

Postbus 2894 1000 CW Amsterdam

Aan de woordvoerders asiel en migratie 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 28 februari 2019

betreft AO JBZ-Raad Brussel op 7 en 8 maart 2019
(JBZ-onderwerpen op het terrein van asiel- en
vreemdelingenbeleid)

ons kenmerk O.2.2.19-033.MK

Geachte woordvoerders,

Ten behoeve van het AO-JBZ Raad op 6 maart wil VluchtelingenWerk Nederland u graag het volgende mee geven.

1. Situatie Griekenland en EU-Turkije deal

VluchtelingenWerk heeft met waardering vernomen dat de staatssecretaris een werkbezoek heeft afgelegd aan Griekenland. VluchtelingenWerk vraagt al geruime tijd aandacht voor de schrijnende situatie voor vluchtelingen daar. Hoewel de Griekse regering mensen mensen naar het vasteland verplaatst om de druk van de overbevolkte kampen te halen, bevinden zich er nog steeds meer mensen dan dat er plekken zijn. Ook komen er, ondanks de EU-Turkije deal, nog steeds dagelijks mensen aan op de eilanden.

Inzet van Nederland

In de antwoorden op de Kamervragen van Groothuizen en Voordewind van 20 februari jl.¹ gaf de staatssecretaris aan dat medische zorg op de eilanden moet worden verbeterd en dat hij tijdens het werkbezoek hierop heeft aangedrongen bij de Griekse autoriteiten. Tegelijkertijd benoemt de staatssecretaris dat Nederland geen medisch specialisten of psychologen stuurt en dat Nederland geen additionele experts kan leveren en andere lidstaten oproept om te zorgen dat er voldoende experts beschikbaar zijn. Ook levert Nederland 20 experts ter ondersteuning van de uitvoering van de EU-Turkije deal.

VluchtelingenWerk benadrukt dat de toegang tot zorg en medische voorzieningen op de eilanden nog steeds praktisch nihil is. Alleen kwetsbare groepen komen in aanmerking voor verplaatsing naar het vasteland, wat in de praktijk beperkt gebeurt vanwege het gebrek aan personeel om deze

¹Kamerstukken nr. 1476

kwetsbaarheidstoets uit te voeren. Ook de versnelde grensprocedure op de eilanden ter uitvoering van de EU-Turkije deal blijkt in de praktijk niet te bestaan. Drie jaar na het sluiten van deze deal worden er nauwelijks mensen teruggestuurd naar Turkije. Toch worden mensen bewust op de eilanden vastgehouden omdat zij anders niet meer onder de deal zouden vallen en terug kunnen worden gestuurd naar Turkije. VluchtelingenWerk benadrukt dat het vasthouden van mensen onder deze omstandigheden op de Griekse eilanden onhoudbaar en inhumain is.

- Kan de staatssecretaris aangeven in hoeverre en op welke wijze hij andere lidstaten bereid heeft gevonden experts beschikbaar te stellen?
- Kan de staatssecretaris aangeven in hoeverre de inzet van de 20 Nederlandse experts ten behoeve van de uitvoering van de EU-Turkije deal succesvol is gebleken? Is de staatssecretaris bereid de inzet van deze experts te heroverwegen als dat niet zo is?
- Kan de staatssecretaris aangeven in hoeverre de EU-Turkije deal functioneert, nu drie jaar na dato, er nog geen sprake is van een versnelde grensprocedure en er nog steeds mensen via Turkije Griekenland binnenkomen?

2. Ontschepingscrisis Middellandse Zee

VluchtelingenWerk is positief over het feit dat de Europese Commissie het initiatief heeft genomen om te komen tot een duurzame regeling die de verantwoordelijkheid voor ontschepping van asielzoekers bepaalt. VluchtelingenWerk roept dan ook op om de lopende discussies binnen de Raad over de verdeling van verantwoordelijkheid en de hervorming van het Dublin-systeem aan te grijpen om een einde te maken aan de ontschepingscrisis.

Er moet een eerlijk, transparant en voorspelbaar verdelingsmechanisme tussen Europese lidstaten komen voor ontschepping en relocatie zodat personen die ontscheept zijn in een Europese haven over deze landen worden verdeeld. Belangrijk hierbij is dat duidelijk is wie verantwoordelijk is voor ontschepping en wie vervolgens voor de asielprocedure en de opvang. Ontschepping moet direct verbonden zijn aan relocatie, zodat de lasten niet alleen bij kustlanden komen te liggen en zij geen prikkel meer hebben om toegang tot hun haven te weigeren: zij kunnen er dan immers op rekenen dat andere landen een deel van de migranten op zich zullen nemen. Het gebrek aan vooruitzicht op een structurele oplossing met alle 28 lidstaten mag geen reden zijn voor Nederland om stil te zitten. Welwillende lidstaten, een *'coalition of the willing'*, kunnen dit mechanisme nu opzetten, terwijl andere landen zich er later bij kunnen voegen. Deelnemende landen moeten een verdeling maken op basis van objectieve criteria, zoals bevolkingsomvang, opvangcapaciteit en bnp, waarbij elk deelnemend land een percentage opneemt en dat van toepassing is op alle situaties van ontschepping.

Iedere asielzoeker die op grond van de Dublinverordening in het land van aankomst (in dit geval het land van ontschepping) zijn asielverzoek moet indienen moet volgens VluchtelingenWerk in aanmerking kunnen komen voor relocatie. Hierbij moet het toevoegen van extra filters, zoals nationaliteit of kansrijkheid van het asielverzoek, worden vermeden. Dit leidt tot extra lasten voor de aankomstlanden en ondermijnt het doel van het verdelingsmechanisme.

- VluchtelingenWerk roept de staatssecretaris op zich in Europa in te zetten voor een duurzaam mechanisme voor ontschepping en relocatie, waar Nederland aan deelneemt.

3. Terugkeerrichtlijn

VluchtelingenWerk maakt zich zorgen over een aantal punten in het voorstel voor herziening van de Terugkeerrichtlijn.

Risico op onderduiken

Het risico op onderduiken is een cruciaal begrip in de terugkeerrichtlijn: het is een grond voor detentie, het bepaalt of iemand een periode voor vrijwillig vertrek krijgt en het kan een rol spelen bij het opleggen van een inreisverbod. In het nieuwe artikel 6 staan ten minste 15 criteria² 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.³ Lidstaten hebben in deze gevallen minder interpretatieruimte en moeten dit risico sneller 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 2017.⁴ Hierin worden vijf weerlegbare vermoedens voor het aannemen van een onttrekkingsrisico opgenomen en drie indicaties. Bovendien zijn sommige criteria in de het voorstel erg vaag geformuleerd, zoals illegale binnenkomst of het gebrek aan financiële middelen. Hierdoor wordt volgens VluchtelingenWerk de deur voor grootschalige detentie opengezet, zullen meer vreemdelingen een verplicht inreisverbod opgelegd krijgen, en de mogelijkheid van vrijwillig vertrek ontnomen worden. Vier van de criteria vormen nu automatisch een risico van onttrekken, tenzij het tegendeel bewezen wordt. Dit verschuift de bewijslast naar het individu en brengt een onevenredige bewijslast met zich mee die buitengewoon moeilijk te bestrijden is. Het ondermijnt ook de individuele beoordeling die op grond van artikel 6 lid 2 eerste zin is vereist.

- VluchtelingenWerk beveelt aan om de criteria voor het aannemen van een onttrekkingsrisico niet uit te breiden.
- VluchtelingenWerk beveelt ook aan om de tweede zin van artikel 6 lid 2 te schrappen, zodat er een individuele beoordeling plaatsvindt voordat het risico op onttrekking kan worden aangenomen.

Detentie

VluchtelingenWerk benadrukt dat detentie dient te worden ingezet als *ultimum remedium*. In artikel 18 wordt een minimumperiode voor de maximumperiode voorgesteld. De huidige formulering stelt dat deze minimaal drie en maximaal zes maanden dient te zijn. De toevoeging van dit minimum zal de inzet van detentie waarschijnlijk drastisch vergroten, omdat landen die een kortere periode

²Artikel 6 herziene Terugkeerrichtlijn.

³Zie 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.

⁴Commission 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

handhaven nu verplicht worden deze te verlengen. Het is bovendien niet duidelijk wat het doel is van een minimum. Bovendien bevat het voorstel geen expliciete uitzonderingspositie voor kinderen: dit is niet in lijn met het uitgangspunt dat kinderen zo kort mogelijk in detentie moeten worden geplaatst. In Nederland geldt een termijn van maximaal twee weken voor gezinnen met kinderen, echter uit de brief van staatssecretaris Harbers van 22 februari jl. is gebleken dat deze termijn in 2018 regelmatig werd overschreden. Kinderen vormen een kwetsbare groep en er moet dan ook ofwel een uitzondering komen voor kinderen, ofwel expliciet een kortere maximale duur wordt opgenomen in artikel 18.

Een nieuwe grond om een afgewezen asielzoeker in bewaring te plaatsen is opgenomen in artikel 18 lid onder c: de betrokken onderdaan vormt een gevaar voor de openbare orde, de openbare veiligheid of nationale veiligheid. De uitbreiding met deze gronden draagt bij tot de criminalisering van asielzoekers en waarborgen voor het strafrecht worden omzeild door het gebruik van vreemdelingendetentie. Artikel 5 EVRM biedt bescherming tegen willekeurige detentie en maakt juist expliciet onderscheid tussen detentie in het strafrecht en vreemdelingendetentie. Het opnemen van deze nieuwe grond vervaagt dit onderscheid en brengt het risico met zich mee dat strafrechtelijke garanties worden omzeild.

- VluchtelingenWerk beveelt aan om het instellen van een minimumperiode voor detentie te schrappen.
- VluchtelingenWerk beveelt aan om kinderen expliciet van detentie uit te zonderen.
- VluchtelingenWerk beveelt aan om de nieuwe grond voor detentie zoals voorgesteld in artikel 18 lid 1 onder c te schrappen.

Vrijwillig vertrek

VluchtelingenWerk maakt zich zorgen over de beperking van vrijwillige terugkeer. Nu kan de staatssecretaris de termijn voor vrijwillig vertrek verkorten of geheel onthouden in drie gevallen, bijvoorbeeld in geval van risico op onttrekking⁵. In artikel 9 worden lidstaten verplicht om in deze gevallen niet in vrijwillige terugkeer te voorzien. Het effect wordt versterkt door een brede definitie op te nemen van een risico op onttrekking. Er is geen bewijs dat gedwongen terugkeer effectiever is dan vrijwillige terugkeer. Lidstaten moeten de mogelijkheid behouden om te voorzien in vrijwillige terugkeer voordat tot dwang wordt overgegaan. Meer dwang en bestraffende maatregelen kunnen contraproductief zijn, waardoor het risico dat mensen zich onttrekken 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.⁶ De verplichting om direct tot gedwongen terugkeer over te gaan, zoals voorgesteld in artikel 9 (4), dient dan ook geschrapt te worden. VluchtelingenWerk benadrukt ook het belang van de individuele belangenafweging bij het bepalen van de lengte van de termijn voor vrijwillig vertrek en maakt zich zorgen over het

⁵Het 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.

⁶Zie 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>

kabinetsstandpunt om deze weging te beperken.⁷ Dit is relevant voor mensen die lange tijd in het betreffende land hebben doorgebracht, kwetsbaar zijn en voor schoolgaande kinderen om hun schooljaar af te maken.

- VluchtelingenWerk beveelt aan om de mogelijkheid voor vrijwillig vertrek te behouden en de verplichting om dit te onthouden, zoals voorgesteld in artikel 9 (4) te schrappen.
- VluchtelingenWerk beveelt aan om de mogelijkheid om de individuele omstandigheden mee te wegen bij het bepalen van de lengte van de termijn voor vrijwillig vertrek te behouden.

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 getoetst wordt aan artikel 5: het belang van het kind, familieleven, gezondheid en non-refoulement. Daarbij vreest VluchtelingenWerk dat dit een belemmering is om opnieuw terug te keren naar de EU om internationale bescherming te vragen en te verkrijgen. Dit is strijdig met artikel 31 van het Vluchtelingenverdrag. Het is dan ook van belang dat deze toegang gewaarborgd blijft.

- VluchtelingenWerk beveelt aan om slechts een inreisverbod op te leggen bij aanwezigheid van een terugkeerbesluit.

Grensprocedure

VluchtelingenWerk maakt zich tot slot zorgen over de verplichting in Artikel 22 voor lidstaten om nieuwe grensprocedures in te voeren. Systematische detentie, zeer korte tijdslimieten om een rechtsmiddel in te stellen en verplichte versnelde procedures verlagen de beschermingsstandaarden aanzienlijk en staan op gespannen voet met mensenrechtelijke waarborgen. Er wordt een limiet van 48 uur voorgesteld om in beroep te gaan tegen het terugkeerbesluit en de schorsende werking van het beroep wordt aanzienlijk beperkt. De voorgestelde grensprocedure leidt ontegenzeggelijk tot meer en langdurige detentie en verminderde procedurele waarborgen voor asielzoekers dan in een reguliere procedure. VluchtelingenWerk vindt het bovendien zeer zorgelijk dat kwetsbare groepen in het voorstel niet van de grensprocedure (met grensdetentie) worden uitgezonderd.

- VluchtelingenWerk beveelt aan om de verplichte grensprocedure, zoals voorgesteld in Artikel 22, te schrappen.
- VluchtelingenWerk beveelt daarnaast aan om expliciet een verbod toe te voegen om kinderen en andere kwetsbare groepen van grensprocedures uit te zonderen.

⁷BNC-fiche Terugkeerrichtlijn, pagina 4.

4. Mandaat Europese Grens- en Kustwacht (EBCG)

Nu de inzet van de Commissie is om dit voorstel snel aan te nemen en de triloggen zijn gestart, wil VluchtelingenWerk nogmaals haar zorgen uiten.

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.⁸ 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 autoriteiten van derde landen zijn genomen die niet gebonden zijn aan de mensenrechtelijke waarborgen van de terugkeerrichtlijn en het EU Handvest voor de Grondrechten. Deze derde landen vallen buiten het toezicht van het Europese Hof van Justitie en andere EU-agentschappen. Betrokkenheid van het agentschap bij nationale terugkeeroperaties in derde landen vergroot daarom het risico dat het Agentschap hierdoor betrokken wordt bij mensenrechtenschendingen, met name schending van het principe van non-refoulement. Daarnaast stelt VluchtelingenWerk dat zelfs als een derde land partij is bij internationale verdragen of het EVRM, dit onvoldoende is om aan te nemen dat het betreffende land in de praktijk ook daadwerkelijk voldoet aan deze standaarden.⁹ VluchtelingenWerk roept dan ook op de mogelijkheden voor het Agentschap om terugkeeroperaties uit te voeren in derde landen te schrappen.

- VluchtelingenWerk stelt dat de Europese Grens- en Kustwacht geen terugkeeroperaties moet uitvoeren in derde landen en beveelt deze mogelijkheid zoals voorzien in Artikel 54 (2) en Artikel 75 (4) te schrappen.

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

Met vriendelijke groet,



Abdeluheh Choho
Directeur

cc. De heer M. Harbers, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

⁸BNC-fiche verordening tot oprichting Europese Grens en Kustwacht, p.3

⁹*Saadi v. Italy* (EHRM), 28 februari 2008.