



Minister voor Immigratie en Asiel
De heer drs. G.B.M. Leers
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum 4 oktober 2011
betreft Herziene voorstel voor de Procedurerichtlijn COM(2011)319
Kenmerk 148766.01u

Geachte heer Leers,

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad heeft in haar vergaderingen van 27 september en 4 oktober 2011 gesproken over het herziene voorstel voor een Richtlijn betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus.¹ Daarbij is tevens gesproken over het standpunt van de Nederlandse regering, zoals geformuleerd in het BNC-fiche.² De leden van de fracties van de **PvdA**, **D66** en **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het voorstel en het Nederlandse standpunt de navolgende vragen aan de regering.

Vragen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennis genomen van het gewijzigde voorstel. Zij hebben naar aanleiding van het voorstel een aantal vragen en opmerkingen.

Met dit voorstel wordt beoogd eenduidige procedures voor te schrijven en tevens moet de richtlijn voldoende flexibiliteit bieden voor nationale implementatie. De leden van de PvdA-fractie zijn bezorgd over de flexibiliteit die nu in het voorstel is opgenomen en vernemen graag van u hoe u deze voornemens beoordeelt in het licht van de wens om te komen tot een systeem waar sprake is van standaarden die door alle lidstaten worden aanvaard en die voldoende bescherming bieden aan asielzoekers.

De leden van de PvdA-fractie zien in de huidige voorstellen een verlaging van de standaarden ten opzichte van de huidige richtlijnen. Bent u het met deze zienswijze eens? En zo nee hoe beoordeelt u de bescherming van asielzoekers met deze voorstellen? Meer in het bijzonder gaat het hier ook om de bescherming van kwetsbare groepen. Deze beoordeling betreft niet alleen de Nederlandse situatie maar vooral ook de situatie in andere lidstaten.

¹ COM(2011)319; zie ook dossier **E110027** op www.europapoort.nl.

² Kamerstukken II 2010/11, 22 112, nr. 1200.



In haar reactie stelt de regering dat het huidige voorstel indruist tegen het één-statusstelsel dat in Nederland wordt gehanteerd. De argumentatie is vooral financieel van aard. Kunt u ook een inhoudelijke beoordeling van het voorstel geven en vergelijken met de Nederlandse procedure? De leden van de PvdA-fractie sluiten zich overigens aan bij de bezorgdheid van de regering als het gaat om het één statusstelsel, maar zien graag een inhoudelijke analyse van de meerwaarde van ons systeem ook vanuit het perspectief van de asielzoeker. Een dergelijke analyse zou vervolgens in de onderhandelingen kunnen worden ingebracht.

De leden van de PvdA-fractie hebben ook nog een aantal meer specifieke vragen over de voorgestelde richtlijn. Het betreft verschillende artikelen die naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie een verlaging van de huidige standaard teweeg zouden brengen.

Hoewel de richtlijn wil bevorderen dat er geïnvesteerd wordt in goede besluitvorming in eerste aanleg (*frontloading*) laat artikel 31 veel ruimte voor afwijkingen. Er zijn veel uitzonderingen op de regel om binnen 6 maanden tot een besluit te komen, er wordt gesproken van verlenging tot 12 maanden maar de mogelijkheid om asielzoekers nog langer in het ongewisse te laten is met de formulering van dit artikel ook aan de orde. Kunt u uw interpretatie van dit artikel geven? Hoe verhoudt dit voorstel zich met de huidige regels en praktijken in Nederland? Is de regering bereid om de ruimte voor uitzonderingen te beperken? En om de argumentatie op basis waarvan uitstel mogelijk wordt aan te scherpen?

In hetzelfde artikel worden meer mogelijkheden ingebouwd voor versnelde procedures. De criteria zijn ten opzichte van het eerdere voorstel verruimd. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of hiermee niet het risico van een zekere willekeur wordt geïntroduceerd met als mogelijk gevolg dat steeds meer asielzoekers aan de versnelde procedure worden onderworpen met alle gevolgen van dien voor de zorgvuldigheid van de besluitvorming. Wat is het oordeel van de regering over dit punt? Hoe verhoudt deze bepaling zich met de Nederlandse regels en praktijken? Met welke inzet gaat de Nederlandse regering over dit artikel onderhandelen?

De leden van de PvdA-fractie willen een nadere toelichting op het standpunt van de Nederlandse regering inzake het recht op bijstand zoals opgenomen in de artikelen 20 en 21. In artikel 20 is sprake van kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging in beroepsprocedures. Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed, dat het recht op kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging alleen geldt in het geval van een beroepsprocedure? Ook is er een nieuwe bepaling opgenomen waarin wordt gesteld dat de rechtsbijstand kan worden geweigerd als het beroep van de asielzoeker volgens de rechterlijke instantie geen reële kans maakt. Over welke rechterlijke instantie gaat het? Hoe beoordeelt u deze bepaling in het licht van het uitgangspunt van de Nederlandse regering dat asielzoekers dezelfde behandeling verdienen als Nederlandse onderdanen? Met welke inzet worden over dit artikel de onderhandelingen gevoerd? Dezelfde vragen zou de leden van de PvdA-fractie willen stellen inzake de impliciete intrekking van een verzoek (artikel 28).



Tenslotte willen de leden van de PvdA-fractie van u weten hoe de regering de onderhandelingen over de nationale lijsten van veilige derde landen wil voeren. Is het mogelijk om te komen tot een Europese lijst van veilige derde landen? Wat is de inzet van de Nederlandse regering op dit punt? In het kader van een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel is het naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie ook van groot belang om meer overeenstemming te hebben op Europees niveau over de veilige derde landen of op z'n minst over de criteria die bepalend zijn voor het predicaat 'veilig'.

Vragen van de leden van de D66-fractie

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale beschermingsstatus. Het voorstel vormt een belangrijke pijler voor de daadwerkelijke totstandkoming van een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel in 2012. Deze herziene richtlijn biedt enkele aanknopingspunten om de regering naar haar opvattingen omtrent het desbetreffende beleid te vragen.

Deze leden spreken zich uit voor verregaande harmonisatie van het Europese asielbeleid. Enerzijds om interne migratiestromen te voorkomen vanwege een verschil in drempels bij asielprocedures en anderzijds om eenduidige en snelle procedures te handhaven voor alle asielzoekers binnen de grenzen van de Europese Unie om zodoende succesvolle integratie of remigratie te bevorderen en mensenrechtenschendingen, illegaliteit en onzichtbare migratiestromen te beperken. De richtlijn voorziet in deze uniforme procedurele benadering.

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij van oordeel is dat aan alle voorwaarden op het vlak van de subsidiariteit wordt voldaan.

In de BNC-fiche worden door de regering twijfels geuit over het effect dat de herziening bewerkstelligt. Aangezien Nederland, met instemming van de Europese Commissie, momenteel een één-status-stelsel hanteert, zou de herziening negatieve (financiële) consequenties kunnen hebben omdat dit stelsel zou komen te vervallen en opnieuw de mogelijkheid aan asielzoekers wordt gegeven om, bij afwijzing van een aanvraag voor internationale bescherming, door te procederen voor subsidiaire bescherming. De leden van de D66-fractie vragen de regering om een nadere toelichting op de veronderstelde extra kosten ad 45 miljoen euro. Is dit een realistische inschatting waarbij ook de potentiële baten van uniformering van andere onderdelen van de procedure zijn betrokken?

De regering benadrukt veel waarde te hechten aan de handhaving van het één-status-stelsel. Is de regering voornemens het één-status-stelsel voor te stellen als uniform stelsel voor alle lidstaten of pleit zij voor een gedifferentieerd systeem dat de beoogde uniformiteit geheel of gedeeltelijk teniet zou doen? De leden van de fractie van D66 zien graag een nadere toelichting op de positie van de regering tegemoet en vragen in het bijzonder welke strategie zij in gedachten heeft om draagvlak voor haar standpunten in de Raad van Ministers te verkrijgen.



Vragen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennis genomen van het gewijzigde voorstel. Zij hebben naar aanleiding van het voorstel een aantal vragen en opmerkingen.

De Commissie trok in haar evaluatie van de toepassing van de geldende Procedurerichtlijn, gepubliceerd op 8 september 2010³, de algemene conclusie dat de uitzonderings- en de facultatieve bepalingen hebben veroorzaakt dat de nationale procedurele waarborgen nog grote verschillen vertonen. Het persoonlijk onderhoud, de rechtsbijstand, de versnelde procedures, de veilige landenregels en de toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel vormden hiervan de belangrijkste voorbeelden. Een combinatie van de gebrekkige waarborgen op dit gebied maakt een beslissing volgens de Commissie vatbaar voor fouten. De evaluaties laten immers zien hoe nauw de formulering van een bepaling luistert voor een uniforme naleving op het gewenste niveau. De toepassing van de rechtsbijstandsbepalingen blijkt bijvoorbeeld vaak niet te leiden tot voldoende feitelijke toegang tot rechtsbijstand, door belemmerende voorschriften of procedures of door een ontoereikend budget of aantal gespecialiseerde advocaten. Deelt u deze constatering? Deelt u de conclusie van de leden van de GroenLinks-fractie dat het schrappen van uitzonderingsbepalingen, de omzetting van facultatieve naar imperatieve bepalingen en het concretiseren van de waarborgen onvermijdelijk is om een gelijkwaardig beschermingsniveau in de Unie te verkrijgen? Acht de regering het onwenselijk dat een herziening van de richtlijn opnieuw veel uitzonderingsbepalingen te zien geeft? Zo ja, hoe gaat ze dat proberen te voorkomen? Zo nee, hoe denkt de regering dat uitzonderingsbepalingen en een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel kunnen samengaan?

Uit het veelvuldig gebruik van uitzonderingsbepalingen in de richtlijn concluderen de leden van de GroenLinks-fractie dat het ontbreken van een algemene *standstill* bepaling lidstaten in de verleiding brengt om hun nationale normen te verlagen naar het minimumniveau van de richtlijn. Tijdens de vorige onderhandelingen lijken de lidstaten weinig oog te hebben gehad voor het mogelijke gevolg van een uitzonderingsbepaling voor de kans op harmonisatie of op een beëindiging van de *race to the bottom*. Op welke wijze betreft de regering bij haar onderhandelingsstandpunt het effect van de onderhandelingen op de richtlijn in zijn geheel? Is zij bereid concessies te doen omwille van uniforme regelingen, die een einde maken aan secundaire migratiestromen en de *race to the bottom*? Is de regering bereid om ervoor te pleiten dat er nu wel een *standstill* bepaling wordt opgenomen, indien de herziene richtlijn nog steeds ruimte biedt voor afwijkingen? Zo nee, waarom niet?

Deelt u de conclusie van de leden van de fractie van GroenLinks dat de Commissie in haar tweede herzieningsvoorstel de rechtsbescherming van haar eerste herzieningsvoorstel deels teniet doet en op sommige punten zelfs de waarborgen van de huidige richtlijn verzwakt? Zo ja, hoe apprecieert de regering deze ontwikkeling? Eén van deze punten betreft de gratis rechtsbijstand tijdens de eerste onderzoeksfase en de beperking ervan in de be-

³ COM(2010)465; zie ook dossier **E100007** op www.europapoort.nl.



roepsfase. Is de regering bereid zich ervoor in te zetten dat de oorspronkelijke voorstellen opnieuw in de herziening wordt opgenomen?

De Commissie heeft in haar tweede herzieningsvoorstel eveneens de mogelijkheden verruimd om automatische schorsende werking te onthouden aan een beroep. Toch heeft zij in de onderbouwing van haar eerste herzieningsvoorstel duidelijk gemaakt dat een automatische schorsende werking voortvloeit uit de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie. De leden van de GroenLinks-fractie maken hieruit op dat de regering met de handhaving en recente uitbreiding van de praktijk om schorsende werking te onthouden aan een ingediend verzoek om een voorlopige voorziening, in strijd handelt met de huidige Procedurerichtlijn, artikel 13 EVRM en artikel 47 Handvest voor de Grondrechten. Artikel 7 lid 2 van de geldende Procedurerichtlijn staat lidstaten weliswaar toe om een asielzoeker de mogelijkheid te onthouden de uitkomst van een vooronderzoek van een vervolgaanvraag op het grondgebied af te wachten, als een lidstaat artikel 32 van de richtlijn heeft toegepast. De regering liet begin 2011 doorschemeren deze mogelijkheid te gaan benutten.⁴ Maar de afwijzing op grond van artikel 32 zelf (vanwege het ontbreken van nieuwe feiten of omstandigheden) geeft volgens artikel 39 lid 1 sub c van de richtlijn echter wel recht op een *effective remedy*. Kunt u uitleggen op welke manier het Nederlandse nieuwe beleid in overeenstemming is met het Unierecht?

Uit de eerder genoemde evaluatie van de Commissie is op te maken dat de marginale rechterlijke toets die Nederland hanteert, tamelijk uniek is. In zowel het eerste als het tweede herzieningsvoorstel heeft de Commissie een verplichting tot een *full en ex-nunc* toets opgenomen. Volgens de Commissie zijn lidstaten hier al toe verplicht op grond van het Unierecht en het EVRM. Is de regering bereid zich nu neer te leggen bij deze verplichting, uit het oogpunt van harmonisatie en rechtsbescherming? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid de Nederlandse rechterlijke toets aan te passen aan de Unierechtelijke definitie van een effectief rechtsmiddel? Zo nee, waarom niet?

De leden van de GroenLinks-fractie achten de voorgestelde wijziging dat een asielzoeker tegen een besluit om het asielverzoek niet in behandeling te nemen, geen beroep kan instellen, het meest vergaand. Artikel 39 van het voorstel geeft alle lidstaten deze mogelijkheid als een asielzoeker illegaal binnenkomt of probeert te komen vanuit een veilig derde land. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat de regeling een inbreuk vormt op het recht op toegang tot de procedure (zie artikel 6 lid 2 van hetzelfde voorstel) en op het recht op asiel zoals opgenomen in artikel 18 van het Grondrechtenhandvest? Wat vindt de regering van het voorstel om het besluit de toegang te weigeren niet open te stellen voor beroep? Is een asielzoeker in een dergelijke situatie voor zijn bescherming niet volkomen afhankelijk van de nationale beoordeling of een derde land de betreffende verdragen al dan niet naleeft? Zal de onmogelijkheid voor een nationale of Europese rechter om een dergelijk oordeel te toetsen, er niet toe leiden dat de ontwikkeling van dwingende criteria voor de toepassing van deze bepaling achterwege blijft? Zo ja, acht de regering dit wenselijk gelet op de ambitie tot harmonisatie? Is de regering bereid zich te verzetten tegen het voorstel om de toegang tot de procedure te weigeren? Zo nee, waarom niet?

⁴ 'Beleidsvisie stroomlijning toelatingsprocedures', Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1400.



Wat is het standpunt van de regering over het werkdocument van Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk⁵ ten aanzien hun eisen met betrekking tot de Procedure- en Opvangrichtlijnen?

De commissie ziet uw reactie op bovenstaande vragen met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Hoogachtend,

P.L. Meurs

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad

⁵ Document 12168/11 van 27 juni 2011.