

Vergaderjaar 2007–2008

30 976

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld: 12 oktober 2007

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling en instemming kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Ze hebben nog enkele vragen.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel wijzigt de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. De richtlijn vormt een van de hoekstenen van het Europees asielbeleid. De leden van de VVD-fractie hebben nog de enkele vragen over en naar aanleiding van het wetsvoorstel.

Ook de leden van de fractie van **Groen Links** hebben enkele vragen.

1. Status van de te implementeren richtlijn

Door het Europees Parlement is een zaak bij het Europese Hof van Justitie aangespannen over de bedoelde richtlijn nr. 2005/85/EG. Door het Europees Parlement is aan het Hof verzocht de gehele richtlijn te vernietigen vanwege een conflict over de rechtsbasis. Naar de leden van de **VVD**-fractie hebben begrepen heeft de advocaat-generaal van het Europees Hof van Justitie op 27 september jl. advies uitgebracht in deze zaak. De advocaat-generaal is het in zoverre eens met het Europees Parlement dat voor het vaststellen en wijzigen van de lijst van veilige derde landen – een van de kernonderdelen van de richtlijn – de Raad ten onrechte de raadplegingsprocedure heeft toegepast in plaats van de medebeslissingsprocedure (codecisie). De advocaat-generaal concludeert in zijn advies om de artikelen van de richtlijn die betrekking hebben op de besluitvorming over de lijst van veilige derde landen te vernietigen en de

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) (vice-voorzitter), Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

rest van de richtlijn intact te laten. Als het Hof de opinie van de advocaat-generaal overneemt, zou daarmee een belangrijk onderdeel van de richtlijn buiten werking worden gesteld. Kan de minister uiteenzetten wat de consequenties zijn van de hierboven geschetste ontwikkelingen in de procedure voor het Europese Hof van Justitie voor het voorliggende wetsvoorstel? Is het niet raadzaam in het licht van de ontwikkelingen verdere behandeling van het wetsvoorstel op te schorten totdat het Hof uitspraak zal hebben gedaan en er meer duidelijkheid zal zijn over de status van (een deel van) de richtlijn?

2. Veilige derde landen

Staatspraktijk in «veilige derde landen»

Een belangrijk element in de te implementeren richtlijn is het concept van veilig derde land. De leden van de **CDA**-fractie verzochten de minister om een beschouwing te wijden aan de onderlinge verhouding tussen de verschillende concepten te weten dat van artikel 36 van de richtlijn, artikel 29 van de richtlijn juncto bijlage II en artikel 27 in relatie tot bijlage II. Zij verzochten de minister dit te doen tegen de achtergrond van het volgende.

Op zichzelf is duidelijk, dat een asielzoeker die inreisde uit een land dat is vermeld op de van toepassing zijnde lijst *veilige derde landen* het uit die plaatsing voortvloeiende vermoeden dat betrokkene niet hoeft te vrezen voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag, voor foltering of een wrede, onmenselijke of vernederende behandeling in dat land, kan weerleggen. In zoverre is de rechtsbescherming ook in de visie van de leden van de CDA-fractie afdoende geregeld. De vraag is echter of de rechter – al dan niet daartoe aangezet door de belanghebbende – ook nog kan toetsen of het desbetreffende land terecht als een veilig derde land is aangemerkt.

In dit verband wezen de leden van de CDA-fractie op de omstandigheid, dat als criterium in zowel artikel 27 als bijlage II bij artikel 29 als in artikel 36 niet alleen de ondertekening van verdragen en de implementatie daarvan in nationaal recht van belang is voor aanmerking als veilig derde land, doch ook de staatspraktijk in het desbetreffende land. Herhaaldelijk wordt als criterium geformuleerd, dat verdragsbepalingen (Vluchtelingenverdrag, Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden) worden nageleefd. Het is uiteraard in de eerste plaats aan de Europese organen die besluiten omtrent plaatsing om dergelijke criteria toe te passen, doch denkbaar is, dat het oordeel van de Commissie, de Raad van Ministers en eventueel ook het Europees Parlement omtrent de staatspraktijk aan kritiek onderhevig is en daarop in een procedure ten overstaan van de rechter een beroep wordt gedaan. De vraag is dan of de rechter zich met die vraag mag inlaten, al was het maar bij wijze van marginale toetsing. Deze vraag heeft ook praktische betekenis, omdat het voor de betrokken asielzoeker eenvoudiger kan zijn om aan te tonen, dat de staatspraktijk onvoldoende naleving laat zien dan om aan te tonen dat in zijn concrete individuele geval er vervolging, dan wel foltering of een andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling te vrezen valt.

De leden van de fractie van **GroenLinks** zetten vraagtekens bij de voorgestelde implementatiewijze van artikel 27 eerste lid van de richtlijn. Dit artikel verplicht een lidstaat om zich te vergewissen van de veiligheid van het derde land voor de individuele asielzoeker. Dit betekent dat een lidstaat niet kan volstaan met een verwijzing naar een verdragsverplichting van dat derde land, maar moet hebben vastgesteld dat dit land zich

aan die verdragsverplichtingen houdt. De regering stelt in de memorie van toelichting dat de strekking van artikel 27 van de richtlijn en artikel 30 Vw 2000 eigenlijk al gelijk is. De leden van Groenlinks willen van de regering weten of de vergewisplicht dat een individuele asielzoeker overeenkomstig de genoemde beginselen zal worden behandeld niet een wezenlijk andere (inhoudelijke en individuele) toets vergt dan een check of het land van eerder verblijf partij is bij de betreffende verdragen.

De leden hebben daarom ook de indruk dat Nederland voor een juiste implementatie niet kan volstaan met de toevoeging van een delegatiegrondslag in artikel 30, zonder het artikel zelf te wijzigen. Zou de imperatieve bepaling van de aanhef niet moeten worden gewijzigd in een facultatieve, nu er een individueel onderzoek moet plaatsvinden? En zou de formulering van onderdeel d niet zo gewijzigd moeten worden, dat de naleving van de verdragen door een land doorslaggevend is voor de erkenning als veilig derde land, en niet langer alleen het partij zijn bij die verdragen?

Discrepantie tussen te implementeren richtlijn en de Vreemdelingenwet 2000

Het concept in de Europese richtlijn wijkt in zoverre dan ook af van het concept veilig derde land in artikel 30, eerste lid onder d van de Vreemdelingenwet 2000. Die bepaling voorziet immers *niet* in beoordeling van de staatspraktijk. Het woord «naleven» in artikel 30, eerste lid onder d moet immers worden gelezen in combinatie met de verplichting tot naleving van de verdragsbepalingen en impliceert derhalve geen toetsing van de praktijk in het desbetreffende land.

Hieruit vloeit de vraag voort of het in de huidige Vreemdelingenwet, respectievelijk Vreemdelingenbesluit neergelegde concept van veilig derde land waar het de toetsing van de staatspraktijk betreft, aansluit bij de criteria in de richtlijn. Voor zover die vraag ontkennend zou moeten worden beantwoord, de leden van de **CDA**-fractie neigen daartoe, rijst de vervolgvraag of de waarborg die neergelegd is in het nalevingscriterium in de richtlijn kan worden beschouwd als naar zijn aard rechtstreeks werkend in de Nederlandse rechtsorde.

Delegatiegrondslag in de artikel 31, lid 3 Vw 2000

De minister merkt in de memorie van toelichting op p. 12 op «Dergelijke wettelijke voorschriften ontbreken thans in formele wetgeving en zullen, gezien de eisen die het Hof van Justitie aan implementatie stelt, alsnog moeten worden opgenomen. Dit kan het best geschieden in het Vb 2000.» Wettelijke voorschriften ontbreken dus in formele wetgeving en de minister wil dit verhelpen door aanpassing van het Vreemdelingenbesluit. Kan de minister aangeven, zo vragen de leden van de **VVD**-fractie, wat hij precies voor ogen heeft? Wanneer hij spreekt over wet in formele zin bedoelt hij toch de Vreemdelingenwet en niet het Vreemdelingenbesluit? Voldoet het voorgestelde lid 3 van art. 30 Vreemdelingenwet aan hetgeen de minister bedoelt met «voorschriften in formele wetgeving»?

Verder vragen de leden van **GroenLinks** zich af of de regering met het opnemen van een delegatiegrondslag in artikel 31 lid 3 Vw 2000 in een juiste implementatie van artikel 31 lid 3 van de richtlijn voorziet. Dit lid van de richtlijn spreekt expliciet van nationale wetsvoorschriften en -bepalingen, wat impliceert dat de wijze van toepassing van het begrip «veilig land van herkomst» in de wet dient te worden vastgelegd. Nu de regering aangeeft nog niet te weten waarvoor ze deze delegatiegrondslag wil gaan gebruiken, achten de leden het onbevredigend dat de implementatie van dit onderdeel van de richtlijn zonder democratische controle zal verlopen.

Hoe kijkt de regering daar tegenaan, en op welke wijze is zij voornemens de Kamer toch te betrekken bij een nadere invulling?

3. Onderscheid inhoud asielaanvraag en bijkomende omstandigheden

Op pagina 3 van de memorie van toelichting wordt onderscheid gemaakt tussen inhoud van de asielaanvraag en bijkomende omstandigheden. Zien de leden van de **CDA**-fractie het goed, dat dit onderscheid geen rechtsgevolgen heeft en ook voor het overige geen praktische betekenis?

De leden van de commissie Justitie zien de antwoorden van de staatssecretaris met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie voor Justitie,
Van Dooren