

Aan de woordvoerders asielbeleid in vaste commissie voor Justitie en
Veiligheid in de Tweede Kamer

VluchtelingenWerk Nederland
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

Datum 7 oktober 2022
Betreft Brief VluchtelingenWerk Nederland – JBZ-Raad 13-14 oktober 2022
Ons kenmerk O.2.2.22-069.MK

Geachte woordvoerders asielbeleid,

Ten behoeve van het Commissiedebat [JBZ-Raad 13-14 oktober \(vreemdelingen- en asielonderwerpen\)](#) dat op woensdag 12 oktober staat geagendeerd wil VluchtelingenWerk Nederland u graag de onderstaande punten meegeven.

Verordening betreffende de aanpak van instrumentalisering

De Europese Commissie lanceerde op 14 december 2021 een [voorstel](#) voor een 'Verordening betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel'. Inmiddels is er een aangepast voorstel van deze Verordening, hierover wordt op dit moment in de Raad onderhandeld met de intentie van het Tsjechisch voorzitterschap om snel overeenstemming tussen de Lidstaten te bereiken.

Het begrip 'instrumentalisering van migranten' (dat gedefinieerd wordt in de gewijzigde Schengengrenscore) gaat in het kort over situaties waarin een 'actor' aanzet tot 'irreguliere migratiestromen naar de Unie'. De aanleiding hiervoor was de situatie aan grens tussen Belarus en Polen/Letland/Litouwen waarbij Loekasjenko duizenden migranten richting de grens stuurde. Inmiddels zijn de bepalingen en definities in de verordening zodanig opgerekt dat sprake lijkt van een 'keuzemenu' voor lidstaten om af te wijken van fundamentele rechten en het Europese asiel-acquis. Wij maken ons hierover grote zorgen. Samen met onze koepelorganisatie ECRE en ruim 70 Europese vluchtelingen- en humanitaire organisaties ondertekenden we een [gemeenschappelijk statement](#) waarin we waarschuwen voor het effect van deze verordening: namelijk het 'leggen van een bom' onder het (streven naar) gemeenschappelijk Europees asiel- en migratiebeleid.

In het oorspronkelijke voorstel ging het specifiek over een derde land (bijvoorbeeld Belarus) dat groepen vluchtelingen en migranten richting de grens stuurde om in de EU bescherming te vragen. Inmiddels is het vereiste van een 'derde land' losgelaten, waardoor in feite elke situatie waarbij sprake is van grotere aantallen vluchtelingen en migranten die bescherming zoeken in de EU, gedefinieerd kan worden als 'instrumentalisering van asiel'. Ook stond in de eerste versie dat de Europese Commissie zou beoordelen of sprake is van instrumentalisering. Het voorstel van het Tsjechische voorzitterschap stelt nu dat lidstaten onderling hierover zouden kunnen besluiten in de Europese Raad, waardoor de waakhondfunctie van de Europese Commissie buitenspel wordt gezet.

In de verordening staat verder dat Lidstaten in een situatie dat als instrumentalisering wordt geduid ‘bepaalde en specifieke registratiepunten’ mogen instellen waar asielverzoeken moeten worden ingediend. Deze asielverzoeken worden niet direct geregistreerd, er geldt een wachttijd van vier weken. De asielverzoeken zouden vervolgens in een versnelde grensprocedure moeten worden behandeld, waarbij wordt afgeweken van belangrijke bepalingen uit de Asielprocedurerichtlijn, waaronder toegang tot rechtsbijstand en het afwachten van beroep zonder dat men uitgezet wordt. Ook materiële rechten uit de Opvangrichtlijn zoals het recht op humane opvang en bewegingsvrijheid kunnen buiten werking worden gesteld omdat elke procedure in detentie mag worden behandeld. Tot slot worden belangrijke bepalingen uit de Terugkeerrichtlijn buiten toepassing gelaten, waardoor mensen zonder rechtsmiddel geweerd kunnen worden aan de grens.

VluchtelingenWerk wijst erop dat dit wetsvoorstel het recht op asiel in de EU verder uitholt. De voorgestelde Verordening miskent het waarborgen van de *feitelijke toegang* tot speciale (en beperkte) registratieposten aan de grens. Dit is in de praktijk een groot probleem, zoals we zagen – en nog steeds zien – in het grensgebied tussen Polen en Belarus. Mensen konden de Poolse grensposten niet bereiken en werden aan beide kanten met geweld heen en weer ‘ge-pushbackt’, waardoor tenminste 19 mensen zijn [overleden](#) in de vrieskou.

Ook aan andere EU-grenzen (Griekenland, Kroatië, Bulgarije, Hongarije Litouwen, Bulgarije en Servië) zijn pushbacks – zoals bekend – een systematische praktijk. Dit klemt des te meer nu de Verordening voorziet in een termijn van vier weken waarin een asielzoeker niet geregistreerd wordt en dus rechteloos ‘in limbo’ zit (en makkelijk ‘ge-pushbackt’ kan worden) én de Terugkeerrichtlijn niet van toepassing is op zogenaamde ‘grensgeweigerden.’

Wij begrijpen van onze koepelorganisatie [ECRE](#) dat Nederland geen principiële bezwaren heeft ingebracht tegen de Verordening maar met name (samen met Oostenrijk) een punt maakte over de verlengde registratietermijn van vier weken, omdat dit kan leiden tot ‘meer secundaire migratie vanuit grenslidstaten.’

VluchtelingenWerk meent dat de Verordening voor de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel zijn doel compleet voorbij schiet en een recept is voor het *de facto* legaliseren van pushbacks en rechteloosheid aan buitengrenzen van de EU. Lidstaten, inclusief Nederland, moeten alles op alles zetten om deze schendingen van mensenrechten te stoppen, in plaats van nieuw beleid te omarmen waardoor pushbacks alleen maar toenemen.

De aanpassingen in de oorspronkelijke tekst van de Verordening, namelijk dat het niet meer hoeft te gaan om een ‘derde land’ die migranten en vluchtelingen inzet voor geopolitieke doelstellingen, maar in feite elke ‘migratiestroom’ naar de EU onder de noemer ‘instrumentalisering’ kan vallen én dat de Raad hier zelfstandig een besluit over kan nemen, maakt de nieuwe compromistekst nog zorgelijker. In feite kunnen (grens)lidstaten zich straks gemakkelijk onttrekken van de verplichtingen van het EU-asiel *acquis* (o.a. de Asielprocedure- en Terugkeerverordening, Opvangrichtlijn) en wordt de waakhondfunctie van de Europese Commissie (nog) verder ondermijnd.

In navolging van ECRE roept VluchtelingenWerk de staatssecretaris en het kabinet op om deze Verordening niet langer te steunen omdat de huidige problemen (pushbacks, inhumane detentie en opvang, lange procedures en gebrek aan onderlinge solidariteit tussen EU-lidstaten) alleen maar groter worden door deze nieuwe EU-wetgeving.

Dit instrument is bovendien onnodig. Als sprake is van grotere aantallen vluchtelingen, omvat de huidige asielwetgeving al maatregelen die Lidstaten kunnen treffen, zoals een verlengde beslistermijn. Daarnaast is er al een regeling voor dergelijke omstandigheden: de Crisis- en Overmachtsverordening als onderdeel van het asiel- en migratiepact. Ook wijzen wij erop dat lidstaten in dergelijke situaties ondersteund kunnen worden door het EUAA en IOM (leveren van capaciteit voor het behandelen van asielaanvragen en terugkeerondersteuning).

De mobilisatie van Russische reservisten en het asielbeleid t.a.v. Rusland

Het Russische regime kondigde per 21 september een 'gedeeltelijke mobilisatie' af in Rusland: bepaalde categorieën reservisten van de Russische krijgsmacht ontvangen een oproep om te vechten in Oekraïne. Volgens de Russische autoriteiten zullen 300.000 reservisten worden opgeroepen, namelijk 'gewone' soldaten tot 35 jaar, lagere officieren tot 50 jaar en hogere officieren tot 55 jaar.

Het decreet waarmee de gedeeltelijke mobilisatie is ingesteld bevat vage bewoordingen en laat daarmee ruimte om in principe elke reservist in te lijven. Sinds de mobilisatie-aankondiging blijkt dat ook mannen die zijn vrijgesteld, toch worden opgeroepen. De mobilisatie heeft geleid tot paniek. Veel Russische reservisten vluchtten naar Georgië, Mongolië, Turkije of Armenië, waar ze visa-vrij mogen inreizen. Ze zijn echter niet welkom in een aantal (grens)EU-lidstaten. Zo hebben de Estland, Letland, Litouwen en Polen aangekondigd dat de grens gesloten blijft voor Russen. Ook Finland heeft zich onlangs bij dat rijtje landen gevoegd. Ook andere (Oost-)Europese landen lieten weten dat zij gevluchte Russen niet willen verwelkomen. De voorzitter van de Europese Raad, Charles Michel, sprak zich daarentegen juist uit voor het bieden van bescherming aan Russen die vanwege politieke motieven (waaronder de dienstplicht) het land ontvluchten.

Sinds de invasie in Oekraïne begin dit jaar hebben ongeveer 300 Russische vluchtelingen in Nederland asiel aangevraagd.¹ Voor zover bij VluchtelingenWerk bekend hebben zich sinds de mobilisatie (slechts) enkele Russen op AC Schiphol gemeld. In het Nederlandse asielbeleid geldt momenteel een besluit- en vertrekmoratorium voor *dienstplichtige* Russische mannen die dienstweigeren of zijn gedeserteerd. Hieronder worden begrepen alle Russische mannen in de leeftijd 18 tot 27 jaar die vrezen hun militaire dienst te moeten vervullen of die reeds invulling gaven aan de dienstplicht en dit niet langer wilden doen. De reden voor het instellen van het besluit- en vertrekmoratorium is volgens de [Kamerbrief](#) van 29 juni jl. een 'gebrek aan actuele, eenduidige en betrouwbare informatie over de vraag in hoeverre dienstplichtigen in Rusland (gedwongen) worden ingezet in de oorlog in Oekraïne.' De recente mobilisatie richt zich echter op een andere groep, namelijk personen die hun dienstplicht al hebben afgerond en/of die beroepsmilitair zijn geweest (reservisten). Van de reservisten is overduidelijk dat zij in Oekraïne worden ingezet.

¹ Ter vergelijking; in 2021 vroegen 205 Russen in Nederland asiel aan.

Dienstplichtontduiking *an sich* is geen vervolgingsgrond. Uit internationaal vluchtelingenrecht blijkt echter dat mensen die weigeren te dienen in het leger van een regime dat oorlogsmisdaden pleegt die worden veroordeeld door de internationale gemeenschap (zoals het geval is bij Rusland) en om die reden vluchten, aangemerkt worden als vluchteling. De straf voor desertie of dienstplichtontduiking wordt dan beschouwd als vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Ook uit EU-jurisprudentie is hier duidelijk over. Uit het [arrest Shepherd](#) (HvJ EU 26 febr. 2015, C-472/13) wordt deze basis voor het aannemen van het vluchtelingschap bij dienstweigering bekrachtigd. Nederland heeft dit beleid neergelegd in de Vreemdelingencirculaire ([C2/3.2](#) onder het kopje 'Vervolging wegens dienstweigering of desertie').

Op basis van internationaal en Europees vluchtelingenrecht worden Russen die gevlucht zijn omdat zij niet willen dienen in een leger dat oorlogsmisdaden pleegt die veroordeeld worden door de internationale gemeenschap (zoals het geval in Rusland) aangemerkt als politiek vluchteling die bescherming nodig hebben. VluchtelingenWerk roept de staatssecretaris om dit principe uit te dragen richting zijn collega's in de EU en aan te dringen op goed beschermingsbeleid in de hele EU ten aanzien van Russische dienstweigeraars, deserteurs en andere politieke opposanten.

Gezamenlijke [brief](#) migratieministers aan de EC t.a.v. Dublinclaims Griekenland

VluchtelingenWerk blijft zich grote zorgen maken om het geëscaleerde geweld aan onze Europese grenzen jegens vluchtelingen en asielzoekers. Wij blijven wijzen op de aanhoudende en schokkende rapportages van fatale en systematische illegale pushbacks door onder meer Griekenland.² In deze context duiden wij de gezamenlijke [brief](#) d.d. 26 sept. jl. van de staatssecretaris en zijn collega's uit Duitsland, Zwitserland, Oostenrijk en België, waarin de Europese Commissie wordt opgeroepen om o.a. Dublinclaims naar Griekenland weer mogelijk te maken, als zeer ongepast. Met geen enkel woord wordt gerept over de ernstige mensenrechtenschendingen door Griekenland. In plaats van een inbreukprocedure te eisen en daarbij te refereren aan de talloze documentatie en bewijsstukken over pushbacks, wil Nederland nu juist (vaak kwetsbare) mensen terugsturen naar dit land.

Naast de gewelddadige pushbacks die het land uitvoert, functioneert de Griekse asielprocedure ook al jaren niet. Onder meer Afghaanse en Syrische vluchtelingen worden standaard afgewezen omdat Griekenland een [regeling](#) heeft ingevoerd die bepaalt dat Turkije een 'veilig derde land' zou zijn voor onder meer Afghanen en Syriërs. Zij ontvangen als antwoord op hun asielverzoek een 'copy-paste' document waar alleen de naam is veranderd. Maar deze vluchtelingen kunnen nergens naartoe. Niet terug naar Afghanistan of Syrië, maar

² Zie onder andere:

<https://www.iom.int/news/iom-concerned-about-increasing-deaths-greece-turkey-border>

<https://www.spiegel.de/international/europe/frontex-involved-in-illegal-pushbacks-of-hundreds-of-refugees-a-9fe90845-efb1-4d91-a231-48efcfa53a0>

<https://www.unhcr.org/news/press/2022/2/62137a284/news-comment-unhcr-warns-increasing-violence-human-rights-violations-european.html>

<https://ecre.org/greece-pushbacks-face-renewed-international-legal-political-and-public-scrutiny-turkey-conducts-large-scale-returns-coast-guard-seeks-to-purchase-surveillance-software/>

ook niet naar Turkije, dat al jaren nauwelijks tot geen vluchtelingen terugneemt. Afghanen en Syriërs lopen daar bovendien risico op detentie en [deportatie](#).

In Griekenland is bovendien nauwelijks toegang tot rechtsbijstand voor asielzoekers en de opvangomstandigheden zijn onder de humanitaire ondergrens gezakt. Ook de omstandigheden van [Griekse statushouders](#) zijn zodanig slecht, dat Nederland niet zomaar statushouders kan terugsturen vanwege het risico om in een mensonwaardige situatie terecht te komen, waarbij zij niet kunnen voorzien in de belangrijkste basisbehoeften zoals onderdak, eten en stromend water aldus de [Raad van State](#). Ook in o.a. Duitsland geldt dit beleid.

VluchtelingenWerk meent dat de staatssecretaris en zijn collega's met de brief aan de Europese Commissie miskennen dat het leggen van Dublinclaims naar Griekenland momenteel totaal onverantwoord is. Europese en nationale rechters hebben niet voor niets geoordeeld dat sprake is van serieuze schendingen (pushbacks, geen rechtsbijstand, opvang onder de humane ondergrens, materiele deprivatie voor statushouders).

Bovendien is de in Griekenland ontstane situatie mede veroorzaakt door een gebrek aan solidariteit. Het land vroeg jarenlang tevergeefs om hulp in de vorm van relocatie c.q. een eerlijk herverdeelsysteem. Het Griekse beleid van afschrikken is in feite de reactie op een falend gemeenschappelijk Europees asielbeleid. Wij roepen de staatssecretaris zich in te zetten voor een solidair Europees asielbeleid.

Nederland laat het afweten op het gebied van hervestiging

In de [geannoteerde agenda](#) laat het kabinet weten dat Nederland voor volgend jaar een zeer lage *pledge* zal doen voor het Europees hervestigingsprogramma. Dit terwijl het aantal vluchtelingen voor wie hervestiging noodzakelijk is met maar liefst [36% is gestegen](#) naar meer dan 2 miljoen volgens de UNHCR bij de publicatie van de [Global Resettlement Needs](#) in juni dit jaar. Nederland – ooit een van de tien traditionele hervestigingslanden – laat het nu in Europees verband ernstig afweten en geeft het slechte voorbeeld met dit signaal, alsof meer internationale solidariteit met regio's die vele malen meer vluchtelingen opvangen dan Nederland doet niet nodig zou zijn.

VluchtelingenWerk dringt erop aan dat Nederland een hogere *pledge* en hogere prognoses voor de *pledge* voor de komende jaren in het Europees hervestigingsprogramma zal doen.

Wij hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken voor het debat. Voor vragen of een toelichting zijn we uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,



Frank Candel
Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland