

Vergaderjaar 2007–2008

30 925

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PbEU L 304)

E

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 januari 2008

1. Inleiding

Ik dank de aan het woord zijnde leden voor het zo op korte termijn uitbrengen van het voorlopig verslag inzake bovengenoemd wetsvoorstel. Ik heb met belangstelling kennis genomen van de opmerkingen en ik wens deze als volgt te beantwoorden.

2. De richtlijn

De leden van de VVD-fractie hebben de vraag gesteld of op basis van artikel 14, derde lid, dan wel artikel 19, derde lid, van de richtlijn een vergunning kan worden ingetrokken als de asielzoeker heeft verzwegen dat hij, voordat hij in Nederland asiel aanvraagde, in een andere lidstaat heeft verbleven. In de eerste plaats merk ik op dat de bestaande Eurodac¹ gegevensbank, waarin de vingerafdrukken van asielzoekers en illegale immigranten zijn opgenomen, deze situatie effectief tegengaat. Van elke asielzoeker worden immers aan het begin van de asielprocedure vingerafdrukken genomen om te zien of de vreemdeling al in een andere lidstaat is aangetroffen. Op basis van de Dublin II verordening² moet dan worden bezien of die andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Het verzwijgen van het verblijf in een andere lidstaat zal in alle gevallen tot een onderzoek leiden naar de vraag of de vergunning moet worden ingetrokken. Omdat het na verlening van de verblijfsvergunning echter niet meer mogelijk is om een vreemdeling alsnog te claimen bij de andere lidstaat op grond van de Dublin II verordening (de verantwoordelijkheid is door de vergunningverlening bij Nederland komen te liggen), wordt ex nunc getoetst of de vreemdeling – ondanks het verzwijgen van het verblijf – nog steeds in aanmerking komt voor bescherming op grond van artikel 29, eerste lid, onder a of b, van de Vreemdelingenwet 2000. Het verzwijgen van het verblijf in een andere lidstaat kan daarbij twijfel zaaien over het asielrelaas, bijvoorbeeld omdat gestelde problemen zich blijken af te spelen op een moment dat betrokkene reeds in de andere lidstaat verbleef. In geval het asielrelaas alsnog ongeloofwaardig moet

¹ Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van «Eurodac» voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin.

² Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend [Publicatieblad L 50 van 25 februari 2003].

worden geacht, dan zal de vergunning worden ingetrokken op grond van het hebben verstrekt van onjuiste gegevens.

In reactie op de vragen en opmerkingen van de fractie van de PvdA over het niveau van de normen in de richtlijn merk ik het volgende op. Ingevolge de grondslag van de richtlijn (artikel 63 van het EG-Verdrag) dienen de minimumnormen in overeenstemming te zijn met het Vluchtelingenverdrag en met de andere bestaande internationale verplichtingen van de lidstaten op het gebied van de mensenrechten. Dit blijkt ook uit de preambule van de richtlijn. De internationale verplichtingen bepalen dus de ondergrens. De bovengrens wordt gevonden in de mogelijkheid voor lidstaten om voor de vreemdeling gunstigere normen te stellen dan de minimumnormen van de richtlijn. Op grond van artikel 3 van de richtlijn is die mogelijkheid niet onbegrensd. Die gunstigere normen dienen immers ingevolge artikel 3 in overeenstemming met de richtlijn te zijn, hetgeen een concrete beoordeling van de richtlijn en de betreffende nationale norm veronderstelt. In laatste instantie zal het Hof van Justitie, in het kader van een prejudiciële procedure, artikel 3 van de richtlijn interpreteren.

Het thans bereikte niveau van harmonisatie is de eerste, noodzakelijke stap op weg naar verdergaande harmonisatie van het asielbeleid. Nederland streeft in dat kader naar een stelsel van gelijke regels op EU-niveau, in de vorm van een systeem dat personen die werkelijk bescherming behoeven, volgens voor alle lidstaten gelijke voorwaarden toegang biedt tot een hoog beschermingsniveau en dat eerlijk en doeltreffend omgaat met degenen die geen bescherming nodig blijken te hebben¹. Nederland streeft dus niet naar een «race to the bottom».

Er is wat mij betreft evenmin sprake van een inzet tot een «race to the bottom» bij de omzetting van de richtlijn. Integendeel, zou ik menen. Onze wens om de fundamentele uitgangspunten van de asielprocedure zoals die zijn neergelegd in de Vreemdelingenwet 2000 (hierna ook: de Vw 2000) zoveel mogelijk te handhaven, heeft tot gevolg dat in sommige gevallen gunstiger normen gehanteerd worden dan de richtlijn voorschrijft. Het handhaven van de uitgangspunten van de Vw 2000 was overigens ook de inzet van Nederland tijdens de onderhandelingen bij deze richtlijn en bij andere richtlijnen, hetgeen als een waarborg tegen het naar beneden bijstellen van bestaande normen heeft gewerkt. Zo is bijvoorbeeld het uniform voorzieningspakket gewaarborgd, op grond waarvan aan elke verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd precies dezelfde rechten en voorzieningen zijn verbonden, ongeacht de toelatingsgrond waarop deze is verleend (in termen van de richtlijn: vluchtelingenschap, subsidiaire bescherming of humanitaire gronden). Dat uniforme voorzieningspakket waarborgt dat doorprocederen voor een betere asielstatus niet loont. Gelet op dat belang stel ik voor geen gebruik te maken van de door de richtlijn geboden mogelijkheid om aan de subsidiaire beschermingsstatus minder rechten en voorzieningen te koppelen dan aan de vluchtelingenstatus. De richtlijn zelf laat het uitdrukkelijk toe om gunstigere normen te (blijven) hanteren, zij het niet onbepaald, zoals de aan het woord zijnde leden opmerken. In welke gevallen de richtlijn een gunstigere norm niet zou toelaten laat zich niet in abstracto beantwoorden. Wel zal ik later in deze memorie (onder 3.2, vraag van de leden van de SP-fractie) gedetailleerd uiteenzetten waarom de richtlijn het niet toelaat om de huidige formulering van de afwijzings- en intrekingsgronden van de Vreemdelingenwet 2000 te handhaven, aldus in antwoord op de desbetreffende vragen van de leden van de PvdA-fractie.

¹ Kabinetsreactie op het Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem (Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 22 112, nr. 562). Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Justitie over de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem en over de verblijfs- en werkvergunning voor kennismigranten in de EU (bluecard) (Kamerstukken II, 2006–2007, 19 637, nr. 1170) alsmede de brief van 28 november 2007 (kenmerk 5515 312/07/DVB/28 november 2007) waarin ingegaan wordt op vragen en opmerkingen van uw Commissie van 9 oktober 2007 over de kabinetsreactie alsmede over de brief van 11 september 2007 over het gemeenschappelijk asielsysteem en de Europese «blue card».

3. Implementatie van de richtlijn

3.1 Relatie tot de Vreemdelingenwet 2000

De VVD-fractie heeft terecht geconstateerd dat de implementatie van een richtlijn niet altijd op het niveau van de wet maar op een lager niveau geschiedt.

Hierover merk ik op dat het niet in het karakter van een richtlijn past om het niveau van nationale regelgeving waarop een bepaalde regeling moet worden getroffen voor te schrijven. De richtlijn laat de lidstaten immers de keuze voor vorm en middelen en uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat implementatie moet geschieden bij algemeen verbindende voorschriften. Nu het aan de lidstaten is om het juiste niveau van omzetting te bepalen, volgt dat de vraag naar het niveau van de regelgeving een vraag is van nationale wetgevingstechniek. De Aanwijzingen voor de regelgeving zijn op die afweging van toepassing, in het bijzonder nr. 22 daarvan. Met in achtneming daarvan is aldus bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 gekozen voor een verdeling waarbij de hoofdelementen in de wet zelf zijn neergelegd, die waar nodig worden uitgewerkt in het Vreemdelingenbesluit 2000 en in het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

Wat de bewijslastverdeling betreft, welk onderwerp in dit verband door de leden wordt aangehaald, is de hoofdregel neergelegd in de wet zelf (artikel 31, eerste lid, Vw 2000). Artikel 3.114 van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna ook: het Vb 2000), dat de leden mogelijk voor ogen hebben, is een nadere uitwerking daarvan op grond van artikel 37 van de wet.

De hier aan de orde zijnde verdeling over wet en besluit is zeker niet uniek voor dit wetsvoorstel. In het recentelijk door Uw Kamer besproken en aanvaarde wetsvoorstel 30 976 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 tot omzetting van richtlijn 2005/85/EG inzake minimumnormen voor asielprocedures¹ werd eveneens een nadere uitwerking van een in de wet neergelegd concept (van veilige derde landen, artikel 30, eerste lid, onder d, of met toepassing van artikel 31, tweede lid, onder h, Vw 2000) voorgesteld in het besluit.

Voor zover de leden van de VVD-fractie vrezen dat de implementatie van een richtlijn in de lagere regelgeving tot gevolg heeft dat de parlementaire controle beperkt is of wellicht ontbreekt, merk ik in de eerste plaats op dat ik die vrees niet deel nu de uitvoering van het vreemdelingenbeleid immers te allen tijde onderworpen is aan parlementaire controle. Bovendien is ten tijde van de behandeling van het hierboven bedoelde wetsvoorstel 30 976 door mij toegezegd dat, waar dit nodig is voor een goed begrip van de omzetting van Europese regelgeving – het parlement geïnformeerd zal worden over de aanpassing van het Vreemdelingenbesluit en aanverwante besluiten. Ter uitvoering van deze toezegging zijn zowel de voorgenomen aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 als de voorgenomen aanpassing Voorschrift Vreemdelingen 2000 als bijlagen² bij deze memorie gevoegd. Dit in zoverre tevens in antwoord aan de leden van de PvdA-fractie.

¹ Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326).

² De bijlagen zijn neergelegd op de afdeling inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 140390.

De leden van de PvdA-fractie hebben verzocht om inzicht in de criteria die bepalen of een richtlijn bepaling in de wet of in het besluit wordt geïmplementeerd. Zoals ik in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie opmerkte, bepalen de lidstaten het niveau waarop de richtlijn wordt geïmplementeerd en heb ik wat dat betreft aansluiting gezocht bij de bestaande verdeling tussen de wet, het besluit en het Voorschrift Vreemdelingen 2000. In de wet zijn de gronden voor verlening van een

verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd of intrekking daarvan neergelegd en in de lagere regelgeving wordt de toepassing van die gronden voor bepaalde gevallen nader ingevuld. Aangezien de bepalingen van de richtlijn die de gronden bevatten waarop de verlening van een vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus moet worden geweigerd of zodanige status moet worden ingetrokken, alleen betrekking hebben op artikel 29, eerste lid, onder a en b, van de Vw 2000 en op de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die op één van deze toelatingsgronden is verleend, worden deze gronden in het besluit uitgewerkt.

De genoemde noodzaak tot implementatie in algemeen verbindende voorschriften moet er ook toe leiden, dat enkele thans nog in beleidsregels opgenomen normen worden opgetild naar het niveau van het Voorschrift Veemdelingen 2000. Dit betreft bijvoorbeeld de bepalingen over de samenwerking tussen vreemdeling en IND bij het vaststellen van de feiten (artikel 4 van de richtlijn), die thans grotendeels in de Vreemdelingencirculaire zijn neergelegd en die straks in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zullen worden neergelegd. Ik verwijs naar de in een bijlage bij deze memorie opgenomen ontwerp-aanpassing van het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

Voor wat betreft de keuze voor regeling in het voorschrift, verwijs ik graag naar de in 3.2 aan de orde zijnde vraag van de leden van de fractie van GroenLinks over artikel 4 van de richtlijn.

Zowel de leden van de VVD-fractie als die van de PvdA-fractie hebben vragen gesteld over de wenselijkheid om de (systematiek van de) Vreemdelingenwet 2000 te herzien, met name in het licht van de verder gaande harmonisatie van het Europese asielrecht (de eerder genoemde tweede fase) en de gevolgen daarvan voor de toegankelijkheid en kenbaarheid van het nationale vreemdelingenrecht. Terecht merken deze leden op dat er verschillende wijzigingen lopen en dat er nieuwe wijzigingen aankomen, zowel op Europees niveau als op nationaal niveau. Met name de voorstellen die uit Europa afkomstig zijn, dwingen tot een voortdurende bezinning op de bestaande systematiek. Hoewel tot op heden de Europese regelgeving niet tot een aanpassing van de systematiek van de wet dwingt, mag worden aangenomen dat de voltooiing van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel wel gevolgen zal hebben voor (de systematiek van) de Vreemdelingenwet 2000 en dat wijziging ervan dus noodzakelijk zal zijn. Het ligt immers voor de hand te veronderstellen dat voor het totstandbrengen van een uniforme asielprocedure en een eenvormige status gebruikt wordt gemaakt van verordeningen, hetgeen betekent dat nationale voorschriften veelal moeten worden geschrapt en dat om die reden de systematiek fundamenteel zal moeten worden herzien. Aldus in antwoord aan de leden van de fracties van de VVD en PvdA.

Voor de goede orde wijs ik er op dat de vraag van de leden van de SP-fractie over de mogelijkheid van afwijkende beslissingen, onder 3.2 zal worden beantwoord, tezamen met een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie.

3.2 Wijze van implementatie

De door de leden gestelde vragen worden hieronder gevoegd per artikel en op volgorde van nummering beantwoord.

Op de vraag van de leden van de SP-fractie inzake de minimumnormen, antwoord ik, dat ik de minimum normen zeker niet per definitie als maximumnormen beschouw. Hierboven, in antwoord op vragen van de

leden van de fracties van PvdA en VVD heb ik uiteengezet, dat de keuze voor handhaving van uitgangspunten van de Vreemdelingenwet 2000, in het bijzonder het uniforme voorzieningenpakket, juist leidt tot handhaving van normen die duidelijk hoger liggen dan waartoe de richtlijn de lidstaten verplicht. De mogelijkheid om gunstigere normen te stellen is echter niet onbeperkt mogelijk. Artikel 3 van de richtlijn stelt als voorwaarde dat die gunstigere normen in overeenstemming met de richtlijn zijn. Dat is ook logisch omdat uiteindelijk de in artikel 63 van het EG-Verdrag beoogde harmonisatie ten doel heeft secundaire migratiestromen die worden veroorzaakt door verschillen in behandeling van asielzoekers tussen de lidstaten zoveel mogelijk te verminderen. De zevende overweging bij de richtlijn doelt daarop. Een onbeperkte mogelijkheid tot het stellen van gunstigere normen kan de met deze richtlijn beoogde minimumharmonisatie teniet doen. Of een gunstigere norm verenigbaar is met de richtlijn zal van geval tot geval moeten worden gezien. Zoals ik hierboven onder 2 al aangaf in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie, streeft Nederland bij de totstandkoming van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel naar een hoog beschermingsniveau.

Op de vragen van de leden van de GroenLinks-fractie over de in artikel 4, eerste lid, van de richtlijn neergelegde samenwerkingsverplichting, antwoord ik dat de huidige asielprocedure, inclusief de procedure op het Aanmeldcentrum, die samenwerking thans voldoende waarborgt. De samenwerkingsverplichting strekt niet verder dan dat de vreemdeling in de gelegenheid moet worden gesteld om elementen ter staving van zijn asielverzoek in te dienen en dat de IND – na te hebben gezien in hoeverre deze elementen relevant zijn en aanleiding geven dit verzoek in te willigen – het resultaat van de beoordeling daarvan aan de vreemdeling mededeelt voordat een beslissing wordt genomen, zodat deze de mogelijkheid heeft eventuele gebreken te herstellen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft deze lezing inmiddels bevestigd bij uitspraken van 12 juli 2007 (JV 2007/464 en 465).

Ik ben het dus met de aan het woord zijnde leden eens, dat er sprake is van een overleg model maar ik ben het niet met ze eens, dat pas na afronding van het onderzoek de vreemdeling kan reageren op de resultaten ervan. Integendeel, de met de Vreemdelingenwet 2000 geïntroduceerde voornemenprocedure en het handhaven van de mogelijkheid van correcties en aanvullingen op het verslag van het nader gehoor stelt de vreemdeling juist in staat te reageren op de eerste bevindingen van het onderzoek. De zienswijze, samen met de correcties en aanvullingen, kunnen tot bijstelling van die bevindingen leiden en waarborgen op die manier een zorgvuldige besluitvorming. De vreemdeling wordt de gelegenheid geboden om tijdig alle elementen ter ondersteuning van de asielaanvraag naar voren te brengen. Er is dus geen sprake van dat de vreemdeling zich slechts kan verdedigen tegen de bevindingen van de IND, maar van een wederzijds reageren op hetgeen tijdens het onderzoek naar de aanvraag en de door de vreemdeling zelf naar voren gebrachte asielmotieven aan de orde komt. Dit geldt onverkort voor de huidige Aanmeldcentrumprocedure, waarin alleen op de aanvraag kan worden beslist waar dat binnen de daarvoor geldende termijn op zorgvuldige wijze kan geschieden. Hoewel de termijnen voor nabespreking van het gehoor inderdaad kort zijn, zijn zij naar mijn mening niet te kort in het licht van de richtlijn. Wel wordt op dit moment, ter uitvoering van het coalitieakkoord en dus los van de omzetting van de richtlijn, onderzocht of de huidige asielprocedure, inclusief de Aanmeldcentrumprocedure, kan worden verbeterd. In dat kader wordt onderzocht of het mogelijk is om in de procedure op het Aanmeldcentrum meer tijd vrij te maken voor de vreemdeling en diens rechtshulpverlener voor de voorbereiding op de gehoren en het indienen van correcties en aanvullingen en een zienswijze. Ik zal de

De GroenLinks-fractie heeft voorts gevraagd waarom het derde, vierde en vijfde lid van artikel 4 van de richtlijn op het niveau van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden geïmplementeerd en niet op een hoger niveau. In het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden in hoofdzaak de richtlijnbeoordelingen geïmplementeerd die betrekking hebben op de (wijze van) beoordeling van een asielaanvraag. Dat sluit aan bij Aanwijzing voor de regelgeving nr. 26 betreffende omzetting van de richtlijn op een punt waarbij geen sprake is van vrijheid voor het maken van keuzes van beleidsinhoudelijke aard. Die situatie is hier aan de orde. Artikel 4, derde tot en met vijfde lid, van de richtlijn komt bovendien overeen met het bestaande beleid, zoals thans nog neergelegd is in de Vreemdelingen-circulaire 2000. De desbetreffende richtlijnbeoordelingen – waaronder het expliciet genoemde artikel 4, vierde lid, van de richtlijn – worden daarom zo letterlijk mogelijk in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 overgenomen, hetgeen mag blijken uit de in een bijlage bij deze memorie gevoegde ontwerp-aanpassing van het Voorschrift Vreemdelingen 2000. Er worden hier dus uitdrukkelijk geen nieuwe keuzes gemaakt. Voor de afdwingbaarheid van de in deze richtlijnbeoordelingen neergelegde waarborgen maakt het geen verschil dat de implementatie op het niveau van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 geschiedt.

Wat betreft hun vraag naar artikel 4, vijfde lid, van de richtlijn inzake het voordeel van de twijfel, antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie dat de richtlijn een belangrijke voorwaarde stelt, namelijk dat de vreemdeling een bevredigende verklaring moet geven voor het ontbreken vankort gezegd- documenten. Artikel 4, vijfde lid, onder b, van de richtlijn vereist immers dat alle relevante elementen waar de verzoeker over beschikt zijn overgelegd, dan wel dat er een bevredigende verklaring is gegeven over het ontbreken van andere relevante elementen. Dat vereiste komt overeen met de huidige praktijk, waarbij de vreemdeling het voordeel van de twijfel gegund kan worden indien het ontbreken van (voldoende) documenten hem niet te verwijten valt, aldus in antwoord op desbetreffende vragen van de leden van de fractie van GroenLinks inzake artikel 4 van de richtlijn.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben voorts, evenals de VVD-fractie, gevraagd of het handhaven van de mogelijkheid om een binnenlands beschermingsalternatief tegen te werpen (artikel 8 van de richtlijn), ondanks dat er technische belemmeringen zijn om naar het land van herkomst te reizen, wel in overeenstemming is met de internationale verplichtingen van Nederland. Ik maak graag gebruik van de geboden gelegenheid hierop een nadere toelichting te geven. Een binnenlands beschermingsalternatief kan inderdaad worden tegengeworpen ondanks de aanwezigheid van een technische belemmering, op voorwaarde dat de technische belemmering tijdelijk van duur is en géén verband houdt met de individuele veiligheidssituatie van de vreemdeling. Na opheffing van die belemmering moet de vreemdeling zich aan de gestelde vrees voor vervolging of het reële risico op een behandeling of bestraffing als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vw 2000 kunnen onttrekken door zich in het gebied te vestigen dat als beschermingsalternatief is aangemerkt. Als voorbeeld van een dergelijke tijdelijke technische belemmering is eerder de tijdelijke sluiting van het vliegveld in het land van herkomst als gevolg van een overstroming gegeven. Een ander voorbeeld betreft het geval waarin er tijdelijk geen vliegverbindingen naar het betreffende gebied bestaan in verband met technische veiligheidseisen van Nederland of de EU, waardoor een vliegtuigmaatschappij tijdelijk niet in de EU of op Schiphol mag landen en er geen alternatieven zijn. Bij zodanige beperkte uitleg van het begrip «technische belemmeringen» zie ik

geen strijdigheid met onze internationale verplichtingen, ook niet in het licht van de uitspraak van het EHRM in de zaak van Salah Sheekh. Een technische belemmering is in dit verband immers alleen dan relevant, als de asielaanvraag is afgewezen omdat de vreemdeling een beschermingsalternatief ter beschikking heeft, terwijl het in genoemde uitspraak juist een vraag was of er van een dergelijk alternatief sprake was. Ten overvloede verwijs ik nog naar hetgeen hierover is opgemerkt in het verslag van een schriftelijk overleg met de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer inzake genoemde uitspraak en de brief van 22 juni 2007, in het bijzonder pagina's 10 en 11 ervan¹. Aldus in antwoord aan de aan het woord zijnde leden.

Terzake van artikel 9 van de richtlijn antwoord ik de leden van de fractie van GroenLinks, dat het bij de beoordeling van asielaanvragen reeds staande praktijk is dat rekening wordt gehouden met gender- of kindspecifieke factoren, zoals genitale verminking, kindsoldaten of discriminatie die specifiek tegen deze groepen is gericht. Bij Afghaanse vrouwen wordt bijvoorbeeld specifiek aandacht besteed aan alleenstaande vrouwen en aan vrouwen met een westerse levensstijl, terwijl bij vrouwen uit Irak veel aandacht wordt besteed aan eerwraak. Huiselijk geweld kan een vorm van vervolging opleveren, mits het geweld gerelateerd is aan één van de vervolgingsgronden en geen bescherming kan worden verkregen door de autoriteiten en er geen beschermingsalternatief is. Het valt evenmin geheel uit te sluiten dat onder omstandigheden specifiek geweld tegen vrouwen wegens specifieke redenen tot de conclusie leidt dat de betreffende vrouwen moeten worden aangemerkt als behorend tot een sociale groep.

De thans nog in de Vreemdelingen-circulaire 2000 neergelegde beleidsregels zullen overigens naar het niveau van het besluit en het voorschrift worden verheven. Ik verwijs kortheidshalve naar de in de bijlage bij deze memorie van antwoord opgenomen ontwerp-artikelen 3.35, eerste lid, onder c, en 3.36, tweede lid, onder f, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

Door de verschillende fracties zijn voorts meerdere vragen gesteld over de in de richtlijn imperatief geformuleerde bepalingen die betrekking hebben op de verlening of beëindiging van een status en de wijze van implementatie ervan in het nationale recht. De leden van de SP-fractie hebben erop gewezen dat de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ) in haar advies over het onderhavige wetsvoorstel heeft overwogen dat er geen verplichting bestaat om deze richtlijn-bepalingen ook imperatief in het nationale recht om te zetten. Het advies van de ACVZ is door Nederland ingebracht bij een overleg over de richtlijn met de Europese Commissie en andere lidstaten. Aldaar is door de aanwezigen geconcludeerd dat het standpunt van de ACVZ niet kan worden gevolgd. Daartoe is van belang geacht dat de bevoegdheid om gunstiger normen dan de minimumnormen te hanteren of in te voeren niet onbepaald is, aldus artikel 3 van de richtlijn. Een onbepaalde mogelijkheid tot het hanteren van gunstiger normen zou immers de in artikel 63 van het EG-Verdrag beoogde harmonisatie teniet kunnen doen. Wat de desbetreffende bepalingen van de richtlijn aangaat, werd geconcludeerd dat gunstiger normen niet verenigbaar zijn met de richtlijn. Daarbij heeft een rol gespeeld, dat het gaat om gevallen waarin niet alleen de openbare orde of nationale veiligheid van de desbetreffende lidstaat in geding is, maar in feite die van alle lidstaten, gegeven de afwezigheid van controles aan de binnengrenzen van het Schengengebied. Dat argument is verder versterkt door de recente uitbreiding van het Schengengebied. Gunstiger normen voor de ene lidstaat mogen dus niet nadelig uitpakken voor de overige lidstaten. Het signaal dat het plegen van een ernstig misdrijf in iedere lidstaat consequenties heeft, dient bovendien het tegengaan van het zogenaamde asielschoppen.

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 29 344, nr. 65.

De gekozen wijze van implementatie acht ik daarom een correcte implementatie van de richtlijn. Met het voorgaande heb ik overigens ook de terzake door de leden van de GroenLinks-fractie gestelde vragen beantwoord.

Voor zover de leden van de SP-fractie menen dat met de gekozen wijze van implementatie van vorenbedoelde richtlijnbevestigingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt afgeweken van de wet, benadruk ik met klem dat dit niet het geval is. In de lagere regelgeving worden de in de wet neergelegde bevoegdheden om in bepaalde gevallen een verblijfsvergunning te verlenen of juist in te trekken alleen nader ingevuld. De reikwijdte van deze in de wet neergelegde bevoegdheid wordt niet gewijzigd of overschreden. Overigens heb ik – om ieder misverstand hieromtrent te voorkomen – bij nota van wijziging van 16 juli 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 30 925, nr. 8) de reikwijdte van de delegatiebepalingen verduidelijkt.

Meer specifiek hebben de leden van de SP- en PvdA-fracties nog vragen gesteld over de bevoegdheid tot intrekking van een verleende verblijfsvergunning ingeval van het verstrekken van onjuiste gegevens (artikel 32 Vw 2000). Deze leden hebben opgemerkt dat als gevolg van de imperatieve implementatie van de desbetreffende richtlijnbevestigingen de ruimte voor belangenafweging komt te vervallen. Het gaat hier echter om gevallen waarin kortweg geen noodzaak voor bescherming blijkt te (hebben) bestaan. Er is positief beslist op de aanvraag op basis van achteraf geconstateerde onjuiste gegevens, die, waren zij bekend geweest bij de IND op het moment van het eerste beslissen, niet geleid hadden tot een positieve beslissing. De intrekking van de verleende verblijfsvergunning verandert niets aan het feit dat er geen noodzaak tot bescherming blijkt te hebben bestaan. Bij intrekking zal overigens worden beoordeeld of de vreemdeling op basis van de juiste gegevens wellicht voor toelating in aanmerking kan komen, aldus in antwoord op de vragen van de leden van de SP- en PvdA-fractie.

Terzake van de omzetting van artikel 15 van de richtlijn antwoord ik de leden van de SP-fractie graag als volgt. Het is onweersproken dat artikel 29, eerste lid, onder b, van de wet, op grond waarvan een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, verwijst naar de gevallen die onder artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vallen.

Het is nuttig op deze plaats te voldoen aan het verzoek van de leden van de CDA-fractie om de concrete vindplaatsen aan te geven van de parlementaire geschiedenis van artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vw 2000. Dat betreft de memorie van toelichting bij deze bepaling (– destijds nog genummerd als artikel 27 – Kamerstukken II 1998/99, 26 732, nr. 3, blz. 37/38), waarin wordt vermeld dat onderdeel b betrekking heeft op de gevallen waarin tot verlening van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt overgegaan ingeval de terugkeer van de vreemdeling in strijd zou komen met verplichtingen uit internationale verdragen op het gebied van de rechten van de mens waaronder artikel 3 van het EVRM, artikel 3 van het Verdrag tegen foltering en andere wrede onmenselijke of ontrendende behandeling of bestraffing en artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR). Voor zover het verzoek van de leden van de CDA-fractie tevens betrekking heeft op de stukken inzake de totstandkoming van de richtlijn, wordt opgemerkt dat

het raadsdocument van 20 september 2002¹ gemakshalve als bijlage bij deze memorie is gevoegd. De meest relevante passages worden overigens in het onderstaande antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie geciteerd.

Nog steeds in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie wijs ik er vervolgens op dat artikel 15, onder b, van de richtlijn («foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst») een vrij letterlijke weergave bevat van de bewoordingen van artikel 3 EVRM («Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen»). De aan de orde zijnde vraag is of artikel 15, onder c, een ruimere strekking heeft dan artikel 3 EVRM. Als artikel 15, onder c, een ruimere strekking zou hebben dan artikel 3 EVRM, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), dan heeft de richtlijn een nieuwe internationale verplichtingen voor de lidstaten in het leven geroepen.

De tekst van artikel 15 van de richtlijn biedt zelf geen aanknopingspunten voor het bepalen van de verhouding tussen onderdeel b en onderdeel c. Om die reden moet de onderlinge verhouding worden bepaald aan de hand van aard en context van (artikel 15 van) de richtlijn, de geschiedenis van de totstandkoming ervan en de overwegingen in de preambule. Uit dit alles kan naar onze mening worden afgeleid dat met het opnemen van onderdeel c – naast onderdeel b – enkel beoogd is om zeker te stellen dat subsidiaire bescherming niet alleen verleend wordt in de gevallen die «letterlijk» onder artikel 3 van het EVRM vallen, maar ook in de gevallen die in de jurisprudentie van het EHRM onder de reikwijdte van deze verdragsbepaling zijn geschaard. Het gaat dan om de gevallen waarin een minder strikte toepassing van het individualiseringsvereiste geldt omdat het reële risico voortvloeit uit de willekeurige geweldssituatie in een land jegens een bepaalde, kwetsbare bevolkingsgroep. De «opening» die het EHRM in dit verband in het arrest inzake Vilvarajah heeft geboden, is inmiddels in het arrest inzake Salah Sheekh bevestigd. Agevraagd kan worden of de opstellers van de richtlijn nog wel aanleiding zouden hebben gezien om onderdeel c in artikel 15 op te nemen als ten tijde van de totstandkoming van de richtlijn reeds een uitspraak zoals die in de zaak van Salah Sheekh zou zijn gedaan door het EHRM. Het argument dat onderdeel c van artikel 15 van de richtlijn slechts zelfstandige betekenis heeft wanneer daarmee bescherming wordt geboden aan personen die niet reeds op de voet van onderdelen a en b van artikel 15 van de richtlijn bescherming genieten, acht ik derhalve slechts ten dele juist. Er is weliswaar bewust een onderdeel c toegevoegd aan artikel 15, doch de opstellers hebben daarmee naar mijn mening niet buiten de reikwijdte van artikel 3 EVRM willen treden. Er is getracht om te verduidelijken dat subsidiaire bescherming niet alleen wordt geboden in de gevallen die letterlijk onder de omschrijving van artikel 3 EVRM vallen, maar ook in de gevallen die door het EHRM in de jurisprudentie onder de reikwijdte daarvan zijn geschaard.

Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat de onderhavige richtlijn deel uitmaakt van de eerste fase van de totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, waarin besluitvorming unanimiteit onder de «oude» lidstaten vereiste. Blijkens de toelichting op het oorspronkelijke voorstel van de Commissie² was het de bedoeling van het voorstel om alleen de bestaande verplichtingen te codificeren. Op pagina 6 van die toelichting staat te lezen:

«De definitie van subsidiaire bescherming die in dit voorstel wordt gehanteerd is grotendeels gebaseerd op internationale instrumenten

¹ Dit stuk ligt ter inzage op de afdeling inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 140390.

² COM(2001)510 definitief van 12 september 2001.

betreffende mensenrechten die van betekenis zijn voor de subsidiaire bescherming, waarvan (artikel 3 van) het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (..), (artikel 3 van) het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing en (artikel 7 van) het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten de belangrijkste zijn. [...]

Deels naar aanleiding van de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens en algemene beginselen van het internationale humanitaire recht hebben de lidstaten regelingen inzake «subsidiaire» of «aanvullende» bescherming getroffen. Dit voorstel bevat elementen van de verschillende stelsels van de lidstaten en heeft ernaar gestreefd de beste daarvan over te nemen en aan te passen. In plaats van te trachten de lidstaten nieuwe ratione personae-verplichtingen op te leggen op het gebied van bescherming worden in het voorstel de bestaande internationale en communautaire verplichtingen en praktijk verduidelijkt en in regels vastgelegd.»

En blz. 29 van genoemde toelichting terzake van de voorwaarden voor de subsidiaire bescherming:

«Er bestaat geen specifieke EU-wetgeving inzake subsidiaire of aanvullende bescherming, maar het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens vormen een juridisch bindend kader, waarvan werd uitgegaan bij het vaststellen van de categorieën van begunstigden in het kader van dit voorstel. Met de in dit hoofdstuk genoemde categorieën en definities worden niet volledig nieuwe groepen beoogd van personen die bescherming van de zijde van de lidstaten behoeven, maar zij dienen ter verduidelijking en codificatie van de bestaande praktijk.»

Deze oorspronkelijke bedoeling lijkt tijdens de onderhandelingen niet te zijn verlaten door de lidstaten. Daartoe wordt verwezen naar het – als bijlage bijgevoegde – raadsdocument uit 2002, waarin een uitgebreide toelichting is gegeven op artikel 15 van de richtlijn. In dit raadsdocument is – voor zover thans van belang – het volgende overwogen:

«In the case of subsidiary protection there is no common legal definition to base the directive on. According to the Commission the definition of subsidiary protection in the proposed directive is inspired by the protection systems of Member States and is clarifying and codifying existing international and Community obligations and practices.

[..]

There was furthermore consensus among ministers that the common definition of subsidiary protection should be based on already existing obligations of Member States, in particular Article 3 of the European Convention of Human Rights (ECHR) regarding torture or inhuman or degrading treatment and punishment and Article 1 of the 6th Protocol to ECHR regarding the abolition of the death penalty.

[..]

Explanation to Article 2, sub-paragraph (e)

[..] The risk assessment criteria in Article 2, sub-paragraph (e) «substantial grounds for real risk» has been taken from the language used by the European Court of Human Rights (ECtHR) in its rulings relating to Article 3 of the ECHR.

[..]

Article 15, sub-paragraph (b): *Sub-paragraph (b) which is generally supported by Member States, is based on the obligation of Member States laid down in Article 3 of the ECHR and the jurisprudence of the ECtHR.*

[..]

Article 15, sub-paragraph (c): *[..] Sub-paragraphs (a) and (b) would in all cases appear to cover applicants facing a serious threat to life or physical integrity.*

However, threats arising in situations of indiscriminate violence, would not be covered since such situations can not be described as treatment or punishment or suffering the death penalty. Hence a separate subparagraph has been drafted in order to include this situation. This would simultaneously be in line with the jurisprudence of the ECtHR relating to Article 3 of the ECHR, namely as was indicated in Vilvarajah versus UK [in which case the Court stated that it would not exclude the possibility of applying the principle of non-refoulement in a situation where a country would seek to expel an individual to a country where a high level of insecurity prevailed] that an expulsion as such to a situation with a high level of danger and insecurity/indiscriminate violence could be considered an inhuman or degrading treatment.»

De bewoordingen van onderdeel c zoals die ten tijde van het opstellen van voormeld raadsdocument luiden, komen vrijwel overeen met de uiteindelijke bewoordingen van de bepaling. Op grond van de geciteerde passages en het feit dat de richtlijn deel uitmaakt van de eerste fase van de harmonisatie, ligt het voor de hand om aan te nemen dat aansluiting is gezocht bij de *bestaande* internationale verplichtingen van de lidstaten, teneinde eerst op dat niveau een zekere harmonisatie te bewerkstelligen. Gegeven die passages ligt het niet voor de hand om aan te nemen dat beoogd werd om ter afronding van de eerste fase van de harmonisatie reeds een vorm van internationale bescherming te introduceren die verder gaat dan de bestaande internationale verplichtingen. Aangezien artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 reeds alle mogelijke artikel 3 EVRM situaties bestrijkt en dus ook die van artikel 15, onder b en c, van de richtlijn, hoeft artikel 29 van de wet niet te worden aangepast, aldus in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie.

Met bovenstaand antwoord heb ik naar ik hoop tevens voldaan aan het verzoek van de leden van de CDA-fractie om een meer gespecificeerde onderbouwing te geven van de stelling dat artikel 15, onder c, van de richtlijn is begrepen in artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000. Uit bovengegeven antwoord volgt dat artikel 15 van de richtlijn is geïnterpreteerd in het licht van het bestaande artikel 29 van de wet en dat de uitkomst ervan is, dat het bestaande artikel 29, eerste lid, onder b, van de wet artikel 15, onder c, van de richtlijn geheel afdekt. Anders gezegd, artikel 15, onder c, van de richtlijn dwingt niet tot een andere, van de bestaande afwijkende interpretatie van artikel 29, eerste lid, onder b, van de wet. De aan het woord zijnde leden hebben gelijk waar zij aangeven, dat deze uitkomst niet voor iedereen op eerste gezicht duidelijk is. Daarom zal, omwille van de duidelijkheid, in het Vreemdelingenbesluit 2000 een bepaling worden opgenomen die deze uitkomst voor iedereen zichtbaar vastlegt. Ik verwijs voor wat betreft de tekst van die voorgenomen aanpassing naar het hieronder te geven antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie inzake de gevolgen van de prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie.

De leden van de VVD-fractie hebben terzake van artikel 15 van de richtlijn gevraagd wat de consequenties zijn voor de Nederlandse wet- en regelgeving indien de antwoorden van het Hof van Justitie op de door de Afdeling gestelde prejudiciële vragen niet blijken te stroken met de visie van de regering op onderdeel c van deze richtlijnbevestiging. De vreemdelingen om wie het gaat zullen niet de dupe worden van het verschil in zienswijze tussen het Hof van Justitie en de wetgever. Indien het Hof van Justitie zou oordelen dat artikel 15, onderdeel c, van de richtlijn een ruimere reikwijdte heeft dan artikel 3 van het EVRM, dan waarborgt de in het Vreemdelingenbesluit 2000 voorziene «veiligheidsklep» dat de betreffende vreemdelingen de verblijfsvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt verleend. Daarmee is gewaarborgd dat de zware eis voor intrekking van de verblijfsvergunning, verleend op de b-grond, van toepassing is, namelijk dat die grond voor verlening is komen te vervallen (zie artikel 32, eerste lid, onder c, Vw 2000). Een ruimere uitleg van artikel 15, onder c, van de richtlijn door het Hof van Justitie zal daarnaast waarschijnlijk tot de conclusie leiden dat het de voorkeur verdient om die uitleg in artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 zelf neer te leggen.

Aan de leden van de VVD-, PvdA- en GroenLinks-fracties antwoord ik, dat uit het bovenstaande mag blijken dat het opnemen van onderdeel c van artikel 15 van de richtlijn in artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 uit een oogpunt van implementatietechniek niet noodzakelijk is. Weliswaar heeft de Raad van State in zijn advies over het wetsvoorstel voorgesteld om de onderdelen a en c van artikel 15 van de richtlijn in artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000 op te nemen, doch enkel vanuit een oogpunt van rechtszekerheid en ter voorkoming van een a-contrarioregenering en dus niet vanuit een oogpunt van noodzakelijkheid voor een correcte implementatie van de richtlijn. In dit verband is tevens interessant dat de Afdeling in de uitspraak van 12 oktober 2007 waarin de prejudiciële vragen zijn gesteld, heeft overwogen dat niet uit te sluiten is dat de ernstige schade, zoals bedoeld in de richtlijn, ook door artikel 3 van het EVRM, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het EHRM, wordt bestreken. Dat de Afdeling niettemin aanleiding heeft gezien tot het stellen van de prejudiciële vragen is – zo lees ik in rechtsoverweging 2.8.5 van de desbetreffende uitspraak – terug te voeren op het feit dat – kort weergegeven – voormelde uitleg van onderdeel c niet *expliciet* terug te vinden is in de artikelen van de richtlijn, noch de preambule ervan of andere voorbereidende stukken dan het hiervoor genoemde en als bijlage bijgevoegde raadsdocument van 20 september 2002. Met andere woorden, de Afdeling acht de tot op heden door mij voorgestane uitleg van artikel 15, onderdeel c, van de richtlijn geenszins onaannemelijk, doch ziet zich gedwongen om terzake prejudiciële vragen te stellen nu geen volledige bevestiging voor deze uitleg in de van belang zijnde stukken kan worden teruggevonden.

In antwoord op de terzake gestelde vraag door de GroenLinks-fractie merk ik op dat artikel 20, derde lid, van de richtlijn, waarin is neergelegd dat rekening dient te worden gehouden met de specifieke situatie van kwetsbare personen, geen implementatie behoeft omdat de verplichting om rekening te houden met de specifieke belangen in een concreet geval reeds voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals onder andere neergelegd in de artikelen 3:2 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De implementatie van de in de richtlijn verwoorde norm zou voor de praktijk geen wijziging betekenen, maar wellicht wel onbedoeld de vraag oproepen of met die norm beoogd wordt af te wijken van de bestaande praktijk.

Wat betreft de nationaliteitseis die geldt terzake van de toelatingsgronden van artikel 29, eerste lid, onder e en f, van de Vreemdelingenwet 2000

antwoord ik de leden van de GroenLinks-fractie, dat de richtlijn niet in de weg staat aan handhaving van deze eis. Het is juist dat die nationaliteits-eis tijdens de onderhandelingen uit de tekst zelf is geschrapt, maar tegelijkertijd is er een verwijzing naar nationale procedures en de persoonlijke juridische status van het gezinslid aan die tekst toegevoegd. De verwijzing naar de persoonlijke juridische status van het gezinslid in artikel 23, tweede lid, van de richtlijn biedt naar mijn mening voldoende basis voor het handhaven van de in artikel 29 van de wet gestelde eis, dat de gezinsleden dezelfde nationaliteit moeten bezitten. De gedachte achter de nationaliteitseis in artikel 29 van de wet is dat er geen noodzaak tot bescherming in Nederland zal bestaan als het gezinslid een andere nationaliteit heeft dan de hoofdpersoon en het gezinslid dus veilig naar het land van diens nationaliteit kan terugkeren. De UNHCR onderschrijft in het geannoteerde commentaar van de UNHCR op de onderhavige richtlijn van januari 2005¹, dat verlening van een afhankelijke asielstatus met het oog op de instandhouding van het gezin niet aan de orde hoeft te zijn op grond van – onder andere – de persoonlijke status en noemt daarbij het meest voor de hand liggende voorbeeld van het gezinslid dat de nationaliteit van het gastland heeft. Naast het geval «persoonlijke status» verwijst de UNHCR naar het geval waarin het gezinslid op basis van diens nationaliteit voor een gunstigere behandeling in aanmerking komt. Overigens geldt dat gezinsleden die niet in aanmerking komen voor toelating op grond van artikel 29, eerste lid, onder e of f, van de Vw 2000 via de reguliere procedure kunnen verzoeken om verblijf in Nederland op grond van gezinshereniging, hetgeen in overeenstemming is met de richtlijn, die in artikel 23, tweede lid, immers uitdrukkelijk verwijst naar «overeenkomstig de nationale procedures». Wat betreft het door deze leden aangehaalde verschil in behandeling tussen het gezinslid aan wie de afgeleide asielstatus is verleend en het gezinslid aan wie een reguliere status is verleend, zie ik niet meteen in, waarom een dergelijk verschil in behandeling niet toegelaten zou zijn, aangezien het verschillende gevallen betreft.

Tot slot, in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks inzake de systematiek van het implementeren van de richtlijnen in de vreemdelingenwetgeving, staat voor mij de verplichting om de richtlijnen om te zetten in algemeen verbindende voorschriften steeds voorop. Zoals ik eerder in deze memorie opmerkte, bepalen de lidstaten zelf het niveau van omzetting. Om die reden is het dan ook volstrekt in lijn met het gemeenschapsrecht, om bepalingen uit de onderhavige richtlijn deels in de wet en deels in de lagere regelgeving om te zetten. Aangezien het hierbij steeds om algemene verbindende voorschriften gaat, is ook de rechtszekerheid steeds gewaarborgd. Dat de relevante voorschriften verspreid zijn over wet, besluit, voorschrift (en beleidsregels in de circulaire) en deels ook te vinden zijn in de Awb, is geen gevolg van (de omzetting van) de richtlijnen. De systematiek van de vreemdelingenwetgeving staat dan ook naar mijn mening nog steeds overeind. Ik herhaal graag wederom de eerder (onder 3.1 in antwoord op vragen van de VVD- en PvdA-fracties) gedane toezegging aangaande het herzien van (de systematiek van) de Vreemdelingenwet 2000.

Overigens zou het alternatief voor regeling op verschillende niveaus en in verschillende wetgevingscomplexen, namelijk alle regels samen in één of twee regelingen neerleggen, de kenbaarheid van de regels of de systematiek niet noodzakelijkerwijs bevorderen. Die kenbaarheid heeft vanzelfsprekend wel de aandacht en daarom wordt vreemdelingen veelal informatie verstrekt «in gewone mensentaal» middels foldermateriaal (bijvoorbeeld op de Aanmeldcentra) en via de website van de IND.

Tot slot, voor wat betreft de in 3.2 gestelde vragen, antwoord ik de leden van de fractie van GroenLinks dat de vraag of een asielzoeker voldoet aan de in de richtlijn opgenomen criteria inderdaad beantwoord moet worden

¹ UNHCR's annotated comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004, page 38.

¹ «Effective judicial control», waarin wordt verwezen in onder andere zaak 222/84 *Johnston* [1986] ECR 1651.

² Wet van 15 november 2007 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326) (Stb 2007, 450)

³ De overwegingen 79 tot en met 82 luiden: «Blijkens de punten 64 en 65 van het onderhavige arrest moeten de uitzonderingen op het beginsel van het vrije verkeer van werknemers strikt worden uitgelegd, zodat op het tijdstip waarop de uitzetting plaatsvindt, in beginsel aan de voorwaarde betreffende het bestaan van een actuele bedreiging moet zijn voldaan.

Weliswaar is het een aangelegenheid van het interne recht van elke lidstaat om de procesregels te geven voor rechtsvorderingen tot bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenden, doch dit neemt niet weg dat die regels de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken (zie in die zin arresten van 16 december 1976, *Rewe*, 33/76, *Jurispr.* blz. 1989, punt 5, en 9 december 2003, *Commissie/Italië*, C-129/00, nog niet gepubliceerd in de *Jurisprudentie*, punt 25).

Een nationale praktijk zoals die welke in de verwijzingsbeschikking is beschreven, kan afbreuk doen aan het recht van vrij verkeer van de onderdanen van de lidstaten, en met name aan hun recht om slechts te worden uitgezet in de uitzonderlijke gevallen als voorzien in richtlijn 64/221. Deze vaststelling geldt in het bijzonder wanneer er tussen de datum van het uitzettingsbesluit jegens de belanghebbende en de datum waarop de bevoegde rechter dit besluit toetst, een lange periode is verstreken.

Gelet op het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 3 van richtlijn 64/221 zich verzet tegen een nationale praktijk volgens welke de nationale rechterlijke instanties bij de rechtmatigheidstoetsing van de uitzetting van een onderdaan van een andere lidstaat geen rekening dienen te houden met feiten die zich na het laatste overheidsbesluit hebben voorgedaan en die ertoe kunnen leiden dat de actuele bedreiging die het gedrag van de betrokkene voor de openbare orde vormde, verdwijnt of sterk vermindert. Dit is vooral het geval indien er tussen de datum van het besluit tot uitzetting en de datum waarop de bevoegde rechter dit besluit toetst, een lange periode is verstreken.»

met in achtneming van de criteria die het gemeenschapsrecht in het algemeen stelt aan een effectieve rechtsgang¹. Meer in het bijzonder geldt dat de procedure, in eerste aanleg en in beroep, onderworpen is aan de minimumnormen die zijn opgenomen in richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326). Deze richtlijn is inmiddels omgezet in Nederlands recht². Artikel 39 van die richtlijn vereist een daadwerkelijk rechtsmiddel («effective remedy»). Zoals bij de totstandkoming van laatstbedoelde wijziging is betoogd, voldoet de huidige asielprocedure aan die minimumnormen. Hoewel de vraag voor het overige enigszins buiten het kader van het onderhavige wetsvoorstel lijkt te vallen, merk ik nog het volgende op. Het Hof zal bij de beoordeling van de effectiviteit van de geboden rechtsbescherming het geheel aan factoren in beschouwing nemen dat van belang kan zijn voor de effectiviteit van een rechtsmiddel. Daarbij gaat het zowel om elementen als de marginale toetsing van de geloofwaardigheid van de verklaringen van de asielzoeker bij gebrek aan objectief bewijs, de volle toetsing van de op basis van die geloofwaardig geachte feiten door de IND verrichte interpretatie in het licht van de criteria voor toelating (artikel 29 van de wet) als om het beschikbaar zijn van gratis rechtshulp vanaf het begin van de procedure en de standaard schorsende werking van het beroep (met uitzondering van de op het Aanmeldcentrum afgedane zaken en het beroep ingesteld tijdens vreemdelingenbewaring) dan wel het achterwege laten van uitzetting hangende de behandeling van de voorlopige voorziening gericht tegen de beslissing dat het beroep tegen de afwijzing van de aanvraag in het Aanmeldcentrum niet mag worden afgewacht. Voorts kan worden onderscheiden tussen het beroep op de rechtbank en het hoger beroep. Artikel 39 van richtlijn nr. 2005/85/EG eist echter niet het bestaan van hoger beroep indien het beroep in eerste aanleg geheel voldoet aan de vereisten van een effectieve rechtsgang. Om die reden dwingt de uitspraak inzake *Salah Sheekh* door het EHRM *wat het gemeenschapsrecht betreft* niet tot aanpassing van het hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak. Wat de door de leden aangehaalde uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak *Orfanopoulos* betreft, merk ik op dat die betrekking heeft op specifieke juridische context, namelijk het recht op vrij verkeer van gemeenschapsonderdanen zoals neergelegd in richtlijn nr. 64/221. In de overwegingen 79 tot en met 82³ is aan de orde de vraag of voldaan is aan het criterium voor beëindiging van het verblijf in een lidstaat, namelijk of de gemeenschapsonderdaan een *actuele* bedreiging voor de openbare orde vormt. In dat specifieke kader geeft het Hof van Justitie aan, dat het procesrecht primair zaak is van de lidstaten, maar dat dit de uitoefening van de door het gemeenschapsrecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mag maken. Aangenomen mag worden dat deze laatste regel ook zal gelden bij de uitleg van artikel 39 van richtlijn nr. 2005/85/EG, maar of die uitleg zo ver zal gaan dat het *gemeenschapsrecht* een *ex nunc* beoordeling van een beroep gericht tegen de afwijzing van een asielaanvraag vereist, waag ik te betwijfelen. Ingeval van nieuwe feiten en omstandigheden staat immers ook de weg van een nieuwe asielaanvraag open en langs die weg kan de vreemdeling zijn aanspraak op een verblijfsvergunning asiel doen gelden.

3.3 Voortgang van de implementatie

Het streven is er uiteraard altijd op gericht om het nationale recht tijdig in overeenstemming te brengen met de Europese regelgeving, met in achtneming van de vereiste zorgvuldigheid. Met de leden van de CDA-, VVD- en GroenLinks-fractie betreur ik het dan ook zeer dat de onderhavige richtlijn niet tijdig kon worden omgezet. Uiteraard is bij de totstandkoming van de richtlijn de nodige aandacht besteed aan de wijze van implemen-

tatie ervan in het nationale recht. De verdieping in de materie tijdens het wetgevingsproces gaf echter aanleiding tot onvoorziene vragen, bijvoorbeeld met betrekking tot artikel 15, onder c, van de richtlijn. Dit gold overigens niet alleen voor Nederland, maar voor vrijwel alle andere lidstaten. Met alle andere lidstaten evenals met de Europese Commissie is dan ook ná de totstandkoming van de richtlijn nog meerdere malen informeel overleg gevoerd, onder andere over genoemd artikel 15, onder c, en over de imperatief geformuleerde bepalingen inzake intrekking van een verleende verblijfsvergunning en de mogelijkheid voor lidstaten om daar met gebruikmaking van artikel 3 van de richtlijn in voor de vreemdeling gunstige zin van af te wijken. Het laatste overleg in dit verband vond in mei 2006 plaats. Tijdens dat overleg is nog door Nederland voormeld advies van de ACVZ over het onderhavige wetsvoorstel ingebracht. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, deelden de aanwezigen het standpunt van de ACVZ niet. Dit illustreert dat nog tot kort voor het einde van de implementatietermijn sprake was van onduidelijkheid over bepaalde kwesties die bepalend waren voor de wijze van implementatie van de richtlijn in het nationale recht. Het behoeft geen betoog dat dit streven naar overleg en afstemming met de andere lidstaten en met de Europese Commissie tot vertraging van het implementatieproces heeft geleid, die, zo hoop ik, de zorgvuldigheid ervan ten goede is gekomen. Overigens hecht ik er aan om op te merken dat de advisering door de ACVZ slechts enkele maanden in beslag genomen heeft en dus op zichzelf niet de bron van vertraging was.

In reactie op de meer concrete vragen van de VVD-fractie wordt erop gewezen dat het wetsvoorstel kort na afronding van de hiervoor genoemde overleggen met de andere lidstaten ter advisering is voorgelegd aan de Raad van State en na verkrijging van het advies van de Raad van State zo snel mogelijk is ingediend bij de Tweede Kamer. Dat het uitbrengen van de nota naar aanleiding van het verslag drie maanden heeft geveerd, is terug te voeren op het feit dat daarin niet alleen ingegaan is op het uitgebreide verslag van de Tweede Kamer doch tevens – vanuit een oogpunt van zorgvuldigheid en volledigheid – op een brief van de UNHCR van 13 maart 2007 en een brief van VluchtelingenWerk Nederland van 8 maart 2007. Tevens is in de nota naar aanleiding van het verslag uitgebreid ingegaan op het advies van de ACVZ over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vb 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, welk advies op 3 mei 2007 is uitgebracht.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak