

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2803

Vragen van het lid **Schouw** (D66) aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over *de vraag waarom rechters geen grondig feitenonderzoek zouden mogen plegen in asielzaken* (ingezonden 11 juni 2013).

Antwoord van staatssecretaris **Teeven** (Veiligheid en Justitie) (ontvangen 11 juli 2013) Uitstelbericht van staatssecretaris Teeven (Veiligheid en Justitie) (ontvangen 1 juli 2013)

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het promotie onderzoek van dr. mr. H.J.M. Baldinger «Rigorous Scrutiny versus marginal review, Standards on judicial scrutiny and evidence in international and European asylum law»?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u van mening dat het van groot belang is dat de rechter een onafhankelijk en grondig onderzoek moet kunnen verrichten bij de beoordeling van besluiten waarbij asiel is geweigerd? Zo ja, wat verstaat u hier precies onder?

Antwoord 2

Ja. Voor wat betreft de staatrechtelijke verdeling van verantwoordelijkheid tussen bestuursorganen en de met de toetsing van de rechtmatigheid belaste rechtscolleges, ligt de verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielverhaal bij de Minister c.q. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Daar hoort deze ook thuis.

In het asielrecht doet zich de bijzondere omstandigheid voor dat het meestal niet gaat om de vraag, of en in hoeverre de verklaringen over de feiten die de asielzoeker aan zijn aanvraag ten grondslag heeft gelegd als vaststaand moeten worden aangenomen. De asielzoeker is immers veelal niet in staat en van hem kan ook redelijkerwijs niet worden gevergd zijn relaas overtuigend met bewijsmateriaal te staven. Om de vreemdeling, waar dat probleem zich voordoet, tegemoet te komen en toch een adequate beoordeling van de aanvraag in het licht van de toepasselijke wettelijke voorschriften te kunnen verrichten, geldt ingevolge artikel 3.35, derde lid, Voorschrift Vreemdelingen 2000 dat de verklaringen van de vreemdeling en de daarin gestelde feiten geloofwaardig worden geacht, indien de vreemdeling aan de in de genoemde bepaling vermelde voorwaarden heeft voldaan. De overheid is in staat die

beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas vergelijkenderwijs en aldus geobjectiveerd te verrichten. De overheid verricht deze beoordeling onder andere op basis van uitvoerige asielgehoren en ziet – anders dan de rechter – alle zaken, waaronder die van andere vreemdelingen in een vergelijkbare situatie. De rechter kan de rechtmatigheid van deze beoordeling toetsen en doet dat ook, maar hij kan haar niet van het bestuur overnemen. Of er een grond voor toelating is (de kwalificatie van de feiten in het licht van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM) wordt door de rechter zonder beperking getoetst. Deze toetsing heeft betrekking op de kernvraag of (dreigende) schending van het beginsel van non-refoulement aan de orde is. De toetsing aan dat beginsel is op deze wijze gewaarborgd.

Vraag 3

Onderschrijft u de conclusie van Baldinger dat de marginale toetsing van de geloofwaardigheid van het asielrelaas in strijd is met het internationale en Europese recht? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 3

Het onderzoek van Baldinger geeft een gevarieerd beeld. Zij wijst erop dat het Mensenrechtencomité (in het kader van het Internationaal Verdrag voor de Burgerlijke en Politieke Rechten) en het Comité tegen Foltering (in het kader van het Anti Folterverdrag) de vaststelling van de feiten, daarbij inbegrepen de beoordeling van de geloofwaardigheid van de asielzoeker, primair als een verantwoordelijkheid zien van de autoriteiten van de staat en zij zelf – met name het Mensenrechtencomité – slechts beperkte onderzoeksbevoegdheden hebben ten aanzien van de feiten.

Zij constateert dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in een aanzienlijk aantal zaken over de uitzetting van asielzoekers zeer actief was in het verzamelen en verifiëren van feiten en omstandigheden en ook een eigen zelfstandige beoordeling van de geloofwaardigheid van de verklaringen van de asielzoeker maakte. Tegelijkertijd merkt zij op dat het Mensenrechtencomité, het Comité tegen Foltering en het EHRM tot nu toe geen uitgebreide en coherente doctrinaire standpunten hebben ontwikkeld over de intensiteit van het rechterlijk onderzoek waarmee zij zelf de feiten vaststellen in zaken over de uitzetting van asielzoekers. Wel beargumenteert zij om een aantal redenen dat het logisch zou zijn om artikel 3 EVRM-zaken betreffende de uitzetting van asielzoekers in de categorie zaken te plaatsen die volledig rechterlijk onderzoek op nationaal niveau behoeven.

Ten aanzien van het asielrecht van de Europese Unie geeft zij aan dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) in de zaak Samba Diouf (2011) oordeelde dat de finale beslissing op een asielverzoek onderworpen moet kunnen worden aan een grondige inhoudelijke beoordeling door de nationale rechter en dat we vooralsnog niet weten welke standaard voor de intensiteit van rechterlijk onderzoek het HvJEU zal hanteren ten aanzien van asielzaken. Zij schat in dat het Hof de meest indringende standaard voor rechterlijk onderzoek van toepassing zal achten op asielzaken.

Vraag 4

Bent u genooddaakt op basis van de in het onderzoek aangehaalde internationale en Europese bepalingen en jurisprudentie de Nederlandse praktijk aan te pakken, eventueel met een wetswijziging? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Nee. Mede gelet op het bovenstaande en de verbeteringen in de asielprocedure, die per 1 juli 2010 zijn gerealiseerd, waaronder de verruiming van het toetsingskader van artikel 83 van de Vreemdelingwet 2000 (Stb. 2010, 202), bestaat er mijns inziens thans geen aanleiding om wijzigingen aan te brengen in de wettelijke bepalingen inzake de wijze waarop de rechter de beslissing in asielzaken dient te toetsen.

Daarbij komt nog dat volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State¹ de jurisprudentie van het EHRM geen grond

¹ Uitspraken van 14 februari 2012, 201102493/1/V1, te raadplegen via www.raadvanstate.nl en 15 juni 2006 in zaak nrs. 200602132/1 en 200602135/1, JV 2006/290.

geeft voor het oordeel dat een – onder omstandigheden op bepaalde punten terughoudende – toetsing door de rechter op rechtmatigheid van het oordeel van de Minister over de geloofwaardigheid van het asielrelaas, waar dat niet met bewijsmiddelen is gestaafd, zich niet met artikel 13, gelezen in samenhang met artikel 3 van het EVRM, verdraagt. In het bijzonder heeft de Afdeling bestuursrechtspraak overwogen dat volgens vaste jurisprudentie van het EHRM de lidstaten er ingevolge artikel 13 EVRM zorg voor moeten dragen dat het ter beschikking staande rechtsmiddel effectief is, maar wordt deze staten een «margin of appreciation» gelaten ten aanzien van de wijze waarop de rechterlijke toetsing van bestuursbesluiten wordt ingericht en uitgevoerd.

Vraag 5

Is de marginale toetsing zoals die in Nederland wordt toegepast uniek in de Europese Unie? In welke landen is er wel sprake van een volle toetsing?

Antwoord 5

De mij op dit punt ter beschikking staande actuele informatie van de landen zelf is beperkt. Bovendien lopen de bestuurlijke en rechterlijke stelsels in de lidstaten, daaronder begrepen de asielstelsels, uiteen, zodat een vergelijking moeilijk te maken is.

Uit de landeninformatie komt naar voren dat in België, Duitsland, Finland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden de rechter de geloofwaardigheid beoordeelt, maar blijkt niet de intensiteit van het rechterlijk onderzoek. In België heeft de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen niet de bevoegdheid om zelf onderzoek naar de feiten te verrichten en om de geloofwaardigheid te beoordelen los van de argumenten in de bestreden beslissing. In Finland zijn de bestuursrechters niet gespecialiseerd in asielzaken. In Ierland beoordeelt de rechter niet de geloofwaardigheid. De rol van het High Court (judicial review) is niet zozeer om de inhoud van de zaak te beschouwen als wel de onpartijdigheid van het besluitvormingsproces.

Verder wijs ik u in dit verband op het rapport² van de UNHCR «Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems» van mei 2013. Dit rapport betreft niet de vaststelling van de geloofwaardigheid in de beroepsfase, maar vermeldt wel (blz. 29) dat «... the appellate bodies in some states do not undertake their own investigation into the facts of the appeal. Instead, they rely on the evidence the appellant submits and on the first instance determining authority's fact findings.»

Tot slot verwijs ik u naar het rapport³ van de International Association of Refugee Law Judges «Assessment of Credibility in Refugee and Subsidiary Protection claims under the EU Qualification Directive» (2013). Dit rapport focust weliswaar op een «full protection hearing» maar vermeldt (blz. 25) dat «many national judges will be operating within limited jurisdictions (confined to judicial review, or «decisions at the margin»).

Uit de aangehaalde tekst kan worden afgeleid dat het voorkomt dat in andere EU-lidstaten de rechter niet zelf onderzoek naar de feiten mag doen of een marginale toetsing verricht.

Vraag 6

Heeft u kennisgenomen van artikel 46, derde lid, van de binnenkort aan te nemen Procedurerichtlijn luidende: «Member States shall ensure that an effective remedy provides for a full and ex nunc examination of both facts and points of law»? Welke implicaties heeft dit voor de Nederlandse asielprocedure? Op welke wijze en op welke termijn gaat u uitvoering geven aan deze bepaling?

Antwoord 6

Ja. De richtlijn is op 29 juni 2013 bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie en treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan. Artikel 46, derde lid, van genoemde Procedurerichtlijn moet uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn zijn omgezet. De implicaties die de richtlijn, waaronder artikel 46, derde lid, heeft voor de Nederlandse asielprocedure worden momenteel verder in kaart gebracht. De

² Te raadplegen via www.unhcr.org.

³ Te raadplegen via www.iarlj.org.

behandeling van het wetsvoorstel strekkende tot implementatie van de richtlijn dat ik te zijner tijd zal indienen, biedt een geschikte gelegenheid om dieper op deze materie in te gaan.