

Aan de woordvoerders asielbeleid in de Tweede Kamer

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

Datum 5 december 2024
Betreft Brief VluchtelingenWerk Nederland – Commissiedebat 11 december over de JBZ-Raad van 12 en 13 december in Brussel (vreemdelingen- en asielbeleid)

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

Geachte woordvoerders asielbeleid,

Ten behoeve van het [commissiedebat JBZ-Raad](#) van 12 en 13 december in Brussel (vreemdelingen- en asielbeleid) geeft VluchtelingenWerk Nederland u graag het volgende mee.

De inzet op grenscontroles

Per [brief](#) informeerde minister Faber vorige maand de Tweede Kamer dat Nederland grenscontroles gaat uitoefenen per 9 december a.s. voor de duur van zes maanden. De minister stelt dat herinvoering van binnengrenstoezicht 'een tijdelijke en uitzonderlijke maatregel' is die plaats gaat vinden op luchthavens en langs de landsgrenzen met België en Duitsland. Deze maatregel zou moeten bijdragen aan 'de bestrijding van irreguliere migratie' en wordt nader uitgewerkt door de Koninklijke Marechaussee (KMar). Bij de brief heeft de minister een [notificatie](#) gevoegd, waarmee het kabinet de Europese Commissie, de andere lidstaten en het Europees Parlement informeert over het treffen van deze maatregel op grond van een '*foreereseable threat*'.¹

Grond voor grenscontroles: ernstige dreiging

[Artikel 25](#) lid 1 van de Schengengrenscore (SBC) stelt een algemeen kader voor de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen. Hiervoor moet namelijk sprake zijn van "een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid", zoals bijvoorbeeld pandemieën of terrorisme-dreiging. In deze extreme situatie kan een EU-lidstaat bij wijze van uitzondering aan alle of bepaalde delen van zijn binnengrenzen grenstoezicht herinvoeren, gedurende een beperkte periode van ten hoogste dertig dagen, dan wel voor de voorzienbare duur van de "ernstige bedreiging", indien deze langer duurt dan dertig dagen. De omvang en de duur van het grenstoezicht aan de binnengrenzen blijven beperkt tot "hetgeen strikt noodzakelijk is om op de ernstige bedreiging te kunnen reageren". In lid 2 is bepaald dat grenstoezicht aan de binnengrenzen slechts als uiterste middel mogelijk is en lid 4 stelt de totale periode met inbegrip van verlengingen, niet langer dan zes maanden mogen duren, met uitzonderingen tot maximaal twee jaar. De grenscontroles moeten 'informatie-/risico gestuurd' uitgevoerd worden.

Onderbouwing en uitvoering

Uit de [beslisnota](#) volgt dat het ministerie van Asiel en Migratie erkent dat herinvoering van binnengrenstoezicht een vergaande maatregel is en dat de Europese Commissie in de regel kritisch is t.a.v. inzet (en voortzetting) van deze maatregel vanwege de afspraken over het vrije verkeer in de Schengenzone. Om precies die reden hebben grensgemeenten zich al [zeer kritisch geroerd](#).

Ter onderbouwing van de noodzaak voor deze maatregel en een nationale 'ernstige bedreiging' voor de openbare orde en binnenlandse veiligheid wijst het kabinet op het bestaan van een nationale 'opvangcrisis'. Onder verwijzing naar de SBC stelt VluchtelingenWerk Nederland dat een schrijnend zelf gecreëerd tekort aan (structurele) opvangplekken voor asielzoekers, geen legitieme reden voor

¹ Het formulier vermeldt dat het op grond van artikel 25a (4) en (4) SBC zou plaatsvinden. Deze artikelen bestaan echter niet (meer) en zijn gewijzigd/omgenummerd bij de recente herziening van de Schengengrenscore (SBC)

het instellen van deze dure en (economisch) schadelijke maatregel die het vrij verkeer, een van de pijlers van Europese samenwerking belemmeren. Het is onduidelijk hoe het kabinet met grenscontroles wil bijdragen aan het oplossen van een tekort aan opvangplekken. Het is niet wenselijk of mogelijk om mensen die een beroep doen op bescherming in Nederland te weren aan de grens en direct terug te sturen. Of dit beroep terecht is en/of welke lidstaat verantwoordelijk is voor de beoordeling daarvan, zal in een zorgvuldige en individuele (Dublin-)procedure moeten worden onderzocht en vastgesteld. Tot slot geeft VluchtelingenWerk mee dat vanuit de KMar kritische geluiden te horen zijn over deze maatregel: de vakbond noemt het 'niet realistisch' vanwege het tekort aan personeel en middelen.

VluchtelingenWerk is van mening dat er geen grond bestaat voor de aangekondigde grenscontroles, een (economisch) schadelijke maatregel die het vrij verkeer, een van de pijlers van Europese samenwerking belemmert. Een tekort aan opvangplekken is geen 'ernstige bedreiging' zoals bedoeld in de Schengengrenscodex. Wij wijzen op het belang dat mensen die tegengehouden worden voor controles maar asiel willen aanvragen, daartoe in de gelegenheid worden gesteld en dat de KMar daartoe goed wordt geïnstrueerd.

'Externalisering' van EU-migratiebeleid

Op de Europese Raad van 17 oktober 2024 [spraken](#) EU-lidstaten over het 'externaliseren' van asiel- en migratie naar derde landen en aanpassingen in de Terugkeerrichtlijn om 'returnhubs' en vaker (langdurige) detentie mogelijk te maken.

Migratiesamenwerking met derde landen is een logische wens van de EU. Migratie is per definitie grensoverschrijdend en landen zullen wereldwijd moeten samenwerken om ervoor te zorgen dat de bescherming van mensen op de vlucht – een internationale, universele verplichting – zo goed mogelijk wordt vormgegeven. Goede en effectieve migratiesamenwerking stelt de rechten van vluchtelingen centraal, waarbij geïnvesteerd wordt in toegang tot asielprocedures en daadwerkelijk duurzame bescherming in 'de regio' – dat is meer dan een tent en wat voedsel. Terugkeer, als blijkt dat bescherming niet nodig is, is onderdeel van deze samenwerking.

Helaas zijn de gesprekken en voorstellen die momenteel in Europees verband worden besproken vooral gericht op het ontlopen van internationale verplichtingen. Ze zijn veelal in strijd met de huidige wettelijke kaders van de EU, waaronder het EU-grondrechtenhandvest. VluchtelingenWerk Nederland verwijst (nogmaals) naar de [EU-Tunesië en de EU-Mauritaniëdeal](#) (mensen die door grenswachten berooid in de woestijn worden achtergelaten, met fatale gevolgen) en de door de EU gefinancierde [detentiecentra in Turkije](#), waar marteling plaatsvindt – indringend gedocumenteerd door onder andere *Lighthouse Reports*. Het is ontoelaatbaar dat deze praktijken blijven voortduren met financiering van de EU. De bilaterale Italië- Albanië-deal, een constructie waarin het Unierecht niet voorziet, lijkt gedoemd te mislukken, gezien recente [berichten](#) over de schendingen van internationaal recht en alle operationele problemen rondom dit miljoenenproject.

Een coalitie van 40 Europese mensenrechten- vluchtelingen- en humanitaire organisaties, waaronder VluchtelingenWerk Nederland heeft op 12 november jl. een [klemmende oproep](#) gestuurd aan de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad. Deze oproep behelst tien stappen voor een alternatieve, humane aanpak om (mondiale en Europese) vluchtelingenbescherming te verstevigen en om verdere ondermijning en het afbreken van deze bescherming te voorkomen.

VluchtelingenWerk vraagt de Kamer erop toe te zien dat het kabinet de uitgangspunten van onze gezamenlijke Europese oproep ter harte neemt en dat Nederland in EU-verband stopt met het doen van voorstellen die de situatie voor vluchtelingen verder verslechteren, en het aanzien van de EU als waardengemeenschap ondermijnen.

Wij gaan hieronder in op drie pijlers van onze gezamenlijke oproep, namelijk implementatie van het Europese asiel- en migratiepact, het concept 'veilig derde land' in het licht van de externaliserings-agenda en terugkeer(-'hubs').

De implementatie van het Europese asiel- en migratiepact

Deze maand moeten lidstaten hun nationale implementatieplan aanleveren bij de Europese Commissie. Met het oog hierop hebben VluchtelingenWerk en de Commissie Meijers in september jl. een brede conferentie over het Pact georganiseerd.² Uit deze conferentie volgen meerdere conclusies en aanbevelingen die de organisaties gebundeld hebben in een [publicatie](#). Deze zien o.a. op alternatieven voor detentie aan de grens, met name voor kinderen; een goed functionerend solidariteitsmechanisme; zorgvuldige Dublin-procedure; menswaardige opvang; een onafhankelijk monitoringsmechanisme.

Ook concluderen we gezamenlijk tijdens deze conferentie dat voor een zo goed mogelijke uitkomst van de implementatie van het Pact solidariteit en samenwerking tussen alle stakeholders op verschillende niveaus noodzakelijk is. Momenteel zien we in Nederland een tegengestelde beweging: een naar binnen gekeerde houding en maatregelen die het eigen land voor vluchtelingen zo onaantrekkelijk mogelijk moeten maken. Dat Nederland een eventueel verzoek om asielzoekers over te nemen van een andere EU-lidstaat bij voorbaat al zegt te willen 'afkopen' laat zien dat solidariteit ontbreekt. Deze houding werkt contraproductief. Nu al zijn Dublin-claims vaak niet mogelijk op de grenslanden Griekenland en Italië. Als landen zoals Nederland blijven weigeren om zorg te dragen voor een solidair systeem van verantwoordelijkheidsverdeling, zullen de problemen in grenslanden (overbelaste centra, ondermaatse procedures) aanhouden, net als de *race to the bottom* rond vluchtelingenbescherming in Europa. Dit heeft tot gevolg dat de door Nederland zo belangrijk geachte tegengaan van 'secundaire migratie' zal mislukken.

VluchtelingenWerk wijst op het belang om in het implementatietraject van het EU-Migratiepact zorg te dragen voor een mensenrechtenconforme uitvoering gebaseerd op een coöperatieve en solidaire houding van Nederland, zowel nationaal als in EU-verband. Wij vragen hierbij om [de inzichten en aanbevelingen](#) uit de conferentie van VluchtelingenWerk en de Commissie Meijers over het Pact, ter harte te nemen.

Het 'veilig derde land' concept

In het Pact is bepaald dat lidstaten zich medio 2025 opnieuw gaan buigen over het 'bandencriterium' in de Asielprocedureverordening. Een asielverzoek kan als niet-ontvankelijk worden beschouwd als een asielzoeker naar een veilig, derde land kan worden gestuurd voor de behandeling van zijn verzoek om bescherming. Hiervoor is echter wel een 'band' vereist met een derde land, zoals een eerdere verblijfplaats, werk, familie of studie. UNHCR en andere internationale organisaties benadrukken dat het bandencriterium cruciaal is voor een wereldwijde, gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van vluchtelingen. Bij de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag, de bakermat van mondiale vluchtelingenbescherming, werd al gesteld dat een asielverzoek niet geweigerd kan worden op basis van het enkele argument dat een ander land ook bescherming kan bieden.³ Hierbij werd het risico van een 'domino-effect' erkend, namelijk dat landen steeds naar een ander land zouden wijzen en geen enkel land zich meer verantwoordelijk zou voelen. Maar als een asielzoeker echter al een band heeft met een ander land, zoals door eerder verblijf, dan kan het wél redelijk zijn om hem of haar naar dat andere land te sturen.

Het veilig derde land-criterium in de Asielprocedureverordening is een belangrijk onderdeel van en waarborg voor mondiale vluchtelingenbescherming. Het maakt migratiesamenwerking niet onmogelijk

² Met o.a. ambtenaren van J&V, BZ, IND, ngo's, adviesraden, het COA, en de Nationale Ombudsman - 29 september 2024

³ Zie o.a. [UNHCR Excom Conclusion 15](#)

en voorkomt tegelijkertijd wel dat landen de verantwoordelijkheid voor bescherming steeds op een ander land afschuiven. VluchtelingenWerk dringt erop aan om dit criterium overeind te houden.

Terugkeer(-'hubs')

Het bandencriterium speelt ook een rol bij de gesprekken over 'terugkeerhubs'. In de Terugkeerrichtlijn is bepaald dat terugkeer alleen mogelijk is naar het land van herkomst of, onder voorwaarden, maar een 'land van doorreis'. De reden hiervoor is gelegen in dezelfde gedachtegang als bij 'externalisering' naar een derde land waar geen band mee bestaat: het voorkomen dat mensen naar een onbekend land worden gestuurd, waar ze ongedocumenteerd en de facto rechteloos zijn.

Naast het bandencriterium spelen ook bij het concept van terugkeerhubs allerlei juridische en praktische vragen rondom toegang, veiligheid en voorzieningen. Zoals ook bleek uit de eerdere [\(premature\) discussie](#) rondom een degelijke samenwerking met Oeganda. Net als bij 'deals' die gaan over het overnemen van asielzoekers en hun procedure, geldt ook voor de overname van afgewezen asielzoekers dat hun veiligheid gegarandeerd moet zijn. De veiligheid- en mensenrechtensituatie, en de omgang met migranten in het derde land is dus relevant. Wat gebeurt er na de overdracht van de migranten? Komen zij bijvoorbeeld in detentie? Hoe verloopt het terugkeerproces vanuit de terugkeerhub naar het land van herkomst? Wordt er een refoulement-risico-toets gedaan direct voorafgaand aan de uitzetting naar het land van herkomst door de betrokken autoriteiten? Dit is namelijk een eis uit het EU-recht en volgt ook uit het Vluchtelingenverdrag, maar hoe wordt dit gegarandeerd en gemonitord bij een overeenkomst? Hoe zit het, kortom, met het risico op indirect refoulement, en de daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheid voor de EU-lidstaat? Ook merken we op dat er een lange tijd kan verstrijken voordat (gedwongen) terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is. Op dat moment moet het actuele risico worden beoordeeld.

De gesprekken over het aanpassen van de Terugkeerrichtlijn om onder andere terugkeerhub-constructies mogelijk te maken, baart VluchtelingenWerk zorgen. De eisen in de Terugkeerrichtlijn zijn er niet voor niets: ze voorkomen dat mensen ongedocumenteerd en de facto rechteloos in een voor hen willekeurig land 'gedumpt' worden. Ook roepen deze constructies fundamentele vragen op over het waarborgen van *non-refoulement* uit het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en het EU-Grondrechtenhandvest. Wij pleiten ervoor dat de Tweede Kamer erop toeziet dat het kabinet deze waarborgen onderschrijft en ter harte neemt bij de onderhandelingen over aanpassing van de EU-Terugkeerrichtlijn.

In plaats van dit soort constructies zou de focus moeten liggen op zelfstandige terugkeerprojecten via ngo's en IOM en duurzame terugkeerafspraken met landen van herkomst, als in een zorgvuldige procedure is vastgesteld dat bescherming niet nodig is.

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