

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 3 juni 2019

Betreft SO JBZ-Raad Luxemburg op 6 en 7 juni 2019
(JBZ-onderwerpen op het terrein van asiel- en
vreemdelingenbeleid) – 5 juni 2019

ons kenmerk O.2.2.19-088

Geachte woordvoerders,

Ten behoeve van het komend SO JBZ Raad (onderwerpen op het terrein van asiel- en
vreemdelingenbeleid) op 5 juni 2019 wil VluchtelingenWerk Nederland u graag het
volgende meegeven met betrekking tot de volgende onderwerpen:

1. Hervestiging van kwetsbare vluchtelingen in Nederland
2. De actuele situatie in Griekenland
3. Herziening Terugkeerrichtlijn

Daarnaast zijn wij uiteraard teleurgesteld over het feit dat de onderhandelingen op het
gemeenschappelijk Europees asielsysteem (GEAS) en alle bijbehorende dossiers nog
altijd vastliggen en zelfs niet meer op de agenda lijken te staan voor de JBZ Raad.
VluchtelingenWerk is er immers van overtuigd dat solidariteit tussen lidstaten en het
spreiden van de verantwoordelijkheid voor asielzoekers en vluchtelingen belangrijke
voorwaarden zijn voor een eerlijk en humaan Europees asielbeleid.

1. Hervestiging van kwetsbare vluchtelingen in Nederland

Voor de meeste vluchtelingen is opvang dichtbij hun land van herkomst de beste
oplossing. Een klein deel van hen kan daar niet blijven. Bijvoorbeeld bij medische
noodsituaties, of omdat zij vanwege hun politieke overtuiging of seksuele gerichtheid ook
niet veilig zijn in een vluchtelingenkamp. UNHCR selecteert de meest kwetsbare
vluchtelingen die dan in aanmerking komen voor het hervestigingsprogramma van de VN.
Maar een klein deel van deze groep kwetsbare vluchtelingen wordt daadwerkelijk
overgebracht naar een veilig land. Nederland doet eens in de vier jaar een toezegging
over het aantal hervestigingsplekken dat beschikbaar wordt gesteld.

Kinderpardon

Onlangs bereikten coalitiepartijen VVD, CDA, D66 en de ChristenUnie een akkoord over een nieuw Kinderpardon, waar het verlagen van het jaarlijkse hervestigingsquotum van 750 naar 500 onderdeel van was.

VluchtelingenWerk pleit voor meer ambitie in het Nederlandse hervestigingsbeleid voor kwetsbare vluchtelingen, waarbij het quotum veel hoger moet zijn dan 500 per jaar.

Schuiven met getallen

Deze verlaging riep veel verontwaardiging op omdat hiermee de rekening volgens velen bij de meest kwetsbare vluchtelingen terecht kwam, en het verband tussen het al relatief lage hervestigingsquotum en het Kinderpardon ontbreekt. Daarbovenop leek uit antwoorden op verschillende Kamervragen¹ dat de opgelopen achterstand op hervestiging uit voorgaande jaren zelfs niet meer zou worden ingehaald. Echter, in de beantwoording op nieuwe Kamervragen² stelde de staatssecretaris dat deze aanname gebaseerd is op *aankomsten* in plaats van *selecties*, dat hervestiging onder de EU-Turkije verklaring in 2016 ook meetelde voor het nationale quotum en dat het om deze redenen een misvatting zou zijn dat er een achterstand is - behalve over het jaar 2018 - die niet zou worden ingehaald.

Naast onze teleurstelling over de verlaging van het jaarlijks quotum maakt VluchtelingenWerk zich in dit verband zorgen over het schuiven met getallen en de onduidelijkheid die dit met zich meebrengt. Voor het nakomen van internationale afspraken is het van belang dat Nederland een duidelijk en voorspelbaar quotum handhaaft. Bovendien is er meer transparantie nodig richting Tweede Kamer, aangezien uit de beantwoording van de genoemde Kamervragen blijkt dat er veel onduidelijk is over de aantallen en welke hervestigde vluchtelingen wel of niet onder het quotum vallen. De aantallen – hoe klein ook – zijn wel degelijk van belang aangezien het bij hervestiging gaat om het beschermen van mensenlevens.

VluchtelingenWerk vindt het noodzakelijk dat het kabinet meer transparantie en duidelijkheid verschaft rond het hervestigingsquotum: is de regering bereid om jaarlijks te rapporteren aan de Tweede Kamer waarbij wordt ingegaan op zowel het aantal *aankomsten* als het aantal *selecties*?

Evacueren van vluchtelingen uit Libië

Door de recent opgelaaide gevechten in Libië wordt de situatie voor vluchtelingen in het land steeds nijpender. De detentiecentra rond Tripoli waar veel vluchtelingen belanden zijn mensonterend en de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR probeert met man en macht mensen weg te krijgen uit het gebied. De UNHCR heeft een speciaal verzamel- en vertrekcentrum weten op te richten in een relatief veilig deel van de stad³. Daar worden de mensen die de VN uit de detentiecentra weten te bevrijden, kort opgevangen. De bedoeling is dat ze daarna naar een veilige plek kunnen in een ander land. Indien een

1 2019D09790 – Groothuizen (D66) en Voordewind (CU)

2 2019D14253 – Kuiken en van de Hul (PvdA)

3 <https://www.trouw.nl/democratie/meer-landen-moeten-helpen-bij-de-evacuatie-van-vluchtelingen-uit-libie-zeggen-de-vn-ook-nederland-ac5fe4d4/>

(Europees) land toezeggingen doet aan UNHCR over een aantal over te nemen vluchtelingen, kunnen zij direct daar naartoe. Een andere mogelijkheid is dat de migranten en vluchtelingen naar het Roemeense Timisoara worden gevlogen. Daar staat sinds tien jaar een -zogenoemd transitcentrum voor vluchtelingen die onmiddellijk een veilige plek nodig hebben. Ook deze opvang is tijdelijk, andere Europese landen moeten de vluchtelingen vervolgens hervestigen.

VluchtelingenWerk vindt dat Nederland hier actief aan moet bijdragen door vluchtelingen direct te hervestigen vanuit Libië en indirect uit landen om Libië heen. Er zijn immers al veel vluchtelingen geëvacueerd, o.a. naar Niger. In deze groep bevinden zich ook veel kwetsbare alleenreizende minderjarige vluchtelingen (AMV's).

VluchtelingenWerk roept het kabinet op om vluchtelingen vanuit Libië te hervestigen, waarbij de situatie in Libië en de kwetsbare positie van vluchtelingen vragen om een substantiële toezegging aan de UNHCR. Is het kabinet hiertoe bereid, en welk aantal vluchtelingen zou Nederland willen hervestigen?

VluchtelingenWerk wijst erop dat er in omliggende landen ook veel vluchtelingen in aanmerking komen voor hervestiging. Wat is de stand van zaken met betrekking tot hervestiging vanuit Niger? Is het kabinet bereid om meer kwetsbare vluchtelingen zoals alleenreizende minderjarigen te hervestigen in Nederland?

2. De actuele situatie in Griekenland

VluchtelingenWerk vraagt al geruime tijd aandacht voor de schrijnende situatie voor vluchtelingen in Griekenland. Hoewel de Griekse regering mensen naar het vasteland verplaatst om de druk van de overbevolkte kampen op de eilanden te halen, bevinden er zich nog steeds meer mensen dan dat er opvangplekken zijn. Ook komen er, ondanks de EU-Turkije deal, nog steeds dagelijks mensen aan. Onlangs is daar een extra zorg bijgekomen: statushouders worden op korte termijn uit beschikbare huisvesting gezet om zo plaats te maken voor asielzoekers die nog in de procedure zitten⁴.

Het is vanzelfsprekend een goede zaak dat Griekenland voor huisvesting probeert te zorgen voor asielzoekers, zeker waar het gaat om overplaatsingen van de eilanden naar het vasteland. Echter, het lijkt er nu op dat dit ten koste gaat van statushouders, die na zes maanden plots geen recht meer hebben op huisvesting en financiële ondersteuning. Ondanks het gegeven dat volgens de wet statushouders gelijk zijn aan Griekse burgers en dus recht hebben op huisvesting en zorg, blijken ze in de praktijk volledig op zichzelf te zijn aangewezen. Verschillende organisaties in Griekenland hebben hierover de noodklok geluid⁵ en wijzen op de schrijnende omstandigheden en gebrek aan perspectief voor vluchtelingen in Griekenland, laat staan als zij ook nog dakloos worden.

Wat VluchtelingenWerk betreft zou deze situatie gevolgen moeten hebben voor het Nederlandse beleid waar het gaat om het terugsturen van asielzoekers naar Griekenland.

4 <https://greece.greekreporter.com/2019/02/23/thousands-of-refugees-to-be-evicted-from-their-homes-in-greece/>

5 https://rsaegean.org/en/evictions-of-recognized-refugees-from-accommodation-will-lead-to-homelessness-and-destitution/?fbclid=IwAR3MD6CxjTQ9DSkcXNnGe-3-gllDvkd3Xi5DWWKOOqwayU53hOiz_GgiAGiw

Onlangs stelde de rechtbank in Den Haag al dat het terugsturen van een gezin met jonge kinderen naar Griekenland hierdoor mogelijk in strijd is met artikel 3 EVRM, ondanks hun vluchtelingenstatus in Griekenland⁶. In 2011 al oordeelde de Europese rechter dat asielzoekers onder het Dublinregime niet meer mogen worden teruggestuurd naar Griekenland, omdat hun mensenrechten daar niet gewaarborgd zijn. Deze uitspraak zette tijdelijk een streep door het falende Dublin-systeem, dat bepaalt dat asielzoekers hun procedure moeten doorlopen in het land van aankomst.

Desondanks is de Nederlandse regering begonnen met het sturen van overname- en terugnameverzoeken aan Griekenland. VluchtelingenWerk vindt dit onbegrijpelijk en onverantwoord en roept op om zowel statushouders als asielzoekers niet terug te sturen zolang de situatie in Griekenland niet duurzaam verbeterd is.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat Nederland geen mensen terugstuurt naar Griekenland – ongeacht of zij een vluchtelingenstatus hebben of niet – zolang de situatie voor vluchtelingen in Griekenland niet duurzaam is verbeterd. Is de minister bereid om voorlopig een uitzetstop naar Griekenland in te stellen?

VluchtelingenWerk is van mening dat Nederland meer kan en moet doen om de situatie in Griekenland te verlichten. Naast het bieden van financiële en materiële steun zou de regering een voorbeeld kunnen stellen door 1000 vluchtelingen uit Griekenland over te nemen.

3. Herziening 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 criteria⁷ 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.⁸ 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 2017.⁹ Hierin worden vijf weerlegbare vermoedens voor het aannemen van een onttrekkingsrisico opgenomen en drie indicaties. Bovendien zijn sommige criteria in het voorstel erg vaag geformuleerd, zoals illegale binnenkomst of het

6 Rechtbank Den Haag: NL18.24757 & NL18.24755

7 Artikel 6 herziene Terugkeerrichtlijn.

8 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.

9 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

gebrek aan financiële middelen. Hierdoor wordt volgens VluchtelingenWerk de deur voor grootschalige detentie opengezet, zullen meer vreemdelingen een verplicht inreisverbod opgelegd krijgen, en wordt hen de mogelijkheid van vrijwillig vertrek ontnomen. 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 de maximumdetentieperiode 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 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 worden 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 tevens worden waarborgen voor het strafrecht 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 minimum voor de maximumdetentieperiode 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 onttrekking¹⁰. 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.¹¹ 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 kabinetsstandpunt om deze weging te beperken.¹² 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 te behouden om de individuele omstandigheden mee te wegen bij het bepalen van de lengte van de termijn voor vrijwillig vertrek.

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 groot belang dat deze toegang gewaarborgd blijft.

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

10 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.

11 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>

12 BNC-fiche Terugkeerrichtlijn, pagina 4.

Grensprocedure

VluchtelingenWerk maakt zich tot slot grote 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.

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

Met vriendelijke groet,



Abdeluheh Choho
Directeur

cc. De heer F. Grapperhaus, Minister van Justitie en Veiligheid