Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

19 637 Vreemdelingenbeleid

Nr. 3113

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 mei 2023

Op 22 december 2022 heeft uw Kamer een gewijzigde motie aangenomen van de leden Eerdmans, Bisschop en van Haga. De motie verzoekt de regering de Kamer een recent en sluitend overzicht te verstrekken van de wijze waarop Europese asielregelgeving is doorvertaald in Nederlandse asielwetgeving en hierbij expliciet te vermelden op welke onderdelen Nederland minder stringent is dan is toegestaan.[1] In de brief informeer ik Uw Kamer over de uitvoering van deze motie.

Het sinds 1999 ontwikkelde Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) is normatief gebaseerd op het internationale vluchtelingenrecht. De grondslag wordt gevormd door het Vluchtelingenverdrag van 1951 en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het GEAS bestaat uit een aantal richtlijnen en verordeningen die vooral beogen het asielbeleid van de lidstaten te harmoniseren door normen te stellen die gaandeweg zijn gepreciseerd. Anders dan richtlijnen, werken verordeningen rechtstreeks door in de nationale rechtsorde en vergen normaliter dus geen omzetting in het nationale stelsel. Dit is, om verschillende redenen, anders voor de Dublinverordening, onder meer omdat de Verordening een expliciete opdracht aan de lidstaten gaf om elementen op te nemen in de nationale wetgeving.[2] Om toepassing van deze verordening mogelijk te maken zijn noodzakelijke uitvoerings- en handhavingsstructuren gecreëerd en is destijds geldende nationale wetgeving die niet langer adequaat was

[1] Kamerstuk 19 637, nr. 3050, Handelingen II 2022/23, nr. 39, item 65.

[2] Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PbEU 2013, L 180).

kst-19637-3113
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

aangepast. De Eurodacverordening[3] behoefde geen uitwerking in nationale wet- en regelgeving en. In het kader van de motie zijn voor nu de belangrijkste richtlijnen en verordening:

– De Kwalificatierichtlijn (2011/95/EU), die gemeenschappelijk criteria biedt om te bepalen of personen in aanmerking kunnen komen voor de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming kunnen ontvangen. Ook kent de richtlijn bepaalde minimumrechten aan erkende personen toe.
– De Dublinverordening (604/2013/EU) die de criteria en instrumenten bevat om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat bij een van de lidstaten wordt ingediend.
– De Procedurerichtlijn (2013/32/EU), die normen stelt voor de procedure voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming.
– De Opvangrichtlijn (2013/33/EU), die normen stelt voor de opvangvoorzieningen voor verzoekers om internationale bescherming.

De Kwalificatierichtlijn[4] is met ingang van 1 oktober 2013geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving, de Dublinverordening[5] met ingang van 1 januari 2014 en de Procedurerichtlijn[6] en de Opvangrichtlijn[7] met ingang van 20 juli 2015. De betreffende voorstellen waren destijds vergezeld van een transponeringstabel waarin wordt aangegeven in welke nationale bepalingen de bepalingen van deze richtlijn zijn of zouden worden verwerkt.

Sinds de implementatie, zoals weergegeven in de transponeringstabellen is de relevante toepasselijke regelgeving uiteraard voortdurend in beweging en wordt deze actueel gehouden. Dit onder andere in reactie op relevante jurisprudentie en de uit het Unierecht volgende assessments door of namens de Europese Commissie vanuit haar toezichthoudende rol op de implementatie van de Unierichtlijnen door de lidstaten De transponeringstabellen geven dan ook niet meer dan een indicatie.

Een precies en sluitend overzicht op welke onderdelen de implementatie sec minder stringent is dan de (minimum)normen uit deze richtlijnen is naar mijn mening bovendien niet goed te geven. «Minder stringent» (in de context van het migratierecht) wekt de indruk dat er bovenop het EU-recht bewust een extra nationaal recht is gecreëerd waarmee de vreemdeling in Nederland aanwijsbaar beter af is dan elders. Dat vraagt nuancering.

Er was al een nationaal asielsysteem voordat er EU-recht kwam op asielterrein. Dat EU-recht is nog steeds vaker in de vorm van richtlijnen dan in de vorm van verordeningen. Het werkt dus, zoals hierboven al gezegd, niet rechtstreeks maar moet vertaald worden in de lidstaten. Lidstaten doen dat in hun nationale stelsels en gebruiken dus die bestaande stelsels. Daarom zullen er geen twee lidstaten zijn die exact hetzelfde stelsel hebben. Zo is vreemdelingenrecht in Nederland onderdeel van het bestuursrecht en is dan ook gewoon de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Ook de wijze waarop rechtspraak plaatsvindt over asielvraagstukken sluit aan bij de algemene inrichting van

---

[3] Verordening (EU) nr. 603/2013 betreffende de instelling van «Eurodac» voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 (…) (PbEU 2013, L 180).

[4] Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 24 september 2013, nummer 480838, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (honderden eenentwintigste wijziging) (Stcrt 2013, nr. 27196).

[5] Kamerstuk 33 699, nr. 3, p. 14–15.

[6] Kamerstuk 34 088, nr. 3, p. 47–49.

[7] Kamerstuk 34 088, nr. 3, p. 49–50 en Kamerstuk 34 309, nr. 3, p. 79.

rechtspraak, etc. Er is dus niet zozeer een EU-asielsysteem ten opzichte waarvan Nederland minder stringent is, maar er is eerder een nationaal stelsel dat in de laatste decennia op steeds meer onderdelen is aangepast aan EU-verplichtingen. Het kan dus goed zijn dat wat geduid zou kunnen worden als «minder stringent», een implementatie is waarmee is getracht de Europese verplichtingen zo doelmatig en efficiënt mogelijk in te voegen in het Nederlandse systeem.

Dat neemt niet weg dat er in ons stelsel een aantal elementen zitten dat niet direct voortvloeit EU-verplichtingen, maar waar Nederland gebruik heeft gemaakt van de ruimte die het Europese recht biedt. Illustraties hiervan zijn:

Éénstatusstelsel

Het éénstatusstelsel is in 2001 ingevoerd als onderdeel van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000). Zowel vluchtelingen als subsidiair beschermden krijgen dezelfde asielvergunning. Zij hebben in Nederland beiden dezelfde rechten, namelijk het voorzieningenniveau waarop verdragsvluchtelingen aanspraak kunnen maken en dezelfde mogelijkheden om gezinsleden te laten nareizen. De Kwalificatieverordening verplicht Nederland niet tot een éénstatusstelsel. De keus voor het éénstatusstelsel is bij de totstandkoming van de Vw 2000 gemaakt om te voorkomen dat een vreemdeling die een subsidiaire beschermingsstatus krijgt, gaat doorprocederen tegen de weigering om hem vluchtelingstatus te verlenen. Omdat aan beide statussen dezelfde rechten zijn verbonden, heeft een vreemdeling hier geen belang bij. Dit ontlast onder andere de IND en de rechtbanken.

Na 5 jaar een asielvergunning voor onbepaalde tijd

Asielzoekers die in aanmerking komen voor vluchtelingschap of subsidiaire bescherming krijgen in Nederland eerst een asielvergunning voor bepaalde tijd voor een periode van vijf jaar. Gedurende die vijf jaar kan de vergunning worden ingetrokken wanneer de asielstatushouder niet langer internationale bescherming nodig heeft. Na vijf jaar kan de statushouder in aanmerking komen voor een asielvergunning voor onbepaalde tijd. Op het moment van die aanvraag moet de statushouder nog steeds internationale bescherming nodig hebben. Bovendien moet de statushouder geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen. Als de asielvergunning voor onbepaalde tijd eenmaal is verkregen, kan deze niet langer worden ingetrokken wanneer de gronden voor de oorspronkelijke asielverlening zijn komen te vervallen. De asielvergunning voor onbepaalde tijd volgt niet verplichtend uit de Kwalificatieverordening.

Rechtsbijstand

Nederland biedt vreemdelingen in de fase van de besluitvorming meer rechtsbijstand dan huidige EU-regels vragen. Op grond van Procedurerichtlijn hoeft pas na de afwijzing van de asielaanvraag rechtsbijstand geboden te worden. Nederland biedt rechtsbijstand al voor en tijdens de procedure. Aanwezigheid van rechtsbijstand stroomlijnt echter de procedures.

Daarbij is van belang dat, hoewel de Procedurerichtlijn niet verplicht tot rechtsbijstand in de fase van de besluitvorming, de Procedurerichtlijn er wel toe verplicht de vreemdeling in die voorfase op een aantal onderdelen bij te staan, onder meer bij de voorbereiding op de asielprocedure. Die taken zijn tot op heden belegd bij Vluchtelingenwerk en rechtsbijstand. Als rechtsbijstand niet langer wordt gefinancierd, zal op andere wijze in die taken moeten worden voorzien.

Hoger beroep

Binnen het Nederlandse stelsel staat tegen de uitspraak van de rechtbank op het beroep in eerste aanleg zowel voor de vreemdeling als voor het bestuursorgaan (de IND) hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling). Het rechtsmiddel van hoger beroep volgt niet – verplichtend – uit Procedurerichtlijn, maar is een nationale keuze geweest van de Nederlandse wetgever krachtens het beginsel van procedurele autonomie. Het rechtsmiddel van hoger beroep is op 1 april 2001 ingesteld bij de Vreemdelingenwet 2000, met als belangrijkste argument de rechtseenheid die in asielzaken in hoger beroep wordt gecreëerd.

Onder de Vreemdelingenwet zoals deze gold tot 1 april 2001 was, ter verkorting van de procedure, hoger beroep uitgesloten. Doordat er geen hogere beroepsinstantie was, konden beslissingen van individuele vreemdelingenkamers sterk uiteenlopen, en konden deze, noch door de voor het vreemdelingenbeleid verantwoordelijke bewindspersoon noch door de betrokken vreemdeling worden aangevochten. Voorafgaand aan de invoering van de Vw 2000 werden vreemdelingenzaken behandeld door slechts vijf nevenzittingsplaatsen. Zelfs met dat beperkte aantal werd de behoefte aan rechtseenheid sterk gevoeld, maar er kon slechts in zeer beperkte mate in worden voorzien (sommige overstijgende zaken werden behandeld door een zogeheten rechtseenheidskamer).
Dientengevolge werd met de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet 2000 onder meer in het belang van de rechtseenheid hoger beroep weer ingevoerd.

Grensdetentie voor alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen

In Nederland wordt voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen geen grensdetentie toegepast. Dat gaat verder dan de huidige Procedurerichtlijn die in bepaalde situaties ook grensdetentie van deze groep wel toestaat. Het gaat dan om evidente situaties (amv's afkomstig uit een veilig land van herkomst; gebruik van valse documenten).

Zakgeld in de opvang

Niet verplicht, verstrekkingen kunnen ook volledig in natura. Verstrekkingen in nature blijken in de praktijk te helpen bij het beheersen van de opvang.

Tot slot

Zoals uw kamer bekend, ben ik een traject gestart voor een fundamentele heroriëntatie op het huidige asielbeleid en de inrichting van het asielstelsel. In dat traject zal (ook) worden bezien welke aanpassingen mogelijk zijn binnen de kaders en normen die de Europese asielrichtlijnen bieden, om tot een efficiënter stelsel te komen. Over de uitkomsten hiervan zal uw Kamer worden geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg