het recht op gezinshereniging in het eerste land van asiel en veilig derde land nadrukkelijk niet wordt genoemd. Dat betekent dat de bescherming die voldoende wordt geacht, nadrukkelijk beneden de standaard van het Vluchtelingenverdrag komt te liggen. Onze Commissie merkt voorts op dat termen als “voldoende” en “adequaat” te onbepaald (en daarom ongeschikt) zijn om in een wettelijke norm op te nemen.

Commissie Meijers

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

Ook het schrappen van alle verwijzingen naar het Vluchtelingenverdrag in de voorgestelde artikelen 44 en 45 baart de Commissie Meijers zorgen.

Gelet op het voorgestelde artikel 45 lid 1b mag een aanvraag niet-ontvankelijk verklaard worden op basis van eerste land van asiel c.q. het veilig derde land mits het land op een Europese dan wel een nationale lijst van veilige landen staat. De Commissie Meijers maakt zich zorgen om het voortdurende gebruik van twee parallelle lijsten c.q. systemen. In het voorgestelde artikel 45 lid 2a wordt bovendien voorgesteld om ook een individuele aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren op grond van het veilig derde land principe als een land niet op een Europese of nationale lijst van veilig landen staat. De Commissie Meijers vraagt zich af hoe in dergelijke gevallen voorkomen kan worden dat willekeur c.q. rechtsonzekerheid ontstaat.

In het voorgestelde artikel 45 lid 2b wordt, in navolging van het Commissievoorstel enkele doorreis voldoende geacht voor het aannemen van een band tussen asielzoeker en veilig derde land in kwestie. UNHCR en ECRE hebben zich beiden expliciet uitgesproken tegen enkele doorreis als voldoende om een band aan te nemen.¹ Toekomstperspectief voor een asielzoeker in een veilig derde land is alleen mogelijk als hij een reële band met dat land heeft, bijvoorbeeld vanwege eerder verblijf daar, familieleden die daar wonen. De Commissie Meijers sluit zich op dit punt aan bij de kritiek van UNHCR en ECRE.

Voorts merkt de Commissie Meijers op dat de volgende relevante rechten ontbreken, ten opzichte van de huidige Procedurerichtlijn (2013/32/EU) dan wel het Commissievoorstel:

– Nergens wordt genoemd dat gegarandeerd moet zijn dat het eerste land van asiel c.q. het veilig derde land de aanvrager terug neemt. Dit wordt alleen vermeld bij alleenstaande minderjarige asielzoekers. Bovendien heeft de Commissie Meijers vernomen dat Nederland zich er bij de onderhandelingen voor zou inspannen ook deze garantie te laten vervallen in het geval van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. De Commissie Meijers is van mening dat een eerste land van asiel c.q. veilig derde land concept alleen mag worden toegepast als vooraf gegarandeerd is dat het land in kwestie de asielaanvrager zal terugnemen.

– Er wordt in de paragrafen die betrekking hebben op alleenstaande minderjarige asielzoekers niet gerefereerd aan de “best interests of the child” terwijl uit artikel 3 IVRK volgt dat deze in alle gevallen leidend moeten zijn wanneer het gaat om maatregelen die raken aan kinderen.

– Er wordt niet genoemd dat de aanname dat een land veilig door de asielzoeker te weerleggen is, mede gelet op zijn individuele omstandigheden.

Ten aanzien van de artikelen die zien op een effectief rechtsmiddel (voorgestelde artikelen 53-55) stelt de Commissie Meijers vast dat in artikel 53 lid 1 het recht op een rechtsmiddel lijkt te worden uitgesloten voor aanvragen die in een grensprocedure worden afgewikkeld. De ratio hierachter is de Commissie Meijers niet duidelijk. In Nederland worden asielaanvragen van asielzoekers die via Schiphol komen regelmatig afgedaan in een grensprocedure. In een dergelijke procedure worden

¹ Zie oa. UNHCR Ex. Com Conclusie no. 15 (XXX) 1979 onder h (iv) en UNHCR Ex. Com.

Subcom. On International Protection, Background Note on the Safe Country Concept, 1991, para. 15 en UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (COM(2009)554, 21 October 2009), August 2010 en <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/11/Policy-Note-08.pdf>

Commissie Meijers

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

in zeer kort tijdsbestek inhoudelijke beslissingen genomen over de asielaanvraag, in veel gevallen bovendien tijdens de detentie van de aanvrager. Gezien de snelheid van de procedure, de op het spel staande belangen en de bijkomende detentie is juist dan het recht op een effectief rechtsmiddel onontbeerlijk.

In het voorgestelde artikel 53 lid 3a worden in beroep aangevoerde elementen uitgesloten van het rechterlijk onderzoek tenzij deze niet eerder aangevoerd konden worden. De Commissie Meijers vraagt zich af hoe zich dit verhoudt tot het voorgestelde artikel 53 (3) waarin een “*full and ex nunc examination*” wordt voorgesteld. Het lijkt de Commissie Meijers onmogelijk dat een rechterlijke instantie enerzijds ex nunc een beroep moet beoordelen en anderzijds verplicht wordt om bepaalde elementen uit te sluiten van zijn beoordeling.

Het is opvallend dat nergens in het voorgestelde artikel 53 gerept wordt over het recht op rechtsbijstand in de beroepsprocedure, terwijl tegelijkertijd wel van een asielzoeker verwacht wordt dat hij binnen zeer korte termijnen inhoudelijk beroep instelt. Gelet op de situatie waarin een asielzoeker zich bevindt, de korte termijnen, de grote belangen die op het spel staan en de complexiteit van de juridische materie waar het om gaat is het onthouden van een recht op gekwalificeerde, kosteloze rechtsbijstand onontbeerlijk. De Commissie Meijers wijst in dit verband naar onder andere de uitspraak van het EHRM in de zaak *M.S.S. tegen België* waarin het feit dat een asielzoeker geen recht op rechtsbijstand had in Griekenland aanleiding was voor het EHRM om te oordelen dat geen sprake was van een daadwerkelijk rechtsmiddel.² Ook wijst de Commissie Meijers erop dat artikel 16 van het Vluchtelingenverdrag vluchtelingen het recht op rechtsbijstand verleent op dezelfde basis als eigen onderdanen.

Tenslotte stelt de Commissie Meijers vast dat artikel 54 lid 2 uitzonderingen maakt op het beginsel dat een beroepsprocedure in eerste aanleg schorsende werking moet hebben. De Commissie Meijers wijst erop dat het EHRM meermaals heeft geoordeeld dat het onthouden van schorsende werking in beroepsprocedures waar een gestelde schending van artikel 3 EVRM aan de orde is, maakt dat die beroepsprocedure geen effectief rechtsmiddel is. De Commissie Meijers wijst in dit verband o.a. op de uitspraken d.d. 26 april 2007 in *Gebremedhin tegen Frankrijk*, 23 februari 2012, *Hirsi Jamaa tegen Italië* en 3 februari 2015, *M.O.S.H. tegen Nederland*.³ Om deze reden wijst de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State thans standaard een voorlopige voorziening hangende hoger beroep toe als er sprake is van een ‘arguable claim’ onder artikel 3 EVRM.⁴ Ook wijst de Commissie Meijers erop dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op 29 maart 2017 prejudiciële vragen heeft gesteld over de het onthouden van schorsende werking in asielzaken in hoger beroep en het recht op een effectief rechtsmiddel in het Unierecht⁵. Gelet op deze jurisprudentie lijkt het af te raden om schorsende werking van het beroep in eerste aanleg te beperken.

Mogelijke vragen aan de Staatssecretaris

- Kan de Staatssecretaris aangeven waarom de beschermingsgraad uit het Vluchtelingenverdrag wordt losgelaten als standaard, mede gelet op de tekst van het

² Zie EHRM 21 januari 2011, *M.S.S. t België*, zaaknummer 30696/09

³ Zaaknummers respectievelijk 25389/05, 27765/09 en 63469/09.

⁴ Zie uitspraak ABRvS 20 december 2016, nummer 201609138/3/V2, ECLI:NL:RVS:2016:3350

⁵ Zie uitspraak ABRvS 29 maart 2017, nummer 201609659/3/V2, ECLI:NL:RVS:2017:869

Commissie Meijers

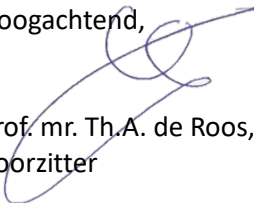
permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

regeerakkoord dat er geen afspraken gemaakt worden met derde landen mits die geen bescherming in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag bieden?

- Hoe verzekert de Staatssecretaris dat gebruik van zowel nationale als Europese lijsten van veilige derde landen niet tot willekeur of rechtsonzekerheid leidt? De harmonisatie die het voorstel beoogd kan hiermee toch worden ondergraven?
- Kan de Staatssecretaris, gezien de kritiek van ECRE en UNHCR, bevestigen dat enkele doorreis onvoldoende is voor het aannemen van een band tussen asielzoeker en derde land?
- Kan de Staatssecretaris bevestigen dat een asielaanvraag alleen niet-ontvankelijk verklaard kan worden als er vooraf gegeven, onvoorwaardelijke garanties zijn dat het veilig derde land in kwestie zich zal ontfermen over een asielzoeker?
- Kan de Staatssecretaris bevestigen dat in alle maatregelen die ten aanzien van kinderen worden genomen, waaronder (onbegeleide) minderjarige asielzoekers, hun belangen van doorslaggevend belang zijn?
- Kan de Staatssecretaris bevestigen dat een effectief rechtsmiddel inhoudt dat er recht op kosteloze rechtsbijstand blijft bestaan, gedurende zowel de aanvraag- als de beroepsprocedure, ook als deze aan de grens wordt uitgevoerd?
- Kan de Staatssecretaris aangeven hoe hij meent dat een beroepsprocedure zonder schorsende werking voldoet aan de eisen van het EHRM ten aanzien van een effectief rechtsmiddel?
- Kan de Staatssecretaris uitleggen hoe hij het verband ziet tussen *full and ex nunc* beoordeling in beroep en het vooraf uitsluiten van bepaalde elementen van die beoordeling?

Tot nadere toelichting van deze brief is onze Commissie graag bereid.

Hoogachtend,


Prof. mr. Th.A. de Roos,
Voorzitter