

Vergaderjaar 2013–2014

33 699

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene wet bestuursrecht ter uitvoering van de verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 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)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 15 oktober 2013

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I. Algemeen	1
1. Inhoud van de Verordening	3
2. Uitvoering van de Verordening in Nederlandse wet- en regelgeving	6
2.1 Overdrachtsbesluit	6
2.2 Afwijzing van de aanvraag bij internationale bescherming in een andere lidstaat	7
2.3 Inbewaringstelling van Dublinclaimanten	7
II. Artikelsgewijs	10

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij oordelen positief over deze aanvullende stap om te komen tot een beter geharmoniseerd asielbeleid. Het is verstandig dat de regering snel tot uitvoering van de verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 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) (hierna: de Verordening) over gaat.

Kan de regering in zijn algemeenheid aangeven op welke wijze deze wijziging en dit wetsvoorstel bijdragen aan een beter geharmoniseerd Europees asielstelsel? Op welke wijze gaat de Dublinverordening nu beter functioneren? Kan worden gesteld dat het beginsel van onderlinge solidariteit in het opnemen en opvangen van asielzoekers, dat mede ten grondslag ligt aan de Dublinverordening, nu beter vorm krijgt? Zo ja, op welke wijze? Deze leden constateren dat er nog grote verschillen zijn tussen de lidstaten als het gaat om de voorzieningen voor en het opnemen van asielzoekers. Verkleint deze gewijzigde verordening deze verschillen?

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

Naar aanleiding daarvan hebben zij een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, maar hebben nog wel een aantal kritische vragen en opmerkingen. Zij zijn verheugd met de eerdere opmerkingen van het kabinet over verdere harmonisatie van het asielstelsel op Europees niveau. Tijdens het algemeen overleg over de JBZ-Raad op 5 juni 2013 werd gepleit de uitvoeringspraktijk op elkaar aan te laten sluiten (Kamerstuk 32 317, nr. 184). Is de regering bereid zich in dit kader in te zetten voor het betrekken van het plan van SP Europarlementariër Dennis de Jong over de Europese asielzoekerscentra bij de zogenaamde fitnesscheck die de Europese Commissie zal uitvoeren met betrekking tot de Dublinverordening? Zo nee, waarom niet? Deelt u de mening dat vaart achter dit idee moet worden gezet, gezien de schrijnende situaties aan de buitengrens?¹

Verder willen deze leden weten of met dit wetsvoorstel direct het beleid zal worden gewijzigd naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie in zaak C-648/11 en naar aanleiding van de brief d.d. 2 september 2013?² Zo nee, waarom niet en wanneer dan wel?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De uitwerking van de onderliggende Verordening in de Nederlandse wetgeving schept naar de mening van deze leden meer duidelijkheid inzake de procedure en criteria voor het aanwijzen van de voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijke lidstaat. Zij hebben enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stellen met tevredenheid vast dat door middel van deze wijziging het Nederlands recht verder gestroomlijnd wordt met Europese wetgeving. Deze leden hechten groot belang aan een gezamenlijke Europese aanpak van het asielbeleid. Ook merken zij op dat in de Verordening verschillende verbeteringen zijn doorgevoerd, zoals strengere regels omtrent detentie van Dublinclaimanten en het niet overbrengen van asielzoekers naar lidstaten waar het potentieel onveilig voor hen kan zijn. Hoewel voornoemde leden deze bedoelingen onderschrijven, zijn er nog wel een

¹ Zoals <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/10/08/dodental-lampedusa-naar-275-vermoedelijke-kapitein-aangehouden/>.

² Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over het arrest van het Hof van Justitie van de EU in zaak C-648/11, 2 september 2013, Kamerstuk 19 637, nr. 1706.

aantal vragen niet beantwoord over de exacte uitwerking van deze wijzigingen. Ook hebben zij vragen over detentie van minderjarigen.

1. Inhoud van de Verordening

De leden van de VVD-fractie merken op dat voor de overdracht van een vreemdeling het interstatelijk vertrouwensbeginsel het uitgangspunt is, maar dat hieraan wel grenzen zijn. Zij vragen wat de gevolgen zijn voor een lidstaat waaraan, wegens overschrijding van die grenzen, een vreemdeling niet mag worden overgedragen. Welke sancties kunnen er worden opgelegd? Is er sprake van een interventieladder?

Voornoemde leden constateren dat het belang van het kind voorop staat bij alle procedures in het kader van de Verordening. Daarbij wordt het belang van het kind mede bepaald door het standpunt van de minderjarige. Wat wordt hier precies mee bedoeld?

Deze leden merken op dat de criteria voor bepaling van de verantwoordelijke lidstaat zijn de mogelijkheden voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming van leden van een gezin door dezelfde lidstaat, het bezit van een visum of een verblijfsvergunning, binnenkomst en verblijf en de lidstaat waar het eerste verzoek om internationale bescherming is ingediend. Wordt ook in deze volgorde getoetst aan de genoemde criteria? Zo nee, welk criterium is doorslaggevend als er meer van toepassing zijn?

De leden van de VVD-fractie vragen ten aanzien van het criterium «de mogelijkheden voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming van leden van een gezin door dezelfde lidstaat» welk lid van het gezin leidend is in het geval zich in meer lidstaten leden van een gezin bevinden.

Deze leden lezen dat de Europese Commissie door middel van uitvoeringshandelingen eenvormige procedures vaststelt voor overleg en uitwisseling tussen de lidstaten. Graag ontvangen zij een toelichting wat daarbij precies verwacht kan worden.

Voornoemde leden merken op dat indien de verantwoordelijke lidstaat de behandeling van een verzoek had gestaakt wegens intrekking van het verzoek door verzoeker voordat in eerste aanleg een inhoudelijke beslissing was genomen, die lidstaat er voor dient te zorgen dat de behandeling van het verzoek alsnog kan worden afgerond of dat een nieuw verzoek niet wordt behandeld als een volgend verzoek. Kan nader uitgelegd worden waarom hiervoor is gekozen?

Een nieuw element is de verplichting dat indien het verzoek tot terugname niet binnen de vermelde termijnen wordt ingediend, de lidstaat waar de vreemdeling zich bevindt, de vreemdeling de gelegenheid biedt een nieuw asielerzoek in te dienen. Op welk moment beginnen de termijnen te lopen? Wat is er nieuw aan dit element? Gaat het om het actief bieden van de gelegenheid een nieuw asielerzoek in te dienen of om iets anders?

Een verschil ten opzichte van de oude Verordening is dat niet langer bepaald wordt dat beroep tegen een overdrachtsbesluit geen opschortende werking heeft. Wat is hiervan de consequentie voor de lopende termijn ten aanzien van de overdracht?

De leden van de VVD-fractie constateren dat een nieuwe element de garantiebepaling is dat overdrachten in de vorm van gecontroleerd vertrek of onder geleide gebeuren op een humane wijze plaatsvinden, met volledige eerbiediging van de grondrechten en de menselijke waardigheid. Wat is hier anders aan ten opzichte van de oude Verordening? Gebeurt dit nu niet op humane wijze? Hoe ziet die garantiebepaling er uit?

Deze leden merken op dat artikel 30 ziet op de kosten voor de overdracht. Deze kosten komen voor rekening van de overdragende lidstaat. Waarom is hier voor gekozen?

De uitwisseling van gezondheidsgegevens wordt nader uitgewerkt in artikel 32. Dit leidt niet tot wijziging van Nederlandse wetgeving, maar wel tot enkele aanpassingen in de overdrachtspraktijk. Graag ontvangen deze leden een specificatie tot welke aanpassingen dit leidt.

Voornoemde leden merken op dat artikel 33 een mechanisme bevat voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing. Zij lezen dat in dit geleidelijke proces van het voorkomen of beheersen van een crisis alle betrokken partijen, te weten de lidstaat met een crisis, de Europese Commissie, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), de Raad en het Europees Parlement, uitvoerig geïnformeerd worden en zo nodig bij het proces worden betrokken. Door wie worden alle partijen geïnformeerd en wie draagt er zorg voor dat alle partijen bij het proces worden betrokken?

De leden van de VVD-fractie constateren dat wanneer in een van de lidstaten sprake is van een kennelijk risico van bijzondere druk op het asielstelsel, dan wel wanneer zich problemen voordoen in de werking van het asielstelsel, de Europese Commissie samen met het EASO aanbevelingen aan die lidstaat richt. Wie signaleert en beoordeelt of er sprake is van een dergelijk risico dan wel van dergelijke problemen?

Teneinde het monitoren van het EASO mogelijk te maken zal door de Nederlandse overheid kwantitatieve en kwalitatieve informatie worden verstrekt aan het EASO. Welke kwantitatieve en kwalitatieve informatie betreft het en met welk doel wordt deze informatie verstrekt? Wat kan het EASO doen met deze informatie?

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor artikel 3, tweede lid, in de Verordening en de uitwerking daarvan in het wetsvoorstel. Kan de regering nader onderbouwen waarom bij die uitwerking geen wetswijziging noodzakelijk is? Welke criteria worden gehanteerd voor het wel of niet overdragen van een asielzoeker aan een bepaalde lidstaat indien sprake is van, soms ook aangevoerde, tekortkomingen in het asielsysteem van de verantwoordelijke lidstaat? Op welke wijze worden die criteria gewijzigd als gevolg van dit toegevoegde artikel in de Verordening? Wanneer is sprake van een «ernstige vrees» en «systeemfouten in de asielprocedure en opvangvoorzieningen»?

Voornoemde leden achten het essentieel dat uit kan worden gegaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Indien er sprake is van tekortkomingen in het asielsysteem van een van de lidstaten, zoals bijvoorbeeld in landen als Bulgarije en Griekenland, zouden de lidstaten die gezamenlijk zo spoedig mogelijk moeten verhelpen. Voor deze leden staan echter de rechten en bescherming van asielzoekers voorop. Zij zouden graag zien dat in individuele Dublin-zaken rekening wordt gehouden met reeds opgedane, mogelijk negatieve, ervaringen in de betreffende verantwoordelijke lidstaat. Op welke wijze is dit gewaarborgd? Kan de regering tevens aangeven wat de ondergrens is waar de asielprocedure en opvangvoorzieningen minimaal aan moeten voldoen om een asielzoeker aan een verantwoordelijke lidstaat te kunnen overdragen? Houdt Nederland altijd deze ondergrens aan voor het bepalen of een individuele asielzoeker overgedragen wordt of kan worden? Of wordt soms ook al sneller geconcludeerd dat niet tot overdracht wordt overgegaan? De aan het woord zijnde leden krijgen graag inzicht in de precieze werkwijze hieromtrent, voor en na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie constateren met tevredenheid dat er in de Verordening diverse waarborgen voor minderjarige vreemdelingen zijn opgenomen. Op welke wijze worden de specifieke waarborgen verankerd in het beleid voor de Dublin-overdrachten? Kan de regering aangeven waarom hier geen wetswijziging vereist is? Deze leden dringen erop aan de belangen van kinderen ook bij Dublin-overdrachten nadrukkelijk voorop te stellen en die ook, zeker die zoals verwoord in de Verordening, kennelijk mee te wegen in de overdrachtsbesluiten. Gebeurt dit? Kan de

regering aangeven of reeds een besluit is genomen over de overdracht van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) in het kader van de Dublin-verordening, met het oog op de recente uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 6 juni 2013, waarover ook Kamervragen zijn gesteld? Zo ja, welk besluit? Deelt de regering de mening dat uit die uitspraak volgt dat AMV's in beginsel niet meer in het kader van hun asielverzoek mogen worden overgedragen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze kan dit bij dit wetsvoorstel alsnog wettelijk worden verankerd?

De leden van de SP-fractie willen weten in hoeverre er van tevoren uitdrukkelijke toestemming aan de minderjarige wordt gevraagd voordat wordt overgegaan tot het traceren van familieleden. Het kan voorkomen dat een minderjarige bijvoorbeeld een verstoorde verhouding heeft met zijn of haar familie en er dus zwaarwegende redenen zijn niet tot het traceren van familieleden over te gaan. In hoeverre wordt hiermee rekening gehouden? Hoe wordt omgegaan met pleegkinderen? Deze leden willen voorts weten of de geheimhoudingsregels van artikel 39 ook inhouden dat het traceren van familieleden niet mag plaatsvinden zonder uitdrukkelijke toestemming vooraf van de minderjarige. Zo nee, waarom niet?

Voornoemde leden constateren dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel uitgangspunt blijft voor de overdracht, al zijn er grenzen. Wanneer zijn deze grenzen precies bereikt? Kan de regering daar concrete voorbeelden van geven? Hoe zit het bijvoorbeeld met Polen, Malta en Italië? Erkent de regering dat bij schending van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie het kwaad reeds is geschied en dus te laat wordt ingegrepen? Is het niet beter in te grijpen als de ondergrens van genoemde schendingen wordt bereikt in plaats van af te wachten totdat een land onder die grens is gezakt? Zo nee, waarom niet?

Leidt het bestaan van een kennelijk risico van bijzondere druk op het asielstelsel niet tot het (voorlopig) stopzetten van uitzettingen naar het eerste land van binnenkomst? Is dit kennelijke risico wel voldoende om het interstatelijke vertrouwensbeginsel te doorbreken of wordt in zo'n geval standaard overgegaan tot overdracht? Zo ja, waarom? Zo nee, wat gebeurt er tot die tijd? Wat gebeurt er als een dergelijk preventief actieplan niet of onvoldoende effect heeft op de situatie?

Deze leden vinden het vreemd dat asielzoekers hun beroep in Nederland mogen afwachten terwijl Dublinclaimanten, voornamelijk asielzoekers, dit niet mogen. Waarom bestaat dit verschil in behandeling? Waarom is er niet voor gekozen om artikel 27, derde lid, sub a van de Verordening uit te werken?

De leden van de CDA-fractie merken op dat een belangrijk nieuw element in artikel 3, tweede lid, is dat de overdracht niet plaatsvindt naar een lidstaat wanneer ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die kunnen resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Dit betekent dat wanneer ernstig moet worden gevreesd voor onmenselijke of vernederende behandeling in de asielprocedure, hetzij door de behandeling in de lidstaat in de opvangvoorzieningen, hetzij doordat de procedure onvoldoende zorgvuldig is, de vreemdeling niet mag worden overgedragen. Indien het eerstverantwoordelijke land niet om deze redenen verantwoordelijk kan worden gehouden voor behandeling van het verzoek, zal worden onderzocht of er op grond van een van de andere criteria van hoofdstuk III een verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen. Indien dat niet het geval is, zal een

inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag plaatsvinden. Deze leden vragen hierop een nadere toelichting. Zij vernemen graag welke garanties er zijn dat het vroegtijdig waarschuwingsmechanisme van artikel 33 van de Verordening, dat erop is gericht tekortkomingen in of instorting van het asielstelsel in een lidstaat te signaleren, afdoende zal werken. Hoe wordt voorkomen dat asielzoekers worden teruggestuurd naar lidstaten met een ondermaatse asielprocedure of asielopvang? Ook vernemen deze leden graag of de regering van mening is dat de beoordelingscriteria om vast te stellen of er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 3, tweede lid, voldoende helder zijn en of zij verwacht dat er geen tijdrovende discussies zullen ontstaan over de noodzaak van het in werking stellen van het mechanisme. Ook vragen voornoemde leden welke sancties er kunnen worden getroffen tegen een lidstaat die tekortschiet inzake het nemen van passende maatregelen, waaronder het opstellen van een preventief actieplan en zo nodig een actieplan voor crisisbeheersing, om de toestand van bijzondere druk op zijn asielstelsel onder controle te krijgen. Anders gezegd, welke «doorzettingsmacht» hebben de Europese Commissie, de Raad en het Europese Parlement in dezen, behoudens het nauwlettend in het oog houden van de situatie, het voeren van besprekingen met de desbetreffende lidstaat en het geven van sturing aan het geheel proces? De leden van de CDA-fractie beoordelen het positief dat in de Verordening het belang wordt benadrukt van de eenheid van het gezin bij asielprocedures die in verschillende lidstaten lopen, dat in verband daarmee de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek in meer gevallen komt te liggen bij een lidstaat waar reeds gezinsleden verblijven en dat een verzoeker kan worden herenigd met een kind, ouder, broer of zus in een andere lidstaat. Deze leden vragen of een inschatting kan worden gegeven van wat dit qua extra aantallen asielverzoeken voor Nederland kan betekenen.

Voornoemde leden merken op dat een van de gevolgen van de Verordening betreft de uitbreiding van de kring van gezins- en familieleden waarmee een alleenstaande minderjarige vreemdelingen kan worden verenigd. Dit betekent dat in meer gevallen onderzoek moet worden gedaan naar gezins- en familieleden in een andere lidstaat. De leden van de CDA-fractie vragen wat dit voor gevolgen heeft voor de inzet van benodigde menskracht en financiële middelen.

De leden van de D66-fractie lezen dat in artikel 3, tweede lid, van de Verordening is opgenomen dat overdracht niet plaatsvindt wanneer er een risico bestaat op onmenselijke of vernederende behandeling veroorzaakt door slechte asielprocedures of opvangvoorzieningen. Deze leden zijn positief over de opname van deze clausule, maar zetten wel vraagtekens bij de uitwerking hiervan. Hoe gaat Nederland vaststellen bij welke landen moet worden gevreesd dat de rechten van de asielzoekers geschonden kunnen worden? Hoe zal de controle hierop vormgegeven worden?

2. Uitvoering van de Verordening in Nederlandse wet- en regelgeving

2.1 Overdrachtsbesluit

De leden van de VVD-fractie merken op dat de periode voor vrijwillig vertrek achterwege kan blijven of worden ingekort op grond van het risico op onttrekking, het verstrekken van onjuiste gegevens, verstoring van openbare orde of indien de overdrachtstermijn in gevaar komt. Wat gebeurt er als er geen aanleiding bestaat de periode voor vrijwillig vertrek achterwege te laten of in te korten, maar de vreemdeling toch niet verschijnt bij de overdracht? Wordt de termijn dan gestuit?

2.2 Afwijzing van de aanvraag bij internationale bescherming in een andere lidstaat

De leden van de VVD-fractie merken op dat indien een vreemdeling in een andere lidstaat is erkend als vluchteling, hij mogelijk op grond van artikel 4 van het Verdrag van Straatsburg (Trb. 1981, 239) kan worden overgedragen aan de vergunningverlenende staat. Als de vreemdeling niet kan worden overgedragen, zal hij worden gesommeerd terug te keren naar het land dat de status heeft verleend. Wat gebeurt er als de vreemdeling hier geen gehoor aan geeft? Welke mogelijkheden of bevoegdheden heeft een lidstaat dan om er voor te zorgen dat de vreemdeling alsnog vertrekt?

De leden van de PVV-fractie merken op dat de Dublinverordening ziet op de overdracht van personen die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen. Deze ziet dus niet op de overdracht van vreemdelingen die reeds in een lidstaat internationale bescherming genieten. De doelstelling van de Verordening is het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat voor het beoordelen van het verzoek om internationale bescherming. Bij een toegekende status is er geen behandeling van het verzoek meer noodzakelijk. De overdracht van personen die internationale bescherming genieten, valt dus buiten de reikwijdte van de Dublinverordening. Inzake de afwijzing van een aanvraag van een vreemdeling op grond van internationale bescherming in een andere lidstaat wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat een dergelijke vreemdeling, wanneer deze in een andere lidstaat erkend is als vluchteling op grond van artikel 4 van het Verdrag van Straatsburg, kan worden overgedragen naar de vergunningverlenende staat. Wanneer de vreemdeling echter niet kan worden overgedragen, bijvoorbeeld omdat de vergunningverlenende staat niet is aangesloten bij dit Verdrag, omdat de vreemdeling een andere status heeft dan de vluchtelingenstatus of omdat de termijn is verstreken, zal hij worden gesommeerd terug te keren naar het land dat de status heeft verleend. Deze leden vragen wat de consequenties voor de betreffende vreemdeling zijn wanneer hij deze sommatie naast zich neer legt en in weerwil van het bovenstaande toch in ons land blijft. Zal er in zo'n geval worden berust in het verblijf van de vreemdeling in ons land of bestaan er middelen om de vreemdeling alsnog uit Nederland te verwijderen?

2.3 Inbewaringstelling van Dublinclaimanten

De leden van de VVD-fractie lezen dat teneinde recht te doen aan de kennelijke bedoeling van de Europese wetgever, ervoor is gekozen een nieuwe wettelijke grondslag te creëren voor inbewaringstelling van personen die onder de verordening vallen. Waaruit blijkt dat dit de bedoeling is van de Europese wetgever?

Deze leden merken op dat ten aanzien van de gronden voor inbewaringstelling het element «significant risico op ontduiking» dient te worden uitgewerkt aan de hand van objectieve criteria. Wat wordt er verstaan onder objectieve criteria? Welke criteria betreft het?

Het uitgangspunt bij de uitwerking van het element «significant risico op ontduiking» zal zijn dat bewaring van Dublinclaimanten slechts gerechtvaardigd is indien er ten minste sprake is van één zware grond, en daarnaast nog een zware of lichte grond. Waarom is dit het geval? Waarom biedt de aanwezigheid van één zware grond niet voldoende rechtvaardiging voor bewaring?

Voornoemde leden lezen dat voor de invulling van het begrip zware gronden aansluiting kan worden gezocht bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Welke jurisprudentie betreft het? Waarom is die jurisprudentie relevant bij de uitwerking van het element «significant risico op ontduiking»?

De leden van de VVD-fractie lezen dat zware gronden in beginsel op zichzelf al voldoende zijn voor het oordeel dat sprake is van een risico op onttrekking aan het toezicht. Hoe verhoudt dit zich tot het feit dat één zware grond onvoldoende rechtvaardiging vormt voor de bewaring van een Dublinclaimant? Waarom is er nog een tweede zware of andere grond nodig, terwijl er al sprake is van een risico op onttrekking aan het toezicht? Hoe wordt onttrekking aan het toezicht voorkomen als de Dublinclaimant niet in bewaring wordt gesteld?

Deze leden constateren dat een lidstaat binnen twee weken antwoord dient te geven op een overname- of terugnameverzoek. Indien dit niet binnen twee weken gebeurt, staat dit gelijk aan een aanvaarding van het verzoek. Hoe wordt deze termijn van twee weken in Nederland bewaakt? Wat zijn de ervaringen uit het verleden op dit punt?

Het vervroegen van de formele indiening van de asielaanvraag gebeurt onder behoud van de rust- en voorbereidingstermijn en met het in stand laten van de huidige algemene asielprocedure. Deze nieuwe systematiek zal gelden voor alle asielverzoeken. Welke consequenties zal dit hebben voor de uitvoeringspraktijk? Heeft dit ook consequenties voor de termijnen? Waarom wordt er voor gekozen dit voor alle asielverzoeken te laten gelden?

Gedurende de periode na een afwijzende beschikking behoudt de vreemdeling op grond van de Opvangrichtlijn recht op verblijf, opvang en voorzieningen. Het rechtmatig verblijf eindigt wanneer de overdracht is gerealiseerd of wanneer de vreemdeling Nederland uit eigen beweging heeft verlaten. Wat zijn de consequenties als van beide geen sprake is? Kan het gevolg hiervan zijn dat het frustreren van overdracht of vertrek, rechtmatig verblijf oplevert?

De leden van de PvdA-fractie lezen met instemming dat de gewijzigde Dublinverordening aanvullende waarborgen bevat voor de bewaring van vreemdelingen die aan een andere lidstaat overgedragen moeten worden. Met het criterium dat bewaring enkel toegestaan is als er een significant risico op onderduiken bestaat, gaan deze leden er vanuit dat bedoeld is de bewaring hier als uitzondering en als ultimum remedium in te zetten en verder te beperken. Klopt dit? Op welke wijze vult de regering deze uitgangspunten in het wetsvoorstel in? Deelt de regering de mening dat er sprake moet zijn van concrete aanwijzingen op basis waarvan het significante risico aanwezig wordt geacht? De regering geeft aan dat sprake moet zijn van één zware en daarnaast nog een zware of lichte grond om tot bewaring over te kunnen gaan. De regering geeft ook aan dat dit in het Vreemdelingenbesluit wordt uitgewerkt en dat het niet wenselijk is in de memorie van toelichting op de uitwerking van die gronden en van het criterium «significant risico op onderduiken» nader in te gaan. Waarom is dat niet wenselijk? Voornoemde leden krijgen juist graag meer inzicht in deze afweging en criteria. Zij zouden graag zien dat uitgebreider op de inhoud van de lichte en zware gronden in dit afwegingskader wordt ingegaan. Kan de regering eveneens schetsen op welke wijze alternatieven voor bewaring bij Dublin-claimanten worden ingezet? Welke alternatieven zijn dit? Wat zijn de voorwaarden om daarvoor in aanmerking te komen? Vormt het geen beletsel als een asielzoeker beroep aantekent tegen een overdrachtsbesluit om voor een alternatief in aanmerking te komen?

In het verlengde hiervan vinden de leden van de PvdA-fractie het positief dat Dublin-claimanten na een afwijzende asielbeschikking recht op opvang en rechtmatig verblijf behouden tot de overdracht is geëffectueerd, als gevolg van het arrest-Cimade. Deelt de regering de verwachting dat dit de noodzaak tot inbewaringstelling in individuele zaken ook verder kan beperken? Zo nee, waarom niet?

De leden van de PVV-fractie constateren dat pas tot inbewaringstelling van een Dublinclaimant met het oog op overdracht mag worden overgegaan wanneer er een significant risico is op ontduiking, de bewaring proportioneel en noodzakelijk is met het oog op de overdracht en er een individuele beoordeling heeft plaatsgevonden. Met betrekking tot het aspect «een significant risico op ontduiking» wordt gesteld dat bewaring van een Dublinclaimant slechts gerechtvaardigd is wanneer er ten minste sprake is van één zware grond, en daarnaast nog een zware of een lichte grond. Zware gronden betreffen volgens de memorie van toelichting gronden die in principe op zichzelf al voldoende zijn voor het oordeel dat sprake is van een risico op onttrekking aan het toezicht en dus geen nadere op de specifieke zaak betrekking hebbende toelichting nodig hebben. Als voorbeelden van zo'n grond worden genoemd het niet of niet voldoende meewerken aan het vaststellen van zijn identiteit of nationaliteit door een vreemdeling en het gebruik maken van valse documenten. Voornoemde leden vragen waarom er sprake moet zijn van meerdere gronden voordat tot bewaring kan worden overgegaan en dat niet reeds wanneer er sprake is van één van de zogenaamde zware gronden wordt overgegaan tot inbewaringstelling. Immers op basis van één zo'n grond kan reeds worden vastgesteld dat sprake is van het risico dat de vreemdeling zich zal onttrekken aan het toezicht.

De leden van de PVV-fractie vragen wat wordt verstaan onder lichte gronden die worden betrokken bij de beoordeling of bewaring van een Dublinclaimant gerechtvaardigd is om reden van een significant risico op ontduiking.

Deze leden constateren dat de bewaring wordt beëindigd wanneer een vreemdeling te kennen geeft Nederland te willen verlaten en wanneer daar voor hem de gelegenheid bestaat. Bewaring zou voor een dergelijke vreemdeling volgens de regering niet langer noodzakelijk en proportioneel zijn. Voornoemde leden vragen hoe in de praktijk het risico wordt ondervangen dat een Dublinclaimant, die te kennen heeft gegeven Nederland te willen verlaten en wiens bewaring op grond daarvan wordt opgeheven, zich vervolgens in weerwil van zijn toezegging aan het toezicht onttrekt en niet uit Nederland vertrekt.

De leden van de CDA-fractie constateren dat na aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek binnen zes weken de overdracht dient te zijn gerealiseerd. Het overschrijden van deze termijnen heeft tot gevolg dat de bewaring dient te worden opgeheven. Het opheffen van de bewaring wegens overschrijding van termijnen laat onverlet de verantwoordelijkheid van de andere lidstaat zoals deze op grond van de Verordening is vastgesteld. De vreemdeling kan daarna dus alsnog worden overgedragen. Deze leden vragen of de vreemdeling na die zes weken alsnog daadwerkelijk wordt overgedragen of is hier bewust gekozen voor een «kan»-bepaling? Voornoemde leden vragen waarom overdracht na zes weken nog wel mogelijk is c.q. zal plaatshebben, als dit binnen die zes weken niet is gebeurd en bovendien de vreemdelingenbewaring is opgeheven.

De leden van de D66-fractie constateren dat in het nieuwe artikel 28 van de Dublinverordening regels zijn neergelegd voor detentie van Dublinclaimanten. Er wordt aangegeven dat een lidstaat alleen tot bewaring mag overgaan wanneer er een significant risico op ontduiking is, er een individuele beoordeling plaatsvindt, de bewaring evenredig is en wanneer er geen alternatieven voorhanden zijn. Voornoemde leden begrijpen dat deze waarborgen ook van toepassing zijn op Dublinclaimanten. Volgens deze leden is dit een positieve ontwikkeling omdat er strenge criteria voor vreemdelingenbewaring gesteld worden. De memorie van toelichting spreekt met betrekking tot de kwalificatie «significant risico op ontduiking» over lichte en zware gronden en stelt dat een zware grond

van toepassing is als bijvoorbeeld de vreemdeling zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten. Deze leden willen graag weten hoe er vastgesteld kan worden of een vreemdeling zich inderdaad zonder noodzaak ontdaan heeft van zijn papieren, ook gelet op het feit dat asielzoekers vaak niet beschikken over dergelijke documenten. De leden van de D66-fractie stellen verder vast dat artikel 6 van de Verordening zich richt op het belang van het kind. Deze leden hechten grote waarde aan de rechten van het kind. In de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 13 september 2013 is aangegeven dat voor kinderen bewaring alleen in uiterste gevallen mag worden toegepast voor een zo kort mogelijke periode. Voornoemde leden willen graag weten waaruit blijkt dat er onder deze Verordening geen kinderen in de cel komen, ook niet in het geval van grensdetentie.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel B

De leden van de VVD-fractie vragen wat volgens de regering het onderscheid is tussen artikel 6 Vreemdelingenwet 2000 en artikel 59 Vreemdelingenwet 2000. In hoeverre is er sprake van bewaring in het geval van artikel 6 Vreemdelingenwet 2000?

Onderdeel C

De leden van de SP-fractie willen graag meer duidelijkheid over het samenvallen van de rust- en voorbereidingstermijn met het starten van de asielprocedure. Volgens de regering heeft dit geen noemenswaardige gevolgen voor de vreemdeling. Is dit niet gewoon een verkaptte verkorting van de algemene asielprocedure? Hoe zal dit in de praktijk uitpakken? Erkent de regering dat de rustperiode voorafgaand aan de asielprocedure meerwaarde heeft als het gaat om een goede en rustige voorbereiding op die procedure? Die rust krijgen asielzoekers niet meer als hun algemene asielprocedure vrijwel direct start. Is er nog genoeg tijd voor bijvoorbeeld voorlichting door VluchtelingenWerk, een medische check door Medifirst en een oriënterend gesprek met de advocaat of wordt de algemene asielprocedure gewoon met zes dagen verlengd, de termijn van de huidige rustperiode? Deze leden zijn benieuwd hoe de regering de praktische uitvoering voor zich ziet.

Onderdeel D

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het eerste lid een nieuwe afwijzingsgrond wordt geïntroduceerd, strekkende tot de afwijzing van aanvragen die worden ingediend door vreemdelingen die elders internationale bescherming genieten. Reden hiervoor is dat het niet opportuun is de Nederlandse overheid een oordeel te laten vellen over de beschermwaardigheid van vreemdelingen die elders al bescherming hebben gevonden. In lijn hiervan rijst bij deze leden de vraag of er nog wel een inhoudelijke beoordeling dient plaats te vinden bij een aanvraag, na een definitieve afwijzing in een andere lidstaat, terwijl er geen sprake is van nieuwe elementen?

De leden van de CDA-fractie constateren dat met een toevoeging van een nieuw lid aan artikel 30 wordt geregeld dat een asielverzoek wordt afgewezen indien iemand al over een verblijfsvergunning in een EU-lidstaat of een aantal andere landen bezit. In de praktijk komt het echter voor dat gezinsleden verspreid raken over Europa en dat het ene

gezinslid in Nederland en het andere gezinslid of andere gezinsleden in een andere lidstaat een asielstatus krijgt c.q. krijgen. Deze leden vragen welke mogelijkheden leden van vluchtelingengezinnen die verspreid zijn geraakt over verschillende Europese landen en waarvan een deel een asielvergunning heeft in Nederland en een deel elders in Europa, met deze nieuwe bepaling hebben om in Nederland met elkaar te worden herenigd. Blijft het voor de gezinsleden-statushouders buiten Nederland mogelijk dat zij in Nederland een asielvergunning krijgen? Welke procedure moeten deze gezinsleden volgen en aan welke voorwaarden moeten zij voldoen?

Voornoemde leden vragen wat deze bepaling betekent na de inwerking-treding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening (Kamerstuk 33 293), waarmee de vergunning aan gezinsleden ambtshalve zou worden verleend. Kan een verblijfsvergunning in een derde land aan gezinsleden eveneens worden tegengeworpen? Met andere woorden, in hoeverre wordt, na inwerkingtreding van het hiervoor genoemde wetsvoorstel, waarbij de gezinsleden ambtshalve een asielvergunning kunnen krijgen, artikel 30, onderdeel e tegengeworpen aan gezinsleden met een in een andere lidstaat verkregen verblijfsvergunning?

Onderdeel H

De leden van de SP-fractie constateren dat in de Verordening uitdrukkelijk wordt gesproken over het achterwege laten van vreemdelingenbewaring als er alternatieven zijn. Dit zien deze leden niet terugkomen in onderhavig wetsvoorstel. Betekent een individuele beoordeling dat er uitdrukkelijk wordt gekeken naar alternatieven voordat vreemdelingendetentie wordt overwogen? Zo nee, waarom niet? Gaat dit niet in tegen het bepaalde in de Verordening? Wordt er alsnog voor gezorgd dat dit gebeurt? Zo ja, welke alternatieven worden dan bekeken en is de regering alsnog bereid in de wet op te nemen dat naar alternatieven zal worden gekeken alvorens eventueel tot vreemdelingendetentie kan worden overgegaan? Zo nee, waarom niet?

Waarom is het te vroeg vooruit te lopen op de uitwerking van het criterium «significant risico op ontduiking»? Wanneer kan de Kamer hier wel over spreken en wordt zij hiervan op de hoogte gehouden?

De regering geeft vooruitlopend op de uitwerking al een paar voorbeelden, waar de leden vragen over hebben. Er kan een risico op ontduiking zijn als een vreemdeling niet vrijwillig en tijdig Nederland heeft verlaten. Hieruit wordt echter niet duidelijk of het risico dan per definitie is ontstaan of dat ook echt wordt gekeken naar de reden dat een vreemdeling niet vrijwillig is teruggekeerd. Wat als de reden buiten zijn of haar macht lag? Wanneer heeft iemand niet of onvoldoende meegewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit? Wordt er gekeken naar de reden dat iemand zich heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten? Het kan voorkomen dat vreemdelingen hiertoe zijn gedwongen door een mensenhandelaar of «reisagent».

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de redenering van de Afdeling advisering van de Raad van State juist is, namelijk dat de bewaring ten behoeve van de overdracht niet langer mag duren dan zes weken, dan wel – in het geval de vreemdeling zich reeds in bewaring bevindt, ter fine van de uitzetting – acht weken. Hoe verhoudt zich deze conclusie tot de uitspraak dat de bewaring niet aan een specifieke termijn gebonden is? Waarom worden geen maximumtermijnen opgenomen in de wet? Op welke manier wordt aangesloten bij de maximumtermijn voor vreemdelingendetentie zoals vastgelegd in de Terugkeerrichtlijn? Is opvang voorts gewaarborgd als de termijnen buiten de schuld van de vreemdeling niet

worden gehaald en de termijn voor verblijf in detentie is afgelopen? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet en kan dit alsnog worden bewerkstelligd?

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

De griffier van de commissie,
Hessing-Puts