



BIJLAGE bij brief d.d. 2 december 2020

In deze bijlage gaan we in op de belangrijkste wetsvoorstellen en aanbevelingen van de Europese Commissie in het EU Migratiepact:

1. Nieuwe Screening- en grensprocedure ([New screening regulation; Amended proposal revising the Asylum Procedures Regulation](#))
2. 'Het nieuwe Dublin' ([Asylum and Migration Management Regulation](#))
3. Aanbeveling niet bestraffen van SAR-operaties op zee ([Commission Guidance of the Facilitators Directive](#))
4. Richtsnoer hervestiging en andere veilige routes ([Recommendation on resettlement and complementary pathways](#))

1. Nieuwe Screening- en grensprocedure

De Commissie stelt een pre-screening procedure aan de grens voor. Na onder meer een gezondheids- en kwetsbaarheidscheck, het vaststellen van de identiteit en een 'veiligheidsrisicocheck' wordt men naar de 'juiste' procedure (grens- asiel- of terugkeer) geleid. De screening duurt in beginsel vijf dagen. Asielzoekers uit landen met een inwilligingspercentage onder de 20 procent belanden in een grensprocedure. Grensprocedures kennen minder waarborgen, zoals beperkte beroepsmogelijkheden en geen schorsende werking van beroep (wat betekent dat men uitgezet kan worden terwijl een rechter nog naar het beschermingsverzoek kijkt). De grensprocedure duurt maximaal 12 weken. Na afwijzing van een verzoek in de grensprocedure, kan men nog 18 maanden gedetineerd worden met het oog op terugkeer. Dit betekent dat mensen in totaal 21 maanden opgesloten kunnen worden in grensgevangenissen. Gezinnen met kinderen onder de twaalf jaar en alleenreizende kinderen zijn uitgesloten van grensprocedures en detentie in het Commissievoorstel.

Wij vrezen dat de bescherming van vluchtelingen ernstig wordt aangetast door deze 'voorprocedures' aan de buitengrenzen van Europa, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen 'kansrijke' en 'minder kansrijke' zaken - en minder kansrijke zaken afgedaan worden in een snelle procedure met minder waarborgen en de focus op terugkeer.

Onderscheid op grond van algemene inwilligingspercentages in landen van herkomst, heeft als risico dat vluchtelingen onterecht worden teruggestuurd naar voor hen onveilige gebieden (risico op refoulement en schending van art. 3 EVRM). Voor mensen die wegens politieke of religieuze redenen of vanwege hun geaardheid moeten vluchten kan ook een land dat voor een gemiddelde burger niet onveilig is, wel degelijk levensgevaarlijk zijn – denk hierbij aan politieke opposanten uit Marokko, LHBTI'ers uit Irak of afvalligen uit Pakistan.

Het onderscheid dat de Commissie maakt tussen gezinnen met kinderen onder en boven de twaalf jaar is in strijd met het Kinderrechtenverdrag (IVRK). Alle kinderen moeten uitgezonderd worden van grensprocedures, of ze nu zonder begeleiding aan de EU-grenzen aankomen of met hun gezin. Iedereen onder de 18 jaar is immers kind volgens de IVRK-definitie en detentie enkel om migratiededenen is nooit in het belang van een kind.

Het kabinet stelt in haar reactie dat de grensprocedure de 'hoeksteen' van het nieuwe asiel- en migratiebeleid dient te zijn. Het kabinet zou graag grensprocedures als standaard zien – dus niet alleen voor de 'minder kansrijke' zaken. Dit betekent de facto dat het kabinet pleit voor standaard grensgevangenissen waar verzoeken om bescherming worden behandeld. Het is onduidelijk welke waarborgen het kabinet bepleit voor deze grensprocedures en -detentie.

Wij vinden het zorgelijk dat Nederland in het nieuwe Pact inzet op grensprocedures en detentie voor asielzoekers uit alle herkomstlanden – in weerwil van het commissievoorstel om ‘slechts’ asielzoekers uit herkomstlanden met een inwilligingspercentage onder de 20 % in een grensprocedure te behandelen. Dit is in strijd met artikel 5 EVRM, het recht op vrijheid. Het betreft immers mensen die bescherming zoeken en op die enkele grond van hun vrijheid worden beroofd voor de duur van 12 weken. Na afwijzing van het verzoek, kan iemand bovendien nog 18 maanden gedetineerd worden, wat neerkomt op een totale detentieduur van 21 maanden. Detentie is een middel dat zwaar ingrijpt in mensenlevens en kan blijvende schade veroorzaken bij mensen op zoek naar bescherming.

De voorgestelde grensprocedure is bovendien omkleed met minder waarborgen en wij vrezen voor een verdere uitholling van de kwaliteit van procedures als deze grensprocedure de nieuwe standaard wordt.

Wij pleiten voor asielprocedures in humane, open opvangvoorzieningen die voldoen aan de normen uit de Opvangrichtlijn, met zorg voor de noden van de (kwetsbare) doelgroepen. Ongeacht het land van herkomst, moet sprake zijn van asielprocedures met voldoende waarborgen zoals het recht om beroep in te stellen, het recht om dit beroep in het land van asiel af te wachten (voorkomen van *refoulement*) en het recht op adequate toegang tot hulp en rechtsbijstand.

2. Het ‘nieuwe Dublin’

In de nieuwe ‘Verordening betreffende migratie en asielmanagement’ zijn uitgangspunten van de huidige Dublinverordening gekopieerd en aangevuld. Onderdeel is een ‘gemeenschappelijk raamwerk betreffende de verdeling van solidariteit en verantwoordelijkheid’ met solidariteitsmechanismen voor drie verschillende scenario’s, te weten a) in geval van ontschepping na een reddingsoperatie op zee (SAR), b) in een situatie van ‘migratiedruk’ en c) in geval van een ‘crisisituatie’ waarvoor een [aparte verordening](#) is opgesteld. Lidstaten moeten in die verschillende scenario’s ‘solidariteit tonen’ door middel van herplaatsing, terugkeer-sponsoring en/of capaciteitsopbouw.

Wij menen dat dit ‘keuzemenu’ voor solidariteit onwenselijk en onwerkbaar is in de praktijk. De grenslanden blijven in dit mechanisme hoofdverantwoordelijk voor mensen die bescherming zoeken in Europa. We vrezen dat (te) weinig landen (net als nu) ‘vrijwillig’ asielzoekers overnemen. Het sturen van materieel of bijvoorbeeld ‘experts’ is immers eenvoudiger en dit zien we ook nu al in de praktijk gebeuren. Dit zorgt voor een blijvende en disproportionele druk op die grenslanden en herhaalt in feite de al gefaalde ‘hotspot’-benadering.

Het ‘*return sponsorship* programma’ roept vragen op over waarborgen van fundamentele rechten – met name in de situatie dat landen die weigeren om asielzoekers over te nemen wél verantwoordelijk worden voor de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Als het deze ‘weigerachtige’ landen niet lukt om asielzoekers te laten terugkeren na acht maanden, zouden zij hen immers volgens het voorstel alsnog moeten opnemen en dit is onverantwoord. Een land als Hongarije staat immers bekend om systematische [schendingen](#) van de rechten van asielzoekers.

Wij pleiten voor een eerlijk herverdeelsysteem van mensen die bescherming zoeken in Europa op basis van objectieve criteria zoals de bevolkingsdichtheid en het BNP, maar ook integratiebevorderende criteria zoals werkgelegenheid, taal- en/of familiebanden. Als dit niet haalbaar is voor alle 27 EU-landen vanwege de permanente weigering van landen als Hongarije en Polen, dan zou dat in ieder geval met een zo groot mogelijke groep van welwillende landen georganiseerd moeten worden.

Om vorm te geven aan het solidariteitsmechanisme bij SAR-operaties (scenario a) zal de Commissie jaarlijks een ‘migratiemanagementrapport’ opstellen met een inventarisatie van de (te verwachten) SAR-operaties, het aantal asielzoekers dat ten gevolge van SAR herplaatst zou moeten worden om de betreffende grenslidstaat te ontlasten én welke operationele ondersteuning die lidstaat nodig heeft. Het kabinet is in haar reactie op dit voorstel kritisch over het voorstel om SAR-operaties als een aparte categorie te erkennen in EU-wetgeving en ‘waarschuwt’ voor de ‘aanzuigende werking’ die uitgaat van (automatische) herplaatsing in geval van SAR-operaties.

In scenario b) ‘migratiedruk’ zal de Commissie op basis van een melding van een lidstaat of op basis van de ‘beschikbare informatie’ beoordelen of sprake is van een situatie van migratiedruk en vervolgens onderzoek doen naar de te nemen maatregelen. De Commissie krijgt in het voorstel

enkele aanknopingspunten voor de beoordeling van migratiedruk in een lidstaat, maar zal bij deze beoordeling een hoge mate van vrijheid hebben. Het Kabinet 'plaatst vraagtekens' bij de bepalende rol die de Commissie volgens het voorstel krijgt om te bepalen of sprake is van migratiedruk in een lidstaat. Het kabinet wil dat kritisch wordt gekeken op welke onderdelen van het mechanisme 'een ruimere betrokkenheid van de lidstaten' wenselijk is.

Bij een 'crisisituatie' (onderdeel c) worden de categorieën voor herplaatsing uitgebreid naar asielzoekers in de grensprocedure aldus het commissievoorstel. Het kabinet zet in haar reactie op dit voorstel 'serieuze vraagtekens' bij deze verruiming.

Het kabinet wil in principe geen herplaatsing bij SAR-operaties en wil niet teveel bemoeienis van de Commissie bij de bepaling of sprake is van een situatie van migratiedruk. Onze organisaties vinden dit niet te rijmen met de houding van het kabinet dat het migratiepact dé oplossing zou zijn voor het vraagstuk van eerlijke herverdeling in Europa.

Het redden van drenkelingen is een plicht volgens het internationaal maritiem recht. Drenkelingen moeten daarna overgebracht worden naar een veilige locatie – en niet naar een land als Libië waar de [wreedheden zo systematisch](#) zijn dat dit áltijd voorkomen moet worden. Relocatie na SAR-operaties is nodig om te voorkomen dat reddingsschepen met geredde mensen nergens kunnen aanmeren.

Het vaststellen wanneer sprake is van 'migratiedruk' is geen onderwerp dat (met consensus) tussen de lidstaten geregeld moet worden. De Commissie moet dit juist onafhankelijk vaststellen omdat landen aan de zuidgrenzen anders aan het kortste eind (blijven) trekken. Onze organisaties pleiten voor duidelijke en transparante criteria en het aanwijzen van een speciale relocatie-coördinator op Europees niveau.

Wij roepen het kabinet op om welwillendheid te tonen en de Commissie te steunen in haar voorstel bij relocatie na SAR-operaties alsmede een bepalende rol bij het bepalen van een situatie van migratiedruk.

3. Richtsnoer niet-bestrafing reddingen op zee ([Commission Guidance of the Facilitators Directive](#))

Deze 'guidance' bevat geen wijziging in de regelgeving maar is een richtsnoer en uitleg voor de toepassing van Richtlijn 2002/90 over de bestrafing van mensensmokkel. Deze Europese mensensmokkel-richtlijn vereist voor het definiëren van mensensmokkel geen 'winstbejag' in tegenstelling tot de definitie die de VN geeft in het VN-smokkelprotocol. In de Richtlijn staat slechts een facultatieve bepaling met een uitzonderingsclausule voor humanitaire bijstand, maar niet alle landen hebben deze uitzondering opgenomen. In de praktijk leidt dit tot problemen zoals het criminaliseren van (ngo)reddingsschepen en het vervolgen van de bemanning.

In de nu uitgebrachte *guidance* staat dat 'handelingen die verplicht zijn op basis van andere regels/verdragen' niet strafbaar zijn. In de praktijk ziet dit op reddingen op zee. Een schip is namelijk onder het VN-Zeerechtverdrag verplicht een ander schip in nood te helpen. Indien zij deze wettelijke plicht uitvoert kan zij volgens de Commissie niet gelijktijdig een strafbaar feit plegen.

De Commissie roept daarnaast alle lidstaten op om de facultatieve humanitaire uitzonderingsclausule alsnog op te nemen. Er zijn momenteel acht Europese landen (Oostenrijk, België, Spanje, Griekenland, Finland, Letland, UK en Ierland) die dit al gedaan hebben. Daarnaast zijn er lidstaten die het bestanddeel winstbejag in hun wetgeving voor bestrafing mensensmokkel hebben opgenomen, zoals Duitsland. De Nederlandse strafbepaling kent geen uitzonderingsclausule en het bestanddeel winstbejag is geschrapt in 2005. Daarmee heeft Nederland een zeer strenge wet en een algeheel verbod op mensensmokkel.

Het kabinet stelt dat SAR-operaties niet uitgesloten kunnen worden van de mensensmokkeldefinitie, maar miskent daarmee de reden hiervoor, namelijk dat ngo-schepen een plicht hebben om drenkelingen te redden. Indien zij deze wettelijke plicht uitvoeren, kunnen zij niet gelijktijdig een strafbaar feit plegen.

Daarnaast stelt het kabinet dat het de uitleg van de Commissie ten aanzien van de humanitaire uitzonderingsclausule onderschrijft omdat dit 'overeenkomt met de Nederlandse praktijk'. Dit komt echter helemaal niet overeen met de Nederlandse praktijk want Nederland kent geen humanitaire

uitzonderingsclausule. De algemene strafuitsluitingsgronden waarnaar het kabinet verwijst, zijn niet afdoende. Immers; een rechter moet dan beoordelen of iemand niet schuldig is, terwijl het juist belangrijk is dat in de omschrijving van het delict zélf een uitzondering geldt voor humanitaire bijstand.

Tot slot stelt het kabinet dat de reddingsacties van ngo's niet mogen bijdragen aan de 'criminele activiteiten van mensensmokkelaars die mensenlevens op het spel zetten'. Er zijn echter [meerdere onderzoeken](#) die het tegendeel aantonen, namelijk dat de reddingsacties de Middellandse zee juist veiliger maken en niet zozeer een 'pull-factor' zijn.

Wij vinden het zorgelijk dat het kabinet de uitleg van de Commissie – dat SAR-operaties die mensen redden op zee, hiermee voldoen aan een wettelijke plicht en daarom niet vallen onder de strafbepaling mensensmokkel – niet deelt. De Commissie beoogde juist een einde te maken aan de schadelijke trend van het criminaliseren van SAR-operaties en dat verdient bijval. Dit klemt des te meer omdat deze schepen werk doen dat de Europese lidstaten nalaten (door onder andere het stopzetten van operatie Sophia).

De consequentie van de Nederlandse uitleg is dat er een afschrikwekkende werking ('*deterrent effect*') vanuit kan gaan, in die zin dat men niet weet dat hulp bij het redden van mensen op zee niet strafbaar is en het daarom laat – ten koste van mensenlevens.

Nederland zou bovendien de aanbeveling van de Commissie en het voorbeeld van andere lidstaten moeten volgen, door uitdrukkelijk een uitzonderingsclausule op te nemen voor humanitaire bijstand bij het delict 'mensensmokkel'. Het nadeel van de niet-specifieke algemene strafuitsluitingsgronden (jurisprudentie Hoge Raad/ de Nederlandse praktijk) is dat hulpverleners moeten aanvoeren én onderbouwen waarom een strafuitsluitingsgrond van toepassing is, hetgeen niet makkelijk wordt aangenomen. De consequentie is dat mensen kunnen worden vervolgd voor handelingen die op grond van het VN-smokkelprotocol en de (uitleg van de) Europese smokkelrichtlijn niet strafbaar zijn.

4. Hervestiging en veilige routes ([Recommendation on resettlement and complementary pathways](#))

Met deze (niet-bindende) aanbeveling wil de Commissie lidstaten stimuleren om legale en veilige routes te creëren voor personen die internationale bescherming nodig hebben. De aanbevelingen zien op het verhogen van het aantal lidstaten dat bijdraagt aan hervestiging, opschalen van het aantal hervestigingen uit o.a. Turkije, Libanon en Jordanië en het waarborgen van de kwaliteit van de hervestigingsprogramma's. Ook wil de Commissie 'humanitaire toelating' – bijvoorbeeld via gezinshereniging en *community sponsorship schemes* en aanvullende routes die verband houden met werk en opleiding, stimuleren. Het kabinet meent in reactie hierop dat Nederland kan deelnemen aan (een verdere uitbreiding van) hervestiging als de samenwerking met derde landen leidt tot een lagere instroom. Nederland is tegen het ontwikkelen van aanvullende reguliere migratie-trajecten.

Veilige routes zijn cruciaal voor vluchtelingen op zoek naar bescherming. Zij moeten nu levensgevaarlijke tochten maken – al dan niet met behulp van smokkelaars – omdat dit de enige manier is om hun land te ontvluchten. Zij kunnen bij gebrek aan visa simpelweg niet 'legaal' de grens oversteken. Wij roepen het kabinet op om de aanbeveling van de Commissie in Europees verband te omarmen en aan te jagen, zodat mensen hun leven niet langer hoeven te wagen op zoek naar bescherming.

Wij roepen het kabinet met klem op om de eis om (meer) hervestiging afhankelijk te maken van een 'lagere instroom' uit de betreffende derde landen, te laten vallen.

Tot slot is het een gemiste kans dat Nederland zich niet wil inzetten voor de spoedige ontwikkeling van aanvullende routes (zoals ruimere gezinsherenigingsmogelijkheden en *sponsorship* programma's) omdat deze veilige routes een alternatief zijn voor de gevaarlijke reizen die mensen nu vaak maken op zoek naar bescherming.