

Aan de woordvoerders asielbeleid in de Tweede Kamer

cc Mevr. M. Faber, minister van Asiel en Migratie

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 4 oktober 2024
Betreft Brief VluchtelingenWerk Nederland – Commissiedebat over de JBZ-Raad van 10 en 11 oktober (vreemdelingen- en asielbeleid)

Geachte woordvoerders,

VluchtelingenWerk Nederland kijkt met grote zorg naar de ‘anti-Europese’ manoeuvres van dit kabinet rondom het asiel- en migratiebeleid. Migratie en asiel kun je vanwege het grensoverschrijdende karakter alleen op een goede manier organiseren als je samenwerkt met andere lidstaten in de Europese Unie. Die samenwerking lijkt het kabinet op te willen blazen via een *opt-out* en het invoeren van ‘crisiswetgeving’. Maatregelen die overigens [onsolidair zijn en contraproductief werken](#).

Desondanks bevat het regeerprogramma ook een commitment om het Asiel- en Migratiepact uit te voeren en zal Nederland op 12 december 2024 een nationaal implementatieplan klaar moeten hebben.

Opt-out en crisiswetgeving

De wens van dit kabinet voor een mogelijke *opt-out* is in verschillende gremia uitvoerig besproken. De door Denemarken bedongen uitzonderingspositie in de jaren ‘90, bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht, is nu geen optie: Een Verdragwijziging is niet voorzien en de benodigde toestemming van alle andere lidstaten is een illusie. De Europese Commissie [beantwoordde](#) de brief van de minister Faber waarin zij deze wens uitte dan ook met een duidelijk “het is niet aan de orde”.

Met betrekking tot de voorgestelde plannen voor crisiswetgeving merken we op dat de plannen (onder andere een asielbeslissing, nog soberder opvang, beperking gezinshereniging) [in strijd zijn met Europese wetgeving](#). Al eerder liet de Europese Commissie, in antwoord op vragen vanuit het Europees Parlement, weten dat de Nederlandse situatie ‘[niet als crisis](#)’ definieert. Het is dan ook niet de vraag of, maar wanneer nationale en/of Europese rechters een streep door deze maatregelen halen.

Voor ordentelijk Europees én nationaal migratiebeheer is gemeenschappelijk Europees asielbeleid cruciaal. De focus van dit kabinet zou dan ook moeten liggen bij zorgdragen voor naleving van de normen uit huidige Opvangrichtlijn (einde aan het gesleep met mensen en te dure crisisnoodopvang maar kwalitatief goede opvang gaan regelen, spreidingswet uitvoeren) en de Asielprocedureverordening (oplossen lange wachttijden, zorgvuldige besluitvorming). En niet bij onrealistische voorstellen over crisiswetgeving waarmee meer chaos wordt gecreëerd en die zullen sneuvelen bij nationale en/of Europese rechters.

VluchtelingenWerk roept de minister en het kabinet op te stoppen met het doen van voorstellen die in strijd zijn met de beginselen van de Europese Unie. Solidariteit is de basis en het uitgangspunt van Europese samenwerking en daar zouden we voorzichtig mee moeten omspringen (niet alleen op asiel), juist (ook) in het belang van Nederland.

Het Europese Asiel- en Migratiepact: nationaal implementatieplan

Voor de implementatie van het Pact in alle lidstaten zijn heldere deadlines gesteld. Medio oktober zou er al een concept implementatieplan bij de Europese Commissie moeten liggen en op 12 december 2024 moeten alle lidstaten een nationaal implementatieplan indienen. Op 12 juni 2026 treedt het pakket wetgeving in de gehele EU in werking.

Is het kabinet bereid het concept-implementatieplan tijdig openbaar te maken en met de Kamer te delen?

VluchtelingenWerk heeft tijdens de onderhandelingsfase van het migratiepact samen met onze Europese koepel ECRE [kritiek](#) geuit op de onsolidaire elementen van dit pact en de afbreuk van vluchtelingenrechten. Voor de implementatie op nationaal niveau zouden wij de volgende aanbevelingen willen meegeven:

1. Screening en het monitoringsmechanisme

Er komt een verplichte screening aan de Europese buitengrenzen (in Nederland betreft het mensen die op Schiphol asiel aanvragen). De screening bestaat uit een check op gezondheid, kwetsbaarheid, identiteit/nationaliteit, veiligheid en een registratie in Eurodac. Daarna wordt een asielzoeker verwezen naar een reguliere asielprocedure, een asielgrensprocedure óf een terugkeerprocedure.

In de nieuwe [Screeningverordening](#) is bepaald dat er een onafhankelijk monitoringsmechanisme moet worden ingevoerd, dat “...toeziet op de naleving van het Unierecht en het internationaal recht, met inbegrip van het Handvest, met name wat betreft de toegang tot de asielprocedure, het beginsel van non-refoulement, het belang van het kind en de relevante regels inzake bewaring, met inbegrip van de relevante regels inzake bewaring in nationaal recht. (...) Gescreend moet worden op ‘any indication of vulnerability’ (...) verricht door gespecialiseerd, daartoe opgeleid personeel om na te gaan of een onderdaan van een derde land mogelijk een staatloze, kwetsbaar of een slachtoffer is van foltering of andere onmenselijke of onterende behandeling, dan wel speciale behoeften heeft (...) De lidstaten voorzien in passende waarborgen om te garanderen dat het onafhankelijk toezichtmechanisme onafhankelijk is (...)”.

Voor de screening op gezondheid en kwetsbaarheid is gekwalificeerd medisch personeel dat goed toegerust is op de screeningstaak, noodzakelijk. Van belang is dat gescreend wordt op alle vormen van kwetsbaarheid, dus niet slechts zichtbare kwetsbaarheid zoals kinderen of zwangere vrouwen, maar ook of sprake is van ziektes, slachtoffer van marteling en trauma. Dit om te voorkomen dat kwetsbare mensen in detentie belanden; zij moeten worden verwezen naar een opvanglocatie die voldoet aan hun specifieke behoeften.

Hoe wordt erop toegezien dat het screeningproces uitgevoerd wordt door ter zake deskundige mensen zoals artsen en dat kwetsbaren niet in detentie worden geplaatst? Wie controleert de detentieomstandigheden?

Hoe waarborgt het kabinet de noodzakelijke onafhankelijkheid van dit monitoringmechanisme? Hoe wordt het mechanisme samengesteld en wat is de voorziene rol van het College van de Rechten van de Mens, de Ombudsman en ngo's bij dit proces?

2. Grensprocedures en -detentie, en ‘adequate capacity’

De verplichte ‘grensprocedure’ geldt straks voor asielzoekers met een nationaliteit waarvan 20% of minder gemiddeld asiel krijgt in de EU, mensen die een veiligheidsrisico vormen én mensen die ‘de autoriteiten zouden hebben misleid’, bijvoorbeeld omdat zij geen (geldige) documenten kunnen overleggen. Uit de [Opvangrichtlijn](#) (art. 10) waarnaar de [Asielprocedureverordening](#) (APR) verwijst betreffende de gronden van bewaring, blijkt dat detentie slechts als uiterst middel kan worden toegepast, na een ‘noodzakelijkheidstoets’. Het opsluiten van mensen, alleen maar omdat zij bescherming zoeken, is in strijd met de Uniewetgeving en het EVRM.

De Europese Commissie heeft voor elk land de *adequate capacity*, de 'passende capaciteit' berekend. Dit is de capaciteit die alle lidstaten beschikbaar moeten hebben voor grensprocedures. De capaciteit is voor Nederland op 211 plekken berekend. Dat is niet te vergelijken met een buitengrensland als Italië dat op ruim 7.000 zal uitkomen, maar het is wel fors meer dan het totaal aantal mensen dat op Schiphol verblijft in grensdetentie. Dat is nu namelijk gemiddeld ongeveer 60-80 mensen tegelijk, blijkt uit een inventarisatie op Schiphol. De totale capaciteit op Schiphol voor mensen in grensdetentie is 138 plekken.

De Europese Commissie is geen voorstander van detentie voor mensen die bescherming vragen en roept in haar [common implementation plan](#) expliciet op om werk te maken van alternatieven voor detentie. Ook roept de Commissie lidstaten op om gebruik te maken van de (in ontwikkeling zijnde) EUAA-richtsnoeren voor alternatieven. Grensprocedures hoeven niet in grensdetentie; waarborgen voor controle, zoals een meldplicht en een aangewezen locatie, zijn afdoende.

Grensprocedures staan niet gelijk aan grensdetentie. Uit de gecombineerde wetteksten van de Opvangrichtlijn en Asielprocedureverordening kan detentie slechts als uiterst middel worden toegepast. Vrijheid beroven, slechts omdat iemand bescherming vraagt, is in strijd met het Unierecht en het EVRM (art. 5). Bij de EC-berekening van de Nederlandse *adequate capacity* van het aantal grensprocedures is hier ook al rekening mee gehouden: deze is fors hoger dan het gemiddelde aantal mensen dat normaliter in grensdetentie verblijft.

Kan de minister bevestigen dat grensprocedures niet gelijk staan aan grensdetentie? Hoe wordt de passende capaciteit voor grensprocedures vormgegeven? Welke locaties en onder welke omstandigheden worden grensprocedures straks toegepast?

Voor kinderen gelden nog striktere eisen, zoals duidelijk blijkt uit de wetteksten: *"Minderjarigen worden in de regel niet in bewaring gesteld"* (artikel 13 Opvangrichtlijn). Zij worden overgebracht naar opvangfaciliteiten *"die doeltreffend op hun behoeften zijn afgestemd en zorgen voor een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, mentale, spirituele, morele en sociale ontwikkeling van de minderjarige met volledige inachtneming van de vereisten uit de Opvangrichtlijn"* (art. 54 APR). Detentie grijpt diep in op mensenlevens en kan ernstige schade toebrengen bij kinderen. De 'UN Special Rapporteur on Migration' stelt hierover in een artikel van [Investigate Europe](#) *"(..) the UN convention on the rights of the child stipulates that a child is defined as 'every human being below the age of 18 years' (...) detention of children because of their migrant status is a violation of their rights"*.

Het opsluiten van kinderen omdat zij bescherming vragen, is een grens die we niet zouden moeten overschrijden. Het brengt hen ernstige schade toe en is strijd met onder meer het Kinderrechtenverdrag. Dat is ook precies de reden geweest dat Nederland jaren geleden is gestopt met detentie van kinderen die aan de grens asiel aanvragen.

Wij roepen het kabinet op om af te zien van elke vorm van (grens)detentie van kinderen die asiel aanvragen en hen te allen tijde over te brengen naar een locatie die voldoet aan hun specifieke behoeften zoals gedefinieerd in de Asielprocedureverordening en Opvangrichtlijn. Hoe zal het kabinet omgaan met kinderen en gezinnen met kinderen die onder de criteria van grensprocedures vallen?

3. Opvang onder de nieuwe Opvangrichtlijn

Met de herziene [Opvangrichtlijn](#) staat Nederland de komende periode voor de opgave om de bijbehorende bepalingen om te zetten in nationale wetgeving en beleid. De Opvangrichtlijn blijft als enige een richtlijn, maar is evengoed bindend en biedt tevens de ruimte om gunstigere bepalingen te hanteren over opvangomstandigheden en de implementatie in Nederlandse wetgeving (artikel 4).

De Opvangrichtlijn schrijft voor dat de materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg voor asielzoekers *“een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt en hun rechten uit hoofde van het Handvest eerbiedigt”*.

Ook wordt in de herziene Opvangrichtlijn meer eisen gesteld met betrekking tot toegang tot werk, taallessen en inburgeringscursussen of (beroeps)onderwijs, waarbij ter motivering wordt aangegeven dat dit van belang is voor meer autonomie en zelfstandigheid van asielzoekers. Dat is belangrijk, want behoud van veerkracht is ook van belang voor integratie én indien aan de orde, terugkeer. Dit sluit ook goed aan bij de langetermijnvisie op de opvang van asielzoekers zoals is neergelegd in de geactualiseerde [Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen](#) (april 2024) waarin staat dat na de aanmeldfase, de participatie start vanaf dag één.

In de nieuwe Opvangrichtlijn staan verder waarborgen en bepalingen voor (terugkerende) screening en het inzetten van specifieke maatregelen voor personen met bijzondere opvangbehoeften zoals kinderen, zwangere vrouwen, mensen met medische aandoeningen, slachtoffers van marteling, LHBTIQ-personen of mensen met trauma's.

VluchtelingenWerk roept het kabinet op een Opvangplan te maken zodat de asielopvang tijdig zal voldoen aan de herziene Opvangrichtlijn, inclusief de benodigde voorzieningen voor kwetsbare personen zodat in hun specifieke behoefte wordt voorzien alsmede de vereiste participatiemogelijkheden voor asielzoekers. Wat is het plan van Nederland om dit te organiseren? Kan het kabinet dat toelichten en publiceren?

4. Uitsluiting van opvang bij de Asiel- en Migratiebeheerverordening ('nieuwe Dublin')

De Dublinverordening is de facto gekopieerd in de nieuwe [Asiel- en Migratiebeheerverordening](#) (AMMR). Dat is een gemiste kans voor een eerlijker verdeelsysteem van asielzoekers en vluchtelingen in de EU en houdt een failliet systeem in stand. De situatie aan de buitengrenzen is immers al jaren dramatisch, juist vanwege de onevenredige druk op deze landen. Door alle pushbacks, de ondermaatse opvang en gebrekkige procedures, oordelen rechters al jaren dat Dublin-overdrachten naar bijvoorbeeld Griekenland niet mogelijk zijn. Met de verplichting tot screening en het toepassen van grensprocedures wordt de druk alleen maar vergoot op deze landen.

Het solidariteitsmechanisme is bovendien beperkt (de EC gaat uit van minimaal 30.000 asielzoekers die jaarlijks herplaatst dienen te worden van aankomstlanden naar andere lidstaten, wat voor Nederland neerkomt op 1.500 per jaar) en het is bovendien te vrijblijvend omdat het ook nog kan worden 'afgekocht' – hierdoor kan dit feitelijk geen (effectief) solidariteitsmechanisme worden genoemd.

Vluchtelingen zullen blijven doorreizen vanaf de grenslanden, omdat zij hier familie of vrienden hebben, of bijvoorbeeld omdat ze in een land als Griekenland of Hongarije geen bescherming vinden. In de herziene Opvangrichtlijn is bepaald dat mensen geen recht meer hebben op voorzieningen uit de Opvangrichtlijn als een andere lidstaat (doorgaans: de al overbelaste grenslanden) verantwoordelijk zou zijn. Voor hen vervalt het recht op opvang zodra er een overdrachtsbesluit ligt en niet pas vanaf het moment van feitelijke overdracht, zoals nu het geval is.

Er is bovendien een versimpelde, versnelde wijze van het bepalen van de verantwoordelijkheids-toekenning in de AMMR: een 'take back notification' van de overdragende lidstaat is straks voldoende, waarop binnen twee weken een reactie moet komen van het ontvangende land. Geen reactie impliceert aanvaarding. Er is geen overeenkomst meer nodig. In de praktijk zal een feitelijke overdracht naar een andere lidstaat nog maanden kunnen duren, of feitelijk niet uitvoerbaar zijn vanwege ondermaatse omstandigheden of andere belemmeringen.

Na het vervallen van het recht op opvang conform de Opvangrichtlijn, moet er nog steeds een minimale levensstandaard worden geboden ('bed-bad-brood'). Het is onduidelijk of deze taak straks

bij gemeenten of het Rijk ligt. Gelet op het feit dat deze mensen onder het asiel *acquis* vallen is deze opvang een taak van het Rijk, meent VluchtelingenWerk.

VluchtelingenWerk Nederland maakt zich zorgen om de nieuwe regel dat het recht op opvang direct na de mededeling van een overdrachtsbesluit vervalt, en niet pas vanaf het moment van feitelijke overdracht. Het uitsluiten van fatsoenlijke opvang en voorzieningen, in afwachting van een overdracht die mogelijk niet plaats kan vinden, is onwenselijk. We roepen de minister op om in het implementatieplan voor de Opvangrichtlijn zorg te dragen voor opvang en voorzieningen conform de Opvangrichtlijn tot het moment dat een expliciete overeenstemming is bereikt over de feitelijke overdracht naar de andere lidstaat. Met andere woorden, totdat die lidstaat dus zijn akkoord heeft gegeven en er geen juridische bezwaren zijn voor de daadwerkelijke overdracht.

Kan de minister duidelijkheid verschaffen of de versoerde opvang mensen die wachten op (mogelijke) overdracht naar een andere lidstaat straks bij gemeenten ligt of bij het Rijk?

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

Met vriendelijke groet,



Frank Candel
Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland