



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon Mr. D.J. de Jong
doorkiesnummer 06-4684 0910
datum 3 december 2013
ons kenmerk ACVZ/ADV/2013/015
bijlage(n)
onderwerp Implementatie van de herziene Dublinverordening (EU nr. 604/2013)

Geachte heer Teeven,

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) en de Algemene wet bestuursrecht ter uitvoering van de herziene Dublinverordening (Verordening (EU) nr. 604/2013). In deze brief vraagt de commissie uw aandacht voor drie aspecten met betrekking tot deze implementatie, te weten de nieuwe imperatieve afwijzingsgrond van artikel 30, eerste lid, onder d Vw 2000, de inbewaringstelling van Dublinclaimanten en het persoonlijk onderhoud, bedoeld in artikel 5 van de Verordening.

1. Artikel 30, eerste lid, onder d Vw 2000

De commissie constateert dat met de herziening de toepassing van de Dublinverordening is verbreed van de behandeling van een asielerzoek tot de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. In de memorie van toelichting (hierna: mvt) wordt opgemerkt dat onder internationaal beschermde vreemdelingen zowel verdragsvluchtelingen als subsidiair beschermden vallen.¹ Een subsidiair beschermde is een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade. In de mvt wordt gesteld dat het wenselijk is voor subsidiair beschermden een nieuwe afwijzingsgrond te introduceren, nu aanvragen van subsidiair beschermden niet meer kunnen worden afgewezen op grond van artikel 30, eerste lid, onder a Vw 2000.² De commissie vraagt zich af of dit standpunt juist is. Met toepassing van artikel 30, eerste lid, onder a Vw 2000 kan een aanvraag als bedoeld in artikel 28 Vw 2000 (de asielaanvraag) worden afgewezen indien een ander land, partij bij het Vluchtelingenverdrag, ingevolge een verdrag of een dit land en Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag. De Dublinverordening wordt aangemerkt als een bindend

Postadres

Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Bezoekadres

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies

1 Kamerstukken II 2012/13, 33 699, nr. 3, p. 2.
2 Idem, p. 16.

besluit van een volkenrechtelijke organisatie.³ De commissie leest artikel 30, eerste lid onder a Vw 2000 zo dat indien een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag, deze aanvraag wordt afgewezen. Er bestaat geen aanleiding te veronderstellen dat deze bepaling van toepassing is op de behandeling van een in Nederland ingediende asielaanvraag van een vreemdeling die in een ander land als verdragsvluchteling is erkend dan wel aldaar een status heeft als subsidiair beschermde.

De commissie is van oordeel dat de noodzaak tot introductie van een nieuwe afwijzingsgrond, die een rechtsgrondslag biedt voor de afwijzing van asielaanvragen van verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden, niet rechtstreeks voortvloeit uit de herziening van de Dublinverordening. Wat hier ook van zij, in het wetsvoorstel wordt aan artikel 30, eerste lid Vw 2000 een nieuw onderdeel d toegevoegd. De tekst van artikel 30, eerste lid, aanhef en onder d Vw 2000 komt als volgt te luiden:

‘Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt afgewezen indien: [...] d. de vreemdeling in een andere lidstaat van de Europese Unie, in een staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland internationale bescherming geniet in de zin van artikel 2, eerste lid onder a van de kwalificatierichtlijn, dan wel een gelijkwaardige status bezit op basis van het Vluchtelingenverdrag of artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.’

De commissie constateert dat door de gekozen bewoordingen ‘wordt afgewezen’ sprake is van een imperatieve afwijzingsgrond. De bepaling laat geen ruimte om van afwijzing van de aanvraag af te zien, indien de bescherming van de statushouder in het andere land niet is verzekerd, in die zin dat betrokkene na overdracht een reëel risico loopt op een behandeling in strijd met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). De jurisprudentie met betrekking tot de doorbreking van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kan naar het oordeel van de commissie echter ook hier van toepassing zijn.⁴ In gevallen waarin artikel 3 EVRM in de weg staat aan overdracht van de vreemdeling, omdat de vreemdeling in de desbetreffende EER-staat of Zwitserland een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling loopt, dient de mogelijkheid te bestaan om af te zien van overdracht van de vreemdeling en de asielaanvraag inhoudelijk te beoordelen. De commissie stelt voor om gebruik te maken van het bepaalde in artikel 30, derde lid, Vw 2000, door in het Vreemdelingenbesluit regels met betrekking tot de toepassing van artikel 30, eerste lid, onder d Vw 2000 op te nemen die het mogelijk maken dat indien van overdracht van de vreemdeling dient te worden afgezien de asielaanvraag inhoudelijk wordt beoordeeld. Een soortgelijke constructie bestaat ten aanzien van het huidige artikel 30, eerste lid, onder d Vw 2000 (overname door land van eerder verblijf), waarvoor in artikel 3.106a Vb 2000 nadere regels zijn gesteld. De commissie merkt op dat onderdeel D van het wetsvoorstel wel voorziet in een grondslag voor het stellen van nadere regels met betrekking tot artikel 30, eerste lid onder d, maar dat de mvt niet rept van een intentie om het Vreemdelingenbesluit in bovengenoemde zin te wijzigen.

De ACVZ beveelt aan om in het Vreemdelingenbesluit 2000 nadere regels te stellen met betrekking tot de toepassing van het voorgestelde artikel 30, eerste lid, onder d Vw 2000, waardoor gewaarborgd wordt dat een asielaanvraag inhoudelijk kan worden beoordeeld indien overdracht van de vreemdeling aan een ander land, waar hij subsidiaire bescherming of een gelijkwaardige status geniet, een reëel risico op schending van artikel 3 EVRM oplevert.

2. Inbewaringstelling van Dublinclaimanten

Met betrekking tot de vrijheidsontneming van Dublinclaimanten stelt de herziene Dublinverordening een strikter criterium dan de Terugkeerrichtlijn. In het kader van de Dublinverordening dient sprake te zijn van een ‘significant risico op ontduiking’ ten opzichte van ‘risico op ontduiking’ dat wordt gehanteerd in de Terugkeerrichtlijn. In de mvt wordt hierover opgemerkt dat teneinde recht te doen aan de kennelijke bedoeling van de Europese wetgever, en omwille van de helderheid, ervoor is gekozen een nieuwe wettelijke grondslag te creëren voor inbewaringstelling van personen die onder de Dublinverordening vallen. Een nieuw artikel 6a Vw 2000 creëert een grondslag voor de grensweigering en voortzetting van de bewaring bij grensgeweigerde Dublinclaimanten. Dublinclaimanten die niet bij de grens zijn geweigerd kunnen in vreemdelingenbewaring worden gesteld op grond van een nieuw artikel 59a Vw 2000. In de Tweede Kamer zijn

3 H.W. Groeneweg & J.H. van der Winden (red.), *Sdu Commentaar Vreemdelingenwet 2000*, Den Haag 2008/2009, p. 274.

4 Zie M.S.S. tegen België en Griekenland, EHRM 21 januari 2011, JV 2011/68 en gevoegde zaken N.S. (C-411/10) tegen Secretary of State for the Home Department en M. E. and Others (C-493/10) tegen Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform, 21 december 2011.

vragen gesteld over de criteria waaronder een Dublinclaimant in bewaring kan worden gesteld c.q. de bewaring kan worden voortgezet. De regering heeft in antwoord op die vragen uitgelegd dat met betrekking tot de te hanteren criteria aansluiting wordt gezocht bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen zware en lichte gronden. Voor een risico op ontduiking dienen twee gronden aanwezig te zijn. De regering heeft toegelicht dat aangezien een significant risico op ontduiking een zwaarder criterium impliceert, hieraan wordt voldaan bij aanwezigheid van een zware grond in combinatie met een tweede grond die licht of zwaar kan zijn.

Deze uiteenzetting overtuigt de ACVZ er niet zonder meer van dat het in bewaring stellen van Dublinclaimanten in overeenstemming met het bepaalde in de Dublinverordening zal geschieden. De commissie is van oordeel dat de enkele aanwezigheid van een zware grond in combinatie met een tweede grond niet waarborgt dat oplegging van vreemdelingenbewaring aan Dublinclaimanten uitsluitend bij een significant risico op ontduiking zal plaatsvinden.

In artikel 28, tweede lid, van de herziene Dublinverordening is neergelegd dat een Dublinclaimant alleen in bewaring wordt gesteld indien er een significant risico op ontduiking bestaat, een individuele beoordeling heeft plaatsgevonden en voor zover bewaring evenredig is en andere minder dwingende alternatieve maatregelen niet effectief kunnen worden toegepast. De commissie constateert dat de mvt niet rept van het uitwerken van deze vereisten in de Vreemdelingenwet of het Vreemdelingenbesluit, en dat het wetsvoorstel in zoverre correcte implementatie van de Dublinverordening niet waarborgt. De commissie is van oordeel dat omdat inbewaringstelling een vergaande inbreuk maakt op iemands recht op bewegingsvrijheid, deze vereisten vastgelegd dienen te worden in de Vreemdelingenwet.

De commissie beveelt aan om de verplichting tot toetsing aan de vereisten die opgenomen zijn in artikel 28, tweede lid, van de herziene Dublinverordening vast te leggen in de Vreemdelingenwet. Hiermee wordt beoogd te waarborgen dat de inbewaringstelling van Dublinclaimanten als ultimatum remedium wordt gehanteerd en alleen plaatsvindt indien sprake is van een significant risico op ontduiking.

3. Persoonlijk onderhoud

Tot slot heeft de commissie een opmerking over het persoonlijk onderhoud. Op grond van artikel 5 van de herziene Dublinverordening dient een persoonlijk onderhoud plaats te vinden om gemakkelijker te kunnen bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is. In de mvt wordt gesteld dat dit een nieuw element is. Gesteld wordt dat voor dit onderhoud geen wetswijziging noodzakelijk is. In de praktijk zal de ambtenaar bij wie de ondertekening van het asielformulier plaatsvindt een rapport opmaken van het persoonlijk onderhoud.⁵ De formele indiening van het asielverzoek wordt vervroegd. De ondertekening van het asielverzoek vindt in de voorgestelde systematiek plaats na melding bij de bevoegde autoriteiten.⁶ Het is de commissie niet duidelijk hoe het persoonlijk onderhoud zich verhoudt tot het huidige Dablingehoor. Als de commissie de mvt goed begrijpt dient in gevallen waarin de rust- en voorbereidingstermijn van toepassing is, deze termijn te zijn verstreken voordat het Dablingehoor wordt afgenomen. Dit zou betekenen dat het persoonlijk onderhoud een gehoor is dat wordt toegevoegd aan de procedure. De commissie constateert dat in de mvt niet wordt ingegaan op hetgeen aan de asielzoeker wordt gevraagd in het persoonlijk onderhoud en hoe zich dat verhoudt tot de rust- en voorbereidingstermijn en het Dablingehoor.

De commissie beveelt aan om de memorie van toelichting met betrekking tot het persoonlijk gehoor te verduidelijken en aan te geven hoe is gewaarborgd dat dit onderhoud de rust- en voorbereidingstermijn respecteert.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

De voorzitter,

De secretaris

Mr. Adriana C.J. van Doijeweert

Mr. Wolf N. Mannens

5 Zie noot 1, p. 3.
6 Zie noot 1, p. 13.