

Vergaderjaar 2009–2010

32 218

Subsidiariteitstoets ontwerprichtlijn minimumnormen asiel

32 219

Subsidiariteitstoets ontwerprichtlijn procedures asiel

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 29 januari 2010

De vaste commissie voor de JBZ-Raad¹ heeft in haar vergadering van 15 december 2009 gesproken over het voorstel voor een Richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verleening of Intrekking van Internationale bescherming (COM (2009) 554)² en het voorstel voor een richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en als personen die Internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming (COM (2009) 551)^{3,4}. Naar aanleiding daarvan heeft de commissie op 23 december 2009 een brief gestuurd aan de staatssecretaris van Justitie. De staatssecretaris heeft op 27 januari 2010 gereageerd.

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

De griffier van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), voorzitter, Meurs (PvdA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA), vice-voorzitter, Van Kappen (VVD), Peters (SP), K.G. de Vries (PvdA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Reuten (SP), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Tiesinga (CDA).

² Dossier 2.1.38 op www.europapoort.nl

³ Dossier 2.1.39 op www.europapoort.nl

⁴ De commissie heeft in haar vergaderingen van respectievelijk 17 november 2009 en 8 december 2009 de onderhavige voorstellen getoetst aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. Beide Kamers der Staten-Generaal zijn van oordeel dat in de EU-verdragen voldoende rechtsgrondslag bestaat voor maatregelen zoals voorgesteld in de ontwerprichtlijnen. Ten aanzien van de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel zijn de belde Kamers der Staten-Generaal van oordeel dat er geen bezwaren zijn gebleken. Een afschrift van de brieven waarin de uitkomst van de toetsen aan de Europese Commissie wordt meegedeeld is u toegegaan met kenmerken 145546u (Erkenningsrichtlijn) en 145547u (Procedurerichtlijn).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR DE JBZ-RAAD

Aan de staatssecretaris van Justitie

Den Haag, 23 december 2009

In haar vergadering van 15 december jl. heeft de vaste commissie voor de JBZ-Raad gesproken 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) en het voorstel voor een richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en als personen die Internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming (COM (2009) 551). De commissie heeft besloten de volgende vragen en opmerkingen met betrekking tot deze voorstellen aan u voor te leggen.

Het Europese speelveld en de Nederlandse positie

De regering pielt enerzijds voor een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, en is van mening dat daarvoor nog de nodige stappen moeten worden gezet, maar beoordeelt anderzijds de voorliggende Procedure-richtlijn als te vergaand en te gedetailleerd.¹ Kan de regering nog eens toe lichten hoe dit zich tot elkaar verhoudt? Welke stappen zijn volgens de regering wei nodig om (conform het Stockholm Programma) over twee jaar een gemeenschappelijk asielstelsel te hebben bereikt? En hoe meent de regering volledige harmonisatie te verkrijgen als de Inrichting van de procedure aan de lidstaten wordt overgelaten? Uit de bovennoemde kabinetsreactie blijkt dat de regering verwacht dat de conceptrychtlijn zal worden aangepast. Op welke punten verwacht de regering dit, en waarop baseert zij deze verwachting? De regering streeft er blijkens het BNC-fiche naar de richtlijn aan te passen aan de Nederlandse regelgeving. Hoe verhoudt zich dit tot de noodzaak van aanpassing van hun regelgeving door lidstaten aan de Europese norm teneinde harmonisatie van 27 asiel-systemen te bereiken? Erkent u dat een dergelijke onderhandelingsinzet het risico met zich meebrengt van een toename van facultatieve bepalingen en uitzonderingsbepalingen, hetgeen harmonisatie niet ten goede komt? Tevens vragen de leden van de commissie zich af of er binnen de Europese samenwerking op asielgebied uitzicht bestaat op vaststelling van ten minste procedurele normen voor pardon- en legalisatierege-lingen.

Voorts benadrukt de regering dat de financiële middelen voor ondersteuning van de lidstaten en een verdeling van de staande kaders van de EU-begroting moeten komen. Heeft de regering inzicht in de kosten die daarmee gemoeid zijn, en in de vraag of het Vluchtelingenfonds of andere bestaande middelen daarvoor toereikend zijn?

Samenhang met de Nederlandse asielpraktijk

De leden van de commissie vragen zich af of bij aanvaarding van deze richtlijnen, indien ongewijzigd, implementatie in de Vreemdelingenwet en/of het Vreemdelingenbesluit nodig zal zijn, in aanmerking nemende het wijzigingsvoorstel² dat in de Tweede Kamer voorligt. De regering wordt verzocht nader in te gaan op de relatie tussen nationale ontwikkelingen en de Europese invulling van een geharmoniseerd asielstelsel, in het bijzonder op de volgende punten. In Nederland wordt de versnelde procedure algemeen toegepast, terwijl het commissievoorstel de toepassing juist beperkt. Daarnaast stelt de Commissie als hoofdregel voor om aan de instelling van een beroep automatisch schorsende werking te verlenen, terwijl de Nederlandse regering daar juist nu van af stapt. Ook wil de

¹ Kamerstuk 22 112, 983.

² Kamerstuknr 32 052, 2.

Commissie lidstaten verplichten om binnen 72 uur asielzoekers de toegang tot de asielprocedure te verschaffen, terwijl de regering een rust- en voorbereidingstermijn wil invoeren. Dit kan opstopping tot gevolg hebben, waardoor asielzoekers mogelijk maanden moeten wachten om een verzoek te kunnen indienen. In hoeverre heeft de regering deze Europese tendensen meegewogen bij de invulling van haar nieuwe beleid? En hoe beoordeelt de regering deze verschillen?

Rechtsbescherming

De regering heeft een kritisch oordeel geveld over de voorgestelde kwaliteitseisen aan de beslissingsautoriteiten. Wat is de visie van de regering op toetsing van de kwaliteit van het onderzoek van het asielverzoek door de Commissie, zonder de beschikbaarheid van kwaliteitscriteria ten aanzien van de beslissingsautoriteit? Wat is het oordeel van de regering over het commissievoorstel om een rechterlijke toets zowel de juridische als de feitelijke gronden te laten omvatten? Moeten artikel 8 lid 3 en artikel 35 lid 8 juncto artikel 41 zo gelezen worden, dat een besluit om een asielzoeker niet de behandeling van zijn verzoek in de lidstaat te laten afwachten, wel door de beslissingsautoriteiten op non-refoulement moet worden getoetst, maar niet door een rechter? Zo ja, hoe verhouden deze voorstellen zich tot het gemeenschapsrechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming?

Erkenningsbepalingen

De regering plaatst in haar appreciatie van het voorstel kanttekeningen bij de door de Commissie gegeven invulling van bescherming.¹ Kan de regering toelichten waarop deze bezwaren berusten en op welke wijze zij de bepalingen veranderd zou willen zien? De leden van de commissie constateren verder dat geschrapt wordt in de lijst van veilige derde landen. Kan de regering aangeven wat daarvan de reden is, en ingaan op de vraag hoe zal worden gehandeld als in lid-staat A land X wel, maar in lidstaat B niet als veilig wordt aangemerkt?

De commissie verzoekt beantwoording vóór 14 januari 2010, opdat de commissie zich tijdig kan beraden op het al dan niet inroepen van een parlementair behandelvoorbehoud met betrekking tot de twee onderhavige voorstellen voor 1 februari 2010.

De voorzitter van de vaste commissie voor de IBZ-Raad,
M. J. M. Kox

¹ Kamerstuknr 22 112, 982.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2010

In het schrijven van de Voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-raad van 23 december 2009 (kenmerk 145630U) heeft deze commissie vragen gesteld 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) en het voorstel 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).

Tot mijn spijt is aanvankelijk miskend dat in uw brief, die mijn departement daags voor Kerstmis bereikte, was verzocht om beantwoording vóór 14 januari. Mede namens de Minister van Justitie beantwoord ik uw vragen als volgt.

Het Europese speelveld en de Nederlandse positie

De leden van de vaste commissie voor de JBZ-Raad merken op dat de regering enerzijds pleit voor een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), en van mening is dat daarvoor nog de nodige stappen moeten worden gezet, maar dat de regering anderzijds de voorliggende Procedurerichtlijn als te vergaand en te gedetailleerd beoordeelt.¹ De leden van de commissie vragen de regering nog eens toe lichten hoe dit zich tot elkaar verhoudt. Verder stellen de leden de regering de vraag welke stappen wel nodig zijn om (conform het Stockholm Programma) over twee jaar een gemeenschappelijk asielstelsel te hebben bereikt. Voorts willen de leden van de commissie graag van de regering vernemen hoe ze meent volledige harmonisatie te verkrijgen als de inrichting van de procedure aan de lidstaten wordt overgelaten.

In antwoord op de gestelde vragen kan ik u meedelen dat Nederland inderdaad pleitbezorger is van een GEAS. Doel van dit GEAS is te komen tot een stelsel waarin de asielsystemen van de lidstaten zich zodanig tot elkaar verhouden dat een vreemdeling die binnen de EU internationale bescherming vraagt, in alle lidstaten op eenzelfde uitkomst kan rekenen. Hiervoor is ook een raamwerk voor een goede procedure nodig. Daartoe is het evenwel niet noodzakelijk de gehele inrichting van de asielprocedure tot in detail op Europees niveau vast te leggen. Dit zou bovendien niet wenselijk zijn gelet op de uiteenlopende overheidsorganisaties in de verschillende lidstaten. Voor de inrichting van de procedure zou binnen het door de EU gegeven kader, ruimte gelaten dienen te worden aan de lidstaten om rekening houdend met de nationale wetgeving en behoeften de procedure in te vullen. Een te gedetailleerde beschrijving van de procedure strookt naar het oordeel van de regering niet met het proportionaliteitsvereiste. Naar het oordeel van Nederland zou de kernvraag immers moeten zijn of de bevoegde instantie in staat is de internationale instrumenten die zien op internationale bescherming, goed uit te voeren en met eenzelfde uitkomst tot gevolg als in andere lidstaten.

Wat betreft de vraag naar de stappen die de regering noodzakelijk acht om tot een GEAS te komen, verwijs ik graag naar mijn standpuntverkennde notitie Visie op bescherming die op 11 december 2009 aan de Tweede Kamer is gestuurd en waarin is beschreven welke maatregelen voor Nederland cruciaal zijn om rond 2014, het einde van het Stockholmprogramma, te komen tot een werkbaar Europees asielstelsel.

¹ Kamerstuknr 22 112, nr. 983.

Verder merken de leden van de commissie op dat uit de kabinetsreactie blijkt dat de regering verwacht dat de conceptribrichtlijn zal worden aangepast. Hierbij stellen de leden van de commissie zich de vraag op welke punten de regering dit verwacht en waarop zij deze verwachting baseert. Aanvullend wijzen de leden van de commissie erop dat de regering blijken het BNC-fiche streeft naar aanpassing van de conceptribrichtlijn aan de Nederlandse regelgeving. In dit verband vragen de leden van de commissie zich af hoe dit zich verhoudt tot de noodzaak van aanpassing van hun regelgeving door lidstaten aan de Europese norm teneinde harmonisatie van 27 asielsystemen te bereiken. In het bijzonder vragen de leden om een reactie op het risico dat een dergelijke onderhandelingsinzet met zich meebrengt op een toename van facultatieve bepalingen en uitzonderingsbepalingen, hetgeen harmonisatie niet ten goede komt.

Commissievoorstellen worden zelden tot nooit onverkort overgenomen en geven altijd aanleiding tot onderhandelingen. Het is nu nog te vroeg om te overzien hoe de voorstellen tot wijziging van de Kwalificatierichtlijn en de Procedurerichtlijn zullen worden aangepast. De Nederlandse inzets is enerzijds gericht op de ondersteuning van de harmonisatie. Anderzijds is ook belangrijk dat de voordelen van het door Nederland gevoerde éénstataussysteem in stand kunnen blijven en dat het wetsvoorstel tot Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure kan worden doorgevoerd zoals het onlangs is aangenomen door de Tweede Kamer. Nederland wil andere lidstaten overtuigen van de voordelen van de verbeterde asielprocedure zoals in het wetsvoorstel is beschreven en hoopt dat door de aanpassing van de voorstellen niet alleen de Nederlandse asielprocedure behouden kan blijven maar dat tevens een adequate minimumnorm tot stand komt in de Europese Unie.

Tevens vragen de leden van commissie zich af of er binnen de Europese samenwerking op asielgebied, uitzicht bestaat op vaststelling van ten minste procedurele normen voor pardon- en legalisatieregelingen. Een dergelijke regeling is bij mijn weten niet in het vooruitzicht. Ik zou hier overigens ook geen voorstander van zijn. Zulke regelingen dragen een uitzonderlijk karakter en dienen ingevolge bestaande afspraken tijdig aan de andere lidstaten te worden gemeld. Ze zijn bij uitstek erop gericht een ontstane schrijnende situatie op te lossen. Het opleggen van procedurele normen door de EU zou betekenen dat een dergelijke procedure een structureel karakter zou krijgen, wat zeer onwenselijk zou zijn en niet strookt met de afspraken in het Europese pact over Migratie en Asiel dat onder het Franse voorzitterschap tot stand is gekomen in 2008. Hierin is de afspraak gemaakt om niet meer over te gaan tot collectieve regularisaties.

Voorts merken de leden van de commissie op dat de regering benadrukt dat de financiële middelen voor ondersteuning van de lidstaten en een verdeling van de lasten, uit de bestaande kaders van de EU-begroting moeten komen. Door de leden van de commissie wordt hieraan de vraag gekoppeld of de regering inzicht heeft in de kosten die daarmee gemoeid zijn, en of het Vluchtelingenfonds of andere bestaande middelen daarvoor toereikend zijn.

De omvang van de benodigde financiële middelen ter ondersteuning van lidstaten zal primair afhankelijk zijn van de mate waarin er behoefte bestaat aan deze ondersteuning. Het Europees Ondersteuningsbureau Asiel dat dit jaar zal worden opgericht, zal een belangrijke rol spelen bij het identificeren van de noden. In ieder geval is praktische samenwerking en ondersteuning bij uitstek een terrein waarvoor middelen van het Europees Vluchtelingenfonds kunnen worden aangewend.

Samenhang met de Nederlandse asielpraktijk

De leden van de commissie vragen zich af of bij aanvaarding van deze richtlijnen, indien ongewijzigd, implementatie in de Vreemdelingenwet en/of het Vreemdelingenbesluit nodig zal zijn, in aanmerking nemende het wijzigingsvoorstel¹ dat in de Tweede Kamer voorligt. Ze verzoeken de regering dan ook nader in te gaan op de relatie tussen nationale ontwikkelingen en de Europese invulling van een geharmoniseerd asielstelsel, in het bijzonder op de volgende punten.

In Nederland wordt de versnelde procedure algemeen toegepast, terwijl het commissievoorstel de toepassing juist beperkt. Daarnaast stelt de Europese Commissie als hoofdregel voor om aan de instelling van een beroep automatisch schorsende werking te verlenen, terwijl de Nederlandse regering daar juist nu van afstapt. Ook wil de Europese Commissie lidstaten verplichten om asielzoekers binnen 72 uur de toegang tot de asielprocedure te verschaffen, terwijl de regering een rust- en voorbereidingstermijn wil invoeren. Dit kan opstopping tot gevolg hebben, waardoor asielzoekers mogelijk maanden moeten wachten om een verzoek te kunnen indienen. De leden van de commissie vragen zich derhalve af in hoeverre de regering deze Europese tendensen heeft meegewogen bij de invulling van haar nieuwe beleid en hoe de regering deze verschillen beoordeelt.

Indien de voorstellen ongewijzigd zouden worden aangenomen, zou dit inderdaad betekenen dat de wet- en regelgeving op verschillende plaatsen zou moeten worden gewijzigd. Dit heeft onder andere betrekking op het Nederlandse éénstatusstelsel en op het aangehaalde, door de Tweede Kamer aangenomen voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het aanpassen van de asielprocedure. Daarom zijn dit voor de regering belangrijke onderwerpen in de onderhandelingen.

De Nederlandse regering is geen voorstander van de wijzigingen die worden voorgesteld ten aanzien van de versnelde procedure. In de huidige bepaling van de geldende richtlijn (PB L 13.12.2005, nr. 326, blz. 13) is de mogelijkheid opgenomen om een versnelde procedure ook in andere gevallen toe te passen zolang daarin aan alle waarborgen van de volledige procedure wordt voldaan. Het schrappen van deze bepaling is onwenselijk, aangezien het gaat om een versnelling met alle waarborgen die de verzoeker normaal ook zou hebben gehad.

De Nederlandse regering is overigens van oordeel dat de algemene asielprocedure, zoals voorgesteld in het bovenvermelde wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 weliswaar een snelle, maar géén versnelde procedure betreft. Deze procedure zal immers voor iedere asielprocedure de eerste fase vormen, waarbinnen de belangrijkste procedurerestappen plaatsvinden. Pas na het nader gehoor, en alleen als geconstateerd wordt dat de aanvraag niet zorgvuldig binnen acht dagen kan worden afgehandeld omdat bijvoorbeeld nader onderzoek nodig is, kan de aanvraag worden doorverwezen naar de verlengde procedure. Deze procedure is daarmee wezenlijk anders dan de procedure zoals die vaak in andere lidstaten wordt toegepast: daar begint de verzoeker veelal in een «gewone» procedure en bestaat de mogelijkheid om in bepaalde gevallen (vaak bepaald door inhoudelijke criteria) de aanvraag door te verwijzen naar een versnelde procedure. Een ander verschil tussen de algemene procedure en een versnelde procedure in «traditionele» zin bestaat erin dat in de algemene procedure ook kan worden ingewilligd, terwijl versnelde procedures meestal bedoeld zijn om een aanvraag in evidente gevallen snel af te wijzen.

¹ Kamerstuknr 22 112, nr. 983.

Ten aanzien van de 72-uurstermijn geeft Nederland aan dat een rust- en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen wordt geïntroduceerd, die de asielzoeker de gelegenheid geeft op adem te komen en zich in alle rust voor te bereiden op het indienen van de aanvraag. Onderwijl wordt de rust- en voorbereidingstermijn door de IND benut om de instroom van asielzoekers in de aanmeldcentra te plannen. Dit systeem biedt zowel de verzoeker als de overheid voordelen. Indien de termijn van de rust- en voorbereidingstermijn zou worden verkort, zal het lastiger worden om in te spelen op eventuele schommelingen in het aanbod van asielzoekers. Nederland is er daarom voorstander van om in de tekst op te nemen dat de toegang in dit verband ook betreft het registreren, inclusief de daaraan verbonden rechten, van de wens tot het indienen van een aanvraag.

Wat betreft het automatisch verlenen van schorsende werking aan het instellen van beroep, wordt vooreerst opgemerkt dat, anders dan de leden van de vaste commissie voor de JBZ-Raad aangeven, het niet zo is dat de Nederlandse regering daar nu juist van afstapt. Hoewel juridisch gezien geen schorsende werking wordt verleend aan het instellen van een beroep na afwijzing van de asielaanvraag in een aanmeldcentrum, mag de vreemdeling in die gevallen wel het verzoek om een voorlopige voorziening in Nederland afwachten. Hiermee wordt feitelijk voorzien in hetgeen de Europese Commissie met haar voorstel beoogd. In de voorgenomen verbetering van de asielprocedure is op dit punt ook geen wijziging beoogd.

Rechtsbescherming

De leden van de commissie vragen naar de visie van de regering op toetsing van de kwaliteit van het onderzoek van het asielverzoek door de Europese Commissie, zonder de beschikbaarheid van kwaliteitscriteria ten aanzien van de beslissingsautoriteit.

De regering is van mening dat de Europese Commissie uiteraard dient te toetsen of lidstaten op de juiste wijze uitvoering geven aan de richtlijnen en verordeningen. Het gaat erom of de bevoegde instantie in staat is de internationale instrumenten die zien op internationale bescherming goed uit te voeren.

Verder informeren de leden van de commissie naar het oordeel van de regering over het voorstel tot aanpassing van de Procedurerichtlijn om een rechterlijke toets zowel de juridische als de feitelijke gronden te laten omvatten.

Recent heb ik in het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer over de verbeterde asielprocedure uitvoerig uiteengezet waarom ik er niet voor heb gekozen om een ruimere beoordeling van het asielrelaas door de rechter mogelijk te maken, zoals wordt beoogd met het initiatiefwetsvoorstel Pechtold/Van der Ham. De daarbij naar voren gebrachte argumenten gelden overeenkomstig voor dit onderdeel van het Commissievoorstel.

In de bespreking met de Tweede Kamer heb ik het volgende naar voren gebracht.

«(...) Het gaat erom dat het pakket dat er nu ligt voor de gehele aanpassing van de asielprocedure niet alleen stevig is als het gaat om de rechtspositie van de vreemdeling, maar in mijn ogen ook evenwichtig is, om het doel van de asielprocedure, dus snelheid in combinatie met zorgvuldigheid, te waarborgen. De volle toetsing vind ik niet wenselijk, want u moet beseffen dat het gaat om de toets van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Allereerst is vreemdelingenrecht bestuursrecht. In het bestuurs-

recht is de beoordeling van de geloofwaardigheid van het relaas in eerste instantie aan het bestuursorgaan. Bij de IND zit de kennis, expertise, tijd, energie en het geld om uitgebreid op alle feiten die worden aangedragen, in te gaan, om onderzoek te doen, om taalanalyses te doen, om uitgebreid te onderzoeken of een verhaal klopt. Het beslag dat door een volle toetsing op een rechtbank wordt gelegd, en dus op rechters, mensen en middelen, moeten we niet onderschatten. Als zij ten volle alles wat de IND heeft gedaan zouden moeten narekenen en overdoen, zou de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan naar de rechter verschuiven. Dat is in het bestuursrecht nooit de bedoeling. Dit zou niet alleen een uitbreiding van de capaciteit van rechtbanken, maar ook van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betekenen. (...) Als je de rechterlijke toets over de volle linie zo gaat optuigen, gaat het volgens mij ten koste van de focus met de beperkte middelen en mensen die hiermee aan de slag zullen gaan. Daarom heb ik liever dat de verantwoordelijkheid blijft liggen waar die ligt, namelijk bij het bestuursorgaan, bij de staatssecretaris, en dat de rechterlijke toets, ex nunc, sterk verbetert en ons in staat stelt om uw zorgen weg te nemen. (...) De kosten aan mensen en middelen voor het optuigen van de rechtbanken en de Raad van State wegen niet op tegen de voordelen die wij via een andere weg benutten. Ik zou ook niet weten waar wij dat geld vandaan moeten halen. Bovendien, ik kom hiermee terug op mijn eerste argument, is het in ons bestuursrecht in de verhouding tussen bestuur en rechter zo dat de verantwoordelijkheid voor het toetsen van het asielrelaas hier ligt en dat de rechter zonder enige terughoudendheid – dat zegt de afdeling wel – moet toetsen of het bestuursorgaan zorgvuldig tot zijn besluit heeft kunnen komen. Er is dus wel degelijk een niet-terughoudende toetsing door de rechter of ik in alle zorgvuldigheid tot dat besluit heb kunnen komen. Maar dit is echt wat anders dan dat hij alle feiten, omstandigheden en het bewijs gaat wegen, en het onderzoek gaat herhalen waarvoor het bestuursorgaan is opgericht. (...)»

Zoals hiervoor betoogd zal een verantwoorde invoering van een «volle toets», in die zin dat de rechter het werk van het bestuursorgaan overdoet, een aanzienlijke uitbreiding van personele en materiële middelen vragen. Indien daar niet, of maar ten dele aan tegemoet kan worden gekomen, zal de invoering van zo'n volle toets, geenszins een verbetering voor de vreemdeling inhouden.

In het in het wetsvoorstel neergelegde systeem moet in het kader van de rechterlijke procedure de voorbereiding en de motivering van het besluit ten volle aan de eisen van wet en recht worden getoetst. Het besluit wordt op de relevante punten onder de loep genomen en eventuele twijfelpunten kunnen expliciet worden voorgelegd aan de rechter. De wijze waarop de rechtbank met deze punten omgaat, kan vervolgens in hoger beroep aan de Afdeling ter toetsing worden voorgelegd. Dit systeem houdt alle betrokkenen «bij de les» op de relevante onderdelen van het besluit.

Met de reeds voorgestelde verruiming van het toetsingskader van artikel 83 Vw 2000 en daarmee de uitbreiding van de mogelijkheden om nieuwe gegevens in de beroepsprocedure mee te nemen, wordt de bestaande toetsing door de rechtbank in belangrijke mate versterkt. Hierdoor is het naar mijn oordeel steeds mogelijk om tot een goede beoordeling te komen van de vraag of er een beletsel is tegen de uitzetting van de vreemdeling op grond van artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van Staat geeft er gezien haar jurisprudentie blijk van zich ten volle bewust te zijn van het belang van een toetsing die voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit

het EVRM. In een uitspraak van 21 juli 2009 is overwogen dat bij de toetsing door de rechter van het realiteitsgehalte van de door de vreemdeling aan niet ongeloofwaardig geachte feiten en omstandigheden ontleende vermoedens over wat hem bij terugkeer naar het land van herkomst te wachten staat, voor een terughoudende toetsing geen plaats is.¹ Ook hierin vind ik bevestiging van mijn oordeel dat het huidige stelsel, zeker wanneer deze wordt aangevuld met de maatregelen uit het wetvoorstel ter verbetering van de asielprocedure, voldoet aan de eisen die daaraan ook op grond van het EVRM mogen worden gesteld.

Met betrekking tot artikel 8 en artikel 35 juncto artikel 41 van het voorstel voor een Richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming vragen de leden van de commissie of dit zo gelezen moet worden, dat een besluit om een asielzoeker niet de behandeling van zijn verzoek in de lidstaat te laten afwachten, wel door de beslissingsautoriteiten op non-refoulement moet worden getoetst, maar niet door een rechter. Aanvullend vragen de leden van de commissie hoe, in geval de vorige vraag positief moet beantwoord worden, deze voorstellen zich verhouden tot het gemeenschapsrechtelijke beginsel van effectieve rechtsbescherming.

Wat deze vraag betreft, wil ik opmerken dat Nederland de reikwijdte van artikel 35 nog onderzoekt en de Europese Commissie zal vragen hierover nadere informatie te geven.

Erkenningsbepalingen

De leden van de commissie geven aan dat regering in haar appreciatie van het voorstel kanttekeningen plaatst bij de door de Europese Commissie gegeven invulling van bescherming.² In aanvulling hierop vragen de leden van de commissie of de regering kan toelichten waarop deze bezwaren berusten en op welke wijze zij de bepalingen veranderd zou willen zien.

De belangrijkste bepalingen waar Nederland kanttekeningen bij plaatst, zijn de volgende.

De definitie van gezinslid wordt uitgebreid, zodat ook de gehuwde minderjarige kinderen van de verzoeker hieronder vallen. Sommige bepalingen van de richtlijn zien op het samenbrengen van gezinsleden. Deze bepalingen hebben een verplichtend karakter. Vanwege dit verplichtende karakter vindt Nederland dat de definitie van gezinslid beperkt dient te blijven tot leden van het kerngezin (echtgenoot, echtgenote, ongehuwde minderjarige kinderen). Gehuwde minderjarige kinderen maken feitelijk geen deel meer uit van dit gezin, omdat zij een eigen gezin hebben gevormd.

Nederland merkt voorts op dat het voorstel kan leiden tot bewerklijker procedures, met een verhoogd risico op fraude, omdat veelal gedocumenteerd bewijs omtrent het bestaan van een gezinsband ontbreekt. Dit kan betekenen dat extra kosten moeten worden gemaakt voor het onderzoeken van overgelegde documenten, het uitvoeren van aanvullend onderzoek in de vorm van het stellen van identificerende vragen aan de vreemdeling op de post en/of het uitvoeren van DNA onderzoek met medewerking van de posten.

Verder somt het voorstel limitatief op wanneer een staat, partij of (internationale) organisatie geacht kan worden voldoende bescherming te bieden tegen vervolging of ernstige schade. De opsomming in de richtlijn zou volgens Nederland niet uitputtend moeten zijn, maar op basis van indivi-

¹ ABRvS, 21 juli 2009, zaak nr. 200805962/1, JV 2009/378, LJN: BJ3621.

² Kamerstuknr 22 112, 982.

duele beoordeling zou bekeken moeten worden door wie bescherming kan worden geboden en of die bescherming effectief is. Ook de eis dat een partij of (internationale) organisatie bereid en in staat moet zijn de rechtsstaat te handhaven, is volgens Nederland te weinig specifiek. Aangezien de bewijslast aan de kant van de overheid ligt, kan dit tot lange procedures leiden.

Tot slot worden lidstaten verplicht procedures vast te leggen voor het terugvinden van familieleden van niet-begeleide minderjarigen die op basis van de richtlijn zijn toegelaten. Deze wijziging heeft betrekking op niet-begeleide minderjarigen die internationale bescherming genieten en dientengevolge niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst, zelfs niet als daar familie wordt gevonden. Nederland plaatst de volgende kanttekeningen bij deze verplichting: het zal moeilijk zijn de familiebanden vast te stellen, deze bepaling kan leiden tot aanzuigende werking, de bepaling zou er toe kunnen leiden dat eventueel gevonden familieleden actief worden uitgenodigd om verblijf aan te vragen in Nederland en deze verplichting kan administratieve lasten met zich meebrengen, mede gezien het feit dat het kan gaan om bewerkelijk onderzoek. De huidige bepaling over dit onderwerp schrijft een inspanningsverplichting in individuele gevallen voor. Nederland is voorstander van het handhaven van deze bepaling.

De leden van de commissie constateren tot slot dat de lijst van veilige derde landen geschrapt wordt en verzoeken de regering om aan te geven wat daarvan de reden is en in te gaan op de vraag hoe zal worden gehandeld als in lidstaat A land X wel, maar in lidstaat B niet als veilig wordt aangemerkt.

De Europese Commissie stelt voor de bepalingen met betrekking tot de gezamenlijke lijst van veilige derde landen en van veilige derde landen van herkomst te schrappen. In de toelichting bij het voorstel tot aanpassing van de Kwalificatierichtlijn geeft de Europese Commissie aan dat ze inzet op een aanwijzing als veilig derde land of veilig derde land van herkomst weliswaar op nationaal niveau maar volgens de criteria in de richtlijn. Deze aanpassing brengt de beoogde harmonisatie dus niet in het gedrang.

Nederland heeft begrip voor deze wijziging. Een dergelijke lijst is immers nooit opgesteld. In mijn brief van 23 juni 2008¹ heb ik de Voorzitter van de Tweede Kamer ingelicht over de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van 6 mei 2008 inzake de lijst van veilige derde landen, waardoor het in de praktijk bijzonder moeilijk zou zijn geweest om tot een lijst te komen.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 846, nr. 3.