

Vergaderjaar 2003–2004

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 305

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN INTEGRATIE

Den Haag, 25 november 2003

Tijdens de algemeen overleggen met de Vaste Commissie voor Justitie op 1 oktober (Kamerstuk 23 490, nr. 294) respectievelijk 4 november 2003 (Kamerstuk 23 490, nr. 302) inzake de JBZ-Raden van 2 en 3 oktober respectievelijk 6 november 2003 heb ik u een notitie toegezegd over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. Met deze brief kom ik deze toezegging na. Ik zou ook gaarne gevolg geven aan de suggestie van uw Vaste Commissie voor Justitie om een afzonderlijk algemeen overleg over de ontwerp-richtlijn inzake minimumnormen voor asielprocedures te houden.

Conform de politieke opdracht die de Europese Raad in Sevilla heeft gesteld, streeft het Italiaanse voorzitterschap er naar de onderhandelingen over de ontwerp-richtlijn voor het einde van dit jaar af te ronden. De onderhandelingen verlopen echter dermate moeizaam, dat er rekening mee moet worden gehouden dat ook volgend jaar nog over de onderhavige richtlijn onderhandeld zal worden. De bestaande verschillen in de asielprocedures tussen de lidstaten, in het bijzonder ook op het gebied van de beroepsprocedures en de schorsende werking, zijn immers groot. Daarbij komt dat in een aantal lidstaten een proces van herziening van het binnenlands beleid op asielgebied aan de orde is en dat moet worden geanalyseerd hoe die herzieningen en de ontwerp-richtlijn zich tot elkaar verhouden.

Omdat thans nog intensief onderhandeld wordt over de ontwerp-richtlijn wijs ik er ten overvloede op dat in de tekst nog de nodige wijzigingen kunnen en zullen plaats vinden. Ook zullen in het bestek van deze brief niet al uw vragen beantwoord kunnen worden. Ik ga er echter van uit dat deze brief een goede basis biedt voor een nadere gedachtewisseling met uw Kamer. Waar in deze brief wordt verwezen naar artikelen in de richtlijn is uitgegaan van het document 14 330/03 ASILE 60, dat u is toegezonden met de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 27 en 28 november 2003 (Kamerstuk 23 490, nr. 303, blz 6, punt 3).

Algemeen

Het doel van de richtlijn is om – met het oog op de uiteindelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel – minimumnormen vast te stellen voor asielprocedures in de lidstaten. Die asielprocedures zien op de toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus, en niet op procedures inzake subsidiaire of andere vormen van bescherming. Het voorstel heeft hoofdzakelijk betrekking op de instrumenten en mechanismen waarvan de lidstaten gebruik kunnen maken om asielverzoeken snel en correct te behandelen en misbruik te voorkomen. De ontwerp-richtlijn bevat hiertoe drie soorten voorschriften: procedurele waarborgen, minimumvereisten voor het besluitvormingsproces en gemeenschappelijke normen voor de toepassing van bepaalde begrippen en praktijken. De richtlijn verplicht de lidstaten niet om uniforme procedures in te voeren en geeft de lidstaten tevens de mogelijkheid van bepaalde regels desgewenst af te wijken.

Tijdens de onderhandelingen is het Nederlandse streven er op gericht (geweest) om een snelle, efficiënte en eerlijke procedure tot stand te brengen, die misbruik zoveel mogelijk voorkomt. Daarnaast heeft Nederland zich, waar mogelijk, ingezet voor een hoog niveau van harmonisatie zodat onderlinge verschillen tussen de procedures in lidstaten worden verminderd en secundaire migratiestromen binnen de EU afnemen. In de praktijk is dit, gelet op de grote verschillen tussen de procedures in de lidstaten, bijzonder lastig gebleken.

Overigens moet wel beseft worden dat het thans gaat om minimumnormen. Minimumnormen zijn een belangrijke, maar eerste stap in de richting van harmonisatie. Het harmonisatieproces is wat Nederland betreft niet afgesloten met de huidige richtlijn. Ook tijdens de Europese Raad in Tampere in oktober 1999 is afgesproken dat het vastleggen van minimumnormen een eerste stap is. Het is thans nog niet mogelijk gebleken om werkelijk gemeenschappelijke normen vast te stellen. De richtlijn kan op dit moment niet tot stand komen zonder facultatieve en uitzonderingsbepalingen. Nederland kan daar te meer mee instemmen omdat de relevante internationale verdragen, in het bijzonder de daarin vervatte refoulementverboden, uiteraard gewoon van kracht blijven. Deze verdragen binden alle lidstaten. Bovendien staat het de lidstaten vrij om regels die voor asielzoekers gunstiger zijn te handhaven of in te voeren.

Hoofdstuk I – werkingssfeer van de richtlijn

Als algemeen punt is voor Nederland vooral de werkingssfeer van de richtlijn van belang. De werkingssfeer is in de definitie van asielverzoek (artikel 2 (b)) thans beperkt tot asielaanvragen op grond van het Vluchtelingenverdrag. Nederland heeft bij de beperking van de ontwerp-richtlijn tot asielaanvragen op grond van het Vluchtelingenverdrag thans nog een voorbehoud. Nederland en enkele andere lidstaten zijn van mening dat de richtlijn ook van toepassing zou moeten zijn op aanvragen om subsidiaire bescherming. In de richtlijn is dit echter een keuzemogelijkheid voor de lidstaten en geen verplichting (artikel 3 lid 3). Uitzondering van aanvragen om subsidiaire bescherming is onwenselijk, vooral omdat in veel lidstaten – niet alleen in Nederland – meer asielzoekers een vorm van subsidiaire bescherming krijgen dan dat er als vluchteling worden erkend. Als de procedurele waarborgen in de richtlijn alleen voor vluchtelingen gelden valt een (te) grote groep asielzoekers buiten de richtlijn. Nederland heeft daarom een voorstel ingediend dat lidstaten die één procedure hanteren, waarin alle vormen van bescherming worden behandeld, verplicht de richtlijn in hun volledige procedure toe te passen. Andere lidstaten kunnen daar zelf voor kiezen. Een verdergaande aanpassing van de

ontwerp-richtlijn, die alle lidstaten ertoe zou verplichten de richtlijn toe te passen op aanvragen om subsidiaire bescherming, zou namelijk een nieuwe rechtsgrondslag vereisen. Dit veronderstelt een nieuw voorstel, waarover het Europees Parlement moet worden gehoord. De tijdslimiet, die de Europese Raad in Sevilla voor het aannemen van de richtlijn heeft gesteld, zou dan ver overschreden worden, waardoor zelfs de limiet van 1 mei 2004 die in het Verdrag van Amsterdam is vastgesteld niet meer haalbaar zou zijn.

De inzet van Nederland is voorts gericht op aanvaarding van een Raadsverklaring, waarin de Commissie de opdracht krijgt een voorstel te ontwikkelen om in een later stadium ook de procedures voor subsidiaire bescherming te harmoniseren.

Hoofdstuk II

Dit hoofdstuk bevat uitgangspunten en waarborgen voor de asielprocedure. Deze waarborgen gelden voor elke asielzoeker gedurende de behandeling van zijn asielverzoek door de beslissingsautoriteit, ongeacht of het verzoek via een normale of via een versnelde procedure wordt behandeld. De Nederlandse asielprocedure voldoet aan deze uitgangspunten en waarborgen. Hieronder wordt op een aantal aspecten uit hoofdstuk II nog nader ingegaan.

Artikel 6 geeft asielzoekers het recht om de beslissing in eerste aanleg in de lidstaat af te wachten. Er is één uitzondering, namelijk wanneer een hernieuwd asielverzoek – overeenkomstig de bijzondere procedure van artikel 33 en 34 van de ontwerp-richtlijn – na een voorafgaand onderzoek, waarin geen nieuwe feiten en omstandigheden met betrekking tot het vluchtelingschap zijn vastgesteld, niet verder wordt onderzocht. In dat geval heeft de asielzoeker op grond van artikel 38 van de richtlijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen de beslissing om het asielverzoek niet verder te onderzoeken. Daaraan kan op grond van artikel 39 lid 2 (d) schorsende werking worden onthouden, mits de asielzoeker het recht heeft een rechterlijke instantie van de lidstaat te verzoeken om de procedure te mogen afwachten. De asielzoeker moet dus de mogelijkheid worden geboden zijn zaak aan de rechter voor te leggen. Nederland kent een dergelijke bijzondere procedure voor hernieuwde asielverzoeken, zoals die in artikel 33 en 34 van de ontwerp-richtlijn is opgenomen, echter niet, zodat de facultatieve uitzonderingsbepaling van artikel 6 niet op Nederland van toepassing is. In Nederland worden dergelijke aanvragen inhoudelijk beoordeeld en afgewezen, met dien verstande dat voor de motivering van de afwijzing kan worden volstaan met een verwijzing naar de eerdere afwijzing.

Artikel 8 lid 2 bepaalt onder meer dat, als een asielverzoek wordt afgewezen, de feitelijke en juridische redenen in de beslissing worden weergegeven. Gelet op de reikwijdte van de ontwerp-richtlijn heeft deze verplichting betrekking op het vluchtelingschap. In de huidige Nederlandse beslispraktijk wordt de afwijzing van het vluchtelingschap niet in de beschikking gemotiveerd, wanneer de asielzoeker op een van de andere gronden van artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 in het bezit wordt gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. De asielzoeker heeft hierbij onvoldoende belang. Hij heeft immers een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die materieel dezelfde rechten en voorzieningen biedt als wanneer hij zou zijn toegelaten op grond van vluchtelingschap. De motivering wordt dan wel vastgelegd in het dossier. Nederland heeft een voorstel gedaan dat het mogelijk maakt om de bestaande Nederlandse praktijk te kunnen handhaven.

Artikel 10, 11 en 12 bevatten normen inzake het persoonlijk gehoor. Artikel 10 lid 1 bevat het beginsel dat elke asielzoeker de mogelijkheid moet hebben zijn zaak in een persoonlijk gehoor toe te lichten voordat een beslissing wordt genomen. De leden 2 en 3 van artikel 10 bevatten uitzonderingen op deze regel – uitzonderingen overigens die de Nederlandse wetgeving niet kent en niet nodig heeft. Lid 3 maakt het mogelijk af te zien van een persoonlijk gehoor wanneer dat redelijkerwijs niet uitvoerbaar is, met name indien de asielzoeker niet in staat is tot een persoonlijk gehoor als gevolg van blijvende omstandigheden waarop hij geen invloed heeft. Belangrijk is dat in de tweede paragraaf van lid 3 een extra waarborg is opgenomen. Indien een lidstaat op grond van lid 3 een persoonlijk gehoor achterwege laat, moet zij wel redelijke pogingen ondernemen om de asielzoeker de kans te bieden nadere informatie te verstrekken. Bovendien mag de afwezigheid van een persoonlijk gehoor geen negatieve invloed op de beslissing hebben (artikel 10 lid 5).

Met betrekking tot het recht op rechtsbijstand en vertegenwoordiging (artikel 13) geeft de ontwerp-richtlijn de lidstaten de mogelijkheid gratis rechtsbijstand te beperken tot de beroepsprocedures en tot zaken waarbij het beroep of bezwaar kans van slagen heeft. Nederland heeft zich ingezet voor een verplichting tot gratis rechtsbijstand ook in eerdere fasen dan de beroepsprocedure, maar heeft daaraan niet vast kunnen houden omdat daarvoor onvoldoende steun was. In de ontwerp-richtlijn blijft de toegang tot gratis rechtsbijstand overigens in alle fasen van de procedure mogelijk. Mede om de Nederlandse zorg en die van diverse andere lidstaten weg te nemen is bovendien een waarborg opgenomen tegen een arbitraire beperking van de toegang tot gratis rechtsbijstand in zaken waarbij het beroep of bezwaar kans van slagen heeft. De onderhandelingen over artikel 13 zijn echter nog niet afgerond, omdat een aantal lidstaten recent wijzigingsvoorstellen heeft ingediend, die de mogelijkheid inhouden het recht op gratis rechtsbijstand verder te beperken.

De detentie van asielzoekers (artikel 17) wordt overgelaten aan de lidstaten. Detentie uitsluitend op grond van het feit dat iemand asielzoeker is, is niet mogelijk. Ook in Nederland gebeurt dat niet, omdat detentie hier alleen mogelijk is met het oog op uitzetting. De ontwerp-richtlijn bepaalt wel dat er spoedig beroep moet kunnen plaatsvinden, indien een asielzoeker in detentie wordt gehouden. Deze verwijzing naar artikel 5 van het EVRM, dat onder meer het recht op een spoedig gerechtelijk besluit over de rechtmatigheid van de detentie bevat, is een belangrijke waarborg. Het EVRM heeft immers rechtstreekse werking. Bovendien is een toets door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens mogelijk.

Hoofdstuk III

Dit hoofdstuk handelt over de asielprocedure in eerste aanleg en over de afwijzingsgronden van asielverzoeken. Voorts bevat hoofdstuk III bijzondere voorschriften voor hernieuwde verzoeken, alsmede over asielverzoeken die aan de buitengrenzen behandeld worden.

Asielprocedure in eerste aanleg

De ontwerp-richtlijn bevat geen beslistermijnen en maakt dus ook geen aan beslistermijnen gekoppeld onderscheid tussen een normale procedure en een versnelde procedure. Nederland heeft zich wel ingezet voor een onderscheid tussen een normale en een versnelde procedure. Veel lidstaten bleken echter geen voorstander van een versnelde procedure waarbij binnen een bepaalde termijn moet worden beslist. Met het loslaten van dit onderscheid in de ontwerp-richtlijn kan Nederland evenwel toch instemmen, omdat artikel 23 lid 3 het mogelijk maakt dat

lidstaten ieder onderzoek – in overeenstemming met hoofdstuk II van de ontwerp-richtlijn – versnellen of voorrang geven.

Lidstaten moeten de asielprocedure overigens wel zo spoedig mogelijk afronden. Als geen beslissing wordt genomen binnen zes maanden, moet de asielzoeker geïnformeerd worden over de reden van de vertraging of desgevraagd informatie ontvangen over de termijn waarbinnen een beslissing verwacht kan worden.

Artikel 23 lid 4 bevat een opsomming van bepaalde gedragingen van de asielzoeker (lid 4 (a), (c) tot en met (o)) en van bepaalde kwalificaties van de eindbeslissing (lid 4 (b)), waarin lidstaten – eveneens in overeenstemming met hoofdstuk II van de richtlijn – het onderzoek kunnen versnellen of voorrang geven. Nederland heeft, gelet op het boven genoemde lid 3, de opsomming in lid 4 niet nodig voor een versnelde afdoening. Het rechtsgevolg van de opsomming in artikel 23 lid 4 staat in artikel 29 lid 2: lidstaten mogen in die gevallen een ongegrond asielverzoek als kennelijk ongegrond beschouwen, indien zij het begrip kennelijk ongegrond in hun nationale wetgeving hebben gedefinieerd. Tevens mogen zij in die gevallen op grond van artikel 39 lid 2 (b) schorsende werking aan beroepsprocedures onthouden, mits de asielzoeker het recht heeft een rechterlijke instantie van de lidstaat te verzoeken om de procedure te mogen afwachten.

Nederland kan, conform de huidige praktijk, schorsende werking onthouden aan het beroep tegen afwijzingen in de AC-procedure op grond van artikel 39 lid 2 (a) en (c). De bepaling in lid 2 (c) is ingevoegd op voorstel van Nederland. De daar genoemde tijdslimiet van vier weken is ruimer dan de duur van de huidige AC-procedure, maar is gekozen in het belang van de harmonisatie van de asielprocedures in de lidstaten: hiermee wordt immers ook de andere lidstaten een reële toepassingsmogelijkheid geboden. De termijn van vier weken kan bovendien – waar de ontwerp-richtlijn geen beslistermijnen bevat – een aansporing zijn voor de lidstaten om voortvarend op asielverzoeken te beslissen.

Op grond van artikel 23 moeten zowel in de normale procedure als in de versnelde procedure de waarborgen van hoofdstuk II in acht worden genomen. Artikel 24 bepaalt dat slechts in een tweetal procedures kan worden afgeweken van hoofdstuk II, namelijk in een speciale procedure voor hernieuwde verzoeken en in grensprocedures.

De categorie hernieuwde asielverzoeken, die wordt beschreven in artikel 33 en 34 van de ontwerp-richtlijn, betreft het geval van een voorafgaand onderzoek voor asielverzoeken die worden ingediend nadat een eerder verzoek door een lidstaat is afgewezen. In aanvulling op hetgeen ik opmerkte bij de behandeling van artikel 6, vermeld ik dat het voorafgaand onderzoek bestaat uit de vraag of aan bepaalde voorwaarden is voldaan, bijvoorbeeld de vraag of er nieuwe feiten en omstandigheden zijn. Indien aan die voorwaarden is voldaan, moeten de lidstaten overgaan tot verder onderzoek van het asielverzoek overeenkomstig hoofdstuk II van de richtlijn. Deze procedure is facultatief. Lidstaten mogen hernieuwde asielverzoeken blijven behandelen als elk ander verzoek. Dit is voor Nederland van belang, omdat Nederland thans geen procedure kent waarin wordt afgeweken van hoofdstuk II. Nederland kan hernieuwde asielverzoeken in de AC-procedure versneld blijven afdoen op grond van artikel 23 lid 3 en lid 4 (h). Schorsende werking kan dan worden onthouden op grond van artikel 39 lid 2 (a), (b) of (c) van de ontwerp-richtlijn. Voorts kunnen dergelijke aanvragen in de gewone procedure worden afgedaan.

Aan de grensprocedures wordt hieronder een afzonderlijke paragraaf gewijd.

Afwijzingsgronden (algemeen)

De ontwerp-richtlijn onderscheidt niet-ontvankelijke («inadmissible») asielverzoeken en ongegronde («unfounded») asielverzoeken. De laatste categorie kan worden onderscheiden in ongegronde en – mits lidstaten dat begrip in hun nationale wetgeving hebben gedefinieerd – kennelijk ongegronde asielverzoeken. In de Vreemdelingenwet 2000 wordt dit onderscheid niet gemaakt. De ontwerp-richtlijn bevat echter geen verplichting om afwijzingen als niet-ontvankelijk of ongegrond te kwalificeren. Bij niet-ontvankelijkheid gaat het er blijkens artikel 25 lid 1 om dat lidstaten niet inhoudelijk hoeven te onderzoeken of de asielzoeker een vluchteling is.¹ Bij ongegrondheid gaat het er blijkens artikel 29 lid 1 om dat de beslissingsautoriteit heeft vastgesteld dat de asielzoeker niet in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus.

Artikel 25 leden 2 en 3 bevatten de gevallen waarin lidstaten een asielverzoek als niet-ontvankelijk kunnen afwijzen. Het betreft hier onder meer de situatie waarin een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het a asielverzoek (lid 2) en om de situatie waarin er een veilig derde land is (lid 3 (c) juncto artikel 27 en 28). Ook de gronden van artikel 30 lid 2 (b) en (c) van de Vreemdelingenwet 2000 zijn onder artikel 25 van de ontwerp-richtlijn gebracht (lid 3 (d) en (e)). Dit betreft gevallen waarin een asielverzoek zonder inhoudelijke toetsing wordt afgewezen, omdat de asielzoeker al rechtmatig verblijf heeft of een lopende procedure heeft. In die gevallen is de asielzoeker beschermd tegen refoulement. De onderhandelingen over dit onderdeel van de ontwerp-richtlijn zijn echter nog niet volledig afgerond.

Veilige derde landen

Indien er sprake is van een veilig derde land in de zin van de ontwerp-richtlijn kan de asielaanvraag worden afgewezen zonder inhoudelijk onderzoek of de asielzoeker een vluchteling is. Dit komt overeen met de huidige Nederlandse praktijk waarin er bij toepassing van de veilige derde landen-excepties in artikel 30 (d) en artikel 31 lid 2 (h) en (i) van de Vreemdelingenwet 2000 geen sprake is van statusbepaling. Het concept veilige derde landen in de ontwerp-richtlijn laat onverlet dat statusbepaling wel mogelijk is.

De toepassing van het concept veilige derde landen wordt voorgesteld in de artikelen 27 en 28 en bijlage II van de ontwerp-richtlijn. Ik teken hier echter meteen bij aan dat de standpunten van de lidstaten over dit onderwerp nog dermate uiteenlopen dat thans nog niet gezegd kan worden hoe de uiteindelijke tekst zal luiden.

Artikel 27 gaat uit van nationale aanwijzing van veilige derde landen. De meeste lidstaten achten – in verband met samenhangende problemen zoals het ontbreken van terug- en overnameovereenkomsten – de tijd nog niet rijp voor het opstellen van een gemeenschappelijke minimumlijst van veilige derde landen, zoals bij de veilige landen van herkomst. Nederland staat, in verband met het streven naar een hoog ambitieniveau van harmonisatie, positief tegenover een gemeenschappelijke minimumlijst van veilige derde landen, en kan voorts instemmen met nationale aanwijzing van veilige derde landen op basis van gemeenschappelijke criteria. Artikel 27 bepaalt dat lidstaten wetgeving mogen handhaven of invoeren op grond waarvan landen als veilige derde landen kunnen worden aangevoerd. Artikel 27 is flexibel genoeg om te werken met criteria voor veilige

¹ De ontwerp-richtlijn vat het begrip «vluchteling» op in de betekenis die daaraan is gegeven in de ontwerp-richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven, de zogenaamde «kwalificatierichtlijn».

derde landen (zoals thans in Nederland het geval is) en om – in plaats van of op basis van criteria – te werken met een lijst van veilige derde landen. Artikel 28 en bijlage II moeten daarbij in acht worden genomen.

Of een land een veilig derde land is wordt getoetst aan de hand van bijlage II van de ontwerp-richtlijn. Bijlage II verwijst naar het partij zijn bij internationale verdragen en/of de feitelijke naleving van die internationale verdragen. Het gaat daarbij om het Vluchtelingenverdrag enerzijds en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) of het Internationaal Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR) of het VN-Verdrag tegen Foltering (Convention against Torture, CAT) anderzijds. De verwijzing naar het partij zijn bij internationale verdragen is ook terug te vinden in de Vreemdelingenwet 2000. Het partij zijn bij internationale overeenkomsten is echter ook onder de Vreemdelingenwet 2000 niet voldoende. Het desbetreffende land moet de relevante verdragen ook daadwerkelijk naleven. Het is van belang dat dit in de bijlage is neergelegd. Bijlage II bevat voorts de bijzondere bepaling dat een land dat geen partij is bij het Vluchtelingenverdrag toch een veilig derde land kan zijn als het op een andere manier voldoet aan de behoefte aan internationale bescherming, door samenwerking met UNHCR of andere organisaties die namens UNHCR optreden, of op andere door de UNHCR daartoe geschikt geachte wijzen. Deze bepaling is van belang met het oog op de bescherming in de regio.

Artikel 28 bevat waarborgen met betrekking tot het onderzoek van de individuele situatie van de asielzoeker, die bijvoorbeeld de gelegenheid moet hebben de daadwerkelijke bescherming van de autoriteiten van het veilige land in te roepen. Bovendien moet de asielzoeker tot het veilige derde land worden toegelaten of opnieuw worden toegelaten. Indien het asielverzoek niet inhoudelijk wordt onderzocht dient de asielzoeker in het bezit te worden gesteld van een document waaruit dat blijkt. Artikel 28 opent de mogelijkheid om – in afwijking van de huidige Nederlandse wetgeving – het concept veilig derde land toe te passen als de asielzoeker niet eerder in dat land heeft verbleven of door dat land gereisd is.

Veilige landen van herkomst

Tijdens de JBZ-Raad op 5 juni 2003 heeft een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, een beroep gedaan op de Commissie om in de ontwerp-richtlijn het opstellen en wijzigen van een gemeenschappelijke (minimum)lijst van veilige landen van herkomst op te nemen. Tijdens de JBZ-Raad van 2 en 3 oktober 2003 is, met een voorbehoud van het Verenigd Koninkrijk, een pakket van drie artikelen (artikel 30, 30A en 30B) en bijlage III aangenomen met de volgende onderwerpen: het begrip veilig land van herkomst, een mechanisme voor het opstellen van een gemeenschappelijke minimumlijst van veilige landen van herkomst en de mogelijkheid om nationaal veilige landen van herkomst aan te wijzen die niet op de gemeenschappelijke minimumlijst staan. Een aantal lidstaten heeft aangegeven een voorkeur te hebben voor het aannemen van een gemeenschappelijke minimumlijst van veilige landen van herkomst tegelijkertijd met de richtlijn. Dit impliceert dat de lijst met unanimité moet worden vastgesteld. Op dit moment wordt de mogelijke reikwijdte van een lijst van veilige landen van herkomst nader onderzocht. Gelet op de termijn die is gesteld voor aanneming van de richtlijn zal de omvang van de lijst waarschijnlijk beperkt zijn.

Op de gemeenschappelijke minimumlijst zullen in ieder geval geen EU-lidstaten staan. De EU-lidstaten beschouwen elkaar, op grond van het «Protocol inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie» (bijlage bij het Verdrag van Amsterdam), als veilige landen van

herkomst. Artikel 30 van de ontwerp-richtlijn refereert alleen aan «derde» landen. Lidstaten van de Europese Unie zijn geen derde landen. Ook uit de definitie van asielverzoek in artikel 2 (b) van de ontwerp-richtlijn blijkt dat de werking van de richtlijn beperkt is tot asielaanvragen ingediend door onderdanen van derde landen en staatlozen.

Tijdens het algemeen overleg op 1 oktober 2003 zijn vragen gesteld over de toetsing van asielverzoeken van asielzoekers uit (kandidaat-)lidstaten. De procedures voor asielaanvragen ingediend door onderdanen van lidstaten worden vastgesteld bij nationaal recht. Deze aanvragen worden in behandeling genomen waarbij in Nederland op grond van artikel 31 lid 2 (g) van de Vreemdelingenwet 2000 een individuele toetsing plaatsvindt. Kandidaat-lidstaten zijn derde landen in de zin van de ontwerp-richtlijn. De omstandigheid dat zij op de gemeenschappelijke minimumlijst zouden staan, laat onverlet dat asielaanvragen van onderdanen van kandidaat-lidstaten in behandeling worden genomen, waarbij op grond van artikel 30 van de ontwerp-richtlijn een individuele toetsing plaatsvindt. Dit is belangrijk omdat, hoewel een land in het algemeen als veilig kan worden beschouwd, dat land in een individueel geval voor de betrokken asielzoeker niet veilig kan zijn.

Een asielverzoek van een asielzoeker die afkomstig is uit een nationaal aangewezen veilig land van herkomst kan op grond van artikel 29 lid 1 juncto artikel 23 lid 4 (c) als ongegrond worden beschouwd. Een asielverzoek van een asielzoeker die afkomstig is uit veilig land van herkomst op de gemeenschappelijke minimumlijst, moet als ongegrond worden beschouwd. Hiertegen bestaat geen bezwaar juist omdat artikel 30 lid 2 in beide gevallen de waarborg van een individuele toetsing bevat: een land is voor een individuele asielzoeker alleen veilig als hij geen argumenten naar voren heeft gebracht dat het land in zijn specifieke omstandigheden niet veilig is.

De toetsing of een land een veilig land van herkomst is geschiedt aan de hand van bijlage III. Deze bijlage bevat hiervoor een duidelijk criterium: een land is een veilig land van herkomst als, op basis van de rechtstoestand, de toepassing van het recht en de algemene politieke omstandigheden kan worden aangetoond dat er in het algemeen en consistent geen sprake is van vervolging, noch van «ernstige schade» in de zin van artikel 15 van de ontwerp-kwalificatierichtlijn. Vervolgens noemt de bijlage een aantal indicatoren die in de beschouwing moeten worden betrokken, waaronder naleving van het EVRM en/of het IVBPR en/of het CAT en respect voor het non-refoulementbeginsel van het Vluchtelingenverdrag. Op het eerste gezicht lijkt deze benadering richtlijn een andere dan die in de Vreemdelingenwet 2000, die uitgaat van het partij zijn bij relevante internationale verdragen. Dit is echter de facto niet het geval: zoals hierboven ook al is aangegeven met betrekking tot veilige derde landen is het partij zijn bij internationale overeenkomsten ook onder de Vreemdelingenwet 2000 niet voldoende. Het desbetreffende land moet de relevante mensenrechtenverdragen ook daadwerkelijk naleven.

Artikel 30A bevat de procedure voor de vaststelling van een gemeenschappelijke minimumlijst van veilige landen van herkomst. De Raad neemt de lijst aan en wijzigt de lijst met een gekwalificeerde meerderheid op een voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement. Indien de lijst tegelijk met de richtlijn tot stand komt is de unanimitaire regel van toepassing.

Tijdens het algemeen overleg van 1 oktober 2003 heb ik, in antwoord op een vraag van mevrouw Van der Laan, al aangegeven de voorkeur te geven aan raadpleging van het Europees Parlement boven het toekennen

van mededebevoegdheid. De in artikel 30A voorgestelde procedure is ontleend aan artikel 5 van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, kortweg de richtlijn tijdelijke bescherming.¹ Artikel 5 van de richtlijn tijdelijke bescherming bepaalt dat de Raad de massale toestroom van en het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden vaststelt met een gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie (lid 1). Het Europees Parlement wordt niet geraadpleegd, maar van het besluit in kennis gesteld (lid 5). Door een raadplegingsprocedure in te voeren gaat artikel 30A van de ontwerp-richtlijn inzake minimumnormen voor asielprocedures een stap verder dan de richtlijn tijdelijke bescherming. Hierbij dient niet uit het oog te worden verloren dat bij de vaststelling en wijziging van een gemeenschappelijke minimumlijst van veilige landen van herkomst een zekere mate van flexibiliteit noodzakelijk is, te meer indien een derde land niet langer als een veilig land van herkomst kan worden beschouwd.

Wanneer de Raad of een lidstaat de Commissie verzoekt om een land van de gemeenschappelijke minimumlijst te schrappen, wordt de verplichting van de lidstaten respectievelijk de verzoekende lidstaat om de asielaanvraag als ongegrond te beschouwen geschorst. De situatie in het veilige land kan immers zodanig veranderen dat van een veilig land geen sprake meer is. De mogelijkheid van artikel 30B om nationaal veilige landen van herkomst aan te wijzen die niet op de gemeenschappelijke lijst staan, biedt de lidstaten de mogelijkheid waar nodig sneller op te treden als zij de besluitvorming in gemeenschapsverband niet willen of kunnen afwachten. Ook hier geldt dat gewerkt kan worden met criteria voor veilige landen van herkomst (zoals thans in Nederland het geval is) en – in plaats of op basis van criteria – met een lijst van veilige landen van herkomst, als de nationale wetgeving maar in overeenstemming is met artikel 30 en bijlage III.

Grensprocedures

Op grond van artikel 35 lid 1 van de ontwerp-richtlijn kunnen lidstaten, in overeenstemming met de uitgangspunten en waarborgen van hoofdstuk II, beslissen op asielverzoeken die aan de grens van een lidstaat worden ingediend.

De leden 2, 3 en 4 van artikel 35 hebben betrekking op aan de grens ingediende asielverzoeken, indien lidstaten geen asielprocedure op de grens hebben die in overeenstemming is met de uitgangspunten en waarborgen van hoofdstuk II. Het uitgangspunt voor de benadering in lid 2 is dan de mogelijkheid specifieke nationale kenmerken van dergelijke procedures te handhaven, mits de waarborgen van lid 3 in acht worden genomen. Omdat deze benadering het mogelijk maakt de gemeenschappelijke procedurenormen niet toe te passen, is een standstill-bepaling ingevoerd. Lidstaten die op het moment van de aanneming van de richtlijn reeds beschikken over wetgeving met betrekking tot grensprocedures, waarin van de minimumnormen van hoofdstuk II wordt afgeweken, kunnen die afwijkingen (met uitzondering van de normen waarnaar in lid 3 uitdrukkelijk wordt verwezen) handhaven, terwijl andere lidstaten zulke procedures niet kunnen invoeren. Artikel 38 lid 1 (d) geeft het recht op beroep indien een beslissing in het kader van de procedures van artikel 35 lid 2 is genomen.

¹ Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen L 212 van 7 augustus 2001, blz. 12–23.

Lid 4 bevat de waarborg dat een beslissing binnen een redelijke termijn moet worden genomen, en dat, wanneer niet binnen vier weken een beslissing is genomen, de asielzoeker moet worden toegelaten tot het grondgebied van de lidstaat zodat de asielaanvraag kan worden behandeld in overeenstemming met de andere voorzieningen van de richtlijn (dat wil zeggen de voorzieningen in hoofdstuk II).

De regeling in artikel 35 lid 2 en volgende brengt, zoals ook de Commissie in de toelichting op de ontwerp-richtlijn heeft aangegeven, een delicaat evenwicht tot stand tussen de behoefte van die lidstaten aan de handhaving van een speciale procedure aan de grensposten en de bescherming van de basisgaranties die aan asielzoekers moeten worden geboden.

In de asielprocedure in het Aanmeldcentrum Schiphol worden de bepalingen van hoofdstuk II van de ontwerp-richtlijn in acht genomen. Dit betekent dat de leden 2, 3 en 4 van artikel 35 vanwege de standstill-clausule niet van toepassing zullen zijn op de Nederlandse situatie.

Artikel 35A is op verzoek van Duitsland opgenomen. Dit artikel maakt het mogelijk om asielzoekers die uit een naburig veilig derde land (dus een niet-EU-land) in een lidstaat binnenkomen of zijn binnengekomen, af te doen in een procedure waarbij geen onderzoek naar de asielaanvraag plaats vindt. Het derde land kan alleen als veilig worden beschouwd indien:

1. dat land het Vluchtelingenverdrag dan wel het Protocol bij het Vluchtelingenverdrag in acht neemt met betrekking tot het non-refoulementbeginsel en de rechten van personen die zijn erkend en toegelaten als vluchtelingen; en
2. dat land een wettelijk voorgeschreven asielprocedure heeft; en
3. dat land de standaarden van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in acht neemt, inclusief de standaarden met betrekking tot daadwerkelijke rechtsmiddelen; en
4. dat land is aangewezen door het nationale parlement van de EU-lidstaat of in nationale wetgeving met toestemming van het nationale parlement van de EU-lidstaat.

Tot slot is vereist dat het derde land de betrokken asielzoeker weer toelaat. Indien het derde land de betrokken asielzoeker niet opnieuw toelaat, moet de lidstaat toegang geven tot een asielprocedure in overeenstemming met de basisprincipes en garanties van hoofdstuk II.

Ook met betrekking tot dit artikel is nog geen sprake van overeenstemming. Het artikel stelt strenge eisen aan de veiligheid van het derde land, maar roept tevens vragen op. Het artikel gaat niet om een zuivere grensprocedure, omdat het ook kan worden toegepast indien de asielzoeker de EU-lidstaat al is binnengekomen. Daarbij komt dat het in het artikel ook niet om een asielprocedure gaat, omdat op het asielverzoek niet wordt beslist door de beslissingsautoriteit als de asielzoeker opnieuw wordt toegelaten tot het veilige derde land. Ook rijst de vraag naar de afbakening van het artikel tot de algemene artikelen over veilige derde landen (artikel 27, 28 en bijlage II), die waarborgen met betrekking tot het onderzoek van de individuele situatie van de asielzoeker bevatten. Onduidelijk is nog of het in artikel 35A gaat om naburige landen over land of ook om lucht- en zee grenzen en of het gaat om naburigheid met een lidstaat of naburigheid met de EU.

De Nederlandse benadering is dat de reikwijdte van het artikel eerst nauwkeurig moet worden afgebakend. Pas dan kan de vraag worden beantwoord of de mogelijkheid om deze procedure te gebruiken beperkt zou moeten worden tot die lidstaten die deze procedure op het moment van aanneming van de richtlijn al hebben. Bij die beoordeling dient ook te

worden betrokken dat het artikel een «kan»-bepaling inhoudt, zodat lidstaten die deze procedure niet willen invoeren dat ook niet behoeven te doen.

Hoofdstuk IV

Dit hoofdstuk bevat een tweetal artikelen met betrekking tot de intrekking van de vluchtelingenstatus. Voor het uitgangspunt dat hierbij een persoonlijk gehoor verplicht moest worden gesteld bleek onvoldoende steun te zijn. De bestaande Nederlandse praktijk bij de intrekking van de vluchtelingenstatus kan in ieder geval worden voortgezet. Tegen de intrekking staat op grond van artikel 38 (e) van de ontwerp-richtlijn beroep open.

Hoofdstuk V

De artikelen 38, 39 en 40 van de ontwerp-richtlijn bevatten bepalingen over de beroepsprocedures en over schorsende werking. Omdat de rechtsstelsels van de lidstaten nogal uiteenlopen, verlopen de onderhandelingen over de artikelen 38 en 39 moeizaam.

Artikel 38 verplicht om in ieder geval een daadwerkelijk rechtsmiddel te hebben voor een rechterlijke instantie in de zin van de jurisprudentie van het Hof van Justitie over artikel 234 van het EG-Verdrag. Het gaat hierbij niet om de naam die de lidstaten aan de betreffende instantie(s) geven, maar om de feitelijke situatie. De elementen «onafhankelijk en onpartijdig» zijn formele vereisten voor een daadwerkelijk rechtsmiddel en kunnen worden beschouwd als deel uitmakend van de notie «rechterlijke instantie». De jurisprudentie van het Hof van Justitie onderscheidt ook andere vereisten voor een doeltreffend rechtsmiddel, zoals de bevoegdheid om een beslissing te bevestigen of nietig te verklaren. De vraag of er sprake is van een daadwerkelijk rechtsmiddel hangt af van het bestuurlijke en rechterlijke stelsel van een lidstaat als geheel. Dat uitgangspunt zal worden neergelegd in de preambule. Het beginsel van een daadwerkelijk rechtsmiddel op een rechter sluit niet uit dat de lidstaten beschikken over een bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor toetsing voorafgaand aan een beroep bij een rechterlijke instantie (bezwaar). De ontwerp-richtlijn verplicht de lidstaten daartoe echter niet.

Het Nederlandse stelsel voldoet aan het vereiste van een daadwerkelijk rechtsmiddel in de zin van de ontwerp-richtlijn. Tegen beslissingen op asielverzoeken is beroep mogelijk bij de vreemdelingenkamers van de rechtbanken. Vervolgens is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De richtlijn bevat overigens geen bepalingen omtrent hoger beroep.

Over artikel 38 wordt nog onderhandeld. Nederland is van mening dat de tekst op een aantal punten, waaronder die met betrekking tot de aard van de toetsing, nog voor verbetering vatbaar is.

Artikel 39 heeft betrekking op de schorsende werking. Ook over dit artikel wordt nog intensief gesproken. Lid 1 bevat de hoofdregel dat een bezwaar of beroep schorsende werking heeft. Dit is conform het uitgangspunt van de Vreemdelingenwet 2000. Als alternatieve mogelijkheid wordt genoemd dat lidstaten verzekeren dat een rechterlijke instantie de bevoegdheid heeft om te oordelen over een verzoek van een asielzoeker om een bezwaar of beroep te mogen afwachten. Dit alternatief beoogt tegemoet te komen aan de situatie in Spanje en Portugal. Deze landen hanteren het uitgangspunt dat er geen schorsende werking is.

Lid 2 bevat vervolgens een opsomming van de gevallen waarin lidstaten die het uitgangspunt van schorsende werking toepassen een uitzondering op het beginsel van schorsende werking kunnen maken. In die gevallen moet de asielzoeker wel het recht hebben een rechterlijke instantie te verzoeken de procedure in de lidstaat te mogen afwachten. Het gaat om:

1. asielverzoeken die als niet-ontvankelijk beschouwd worden;
2. asielverzoeken die als ongegrond beschouwd worden en waarbij een van de omstandigheden van artikel 23 lid 4 van toepassing is;
3. asielverzoeken die als ongegrond beschouwd worden en binnen vier weken in een procedure in overeenstemming met hoofdstuk II zijn afgewezen;
4. hernieuwde asielverzoeken die niet verder worden onderzocht in overeenstemming met hoofdstuk II als bedoeld in artikel 33;
5. toegangswijering of afwijzing van het asielverzoek in het kader van de grensprocedures van artikel 35;
6. niet-tijdige indiening van het bezwaarschrift of beroepschrift;
7. gevallen waarin de asielzoeker is of wordt gedetineerd met het oog op uitzetting.

Deze uitzonderingsbepalingen op de hoofdregel van schorsende werking zijn in de ontwerp-richtlijn opgenomen na een verzoek van de Commissie aan die lidstaten, die in hun nationale wetgeving specifieke uitzonderingen hebben, ter zake voorstellen te doen. Hierdoor is een algemene standstill-bepaling ten aanzien van de bepalingen over de schorsende werking in de lidstaten, zoals die in eerdere versies van de ontwerp-richtlijn was opgenomen, overbodig.

De categorieën 3, 6 en 7 zijn dan ook ingevolge een Nederlands voorstel in de ontwerp-richtlijn opgenomen. Op categorie 3 ben ik hierboven al ingegaan. De categorieën 6 en 7 hebben betrekking op de gronden voor het onthouden van schorsende werking, zoals neergelegd in artikel 82 lid 3 en 4 van de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 82 lid 2 van de Vreemdelingenwet 2000 bevat ook nog de afwijzing van de herhaalde aanvraag en het besluitmoratorium. De herhaalde aanvraag valt onder artikel 39 lid 2 (b) en (c) van de ontwerp-richtlijn. Het onthouden van schorsende werking tegen een besluitmoratorium (artikel 82 lid 2 (c) van de Vreemdelingenwet 2000) hoeft niet in de richtlijn te worden gewaarborgd, omdat het hier gaat om beroep tegen het instellen van het besluitmoratorium als zodanig en niet om beroep tegen de beslissing op het asielverzoek.

Ten aanzien van de hierboven opgesomde categorie 2 zij nog opgemerkt dat de enkele aanwezigheid van een van de omstandigheden van de lijst niet voldoende is om schorsende werking aan het beroep te kunnen onthouden. Het asielverzoek moet inhoudelijk ongegrond zijn in overeenstemming met artikel 29 lid 1 van de richtlijn.

Overigens kan Nederland instemmen met de huidige opsomming in artikel 39 lid 2. Belangrijk is dat hier de waarborg van toepassing is dat een asielzoeker het recht heeft een rechterlijke instantie om schorsende werking te vragen. Bovendien zijn de lidstaten uiteraard gehouden de relevante mensenrechtenverdragen, in het bijzonder de refoulementverboden, na te leven.

Ik vertrouw erop u met het vorenstaande naar behoren te hebben geïnformeerd.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk