

Vergaderjaar 2006–2007

30 925

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PbEU L 304)

4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 december 2006 en het nader rapport d.d. 20 december 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 juli 2006, no. 06.002580, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PbEU L 304), met memorie van toelichting.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PbEU L 304) (hierna: de richtlijn) te implementeren. De richtlijn stelt de minimumnormen vast voor de erkenning van personen die internationale bescherming aanvragen als vluchteling dan wel als begunstigde van de subsidiaire beschermingsstatus, alsmede de inhoud van de verleende bescherming. De richtlijn vormt een stap naar het doel van de Europese Unie tot een gemeenschappelijk Europees asielstelsel te komen, zoals neergelegd in de verklaring van Tampere in 1999.

De richtlijn diende uiterlijk op 10 oktober 2006 te zijn geïmplementeerd.

De implementatie van de richtlijn geschiedt hoofdzakelijk door een verruiming van de delegatiegronden in de artikelen 31, derde lid, en 32, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000). Vervolgens zullen ook het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen 2000, de Vreemdelingencirculaire 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg worden aangepast.²

De Raad van State maakt opmerkingen over de minimumtermijn van de vluchtelingenstatus, de omschrijving van ernstige schade en de overschrijding

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Paragraaf 1 van de toelichting.

van de implementatietermijn. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel en aanvulling van de toelichting wenselijk zijn.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 juli 2006, nr. 06.002580, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 november 2006, nr. W03.06.0286/I, bied ik U hierbij aan.

De Raad maakt opmerkingen over de minimumtermijn van de vluchtelingenstatus, de omschrijving van ernstige schade en de overschrijding van de implementatietermijn en is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel en aanvulling van de toelichting wenselijk zijn.

*1. Termijn verblijfsvergunning personen met vluchtelingenstatus
Ingevolge artikel 24 van de richtlijn wordt de verblijfsvergunning voor personen met de vluchtelingenstatus in beginsel voor ten minste drie jaar verleend met de mogelijkheid van verlenging. Artikel 28 Vw 2000 gaat uit van een termijn van ten hoogste vijf jaar, met de mogelijkheid van verlenging. De Raad adviseert in de wet zelf ook de minimumtermijn van drie jaar op te nemen in overeenstemming met de richtlijn.*

1. De vluchtelingenstatus van de richtlijn komt overeen met de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, van de Vw 2000 kan worden verleend. Ingevolge artikel 3.105 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000), dat een nadere uitwerking vormt van artikel 28 van de Vw 2000, wordt een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend voor vijf jaar, tenzij bij dit besluit gevallen zijn aangewezen waarin de verblijfsvergunning voor minder dan vijf achtereenvolgende jaren wordt verleend. Zodanige gevallen zijn tot op heden niet aangewezen. Het thans geldende nationale recht is derhalve in zoverre in overeenstemming met artikel 24 van de richtlijn. Om evenwel te waarborgen dat, indien in de toekomst alsnog gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid om gevallen aan te wijzen waarin een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd voor minder dan vijf achtereenvolgende jaren wordt verleend, de in de richtlijn neergelegde minimumtermijn van drie jaar in acht wordt genomen, zal artikel 24 van de richtlijn alsnog worden geïmplementeerd. Anders dan de Raad heeft geadviseerd, zal implementatie echter niet in de Vw 2000 plaatsvinden maar in het Vb 2000, omdat dit beter aansluit bij de bestaande systematiek en de verdeling van onderwerpen over de Vw 2000 en het Vb 2000. De huidige jurisprudentie van het Hof van Justitie verplicht ook niet om deze bepaling van de richtlijn op het niveau van de wet te implementeren. Overigens zal in het Vb 2000 naast voormelde minimumtermijn die geldt voor de vluchtelingenstatus, tevens de in artikel 24 van de richtlijn neergelegde minimumtermijn die geldt voor de subsidiaire-beschermingsstatus, worden geïmplementeerd.

2. Omschrijving ernstige schade

De toelichting stelt dat er geen nieuwe regelgeving nodig wordt geacht om artikel 15 van de richtlijn te implementeren, aangezien artikel 29, eerste lid, onder b, Vw 2000 al een afdoende basis biedt.

Artikel 15 omschrijft één van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming, namelijk als er sprake is van ernstige schade, waaraan de vreemdeling dreigt te worden blootgesteld. Onder ernstige schade wordt verstaan

- a) doodstraf of executie, of*
- b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing in het land van herkomst, of*
- c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.*

Op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, Vw 2000 kan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel worden verleend aan een vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft te vrezen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of

bestrafingen. Deze bepaling komt overeen met artikel 15, onderdeel b, van de richtlijn.

Nu het bij de opstelling van de richtlijn nodig is geacht naast de onder b genoemde gronden de onder a en c genoemde gronden afzonderlijk op te nemen, acht de Raad het uit een oogpunt van rechtszekerheid en ter voorkoming van een a-contrarioedenering gewenst de onderdelen a en c van artikel 15 van de richtlijn eveneens expliciet in de Vw 2000 op te nemen.

2. Blijkens de preambule van de richtlijn is het streven naar de invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel gericht op het handhaven van het verbod tot uitzetting of terugleiding (non-refoulement) en om te garanderen dat niemand naar het land van vervolging wordt teruggestuurd (overweging 2). In het licht hiervan – alsmede in het licht van het aanvullende karakter van de subsidiaire beschermingsregeling ten opzichte van de in het Vluchtelingenverdrag neergelegde beschermingsregeling (overweging 24) – kunnen de in de richtlijn neergelegde minimumnormen terzake van de subsidiaire-beschermingsstatus niet anders worden begrepen dan dat hiermee beoogd wordt bescherming te bieden aan vreemdelingen die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komen, doch van wie de terugkeer naar het land van herkomst niettemin in strijd zou zijn met een verbod van refoulement. Artikel 15 van de richtlijn dient in dit licht te worden gezien en aldus te worden begrepen dat de desbetreffende onderdelen een opsomming geven van situaties waarin sprake zou zijn van strijd met een verbod van refoulement. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vw 2000 (Kamerstukken II 1998–1999, 26 732, nr. 3, p. 37/38) strekt deze toelatingsgrond er eveneens toe om bescherming te bieden in gevallen waarin de terugkeer naar het land van herkomst in strijd zou zijn met een verbod van refoulement. Artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vw 2000 biedt derhalve niet enkel een grondslag voor verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd indien sprake is van foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of straffingen, doch tevens indien sprake is van de in de onderdelen a en c van artikel 15 van de richtlijn omschreven situaties. Gelet hierop acht ik het niet noodzakelijk om deze onderdelen expliciet in artikel 29 van de Vw 2000 op te nemen. Het advies van de Raad wordt in zoverre niet gevolgd.

De wens van de Raad dat vanuit een oogpunt van rechtszekerheid op dit punt meer duidelijkheid dient te worden geboden, wordt evenwel gedeeld. In het kader van de implementatie van de richtlijn in het Vb 2000 zal derhalve in dat besluit een bepaling worden opgenomen over het toepassingsbereik van artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vw 2000 in relatie tot artikel 15 van de richtlijn. Het opnemen van een dergelijke bepaling in het Vb 2000 in plaats van in de Vw 2000 wordt vanuit een oogpunt van systematiek meer wenselijk geacht, nu het hier om een verduidelijking van een bestaande toelatingsgrond gaat en niet om een wijziging daarvan. Teneinde deze bepaling in het Vb 2000 te kunnen opnemen, is het noodzakelijk om een delegatiegrondslag in artikel 29 van de Vw 2000 te creëren. Het wetsvoorstel is in die zin aangepast.

3. Implementatietermijn

De richtlijn is op 29 april 2004 vastgesteld met een implementatietermijn van meer dan twee jaar (10 oktober 2006). Het heeft ruim twee jaar geduurd voordat een wetsvoorstel voor de implementatie van deze richtlijn voor advies is aangeboden bij de Raad. Nu bovendien de implementatie voornamelijk zal plaatsvinden door gedelegeerde regelgeving waarvoor het wetsvoorstel de vereiste rechtsgrondslag beoogt te bieden, zal de implementatietermijn ruim worden overschreden.

De Raad adviseert in de toelichting aan te geven op welke termijn de voor een volledige implementatie noodzakelijke gedelegeerde regelgeving haar beslag zal krijgen en in te gaan op de eventuele gevolgen van de te late implementatie.

3. In navolging van het advies van de Raad is in de memorie van toelichting nader ingegaan op de voortgang van de implementatie van de richtlijn en de eventuele gevolgen van de te late implementatie.

Los van het advies van de Raad is artikel II, dat betrekking heeft op de inwerkingtreding van de wet, gewijzigd. Bij nader inzien is besloten om de wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking te laten treden. Aldus zal de inwerkingtreding van de wet beter afgestemd kunnen worden met de inwerkingtreding van de voor de implementatie van de richtlijn noodzakelijke wijzigingen van het Vb 2000, het Uitvoeringsbesluit Wet op de Jeugdzorg en het Voorschrift Vreemdelingen 2000, alsmede met de aanpassingen van de Vreemdelingencirculaire 2000.

De memorie van toelichting is voorts – naast enkele wijzigingen van redactionele aard – op twee punten inhoudelijk gewijzigd. Deze wijzigingen zijn gebaseerd op voortschrijdend inzicht ten aanzien van de implementatie van de richtlijn in het Vb 2000.

Allereerst wordt het met het oog op de systematiek van de Vw 2000 niet langer juist geacht om een aantal richtlijnbepalingen (artikelen 14, vijfde lid, en 17, eerste en tweede lid) op basis van de delegatiegrondslag van artikel 31, derde lid, van de Vw 2000 in het Vb 2000 te implementeren, nu deze bepalingen veeleer verband houden met de invulling van de facultatieve bevoegdheid van artikel 29, eerste lid, van de Vw 2000. De implementatie van deze richtlijnbepalingen zal derhalve geschieden op basis van de delegatiegrondslag van artikel 29 van de Vw 2000. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

Voorts is in de memorie van toelichting de passage geschrapt die betrekking heeft op de wijze van implementatie van de artikelen 14, tweede lid, en 19, vierde lid, van de richtlijn in het Vb 2000. Het wordt niet langer noodzakelijk geacht om deze bepalingen, die betrekking hebben op de bewijslastverdeling ingeval van beëindiging van de vluchtelingenstatus of subsidiaire-beschermingsstatus, in het Vb 2000 te implementeren, aangezien de bewijslastverdeling zoals die geldt op grond van de artikelen 3:2 en 4:2, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht reeds in overeenstemming met de richtlijn wordt geacht. In de toelichting op het besluit tot wijziging van het Vb 2000 ter implementatie van de richtlijn zal hierop nog nader worden ingegaan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde en gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin