

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 26 oktober 2018

betreft Brief AO behandelvoorbehoud 31 oktober

ons kenmerk O2.2.18-215.DP

Geachte woordvoerders,

Op 31 oktober vindt het AO Behandelvoorbehoud plaats ten aanzien van de drie voorstellen die de Europese Commissie op 12 september jl. heeft gepresenteerd. Deze voorstellen zien op de herziening van de Terugkeerrichtlijn, de Verordening tot oprichting van het Europees Asielagentschap en de verordening ter versterking van het mandaat van de Europese Grens- en Kustwacht.

Deze voorstellen worden ingediend op een moment dat de hervorming van het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS) een impasse heeft bereikt in de Raad. De timing van bovengenoemde voorstellen door de Commissie wijst erop dat de prioriteit nu lijkt te verschuiven naar het beperken van procedurele rechten voor asielzoekers, het versnellen van terugkeerprocessen, de uitbreiding van detentiemogelijkheden en het versterken van de Europese buitengrenzen. VluchtelingenWerk benadrukt dat deze inzet gepaard zou moeten gaan met meer inzet op het naleven van bestaande beschermingsnormen door lidstaten, een eerlijker verdeling van verantwoordelijkheid, meer solidariteit tussen lidstaten en het waarborgen van de toegang tot bescherming in Europa.

1. Terugkeerrichtlijn

VluchtelingenWerk maakt zich zorgen over de gevolgen van de voorstellen in de herziene Terugkeerrichtlijn voor het beschermingsniveau van vluchtelingen. 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 zal het inzetten

26 oktober 2018

Brief AO behandelvoorbehoud 31 oktober

van detentie als middel in Europa drastisch verhogen en zeer schadelijke gevolgen zal hebben voor de mensen die het betreft. Meer dwang, minder vrijheid en verminderde vrijwillige terugkeer brengt juist het risico met zich mee dat individuen kiezen voor een leven in de illegaliteit. De aanname dat de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot een effectiever terugkeerbeleid zijn daarbij niet met feiten te staven.

Uitbreiding detentie

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 ook het geval wanneer er sprake is van een 'risico op onttrekking'. In het nieuw voorgestelde artikel 6 staan ten minste 15 criteria¹ die moeten worden opgenomen in nationale wetgeving om dit risico aan te nemen. Vier van deze criteria vormen nu automatisch een risico van onttrekken, tenzij het tegendeel bewezen wordt.² Dit betekent dat lidstaten in deze gevallen minder interpretatieruimte hebben en dit risico sneller moeten aannemen. Dit zal ontegenzeggelijk leiden tot meer detentie. Deze lijst criteria is bovendien niet in lijn met de aanbeveling over terugkeer van de Commissie uit 2017.³ Hierin worden slechts vijf weerlegbare vermoedens voor het aannemen van een onttrekkingsrisico opgenomen en drie indicaties. Bovendien zijn volgens ons sommige criteria in de nieuw voorgestelde richtlijn erg breed of vaag geformuleerd, zoals 'illegale binnenkomst' of het gebrek aan financiële middelen. Vrijwel alle afgewezen asielzoekers zullen aan deze criteria voldoen: dit betekent dat de deur wordt opengezet voor grootschalige detentie.

VluchtelingenWerk benadrukt dat detentie dient te worden ingezet als een *ultimum remedium* en de duur daarvan zo kort mogelijk moet zijn.⁴ In het voorgestelde artikel 18 wordt er naast een maximum nu ook een minimumperiode voor detentie voorgesteld. 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 als middel in Europa drastisch vergroten. Het is bovendien niet duidelijk wat het doel is van een dergelijk

¹ Artikel 6 herziene Terugkeerrichtlijn.

² Zie Artikel 6: 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.

³ 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, 7 maart 2017.

⁴ Zie daarvoor artikel 5 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens; EHRM, Nabil e.a. tegen Hongarije van 22 september 2015; HvJEU van 28 april 2011, C-61/11 PPU *El Dridi*, par. 40.

26 oktober 2018

Brief AO behandelvoorbehoud 31 oktober

minimum. De inzet van het kabinet om de toepassing van vreemdelingenbewaring 'efficiënter' te maken, alsmede de wens om de voorstellen te laten zien op het uitzetten van vreemdelingen naar een ander land dan het herkomst- of transitland, suggereert dat zij detentie nog verder wil uitbreiden.⁵

Vrijwillig vertrek

VluchtelingenWerk maakt zich bovendien zorgen over de grote beperking van vrijwillige terugkeer. 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.⁶ 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. Er is geen empirisch bewijs dat gedwongen terugkeer leidt tot een effectiever terugkeerbeleid dan vrijwillige terugkeer. VluchtelingenWerk stelt zich op het standpunt dat lidstaten de mogelijkheid moeten behouden om te voorzien in vrijwillige terugkeer voordat tot dwang wordt overgegaan. Meer dwang en bestraffende maatregelen bij het niet meewerken kunnen bovendien contraproductief zijn, waardoor het risico dat mensen zich onttrekken alleen maar groter wordt. Feit is dat terugkeer niet altijd mogelijk is – zij het vrijwillig of onder dwang- en dwangmaatregelen verkleinen de kans dat zij die niet kunnen terugkeren alsnog kunnen integreren.⁷ De verplichting om direct tot gedwongen terugkeer over te gaan, zoals voorgesteld in artikel 9 (4), zou wat VluchtelingenWerk betreft dan ook geschrapt dienen te worden.

VluchtelingenWerk benadrukt daarnaast het belang van het wege van de individuele omstandigheden bij het bepalen van de lengte van de termijn voor vrijwillig vertrek en maakt zich zorgen over het kabinetsstandpunt om deze weging te beperken.⁸ Dit is met name relevant voor mensen die lange tijd in het betreffende land hebben doorgebracht, kwetsbaar zijn en voor schoolgaande kinderen om hun schooljaar af te kunnen maken. VluchtelingenWerk dringt er op aan om deze belangenafweging dan ook te behouden.

⁵ Zie BNC-fiche Terugkeerrichtlijn p.5.

⁶ 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.

⁷ Zie ECRE Policy Note 'Voluntary Departure and Return: Between a Rock and a Hard Place' 2018:

<https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2018/08/Policy-Note-13.pdf>

⁸ BNC-fiche Terugkeerrichtlijn, pagina 4.

26 oktober 2018

Brief AO behandelvoorbehoud 31 oktober

Inreisverbod

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. VluchtelingenWerk benadrukt dat een inreisverbod een zwaar middel is. Daarbij vragen wij ons af hoe er in afwezigheid van een terugkeerbesluit in dit geval getoetst wordt aan de criteria van artikel 5: het belang van het kind, familieleven, gezondheid en non-refoulement. Daarbij vreest VluchtelingenWerk dit in de praktijk een belemmering kan zijn voor personen om (opnieuw) terug te keren naar de EU om internationale bescherming te vragen en te verkrijgen. Dit zou immers strijdig zijn met artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag. Wij vinden het dan ook van belang dat deze toegang gewaarborgd blijft.

Grensprocedure

Tot slot hebben wij grote bezwaren tegen het voorstel voor een nieuwe grensprocedure in Artikel 22, die zou volgen op een asielprocedure aan de grens en waarin detentie tot vier maanden de norm is. Er wordt een limiet van slechts 48 uur voorgesteld om in beroep te gaan tegen het terugkeerbesluit en de schorsende werking van het beroep wordt aanzienlijk beperkt. VluchtelingenWerk benadrukt nogmaals dat het inzetten van detentie een uiterst middel moet zijn en dat het extreem schadelijke effecten heeft voor individuen. Detentie leidt bovendien in veel gevallen niet tot vertrek omdat het land van herkomst niet meewerkt aan uitzetting.

- VluchtelingenWerk verzoekt om de criteria voor het aannemen van een onttrekkingsrisico niet uit te breiden.
- Daarnaast stelt VluchtelingenWerk dat het instellen van een minimumperiode voor detentie geschrapt dient te worden en de mogelijkheid tot vrijwillige terugkeer te behouden.
- VluchtelingenWerk adviseert om de individuele belangenafweging zoals die nu bestaat bij het bepalen van de termijn voor vrijwillig vertrek te behouden.
- Ook dringt VluchtelingenWerk erop aan om slechts een inreisverbod op te leggen bij aanwezigheid van een terugkeerbesluit.
- VluchtelingenWerk stelt dat detentie in de grensprocedure beperkt moet worden en dat de tijdslimiet van 48 uur om in beroep te gaan verlengd moet worden.

26 oktober 2018

Brief AO behandelvoorbehoud 31 oktober

2. Mandaat Europees Asielagentschap (EU AA)

Afbakening bevoegdheden

De voorgestelde vier wijzigingen om het mandaat van het Agentschap te versterken breiden bevoegdheden van EU AA functionarissen in de asielprocedure en in Dublinprocedures aanzienlijk uit. Op basis van artikel 16a kunnen ze beslissingen op asielaanvragen voorbereiden, terwijl de bevoegdheid om te beslissen op asielaanvragen formeel bij de nationale lidstaten blijft liggen. Het blijft echter onduidelijk wat de exacte rolverdeling tussen EU AA functionarissen en nationale autoriteiten is. In het voorstel wordt afwisselend gesproken over 'voorbereiding van beslissingen', het 'verstrekken van beslissingen aan nationale autoriteiten', maar ook over 'concept-beslissingen'. Dit vergroot het risico dat de beoordeling van asielaanvragen de facto bij het Agentschap komt te liggen, terwijl hier geen juridische basis voor is. Een duidelijke bevoegdheidsverdeling is van belang zodat er controle kan worden uitgeoefend op de kwaliteit van beslissingen en verantwoording afgelegd kan worden wanneer de kwaliteit en zorgvuldigheid onvoldoende is. De huidige betrokkenheid van EASO in de hotspots laten zien dat er reële zorgen zijn over de invloed van EASO op de kwaliteit van beslissingen.⁹

In artikel 16 lid 2 onder I wordt voorgesteld dat het Agentschap een coördinerende rol krijgt bij terugkeerprocedures bij een negatieve beslissing op een asielaanvraag. Dit betekent dat dezelfde functionarissen zich enerzijds zullen bezighouden met het afnemen van interviews en het voorbereiden van beslissingen op asielaanvragen en anderzijds het faciliteren van terugkeer. Het samenvoegen van deze functies kan wantrouwen wekken bij asielzoekers. Bovendien is het onduidelijk wat voor rol het Agentschap precies zou hebben bij terugkeer. Wij stellen dan ook dat deze dubbelrol voorkomen moet worden en dat taken met betrekking tot terugkeer niet binnen het mandaat van het Asielagentschap horen te vallen. Ook in Nederland hebben we niet voor niets deze taken ondergebracht bij verschillende instanties.

Rol Agentschap in beroepsprocedures

Artikel 16 (2) (n) voorziet daarnaast in de mogelijkheid voor het Agentschap om steun aan rechtbanken te verlenen in de beroepsprocedure. Dit staat op gespannen voet met

⁹ Zie de beslissing van de Europese Ombudsman van 5 juli 2018 in de zaak 735/2017/MDC over de rol van EASO in het nemen van beslissingen over ontvankelijkheid van asielaanvragen in de Griekse hotspots:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/98711>

26 oktober 2018

Brief AO behandelvoorbehoud 31 oktober

de rechterlijke onafhankelijkheid. Waar deze steun uit kan bestaan is nu zeer ruim geformuleerd en bovendien niet limitatief. Het gaat om 'hulp bij het behandelen van beroepen', 'juridisch onderzoek en analyses' en 'andere juridische ondersteuning'.¹⁰ Dit kan dus variëren van logistieke ondersteuning tot het schrijven van conceptbesluiten. Om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen moet deze ondersteuning dan ook verduidelijkt worden en strikt beperkt te zijn tot logistieke ondersteuning. Omdat de rol van het Agentschap bij de individuele besluitvorming op de asielaanvraag al dusdanig toeneemt, wordt betrokkenheid in het stadium van beroep zeer problematisch in het licht van de toegang tot een effectief rechtsmiddel bij een onafhankelijke rechter.

- VluchtelingenWerk adviseert om de bevoegdheidsverdeling tussen het Europees Asielagentschap en nationale autoriteiten te verduidelijken.
- VluchtelingenWerk stelt dat het Europees Asielagentschap geen rol dient te hebben bij terugkeer.
- VluchtelingenWerk adviseert om de rol van het Europees Asielagentschap in beroepsprocedures bij de rechter te schrappen dan wel aanzienlijk te beperken en te verhelderen.

¹⁰ Artikel 16 a (2) (n) verordening Europees Asielagentschap.

26 oktober 2018

Brief AO behandelvoorbehoud 31 oktober

3. Mandaat Europese Grens- en Kustwacht (EBCG)

Gecontroleerd centrum

In artikel 2 wordt de definitie van een gecontroleerd centrum opgenomen en gedefinieerd als 'een centrum waar relevante EU agentschappen ter ondersteuning en met deelnemende lidstaten een onderscheid maken tussen personen die recht hebben op internationale bescherming en personen die dat niet hebben en waar veiligheidscontroles en snelle terugkeerprocedures uitgevoerd worden.'¹¹ Het voorstel definieert deze centra niet als open of gesloten faciliteiten, hetgeen het risico meebrengt dat dit zal leiden tot nog meer onnodige detentie. Dergelijke centra moeten ons inziens altijd open zijn en er moeten adequate garanties zijn om te zorgen dat mensen die internationale bescherming aanvragen vanuit zo'n centrum behandeld worden in lijn met de standaarden van toepassing in de reguliere asielprocedure. VluchtelingenWerk benadrukt dat de ervaringen met de huidige hotspots in Italië en Griekenland noopt tot terughoudendheid met de implementatie van dergelijke centra en aparte grensprocedures. De huidige definitie moet worden uitgebreid met noodzakelijke beschermingsstandaarden. Voordat agentschappen en/of nationale autoriteiten betrokken worden in het opzetten van potentiële centra moet het doel en het juridische kader vooraf duidelijk zijn, hetgeen nu niet het geval is.

Terugkeeroperaties in derde landen

VluchtelingenWerk heeft grote zorgen over de voorgestelde betrokkenheid van het Agentschap bij terugkeeroperaties vanuit landen buiten de EU naar andere derde landen.¹² Artikel 54 (2) en Artikel 75 (4) creëren de mogelijkheid voor het Agentschap om terugkeeroperaties uit te voeren in derde landen. Dit betekent dat de EU en lidstaten terugkeeroperaties zouden kunnen uitvoeren op basis van terugkeerbesluiten die door derde landen zijn genomen. Het risico dat het Agentschap hierdoor betrokken worden bij mensenrechtenschendingen, met name schending van het principe van non-refoulement is onaanvaardbaar hoog. Daarnaast stelt VluchtelingenWerk dat zelfs als een derde land partij is bij internationale verdragen of het EVRM dan is dit onvoldoende om aan te nemen dat het betreffende land in de praktijk ook daadwerkelijk voldoet aan deze standaarden.¹³ VluchtelingenWerk roept dan ook op de mogelijkheden voor het Agentschap om terugkeeroperaties uit te voeren in derde landen te schrappen.

¹¹ Artikel 2 (24) EBCG voorstel.

¹² BNC-fiche verordening tot oprichting Europese Grens en Kustwacht, p.3

¹³ *Saadi v. Italy* (EHRM), 28 februari 2008.

26 oktober 2018

Brief AO behandelvoorbehoud 31 oktober

- VluchtelingenWerk adviseert om de definitie van gecontroleerd centrum aan te passen zodat deze altijd open faciliteiten zijn. Daarnaast moeten er voldoende beschermingswaarborgen worden opgenomen en het doel en juridisch kader vooraf duidelijk zijn.
- VluchtelingenWerk stelt dat de Europese Grens- en Kustwacht geen terugkeeroperaties moet uitvoeren in derde landen.

Wij hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken voor het debat.

Vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jasper Kuipers', with a large, sweeping flourish extending to the right.

Jasper Kuipers

Adjunct-directeur VluchtelingenWerk Nederland