

Aan de woordvoerders van de vaste Kamercommissie voor
de commissie Justitie en Veiligheid

Landelijk Bureau

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

Betreft AO integrale migratie agenda 13 juni
datum 8 juni 2018
kenmerk O.2.2. 18-127 AU

Geachte woordvoerders,

VluchtelingenWerk Nederland heeft kennis genomen van de integrale migratieagenda, dat een uitwerking betreft van de migratieparagraaf in het regeerakkoord. Zoals VluchtelingenWerk reeds in reactie op het regeerakkoord heeft aangegeven¹ zijn de maatregelen op het gebied van asiel goeddeels gericht op het afschuiven van verantwoordelijkheid voor de bescherming van vluchtelingen. Met wereldwijd ruim 65 miljoen mensen op de vlucht is er een dringende behoefte aan solidariteit, empathie met het lot van mensen die, vaak al jaren, onder erbarmelijke omstandigheden verkeren en het nemen van verantwoordelijkheid. Dat vraagt om een regeerakkoord dat het recht op bescherming centraal stelt en uitdraagt. VluchtelingenWerk wilt u in dit verband wijzen op onze visie dat juist op deze pijlers is gebaseerd².

In deze brief gaat VluchtelingenWerk in op een aantal door de staatssecretaris genoemde maatregelen. Wij zijn bezorgd over de plannen ten aanzien van eventuele deals met derde landen. Ook staat VluchtelingenWerk een andere invulling van een solidair Europees asielstelsel voor dan de staatssecretaris. Voorts gaan we in op een drietal nationale onderwerpen, namelijk het beleid met betrekking tot het inperken van de rechtsbijstand, gezinshereniging en leges. Met betrekking tot de opvang van asielzoekers verwijst VluchtelingenWerk naar de petitie die de Werkgroep Kind in azc dinsdag 12 juni aan de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid zal aanbieden. VluchtelingenWerk hoopt dat deze aanbevelingen uit het onderzoek naar de leefomstandigheden van kinderen in azc's en gezinslocaties worden meegenomen bij de ontwikkeling van het nieuwe opvangmodel.

1 Brief van 19 oktober 2017

2 <https://www.vluchtelingenwerk.nl/publicaties/overige-publicaties/visie-op-vluchtelingen-en-europa>

1. Deals met derde landen

De staatssecretaris geeft in de brief aan dat het kabinet zich ervoor inzet om in Europees verband migratieovereenkomsten met veilige derde landen te sluiten, waarbij het uitgangspunt geldt dat de betreffende landen materieel voldoen aan het vluchtelingenverdrag. Dergelijke afspraken gaan uit van een papieren werkelijkheid terwijl in de praktijk de positie van vluchtelingen onder dergelijke deals verslechtert. Een voorbeeld hiervan is de EU-Turkijedeal. Zoals we in onze brief van 23 mei 2018 aangaven is de positie van vluchtelingen in Turkije ernstig verslechterd. Zo houdt Turkije met dodelijk geweld Syriërs tegen om de grens over te steken om asiel aan te vragen. Bovendien worden vluchtelingen die in Turkije wonen regelmatig, collectief, uitgezet door Turkije. Het gaat daarbij onder andere om Syrische, Afghaanse en Irakese vluchtelingen. Dit is absoluut in strijd met de basisprincipes van het Vluchtelingenverdrag, waarvan het verbod van refoulement de belangrijkste is. Wat er na deze uitzettingen is gebeurd met deze mensen, hoeveel gevaar zij liepen of zij gewond zijn geraakt of überhaupt nog leven, is onbekend.

VluchtelingenWerk is van mening dat overeenkomsten met derde landen alleen kunnen worden gesloten als is voldaan aan een aantal voorwaarden. Een van de voornaamste daarvan is dat een land het refoulementverbod in theorie en in praktijk toepast. Vluchtelingen mogen alleen worden uitgezet als vaststaat dat zij geen gevaar (meer) lopen in hun land van herkomst. Bescherming moet centraal staan bij deze afspraken. Dat betekent dat het land waar de afspraak mee gesloten is moet voorzien in een zorgvuldige asielpcedure, adequate opvang van asielzoekers en bescherming voor erkende vluchtelingen, inclusief toegang tot onderwijs, arbeid, huisvesting en sociale voorzieningen³. Verder is van groot belang dat deze deals gesloten worden op een controleerbare wijze: maar al te vaak is het onduidelijk tussen welke partijen een afspraak wordt gesloten en wat de controlerende rol is van (Europese of nationale) parlementen en rechters. Ook hier is de EU-Turkije deal een treurig voorbeeld: volgens het Hof van Justitie van de EU was de deal niet gesloten met de EU als geheel maar met alle lidstaten van de Unie waardoor het Europees Parlement noch het Hof van Justitie enige controle had over de afspraken die er werden gemaakt.

Kan de staatssecretaris aangeven op welke wijze zal worden getoetst of een derde land daadwerkelijk materieel voldoet aan de vereisten van het Vluchtelingenverdrag en dat een overeenkomst met een dergelijk land pas wordt gesloten als het hieraan daadwerkelijk voldoet? Kan de staatssecretaris bevestigen dat het Europees of Nederlands parlement gekend wordt bij het opstellen van de afspraken en dat de rechtmatigheid van de afspraak beoordeeld kan worden door de rechter?

2. Solidair Europees asielstelsel

Eén van de zes pijlers van de integrale migratieagenda is het creëren van een solidair

3 Zie rapport: Buiten de muren van Fort Europa: VluchtelingenWerk over migratiedeals en asielpcedures buiten de EU

asielstelsel binnen de Europese Unie. De Staatssecretaris geeft aan dat er moet worden gewerkt aan een solidair asielbeleid waarbij lidstaten elkaar onderling steunen, in het bijzonder in tijden van een verhoogde asielinstroom bijvoorbeeld door middel van een herverdelingsmechanisme.

In de praktijk voert de Staatssecretaris echter een andere koers. Zoals aangegeven in onze brief van 23 mei 2018 is de Staatssecretaris opnieuw begonnen met het claimen van asielzoekers op Griekenland. Sinds 2011 werden asielzoekers niet meer teruggestuurd naar Griekenland omdat de Griekse asielprocedure systematische tekortkomingen vertoont.⁴ Deze tekortkomingen leverden volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een schending van artikel 3 EVRM op. Recent nog bevestigde het EHRM dat de situatie nauwelijks verbeterd is. Ook rechters in Nederland en andere lidstaten zoals Duitsland, verboden overdrachten van asielzoekers en statushouders aan Griekenland omdat zij in deplorabele omstandigheden terecht zouden komen in Griekenland.⁵ In de brief van 23 mei jl. gaan wij verder in op de omstandigheden in Griekenland.

Bovendien heeft de Staatssecretaris in maart 2018⁶ aangegeven dat hij het Europese asielbeleid wil aanscherpen door afspraken te maken over het terugsturen van asielzoekers naar het laatste doorreisland. Voor Nederland geldt dan dat wie aantoonbaar eerst in België of Duitsland is geweest, naar die landen wordt teruggestuurd. Alleen migranten die direct via Schiphol of de Nederlandse havens het land bereiken, zouden hier asiel kunnen aanvragen. Solidariteit in de opvatting van de Staatssecretaris lijkt dan ook vooral te betekenen: zo min mogelijk asielaanvragen in Nederland, ook als dat betekent dat andere lidstaten daardoor veel meer dan redelijk is moeten doen om asielzoekers op te vangen.

In de thans lopende onderhandelingen over het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) is de Nederlandse inzet bij de ontwerp-Procedureverordening dat een asielaanvraag afgewezen kan worden als een asielzoeker door een als veilig gekwalificeerd derde land is gereisd. Bij de invulling van het concept veilig derde land heeft de Staatssecretaris de maatstaf van het Vluchtelingenverdrag losgelaten. Het Europees parlement heeft bij de onderhandelingen het standpunt ingenomen dat het Vluchtelingenverdrag wel maatgevend moet blijven bij het bestempelen van landen als al dan niet veilig. VluchtelingenWerk schaart zich hierachter en roept de staatssecretaris op van koers te veranderen.

4 EHRM, *M.S.S. t België en Griekenland*, 21 januari 2011, zaaknummer 30696/09

5 Zie aanbeveling van de Europese Commissie d.d. 8 december 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/recommendation_on_the_resumption_of_transfers_to_greece_en.pdf

6 https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kabinet-wil-asielzoekers-terugsturen-naar-belgie-en-duitsland-dit-ontmoedigt-doorreizen-br-~b5b6c335/?_sp=df96ab99-b4f7-45db-8e3b-105125078e51.1527500659028

VluchtelingenWerk is van mening dat bovenstaande maatregelen getuigen van het afschuiven van de verantwoordelijkheid voor asielzoekers op andere landen, binnen en buiten de EU, in plaats van het tonen van solidariteit met landen als Griekenland, waar 50.000 asielzoekers wachten op de behandeling van hun asielaanvraag. Dat deze maatregelen negatieve gevolgen hebben voor de belangen van asielzoekers staat als een paal boven water. Onlangs vluchtten 900 asielzoekers uit het opvangcentrum in Moria vanwege gevechten die uitbraken in het overvolle kamp⁷. Er is dus geen sprake van solidariteit, niet met asielzoekers en vluchtelingen en evenmin met andere Europese lidstaten. VluchtelingenWerk pleit voor een eerlijke verdeling van asielzoekers over alle lidstaten waarbij asielaanvragen worden verdeeld op basis van een verdeelsleutel die gebaseerd is op bevolkingsdichtheid, het BNP en het werkloosheidspercentage van de lidstaten. Elk land draagt zo zijn steentje bij aan de opvang van vluchtelingen in Europa. Een belangrijk onderdeel van dit systeem is dat ook rekening wordt gehouden met de belangen van de asielzoeker. Hereniging met familieleden, kansen op de arbeidsmarkt en mogelijkheden om te integreren spelen ook een rol bij de verdeling⁸.

VluchtelingenWerk roept de staatssecretaris op om geen asielzoekers aan Griekenland over te dragen, en in het kader van een solidair Europa zich in te zetten voor een solidair Europees asielstelsel dat uitgaat van een eerlijke verdeling over de lidstaten.

3. Inperken rechtsbijstand

In het regeerakkoord van 10 oktober 2017 en in de brief inzake de integrale migratie agenda staat aangegeven dat de rechtsbijstand voor asielzoekers drastisch wordt ingeperkt. Rechtsbijstand wordt alleen nog verstrekt na een voornemen tot afwijzing van een asielaanvraag, mede ter ontlasting van de asielketen, aldus het Kabinet.

VluchtelingenWerk is van mening dat deze maatregel de rechtsbescherming voor asielzoekers ernstig aantast. Daarnaast voorzien wij geen ontlasting, maar juist een verzwaring van het werk voor de asielketen.

De advocaat heeft een belangrijke rol in de asielprocedure. In deze procedure wordt beoordeeld of het asielrelaas van de asielzoeker geloofwaardig is. Hiervoor vinden twee gehoren plaats. Dit is het moment dat de asielzoeker alles moet vertellen over zijn redenen om te vluchten. Op dit moment heeft een asielzoeker minimaal vier keer contact met een advocaat. De advocaat ondersteunt de asielzoeker bij het verzamelen van bewijs, bereidt de gehoren door de IND voor en kan fouten en onduidelijkheden in de rapporten van de gehoren corrigeren. Daarnaast kan de advocaat een vertrouwensband opbouwen met zijn cliënt waardoor moeilijke onderwerpen zoals trauma's en seksuele geaardheid beter besproken kunnen worden. Volgens de kabinetsplannen wordt de rechtsbijstand beperkt tot één dag: het moment dat de IND een voornemen tot afwijzing

7 <http://www.ekathimerini.com/229120/article/ekathimerini/news/plans-for-more-camps-on-lesvos-after-riots> 31 mei 2018 15:01

8 CARA model VluchtelingenWerk: <https://www.vluchtelingenwerk.nl/nieuws/nieuw-voorstel-europese-commissie-lost-problemen-dublinverordening-niet-op>

van het asielverzoek heeft uitgebracht.

Er ontstaat hierdoor een verslechtering van de rechtspositie van de asielzoeker. Wanneer rechtsbijstand alleen in een laat stadium mogelijk is, kan de advocaat veel minder voor zijn cliënt betekenen. Het gevolg hiervan kan zijn dat personen die recht hebben op bescherming, ten onrechte worden afgewezen.

Onderstaande zaken laten zien hoe belangrijk rechtsbijstand vanaf het begin van de asielprocedure is:

Voorbeeld 1

In deze zaak ging het om een Afghaanse asielzoeker die werd vervolgd door de Taliban. In het verslag van het nader gehoor werd een vertaalfout gemaakt: volgens het verslag zou hij drie maanden voor vertrek bedreigd zijn. De IND wees de aanvraag af met het argument dat als hij daadwerkelijk werd vervolgd, hij eerder zou zijn gevlucht en niet drie maanden hebben gewacht. In werkelijkheid bleek dat hij drie weken voor vertrek was bedreigd en dit aanleiding was om Afghanistan te verlaten. De advocaat had de fout in de vertaling opgemerkt en dit aangekaart bij de IND bij de correcties en aanvullingen. De IND heeft de aanvraag uiteindelijk ingewilligd. Zonder advocaat had deze persoon geen vergunning, en dus geen bescherming, gekregen.

Voorbeeld 2

In deze zaak ging het om een Ugandese vrouw die stelde lesbisch te zijn en een relatie te hebben gehad in Uganda. Zij gaf aan daardoor risico op vervolging in Uganda te lopen. Na twee zeer uitgebreide gehoren, met name over haar geaardheid, geloofde de IND niet dat zij lesbisch was en stelde een voornemen tot afwijzing op. De advocaat stelde een heel uitgebreide zienswijze op, waarna direct een A-status werd verleend. Wanneer de advocaat de cliënt pas na het uitbrengen van het voornemen voor het eerst zou hebben gesproken, had de advocaat een enorme informatie achterstand gehad waardoor het vrijwel onmogelijk was om in één dag een even uitgebreide zienswijze te schrijven. Daarnaast was er niet de mogelijkheid geweest om in de correcties en aanvullingen al wijzigingen aan het verslag van gehoor aan te brengen. De asielzoeker had dan waarschijnlijk geen vergunning gekregen.

Daarnaast kan de maatregel gevolgen hebben voor de aanvraag voor gezinshereniging. Voor deze aanvraag baseert de IND zich namelijk op de opgegeven informatie van de asielzoeker over familieleden tijdens het eerste gehoor in de asielprocedure. Als de asielzoeker niet alle familieleden heeft genoemd, of als de namen verkeerd staan genoteerd, kan dit problemen opleveren voor de aanvraag tot gezinshereniging. De advocaat heeft nu als rol deze informatie te controleren en correcties bij de IND in te dienen.

Een ander gevolg van het kabinetsvoorstel is dat het aantal beroepszaken en herhaalde

aanvragen aanzienlijk zal toenemen, omdat inhoudelijke en procedurele fouten niet tijdig worden gesignaleerd. De rechtbank zal hierdoor vaker besluiten van de IND vernietigen, waardoor de IND het besluit opnieuw moet nemen. De belasting van de IND neemt hierdoor toe, terwijl de maatregel juist mede bedoeld lijkt te zijn om de IND te ontlasten. Daarnaast zal de belasting van de rechtbanken hierdoor toenemen aangezien er vaker beroep zal worden aangetekend en rechters, door gebrek aan rechtsbijstand vanaf het begin van de procedure, indringender zullen moeten toetsen of de IND terecht de aanvraag heeft afgewezen. Mede om deze redenen pleitte de Europese Commissie bij het voorstel voor een nieuwe Procedureverordening om kosteloze rechtsbijstand verplicht te stellen in zowel de administratieve als de rechterlijke fase.

- Kan de staatssecretaris aangeven waarop de aanname is gebaseerd dat het inperken van de rechtsbijstand leidt tot een lastenverlichting?
- Op welke wijze is hier onderzoek naar gedaan?
- Kan de staatssecretaris onderbouwd aangeven of het aantal herhaalde aanvragen en het aantal gegronde beroepen niet toe zal nemen?
- Betekent de maatregel dat tot aan het voornemen tot afwijzing van de asielaanvraag alle verklaringen enkel zijn gebaseerd op gesprekken met de IND?
- Zo ja, hoe voorziet de staatssecretaris dat de belangen van asielzoekers voldoende geborgd worden, mede gezien de hierboven aangehaalde voorbeelden?
- Wordt er voorzien in herstelmogelijkheden van fouten gemaakt in de procedure van de hoofdpersoon als daardoor problemen ontstaan bij de gezinshereniging of in een latere procedure, bijvoorbeeld om een permanente verblijfsvergunning te verkrijgen?

4. Gezinshereniging

VluchtelingenWerk maakt zich nog altijd ernstige zorgen over de moeilijkheden die vluchtelingen ondervinden om zich met hun gezin te herenigen. Afgelopen periode hebben asielstatushouders met zeer lange wachttijden te maken gehad. Ook nu nog wachten veel vluchtelingen op de beslissing op hun aanvraag. Het probleem van de achterstanden is nu doorgeschoven naar de bezwaarfase. Vele duizenden vluchtelingen wachten op de behandeling van hun bezwaarzaken, waarbij van een zeer groot deel zelfs al de uiterlijk beslistermijn van 29 weken is overschreden. Dit is onbegrijpelijk aangezien de staatssecretaris dit al lang heeft kunnen zien aankomen. Al twee jaar wordt door de veel te strikte uitvoering van het beleid bij met name Eritrese zaken meer dan de helft van de aanvragen afgewezen. Terwijl het wel gaat om gezinnen die bij elkaar horen.

Het nieuwe beoordelingskader (zie 19637, nr. 2354) lijkt in de praktijk maar beperkt tot meer inwillingen te leiden. De lange tijd dat gezinnen van elkaar gescheiden blijven en het hoge aantal afwijzingen hebben een zeer negatieve impact op de integratie van deze vluchtelingen.

VluchtelingenWerk pleit er voor dat in zaken waarin de vluchteling geen documenten kan overleggen in alle gevallen DNA-onderzoek wordt aangeboden om de gezinsband met biologische kinderen aan te tonen en meer waarde wordt gehecht aan indicatieve documenten en de verklaringen over gezinsband van vluchtelingen zelf zodat vluchteling gezinnen daadwerkelijk kunnen herenigen.

5. Leges

Nederland hanteert al jarenlang zeer hoge leges voor verblijfsvergunningen, zie het overzicht op de IND-site: <https://ind.nl/Paginas/Kosten.aspx>. Al verschillende malen is Nederland op de vingers getikt door de Europese Commissie en het Europees Hof en heeft daarom verschillende leges moeten verlagen. In december vorig jaar heeft de Europese Commissie een aanmaning aan Nederland gestuurd omdat de door Nederland gehanteerde leges in strijd zijn met een viertal richtlijnen. Recentelijk (19 mei, dus na publicatie van de legesverlaging) heeft de Europese Commissie een aanvullende aanmaning gestuurd voor onevenredig hoge leges die in strijd zijn met twee andere richtlijnen⁹. Het uitgangspunt van het Kabinet, namelijk dat leges zoveel mogelijk kostendekkend moeten zijn, is verkeerd. Op grond van het EU-recht mogen lidstaten wel leges voor verblijfsvergunningen vragen, maar deze mogen nooit zo hoog zijn dat deze een belemmering vormen in de uitoefening van een van de rechten die voortvloeien uit de EU-richtlijnen. Het legesstelsel moet daarom veel ingrijpender worden herzien dan de staatssecretaris nu voorstelt. VluchtelingenWerk pleit ervoor dat in ieder geval de leges voor voortgezet verblijf (€ 1016), verlenging (€ 355), gezinshereniging (€ 240) en de 'buitenschuld-vergunning' (€ 321) worden verlaagd. Ook de leges voor naturalisatie behoeven dringend aanpassing (€ 866 en voor een asielstatushouder € 644). Temeer omdat uit het overzicht bij de brief van de staatssecretaris blijkt dat de kostprijs niet meer dan € 471 bedraagt.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat het legesstelsel wordt herzien, zodat de leges conform het uitgangspunt van het EU-recht geen enkele belemmering vormen voor het uitoefenen van rechten.

We hopen dat u deze inbreng kunt gebruiken voor het debat.

Met vriendelijke groet,



Dorine Manson
Bestuursvoorzitter

⁹ Europese Commissie, Informatieblad dd.19 mei 2018. Aanmaningsbrief: Commissie dringt bij NEDERLAND aan op beëindiging van buitensporige leges voor verblijfsvergunningen, zie http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3446_nl.htm