

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2208

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2016

Bij brief van 16 september 2016 heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie verzocht de Kamer – in aanvulling op de BNC-fiches¹ inzake Procedureverordening, Kwalificatieverordening, Opvangrichtlijn en EU-Hervestigingskader – zo spoedig mogelijk een overzicht te geven van de bepalingen in het nationale Vreemdelingenrecht die moeten worden gewijzigd ten gevolge van de huidige versie van deze EU-voorstellen. In deze brief ga ik in op dit verzoek.

De Europese regels over de in asielzaken te hanteren procedures en de toe te passen materiële normen zijn op dit moment neergelegd in richtlijnen (Procedurerichtlijn en Kwalificatierichtlijn²). Dat geldt ook voor de regels over de opvang van asielzoekers (Opvangrichtlijn³). In de Commissievoorstellen worden de regels voor de procedures en de materiële normen neergelegd op het niveau van verordeningen. Het Commissievoorstel dat ziet op de regels voor opvang betreft een zogeheten herschikking van de bestaande richtlijn. Het Commissievoorstel voor een verordening over hervestiging bevat nieuwe regels.

Als bijlage treft u drie tabellen aan⁴. Hierin is een overzicht opgenomen van de bepalingen uit de geldende richtlijnen waarmee de bepalingen in de nieuwe voorstellen corresponderen (tweede kolom) en wordt aangegeven waar de betreffende bepalingen in de Nederlandse regelgeving zijn geïmplementeerd (derde kolom), en of wijziging van de huidige regels naar verwachting noodzakelijk zal zijn (vierde kolom). Dat laatste betreft een eerste inschatting. Op bepaalde onderdelen is nog nadere bestudering of een nadere toelichting van de Europese Commissie nodig. De

¹ Kamerstuk 22 112, nrs. 2190 t/m 2193.

² Resp. Richtlijn 2013/32EU en Richtlijn 2011/95/EU.

³ Richtlijn 2013/33/EU.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

verordening over hervestiging lijkt, uitgaande van het voorstel zoals het nu luidt, uitgevoerd te kunnen worden binnen de bestaande Nederlandse regelgeving, al kan niet worden uitgesloten dat aanpassingen toch nodig blijken te zijn. Meer in zijn algemeenheid merk ik op dat de uiteindelijke gevolgen voor de Nederlandse regelgeving op dit moment uiteraard nog niet volledig zijn te overzien. Hoe de betreffende regels uiteindelijk zullen luiden, hangt immers af van de uitkomst van de komende onderhandelingen over de voorstellen.

De voorstellen voor de Procedureverordening en de Kwalificatieverordening verdienen in het bijzonder aandacht. Hierin wordt een aantal inhoudelijke wijzigingen voorgesteld ten opzichte van de Procedurerichtlijn en de Kwalificatierichtlijn. In de BNC-fiches is op deze punten ingegaan en is inzicht gegeven in de onderhandelingsinzet die ik me op die punten voorstel. Veel van de normen die in de voorstellen zijn opgenomen komen overeen met de normen die al zijn neergelegd in de richtlijnen die nu gelden. Ook als materieel geen sprake is van wijziging, zullen de consequenties voor de Nederlandse regelgeving echter zeer groot zijn. Verordeningen zijn, anders dan richtlijnen die geïmplementeerd dienen te worden in nationale regelgeving, rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten van de Europese Unie. Om deze rechtstreekse werking te garanderen is het niet toegestaan om bepalingen van een EU-verordening over te nemen in nationale regelingen. Op nationaal niveau kan wel uitvoeringswetgeving vereist zijn, bijvoorbeeld om bevoegde autoriteiten aan te wijzen of te voorzien in sanctionering. Voor zover een verordening toestaat dat nationale wetgeving voorziet in nadere invulling van, aanvulling op of afwijking van de Europese regels, dient dit ook in de uitvoeringswetgeving te worden meegenomen. In de gevallen waarin in de tabellen die horen bij de voorstellen voor de Kwalificatieverordening en de Procedureverordening, wordt aangegeven dat wijziging van de Nederlandse regelgeving noodzakelijk is, zal dat dan ook in de meeste gevallen betekenen dat deze bepalingen zullen moeten worden geschrapt, en in enkele gevallen dat zal worden voorzien in nadere invulling van, aanvulling op of afwijking van bepalingen van de verordening. Wat dit betekent voor de systematiek van de Nederlandse Vreemdelingenwet en (lagere) regelgeving zal nog nader moeten worden bestudeerd.

Het uiteindelijke gevolg zal zijn dat de in het asielrecht geldende regels deels zullen moeten worden gevonden in Europese instrumenten en deels in nationale regelgeving. Het onderscheid tussen wat op Europees niveau en wat op nationaal niveau wordt geregeld, zal daarbij niet steeds zijn ingegeven door de aard van de betreffende normen. Bij de aanpassing van de Nederlandse regelgeving zal er naar moeten worden gestreefd om de samenhang tussen Europese en nationale normen zo inzichtelijk mogelijk te maken.

Het voorstel voor de Opvangrichtlijn betreft, als gezegd, een herschikking van de huidige geldende Opvangrichtlijn. Ook voor wat betreft dit voorstel heb ik uw Kamer in het BNC-fiche geïnformeerd over de inhoudelijke wijzigingen die worden voorgesteld en over de onderhandelingsinzet die ik voorzie. De geldende Opvangrichtlijn is geïmplementeerd. In de tabel die behoort bij het voorstel voor de herschikking van de opvangrichtlijn wordt aangegeven waar dit in de Nederlandse regelgeving is gebeurd. Bij de implementatie van de herschikking zal te zijner tijd moeten worden gezien of, en zo ja in hoeverre de betreffende bepalingen moeten worden aangepast en of nieuwe bepalingen moeten worden toegevoegd. In de vierde kolom is een eerste inschatting gegeven.

Bovenstaand overzicht toont aan dat de voorstellen zoals ze nu luiden aanzienlijke gevolgen zullen hebben voor de huidige Nederlandse

regelgeving. Dit enerzijds vanwege de keuze om in twee gevallen een richtlijn om te zetten in een verordening en anderzijds vanwege de inhoud van de voorstellen. Het is niet eenvoudig om in te schatten hoe lang het gaat duren voordat de EU tot besluitvorming komt. Ik verwacht dat de onderhandelingen over deze voorstellen, met name over de Kwalificatie- en Procedureverordening, wel verschillende voorzitterschappen in beslag zullen nemen. Ter illustratie, de onderhandelingen over de vorige herziening van de Procedurerichtlijn hebben ongeveer 4 jaar in beslag genomen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff