

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 oktober 2013

I. Algemeen

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de reactie van de verschillende fracties op het wetsvoorstel. Ik ben verheugd dat de noodzaak om spoedig te komen tot een goede wettelijke basis voor de uitvoering van de Dublinverordening (hierna: de verordening) breed gedeeld wordt.

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 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 verordening zelf heeft niet tot doel het verder harmoniseren van de opvang, kwalificatie en behandeling van asielzoekers. Doel van de verordening is het vastleggen van een duidelijke en hanteerbare methode om vast te kunnen stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, teneinde de daadwerkelijke toegang tot

de procedures voor het verlenen van asielbescherming te waarborgen. De Verordening maakt onderdeel uit van de tweede fase van de EU-wetgeving met als doel een gemeenschappelijke Europees asielstelsel in te voeren. Op 29 juni 2013 zijn gelijk met de verordening, ook de aangepaste Opvangrichtlijn, 2013/33/EU, en Procedurerichtlijn, 2013/32/EU, gepubliceerd. Deze richtlijnen harmoniseren de opvangvoorzieningen en de (asiel)procedures in de EU-lidstaten. De gewijzigde kwalificatierichtlijn is reeds eerder gepubliceerd (Pb EU L377 d.d. 20 december 2011). Deze richtlijnen hebben expliciet tot doel het harmoniseren van het asielstelsel.

Wel biedt de verordening met het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing de mogelijkheid voor het treffen van (vaak preventieve) beheersmaatregelen strekkende tot het verzekeren van het naleven van het Unieacquis inzake asiel, in het bijzonder de grondrechten van asielzoekers.

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. 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

Ik acht verdere harmonisatie in brede zin noodzakelijk nu er nog aanzienlijke verschillen bestaan tussen lidstaten in onder meer de snelheid van procedures, het voorzieningsniveau gedurende procedures en de beoordeling van het individuele asielverzoek. De Nederlandse regering is daarbij voor een stapsgewijze aanpak, om voldoende draagvlak te creëren EU breed. De Nederlandse regering pleit voor het verder onderzoeken van vormen van «joint processing», gezamenlijke behandeling van asielverzoeken binnen de EU. Een uitgebreide analyse van de praktische en juridische implicaties van verschillende scenario's van «joint processing» voor de langere termijn is daarbij gewenst. Op korte termijn is het wenselijk dat in de vorm van een pilot vormen van EU samenwerking in de praktijk worden uitgetoetst, een pilot in het kader van «rescue at sea», het redden van asielzoekers op zee zou daarbij een voorstel kunnen zijn. Ik zie echter geen noodzaak om nu vergaande stappen te zetten om te komen tot Europese asielzoekerscentra in Europa. Het is de vraag of artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hiervoor voldoende basis biedt en het is voorts de vraag of de hierbij noodzakelijke overdracht van nationale bevoegdheden aan de Europese Unie wenselijk is.

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 Ook de leden van de PvdA-fractie vragen een reactie op dit arrest.

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.

In de door de leden genoemde brief heb ik u geïnformeerd over de betekenis van het EU-HvJ-arrest van 6 juni 2013 in de zaak C-648/11. Kort samengevat bepaalt het Hof in het arrest van 6 juni 2013 dat de lidstaat waar het meest recente verzoek is gedaan de verantwoordelijke lidstaat is. Zoals uiteengezet in de brief kan gezien het arrest niet langer worden volgehouden dat de lidstaat waar de alleenstaande minderjarige zijn eerste asielverzoek heeft ingediend, verplicht is om de minderjarige terug te nemen. De lidstaat waar de minderjarige zich bevindt, moet het asielverzoek in beginsel in behandeling nemen. De aanwezigheid van familieleden in een andere lidstaat, of het hebben van een verblijfsvergunning, kunnen redenen zijn om wel een overdracht in het kader van de verordening te laten plaatsvinden.

De nieuwe verordening, artikel 8, vierde lid, kent een enigszins andere formulering dan artikel 6, tweedelid van de verordening 343/2003, die ten tijde van het arrest van toepassing was. De nieuwe verordening bepaalt evenals de oude verordening dat de verantwoordelijke lidstaat, de lidstaat is waar de minderjarige zijn asielverzoek heeft ingediend, maar voegt daar aan toe: «mits dit in het belang is van de minderjarige».

Gezien het arrest van het EU-Hof van Justitie van 6 juni 2013 is ook onder de nieuwe verordening de verantwoordelijke lidstaat in beginsel de lidstaat waar de alleenstaande minderjarige vreemdeling zijn meest recente asielverzoek heeft ingediend en deze zich ophoudt. De nieuwe verordening maakt het echter mogelijk om een andere lidstaat waar de alleenstaande minderjarige vreemdeling eerder een asielverzoek heeft ingediend als verantwoordelijke lidstaat aan te wijzen als dat in het belang is van de alleenstaande minderjarige vreemdeling. Ingevolge artikel 6 van de verordening zal onder andere rekening worden gehouden met de volgende factoren; (a) de mogelijkheden van gezinshereniging, (b) het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, (c) veiligheid en beveiligingsoverwegingen, met name wanneer de minderjarige mogelijk het slachtoffer is van mensenhandel, (d) de standpunten van de minderjarige, in overeenstemming met zijn leeftijd en maturiteit. Omdat de criteria voor overdracht rechtstreeks worden ontleend aan de verordening, is omzetting van deze uitspraak in nationale wetgeving niet noodzakelijk. Het beleid is direct naar aanleiding van deze uitspraak gewijzigd.

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 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 fracties van VVD, PvdA, SP, CDA en D66 hebben verschillende vragen over de betekenis van het interstatelijk vertrouwensbeginsel, mede in relatie met het mechanisme voor waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing in artikel 33 van de verordening en de opschorting van de overdracht op grond van artikel 3, tweede lid, van de verordening. Ik ga hierom graag uitgebreid in op deze zaken.

De kern van het interstatelijk vertrouwensbeginsel in het Europese asielrecht is dat ervan uit kan worden gegaan dat andere lidstaten hun asielrecht op orde hebben. Deze vooronderstelling is in beginsel gerechtvaardigd omdat alle lidstaten gebonden zijn aan diverse mensenrechtelijke bepalingen en het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS). De verordening biedt daarnaast de bevoegdheid voor de Commissie om bij een kennelijk risico van bijzondere druk op het asielstelsel van een lidstaat artikel 33 toe te passen. Hiermee wordt zo veel mogelijk gedaan om het interstatelijk vertrouwensbeginsel waar te maken en te voorkomen dat overdrachten aan een bepaalde lidstaat moeten worden opgeschort vanwege ernstige vrees voor tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen die leiden tot schending van artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest.

Ongeacht de formele binding van een lidstaat aan deze verdragen kan het zijn dat een lidstaat zijn verplichtingen inzake het asielrecht feitelijk niet waarmaakt. Dit kan verschillende oorzaken hebben, bijvoorbeeld een onverwachts grote instroom van asielzoekers in een bepaald land ten gevolge van onrust in de regio. De verordening kent in dit geval twee verschillende instrumenten die dienen te voorkomen dat asielzoekers binnen de Unie worden blootgesteld aan schending van artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest. Het gaat hier om maatregelen in het kader van het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbestrijding op grond van artikel 33 en opschorting van overdrachten naar andere lidstaten op grond van artikel 3, tweede lid.

Het bestaan van een kennelijk risico van bijzondere druk op het asielstelsel is grond voor de Commissie om over te gaan tot het instellen van maatregelen op grond van artikel 33. Ingevolge artikel 33 van de verordening rust de coördinerende rol van het proces bij de Europese Commissie. Het zal dan ook aan de Commissie ter beoordeling zijn om te bepalen dat van een dergelijke situatie sprake is. Dit zal sterk verbonden zijn met de feitelijke omstandigheden van opvang van asielzoekers en afdoening van asielverzoeken in procedure. De Commissie dient haar oordeel in het bijzonder te baseren op de door het European Asylum Support Office (EASO) vergaarde informatie.

In het artikel is ook neergelegd welke partij in welke fase de Raad en het Europees Parlement informeert over de stappen die worden gezet. Zo stelt het tweede lid dat de betrokken lidstaat een preventief actieplan en de periodieke verslagen over de uitvoering ervan aan de Raad en de Commissie voorlegt. Het is vervolgens aan de Commissie om het Europees Parlement in kennis te stellen van de hoofdpunten. In het derde lid is neergelegd dat de Commissie de Raad en het Europees Parlement informeert over het actieplan voor crisisbeheersing alsmede over de uitvoering ervan. De Commissie is bevoegd om, wanneer een preventief actieplan niet effectief is of zou zijn, de lidstaat te verzoeken een actieplan voor crisisbeheersing op te stellen (artikel 33, derde lid). De Raad en het Europees Parlement zijn volgend in deze, zij kunnen gedurende het gehele proces besprekingen voeren en sturing geven over de solidariteitsmaatregelen die zij passend achten. Geen van de Europese gremia heeft

doorzettingmacht in de zin dat zij zelfstandig dwingende maatregelen kunnen voorschrijven. Een dergelijke doorzettingmacht zou de Commissie feitelijk de bevoegdheid geven om onder omstandigheden de uitvoering van het asielrecht in een bepaalde lidstaat over te nemen en is dan ook niet aan de orde geweest bij de totstandkoming van de nieuwe verordening.

Een garantie dat het mechanisme afdoende zal werken in de praktijk is vooraf niet te geven, dit zal afhangen van de bereidheid van de Commissie en de lidstaten om hieraan effectief vorm te geven in voorkomende situaties. Er is echter geen reden om aan te nemen dat het mechanisme zoals het nu is vormgegeven niet of onvoldoende zal werken. Naar verwachting zal de werking van het mechanisme bij de evaluatie van de verordening betrokken worden.

Het instellen van een maatregel op grond van artikel 33 door de Commissie hoeft nog geen grond te zijn om overdrachten op te schorten. Er kan immers sprake zijn van een situatie waarin de eerste lidstaat de situatie adequaat het hoofd biedt en de bescherming van grondrechten afdoende waarborgt met behulp van het actieplan. In die gevallen kan de overdracht naar de eerste lidstaat gecontinueerd blijven.

Wanneer de situatie voortduurt en de druk groter wordt neemt de waarschijnlijkheid toe dat dit ook leidt tot een situatie waarin ernstig gevreesd moet worden dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 3 EVRM of artikel 4 van het Handvest. Er hoeft geen sprake te zijn van daadwerkelijke schending van artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest. Voldoende is dat er sprake is van ernstige vrees voor systeemfouten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen. Men kan hierbij denken aan onaanvaardbare risico's op indirect refoulement (het terugsturen van een asielzoeker naar zijn land van herkomst wegens structurele onzorgvuldigheid in de asielprocedure) of aan onmenselijke en vernederende behandeling tijdens de procedure om te bepalen of iemand vluchteling is. Deze elementen moeten een structureel karakter hebben. Als dit het geval is zullen overdrachten op grond van artikel 3, tweede lid niet langer kunnen plaatsvinden. Dit oordeel zal doorgaans plaatshebben in een individuele procedure, waarbij de vreemdeling in beroep is gegaan tegen overdracht.

Het EHRM en het HvJEU hebben in de arresten van respectievelijk 21 januari 2011 (M.S.S. tegen België en Griekenland, nr. 30696/09) en 21 december 2011 (in de gevoegde zaken C 4111/10 en C 493/10, N.S. e.a.) aangegeven dat het interstatelijk vertrouwensbeginsel het uitgangspunt blijft voor de overdracht, maar hieraan is een grens indien ernstig moet worden gevreesd voor een onmenselijke behandeling als verboden in artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest. Hierbij zijn in het bijzonder de detentie- en/of levensomstandigheden waarmee de overgedragen asielzoeker in dat land wordt geconfronteerd en de kwaliteit van de asielprocedure in dat land betrokken. Of er sprake is van een ernstige vrees voor onmenselijke behandeling, hangt in sterke mate af van de feitelijke omstandigheden van de betreffende lidstaat op dat moment en is in concrete gevallen ter beoordeling aan de Minister en ter toetsing aan de rechterlijke macht.

Nederland of de Europese Commissie heeft geen bevoegdheid om eerder in te grijpen in asielstelsels van andere lidstaten dan wanneer deze ernstige vrees aan de orde is. Het enige dat Nederland zou kunnen overwegen is om in meer gevallen de verantwoordelijkheid voor

afhandeling van een asielverzoek op zich te nemen, ook wanneer deze op grond van de verordening bij een andere lidstaat ligt. Deze mogelijkheid is gegeven in artikel 17 van de verordening, de zogenaamde discretionaire bepaling. Het structureel toepassen van deze discretionaire bevoegdheid staat echter op gespannen voet met enkele doelstellingen van de verordening, te weten het voorkomen van het indienen van meerdere asielaanvragen binnen Europa en het ontmoedigen van doorreizen binnen Europa na een afwijzende asielaanvraag in een van de lidstaten. Het zou voorts onwenselijk zijn wanneer Nederland hier zelfstandig toe zou overgaan omdat dit een aanzuigende werking kan hebben op de instroom van asielzoekers die eerder in een andere lidstaat een aanvraag hebben ingediend.

De verordening roept geen sancties in het leven voor lidstaten die tijdelijk de bijzondere druk op hun asielstelsel niet aankunnen.

Ten aanzien van Polen, Malta en Italië kan worden uitgegaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Uit de rapporten die over deze landen zijn uitgebracht, kan niet worden opgemaakt dat er momenteel sprake is van dusdanige tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen dat bij een overdracht van een asielzoeker artikel 3 EVRM en artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden geschonden.

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, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Wat kan het EASO doen met deze informatie?

Door EASO is in het kader van het ontwikkelen van een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing een aantal statistische indicatoren opgesteld. Het betreft het leveren van gegevens op week-, maand- en kwartaalbasis met betrekking tot:

- de asielinstroom van zowel eerste als opvolgende (herhaalde) asielaanvragen;
- de instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen;
- gegevens met betrekking tot de genomen beslissingen op deze aanvragen;
- intrekkingen van deze aanvragen;
- gegevens met betrekking tot reguliere aanvragen tot verblijf;
- intrekkingen van statusverleningen;
- het aantal hervestigingszaken en het aantal relocatiezaken;
- gegevens met betrekking tot Dublinclaims;
- het aantal werkzame personen in het asielproces;
- de doorlooptijden van asielaanvragen;
- het aantal beschikbare opvangplaatsen; en
- het aantal beschikbare detentieplaatsen.

Mede aan de hand van deze informatie kan door de Commissie en het EASO vroegtijdig worden onderkend of er in een lidstaat een situatie van bijzondere druk op het asielstelsel dreigt te ontstaan, en/of er zich problemen voordoen in de werking van het asielstelsel van die lidstaat. De Commissie kan vervolgens, in samenwerking met EASO, aanbevelingen richten aan die lidstaat en deze verzoeken een preventief actieplan op te stellen.

De leden van de PvdA-fractie 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 een land als Griekenland, zouden de lidstaten deze 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?

In iedere individuele Dublin asielzaak wordt voorafgaande aan de overdracht een gehoor afgenomen, waarmee de vreemdeling gelegenheid wordt geboden om zijn bezwaren tegen de voorgenomen overdracht aan de IND kenbaar te maken. Tijdens dit gehoor kan de vreemdeling ook melding maken van reeds opgedane, mogelijk negatieve, ervaringen in de andere lidstaat. Op grond van deze verklaringen van de asielzoeker zelf en op grond van eventueel beschikbare algemene rapporten over het asielstelsel en de opvangvoorzieningen in de andere lidstaat, beoordeelt de IND of de grondrechten in de lidstaat worden geëerbiedigd en schat de IND in welke risico's de asielzoeker daadwerkelijk loopt indien hij wordt overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de criteria die zijn gegeven in de arresten van het EHRM, van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, nr. 30696/09, JV 2011/68, en het HvJEU van 21 december 2011 in de gevoegde zaken C 411/10 en C 493/10, N.S. e.a.

De leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie vragen wat de gevolgen zijn voor een lidstaat waaraan, wegens overschrijding van die grenzen, een vreemdeling niet mag worden overgedragen, bijvoorbeeld of er sancties kunnen worden opgelegd.

De Europese Commissie kan tegen een lidstaat een inbreukprocedure starten, indien de Commissie van mening is dat deze lidstaat de EU-wetgeving niet naleeft en op die manier zijn wettelijke verplichtingen niet nakomt (artikel 258 EU-werkingsverdrag). Een inbreukprocedure kan resulteren in een veroordeling door het EU-Hof van Justitie en leiden tot oplegging van boetes en dwangsommen.

In de Dublinverordening wordt een mechanisme voor waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing ingevoerd, waarmee doeltreffend en tijdig kan worden gereageerd wanneer er bezorgdheid rijst dat de soepele werking van de verordening in gevaar zou kunnen worden gebracht doordat het asielstelsel van een of meer lidstaten onder bijzondere druk staan en/of vanwege tekortkomingen in het asielstelsel van een of meer lidstaten, zoals hierboven uitgebreid is toegelicht. De verordening zelf kent geen sanctiemechanismen voor lidstaten die niet aan hun mensenrechtelijke verplichtingen voldoen op het gebied van het asielrecht.

Bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) kunnen o.a. individuen een klacht indienen tegen een lidstaat, door een beroep te doen op het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM). Het Hof kan bijvoorbeeld een boete opleggen. De uitspraken van het Hof zijn definitief en bindend voor de betrokken staten. Die gebondenheid kan leiden tot de noodzaak algemene maatregelen te treffen, bijvoorbeeld een wetwijziging tot stand te brengen. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa controleert of de staat de uitspraak ook inderdaad nakomt.

De leden van de VVD-fractie 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?

Het standpunt van de minderjarige is datgene dat de minderjarige naar voren brengt in gehoren ten aanzien van een eventuele overdracht. Dit standpunt wordt, naast de overige genoemde elementen, en andere belangen meegewogen bij het bepalen van het belang van het kind.

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?

De volgorde van de toetsingscriteria wordt bepaald in de verordening zelf (artikel 7, eerste lid), en dit is inderdaad de rangorde. Vanwege de vaste rangorde van criteria zal er in alle gevallen helderheid zijn welk criterium de doorslag dient te geven.

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.

Artikel 11, onderdeel a, van de verordening bepaalt dat indien meerdere gezinsleden in dezelfde lidstaat gelijktijdig een asielverzoek indienen de lidstaat die verantwoordelijk is voor de overname van het grootste aantal gezinsleden, ook verantwoordelijk is voor de asielverzoeken van de andere gezinsleden. Indien dit geen uitsluitel biedt, dan is ingevolge artikel 11, onderdeel b, de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek van het oudste lid van de groep verantwoordelijk voor behandeling van de asielaanvraag van andere gezinsleden.

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.

Op grond van het Verdrag van Lissabon zijn de lidstaten primair verantwoordelijk voor de uitvoering van Unierecht. Alleen indien het nodig is dat de juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd, worden bij die handelingen aan de Commissie, of in bepaalde specifieke gevallen aan de Raad, uitvoeringsbevoegdheden toegekend. In tegenstelling tot gedelegeerde handelingen heeft de Commissie hier geen «quasi-wetgevingsbevoegdheid» maar betreft het zuiver uitvoerende bevoegdheden. De rechtsbasis voor het overdragen van uitvoeringsbevoegdheden door de Gemeenschapswetgever is artikel 291 VWEU. De delegatie van uitvoeringshandelingen is van belang voor de uitwerking van technische details van de verordening. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om het ontwerpen van een informatiebrochure (zie artikel 4, derde lid) of het opstellen van formulieren (zie artikel 16, vierde lid). Ingevolge overweging 36 van de preambule van de Verordening is de Commissie bij de voorbereiding van deze gedelegeerde handeling verplicht het advies in te winnen van de deskundigen van onder meer alle relevante nationale instanties. Op dit moment zijn deze regels nog niet uitgebracht.

Voorname 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?

Deze bepaling is opgenomen om de daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure te waarborgen. Grondbeginsel van de asielprocedure is dat de vreemdeling niet zal worden teruggezonden naar een land waar zijn leven of vrijheid zou worden bedreigd wegens de in artikel 1(A) van het Vluchtelingenverdrag en/of in artikel 3 EVRM genoemde gronden; het gebod van non-refoulement. Artikel 18, tweede lid, waarborgt een inhoudelijke beoordeling van ieder asielverzoek en daarmee de toets of een terugkeer naar het land van herkomst niet in strijd is met het refoulementverbod.

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 asielverzoek 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 asielverzoek in te dienen of om iets anders?

Ook deze bepaling is opgenomen om de daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure te waarborgen. In de Verordening is een uiterlijke termijn voor het indienen van terugnameverzoeken (verzoek aan een lidstaat om een persoon terug op grond van een daar ingediend asielverzoek). De termijn voor het indienen van een terugnameverzoek vangt aan op het moment dat er een concreet aanknopingspunt is van het eerdere asielverzoek, bijvoorbeeld een Eurodac-treffer. Als het terugnameverzoek niet binnen de in de Verordening neergelegde termijn wordt ingediend, komt de verantwoordelijkheid van de aangezochte lidstaat te vervallen. De lidstaat waar de betrokken persoon zich bevindt, moet de vreemdeling dan de gelegenheid bieden een nieuw asielverzoek in te dienen, dat door deze lidstaat van verblijf zal worden behandeld. Het bieden van gelegenheid is vormvrij, maar zal in de praktijk neerkomen op het doen van een mededeling aan de vreemdeling dat hij niet zal worden overgedragen en asiel kan indienen in Nederland.

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 verordening laat in het vormgeven van schorsende werking de mogelijkheid open om een stelsel te hanteren waarbij pas na het aanvragen van een voorlopige voorziening schorsende werking wordt verleend (artikel 27, onderdeel c). Het toekennen van een voorlopige voorziening schort de lopende termijnen voor overdracht op (artikel 29, eerste lid).

De leden van de VVD-fractie constateren dat een nieuw element is de garantiebepaling dat overdrachten in de vorm van gecontroleerd vertrek of onder geleide 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 eruit?

Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1560/2003 betreffende de uitvoeringshandelingen van de Dublinverordening van de Commissie, kan een overdracht aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming plaatsvinden op basis van vrijwilligheid, in de vorm van een gecontroleerd vertrek of onder geleide. Met de toevoeging dat dit humaan dient te gebeuren, wordt een extra waarborg gegeven dat elke lidstaat hier extra zorg voor draagt, hoewel dit in elke lidstaat naar verwachting al standaardpraktijk zal zijn. Dit geldt ook voor Nederland, dat immers ook voor deze verordening reeds gebonden was aan mensenrechtelijke bepalingen in alle overheids-handelen.

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 hiervoor gekozen?

Dat de kosten van de overdracht worden gedragen door de overdragende lidstaat is geen nieuw element. Dit is al neergelegd in Verordening (EG) nr. 1560/2003 van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003. Er is geen reden waarom dit element heroverwogen zou moeten worden. Het neerleggen van de kosten bij de overdragende lidstaat ligt voor de hand omdat de overdragende lidstaat het grootste inzicht en de meeste invloed heeft op de te maken kosten voor overdracht (het boeken van de vlucht bijvoorbeeld).

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.

De uitwisseling van gezondheidsgegevens tussen lidstaten voordat een overdracht wordt uitgevoerd, was in de vorige Verordening 343/2003 niet geregeld. Wanneer er sprake was van bijzondere overdrachten waarbij medische problematiek speelde, was het aan de vreemdeling en zijn gemachtigde om ervoor te zorgen dat deze zijn medisch dossier (Europees medisch paspoort) tijdens de overdracht meenam. Daarnaast verstreekte de IND via het Dublin informatiesysteem DubliNet informatie die bekend was bij de IND en/of de DT&V en die van belang werd geacht voor de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat. De nieuwe verordening legt de verantwoordelijkheid voor de uitwisseling van gezondheidsgegevens voor de overdracht bij de lidstaten neer. In de praktijk gaat deze uitwisseling van gezondheidsgegevens, als ook van andere informatie die relevant is voor de overdracht en voor de aankomst in de verantwoordelijke lidstaat, door middel van een gemeenschappelijke gezondheidsverklaring. Over de concrete uitwerking hiervan vinden nog gesprekken plaats tussen de lidstaten en de Europese Commissie.

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?

Zoals hierboven reeds is aangegeven hoeven de artikelen van de verordening niet omgezet te worden in de nationale wetgeving. Hierom hoeft dit artikel niet te worden omgezet in nationale wetgeving, maar kan de verordening rechtstreeks worden toegepast. Bij alle procedures waarin

de verordening voorziet, zal het belang van het kind worden meegewogen. Om vast te stellen wat het belang van het kind is, zal de IND rekening houden met de factoren als genoemd in de verordening: de mogelijkheden van gezinshereniging, het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, veiligheid en beveiligingsoverwegingen en de standpunten van de minderjarige, in overeenstemming met zijn leeftijd en maturiteit. In het beleid zullen deze factoren waar nodig nader worden uitgewerkt. Hiermee wordt het belang van het kind verankerd in het beleid en meegewogen bij de beslissing welke lidstaat verantwoordelijk is voor de (alleenstaande) minderjarige.

De leden van de SP-fractie willen weten in hoeverre er van tevoren uitdrukkelijk 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?

De verordening schrijft voor dat om vast te stellen wat het belang van het kind is, rekening moet worden gehouden met de standpunten van de minderjarige, in overeenstemming met zijn leeftijd en maturiteit (artikel 6, derde lid, onderdeel d). De IND zal dan ook rekening houden met de verklaringen van de minderjarige en zijn vertegenwoordiger alvorens over te gaan tot tracing van zijn familieleden. Tijdens het gehoor van aanmelding zal de minderjarige naar eventuele familieleden in een andere lidstaat en zijn band met deze familieleden worden bevraagd. In beginsel wordt ervan uitgegaan dat het in het belang van het kind is om te worden herenigd met zijn familieleden. Bij zwaarwegende redenen zal echter worden afgezien van tracing van familieleden. In het geval van pleegkinderen, zal moeten worden onderzocht of er daadwerkelijk sprake is van een gezinsband en zal per individueel geval moeten worden bezien of – in het belang van het kind – wordt overgegaan tot tracing.

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?

De geheimhoudingsplicht als neergelegd in artikel 39 van de verordening ziet niet op de werkzaamheden in het kader van artikel 34, die door de autoriteit zelf worden uitgevoerd. Ingevolge artikel 34 mogen lidstaten informatie uitwisselen ten einde de Verordening uit te voeren. Tracing in het kader van gezinshereniging kan hieronder worden geschaard. Hoewel de verordening niet voorschrijft dat de toestemming van de minderjarige nodig is voor de tracing van familieleden, wordt wel rekening gehouden met de verklaringen van de minderjarige en wordt bij zwaarwegende redenen afgezien van tracing van familieleden.

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?

Artikel 82 Vreemdelingenwet bepaalt dat het beroep schorsende werking heeft, maar kent enkele uitzonderingen. Het gaat hier onder andere om besluiten op een asiolverzoek indien het asiolverzoek is afgewezen in de algemene asielprocedure en om afwijzingen met toepassing van artikel 30, eerste lid onder a (afwijzing omdat een andere lidstaat verantwoor-

delijk is). Er is op dit punt geen verschil tussen Dublinclaimanten en een substantieel deel van de asielzoekers. Op dit punt is er geen wijziging van Nederlandse regelgeving beoogd, noch voor Dublinclaimanten, noch voor asielzoekers. Artikel 27, derde lid, onderdeel c, komt overeen met het huidige stelsel van schorsende werking voor onder andere Dublinclaimanten en biedt ruimte om de huidige praktijk te continueren. Er zijn geen nationale overwegingen om op dit moment hier een verandering voor te stellen, bovendien zou een voorstel tot uitvoering van de verordening niet de juiste plaats zijn om hierin een wijziging aan te brengen wegens nationale overwegingen.

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.

Momenteel valt niet in te schatten of de bepalingen in de verordening met betrekking tot gezinshereniging tot meer asielaanvragen voor Nederland zal leiden. Vooralsnog is er geen aanleiding om aan te nemen dat relatief gezien meer gezins- of familiehereniging in Nederland dan in een andere lidstaat zal plaatsvinden.

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 verwachting is dat meer onderzoek zal moeten worden gedaan naar gezins- en familieleden in andere lidstaten. Momenteel valt echter niet in te schatten om hoeveel extra onderzoeken het zal gaan, mede omdat de lidstaten daarbij afhankelijk zijn van de informatie die de alleenstaande minderjarige kan verstrekken over (de aanwezigheid van) gezins- en familieleden in een andere lidstaat en op grond waarvan daadwerkelijk onderzoek kan worden gedaan in een andere lidstaat.

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?

De termijn waarbinnen een overdracht moet plaatsvinden is zes maanden vanaf het moment dat een andere lidstaat het verzoek om een vreemdeling terug of over te nemen heeft aanvaard. In de situatie dat de overdracht niet plaatsvindt omdat de vreemdeling niet verschijnt en is

ondergedoken, kan deze termijn tot maximaal 18 maanden worden verlengd. Het niet verschijnen bij de overdracht zonder dat de vreemdeling is ondergedoken, leidt daarentegen niet tot stuiting of verlenging van de overdrachtstermijn. Dergelijk gedrag van de vreemdeling kan wel aanleiding geven om deze voorafgaand aan een nieuwe overdracht in bewaring te stellen wegens een significant risico op onttrekking aan het toezicht.

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? Ook de leden van de PVV-fractie 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.

Uitgangspunt van het Nederlandse vreemdelingenrecht is dat de vreemdeling die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijft uit Nederland dient te vertrekken. In eerste instantie wordt de vreemdeling in staat gesteld Nederland vrijwillig en op eigen gelegenheid te verlaten. Wanneer een vreemdeling in een andere lidstaat is erkend als vluchteling, krijgt hij de aanwijzing om zich binnen een gegeven termijn naar het grondgebied van de lidstaat te begeven die hem een verblijfsvergunning heeft verleend. Wanneer de vreemdeling zich niet houdt aan deze aanwijzing, kan ook uitzetting naar het land van herkomst (mits dit verenigbaar is met het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM) of een ander land waar hij rechtmatig verblijf heeft aan de orde zijn.

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?

Het in het wetsvoorstel opgenomen artikel expliciteert dat in de Nederlandse systematiek de Minister van Veiligheid en Justitie bevoegd is vreemdelingen in bewaring te stellen ten behoeve van overdracht. Het is nodig te expliciteren dat deze bevoegdheid bij de Minister berust. Het eerste lid van artikel 28 bepaalt dat niemand in bewaring wordt gehouden om de enkele reden dat hij Dublinclaimant is. De verordening stelt in artikel 28 tweede lid een zelfstandig vereiste voor inbewaringstelling, namelijk «significant risico op onderduiken». Dit is een zwaarder criterium dan in de terugkeerrichtlijn wordt gehanteerd, waar wordt gesproken van een «risico op onderduiken». Hiermee wordt benadrukt dat de inbewaringstelling een op individuele omstandigheden gebaseerde gemotiveerde beschikking dient te zijn en geen automatische enkel vanwege de mogelijkheid van overdracht. Met het oog hierop kan de huidige Nederlandse praktijk niet in stand blijven en dient de wettelijke vormgeving van de inbewaringstelling aangepast te worden.

Deze leden van de VVD- en de PvdA-fractie vragen wat er wordt verstaan onder objectieve criteria voor inbewaringstelling en welke criteria het betreft.

Er moet sprake zijn van objectieve omstandigheden op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een significant risico op ontduiking. Voor deze criteria is aangesloten bij de criteria die ook nu worden gehanteerd bij de vaststelling van een risico op onderduiken als bedoeld in artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn.

Er is sprake van een zware grond voor inbewaringstelling indien de vreemdeling:

- a. Nederland niet op de voorgeschreven wijze is binnengekomen, dan wel een poging daartoe heeft gedaan;
- b. zich in strijd met de Vreemdelingenwetgeving gedurende enige tijd aan het toezicht op vreemdelingen heeft onttrokken;
- c. eerder een visum, besluit, kennisgeving of aanzegging heeft ontvangen waaruit de plicht Nederland te verlaten blijkt en hij daaraan niet uit eigen beweging binnen de daarin besloten of gestelde termijn gevolg heeft gegeven;
- d. niet dan wel niet voldoende meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit;
- e. in verband met zijn aanvraag om toelating onjuiste of tegenstrijdige gegevens heeft verstrekt met betrekking tot zijn identiteit, nationaliteit of de reis naar Nederland of een andere lidstaat;
- f. zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reis- of identiteitsdocumenten;
- g. in het Nederlandse rechtsverkeer gebruik heeft gemaakt van valse of vervalste documenten;
- h. tot ongewenst vreemdeling is verklaard als bedoeld in artikel 67 van de Wet of tegen hem een inreisverbod is uitgevaardigd met toepassing van artikel 66a, zevende lid, van de Wet; dan wel
- i. heeft te kennen gegeven dat hij geen gevolg zal geven aan zijn verplichting tot vertrek naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielerzoek.

Er is sprake van een lichte grond voor inbewaringstelling indien de vreemdeling:

- a. zich niet aan een of meer andere voor hem geldende verplichtingen van hoofdstuk 4 heeft gehouden;
- b. meerdere aanvragen tot het verlenen van een verblijfsvergunning heeft ingediend die niet tot verlening van een verblijfsvergunning hebben geleid;
- c. geen vaste woon- of verblijfplaats heeft;
- d. niet beschikt over voldoende middelen van bestaan;
- e. verdachte is van enig misdrijf dan wel daarvoor is veroordeeld.

Deze elementen zullen worden opgenomen in het Vreemdelingenbesluit en zullen leidend zijn voor de motivering van inbewaringstellingen in de praktijk. Ik hecht eraan hierbij op te merken dat de opsommingen hierboven kunnen veranderen ten gevolge van nieuwe jurisprudentie. De aanwezigheid van een «zware grond» in combinatie met een tweede grond die ook «licht» mag zijn, is voldoende grond om te spreken van een significant risico op onttrekking aan het toezicht. Dit is een weerlegbaar rechtsvermoeden. Het is aan de vreemdeling om dat rechtsvermoeden te weerspreken, waartoe hij voorafgaand aan de inbewaringstelling in de gelegenheid wordt gesteld. Als hij daarin slaagt zal niet (langer) worden aangenomen dat sprake is van een significant risico op onttrekking aan het toezicht en is inbewaringstelling niet mogelijk.

De leden van de VVD- en de PVV-fractie vragen waarom de aanwezigheid van één zware grond niet voldoende rechtvaardiging biedt voor inbewaringstelling?

Met het criterium «significant risico op onderduiking» geeft de verordening een zwaarder criterium voor inbewaringstelling dan de terugkeerrichtlijn. Dit dient tot uitdrukking te komen in de invulling van de criteria voor inbewaringstelling op nationaal niveau. Voor de terugkeerrichtlijn geldt dat het voorkomen van één van de omstandigheden niet voldoende wordt geacht voor inbewaringstelling van de vreemdeling. Dit betekent dat er zich ten minste twee van de hierboven genoemde omstandigheden moeten voordoen. Voor inbewaringstelling van Dublinclaimanten dient er sprake te zijn van een sterker risico op onderduiken. Dit komt tot uitdrukking door verplicht te stellen dat er ten minste een zware grond en ten minste nog een lichte of zware grond aanwezig dient te zijn. Het stellen van slechts een zware grond zou er toe leiden dat de inbewaringstelling voor Dublinclaimanten mogelijk zou zijn in een situatie waarin de inbewaringstelling van vreemdelingen die onder de Terugkeerrichtlijn vallen, niet mogelijk zou zijn. Dit is niet in lijn met de criteria die de verordening en de terugkeerrichtlijn zelf geven.

De leden van de VVD-fractie 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»?

In de terugkeerrichtlijn is voor het eerst het begrip «risico op onderduiken» als voorwaarde voor inbewaringstelling geïntroduceerd. De verordening hanteert dit begrip nu ook in artikel 28 Vo en voegt daaraan het element «significant» toe. Het begrip significant dient in nationale regelgeving nader te worden geconcretiseerd. Het ligt daarbij voor de hand om aan te sluiten bij de uitwerking van het begrip «risico op onderduiken» zoals dit onder de terugkeerrichtlijn verder ontwikkeld is in de uitvoeringspraktijk en de jurisprudentie. Hierom is aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de terugkeerrichtlijn.

De Afdeling maakt in die jurisprudentie een onderscheid tussen twee soorten gronden (of: omstandigheden) die aan een maatregel ten grondslag kunnen worden gelegd. In dit verband kan onder meer worden gewezen op een uitspraak van 3 december 2012, nr. 201207844/1 (LJN: BY5576). In de literatuur is deze trend signaleerd door mr. B. van Dokkum, *Kroniek Vrijheidsontneming in Asiel& Migrantenrecht 2011*, nr. 8, p. 374 e. v.

Een zogenaamde zware grond levert derhalve uit de aard ervan een (weerlegbaar) rechtsvermoeden op dat sprake is van een risico op onttrekking aan het toezicht. Gelet op het feit dat voor een risico op onderduiken reeds twee gronden aanwezig dienen te zijn en de eisen voor een significant risico op onderduiken zwaarder zullen zijn, is het aannemen van een significant risico op onderduiken bij aanwezigheid van een zware grond – steeds in combinatie met een tweede grond die zowel «zwaar» als «licht» kan zijn – een verdedigbare invulling van dit begrip.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het correct is dat bewaring hier als uitzondering en als ultimum remedium in wordt ingezet.

Bewaring is inderdaad een ultimum remedium, in die zin dat bewaring slechts aan de orde is wanneer dit noodzakelijk en proportioneel is ten behoeve van de overdracht. Dit komt reeds tot uiting in de zinsnede in artikel 28 van de verordening dat bewaring alleen plaats heeft in het geval dat andere, minder verstrekkende maatregelen niet effectief zijn. Daarnaast is als voorwaarde voor het opleggen van de maatregel geformuleerd dat er sprake dient te zijn van een significant risico op onderduiking. Of dit in de praktijk uitzondering zal zijn, is mede afhankelijk van de bereidheid van de betreffende Dublinclaimanten om onder toezicht te blijven tot aan de begeleide overdracht dan wel vrijwillig naar de verantwoordelijke lidstaat te vertrekken. In die gevallen zal bewaring immers niet noodzakelijk zijn met het oog op overdracht. Zoals hierboven uitgebreid uiteengezet dient er sprake te zijn van objectieve omstandigheden waaruit het significante risico op ontduiking blijkt. Deze dienen kenbaar te zijn en dienen te zijn gebaseerd op gedragingen van de individuele vreemdeling.

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, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

In de memorie van toelichting heb ik aangegeven dat het niet wenselijk is om al te zeer vooruit te lopen op de invulling van het significant risico op ontduiking. Dit is wenselijk omdat er ruimte dient te zijn om te anticiperen op de meest recente jurisprudentie. Tegelijkertijd hecht ik er aan om de Kamer zo uitgebreid mogelijk voor te lichten over de gehanteerde systematiek. Hierom heb uitgebreid toegelicht hoe de criteria voor inbewaringstelling ingevuld zullen worden, maar heb ik tegelijkertijd aangegeven dat er altijd ruimte moet zijn om recht te doen aan de omstandigheden en de bijzondere belangen die in het individuele geval aan de orde kunnen zijn.

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?

Deze termijn wordt bewaakt door de Dublin unit van de IND, die speciaal is ingericht voor de uitvoering van de Dublinverordening. Onder de huidige verordening gelden ook termijnen voor het beantwoorden van overname-of terugnameverzoeken. Deze variëren van twee maanden in het geval van een overnameverzoek tot twee weken of één maand in het geval van een terugnameverzoek. Daarnaast hebben de lidstaten bijzondere aandacht voor vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld in die zin dat zo snel mogelijk wordt geantwoord op claimverzoeken. In het algemeen geeft de IND tijdig en dus binnen de in de verordening neergelegde termijnen antwoord op inkomende claimverzoeken.

De leden van de VVD-fractie vragen welke consequenties het vervroegen van de formele indiening van de aanvraag zal hebben voor de uitvoeringspraktijk? Heeft dit ook consequenties voor de termijnen? Waarom wordt er voor gekozen dit voor alle asiilverzoeken te laten gelden?

De verordening is opgezet vanuit de gedachte dat de procedurele handelingen om vast te stellen welke lidstaat een asielaanvraag inhoudelijk dient te beoordelen pas worden uitgevoerd nadat het verzoek is ingediend (overweging 15, en artikelen 4, eerste lid, 6, vierde lid, 20, eerste lid en 21 eerste lid). Teneinde te voorkomen dat pas na de rust- en voorbereidingstijd handelingen in dit kader mogen worden verricht, en teneinde zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verschaffen, dient hierom het formele moment van indiening in het Nederlandse stelsel te worden vervroegd. Dit gebeurt onder behoud van de rust- en voorbereidingstermijn, en onder het in stand laten van de huidige asielprocedure. Het enige dat gewijzigd wordt is de ondertekening van de asielaanvraag. Dit geschiedt na het kenbaar maken van de wens tot het doen van een asielaanvraag bij de bevoegde autoriteiten en voorafgaand aan de rust- en voorbereidingstermijn.

Samenvattend ziet de voorgestelde wijziging er als volgt uit. Onder de oude situatie gold in chronologische volgorde:

1. kenbaar maken wens tot asielverzoek;
2. rust en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen;
3. formele moment van ondertekenen aanvraag;
4. start van het onderzoek in de algemene asielprocedure.

Onder het gewijzigde besluit geldt in chronologische volgorde:

1. kenbaar maken wens tot asielverzoek;
2. formele moment van ondertekenen aanvraag;
3. rust en voorbereidingstermijn van minimaal zes dagen;
4. start van het onderzoek in de algemene asielprocedure.

Voor de uitvoeringspraktijk zal dit als consequentie hebben dat er volgens de nieuwe systematiek zal worden gewerkt. Dit heeft geen consequenties voor andere termijnen, de algemene asielprocedure blijft verder ongewijzigd. Er wordt voorgesteld dit voor alle asielverzoeken te laten gelden omdat het ten tijde van de indiening van het asielverzoek vaak niet kenbaar is of er sprake is van een Dublinclaimant of niet. Dit moet immers in het vervolg nog blijken. Het is met het oog hierop niet uitvoerbaar om voor verschillende vreemdelingen verschillende momenten van indiening van het asielverzoek te hanteren.

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?

Het kunnen frustreren van een Dublinoverdracht aan een EU-lidstaat is beduidend minder aan de orde dan het frustreren van een terugkeer naar het land van herkomst, omdat de medewerking van de vreemdeling voor het verkrijgen van documenten over het algemeen niet nodig is. Het komt thans slechts enkele keren per jaar voor dat een overdracht aan een andere lidstaat vanwege frustratie niet gerealiseerd kan worden binnen de zes maanden na het akkoord voor de overdracht aan een andere lidstaat. Als een overdracht van een asielzoeker aan een andere lidstaat vanwege frustratie niet gerealiseerd kan worden, betekent dit dat Nederland die vreemdeling in de nationale procedure moet opnemen en dat Nederland de asielaanvraag inhoudelijk dient te behandelen. Mocht de vreemdeling zich binnen de zes maanden hebben onttrokken aan toezicht («met onbekende bestemming» (MOB) is vertrokken), dan blijft het claimak-

koord, na melding van het MOB-vertrek aan de andere lidstaat, achttien maanden geldig vanaf de datum van het claimakkoord.

Evenals in de vorige Verordening 343/2003 zijn in de nieuwe verordening termijnen vastgelegd voor het uitvoeren van de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de neergelegde termijnen van zes maanden, komt de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokken vreemdeling over te nemen of terug te nemen, te vervallen, en gaat de verantwoordelijkheid over op de verzoekende lidstaat. Dit betekent dat als de overdracht niet binnen de termijn van zes maanden is geëffectueerd Nederland verantwoordelijk wordt voor de betrokken vreemdeling, tenzij er sprake is van strafrechtelijke detentie of vertrek met onbekende bestemming. Het feit dat Nederland verantwoordelijk wordt voor inhoudelijke behandeling van het asielverzoek, impliceert overigens niet dat hiermee ook rechtmatig verblijf wordt verkregen. Hierover zal nog geoordeeld moeten worden.

De PvdA-fractie vraagt of de regering eveneens kan schetsen op welke wijze alternatieven voor bewaring bij Dublin-claimanten worden ingezet en of het geven van opvang ten gevolgen van het arrest-Cimade zal leiden tot verdere beperking van de inbewaringstelling.

Aan een Dublinclaimant ten aanzien van wie een significant risico op onttrekken aan overdracht bestaat, kan bewaring worden opgelegd, mits een minder dwingende maatregel niet effectief kan worden toegepast. In de brief van 13 september 2013 (Kamerstuk 19 637 nr. 1721) aan uw Kamer zijn de mogelijke alternatieve toezichtmaatregelen reeds aangekondigd. Of de op te leggen toezichtmaatregel gepaard gaat met het verlenen van opvang of onderdak hangt mede af van de vraag of de Dublinclaimant een asielaanvraag heeft ingediend in Nederland. De politie en de DT&V maken de afweging welke toezichtmaatregel het best bij de situatie past. Het enkele feit dat beroep is aangetekend, behoeft geen beletsel te zijn om een minder dwingende maatregel opgelegd te krijgen.

De leden van de PVV-fractie 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 bewaring zal in die gevallen slechts worden opgeheven wanneer de vreemdeling te kennen heeft gegeven Nederland te willen verlaten en daartoe de gelegenheid bestaat. Deze gelegenheid zal zich concreet moeten aandienen in bijvoorbeeld het boeken van een vlucht richting de verantwoordelijke lidstaat.

De leden van de CDA-fractie vragen of de vreemdeling na zes weken bewaring alsnog 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.

Indien gedurende de bewaring van de vreemdeling blijkt dat hij een Dublinclaimant is, gelden verkorte termijnen voor het doorlopen van de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat. Er zal altijd naar worden gestreefd om deze procedure binnen zes weken af te ronden. In de bewuste passage wordt er op gewezen dat met het eindigen van de bewaring niet de verplichting voor de vreemdeling vervalt om zich naar

de verantwoordelijke lidstaat te begeven. Ook de bevoegdheid van de Minister om hem gedwongen over te dragen vervalt hiermee niet.

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.

Het feit dat een vreemdeling niet beschikt over een identiteitsdocument is onvoldoende om aan dit criterium te voldoen. De vreemdeling dient zich zonder noodzaak te hebben ontdaan van zijn identiteitsdocumenten. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer iemand geen enkele geloofwaardige verklaring aflegt over het feit dat hij geen documenten meer in zijn bezit heeft, terwijl hij wel met documenten is binnengereisd, of indien hij zonder noodzaak de documenten heeft afgegeven aan een ander, heeft vernietigd of heeft achtergelaten. Dit kan blijken uit rapporten van gehoor die in het kader van een asielprocedure zijn afgenomen, maar ook uit door de vreemdeling tijdens het gehoor voorafgaand aan zijn inbewaringstelling afgelegde verklaringen. Zo kan een vreemdeling verklaren dat hij na aankomst in Nederland op advies van zijn reisagent de reisdocumenten heeft weggegooid of vernietigd, of daartoe zelf heeft besloten omdat hij vreesde te worden teruggezonden naar het land van herkomst. Van geval tot geval zal door de uitvoeringsorganisaties moeten worden beoordeeld of iemand zich zonder noodzaak heeft ontdaan van zijn reisdocumenten.

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.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen die de toegang tot het Schengengebied zijn geweigerd en Dublinclaimant zijn, geldt dat zij de asielprocedure mogen afwachten buiten grensdetentie vanaf het moment dat een voornemen is uitgebracht tot afwijzing van de asielaanvraag op grond van de verordening. Op dat moment heeft de IND immers geoordeeld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Overigens sluit de verordening niet uit dat alleenstaande minderjarigen of minderjarigen die lid zijn van een gezin in bewaring worden gesteld ten behoeve van de overdracht. Uiteraard dient hierbij te worden voldaan aan de hierboven uitgebreid beschreven voorwaarden. Er zal daarbij bij gezinnen nadrukkelijk worden gekeken of kan worden volstaan met het in bewaring stellen van één van de ouders.

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?

Artikel 6, eerste lid, Vreemdelingenwet biedt de grondslag om de vreemdeling aan wie de toegang is geweigerd op te dragen zich op een daartoe aangewezen plaats op te houden. Het tweede lid biedt de mogelijkheid deze ruimte te beveiligen tegen ongeoorloofd vertrek. In dat laatste geval is sprake van vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5, eerste lid, onder f, van het Europese Verdrag voor de rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden. Grensdetentie moet worden aangemerkt als bewaring in de zin van de verordening.

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.

Zoals ik ook hierboven heb toegelicht gaat het verplaatsen van het moment van formele indiening niet ten koste van de rust- en voorbereidingstermijn. Alle elementen die in de rust- en voorbereidingstermijn aan de orde moeten komen, zoals de voorlichting van VluchtelingenWerk, een medische check door Medifirst en een oriënterend gesprek met de advocaat kunnen hierom nog steeds aan de orde komen. Voor de praktische uitvoering is alleen van belang dat de formele indiening voortaan voorafgaand aan de start van de rust- en voorbereidingstermijn plaatsvindt, en niet meer hierna.

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?

Uit de interpretatie van artikel 25, tweede lid, onderdeel f van de oorspronkelijke procedurerichtlijn 2005/85, van het Europese Hof van Justitie in de zaak MA, BT en DA tegen Secretary of State for the Home Department (C-648/11) blijkt dat een asielaanvraag niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer er sprake is van een definitieve afwijzing op een aanvraag in een andere lidstaat, en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of aan de aanvraag ten grondslag zijn gelegd die relevant kunnen zijn voor de behandeling van de aanvraag in Nederland. Artikel 33, tweede lid, onderdeel d van de nieuwe procedure-richtlijn 2013/32 komt qua strekking overeen met artikel 25 van de

procedurerichtlijn. Het Europese recht biedt hiermee de mogelijkheid om ook bij deze asielverzoeken niet over te gaan tot inhoudelijke beoordeling.

De leden van de CDA-fractie vragen welke mogelijkheden leden van vluchtelinggezinnen 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?

De door de leden geschetste problematiek wordt grotendeels ondergaan door de verordening zelf. In artikel 9 van de verordening wordt namelijk bepaald dat de lidstaat die de asielstatus (internationale bescherming) aan een persoon heeft verstrekt, verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielverzoeken van zijn gezinsleden. In artikel 10 wordt aanvullend bepaald dat de lidstaat waar een persoon zijn asielprocedure heeft lopen (hetgeen wil zeggen; nog geen beslissing genomen in eerste aanleg) ook verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielverzoeken van zijn gezinsleden. Hiermee wordt de kans dat vluchtelinggezinnen verspreid worden over Europa sterk verkleind.

Ook Richtlijn 2003/86 EG inzake het recht op gezinshereniging en artikel 8 EVRM bieden waarborgen om gezinsleden in beginsel in dezelfde lidstaat bijeen te brengen. In de gevallen waar gezinsleden toch door verschillende lidstaten een vergunning is verstrekt, staat het aan gezinsleden vrij om een reguliere verblijfsvergunning voor gezinshereniging aan te vragen. Een dergelijke aanvraag zal aan de gebruikelijke criteria worden getoetst van de betrokken lidstaat.

Voornoemde leden vragen wat deze bepaling betekent na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening (Kamerstukken 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?

Graag verwijs ik u naar het bovenstaande antwoord, waarin ik de regelingen heb geschetst die de kans verkleinen dat gezinsleden van de asielstatushouder in verschillende lidstaten terecht zullen komen. Artikel 30, onderdeel e wordt slechts tegengeworpen bij een aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel, en zal niet worden tegengeworpen bij een verblijfsvergunning regulier. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het herschikken van de gronden voor asielverlening (Kamerstukken 33 293) leidt niet tot wijziging van het materiele nareisbeleid.

Onderdeel H

De leden van de SP-fractie vragen of een individuele beoordeling betekent dat er uitdrukkelijk wordt gekeken naar alternatieven voordat vreemdelingendetentie wordt overwogen? 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?

De afweging of een minder dwingende maatregel wordt opgelegd wordt door de politie en de DT&V gemaakt voordat iemand in vreemdelingenbewaring wordt geplaatst. Daarbij wordt gekeken naar de minder dwingende maatregelen die de regering in de reeds genoemde brief van 13 september 2013 aan uw Kamer heeft genoemd, in het bijzonder naar meldplicht gecombineerd met onderdak. De alternatieven voor vreemdelingenbewaring passen goed in de systematiek van de verordening, omdat hierdoor eenvoudiger lichtere maatregelen kunnen worden overwogen dan inbewaringstelling indien inbewaringstelling niet proportioneel zou zijn.

Het is niet noodzakelijk hiervoor afzonderlijke wettelijke bepalingen op te nemen. Het overwegen van de alternatieven en het in dit licht motiveren van de noodzakelijkheid en proportionaliteit vloeit reeds rechtstreeks voort uit de verordening.

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».

Hierboven ben ik uitgebreid ingegaan op de criteria voor inbewaringstelling. Zoals eerder opgemerkt leidt de aanwezigheid van voldoende gronden tot een weerlegbaar rechtsvermoeden. Het is aan de vreemdeling om dat rechtsvermoeden te weerspreken, waartoe hij voorafgaand aan de inbewaringstelling in de gelegenheid wordt gesteld. Als hij daarin slaagt kan niet (langer) worden aangenomen dat sprake is van een significant risico op onttrekking aan het toezicht en is inbewaringstelling niet mogelijk. De door de leden gegeven voorbeelden, mits aangedragen door de vreemdeling en aannemelijk geacht, zouden daartoe kunnen leiden.

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?

De weergave van de Afdeling met betrekking tot de termijnen van inbewaringstelling is niet geheel juist. Indien iemand in bewaring wordt gehouden is er een termijn van een maand vanaf het tijdstip van indiening van het verzoek voor de lidstaat om een overname- of terugnameverzoek in te dienen bij een andere lidstaat. Vanaf dat moment is er een termijn van twee weken voor de ontvangende lidstaat om antwoord te geven op het verzoek. Indien niet binnen twee weken is geantwoord, wordt de lidstaat geacht het overname- of terugnameverzoek te hebben aanvaard. Na impliciete of expliciete aanvaarding dient de overdracht binnen zes

weken te worden gerealiseerd, tenzij de vreemdeling beroep instelt tegen de overdracht. In totaal gaat het hier dus om maximaal een maand plus twee weken plus zes weken, in totaal ongeveer twaalf weken.

Indien de vreemdeling zich niet in bewaring bevindt gedurende de procedure tot vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat gelden de gewone termijnen voor de indiening van een overname- of terugnameverzoek op grond van artikel 21 van de verordening. De verordening geeft in artikel 27 geen termijnen voor deze categorie vreemdelingen, maar bepaalt slechts dat deze zo kort mogelijk duurt en niet langer dan de tijd die redelijkerwijs nodig is om de vereiste administratieve procedures zorgvuldig af te ronden totdat de overdracht uit hoofde van deze verordening is uitgevoerd.

Het is niet wenselijk om hiervoor op nationaal niveau een wettelijke termijn op te nemen. De maximale termijnen volgen uit de tekst van de verordening en sluiten daarmee uit dat een regeling wordt getroffen in de nationale wet. Het gaat hier doorgaans om inbewaringstelling voor hooguit enkele dagen voorafgaand aan de feitelijke overdracht, maar dit kan, zoals ook in de memorie van toelichting is opgemerkt, langer zijn wanneer de vreemdeling de overdracht frustreert.

Er is niet aangesloten bij de termijnen voor bewaring zoals deze gegeven zijn in de terugkeerrichtlijn, omdat deze richtlijn niet van toepassing is wanneer de verordening van toepassing is.

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 vragen deze leden?

In het geval de vreemdeling een asielzoeker is die onder de werking van de Verordening valt, ontstaat recht op opvang. Het wetsvoorstel voorziet met het nieuwe artikel 8, onderdeel m, in een verblijfsgrond voor vreemdelingen van wie de asielaanvraag is afgewezen op grond van de verordening en die in afwachting zijn van hun overdracht. Deze verblijfsgrond komt voort uit het arrest Cimade van het HvJEU van 27 september 2012, C-179-11. Indien de bewaring om enige reden dient te worden opgeheven, hebben vreemdelingen van wie de asielaanvraag is afgewezen omdat een andere lidstaat op grond van de verordening verantwoordelijk is voor de asielaanvraag, recht op opvang totdat de overdracht is geëffectueerd. Voor vreemdelingen zonder (afgewezen) asielrechtelijke verblijfsaanvraag ontstaat geen recht op opvang na opheffing van de bewaring, ongeacht of de reden hiervan is gelegen in de termijnen van de verordening. Zij hebben immers geen rechtmatig verblijf in Nederland.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven