

Postbus 2894 1000 CW Amsterdam

Aan de woordvoerders van de vaste commissie  
voor 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

datum 5 oktober 2018

betreft AO JBZ-Raad 10 oktober 2018

ons kenmerk O22.18-202.DP

Geachte woordvoerders,

Ten behoeve van het AO JBZ-Raad van 10 oktober 2018 wil VluchtelingenWerk Nederland u graag het volgende meegeven:

**1. Situatie Griekse eilanden**

VluchtelingenWerk maakt zich grote zorgen over de omstandigheden van asielzoekers op de Griekse eilanden. Negentien maatschappelijke organisaties die actief zijn in Griekenland sloegen eerder al alarm.<sup>1</sup> Duizenden mensen zitten in mensonterende omstandigheden vast in kampen op de Griekse eilanden.

Op Lesbos bevinden zich 8.000 mensen in kampen terwijl daar plaats is voor 3.000 mensen. Op Samos zitten 7.000 mensen vast in kampen met capaciteit voor slechts 700. De Griekse regering zegde onlangs toe om vluchtelingen naar het vasteland te verplaatsen en nieuwe verblijfsruimten op het vasteland te creëren. Het Nederlandse kabinet stelt dat transfers naar het vaste land geen oplossing zijn voor de problematiek omdat deze de werking van de EU-Turkije deal ondermijnen.<sup>2</sup> VluchtelingenWerk vindt dat zolang de behandeling van asielaanvragen op de Griekse eilanden niet snel en zorgvuldig gebeurt, mensen niet op de eilanden mogen worden vastgehouden. Wij vinden het onbestaanbaar dat Europa deze situatie binnen haar grenzen, inmiddels al jaren, laat voortbestaan. De omstandigheden zijn zo slecht dat er zelfs sprake is van suïcidaliteit

- 1 Conditions at Moria are "shameful" - <https://www.gcr.gr/en/news/press-releases-announcements/item/951-19-organizations-demand-decongestion-of-the-islands-and-immediate-improvement-of-refugee-reception-condition>, 13 september 2018.
- 2 Zie beantwoording Kamervragen van de leden Kuiken en Ploumen over het bericht 'opvang op de Griekse eilanden kraakt', 1 oktober 2018.

5 oktober 2018

AO JBZ-Raad 10 oktober 2018

onder kinderen.<sup>3</sup> Wij vinden dat dit kabinet de verantwoordelijkheid te makkelijk neerlegt bij de Griekse regering. De huidige situatie is een direct gevolg van de EU-Turkije deal en zowel Nederland als Europa kunnen niet wegstappen van de gevolgen van hun eigen beleid. Juist Nederland zou, als mede architect van de Turkije deal, een grote morele verantwoordelijkheid moeten voelen en nemen voor het verbeteren van de omstandigheden van deze vluchtelingen. VluchtelingenWerk pleit er voor om de relocatieafspraken nieuw leven in te blazen. We roepen Europese leiders op solidair te zijn met Griekenland en de vluchtelingen aldaar door mensen op te nemen om de druk op de eilanden te verminderen.

- Is de staatssecretaris bereid om zich in te zetten om in Europees verband een nieuw relocatiemechanisme op te stellen om vluchtelingen direct over te plaatsen van Griekenland naar andere Europese landen?
- Is de staatssecretaris bereid om direct vluchtelingen op te nemen in Nederland vanuit de Griekse eilanden?
- Welke inspanningen heeft de staatssecretaris gepleegd om een gezamenlijke en spoedige oplossing te vinden voor de mensonterende situatie van asielzoekers in Griekenland, zoals opgeroepen in de recente motie van de leden van Oijk en Voordewind?<sup>4</sup>

## 2. Situatie Middellandse Zee en Libië

Uit het recente UNHCR-rapport 'Desperate Journeys – refugees and migrants arriving in Europe' blijkt dat het steeds verder afsluiten van de Europese buitengrenzen, leidde tot meer doden op de Middellandse Zee.<sup>5</sup> Sinds augustus vinden er nauwelijks reddingsmissies plaats op de belangrijkste migratieroutes tussen Noord-Afrika en Europa.<sup>6</sup> Het restrictieve anti-immigratiebeleid van de Maltese en Italiaanse regeringen, die hun havens voor reddingsschepen sluiten, heeft geleid tot een enorme daling in civiele reddingsmissies. Het sterftecijfer in september was 19%: één op de vijf migranten die probeerde Italië vanuit Noord-Afrika te bereiken kwam om. Dat is het hoogste maandelijkse sterftecijfer sinds 2012.<sup>7</sup> Tegelijkertijd blijven mensen de risicovolle oversteek maken en komen zij in Libië terecht. Uit het position paper on returns van

3 'In Griekse vluchtelingenkamp proberen zelfs kinderen zelfmoord te plegen' <https://nos.nl/artikel/2247931-in-griekse-vluchtelingenkamp-proberen-zelfs-kinderen-zelfmoord-te-plegen.html>, 25 augustus 2018.

4 Zie motie van de leden van Oijk en Voordewind Nr. 1361, 13 september 2018.

5 'UNHCR, Desperate journeys, refugees and migrants arriving in Europe and at Europe's borders, september 2018: <http://www.unhcr.org/desperatejourneys/>

6 'Italy blamed after Aquarius migrant rescue ships flag revoked' <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/24/italy-blamed-after-aquarius-migrant-rescue-ships-flag-revoked>, 24 september 2018.

7 'Italy's closure to rescue ships drives up sea deaths: think tank' <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy/italys-closure-to-rescue-ships-drives-up-sea-deaths-think-tank-idUSKCN1MB353>, 1 oktober 2018.

5 oktober 2018

AO JBZ-Raad 10 oktober 2018

UNHCR van september 2018 blijkt dat de veiligheidssituatie in Libië aanzienlijk is verslechterd. Volgens UNHCR is Libië momenteel te onveilig om mensen te ontschepen.<sup>8</sup> Bij gebrek aan toegang tot Europese havens en door de steun van Europa aan de Libische kustwacht is de Libische kustwacht momenteel echter bijna geheel verantwoordelijk voor de ontschepping van migranten in Libië.

Uit de kabinetsbrief van 4 juli 2018 blijkt dat het kabinet het niet noodzakelijk vindt om de steun aan de Libische kustwacht verder te conditioneren. Tegelijkertijd blijkt dat Libiërs die geweigerd zijn voor kustwachtraining door de EU, toch aan het werk kunnen bij diezelfde kustwacht. Ook zijn er signalen zijn dat zij bij gewelddadige milities horen en zich schuldig maken aan mensensmokkel.<sup>9</sup> VluchtelingenWerk vraagt zich af hoe dit te rijmen valt met de stelling van dit kabinet dat de monitoring afdoende zou zijn.

Uit de UNHCR Flash Update van september blijkt dat er nog altijd naar schatting 6.400 migranten in detentie in Libië onder zeer zorgelijke omstandigheden verblijven. In de brief van minister Kaag en staatssecretaris Harbers wordt gesteld dat dankzij de inspanningen van UNHCR steeds meer asielzoekers en vluchtelingen de detentiecentra hebben kunnen verlaten. Een deel van hen is geëvacueerd naar Niger, waar UNHCR maximaal 1500 vluchtelingen tijdelijk kan laten verblijven. Van daaruit kunnen zij op voordracht van UNHCR worden hervestigd. UNHCR dringt aan op meer en snellere hervestiging. Nederland heeft een pilot uitgevoerd om 25 vluchtelingen via de Emergency Transit Mechanism in Nederland te hervestigen, zie EK (34 215 AE). Deze vluchtelingen zullen binnenkort in Nederland arriveren. VluchtelingenWerk dringt er op aan om meer vluchtelingen uit Libië (via het Emergency Transit Mechanism) te hervestigen.

- Erkent de staatssecretaris dat het sluiten van de buitengrenzen en het gebrek aan civiele reddingsmissies leidt tot meer doden op de Middellandse Zee?
- Is de staatssecretaris bereid om zijn Italiaanse en Maltese collega's aan te spreken om altijd een veilige haven te bieden aan civiele reddingsmissies?
- Is de staatssecretaris bereid om de Europese steun aan de Libische kustwacht verder te conditioneren?
- Is de staatssecretaris bereid om in Europees verband de infiltratie van mensensmokkelaars binnen de Libische kustwacht nader te onderzoeken?
- Is de staatssecretaris bereid om via hervestiging meer vluchtelingen uit Libië op te nemen in Nederland?

### 3. Hervorming terugkeerrichtlijn

In de nieuwe commissievoorstellen voor hervorming van het Europees asielbeleid worden wijzigingen voorgesteld voor de huidige terugkeerrichtlijn om het terugkeerbeleid te

8 'UNHCR Position on Returns to Libya' - <http://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html> , september 2018.

9 'Libya keeps coast guards rejected by the EU: <https://euobserver.com/migration/142909>, 20 september 2018.

5 oktober 2018

AO JBZ-Raad 10 oktober 2018

versterken. VluchtelingenWerk maakt zich zorgen over de gevolgen voor het beschermingsniveau van vluchtelingen. Wij benadrukken dat de lange lijst met criteria voor het bepalen van het risico op onttrekking, nieuwe grensprocedures met minder waarborgen en het instellen van minimumperiodes voor detentie het inzetten van detentie in Europa naar verwachting drastisch zal verhogen en zeer schadelijke gevolgen zal hebben voor de mensen die het betreft. Ook onderstreept VluchtelingenWerk dat meer dwang, minder vrijheid en verminderde vrijwillige terugkeer juist het risico meebrengt dat individuen ervoor kiezen om onder te duiken. Daarbij is er tot nu toe geen enkel bewijs dat toenemende detentie en afnemende procedurele rechten zullen leiden tot een effectiever terugkeerbeleid.

Op dit moment is detentie (of vreemdelingenbewaring) alleen toegestaan als aan een van de voorwaarden in artikel 15 van de huidige terugkeerrichtlijn is voldaan. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er sprake is van een 'risico op onttrekking'. In het nieuw voorgestelde artikel staan ten minste 15 criteria die moeten worden opgenomen in nationale wetgeving om dit risico aan te nemen. Vier van deze criteria vormen automatisch een risico van onttrekken, tenzij het tegendeel bewezen wordt.<sup>10</sup> Dit betekent dat lidstaten in deze gevallen minder interpretatieruimte hebben en dit risico sneller moeten aannemen. Dit zal ontegenzeggelijk leiden tot meer detentie. VluchtelingenWerk wijst erop dat deze lijst criteria niet in lijn is met de aanbeveling over terugkeer van de Commissie uit 2017.<sup>11</sup> Hierin worden slechts vijf weerlegbare vermoedens voor onttrekkingsrisico opgenomen en drie indicaties. Bovendien zijn volgens ons sommige criteria in de nieuw voorgestelde richtlijn erg breed of vaag geformuleerd, zoals het criterium 'illegale binnenkomst'. Het gebrek aan mogelijkheden om Europa legaal binnen te komen betekent dat vrijwel iedereen hieronder zou vallen.

Vluchtelingenwerk wijst erop dat detentie altijd zo kort mogelijk moet zijn. Dit is vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in Europese regelgeving.<sup>12</sup> In het voorgestelde artikel 18 wordt beoogt de maximumperiode voor detentie vast te stellen. De huidige formulering stelt dat deze periode minimaal drie en maximaal zes maanden dient te zijn. De toevoeging van dit minimum zal de inzet van detentie vergroten. Het instellen van een minimumperiode zoals voorgesteld gaat hier regelrecht tegenin en moet daarom ons inziens geschrapt worden.

VluchtelingenWerk maakt zich bovendien zorgen over de grote beperking van vrijwillige

10 Artikel 6 Commissievoorstel: in het geval van gebruik van valse of vervalste identiteitsdocumenten in het geval van het gewelddadig of frauduleus bestrijden van de terugkeerprocedure, het niet naleven van een maatregel gericht op het voorkomen van onderduikingsrisico en het niet-naleven van een inreisverbod.

11 'Commission Recommendation on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302\\_commission\\_recommendation\\_on\\_making\\_returns\\_more\\_effective\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_commission_recommendation_on_making_returns_more_effective_en.pdf), 7 maart 2017.

12 Artikel 8 EVRM, Artikel 15 (1) Terugkeerrichtlijn.

5 oktober 2018

AO JBZ-Raad 10 oktober 2018

terugkeer in het nieuwe Commissievoorstel. Nu is het zo dat de staatssecretaris de vertrektermijn voor vrijwillig vertrek kan verkorten of geheel kan onthouden in drie specifieke gevallen, bijvoorbeeld in geval van risico op onttrekking.<sup>13</sup> In artikel 9 van het nieuwe voorstel worden lidstaten verplicht om in deze gevallen niet in vrijwillige terugkeer te voorzien. Het effect van deze verandering wordt daarnaast alleen maar versterkt door een brede definitie op te nemen van wat kan worden beschouwd als een risico op onttrekking.

Ook met betrekking tot de nieuwe mogelijkheid in artikel 13 om een inreisverbod op te leggen zonder aanwezigheid van een terugkeerbesluit hebben wij grote zorgen. In het voorstel kan dit in het geval dat iemand die illegaal in de EU verblijft wordt gedetecteerd tijdens zijn of haar uitweg uit de EU bij de grens. Momenteel kan pas een inreisverbod worden opgelegd wanneer een terugkeerbesluit wordt genomen. VluchtelingenWerk benadrukt dat een inreisverbod een zwaar middel is en slechts mag worden opgelegd na het doorlopen van een zorgvuldige asielprocedure.

- VluchtelingenWerk verzoekt de staatssecretaris om zich in te zetten om de criteria voor het aannemen van een onttrekkingsrisico niet uit te breiden.
- Daarnaast verzoekt VluchtelingenWerk de staatssecretaris zich in te zetten om het instellen van een minimumperiode voor detentie te schrappen en de mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer te behouden.
- Ook dringt VluchtelingenWerk erop aan om slechts een inreisverbod op te leggen bij aanwezigheid van een terugkeerbesluit.
- Tot slot verzoekt VluchtelingenWerk de staatssecretaris zich in te zetten voor meer humane manieren van terugkeer, zoals vrijwillig vertrek, en te voorzien in ondersteuning en begeleiding bij terugkeer.

#### **4. Verordening tot oprichting Asiel- en Migratiefonds**

Het algemene Meerjarig Financieel Kader voorziet in een aanzienlijke verhoging van de hoeveelheid geld voor migratie en grensbeheer. Meer middelen op het gebied van asiel en migratie zijn volgens VluchtelingenWerk zeker welkom. De verhoging van de bijdrage voor het Asiel- Migratiefonds valt echter in het niet bij de vijfvoudige verhoging van het budget voor grensbeheer. VluchtelingenWerk benadrukt dat het doel van het AMF zoals neergelegd in artikel 3, niet alleen het efficiënt managen van migratie te zijn, maar juist de ontwikkeling van zorgvuldige en humane asielsystemen in lijn met Europese mensenrechtenstandaarden.

VluchtelingenWerk vindt de voorgestelde criteria voor de toewijzing van financiering aan nationale programma's problematisch. Het voorstel introduceert een mechanisme op

<sup>13</sup> Het verkorten of onthouden van de vertrektermijn kan in geval van het risico van onderduiken, kennelijk ongegronde of frauduleuze aanvraag voor legaal verblijf, en het risico voor de openbare orde, de openbare veiligheid en de volksgezondheid. Artikel 62 lid 2 Vw jo Artikel 7 lid 5 Terugkeerrichtlijn.

5 oktober 2018

AO JBZ-Raad 10 oktober 2018

basis waarvan lidstaten meer geld ontvangen voor personen aan wie een terugkeerbesluit is medegegeeld of is teruggestuurd dan voor een persoon die asiel heeft aangevraagd of recht heeft op internationale bescherming. Dit is een perverse prikkel voor lidstaten om terugkeerbesluiten te nemen en af te dwingen ten koste van zorgvuldigheid. De voorgestelde criteria voor de toewijzing van financiering aan de programma's onder gedeeld beheer moeten volgens VluchtelingenWerk dan ook worden herzien.

VluchtelingenWerk maakt zich daarnaast zorgen over de nieuwe mogelijkheden voor AMF-financiering voor activiteiten buiten de EU. VluchtelingenWerk benadrukt dat het AMF voor interne EU-financiering is bedoeld en dat dit fonds niet mag worden ingezet voor het tegengaan van migratie. Mogelijke uitgaven buiten de EU moeten duidelijk worden gedefinieerd en worden verbonden aan noodzakelijke waarborgen voor mensenrechten.

Daarnaast vindt VluchtelingenWerk het van belang dat de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij AMF versterkt wordt. Belemmeringen voor de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties, zoals hoge cofinancieringspercentages moeten worden aangepakt. Deze vormen vaak een obstakel voor maatschappelijke organisaties, met name in landen waar regeringen niet voorzien in cofinanciering. Recente ontwikkelingen in Hongarije laten zien dat sommige regeringen actief maatschappelijke organisaties uitsluiten van AMF-gelden. Juist in landen als Hongarije, maar ook in Griekenland is de financiële ondersteuning van maatschappelijke organisaties hard nodig. VluchtelingenWerk stelt dat er een redelijk minimumpercentage van de nationale programmafinanciering voor het maatschappelijk middenveld moet worden vrijgemaakt. Wanneer lidstaten met opzet ervoor kiezen om EU-gelden niet uit te geven moet de Commissie deze gelden daarnaast kunnen absorberen en via maatschappelijke organisaties alsnog kunnen besteden. Ook dient het percentage dat wordt beheerd door de Europese Commissie verhoogd te worden. Dit voorkomt dat landen waarin maatschappelijke organisaties onder druk staan of waar regeringen deze actief tegenwerken uitgezonderd worden van het AMF.

Afgezien van vroege integratiemaatregelen, wordt steun voor lange termijn integratie die momenteel deel uitmaakt van AMIF overgedragen naar het European Social Fund (ESF). Dit betekent voor maatschappelijke organisaties in Nederland dat ze niet zelfstandig een aanvraag kunnen indienen onder ESF, maar altijd samen moeten werken met gemeenten. Hierdoor wordt het signaal afgegeven dat integratie niet een taak is van maatschappelijke organisaties, terwijl volgens VluchtelingenWerk zowel de overheid als maatschappelijke organisaties een belangrijke rol hebben bij integratie van vluchtelingen. VluchtelingenWerk verzoekt dan ook te waarborgen dat maatschappelijke organisaties zelfstandig aanvragen kunnen blijven doen voor integratieprojecten.

VluchtelingenWerk stelt dat de criteria voor toewijzing van financiering moeten worden herzien, zodat zij geen stimulerende werking hebben op gedwongen terugkeer of
--

5 oktober 2018

AO JBZ-Raad 10 oktober 2018

terugkeerbesluiten.

- Daarnaast verzoeken wij de staatssecretaris zich in te zetten om AMF-uitgaven buiten de EU te beperken en te verbinden aan noodzakelijke waarborgen voor mensenrechten.
- VluchtelingenWerk verzoekt de staatssecretaris zich in te zetten om daarnaast te voorkomen dat maatschappelijke organisaties afhankelijk zijn van hun regering voor financiering en te waarborgen dat zij een rol hebben bij integratieprojecten.

##### **5. Gecontroleerde centra**

VluchtelingenWerk heeft kennis genomen van de nieuwe Commissievoorstellen voor het Europees Asielagentschap en de aanpassing van de Europese Grens- en Kustwachtverordening. Het voorstel bevat al een definitie van het begrip "gecontroleerde centra", dat ook is opgenomen in de conclusies van de Europese Raad van juni 2018. De huidige snelle grensprocedures zoals die worden toegepast in de hotspots in Italië en Griekenland laten zien dat dergelijke procedures ten koste gaan van de effectieve uitoefening van rechten van vluchtelingen. VluchtelingenWerk benadrukt dat het opzetten van dergelijke centra in de EU niet mag leiden tot het opsluiten van asielzoekers in gesloten centra.

- Kan de staatssecretaris aangeven wat het standpunt is van het kabinet ten aanzien van de definitie van een dergelijk gecontroleerd centrum?
- Is de staatssecretaris bereid om zich in Europees verband in te zetten om de situatie in de hotspots in Italië en Griekenland te verbeteren?
- Erkent de staatssecretaris dat de hotspots in Italië en Griekenland niet als voorbeeld kunnen dienen voor toekomstige gecontroleerde centra in de EU?

We hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken in het debat.

Met vriendelijke groet,



Jasper Kuipers,  
adjunct-directeur