

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 26 oktober 2018

Kenmerk CM1814 Brief over het algemeen overleg op 31 oktober 2018

Betreft Brief over het algemeen overleg Behandelveorbehoud migratievoorstellen

Geachte leden,

Ter voorbereiding op het algemeen overleg Behandelveorbehoud migratievoorstellen van 31 oktober, bied ik u namens de Commissie Meijers enkele opmerkingen over de voorstellen: Herziening terugkeerrichtlijn 2018 COM (2018) 634 en Gewijzigd voorstel inzake de oprichting van een EU asielagentschap 2018 COM (2018) 633.

Het Europese Asielagentschap

De Commissie Meijers heeft met belangstelling kennis genomen van het gewijzigde voorstel. Het voorstel is beperkt tot vier bepalingen, waarvan er drie ten doel hebben de reikwijdte van de operationele activiteiten van het Agentschap uit te breiden, met name als het gaat om directe ondersteuning bij de behandeling van individuele asielaanvragen: artikel 16, nieuw artikel 16bis en artikel 21. Volgens de tekst van het voorstel is een belangrijke doelstelling van de verordening er voor te zorgen dat de lidstaten meer ondersteuning van het Agentschap kunnen krijgen, onder meer door het te betrekken bij de asielprocedure en de Dublinprocedure, zodat de lidstaten asielverzoeken snel en tijdig kunnen behandelen, de asiel- en opvangstelsels efficiënt en ordelijk kunnen functioneren en de elementen van samenwerking tussen het Asielagentschap van de Europese Unie en de Europese grens- en kustwacht worden versterkt.

De Commissie Meijers maakt zich echter zorgen over de ambiguïteit in nieuw artikel 16bis over de rol van het Agentschap bij het beoordelen van aanvragen voor internationale bescherming. Hierin staat dat deskundigen van de asielondersteuningsteams beslissingen over aanvragen kunnen voorbereiden en deze beslissingen kunnen verstrekken aan de bevoegde nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het nemen van individuele beslissingen, waaronder rechtbanken en tribunalen. Hoewel in de tekst van de voorstellen expliciet de exclusieve verantwoordelijkheid van de lidstaten om te beslissen over de asielaanvragen wordt herhaald, biedt het uitgebreide mandaat een grote mogelijkheid voor de facto besluitvorming door functionarissen van het Agentschap. Er zal in de praktijk een dunne lijn tussen advisering en besluitvorming ontstaan, die de vraag oproept of er voldoende rechtsgrondslag is voor dergelijke activiteiten. Onzes inziens bestaat er op zijn minst twijfel of artikel 78, lid 2 VWEU ruimte laat voor het verlenen van (de facto) beslissingsbevoegdheid ten aanzien van asielaanvragen aan een EU-agentschap. De Commissie Meijers stelt daarom voor nader te preciseren welke bevoegdheden de termen "voorbereiding en verstrekking van besluiten" inhouden en wat de (rechts)gevolgen hiervan zijn.

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

Commissie Meijers

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

Vorst deelt de Commissie de opvatting van de regering dat ondersteuning door het Agentschap aan rechtbanken op zeer gespannen voet staat met de scheiding der machten.

Bovendien wijst de Commissie Meijers op het risico dat kleeft aan artikel 16, lid 2 onder I van het voorstel. Ingevolge dit artikel kan het Agentschap bijstand verlenen of ondersteuning bieden bij de coördinatie tussen de relevante nationale autoriteiten met het oog op de follow-up van de procedure voor internationale bescherming, met eventuele terugkeerprocedures bij een negatieve eindbeslissing. Betrokken zijn bij terugkeer leidt niet alleen tot een mogelijke overlap in mandaten van het EU Asielagentschap en de Europese Grens- en Kustwacht (wat kan resulteren in minder efficiëntie), het kan ook de rol en de geloofwaardigheid van het Agentschap als onafhankelijk expertisecentrum op het gebied van bescherming aantasten. Daarom adviseert de Commissie Meijers om in het voorstel duidelijk te maken dat operationele taken met betrekking tot effectieve terugkeer niet binnen het mandaat van het Asielagentschap vallen.

Ten derde wijst de Commissie erop dat deze gewijzigde voorstellen een vervolg zijn op de conclusies van de Europese Raad van 28 juni 2018 waarin gesproken werd over de oprichting van "gecontroleerde centra" in de EU. Terwijl de toelichting bij dit voorstel expliciet verwijst naar de rol van het Agentschap in gecontroleerde centra, wordt dit niet vermeld in de bepalingen van de verordening zelf. De Commissie Meijers raadt aan dat dit wel gebeurt om misverstanden over een toereikende rechtsgrondslag te voorkomen.

Tot slot meent de Commissie dat, aangezien de feitelijke reikwijdte van het mandaat en de uitvoering van operationele activiteiten zoveel te maken hebben met het juridische kader waarin die taken moeten worden uitgevoerd, het niet aan te raden is om deze voorstellen los van het GEAS-pakket aan te nemen, met name als het gaat om de solidariteitsmechanismen binnen de EU.

De Terugkeerrichtlijn

Vertrektermijn

De Commissie Meijers meent dat een verplichte inkorting van de termijn voor vrijwillig vertrek zoals voorgesteld in artikel 9 lid 4, in strijd is met het beginsel van punt 6 van de preambule volgens welk elk individueel geval op eigen merites wordt beoordeeld, een beginsel dat ook in de jurisprudentie van het Hof van Justitie centraal staat. Dat geldt zeker ook in gevallen waar een actueel gevaar van de openbare orde, voortvloeiend uit de persoonlijke gedragingen van de betrokkene, moet worden beoordeeld.¹ De Commissie Meijers meent dat de bevoegdheid tot inkorting van de vertrektermijn facultatief moet blijven.

Samenhang terugkeerbesluit en besluit inzake een verblijfsvergunning

De Commissie Meijers onderschrijft het voornemen van de regering om vragen te stellen over doel en strekking van de voorgestelde regeling voor rechtsmiddelen voor die gevallen waarin een

¹ HvJ EU 11 juni 2015, C-554/13, Zh. en O.

Commissie Meijers

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

terugkeerbesluit samenloopt met een afgewezen asielverzoek. Beschermingsvraagstukken zouden inderdaad moeten worden beantwoord in de asielprocedure en niet in de terugkeerprocedure. Zo is de in artikel 16 lid 4 genoemde termijn van vijf dagen wel erg kort om beroep voor te bereiden tegen een terugkeerbesluit waarbij tevens de asielaanvraag is afgewezen.

Inreisverbod

Bij de voorgestelde herziening is de kans onbenut gebleven om het aantal lichte inreisverboden te beperken door het starre systeem van een verplichte oplegging in artikel 13 (nieuw) te vervangen door een systeem van facultatieve oplegging. Uit het WODC rapport “Het lot van het reisverbod” van 2014² blijkt dat onder medewerkers van de vreemdelingenketen meer draagvlak is voor een inreisverbod dat samenhangt met gevaar voor de openbare orde (een zogeheten zwaar inreisverbod) dan voor een zo geheten licht inreisverbod waarbij slechts sprake is van overschrijding van de vertrektermijn. Het WODC rapport stelt vast dat bij terugkeerbesluiten juist de dreiging van een inreisverbod, zonder dat het nog is opgelegd, een afschrikwekkende werking heeft. Wanneer de oplegging van een inreisverbod in de terugkeerrichtlijn facultatief zal zijn, zal de administratieve last kunnen verminderen, en de effectiviteit worden bevorderd.

Bewaring: risico op onderduiken

Hoewel het te verwelkomen is dat het voorstel “risico op onderduiken” als grond voor bewaring nader definieert, laat het voorstel nog altijd veel ruimte voor nationale invulling en daarmee een divergerende lidstatelijke praktijk. De 16 objectieve omstandigheden opgenomen in artikel 6 om het risico vast te stellen (waaronder het ontbreken van identiteitspapieren en het ontbreken van financiële middelen) kunnen grondslag vormen om licht tot bewaring te besluiten te meer, nu in het tweede lid maar beperkt richting wordt gegeven aan de wijze waarop de criteria moeten worden toegepast. Onduidelijk is onder meer of het enkele voldoen aan één van de criteria (a) t/m (l) al volstaat om de vreemdeling in bewaring te nemen.

Bewaring: gevaar voor openbare orde

De Commissie Meijers betreurt het dat het voornemen bestaat nu ook in de Terugkeerrichtlijn gevaar voor openbare orde toe te voegen als grond voor detentie. Naar de opvatting van de Commissie dient de grens tussen vreemdelingenbewaring en strafrechtelijke vrijheidsbeneming zuiver te worden gehouden. Dit volgt ook uitdrukkelijk uit artikel 5 van het EVRM. Nu gevaar voor openbare orde een onvoldoende grond vormt voor strafrechtelijke vrijheidsbeneming (daarvoor is immers een veroordeling of verdenking vereist met de waarborg van tussenkomst van de rechter) moet men zich afvragen waarom gevaar voor openbare orde wel grond kan zijn voor vreemdelingbewaring. Het risico is dat strafrechtelijke waarborgen zo worden omzeild. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat de gelijke bepaling in de Opvangrichtlijn zo moet worden uitgelegd dat detentie van een asielzoeker om redenen van openbare orde slechts is toegestaan indien ook is voldaan aan de voorwaarden om tot vreemdelingenbewaring over te gaan (met name dat

² <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2414-uitvoeringspraktijk-en-werking-van-het-inreisverbod.aspx>

Commissie Meijers

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

sprake moet zijn van zicht op uitzetting).³ Daarmee lijkt de grond van openbare orde geen toegevoegde waarde te hebben. Het verbaast de Commissie Meijers dat de uitspraak niet in de Toelichting is genoemd.


Grensprocedure

De voorgestelde grensprocedure heeft uitsluitend betrekking op gevallen waarin een asielerzoek is afgewezen aan de grens of in transitzones. Voor Nederland gaat het om alle asielzoekers die via Schiphol binnenkomen. De procedurele bescherming in de voorgestelde grensprocedure is mager: een terugkeerbesluit moet in een standaardformulier worden verstrekt, er is geen termijn voor vrijwillig vertrek, de beroepstermijn is 48 uur, en er is geen schorsende werking van beroep tenzij er gevaar voor refoulement bestaat. Hoewel de voorstellen geen uitdrukkelijke strijd opleveren met Europese jurisprudentie is het de vraag of de korte termijnen voldoende ruimte bieden voor vreemdelingen om zich effectief tegen uitzetting te verweren, als voorgeschreven door artikel 47 Handvest.

De Commissie Meijers onderschrijft de opvatting van de regering dat een aanvullende procedure niet de bestaande grensprocedures van lidstaten mag compliceren en daar zowel voor wat betreft de rechtsmiddelen als de inhoudelijke vereisten zo veel mogelijk op dient aan te sluiten. De Commissie Meijers raadt de Kamer aan de regering te vragen hoe een dergelijke procedure in Nederland zal worden ingericht.

Onze Commissie raadt de Kamercommissie aan informatie-afspraken met de regering te maken aangaande de voortgang van de behandeling van bovenstaande wetgevende voorstellen en in het bijzonder aandacht te vragen voor de in deze brief genoemde onderwerpen.

Tot nadere toelichting is de Commissie graag bereid.



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

³ HvJEU 15 feb. 2016, C-601/15, J.N.