

## Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20017  
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/bzk](http://www.rijksoverheid.nl/bzk)

**Ons kenmerk**  
5715734/11

**Uw kenmerk**  
148766.01u

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 22 november 2011  
Onderwerp Herzienne voorstel voor de Procedurerichtlijn COM(2011)319

In haar brief van 4 oktober 2011 heeft de voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-raad de regering een aantal vragen voorgelegd die bij de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks leven over het gewijzigd voorstel voor de wijziging van de Richtlijn betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus<sup>1</sup> (hierna: Richtlijn Asielprocedures). Hieronder ga ik in op deze vragen.

### ***Vragen van de leden van de PvdA-fractie***

**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.**

### **Antwoord:**

De Nederlandse regering ondersteunt de gedachte dat een asielzoeker in elke lidstaat op dezelfde procedurele waarborgen kan rekenen. Dit moet bijdragen aan het uiteindelijke doel dat iemand die asielbescherming nodig heeft, deze ook daadwerkelijk krijgt, ongeacht de lidstaat waar hij asiel aanvraagt. Harmonisatie is ook belangrijk omdat daarmee de verschillen tussen de lidstaten, die van invloed kunnen zijn op de richting van de asielzoekersstromen binnen de EU, worden weggenomen en dus asielshoppen wordt voorkomen. Tegelijkertijd is het belangrijk dat harmonisatie er niet op mag neerkomen dat de lidstaten geen enkele zeggenschap meer in eigen huis zouden hebben. Binnen een stevig Europees raamwerk moet dan ook ruimte worden gelaten aan de lidstaten om rekening te houden met de nationale wetgeving en behoeften.

---

<sup>1</sup> COM(2011)319

Kortom, het gaat om het vinden van de juiste balans op meerdere vlakken, zoals een redelijke verhouding tussen de plichten voor de lidstaten en de financiële gevolgen ervan en de afweging van het collectieve belang van de EU tegen de specifieke kenmerken van de rechtsstelsels van iedere lidstaat.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
22 november 2011

**Ons kenmerk**  
5715734/11

De Commissie beoogt met dit nieuwe voorstel rekening te houden met de nationale praktijken en behoeften van de lidstaten en een efficiënt, beschermend en kosteneffectief systeem voor te stellen dat de mensenrechten eerbiedigt. De regelgeving in dit voorstel treedt minder in details dan het voorstel van 2009. De Nederlandse regering vindt dit een vooruitgang.

**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.**

**Antwoord:**

De zienswijze dat de huidige voorstellen een verlaging betekenen ten opzichte van de huidige richtlijnen deel ik geenszins. Met deze voorstellen beoogt de Commissie juist enerzijds een grotere mate van harmonisering en anderzijds een hoger niveau van waarborgen voor de aanvrager. De Commissie heeft tijdens de onderhandelingen ook laten weten dat een verlaging van de standaarden onacceptabel is.

Ten aanzien van de bescherming van kwetsbare groepen merk ik op dat juist dit onderwerp in de huidige richtlijn niet is geregeld, terwijl het Commissievoorstel een nieuw artikel bevat waarin het beginsel is opgenomen dat in de procedure rekening moet worden gehouden met de bijzondere behoeften die kwetsbare groepen kunnen hebben in de procedure (artikel 24).

Verder worden in het voorstel meer specifieke regels gegeven over de begeleiding en behandeling van niet-begeleide minderjarigen (artikel 25).

Ten slotte bepaalt het voorstel dat tijdens het interview de interviewer en de tolk zoveel mogelijk van hetzelfde geslacht zijn als de aanvrager, dat het gehoor van een minderjarige wordt afgenomen in een 'child appropriate manner' en dat hoorambtenaren geen militaire of politie-uniformen dragen (artikel 15).

**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.**

**Antwoord:**

De regering heeft geconstateerd dat het voorstel van de Commissie zich slecht verhoudt met het éénstatusstelsel. Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland daarom naar voren gebracht dat het éénstatusstelsel voordelen biedt voor zowel de vreemdeling als voor de overheid.

Enerzijds biedt het alle vreemdelingen die een verblijfsvergunning asiel hebben gekregen dezelfde rechten en voorzieningen, ongeacht de verleningsgrond. Deze rechten en voorzieningen liggen op het niveau dat in de Kwalificatierichtlijn en het Vluchtelingenverdrag wordt toegekend aan vluchtelingen.

Anderzijds biedt het de overheid het voordeel dat het doorprocederen wordt voorkomen. Naar vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de vreemdeling door het verkrijgen van een uniforme status geen belang bij het instellen van een rechtsmiddel als hij niet wordt erkend als vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève, maar de asielaanvraag om een andere reden toch wordt ingewilligd.

De bezwaren van de Nederlandse regering zijn daarom zowel principieel als financieel van aard. Overigens heeft de Commissie aangegeven bereid te zijn te zoeken naar een voor Nederland aanvaardbare oplossing.

**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?**

**Antwoord:**

Nederland heeft tijdens de onderhandelingen aangegeven dat de mogelijkheid om de beslistermijn te verlengen met zes maanden problemen oplevert in het Nederlandse systeem. Zo is in de Vreemdelingenwet 2000 neergelegd dat de beslistermijn kan worden verlengd met ten hoogste één jaar als er een besluitmoratorium wordt afgekondigd<sup>2</sup>. Deze termijn blijkt in de praktijk vaak nog

---

<sup>2</sup> Op grond van artikel 43 Vreemdelingenwet 2000 kan voor bepaalde categorieën vreemdelingen de beslistermijn worden verlengd met ten hoogste één jaar indien:

- a. naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de asielaanvraag kan worden toegewezen;
- b. naar verwachting de situatie in het land van herkomst op grond waarvan de asielaanvraag kan worden toegewezen, van korte duur zal zijn, of,

krap te zijn, bijvoorbeeld doordat de onzekere situatie in een land van herkomst blijft voortbestaan. Nederland heeft daarom gepleit voor een regeling die meer in lijn ligt met het Nederlandse stelsel met de mogelijkheid tot een verlenging van een jaar.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
22 november 2011

**Ons kenmerk**  
5715734/11

**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?**

**Antwoord:**

In het voorgestelde artikel 31 is, evenals in het voorstel van 2009, een uitputtende lijst van situaties voorzien waarin een versnelde procedure (accelerated procedure) kan worden toegepast.

Dit in tegenstelling tot het huidige artikel 23, waarin, op verzoek van Nederland met het oog op de aanmeldcentrumprocedure die destijds gold, de mogelijkheid is opgenomen om een versnelde procedure in alle gevallen toe te passen zolang daarin aan alle fundamentele beginselen en waarborgen van de asielprocedure wordt voldaan (artikel 23, derde lid, van Richtlijn 2005/85).

Nederland heeft aangegeven deze bepaling te willen behouden. Nederland vindt het schrappen onwenselijk, aangezien het hier gaat om een versnelling met alle waarborgen die de aanvrager anders ook zou hebben gehad. Ook de versnelde procedure moet immers voldoen aan alle basisprincipes en garanties van Hoofdstuk II van deze Richtlijn.

De bepaling is nu nog van beperkt belang, aangezien de Algemene Asielprocedure niet wordt aangemerkt als een versnelde procedure. Anderzijds is het wel zo dat de voorwaarden in artikel 31 ook van toepassing zijn op de vraag of een grensprocedure mag worden toegepast. Op dit moment is nog onduidelijk in hoeverre de voorstellen van de Commissie raken aan de procedure in Aanmeldcentrum Schiphol. Het is voor de regering van groot belang dat deze procedure behouden kan blijven. Daarom handhaaft Nederland bovenstaand standpunt.

- 
- c. het aantal ingediende aanvragen uit een bepaald land of uit een bepaalde regio zo groot is, dat de minister redelijkerwijs niet in staat is daarop tijdig een beschikking te geven.

**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?**

Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken  
Directie Migratiebeleid

Datum  
22 november 2011

Ons kenmerk  
5715734/11

**Antwoord:**

De bepalingen over kosteloze rechtsbijstand zijn zo ingericht dat de aanvrager recht heeft op kosteloze bijstand in beroepsprocedures voor de rechter. De lidstaten krijgen wel de ruimte om hieraan voorwaarden te stellen, zoals het vereiste dat de aanvrager zelf onvoldoende financiële middelen heeft, de verplichting om gebruik te maken van een bij wet aangewezen rechtshulpverlener en de mogelijkheid om beperkingen aan de rechtshulp te verbinden.

De lidstaten kunnen ervoor kiezen om ook kosteloze rechtsbijstand te verlenen in de eerste aanlegprocedure. Doen zij dat niet, dan is artikel 19 van toepassing. Daarin is opgenomen dat de aanvrager op aanvraag kosteloos in het bezit wordt gesteld van de juridische en procedurele informatie. Deze omvat ten minste inlichtingen over de procedure die zijn toegesneden op zijn bijzondere omstandigheden en, bij een negatieve beschikking, uitleg over de desbetreffende redenen.

De aanvrager heeft altijd recht op rechtsbijstand op eigen kosten.

**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?**

**Antwoord:**

Nederland heeft bij deze bepaling een studievoorbehoud gemaakt. Het lijkt erop dat deze bepaling ziet op landen waarin in beroep aparte rechterlijke procedures kunnen worden gevoerd over het al dan niet toekennen van gratis rechtsbijstand in verband met de kans van slagen van het beroep. Dat is in Nederland niet het geval. In de Nederlandse situatie wordt het beroep gegrond of ongegrond verklaard, waarmee de zaak in beroep direct tot een einde komt. De Nederlandse inzet is er op gericht meer duidelijkheid te verkrijgen hoe deze bepaling zich verhoudt tot het Nederlandse stelsel, voordat een inhoudelijk standpunt wordt ingenomen.

**Dezelfde vragen zou de leden van de PvdA-fractie willen stellen inzake de impliciete intrekking van een verzoek (artikel 28).**

**Antwoord:**

Artikel 28 bepaalt dat de behandeling van een aanvraag buiten behandeling wordt gesteld als deze impliciet wordt ingetrokken, bijvoorbeeld omdat de aanvrager

geen informatie in de zin van artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn heeft overgelegd, omdat hij niet is verschenen voor het interview, of omdat hij is vertrokken. Afwijzen kan alleen als daarvoor inhoudelijke argumenten zijn. Overigens bevat artikel 28 waarborgen in het geval de aanvrager zich weer bij de bevoegde autoriteiten meldt.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
22 november 2011

**Ons kenmerk**  
5715734/11

Nederland heeft bij deze bepaling een studievoorbehoud gemaakt, omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State eerder heeft uitgesproken dat een asielaanvraag om deze reden niet buiten behandeling kan worden gesteld in het Nederlandse recht<sup>3</sup>.

**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'.**

**Antwoord:**

De Commissie stelt voor de bepalingen met betrekking tot de gezamenlijke lijsten van veilige derde landen van herkomst en veilige derde landen te schrappen. Nederland heeft begrip voor deze wijziging. Sinds de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 6 mei 2008<sup>4</sup> inzake de lijst van veilige derde landen, is het in de praktijk bijzonder moeilijk om tot een gezamenlijke lijst te komen. De regering heeft er geen bezwaar tegen dat lidstaten nationale lijsten van veilige derde landen voeren, zolang de criteria voor het predicaat 'veilig' duidelijk zijn. Naar het oordeel van de regering is dat in de huidige voorstellen het geval.

***Vragen van de leden van de D66-fractie***

**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.**

**Antwoord:**

De regering beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel inderdaad als positief. Immers: voor personen die internationale bescherming zoeken moet het niet uitmaken bij welke lidstaat zij aankloppen. Nederland is van oordeel dat het belangrijk is dat de uitkomst van procedures in alle lidstaten hetzelfde is. Iedere lidstaat zal tot eenzelfde uitkomst van het beschermingsverzoek en het niveau

---

<sup>3</sup> ABRvS 7 juni 2010, 201001498/1

<sup>4</sup> Nr C-133/06. Zie hierover ook de brief van de toenmalig staatssecretaris van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 29 mei 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 30 846, nr. 3).

van bescherming dienen te komen. Hiervoor is ook een raamwerk voor een goede procedure nodig, dat bij uitstek op Europees niveau geregeld dient te worden.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**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?**

**Datum**  
22 november 2011  
**Ons kenmerk**  
5715734/11

**Antwoord:**

Het betreft een inschatting van de kosten die zouden optreden als alle vreemdelingen aan wie een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is verleend op grond van artikel 29, eerste lid onder b, Vreemdelingenwet 2000 (subsidiaire bescherming), beroep zouden aantekenen tegen deze beslissing teneinde de verleningsgrond te wijzigen in artikel 29, eerste lid, onder a, Vreemdelingenwet 2000 (vluchtelingenwet). Het betreft hier dus de maximale kosten, uitgaande van het aantal inwilligingen op grond van subsidiaire bescherming in 2010 en de procedurekosten voor de IND, rechtsbijstand en de rechtbanken, gebaseerd op de realisaties in 2010.

Overigens merk ik in het fiche hierbij op dat zelfs wanneer slechts een deel van de betreffende personen een beroepsprocedure zou starten, dit zou leiden tot hoge administratieve lasten voor Nederland.

Potentiële baten zijn op dit moment niet te kwantificeren en zijn hier dus niet meegenomen.

**De regering benadrukt veel waarde te hechten aan de handhaving van het één-statusstelsel. 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.**

**Antwoord:**

De Nederlandse regering heeft niet de pretentie dat zij het Nederlandse systeem kan opleggen aan de overige lidstaten van de Europese Unie. Dit zou waarschijnlijk te zeer botsen met de rechtsstelsels in veel andere lidstaten.

Nederland vindt het wel belangrijk dat lidstaten die dat willen, ook de mogelijkheid hebben om een éénstatusstelsel te voeren. Dit is in overeenstemming met de doeleinden van het GEAS en strookt ook met de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie voor de gewijzigde

Kwalificatierichtlijn, waarin de rechten en voorzieningen voor vluchtelingen en subsidiair beschermden zoveel mogelijk werden gelijkgetrokken.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

Zoals hierboven vermeld heeft de Commissie aangegeven bereid te zijn te zoeken naar een oplossing die het mogelijk maakt om het éénstatusstelsel te kunnen handhaven.

**Datum**  
22 november 2011

**Ons kenmerk**  
5715734/11

### ***Vragen van de leden van de GroenLinks-fractie***

**De Commissie trok in haar evaluatie van de toepassing van de geldende Procedurerichtlijn, gepubliceerd op 8 september 2010, 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?**

### **Antwoord:**

De regering deelt de conclusie dat hoe minder uitzonderingsbepalingen een richtlijn telt, hoe eenduidiger de uitvoering ervan binnen Europa zal zijn en dus hoe hoger de graad van harmonisering zal zijn. Het is daarom op zichzelf wenselijk dat de nieuwe richtlijn zo min mogelijk uitzonderingsbepalingen zal bevatten.

Anderzijds is de realiteit dat de richtlijn in overeenstemming zal moeten zijn met de verschillende wettelijke stelsels die de lidstaten van de Europese Unie kennen. Een harmoniseringsproces vraagt van alle lidstaten dat het nationale stelsel wordt aangepast en dat wet- en regelgeving worden gewijzigd. Het uiteindelijke doel is om te komen tot een geharmoniseerd asielstelsel met hogere procedurele waarborgen voor de aanvrager.

Dit is ook het uitgangspunt van de Europese Commissie. Tijdens de onderhandelingen over het voorstel van 2009 moest echter geconstateerd worden dat de daarin opgenomen wijzigingen voor teveel lidstaten teveel aanpassingen



met zich mee zouden brengen. De Europese Commissie heeft daarom besloten het voorstel te herzien.

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

Zoals hierboven al uiteengezet in de beantwoording van de vragen van de PvdA-fractie, hanteert de Nederlandse regering als uitgangspunt, dat er een situatie komt waarin asielaanvragen in de EU op gelijke wijze worden beoordeeld. De harmonisering moet zich volgens Nederland daarom met name erop richten dat iedere lidstaat tot eenzelfde uitkomst van het beschermingsverzoek en het niveau van bescherming komt. De regering vindt het echter te ver voeren om de gehele inrichting van de asielprocedure tot in de details op Europees niveau vast te leggen.

**Datum**  
22 november 2011

**Ons kenmerk**  
5715734/11

**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?**

**Antwoord:**

In het harmoniseringsproces gaat het om het vinden van de juiste balans op meerdere vlakken, zoals een redelijke verhouding tussen de plichten voor de lidstaten en de financiële gevolgen ervan en de afweging van het collectieve belang van de EU tegen de specifieke kenmerken van de rechtsstelsels van iedere lidstaat.

De Nederlandse delegatie onderhandelt vanuit deze gedachte. Waar mogelijk is Nederland bereid om ten behoeve van het collectief, aanpassingen in de eigen wetgeving te overwegen. Anderzijds kan niet verlangd worden dat er bepalingen worden opgenomen die niet stroken met het Nederlandse stelsel van bestuursrecht of dat er bepalingen worden opgenomen die verlangen dat het wettelijk stelsel zelf ingrijpend wordt gewijzigd.

De Nederlandse regering zal niet pleiten voor een *standstill*-bepaling. In de richtlijn wordt het verlangde niveau van de procedurele waarborgen vastgelegd. De afwijkingen die na de implementatie van de richtlijn nog tussen de lidstaten bestaan, kunnen dan ook alleen maar boven dit vastgestelde niveau liggen. De Nederlandse regering is van oordeel dat de richtlijn niet beoogt de lidstaten te houden aan dit reeds bestaande, hoger liggende niveau. Het moet voor lidstaten mogelijk blijven om, binnen de door de EU vastgelegde marges, het beleid aan te passen waar de omstandigheden dat verlangen.

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

Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken  
Directie Migratiebeleid

Datum  
22 november 2011

Ons kenmerk  
5715734/11

**Antwoord:**

Om de redenen die ik eerder in deze brief heb aangegeven heeft de Commissie besloten een nieuw wijzigingsvoorstel op te stellen. In het nieuwe voorstel wordt op onderdelen meer ruimte aan de lidstaten gelaten voor het inrichten van de procedure. Dit kan van invloed zijn op het waarborgenniveau dat de Commissie oorspronkelijk in gedachten had.

Zoals ik in antwoord op de vragen van de PvdA-fractie uiteen heb gezet, deel ik de conclusie dat op sommige punten de waarborgen van de huidige richtlijn worden verzwakt, in het geheel niet. De ambitie om het niveau van harmonisatie en van waarborgen te verhogen blijft overeind. Ook Nederland is van oordeel dat het niveau van waarborgen niet omlaag mag gaan.

Nederland zal niet pleiten voor het opnieuw opnemen van de oorspronkelijke voorstellen ten aanzien van gratis rechtsbijstand. Tijdens de onderhandelingen van het wijzigingsvoorstel van 2009 hebben veel lidstaten zich uitgesproken tegen het uitbreiden van gratis rechtsbijstand naar alle stappen in de procedure. Voor sommige lidstaten zou dit betekenen dat asielaanvragers een betere behandeling zouden krijgen dan eigen onderdanen. Deze voorstellen hadden dan ook geen kans van slagen.

**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. 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?**

**Antwoord:**

De conclusie dat de regering handelt in strijd met de huidige Richtlijn Asielprocedures, deel ik niet. Inderdaad is in artikel 39, eerste lid, onder c, van de richtlijn vastgelegd dat in bedoelde gevallen het recht bestaat op een daadwerkelijk rechtsmiddel. Het derde lid van artikel 39, echter, biedt de lidstaten de ruimte om overeenkomstig hun internationale verplichtingen in de eigen wetgeving te bepalen of de aanvrager de beslissing op het rechtsmiddel in de lidstaat mag afwachten. Voor het nationale en internationale juridische kader dat van belang is in verband met verzoeken om een voorlopige voorziening verwijs ik naar de brief aan de Tweede Kamer van 11 januari 2011 (Kamerstukken II, 2010-2011, 19637, nr. 1389) en het Verslag van een Algemeen Overleg d.d. 27 juni 2011 (Kamerstukken II, 2010-2011, 19637, nr. 1389, blz. 29-30).

**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?**

**Antwoord:**

Nederland heeft in de onderhandelingen aangegeven voorstander te zijn van het principe van een ex-nunc-toetsing, maar heeft ook gewezen op een zeker risico van misbruik. Sommige verzoekers kunnen immers mogelijk met opzet bepaalde informatie in de fase van de bestuurlijke besluitvorming achterhouden en eerst in de rechterlijke fase aanvoeren. Dat zou het geval kunnen zijn wanneer de vreemdeling baat heeft bij vertraging.

Om die reden heeft Nederland aangegeven het wel van belang te vinden dat een mogelijkheid blijft bestaan om evident misbruik tegen te gaan. Nederland vindt daarom dat de rechter geen rekening hoeft te houden met ingebrachte gegevens voor zover de goede procesorde zich daartegen verzet of de afdoening van de zaak daardoor ontoelaatbaar wordt vertraagd.

Wat betreft de volle toets heeft Nederland zich op het standpunt gesteld dat de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas in eerste instantie aan het bestuursorgaan is. De beslisautoriteit is immers bij uitstek de instantie waar de kennis, expertise, tijd en het geld aanwezig zijn om uitgebreid in te gaan op alle feiten die worden aangedragen, om onderzoek te doen, om taalanalyses te doen en om uitgebreid te onderzoeken of een verhaal klopt.

Het beslag dat door een volle toetsing op een rechtbank wordt gelegd, en dus op rechters, mensen en middelen, moet niet worden onderschat. Als zij ten volle alles wat de beslisautoriteit heeft gedaan zouden moeten overdoen, zou de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan naar de rechter verschuiven. Dat is in het bestuursrecht niet de bedoeling.

**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?**

Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken  
Directie Migratiebeleid

Datum  
22 november 2011

Ons kenmerk  
5715734/11

**Antwoord:**

In het voorgestelde artikel 39 is de gemeenschappelijke lijst van Europese veilige derde landen uit het huidige artikel 36 vervangen door een nationale lijst die de lidstaten periodiek moeten doen toekomen aan de Commissie. De veilige landen bedoeld in dit artikel zijn lid van de Raad van Europa, hebben het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Geneefs Vluchtelingenverdrag van 1951 zonder geografische beperkingen geratificeerd en hebben een wettelijk vastgelegde asielprocedure. In de voorgestelde leden 3, 4 en 5 zijn verdere waarborgen voor de asielzoeker opgenomen. Ik ben daarom van oordeel dat het artikel zelf voldoende waarborgen bevat voor een zorgvuldige toepassing van het veilige-landenprincipe. Tijdens de onderhandelingen kwam overigens naar voren dat alleen Duitsland dit artikel toepast.

De Commissie heeft tijdens de vergadering in de Raadswerkgroep aangegeven dat het doorhalen van punt iii) (oud) van artikel 46, eerste lid, onder a, van het voorstel, op een technische vergissing berust. Het ligt derhalve in de bedoeling deze bepaling te laten staan.

De Commissie merkt overigens op dat, hoewel deze vergissing hersteld zou moeten worden, het schrappen van deze bepaling geen juridische gevolgen heeft. Artikel 46, eerste lid, onder a, bepaalt immers dat er een effectief rechtsmiddel moet zijn tegen iedere beslissing inzake een verzoek om internationale bescherming. De opsomming in de punten i) tot en met iii) is niet uitputtend.

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

**Antwoord:**

Het document bevat een gezamenlijk standpunt van deze lidstaten ten aanzien van beide richtlijnen. Het document is zelf geen onderwerp van bespreking geweest. De standpunten worden per onderwerp steeds ingebracht tijdens de

onderhandelingen over het desbetreffende artikel. Ook Nederland brengt zijn standpunten naar voren als het desbetreffende artikel wordt besproken.

De minister voor Immigratie en Asiel,

G.B.M. Leers

**Directoraat-Generaal  
Vreemdelingenzaken**  
Directie Migratiebeleid

**Datum**  
22 november 2011

**Ons kenmerk**  
5715734/11