

Vergaderjaar 2009–2010

32 218

Subsidiariteitstoets ontwerprijtlijn minimumnormen asiel

32 219

Subsidiariteitstoets ontwerprijtlijn procedures asiel

F

BRIEF VAN DE VICE-VOORZITTER VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2010

Ik dank u voor uw brief van 16 februari 2010 met vragen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal over het voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming (COM(2009)551)¹, en over het voorstel voor een richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming (COM(2009)554)².

De Commissie wil de nationale parlementen zoveel mogelijk stimuleren op haar voorstellen te reageren om zo de beleidsvorming te verbeteren. Wij gaan dan ook met genoegen in op uw opmerkingen, die van groot belang zijn voor de werkzaamheden van de Commissie. In de bijlage vindt u het antwoord van de Commissie; ik hoop dat het voldoende duidelijkheid verschaft over de door de Eerste Kamer aangekaarte punten.

Ik verheug mij op de verdere ontwikkeling van onze beleidsdialoog in de toekomst.

De Vice-voorzitter van de Europese Commissie,
Maros Šefčovič

¹ Zie dossier E100008 op www.europapoort.nl

² Zie dossier E100007 op www.europapoort.nl

**ANTWOORD OP DE VRAGEN VAN DE EERSTE KAMER DER
STATEN-GEENERAAL VAN HET KONINKRIJK NEDERLAND OVER:**

**COM(2009) 551 – VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN HET
EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD INZAKE MINIMUMNORMEN
VOOR DE ERKENNING VAN ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN
EN STAATLOZEN ALS PERSONEN DIE INTERNATIONALE
BESCHERMING GENIETEN, EN DE INHOUD VAN DE VERLEENDE
BESCHERMING**

**COM(2009) 554 – VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN HET
EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD BETREFFENDE MINIMUM-
NORMEN VOOR DE PROCEDURES IN DE LIDSTATEN VOOR DE
VERLENING OF INTREKKING VAN INTERNATIONALE
BESCHERMING**

De voorstellen moeten leiden tot hogere en meer geharmoniseerde inhoudelijke en procedurele normen voor internationale bescherming, die zijn gebaseerd op het Verdrag van Genève en andere relevante verdragen, alsook op de EU-verplichtingen van de lidstaten. De Commissie verwacht dat de voorstellen de verschillen tussen de lidstaten in de procedures en in de interpretatie van de gemeenschappelijke gronden voor internationale bescherming aanzienlijk zullen verkleinen, en dus zullen bijdragen tot de voltooiing van de tweede fase van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Deze initiatieven kunnen niet los worden gezien van andere EU-maatregelen. Vooral een interpretatie van meer geconsolideerde en gestroomlijnde normen door het Hof van Justitie en intensievere praktische samenwerking in het kader van het binnenkort op te richten Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken zouden leiden tot een meer consequente en uniforme toepassing van het asielacquis in de Unie. Samen met effectieve solidariteitsmaatregelen en de ontwikkeling van de externe dimensie van het asielbeleid zijn deze maatregelen van doorslaggevend belang voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Tevens is de Commissie door de Europese Raad in het programma van Stockholm verzocht zo nodig op basis van een evaluatie nieuwe wetgeving voor te stellen om het gemeenschappelijk asielstelsel tot stand te brengen.

De eerste vraag die in de brief van de Eerste Kamer aan de orde komt, is of artikel 5, lid 3, van de kwalificatierichtlijn niet zou moeten worden gewijzigd, omdat het in deze vorm kan betekenen dat vluchtelingen «sur place» niet beschermd worden tegen refoulement, bijvoorbeeld omdat ze openlijk hun geloof belijden of voor een bepaalde seksuele geaardheid uitkomen na hun vlucht uit het land van herkomst. De Commissie wijst erop dat de mogelijkheid voor de lidstaten om in bovengenoemde gevallen de vluchtelingenstatus niet toe te kennen, strikt beperkt blijft tot herhaalde aanvragen op dergelijke gronden. Bovendien garandeert de formulering van artikel 5, lid 3, dat de gevallen waarin het risico op vervolging is gebaseerd op omstandigheden die de aanvrager zelf heeft veroorzaakt nadat hij het land van herkomst heeft verlaten, altijd worden getoetst aan het Verdrag van Genève. Overeenkomstig artikel 4 van de richtlijn moeten de lidstaten in elk geval nagaan of de betrokkene beantwoordt aan de vluchtelingdefinitie door rekening te houden met alle relevante feiten die betrekking hebben op het verzoek. Artikel 4, lid 3, onder d), maakt duidelijk dat bij de beslissing over een verzoek op basis van een ter plaatse ontstane behoefte aan internationale bescherming moet worden beoordeeld of de angst voor vervolging gegrond is door na gaan aan welke gevolgen de aanvrager wordt blootgesteld als hij terugkeert naar het land van herkomst. Voorts rust op grond van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens

en artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie op de lidstaten de algemene verplichting om het nonrefoulementbeginsel na te leven. De Commissie vond het dan ook niet nodig artikel 5, lid 3, van de kwalificatierichtlijn te wijzigen, omdat er voldoende degelijke waarborgen zijn.

Wat betreft de intrekking van het verblijfsrecht van personen op wie de intrekkingbepalingen van toepassing zijn, merkt de Commissie op dat artikel 14, lid 1, en artikel 19, lid 1, van de kwalificatierichtlijn dwingende bepalingen zijn, die tot de beëindiging van de status verplichten. Zij zijn gebaseerd op de overweging dat internationale bescherming niet moet worden toegekend als dat niet langer noodzakelijk of gerechtvaardigd is. Deze bepalingen beletten de lidstaten echter niet om personen die niet langer als vluchteling of subsidiair beschermde worden beschouwd, een verblijfstitel te verstrekken op grond van het nationale recht, en zo rekening te houden met de belangen van beschermde personen die al jarenlang in het land verblijven. De Commissie had al voorgesteld om personen die internationale bescherming genieten, ook in aanmerking te laten komen voor de status van langdurig ingezetene in een lidstaat. Nu als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon de medebeslissingsprocedure van toepassing is, heeft het Europees Parlement besloten een rapporteur aan te wijzen voor deze kwestie, en het aanstaande Belgische voorzitterschap heeft al aangegeven dat dit een van zijn prioriteiten zal zijn. De Commissie heeft goede hoop dat hierover in de toekomst overeenstemming wordt bereikt.

De interpretatie van artikel 15, onder c), van de kwalificatierichtlijn in de zaak-Elgafji bevestigt dat personen bescherming moet worden verleend zonder dat zij hoeven aan te tonen dat zij risico op ernstige schade lopen als gevolg van hun persoonlijke omstandigheden, wanneer de mate van willekeurig geweld dermate hoog is dat een burger louter door zijn aanwezigheid in het betrokken gebied een reëel risico op ernstige schade zou lopen. Dit houdt in dat alle personen die aan de voorwaarden van artikel 15, onder c), voldoen, subsidiaire bescherming moeten krijgen en dat geen extra nationale bescherming nodig of mogelijk is. Overeenkomstig artikel 4 van de kwalificatierichtlijn moeten aanvragen voor subsidiaire bescherming op grond van artikel 15, onder c), worden beoordeeld op individuele basis. Met het oog op de mogelijke gelijk-trekking van nationale vormen van bescherming die niet onder de EU-regeling voor internationale bescherming vallen, heeft de Commissie, zoals aangekondigd in het Asielbeleidsplan, opdracht gegeven voor een studie naar de bestaande praktijk en wetgeving van de lidstaten, die momenteel wordt uitgevoerd door het Europees Migratienetwerk.

De Commissie beklemtoont dat artikel 23 van de kwalificatierichtlijn geen onderscheid op basis van nationaliteit maakt tussen gezinsleden van personen die internationale bescherming genieten. De enige voorwaarden zijn die van artikel 2, onder h): dat het gezin reeds bestond in het land van herkomst en dat de leden van het gezin in verband met het verzoek om internationale bescherming in de gastlidstaat aanwezig zijn. De Commissie heeft de geldigheidsduur van de verblijfstitel voor gezinsleden van personen die internationale bescherming genieten, niet geregeld. De lidstaten beschikken op dit punt dus over een ruime beoordelingsmarge, die wordt begrensd door de verplichting om de mensenrechten te eerbiedigen, in het bijzonder het non-discriminatiebeginsel en het recht op eerbiediging van het gezinsleven, die verankerd zijn in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Uitgaande van deze beginselen is de Commissie van mening dat moeilijk op basis van de nationaliteit verschil kan worden gemaakt in de geldigheidsduur van verblijfstitels van gezinsleden.

Met betrekking tot de vraag of een op artikel 35 van de procedurerichtlijn gebaseerd besluit om af te wijken van het recht om in de lidstaat te blijven, voorafgaand aan de uitzetting kan worden getoetst door de rechter, wil de Commissie een aantal opmerkingen maken. Artikel 35, lid 8, heeft betrekking op een verzoek dat wordt ingediend na een definitieve beslissing om een volgend verzoek niet-ontvankelijk of ongegrond te verklaren, wat impliceert dat het alleen van toepassing is wanneer de internationalebeschermingsbehoefte reeds tweemaal is onderzocht en de betrokkene de gelegenheid heeft gehad in eerste aanleg gevechten beslissingen aan te vechten bij de rechter. Deze benadering is ingegeven door de conclusies van het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak-Sultan. In die zaak werd geen schending van artikel 3 EVRM geconstateerd, en heeft het Hof met name rekening gehouden met het feit dat het verzoek om internationale bescherming van de betrokkene al twee keer was behandeld door de beslissingsautoriteit en was getoetst door de rechter. De Commissie is dan ook van mening dat de voorgestelde bepalingen betreffende meerdere volgende verzoeken voldoende rekening houden met de procedurele vereisten die voortvloeien uit het nonrefoulementbeginsel, en in overeenstemming zijn met het res judicata beginsel. De bepaling dat de beslissingsautoriteit zich ervan moet vergewissen dat er geen gevaar van refoulement bestaat alvorens een uitzondering te maken op het recht om op het grondgebied te blijven, is als extra waarborg toegevoegd omdat de beschermingsbehoefte ter plaatse kan ontstaan. Daarnaast biedt ook Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, mogelijkheden om rechtsmiddelen in te stellen tegen een verwijderingsbesluit. Uit overweging 9 van Richtlijn 2008/115/EG blijkt dat de richtlijn van toepassing is op personen die asiel hebben aangevraagd wanneer een afwijzend besluit inzake het asielerzoek of een besluit waarbij het verblijfsrecht van de betrokkene wordt beëindigd, in werking is getreden. Overeenkomstig de artikelen 5 en 13 van Richtlijn 2008/115/EG kan tegen terugkeerbesluiten beroep worden ingesteld op grond van het feit dat de terugkeer strijdig zou zijn met het non-refoulementbeginsel, en artikel 13, lid 2, bepaalt dat de beroepsinstantie die de terugkeerbesluiten herziet eveneens de bevoegdheid moet hebben om de uitvoering ervan tijdelijk op te schorten. Ten slotte moet de interpretatie van de bepalingen van de richtlijnen volgens een algemeen EU-rechtsbeginsel altijd stroken met het recht op effectieve rechtsbescherming.

Een andere vraag is of asielerzoekers die wel zijn geregistreerd maar nog geen verzoek hebben kunnen indienen, onder de werkingssfeer van de EU-asielinstrumenten vallen, inclusief de richtlijn opvangvoorzieningen. Richtlijn 2005/85/EG geeft de lidstaten een ruime beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de manier waarop de toegang tot de asielprocedure wordt gewaarborgd. De richtlijn regelt essentiële onderdelen van de eerste asiel fase niet, zoals de verplichtingen van de autoriteiten die als eerste in contact komen met degenen die internationale bescherming vragen en de termijnen voor het afwikkelen van de noodzakelijke formaliteiten. Tevens kunnen de lidstaten voorschrijven dat verzoeken op een bepaalde plaats moeten worden ingediend. Dit betekent dat de lidstaten over voldoende procedurele autonomie beschikken ten aanzien van de organisatie van de toegangsprocedure. Deze beslissingsbevoegdheid is echter niet onbeperkt, want de procedurevoorschriften mogen de toegang tot rechten die personen aan het EU-recht ontnemen, niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken, en de relevante procedures moeten gemakkelijk toegankelijk zijn. Om ervoor te zorgen dat deze beginselen consequent worden toegepast in de nationale asielprocedures wordt in het herschikkingsvoorstel bepaald dat alle formaliteiten met

betrekking tot de indiening van een verzoek om internationale bescherming moeten zijn afgewikkeld binnen 72 uur nadat een persoon aan de immigratie-, grensbewakings- of rechtshandavingsinstanties te kennen heeft gegeven dat hij om internationale bescherming wil vragen. Nadat het verzoek is geregistreerd, wordt het als ingediend beschouwd en wordt de betrokkene gezien als persoon die om internationale bescherming verzoekt.

Wat betreft de vraag of het voorgestelde artikel 27, lid 6, de lidstaten toestaat om alle asiilverzoeken in een achtdaagse procedure te behandelen, wijst de Commissie erop dat dit artikel van toepassing is op gevallen waarin de beslissingsautoriteit tekortkomingen in de verklaringen of het gedrag van de verzoeker constateert die de uitkomst van de behandeling negatief kunnen beïnvloeden. Dit wil zeggen dat artikel 27, lid 6, alleen van toepassing is wanneer in een bepaald geval wordt geconstateerd dat zich een in artikel 27, lid 6, genoemde omstandigheid voordoet. Los daarvan belet de herschikking noch de huidige richtlijn de beslissingsautoriteit niet om binnen een korte termijn te beslissen. Artikel 27, lid 2, (oud artikel 23, lid – 2) verplicht de lidstaten zelfs de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk af te ronden. De richtlijn moet leiden tot efficiënte procedures. De Commissie vindt het beter om geen minimumtermijnen op EU-niveau op te leggen voor een beslissing over asiilverzoeken, omdat de tijd die nodig is om verzoeken te behandelen afhankelijk is van de complexiteit en de omstandigheden van elk specifiek geval. De termijnen voor een beslissing in eerste aanleg mogen echter geen belemmering vormen voor een gedegen en volledige behandeling van het verzoek. In sommige (eenvoudige of goed onderbouwde) gevallen kan snel een beslissing worden genomen, terwijl in andere gevallen extra tijd en onderzoek nodig is. In dit verband neemt de Commissie nota van de mogelijkheid om het verzoek verder te behandelen in een verlengde procedure, waarop in de vraag wordt gedoeld.

De Eerste Kamer plaatst vraagtekens bij het begrip «Europees veilig derde land», dat in artikel 38 van het herschikkingsvoorstel wordt gehanteerd. De Commissie wijst erop dat de lidstaten dit begrip alleen mogen toepassen op een land dat volledig voldoet aan de in de richtlijn genoemde criteria. Zo moet een derde land over een bij wet voorgeschreven asielpcedure beschikken en zijn verplichtingen uit hoofde van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens naleven, met inbegrip van de normen met betrekking tot daadwerkelijke rechtsmiddelen. Belarus, dat door de Eerste Kamer als voorbeeld wordt genoemd, valt niet onder dit begrip, omdat het geen partij is bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Het vereiste dat een land de bepalingen van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens in de praktijk moet naleven, met name de normen met betrekking tot daadwerkelijke rechtsmiddelen, bakent de werkingssfeer van dit begrip nog verder af. Daarbij komt nog dat de lidstaten die besluiten dit begrip toe te passen, overeenkomstig artikel 41, lid 1, onder a, iv), en artikel 41, lid 5, van het herschikkingsvoorstel de betrokkene toegang moeten bieden tot een daadwerkelijk rechtsmiddel dat tot gevolg heeft dat verzoekers in de betrokken lidstaat mogen blijven in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel.

Voor de herschikkingsbepalingen betreffende de toetsing door een rechterlijke instantie heeft de Commissie zich in het bijzonder gebaseerd op de zaak-Wilson, waarin het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een richtlijnbevestiging die het recht op beroep bij de rechter waarborgt, «effectieve toegang (vereist), binnen een redelijke termijn (...) tot een rechterlijke instantie in de zin van het gemeenschapsrecht, die bevoegd is

om zowel over de feiten als over rechtsvragen te beslissen». Tevens is het een vaste praktijk van het Europees Hof voor de rechten van de mens om een volledig en ex nunc onderzoek te verrichten in verwijderingsgevallen die onder artikel 3 EVRM vallen. Daarom onderstreepte dit Hof in de zaak-NA dat alle feiten van de zaak moeten worden onderzocht en dat goed moet worden ingeschat wat de mogelijke gevolgen zijn van de verwijdering van de verzoeker naar het land van bestemming. Volgens het Hof moet daarbij zowel naar de algemene situatie in het land als naar de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker worden gekeken.