

afz. Postbus 2894, 1000 CW Amsterdam

De woordvoerders Asiel van de Vaste Kamercommissie van
Justitie

Landelijk Bureau

Surinameplein 122

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 13 mei 2009

betreft AO 20 mei 2009 inzake Europese voorstellen op het terrein
van asiel

ons kenmerk 0.2.2.9206.lt

Geachte woordvoerders Asiel,

Op 20 mei 2009 hebt u een Algemeen Overleg over Europese voorstellen op het terrein van asiel. In deze brief geeft VluchtelingenWerk Nederland een reactie op de voorstellen van de Europese Commissie voor de Richtlijn opvang asielzoekers, de Dublin Verordening, de oprichting van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en op de overige aangekondigde voorstellen op het terrein van asiel. Hierbij gaan wij ook in op het standpunt van de Nederlandse regering.

Richtlijn opvang asielzoekers in lidstaten

Op 7 mei 2009 heeft het Europees Parlement ingestemd met de voorstellen van de Europese Commissie tot wijziging van de Opvangrichtlijn. VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat de Opvangrichtlijn op een aantal punten dringend verbetering behoeft. Wij zijn dan ook blij met de aanneming van een aantal voorstellen tot verbetering. Voor een algemeen standpunt over de voorstellen van de Commissie over de Opvangrichtlijn verwijst VluchtelingenWerk Nederland u naar het bijgaande document: *ECRE briefings, Reception Conditions; Promoting the Self-Sufficiency of Asylum Seekers*. Hieronder maken wij enkele aanvullende opmerkingen.

Toegang tot de arbeidsmarkt

VluchtelingenWerk Nederland is met de Europese Commissie van mening dat toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers erg belangrijk is. Toegang tot arbeid is gunstig voor zowel de asielzoeker als voor de lidstaat van opvang. Daarom steunt VluchtelingenWerk Nederland de voorstellen van de Europese Commissie om de toe-

datum 13 mei 2009
betreft AO 20 mei 2009 inzake Europese
voorstellen op het terrein van asiel

gang te vergemakkelijken en asielzoekers eerlijke kansen te geven om in de lidstaten tot de arbeidsmarkt toe te treden.

VluchtelingenWerk Nederland vindt het erg jammer dat de regering inzet op behoud van het bestaande systeem en de 24-wekentermijn blijft handhaven. Het hanteren van een dergelijke termijn heeft ongewenste effecten op het toekomstperspectief van asielzoekers. Het bemoeilijkt integratie in Nederland indien de asielzoeker hier mag blijven en herintegratie in het land van herkomst ingeval hij moet terugkeren. Het zou daarom beter zijn toegang tot de arbeidsmarkt na niet langer dan zes maanden zonder beperkingen mogelijk te maken. De regering geeft als reden voor handhaving van de 24-wekentermijn dat er een recht op een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW) kan ontstaan, hetgeen een complexe situatie kan veroorzaken indien een WW-gerechtigde vertrekplichtig wordt. Volgens VluchtelingenWerk Nederland is dit argument onterecht. Als gevolg van het koppelingsbeginsel (art. 10 Vw) en het exportverbod (art. 19, lid 1 onder e en f WW) wordt een WW-uitkering immers niet uitgekeerd indien de asielzoeker niet meer rechtmatig in Nederland verblijft, dan wel is teruggekeerd.

Toegang tot materiële opvangfaciliteiten

VluchtelingenWerk Nederland is het eens met het voorstel van de Europese Commissie dat lidstaten bij het verlenen van financiële steun aan asielzoekers rekening moeten gaan houden met het nationale niveau van sociale bijstand. VluchtelingenWerk Nederland is in tegenstelling tot de regering van mening dat Nederland hier nog niet aan voldoet. Immers, de bijstandsnorm voor mensen die in een inrichting verblijven komt neer op € 9,53 per dag, terwijl volwassen asielzoekers in een opvangcentrum omgerekend recht hebben op € 2,45 per dag.

Daarnaast betreuren wij het standpunt van de regering dat de verplichting van de Staat om te voorzien in de noodzakelijke bestaansvoorwaarden kan komen te vervallen in bepaalde aan de asielzoeker te wijten situaties (zoals het niet voldoen aan de meldplicht). Het gaat hier immers om rechtmatig verblijvende asielzoekers. De Europese Commissie geeft in haar voorstel aan dat gewaarborgd moet worden dat asielzoekers nooit in armoede worden gelaten en dat de grondrechten worden geëerbiedigd. VluchtelingenWerk Nederland is het hier volledig mee eens en is daarom van mening dat de regering verplicht is ervoor te zorgen dat asielzoekers te allen tijde kunnen beschikken over voldoende middelen van bestaan om in hun levensonderhoud te voorzien. VluchtelingenWerk Nederland volgt de regering dan ook niet in het

datum 13 mei 2009
betreft AO 20 mei 2009 inzake Europese
voorstellen op het terrein van asiel

standpunt dat lidstaten hiertoe niet in elke situatie verplicht zouden zijn. Op grond van art. 20 kunnen opvangvoorzieningen vanwege limitatief opgesomde redenen worden beperkt. Dat is iets anders dan dat de staat niet verplicht zou zijn zorg te dragen voor bestaansmiddelen.

Inbewaringstelling

VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat de voorstellen van de Commissie over inbewaringstelling een grote toegevoegde waarde hebben als het gaat om verbetering van de positie van asielzoekers. In de voorstellen geldt het uitgangspunt met betrekking tot de bewaring van minderjarigen dat zij niet mogen worden gedetineerd, tenzij dit in hun eigen belang is. Niet-begeleide minderjarigen worden in geen geval in bewaring gehouden. VluchtelingenWerk Nederland onderstreept deze uitgangspunten volledig.

Aangezien bewaring op het gebied van asiel vaak door lidstaten wordt toegepast en vanwege de ontwikkelingen van de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft de Europese Commissie ervoor gekozen bewaring op 'holistische wijze' in de Opvangrichtlijn te regelen. De regering is van mening dat in de Opvangrichtlijn kan worden volstaan met de huidige bepaling (art. 14, lid 8) en dat voor het overige kan worden verwezen naar de Procedure- alsmede de Terugkeer-richtlijn. Met dit formele argument neemt de regering een vlucht naar voren en gaat niet in op de voorstellen die de Commissie op dit moment doet over extra waarborgen rondom het detineren van asielzoekers.¹

Asielzoekers met bijzondere behoeften/kwetsbare personen

De Europese Commissie heeft vastgesteld dat de tekortkomingen in de aanpak van bijzondere behoeften het meest ernstige probleem is op het gebied van de opvang van asielzoekers. Het is daarom van het grootste belang dat dit onderwerp goed wordt uitgewerkt in zowel de wet- en regelgeving als in de praktijk. De regering is hier naar het oordeel van VluchtelingenWerk Nederland veel te vrijblijvend door alleen in te gaan op het 'uitwisselen van praktische toepassingen en voorbeelden'. Indien de bepalingen niet tot op zekere hoogte worden geconcretiseerd, blijft er te veel vrijheid voor lidstaten dit naar eigen inzicht in te richten en vindt geen verdere harmonisatie

¹ Zie hierover verder de notitie over vreemdelingenbewaring en de Opvangrichtlijn: Notitie VluchtelingenWerk Nederland - vreemdelingenbewaring, 20 februari 2009. Te vinden op: www.vluchtweb.nl. Hierin concludeert VluchtelingenWerk Nederland dat het huidige beleid op een aantal punten niet overeenkomt met de uitgangspunten van de Commissie.

datum 13 mei 2009
betreft AO 20 mei 2009 inzake Europese
voorstellen op het terrein van asiel

van nationale regels voor opvangvoorzieningen plaats. Nederland zegt op dit punt diverse voorzieningen beschikbaar te hebben voor kwetsbare personen, maar onduidelijk is welke dit precies zijn of waar dit in regelgeving zou zijn neergelegd. VluchtelingenWerk Nederland vindt dat een inventarisatie moet worden gemaakt van welke (opvang)voorzieningen beschikbaar zijn voor kwetsbare groepen. Tevens moet duidelijk worden benoemd wie wordt aangemerkt als een 'persoon met bijzondere behoeften'. Hierbij dient een ruime uitleg gehanteerd te worden.

Dublin Verordening

Op 7 mei 2009 heeft het Europees Parlement ingestemd met het voorstel van de Europese Commissie tot wijziging van de Dublin Verordening. VluchtelingenWerk Nederland is verheugd over de uitslag van deze stemming. Het Dublin systeem heeft in de praktijk gefaald en aanpassingen daarin zijn dan ook dringend nodig.

VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat de problemen bij de verdeling van verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielaanvragen alleen daadwerkelijk kunnen worden ondervangen middels een gemeenschappelijk asielbeleid. Die totstandkoming van een totale harmonisatie zal echter nog lange tijd in beslag nemen. In de tussentijd leidt het Dublin systeem tot onaanvaardbare situaties. Daarom zijn op korte termijn aanpassingen in het Dublin systeem noodzakelijk.

Bij brief van 11 februari 2009 aan de staatssecretaris van Justitie over het functioneren van de Dublin Verordening, welke in kopie aan uw Kamer is gestuurd, is VluchtelingenWerk Nederland meer uitgebreid op dit standpunt ingegaan. Voor de volledigheid sturen wij deze brief in de bijlage nogmaals mee, evenals het standpunt van ECRE in *ECRE Briefings, Responsibility Sharing: Reforming the Dublin System*. In aanvulling daarop plaatsen wij hier enkele kritische kanttekeningen bij de teleurstellende reactie van de Nederlandse regering op de voorstellen van de Commissie:

Informatieoverdracht

VluchtelingenWerk Nederland betreurt het dat Nederland zich kritisch zal opstellen bij de uitwerking van de voorstellen van de Commissie met betrekking tot informatieoverdracht. Het is zowel in het belang van de asielzoeker als in het belang van de betrokken lidstaten dat informatie zoveel als mogelijk wordt gedeeld. Dit vergroot het inzicht in de situatie van de asielzoeker, waardoor mogelijke problemen op tijd kunnen worden gesignaleerd. Bovendien komt informatieoverdracht de efficiëntie ten goede.

datum 13 mei 2009
betreft AO 20 mei 2009 inzake Europese
voorstellen op het terrein van asiel

Samenvoegen discretionaire en humanitaire clausules

De regering staat in beginsel positief tegenover de samenvoeging van de discretionaire en de humanitaire clausule. Voor zover bij VluchtelingenWerk Nederland bekend, wordt zelden gebruik gemaakt van deze clausules. Graag zou VluchtelingenWerk Nederland van de regering een nadere toelichting met cijfers over de toepassing van deze clausules zien. In zijn algemeenheid moeten lidstaten meer gebruik maken van de mogelijkheid de verantwoordelijk voor een asielaanvraag naar zich toe te trekken. Ter bevordering hiervan dient de Commissie een handleiding op te stellen waarin meer uitleg over en handvatten voor de toepassing van de clausules worden gegeven.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

VluchtelingenWerk Nederland is teleurgesteld dat de regering zich negatief opstelt tegenover het verplichtende karakter van de voorstellen over het samenbrengen van amv's met familieleden. Uitgangspunt dient het recht op gezinsleven te zijn. De eenheid van het gezin dient zoveel als mogelijk te worden bewaard, zelfs als dat betekent dat het gehele gezin niet in aanmerking blijkt te komen voor een verblijfsvergunning. De door de regering genoemde complexiteit van het vaststellen van familiebanden kan geen argument zijn. Die familiebanden dienen immers ook in bijvoorbeeld de gewone asielprocedure te worden vastgesteld. Bovendien beschikken de Europese immigratiediensten voor die vaststelling over een groot scala aan middelen.

Tijdelijke opschorting

VluchtelingenWerk Nederland vindt de bezwaren die de regering uit over het voorstel om lidstaten tijdelijk van hun verantwoordelijkheid te ontheffen, buitengewoon teleurstellend. Dit standpunt getuigt van gebrek aan Europese solidariteit en weinig inzicht in de schrijnende toestanden die zich voordoen in landen waar men nog niet is ingesteld op een uitzonderlijk hoge instroom. Uitgangspunt moet zijn het bieden van bescherming aan asielzoekers die dat nodig hebben. Wanneer de randvoorwaarden voor het vaststellen of die bescherming nodig is niet kunnen worden vervuld, dient de verantwoordelijkheid onder Dublin te worden opgeschort. Het argument dat de betreffende landen bij tijdelijke opschorting bij uitstek 'populair' zullen worden, is op niets gebaseerd. De reden dat deze landen vaak het eerste land van binnenkomst zijn, is gelegen in de ligging. Wij zouden graag willen weten welke oplossing de staatssecretaris dan voor ogen heeft, zolang het gewenste niveau van harmonisatie niet is bereikt en asielzoekers in andere EU lidstaten dreigen hun recht op asiel niet uit te kunnen oefenen.

datum 13 mei 2009
betreft AO 20 mei 2009 inzake Europese
voorstellen op het terrein van asiel

Verordening inzake de oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken

Op 7 mei 2009 heeft het Europees Parlement het voorstel van de Europese Commissie tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken aangenomen. VluchtelingenWerk Nederland is blij met deze positieve stem uit het Europees Parlement. Uit onderzoek van de UNHCR en ECRE is gebleken dat er nu nog grote verschillen bestaan tussen de mate waarin een asielzoeker bescherming kan vinden in een EU-lidstaat. Bijvoorbeeld asielzoekers uit Irak, Somalië of Afghanistan hebben afhankelijk van de lidstaat een kans van 0% tot 100% dat hun asielverzoek slaagt. Daarnaast kan een aantal lidstaten, met name aan de buitengrens, de verwerking van grote groepen asielzoekers niet aan. VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat de oprichting van een Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken kan bijdragen aan het op één lijn brengen van de kwaliteit van bescherming aan en opvang van asielzoekers. Bovendien kan het bureau, opgericht volgens minimaal de voorwaarden van het voorstel, van grote betekenis zijn voor een daadwerkelijke *responsibility sharing* op basis van internationale solidariteit.

Om die doelen te bereiken dienen volgens VluchtelingenWerk Nederland in ieder geval de volgende elementen in het huidige voorstel te worden gewaarborgd of zelfs versterkt:

- Het Europees Parlement dient een grotere rol te krijgen bij (het vormen van) de werkprocessen van het ondersteuningsbureau.
- De UNHCR en andere onafhankelijke experts, waaronder NGOs, dienen een belangrijke raadplegende rol te krijgen en moeten input kunnen leveren op de inhoud en de werkprocessen van het ondersteuningsbureau.
- De verantwoordelijkheden en wijze van verantwoording van en aan de verschillende EU-instellingen ten opzichte van het ondersteuningsbureau dienen duidelijk gedefinieerd te zijn.
- De documenten die door het ondersteuningsbureau worden voorbereid, dienen openbaar beschikbaar te zijn.
- Om een verdere harmonisatie te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat de Commissie haar rol als monitor ten volle kan vervullen. Het is van uitermate belang dat daartoe informatie wordt verzameld en beschikbaar is over de implementatie van EU-regelgeving in de lidstaten en over convergentie tussen de regelgeving in de lidstaten. Om de Commissie hierin op adequate wijze te kunnen bijstaan, dient het ondersteuningsbureau te beschikken over voldoende middelen.

datum 13 mei 2009
betreft AO 20 mei 2009 inzake Europese
voorstellen op het terrein van asiel

VluchtelingenWerk Nederland vindt het standpunt dat Nederland inneemt ten aanzien van het ondersteuningsbureau te beperkt. Nederland zou sterker moeten inzetten op een ondersteuningsbureau dat op transparante en democratisch verantwoorde wijze een daadwerkelijk toegevoegde waarde zal zijn. Het valt dan ook te betreuren dat de regering in het BNC-fiche opmerkt het belangrijk te vinden dat het bureau een smal agentschap blijft met een klein en beheersbaar takenpakket. VluchtelingenWerk Nederland begrijpt bovendien niet hoe dit strookt met de wens van de regering dat het agentschap dicht bij de lidstaten blijft. Korte lijnen met de lidstaten zijn praktisch gezien volgens VluchtelingenWerk Nederland alleen mogelijk als het bureau beschikt over voldoende capaciteit, middelen en mankracht.

Eveneens is teleurstellend het Nederlandse standpunt over informatieverstrekking door de lidstaten aan het ondersteuningsbureau. Volgens de regering zou alleen extra informatie gevraagd mogen worden als hiervoor het doel direct aantoonbaar is. Met dit standpunt wordt voorbijgegaan aan de wederkerige voordelen van informatieverstrekking. Waar de regering extra administratieve lasten ziet voor de nationale asiendiensten, ziet VluchtelingenWerk Nederland een afname van die lasten door het snel beschikbaar zijn van informatie aan de nationale asiendiensten. Het aantoonbaar maken van het doel voor informatie zou juist een extra bureaucratische belasting opleveren.

Overzicht van (aangekondigde) voorstellen op het terrein van asiel

Kwalificatierichtlijn en Procedurerichtlijn

Op de agenda voor het algemeen overleg staan tevens enkele onderwerpen waarover de Europese Commissie dit jaar nog met nieuwe voorstellen zal komen. VluchtelingenWerk Nederland heeft in de Kwalificatierichtlijn en de Procedurerichtlijn (en in de implementatie daarvan) een groot aantal punten gesignaleerd die voor verbetering vatbaar zijn. Wanneer de Commissie met voorstellen komt, zal VluchtelingenWerk Nederland u daarover haar standpunt doen toekomen.

Gemeenschappelijk Hervestigingsprogramma

VluchtelingenWerk is blij met de aankondiging van het voorstel voor een gemeenschappelijk hervestigingsprogramma dat op korte termijn is te verwachten. Europa blijft tot op heden ver achter in haar aandeel bij de wereldwijde hervestiging van vluchtelingen. Slechts 8% van de hervestigingen vindt plaats naar Europa, terwijl er bovendien een groot tekort is aan hervestigingsplaatsen. Om daadwerkelijk adequate be-

datum 13 mei 2009
betreft AO 20 mei 2009 inzake Europese
voorstellen op het terrein van asiel

scherming aan vluchtelingen te kunnen bieden zal Europa veel meer vluchtelingen moeten hervestigen. Dit betekent niet alleen dat meer Europese landen moeten deelnemen aan hervestiging, maar ook dat Nederland zelf haar aandeel sterk moet vergroten.

Tot slot

VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat het aankomende Stockholm Programma een goed moment is om verdere harmonisatie en korte termijn verbeteringen in bestaande regelgeving nader uit te werken. VluchtelingenWerk Nederland zou graag meer openheid zien bij de vormgeving van de inhoud van het Stockholm Programma.

Wij hopen dat u onze opmerkingen en suggesties wilt betrekken bij het algemeen overleg met de staatssecretaris. Mocht u verder vragen hebben, dan kunt u voor het onderwerp opvang contact opnemen met Karina Franssen, beleidsmedewerker asiel (020-3467273) en voor het overige met Lara Talsma, beleidsmedewerker asiel (020-3467368).

Met vriendelijke groet,

Edwin Huizing
Algemeen Directeur

Bijlagen:

- Brief van VluchtelingenWerk Nederland van 11 februari 2009 inzake de Dublin II Verordening
- ECRE briefing, Responsibility Sharing: Reforming the Dublin System
- ECRE briefing, Reception Conditions: Promoting the Self-Sufficiency of Asylum Seekers