

Vergaderjaar 2011–2012

30 573

Migratiebeleid

Nr. 96

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 februari 2012

Tijdens het Algemeen Overleg dat ik op 15 februari 2012 met uw Kamer had over o.a. de kabinetsreactie op het Groenboek gezinshereniging, heeft het lid Samsom gevraagd naar de resultaten van de inzet met betrekking tot de wijziging van de zgn. Kwalificatierichtlijn¹. De heer Samsom heeft daarbij gesteld dat hij de wijzigingen van met name artikel 8 meer ziet als een verzwaring van de bewijslast voor de lidstaat dan als een verschuiving van de bewijslast als aangegeven in het Regeerakkoord. Met deze brief doe ik mijn toezegging gestand u hierover schriftelijk te informeren.

In het Regeerakkoord is over dit onderwerp opgenomen:
«Het kabinet zet in op een wijziging van de EU-kwalificatierichtlijn om de bewijslast naar de aanvrager te verschuiven ten aanzien van het aantonen van (het ontbreken van) vluchtalternatieven.»

Deze in het Regeerakkoord beschreven inzet werd vanzelfsprekend begrensd door de eisen die de nationale en internationale jurisprudentie aan de asielprocedure stelt.

Ten tijde van het aantreden van dit kabinet bevond de herschikking van de Kwalificatierichtlijn zich in een al gevorderd stadium van de onderhandelingsfase. Nederland heeft toen de mogelijkheid aangegrepen om in die fase actie te ondernemen op dit onderwerp. De Nederlandse delegatie heeft toen een tekstvoorstel ingediend dat enerzijds voldeed aan de wensen van het kabinet en dat anderzijds ook kon rekenen op voldoende steun, gelet op het feit dat de onderhandelingen zich op dat moment al in een gevorderd stadium bevonden.

Dit is terug te lezen in het Position Paper, dat ik op 16 maart 2011 aan uw Kamer heb gezonden² en waarover op 26 april 2011 een Algemeen Overleg heeft plaatsgehadt. In het Paper is opgenomen:

¹ Tot 9 januari 2012: Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming;

Vanaf 9 januari 2012: Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking)

² Kamerstukken II, 30 573 nr. 65.

«Bij de behandeling van asielverzoeken is het aan de asielzoeker om vervolging aannemelijk te maken. In geval van beschermingsalternatieven (vlucht- en vestigingsalternatief) ligt een relatief zware bewijslast aan de kant van de overheid. Nederland stelt voor de richtlijn zodanig aan te passen dat het mogelijk is de bewijslast voor het ontbreken van beschermingsalternatieven te verschuiven naar de aanvrager. Nederland heeft hiertoe tijdens de onderhandelingen een tekstvoorstel gedaan om duidelijk te maken dat er voor de asielzoeker nog een zekere bewijslast bestaat bij het aannemelijk maken dat voor hem of haar geen beschermingsalternatief voorhanden is in het land van herkomst.»

Tijdens de onderhandelingen is aan de inzet uit het Regeerakkoord een zo maximaal mogelijke invulling gegeven in de tekst, waarbij steeds de nationale en internationale jurisprudentie voor ogen zijn gehouden.

In het tweede lid van artikel 8 van de richtlijn (waarin de toepassingsvoorwaarden voor het vestigingsalternatief worden beschreven) is op voorstel van Nederland een verwijzing opgenomen naar artikel 4 van de richtlijn. Artikel 4 regelt de bewijslastverdeling tussen de asielaanvrager en autoriteiten van de lidstaat die de aanvraag beoordeelt. Door het opnemen van deze verwijzing wordt duidelijk gemaakt dat de asielzoeker zelf ook een bewijsplicht heeft waar het gaat om het aannemelijk maken van zijn asielrelaas, waaronder begrepen aspecten rond de aanwezigheid van beschermingsalternatieven.

Voorts is op voorstel van Nederland opgenomen dat de overheid niet hoeft te onderzoeken of er bescherming verkregen kan worden in een ander deel van het land wanneer de dreiging in dat andere deel van het land niet aanwezig is. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de dreiging het gevolg is van de algemene geweldsituatie in een bepaald gebied en er geen sprake is van een dreiging die specifiek op het individu is gericht. In het originele commissievoorstel voor de herschikking van de richtlijn was deze notie niet opgenomen.

De heer Samsom heeft tijdens zijn bijdrage erop gewezen dat de wijziging van artikel 8 van de richtlijn wat hem betreft eerder een verzwaring dan een verlichting van de bewijslast voor de lidstaat betekent.

De wijzigingen waar de heer Samsom op doelt, zijn door de Commissie opgenomen met het oog op de bestaande internationale jurisprudentie op dit onderwerp. Het betreft met name jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens, zoals bijvoorbeeld in het arrest «Salah Sheekh» van 11 januari 2007.

Uit deze jurisprudentie vloeit de verplichting voor lidstaten voort om bij het tegenwerpen van een beschermingsalternatief na te gaan of de betrokkene ook daadwerkelijk toegang heeft tot dat deel van het herkomstland en of hij zich daar kan vestigen. Deze toevoeging doet niet anders dan deze jurisprudentie – geldend recht dus – vast te leggen in de tekst van de richtlijn. Die vaste jurisprudentie is voor Nederland leidend geweest bij de onderhandelingen en de Nederlandse voorstellen zagen dan ook niet daarop.

Voor Nederland betekenen deze wijzigingen overigens geen verzwaring van de bewijslast. De Salah Sheekh-jurisprudentie is namelijk al in juli 2007 geïmplementeerd in het Nederlandse beleid.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers