

Commissie Meijers

Permanente commissie van deskundigen
In het internationaal vreemdelingen-,
Vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat

postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl
www.commissie-meijers.nl

Aan De leden van de Commissie voor Immigratie en Asiel
van de Tweede Kamer der Staten- Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Kenmerk CM1205

Betreft Notitie ten behoeve van het algemeen overleg op 6 maart 2012 over de
JBZ-Raad van 8 maart 2012 (deel I&A)

Datum Utrecht, 1 maart 2012

Geachte leden van de Commissie voor Immigratie en Asiel,

De Commissie Meijers heeft ervan kennis genomen dat de Tweede Kamer op 6 maart 2012 vergadert over de JBZ- Raad van 8 maart 2012 (deel I&A). In deze notitie vraagt de Commissie Meijers aandacht voor enkele ontwikkelingen met betrekking tot het Gemeenschappelijk Asielbeleid, dat als A-punt op de agenda van de JBZ-Raad staat. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de Dublinverordening, de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn. De Commissie Meijers stelt uw Kamercommissie voor haar opmerkingen tijdens het algemeen overleg voor te leggen aan de regering.

Dublinverordening: vroege signaleringsfunctie

Het Poolse voorzitterschap heeft een 'early warning, preparedness and management of asylum crisis' systeem voorgesteld, als onderdeel van de Dublinverordening (Raadsdocumenten 15055/11 van 5 oktober 2011 en 16782/11 van 14 november 2011) en ter vervanging van het door de Europese Commissie voorgestelde 'tijdelijke opschortingsmechanisme'.¹ Ingevolge dit vroegsignaleringsstelsel worden lidstaten verplicht ieder kwartaal aan de Europese Commissie te rapporteren over met name de asielinstroom. Indien de informatie van de lidstaat aanleiding geeft tot bezorgdheid dan consulteren het Europees asielondersteuningsbureau (EASO) en de Europese Commissie de betreffende lidstaat en rapporteren zij binnen drie maanden aan de Raad. De lidstaat moet dan een '*preventive action plan*' opstellen en dit wordt aan de Raad en de Europese Commissie gestuurd. Indien het actieplan niet tot voldoende resultaat leidt binnen een bepaalde periode (bijvoorbeeld zes maanden), kan een '*crisis management mechanism*' worden opgesteld door de Europese Commissie in samenwerking met de lidstaat in kwestie. Zo kan een 'crisis management action plan' worden opgesteld dat bestaat uit diverse solidariteitsmaatregelen, zoals hulp van Frontex bij bewaking van de buitengrenzen, EASO ondersteuningsteams en vrijwillige herverdeling.

De Commissie Meijers ziet als voordeel van een dergelijk systeem dat de lidstaten worden verplicht op regelmatige basis te rapporteren over de situatie in hun lidstaat. Wel vindt de Commissie dat instroomcijfers op zichzelf niet zoveel zeggen, met name niet over de vraag of de fundamentele rechten van asielzoekers worden geëerbiedigd. Er zou daarom in de statistieken ook aandacht moeten worden besteed aan criteria als genoemd in de M.S.S. uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), zoals duur van de procedure, detentieomstandigheden en opvangcapaciteit in relatie tot de instroom.² Ook het EU Hof van Justitie benoemt in het arrest

¹ COM(2008), 820: Artikel 31.

² EHRM, *M.S.S. t. België en Griekenland*, 21 januari 2011, app.nr. 30696/09.

N.S. en M.E. 'tekortkomingen in het systeem van de asielpcedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers' als criteria aan de hand waarvan moet worden vastgesteld of een overdracht in strijd is met Artikel 4 van het Grondrechtenhandvest.³

Verder vraagt de Commissie Meijers zich af of dit systeem een oplossing kan bieden in geval gebreken in het asielsysteem niet worden veroorzaakt door een grote asielinstroom, maar bijvoorbeeld door interne factoren zoals gebreken in opvang of in de besluitvorming en procedures. Het 'tijdelijke opschortingsmechanisme', zoals opgenomen in het oorspronkelijk wijzigingsvoorstel bood daartoe wel mogelijkheden.

Gezien het belang van informatievoorziening en de controle daarop, dringt de Commissie Meijers ten slotte aan op een expliciet voorschrift in de Verordening dat de verstrekte informatie in de rapporten openbaar wordt gemaakt.

Procedurerichtlijn: het afwachten van een beslissing op het grondgebied

De Commissie Meijers is bezorgd over de Nederlandse inzet bij de Raadsonderhandelingen over de herziening van de Procedurerichtlijn (Raadsdocument 5168/12 van 12 januari 2012) ten aanzien van het recht van de asielzoeker om op het grondgebied te verblijven. Artikel 9 van het herschikkingsvoorstel bepaalt dat een asielzoeker op het grondgebied van de lidstaat mag verblijven gedurende de behandeling van het asielverzoek. Op dit recht kan een uitzondering worden gemaakt wanneer een *derde of volgende* aanvraag is gedaan en het verbod van *refoulement* door vroegtijdige uitzetting niet wordt geschonden (Artikel 9 jo. Artikel 41 van het voorstel). Bovendien mag een persoon, nog vóór de beslissing over het asielverzoek, worden overgedragen of uitgeleverd naar een andere lidstaat of naar een derde land (niet het land van herkomst) of aan internationale straffhoven of tribunalen. Nederland wil deze uitzonderingsmogelijkheden uitbreiden tot *tweede of volgende* asielverzoeken. Bovendien heeft Nederland voorgesteld, personen die om ernstige redenen kunnen worden aangemerkt als een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid, uit te sluiten van het recht om op het grondgebied te verblijven.

Het recht om tijdens de behandeling van de asielpcedure op het grondgebied van de lidstaat te verblijven is essentieel om de effectiviteit van het EU verbod van *refoulement* en het recht op asiel te waarborgen (Artikel 18 en 19 van het Handvest en de Kwalificatierichtlijn). Bovendien is het een voorwaarde om het EU recht op een effectief rechtsmiddel, neergelegd in Artikel 47 van het Handvest en Artikel 46 van het herschikkingsvoorstel, te kunnen uitoefenen. Voortijdige uitzetting kan immers leiden tot onomkeerbare schade zoals marteling of mishandeling.

De interpretatie van het EU verbod van *refoulement* en het EU recht op een effectief rechtsmiddel wordt geïnspireerd door de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Uit deze jurisprudentie volgt dat uitzetting van een asielzoeker naar een land waar hij stelt vervolging of ernstige schade te vrezen te hebben niet is toegestaan voordat:

- 1) zijn claim dat hij in dat land een reëel risico loopt het slachtoffer te worden van een schending van Artikel 3 EVRM, is onderworpen aan een 'close and rigorous scrutiny' door de nationale autoriteiten.⁴
- 2) hij in gelegenheid is gesteld om beroep tegen zijn uitzetting in te dienen bij een onafhankelijke instantie.⁵
- 3) (in het geval hij beroep heeft ingesteld) deze onafhankelijke instantie een beslissing heeft gegeven over het beroep.⁶

Deze uitgangspunten gelden voor alle asielverzoeken, inclusief tweede of volgende asielverzoeken of verzoeken gedaan door personen die (mogelijk) een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid van de lidstaat. In beide soorten zaken is het immers mogelijk dat de betrokkene een risico loopt op *refoulement* en dient dit risico zorgvuldig te worden onderzocht. Daarnaast kent Artikel 46 van het herschikkingsvoorstel ook in deze zaken het recht op een effectief rechtsmiddel toe.⁷ Daarbij is van belang dat het EU verbod van *refoulement*, net als Artikel 3 EVRM, absoluut is

³ Hof van Justitie EU, C-411/10 en C-493/10, *N.S. en M.E.*, 21 december 2011.

⁴ Zie bijvoorbeeld EHRM, *M.S.S t. België and Griekenland*, 21 januari 2011, app.nr. 30696/09, para 293 en EHRM *Abdolkhani en Karimnia t. Turkije*, 22 september 2009, app.nr. 30471/08, para 113.

⁵ EHRM, *Shamayev en anderen t. Georgië en Rusland*, 12 april 2005, app. nr. 36378/02, para 460.

⁶ EHRM 26 april 2007, *Gebremedhin t. Frankrijk*, nr. 25389/05.

⁷ Zie voor tweede en volgende aanvragen Art. 40 lid 5 jo. Art. 33 lid 2 sub d, jo. Art. 46 lid 1 sub a onder ii.

en dus ook geldt voor personen die een gevaar vormen voor de lidstaat.⁸ De door Nederland bepleitte uitbreiding van de uitzonderingsmogelijkheden zijn met deze uitgangspunten in strijd.

Opvangrichtlijn: detentie regel of uitzondering?

De Commissie Meijers heeft kennis genomen van de laatste stand van de Raadsonderhandelingen over de herziening van de Opvangrichtlijn (Raadsdocumenten 5463/12 van 18 januari 2012 en 5515/12 van 17 januari 2012). De Commissie Meijers signaleert dat de meest recent ingebrachte amendementen van enkele lidstaten dreigen de detentie van asielzoekers tot norm in plaats van uitzondering te verheffen. Onder meer is als grond voor detentie toegevoegd het bestaan van een risico op onderduiken.

Gelet op de brede betekenis die aan deze grond in de praktijk door lidstaten wordt toegekend zou zij de detentie van vrijwel elke asielzoeker mogelijk maken nu, anders dan onder de Terugkeerrichtlijn, detentie niet tevens afhankelijk is gesteld van een inspanningsplicht aan de zijde van de nationale autoriteiten. Onder de Terugkeerrichtlijn is detentie immers uitsluitend toegestaan indien en voor zo lang de terugkeer effectief ter hand wordt genomen. Hoewel in het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie de duur van detentie van asielzoekers ook uitdrukkelijk was gekoppeld aan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde administratieve handelingen te verrichten, stelt de huidige onderhandelingsversie voor dat detentie is toegestaan zolang de grond daartoe (waaronder risico op onderduiken) toepasselijk is. De Commissie Meijers is met de Europese Commissie van mening dat hierdoor de systematische detentie van asielzoekers mogelijk wordt gemaakt. Dit klemmt des te meer nu, anders dan onder de Terugkeerrichtlijn, de detentie niet aan een maximale duur is gekoppeld. Hierdoor dreigen detentiebepalingen van de Opvangrichtlijn niet slechts onder de standaard van de Terugkeerrichtlijn te duiken; zij staan ook op zeer gespannen voet met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

De Commissie Meijers heeft meer in het algemeen twijfels over het nut van het opnemen van een uitgebreide set detentiebepalingen in de Opvangrichtlijn, gelet op de reeds in de Terugkeerrichtlijn neergelegde standaard (zie ook onze eerdere notitie gericht aan de Europese Commissie van 18 maart 2009 met kenmerk CM0902). Er worden nu aparte standaarden voor detentie ontwikkeld in de hernieuwde Opvangrichtlijn en Dublinverordening naast de reeds aangenomen Terugkeerrichtlijn. Gelet op de grote overlap tussen deze normen, geniet het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en consistentie de voorkeur om een wetgevingstechniek te hanteren waarbij de algemene normstelling in één Europees instrument is neergelegd (de Terugkeerrichtlijn), terwijl noodzakelijk geachte afwijkingen in de overige instrumenten (Dublinverordening, Opvangrichtlijn) worden opgenomen.

Tot nadere toelichting steeds bereid,

Vriendelijk groetend,



Prof. dr. C.A. Groenendijk
Chairman

CC De Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, de Commissie Europese Zaken, de Eerste Kamer en de Nederlandse leden van de LIBE-Commissie van het Europees Parlement.

⁸ EHRM *Saadi t. Italië*, 28 februari 2008, app. nr. 37201/06. De toelichting bij het Handvest stelt dat art. 19 lid 2 Handvest de relevante jurisprudentie van het EHRM met betrekking tot artikel 3 EVRM overneemt. Toelichtingen bij het Handvest van de Grondrechten (2007/C 303/02) Publicatieblad van de Europese Unie 14 december 2007, C 303/17 te vinden op www.eur-lex.europa.eu.