



Universiteit
Leiden
The Netherlands

EU asylum procedures and the right to an effective remedy

Reneman, A.M.

Citation

Reneman, A. M. (2013, January 15). *EU asylum procedures and the right to an effective remedy*. *Meijers-reeks*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/20403>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/20403>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/20403> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Reneman, Anne Marcelle

Title: EU asylum procedures and the right to an effective remedy

Date: 2013-01-15

Samenvatting

EU asielprocedures en het recht op een effectief rechtsmiddel

1 INLEIDING

Het toekennen van rechten aan personen is zinloos als zij die niet door middel van adequate en eerlijke procedures kunnen afdwingen. Binnen het EU-recht is dit algemeen erkend. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) kent de status van fundamenteel recht toe aan procedurele rechten, namelijk het EU recht op een effectief rechtsmiddel (artikel 47) en het recht op behoorlijk bestuur (artikel 41). In het geval van asielprocedures kan een gebrek aan procedurele waarborgen leiden tot een schending van de rechten waar asielzoekers meestal een beroep op doen: het recht niet te worden uitgezet of uitgeleverd naar een land waar zij het risico lopen het slachtoffer te worden van ernstige mensenrechtenschendingen (het verbod van refoulement) en het recht op asiel. Beide rechten zijn in het Handvest erkend als fundamenteel recht (artikelen 18 en 19).

In 2005 werd Richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (de Procedurerichtlijn of PR) aangenomen. Deze richtlijn bevat minimumwaarborgen voor zowel de administratieve fase als de beroepsprocedure in asielzaken. UNHCR en NGO's hadden veel kritiek op deze richtlijn. Sommige bepalingen van de richtlijn zouden in strijd zijn met internationaal recht. Het niveau van harmonisatie was bovendien laag als gevolg van de vele uitzonderingsmogelijkheden die de richtlijn biedt en de vrijheid die de lidstaten wordt gelaten om hun asielprocedure vorm te geven. In dit proefschrift wordt echter betoogd dat de totstandkoming van de Procedurerichtlijn moet worden gezien als een positieve ontwikkeling. Vele aspecten van asielprocedures vallen nu binnen de reikwijdte van het EU-recht. Dit betekent dat EU grondrechten, zoals het recht op een effectief rechtsmiddel, op die procedures van toepassing zijn en de vrijheid van de lidstaten beperken. Hierdoor zou de Procedurerichtlijn asielzoekers wel eens veel meer procedurele waarborgen kunnen bieden dan velen hadden verwacht toen de richtlijn werd aangenomen.

De vraag die in dit proefschrift centraal staat is: wat is de betekenis van het EU recht op een effectief rechtsmiddel voor (1) de rechtmatigheid en (2) de interpretatie van EU regelgeving op het gebied van asielprocedures. Meer

specifiek beoogt het proefschrift de betekenis van het EU recht op een effectief rechtsmiddel vast te stellen voor de volgende belangrijke procedurele aspecten van asielprocedures:

- Het recht om gedurende de asielprocedure (eerste fase en beroepfase) op het grondgebied van de lidstaat te verblijven
- Het recht van de asielzoeker om te worden gehoord in de eerste fase en in beroep.
- Bewijskwesties:
 - 1 bewijsmaatstaf, bewijslast en bewijswaardering
 - 2 rechterlijke toetsing van de vaststelling en waardering van de feiten
 - 3 het gebruik van geheim bewijs

Het beoogde resultaat van deze exercitie is een reeks EU procedurele normen voor deze aspecten.

Het eerste deel van dit proefschrift behandelt een aantal onderwerpen dat van belang is om de betekenis van het EU recht op een effectief rechtsmiddel voor asielprocedures te kunnen vaststellen. Het besteedt aandacht aan het Gemeenschappelijk Asielstelsel, gaat in op de rol van international verdragen als bronnen van inspiratie voor EU grondrechten en introduceert het EU recht op een effectief rechtsmiddel en gerelateerde procedurele rechten. Het eerste deel wordt afgesloten met tussenconclusies en een uiteenzetting van de methodologie voor de volgende hoofdstukken. Het tweede deel van het proefschrift gaat in op de drie hierboven genoemde specifieke procedurele aspecten. Het derde deel bevat een aantal conclusies en een blik op de toekomst.

DEEL I – Voorafgaande onderwerpen

2 HET GEMEENSCHAPPELIJK ASIELSTELSE EN DE TOEPASBAARHEID VAN EU GRONDRECHTEN

De Procedurerichtlijn maakt deel uit van het Gemeenschappelijk Asielstelsel (GEAS). Dat geldt ook voor Richtlijn 2004/83/EG 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 (de Kwalificatierichtlijn of KR). Deze richtlijn is van belang voor dit proefschrift omdat het asielzoekers die in aanmerking komen voor internationale bescherming een recht op een asielstatus toekent en een refoulementverbod bevat. Bovendien gaat artikel 4 van de richtlijn in op een aantal bewijskwesties. Zowel de Procedurerichtlijn als de Kwalificatierichtlijn bevatten minimumnormen. Dit betekent dat lidstaten in beginsel voor de asielzoeker gunstigere normen mogen hanteren dan door deze richtlijnen is vereist. In dit proefschrift wordt betoogd dat de minimumnormen desondanks in strijd kunnen zijn met EU grondrechten, zoals het recht op een

effectief rechtsmiddel. Dit is het geval wanneer zij de lidstaten verplichten of expliciet of impliciet toestaan om nationale wetten vast te stellen of te handhaven die EU grondrechten schenden. Een dergelijke strekking van een bepaling van de Procedurerichtlijn of de Kwalificatierichtlijn zou echter strijdig zijn met een van de doelen van het GEAS, namelijk het waarborgen van de grondrechten van derdelanders. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof van Justitie) zal daarom waarschijnlijk niet snel tot nietigverklaring van een bepaling van de Procedurerichtlijn of de Kwalificatierichtlijn overgaan. Het zal eerder geneigd zijn deze bepalingen in het licht van de EU grondrechten uit te leggen.

De Procedurerichtlijn kent de lidstaten veel vrijheid toe om hun asielprocedure in te richten. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt echter dat lidstaten zijn gebonden aan EU grondrechten wanneer zij gebruik maken van een uitzonderingsmogelijkheid die de Procedurerichtlijn biedt of een vage term uit de richtlijn interpreteren.

Het Hof van Justitie beantwoordt prejudiciële vragen over de rechtmatigheid en de interpretatie van EU regelgeving. De belangrijke rol van de nationale rechter als EU rechter dient echter te worden benadrukt. De nationale rechter heeft een bijzondere verantwoordelijkheid om EU grondrechten te garanderen en prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen.

3 DE SUBSIDIAIRE ROL VAN INTERNATIONALE VERDRAGEN ALS BRONNEN VAN INSPIRATIE VOOR EU GRONDRECHTEN

Internationale verdragen zijn belangrijke bronnen van inspiratie voor EU grondrechten. In het kader van asielprocedures zijn de volgende verdragen bijzonder van belang: het Vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het VN Antifolterverdrag, het Internationaal Verdrag voor Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Het EVRM heeft op grond van het Handvest en artikel 6 lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-verdrag) bijzondere betekenis. Op basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie is te verwachten dat het Hof zich bij de interpretatie van het EU recht op een effectief rechtsmiddel in de asielcontext vooral zal laten inspireren door de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Het zal waarschijnlijk minder waarde toekennen aan de niet-bindende zienswijzen van andere toezichthouders, zoals de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) en de diverse VN-Comités. In dit proefschrift wordt daarom het grootste gewicht gegeven aan de jurisprudentie van het EHRM.

4 HET EU RECHT OP EEN EFFECTIEF RECHTSMIDDEL EN GERELATEERDE RECHTEN

Het EU-recht kent verschillende procedurele rechten zoals het recht op een effectief rechtsmiddel, het effectiviteitsbeginsel en het recht op behoorlijk bestuur. Deze rechten zijn allemaal nauw met elkaar verbonden en overlappen elkaar. In dit proefschrift worden deze procedurele rechten aangemerkt als een categorie van normen. Per specifiek onderwerp wordt alle relevante jurisprudentie met betrekking tot al deze rechten onderzocht.

Het EU recht op een effectief rechtsmiddel is neergelegd in artikel 47 van het Handvest en omvat mede het recht op een eerlijk proces. De interpretatie van artikel 47 wordt, ook in de asielcontext, geïnspireerd door zowel artikel 6 als artikel 13 EVRM. Dat is bijzonder omdat het EHRM van oordeel is dat artikel 6 EVRM zelf niet op asielprocedures van toepassing is. Verder kan ook de jurisprudentie van het EHRM die betrekking heeft op de subsidiaire rol van het EHRM (onder meer de verplichting tot uitputting van de nationale rechtsmiddelen) van belang zijn voor de interpretatie van artikel 47 Handvest.

Het effectiviteitsbeginsel verbiedt nationale procedureregels die de uitoefening van door het EU-recht toegekende rechten uiterst moeilijk of praktisch onmogelijk maken. Effectieve rechtsbescherming dient te worden geboden door de nationale rechter. Indien nodig dienen de lidstaten daartoe nieuwe rechtsmiddelen te introduceren. Het recht op een effectief rechtsmiddel en een eerlijk proces eist dat het rechtsmiddel toegankelijk is en dat het recht op *equality of arms* en *adversarial proceedings* wordt gerespecteerd. Nauw gerelateerd aan het EU recht op een effectief rechtsmiddel zijn het recht om te worden gehoord en het recht op een gemotiveerde beslissing. Deze beide rechten worden gegarandeerd door het recht op behoorlijk bestuur van artikel 41 Handvest.

In dit proefschrift wordt betoogd dat uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie en het EHRM de volgende drie uitgangspunten (*basic notions*) naar voren komen:

- 1 Wanneer wordt beoordeeld of EU procedurele rechten zijn geschonden moeten (vaak) belangen tegen elkaar worden afgewogen.
- 2 Bij de beoordeling of een procedure eerlijk is, dient rekening te worden gehouden met alle aspecten en instanties van deze procedure: het gaat om de eerlijkheid van de procedure als geheel.
- 3 Het onderwerp van de procedure beïnvloedt het niveau van bescherming dat in een procedure aan de betrokkene moet worden geboden: er dient rekening gehouden te worden met de aard van de rechten die op het spel staan en de bijzondere kenmerken van de betrokken partijen.

5 METHODIEK

Om te kunnen bepalen wat de betekenis van het EU recht op een effectief rechtsmiddel is voor een bepaald aspect van de asielprocedure wordt in dit proefschrift de volgende methodiek gehanteerd. Met betrekking tot de meeste procedurele onderwerpen die in het tweede deel van dit proefschrift worden onderzocht, bevatten Artikel 41 en 47 Handvest geen specifieke normen. Daarom wordt de betekenis van het EU recht op een effectief rechtsmiddel afgeleid uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie en bronnen van inspiratie, in het bijzonder de jurisprudentie van het EHRM. Het Hof van Justitie heeft nog maar weinig uitspraken gedaan over asielprocedures. Het heeft echter wel uitspraken gedaan over de betekenis van dit recht in zaken die betrekking hadden op allerlei andere gebieden binnen het EU-recht. Uit deze uitspraken aangevuld met de uitspraken van het EHRM over het betreffende onderwerp worden in dit proefschrift algemene beginselen gedistilleerd. Deze beginselen worden vervolgens toegepast op de asielcontext. Bij de toepassing van die algemene beginselen op asielprocedures wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van asielprocedures. De drie hierboven genoemde uitgangspunten komen daarbij van pas. De jurisprudentie van het EHRM en de zienswijzen van de VN-comités en UNHCR die specifiek zien op waarborgen in asielprocedures bevatten daarbij belangrijke richtsnoeren. De in dit proefschrift toegepaste methode is ook bruikbaar om de betekenis van het EU recht op een effectief rechtsmiddel vast te stellen in de context van elke andere procedure die door het EU-recht wordt beheerst.

DEEL II – Kernaspecten van asielprocedures

6 HET RECHT OP HET GRONDGEBIED VAN DE LIDSTAAT TE VERBLIJVEN GEDURENDE DE BEHANDELING VAN HET ASIELVERZOEK

De effectiviteit van het EU verbod op refoulement zou ernstig worden ondermijnd wanneer de asielzoeker wordt uitgezet of uitgeleverd voordat hij de kans heeft gehad zijn asielverzoek zorgvuldig te laten onderzoeken door de beslissingsautoriteit en de nationale rechter. Voorbarige uitzetting kan tot gevolg hebben dat de asielzoeker onherstelbare schade oploopt, namelijk vervolging of ernstige schade in de zin van de Kwalificatierichtlijn. Uitzetting tijdens de beroepsprocedure maakt de uitspraak van de rechter bovendien ineffectief. Artikel 39 PR gelezen in het licht van het EU recht op een effectief rechtsmiddel vereist daarom dat een asielzoeker op het grondgebied moet kunnen verblijven:

- totdat de beslissende instantie het asielverzoek zorgvuldig heeft beoordeeld
- gedurende de periode die nodig is om beroep tegen de negatieve beslissing in te stellen.

- gedurende de beroepsprocedure totdat de nationale rechter grondig heeft getoetst of er een risico op refolement is bij uitzetting.

Aan het beroep bij de nationale rechter of aan een verzoek om een voorlopige voorziening dient automatisch schorsende werking te worden verbonden. Deze schorsende werking dient duidelijk te worden vastgelegd in regelgeving en niet afhankelijk te zijn van praktische afspraken. Bovendien moet de procedure waarin wordt geoordeeld over het verzoek om een voorlopige voorziening belangrijke waarborgen bevatten. De rechten van de verdediging dienen te worden gerespecteerd, de bewijslast van de asielzoeker moet redelijk zijn en er moet een grondige toetsing plaatsvinden van het risico op *refoulement*.

7 HET RECHT VAN DE ASIELZOEKER OM TE WORDEN GEHOORD OVER ZIJN ASIELMOTIEVEN

Asielzoekers moeten voldoende gelegenheid krijgen om hun claim dat hun uitzetting het refolementverbod schendt, te onderbouwen. Vaak zijn asielzoekers zelf de belangrijkste bron van informatie in een asielprocedure en is er geen ondersteunend bewijs. Een persoonlijk gehoor is van groot belang om te kunnen voldoen aan het vereiste van een deugdelijk onderzoek van artikel 8 PR. Alleen in uitzonderlijke gevallen mag er daarom een uitzondering worden gemaakt op het recht op een persoonlijk gehoor van artikel 12 PR. In het geval van volwassenen wiens asielverzoek afhankelijk is van dat van de hoofdaanvrager moet worden onderzocht of zij zelfstandige asielmotieven hebben die het best in een persoonlijk gehoor kunnen worden toegelicht. Artikel 24 van het Handvest vereist dat de beslissingsautoriteit aan kinderen wiens leeftijd en volwassenheid dat toestaat, de mogelijkheid biedt te worden gehoord over hun asielmotieven.

De omstandigheden van het persoonlijk gehoor dienen zodanig te zijn dat asielzoekers de gronden voor zijn asielverzoek uitvoerig uiteen kunnen zetten. De communicatie tussen de asielzoeker, de eventuele tolk en de interviewer dient goed te verlopen. Daartoe moeten de tolk en de interviewer voldoende gekwalificeerd en getraind zijn. Gehoren van kinderen dienen op een kindvriendelijke wijze te worden uitgevoerd.

Het EU recht om gehoord te worden vereist verder mogelijk dat de asielzoeker de mogelijkheid krijgt om te reageren op het rapport van het gehoor. Dit geldt zeker als de beslissende instantie van plan is het asielverzoek af te wijzen op basis van de informatie die in het rapport is opgenomen. Op enig moment in de administratieve fase dient de asielzoeker in de gelegenheid gesteld te worden zijn zienswijze te geven over de belangrijkste conclusies met betrekking tot de feitenvaststelling, inclusief de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas, en de beoordeling van het risico op refolement alsmede

de belangrijkste bewijsstukken waarop die beoordeling is gebaseerd. Dat is van bijzonder belang als de rechterlijke toetsing in beroep beperkt is.

Tenslotte volgt uit het EU recht op een eerlijk proces in beginsel dat de asielzoeker in de beroepsfase wordt gehoord door de rechter. Dat geldt zeker als er feitelijke kwesties, zoals de geloofwaardigheid van het asielrelaas aan de orde zijn.

8 BEWIJSSTANDAARD, BEWIJSLAST EN BEWIJSWAARDERING

Elke bewijsregel die het praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maakt om het recht op asiel of het recht op bescherming tegen refoulement uit te oefenen, is in strijd met het EU-recht. Wanneer er geen EU regelgeving met betrekking tot een bepaalde bewijsrechtelijke kwestie aanwezig is, moet een bewijsregel aan dit effectiviteitsbeginsel worden getoetst.

In asielzaken gelden in beginsel dezelfde bewijsregels als in andere bestuursrechtelijke zaken. Artikel 4 KR staat lidstaten toe om de bewijslast bij de asielzoeker neer te leggen, tegelijkertijd vereist het feit dat de integriteit van de mens en de individuele vrijheden van personen in asielzaken op het spel staat, dat de beoordeling van het risico op refoulement met oplettendheid en voorzichtigheid wordt uitgevoerd. Het gebrek aan bewijs en de nadruk die in veel asielzaken ligt op de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas vraagt van de beslissingsautoriteit dat hij een actieve, flexibele en open houding aanneemt en zich concentreert op de kern van het asielrelaas. In sommige gevallen mag van deze beslissingsautoriteit verwacht worden dat hij de asielzoeker helpt met het vergaren van relevant bewijs of dat hij bepaalde tekortkomingen of fouten van de asielzoeker negeert. Er mogen geen onrealistische bewijsrechtelijke vereisten aan de asielzoeker worden gesteld, omdat anders zijn recht op asiel of het verbod op refoulement wordt ondermijnd. In dit proefschrift wordt onder meer het volgende betoogd met betrekking tot de bewijsstandaard, bewijslast en bewijswaardering in asielzaken.

De bewijsstandaard mag niet te hoog worden gesteld. Van asielzoeker mag niet worden gevraagd te *bewijzen* dat zij bij terugkeer naar het land van herkomst het slachtoffer zullen worden van vervolging of ernstige schade. Volgende is dat aannemelijk is gemaakt dat er een redelijke mogelijkheid van toekomstige vervolging is of dat er zwaarwegende gronden zijn om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico loopt op ernstige schade. Bij de beoordeling van het risico op refoulement dienen alle relevante factoren, met betrekking tot de individuele asielzoeker en de algemene situatie in het land van herkomst, (in samenhang) te worden betrokken.

De bewijslast mag bij de asielzoeker worden gelegd. In een aantal situaties dient de bewijslast echter te verschuiven naar de staat. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de asielzoeker aannemelijk heeft gemaakt dat hij in zijn land van herkomst in het verleden is blootgesteld aan vervolging of ernstige schade.

Hoewel de Kwalificatierichtlijn en de Procedurerichtlijn een individuele beoordeling van asielzaken vereisen, is het gebruik van presumpties toegestaan. Een presumptie die onmogelijk of uiterst moeilijk te weerleggen is, is echter in strijd met het EU-recht.

Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas van de asielzoeker moet de beslissingsautoriteit zich concentreren op de kern van het asielrelaas. Er mag geen doorslaggevend gewicht gegeven worden aan kwesties die niet behoren tot de kern van het relaas, zoals het feit dat een asielzoeker zich niet aan procedure verplichtingen heeft gehouden. Asielzoekers dienen verder de mogelijkheid te krijgen om de aan hen tegengeworpen gebreken in het asielrelaas uit te leggen. Asielzoekers dienen op grond van artikel 4 lid 5 KR het voordeel van de twijfel te krijgen als de algemene geloofwaardigheid van hun asielrelaas is vastgesteld.

De beslissingsautoriteit mag bij de beoordeling van het asielrelaas geen formalistische houding aannemen, door bepaald bewijs te vereisen of juist uit te sluiten. Al het beschikbare relevante bewijs dient in de beoordeling van het asielverzoek te worden betrokken.

Deskundigenrapporten dienen te voldoen aan de eisen van deskundigheid, onafhankelijkheid en doorzichtigheid. Medische rapporten en landenrapportages zijn deskundigenberichten waaraan groot gewicht toekomt in asielprocedures. Lidstaten moeten naast landeninformatie van hun eigen ministeries ook rapporten van achtenswaardige mensenrechtenorganisaties, VN-organisaties en de autoriteiten van andere lidstaten in hun beoordeling betrekken. Het gewicht dat toekomt aan een landenrapport hangt af van de autoriteit en de reputatie van de opsteller ervan, de grondigheid van het verrichte onderzoek, de consistentie van de conclusies en eventuele ondersteuning door andere rapporten. Het gewicht dat aan een medische rapportage moet worden toegekend, hangt af van haar kwaliteit en overtuigingskracht. Echter, ook een medische rapportage van een niet-deskundige kan de herkomst van littekens *prima facie* aannemelijk maken.

9 RECHTERLIJKE TOETSING VAN DE VASTSTELLING EN DE BEOORDELING VAN DE FEITEN

Uit de uitspraak van het Hof van Justitie in *Samba Diouf* volgt dat de rechterlijke instantie die het beroep tegen een negatieve asielbeslissing behandelt, zowel rechtsvragen als de feiten dient te toetsen. Een systeem waarin een administratief orgaan de feiten beoordeelt en de rechter alleen rechtsvragen toetst is in strijd met artikel 39 PR.

Uit *Samba Diouf* volgt ook dat de rechterlijke toetsing grondig moet zijn. In dit proefschrift wordt betoogd dat dit betekent dat de rechterlijke instantie tenminste de feiten en het bewijs dat aan de asielbeslissing ten grondslag ligt zorgvuldig toetst. Een redelijkheidstoetsing, waarbij ruime beoordelingsvrijheid

wordt gelaten aan de beslissingsautoriteit om de feiten, waaronder de geloofwaardigheid van het asielrelaas, vast te stellen, is niet toegestaan. Nationale rechters zijn echter niet verplicht om hun oordeel over de feiten in de plaats te stellen van dat van de beslissingsautoriteit. Zij mogen ervoor kiezen zich te concentreren op de kwaliteit van de asielbeslissing en de zorgvuldigheid van de asielprocedure.

Artikel 39 PR gelezen in het licht van het recht op een effectief rechtsmiddel vereist verder dat de nationale rechter op enig moment in de asielprocedure, voor de uitzetting van de asielzoeker, de asielbeslissing toetst op basis van alle beschikbare relevante feiten en bewijs inclusief feiten en bewijs die na de asielbeslissing zijn opgekomen of overgelegd. De effectiviteit van het EU refoulementverbod zou worden ondermijnd als relevante feiten of bewijs worden uitgesloten van de beoordeling van het risico op refoulement vanwege het enkele feit dat zij eerder in de procedure naar voren hadden moeten worden gebracht.

10 HET GEBRUIK VAN GEHEIME INFORMATIE IN ASIELPROCEDURES

In sommige asielzaken wordt informatie, zoals landeninformatie, die ten grondslag ligt aan de asielbeslissing, niet beschikbaar gemaakt voor de asielzoeker. Artikel 16 PR staat dit op een beperkt aantal gronden (onder meer de bescherming van de nationale veiligheid of de bescherming van bronnen) toe. Deze bepaling geeft de lidstaten ook de mogelijkheid om gronden van nationale veiligheid informatie te onthouden aan de rechterlijke instantie die het beroep tegen de negatieve asielbeslissing behandelt.

Het recht op *adversarial proceedings*, het EU recht te worden gehoord en het recht op een gemotiveerde beslissing geven partijen in beginsel het recht op toegang tot al het relevante bewijs in hun zaak. Beperkingen van dit recht kunnen echter gerechtvaardigd zijn. De beperking moet een legitiem doel dienen en noodzakelijk zijn. Op basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie en het EHRM mag verwacht worden dat de gronden voor beperking van de toegang tot het dossier genoemd in artikel 16 PR kunnen worden aangemerkt als legitieme doelen.

De nationale rechter moet toetsen of de geheimhouding van bewijs inderdaad een legitiem doel dient en in staat worden gesteld om de asielbeslissing grondig te toetsen. De nationale rechter moet daartoe al het relevante bewijs in een zaak, inclusief het bewijs dat niet aan partijen beschikbaar is gesteld, ontvangen. Artikel 16 lid 1 PR dat toestaat dat informatie om redenen van nationale veiligheid aan de rechterlijke instantie wordt onthouden, is daarom in strijd met het EU recht op een effectief rechtsmiddel en moet nietig worden verklaard.

Het belang van de Staat om bepaalde informatie in een asielzaak geheim te houden, moet worden afgewogen tegen het recht van de asielzoeker op een

effectief rechtsmiddel. Volledige geheimhouding van het bewijs dat aan een beslissing ten grondslag ligt, is nooit toegestaan. Bovendien moet de motivering van de asielbeslissing voldoende kenbaar zijn om een effectief beroep tegen deze beslissing te kunnen indienen. Dat betekent niet dat al het relevante bewijs de asielzoeker ter beschikking moet worden gesteld. Uit de uitspraak van het EHRM in *A en anderen tegen het Verenigd Koninkrijk* volgt dat het recht op *adversarial proceedings* niet is geschonden wanneer het grootste deel van het bewijs openbaar is gemaakt en het openbare bewijs een doorslaggevende rol speelde in de beslissing. Dat geldt ook wanneer de aantijgingen in het openbare materiaal voldoende specifiek zijn om deze te kunnen weerleggen.

Bij de beoordeling of het recht op *adversarial proceedings* is geschonden, dient rekening gehouden te worden met het gewicht dat aan het geheime bewijs is toegekend. De geloofwaardigheid van bewijs uit anonieme bron is noodzakelijkerwijs beperkt, omdat de context waarin het tot stand is gekomen grotendeels onbekend is en de beweringen van de beslissingsautoriteit daarover niet te verifiëren zijn.

Speciale technieken zoals het gebruik van speciale advocaten (*special advocates* of *special counsels*), gecensureerde samenvattingen of een lijst van documenten in het dossier kunnen worden gebruikt om beperkingen van procedurele rechten door het gebruik van geheime informatie te compenseren. Speciale advocaten hebben een veiligheidscheck ondergaan en treden namens een partij op. Zij hebben toegang tot de geheime informatie en kunnen daar namens hun cliënt op reageren. Zij moeten echter in staat zijn hun taak goed uit te oefenen. Daartoe moet de betrokkene voldoende specifieke informatie krijgen om effectief instructies aan de speciale advocaat te kunnen geven. Informatie in gecensureerde samenvattingen moet voldoende specifiek zijn om de betrokkene in staat te stellen om te bepalen of de verwijderde informatie mogelijk relevant is voor zijn zaak en om zijn zienswijze daarover te geven.

DEEL III – Conclusies

11 NAAR EEN GEMEENSCHAPPELIJKE EN EERLIJKE ASIELPROCEDURE?

Een gemeenschappelijke en eerlijke asielprocedure voor de lidstaten van de EU lijkt nog ver weg. Ondanks de totstandkoming van de Procedurerichtlijn zijn er nog grote verschillen tussen de asielprocedures in de verschillende lidstaten. Hierdoor zijn de kansen van asielzoekers op internationale bescherming afhankelijk van de lidstaat waar zij hun asielverzoek indienen. Ook over het niveau van bescherming dat door deze asielprocedures wordt geboden, bestaan zorgen. Er bestaat een tendens binnen de lidstaten om de procedurele rechten van asielzoekers te beperken in plaats van uit te breiden.

Dit proefschrift betoogt desalniettemin dat asielzoekers beter af zijn mét de Procedurerichtlijn dan zonder. De richtlijn bevat veel belangrijke waarbor-

gen voor asielzoekers en heeft het EU recht op een effectief rechtsmiddel geactiveerd. Dit proefschrift heeft aangetoond dat de Procedurerichtlijn via het recht op effectieve rechtsbescherming een belangrijke impact kan hebben op de asielprocedures van de lidstaten. Het is in de eerste plaats aan de advocaten van asielzoekers om de richtlijn en het EU recht op een effectief rechtsmiddel in te roepen en aan de nationale rechter om ze toe te passen. Dit is geen gemakkelijke opgave, omdat relevante rechtspraak over het EU recht op een effectief rechtsmiddel betrekking kan hebben op alle rechtsgebieden die binnen de reikwijdte van het EU-recht vallen. Er zijn nog maar weinig prejudiciële vragen over de Procedurerichtlijn aan het Hof van Justitie voorgelegd. De kans dat het Hof de komende jaren zal oordelen over alle kwesties die in dit proefschrift aan de orde zijn gesteld, is dus erg klein.

Een veel snellere en effectievere manier om naleving van het EU recht op een effectief rechtsmiddel af te dwingen is door middel van de incorporatie van de jurisprudentie van het Hof van Justitie en het EHRM in EU regelgeving. Op het moment dat dit proefschrift werd afgerond waren de onderhandelingen voor een herschikking van de Procedurerichtlijn nog gaande. Een herschikking van de Kwalificatierichtlijn is al aangenomen. Het laatste hoofdstuk van dit proefschrift toetst het voorstel voor de herschikking van de Procedurerichtlijn en de herschikte Kwalificatierichtlijn aan het EU recht op een effectief rechtsmiddel. Het voorstel voor de herschikking van de Procedurerichtlijn weerspiegelt op een aantal punten inderdaad de rechtspraak van het Hof van Justitie en het EHRM. Met betrekking tot een aantal procedurele kwesties die in dit proefschrift worden besproken, gaat het niveau van bescherming omhoog. Ook wanneer het herschikkingsvoorstel wordt aangenomen, blijft het EU recht op een effectief rechtsmiddel echter een belangrijk interpretatiemiddel. Bovendien valt te bezien welke verbeteringen uit het herschikkingsvoorstel de onderhandelingen uiteindelijk zullen overleven.

Het lijkt niet realistisch om te verwachten dat het in de nabije toekomst komt tot een gemeenschappelijke en eerlijke asielprocedure. Toch moet het EU-recht serieus genomen worden door beslissingsautoriteiten, nationale rechters en advocaten die asielzoekers bijstaan. De Procedurerichtlijn en het recht op een effectief rechtsmiddel hebben de potentie om het niveau van bescherming dat door asielprocedures geboden wordt, te verhogen en tegelijkertijd deze procedures enigszins te harmoniseren. Mogelijk blijkt dat het EU-recht meer of andere bescherming biedt dan het EVRM. Een eenzijdige gerichtheid op het EHRM is daarom niet langer gerechtvaardigd. Het is nu tijd dat professionals die in het asielrecht werkzaam zijn de Procedurerichtlijn en het EU recht op een effectief rechtsmiddel in stelling brengen. Dit proefschrift kan daarbij als inspiratiebron dienen.

