



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer dr. K.H.D.M. Dijkhoff
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Binnenhof 22
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 00
fax 070-312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

datum 27 november 2015
betreft Nader schriftelijk overleg aanpak vluchtelingencrisis
ons kenmerk 158327U

Geachte heer Dijkhoff,

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad heeft op 3, 17 november en 24 november 2015 de stand van zaken in de Europese aanpak van de vluchtelingencrisis besproken naar aanleiding van de informele Europese top van 25 oktober, de extra JBZ-Raad van 8-9 november, de Valletta-Top van 11-12 november en de informele Europese Top van 12 november jl.¹ Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de fracties van de **VVD**, **D66**, **PvdA** en **Groen-Links** de navolgende opmerkingen en vragen. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** sluiten zich aan bij de opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van de PvdA.

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de VVD wensen de Europese migratieagenda nadrukkelijk te plaatsen tegen de achtergrond van de problematiek van de grote migratiestromen die op gang zijn gekomen, de politiek, sociale en economische instabiliteit in het Midden-Oosten en Noord-Afrika en de druk die deze ook op Europa en Nederland legt. Deze leden vragen zich af of het wetgevingsinstrumentarium dat Europa en Nederland ter beschikking staan nog steeds geëigend is voor de aanpak van de vluchtelingenproblematiek die nu op ons afkomt en waarvan het einde nog niet in zicht is. Dit wordt ook wel genoemd de zogenaamde chronische vluchtelingenproblematiek. Wilt u dit wetgevingsinstrumentarium eens op een rij zetten en als samenhangend geheel beoordelen? Zou u daarbij willen aangeven in hoeverre dit instrumentarium volgens u nog voldoet, of dit aanpassing en vernieuwing behoeft en of dit aanvulling behoeft? Wilt u daarbij specifiek ingaan op de Dublin-verordening, het Vluchtelingenverdrag, de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en ook andere Nederlandse wetgeving?

¹ Zie edossier E150010 (Europese migratieagenda) op www.europapoort.nl.



datum 27 november 2015

ons kenmerk 158327U

blad 2

Hoe kijkt u tegen de bestaande asielprocedure aan? Is deze nog steeds geschikt? De huidige asielprocedure kent een beperkt aantal soorten statushouders. Het discriminerend vermogen van de huidige procedure naar asielzoekers die verschillende toekomstperspectieven in hun land van herkomst hebben is beperkt. Er is al eens eerder gesproken over de zogenaamde ontheemdenstatus. De leden van de fractie van de VVD erkent de voordelen van zo'n extra status, mits voor deze groep vluchtelingen menswaardige bestaansvoorwaarden worden gerealiseerd en onder voorwaarden bijvoorbeeld het recht of de plicht krijgen om arbeid te verrichten / te werken. Hoe kijkt u hier tegen aan?

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken van 8 en 9 oktober jongstleden, het verslag van de informele Europese top van 25 oktober 2015 en eerdere brieven m.b.t. migratie.

Deze leden hebben oog voor de context van maatschappelijke zorgen en onrust binnen welke de bewindslieden moeten opereren, tegelijkertijd vinden deze leden dat juist in deze tijden het van belang is dat Nederland zich houdt aan internationale juridische verplichtingen, ook als het ons zwaar valt. Immers als ons land dat het bevorderen van de internationale rechtsorde in de grondwet heeft staan zich daar aan zou willen onttrekken, blijft het heel lastig om diezelfde opvolging van internationaal recht van andere EU lidstaten of derde landen te verlangen.

De leden van de D66-fractie danken de bewindspersonen voor de terugkoppeling in het verslag van de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken, de eerdere toegezonden informatie over de plannen van het kabinet over migratie en asiel en hebben nog een aantal aanvullende vragen. De aanvullende vragen hebben betrekking op verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen bij asielaanvragen, kwalificatie van veilig derde land in individuele gevallen en de ramingen waarbinnen het Nederlandse asielbeleid wordt ingericht.

Deze leden hechten belang aan de uitgangpunten in het Vluchtelingenverdrag, het EVRM en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie dat een ieder die bang is voor vervolging vanwege ras, godsdienst, nationaliteit, politieke mening, seksuele voorkeur of lidmaatschap van een sociale groepering in Nederland bescherming moet kunnen krijgen zonder angst voor terugzending naar een onveilig derde land. Het recht om deze bescherming in Nederland of een andere EU lidstaat te kunnen aanvragen is voor deze leden een cruciaal uitgangspunt in de huidige en toekomstige inrichting van de asielprocedure. Kan de regering verzekeren dat deze internationale verplichtingen gehandhaafd blijven ook voor mensen van buiten Europa? Als dit recht om in Nederland of de EU bescherming te zoeken blijft bestaan, hoe verhoudt zich dat tot de voorkeur van het kabinet voor selectie, opvang en bescherming van asielzoekers aan de grenzen van de EU, in transitzones of in de regio buiten de EU? Hierbij zijn de leden van de D66-fractie ook benieuwd hoe ver de praktische uitwerking van dit idee al is en welke toezeggingen er al zijn verkregen van landen buiten in de regio om mee te werken aan de plannen van de EU voor opvang in de regio.

De leden van de D66-fractie vragen nadrukkelijk aandacht voor indirecte refoulement, waar het terugsturen van mensen die om bescherming vragen niet wordt toegestaan indien er substanti-



datum 27 november 2015

ons kenmerk 158327U

blad 3

ele gronden zijn om aan te nemen dat er een reëel risico is dat de betreffende persoon zal worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Houdt u bij het terugsturen naar een als veilig bestempeld derde landen rekening met de individuele situatie van asielaanvragers? Wat gebeurt er met individuen waarvoor een derde land mogelijk als onveilig kan worden bestempeld, bijvoorbeeld politiek actieve Koerden, politieke activisten of individuen waarbij de seksuele geaardheid niet (maatschappelijk) wordt geaccepteerd?

De leden van de D66-fractie zijn overigens voorstander van een haalbaar terugkeerbeleid, en hebben uw reactie van 5 november jl. aan de Tweede Kamer op het ACVZ advies Strategisch Landenbenadering over gedwongen terugkeer met belangstelling gelezen.² Deze leden zijn benieuwd naar de plannen van het kabinet om de 'meer voor meer'-benadering verder uit te werken met die landen die categorisch weigeren hun eigen onderdanen terug te nemen.

Deze leden zetten overigens vragen bij hoelang de verplichting blijft bestaan voor statushouders om bij veranderende omstandigheden weer terug te gaan naar hun land en wat dat betekent voor hun bereidwilligheid en motivatie om meteen vanaf het begin te integreren in Nederland. Scholing en vergroten van vaardigheden om toegang tot de arbeidsmarkt zijn hoe dan ook een waardevolle investering, in het beste geval gaan deze mensen terug naar hun land van herkomst als ambassadeurs voor Nederland.

Voor de inrichting van het toekomstige asielbeleid in Nederland erkennen de leden van deze fractie het belang van een objectieve raming van het aantal te verwachten asielaanvragen. Graag zien deze leden een onderbouwde berekening van de minimale aantallen vluchtelingen waarmee in Nederland rekening mee moet worden gehouden in 2016, met en zonder herverdelingsafspraken. Bent u van mening dat in de begroting van 2016 voldoende middelen beschikbaar zijn gesteld om de te verwachten toestroom te kunnen organiseren? Wat zal op termijn de nieuwe aanpak van de EU (hotspots, selectiecentra in de regio buiten de EU) voor invloed hebben op de benodigde mensen en middelen op EU vertegenwoordigingen en Nederlandse ambassades?

Een realistische raming van de instroom is eveneens van groot belang om een inschatting te kunnen maken van de ruimte in het ODA budget dat de laatste jaren steeds meer belast wordt vanwege de opvang van eerstejaarsasielzoekers. Dit geldt ook met het oog op de grote verwachtingen die door de EU (inclusief Nederland) worden gewekt in gesprekken met derde landen over meer hulp om 'politieke en sociaal-economische grondoorzaken van migratie' aan te pakken zoals onlangs weer is gebeurd op de top in Valetta.

De leden van deze fractie hebben nog een vraag over hoe de afspraken over versoering van de opvang van asielzoekers en statushouders zich verhouden tot de internationale verplichtingen van Nederland om hen gelijk te behandelen als het gaat om bijstand, sociale zekerheid en gezondheidszorg.³

² Brief aan de Tweede Kamer van 5 november 2015 inzake ACVZ-rapport 'strategische landenbenadering' en de voortgangsrapportage 'migratie en ontwikkeling' (TK 29344, nr. 128).

³ Zie Art. 23, 24 Vluchtelingenverdrag (Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28-07-1951). Zie ook art. 29, 30 Richtlijn 2011/95/EU van 13 december 2011 (Definitierichtlijn).



datum 27 november 2015

ons kenmerk 158327U

blad 4

De leden van de fractie van D66 vernemen graag toelichting op de berichten in de media over ambtelijk overleg van verschillende ministeries in Nederland met België, Duitsland, Luxemburg en Oostenrijk over een 'mini-Schengen'.⁴

Tot slot willen deze leden graag weten of het kabinet van plan is om een vluchtelingenquotum in te stellen.

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van de PvdA

Status VN-Vluchtelingenverdrag

Bij de besprekingen over een aanpak van de vluchtelingen crisis wordt dikwijls gewezen op de status van het VN-Vluchtelingenverdrag uit 1951. Is de regering van mening dat dit verdrag nog steeds het geëigende rechtsinstrument is om vluchtelingen van andere migranten te onderscheiden?

Zo ja, op welke punten zou het verdrag naar de opvatting van de regering eventuele aanpassingen moeten ondergaan? Acht zij daartoe een draagvlak aanwezig?

Zo nee, welke alternatieven ziet de regering?

Rol van UNHCR

Hoe beoordeelt in het algemeen de regering de inspanningen van het VN Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR)? Kan u informatie verschaffen over de bijdragen van Nederland aan de UNHCR gedurende de afgelopen vijf jaren? Is de regering bereid te overwegen de korting door Nederland op de bijdragen aan de UNHCR van de afgelopen jaren ongedaan te maken?

Structurele aanpak politieke en sociaal-economische grondoorzaken van migratie via EU-Afrika samenwerking

Welke gevolgen heeft de voorgestelde Europese migratieagenda op de naleving en uitvoering van de bepalingen van de EU-ACP Partnerschapsovereenkomst (het Verdrag van Cotonou), inclusief de artikelen over migratie en repatriëring van migranten? In hoeverre vormt de hedendaagse migratieproblematiek een extra reden om de unieke verdragssamenwerking tussen Afrika en de EU in stand te houden, ook na afloop van de verdragstermijn in 2020 (zie ook het AIV-advies nr. 93 over de toekomst van het Cotonouverdrag)⁵? Hoe ziet de regering de verhouding tussen de structurele Cotonou-samenwerking en het ad hoc Valetta Action Plan naar aanleiding van de EU-Afrika top over migratie van 11-12 november jl.? Op welke wijze ziet de regering kans om de onderhandelingen over de toekomst van het Cotonou-verdrag aan te wenden voor een structurele aanpak van de politieke en sociaal-economische grondoorzaken van migratie en voor nieuwe afspraken over terug- en overname van migranten?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** sluiten zich aan bij deze opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van de PvdA.

⁴ Zie <http://www.volkskrant.nl/binnenland/-mini-schengen-is-signaal-naar-lakse-eu-lidstaten~a4189789/>

⁵ AIV-Advies: ACS-EU-samenwerking na 2020. Op weg naar een nieuw partnerschap?, No. 93, maart 2015.



datum 27 november 2015

ons kenmerk 158327U

blad 5

Opmerkingen en vragen van de leden van de fractie van GroenLinks

Buiten de EU

Het voornemen van het kabinet in de brief van 8 september 2015 inzake Europese Asielproblematiek (over opvang in de regio)⁶ om asielzoekers terug te sturen naar een veilig derde land vormt feitelijk het besluit om artikel 29, lid 2 sub h Vreemdelingenwet (Vw) te gaan toepassen. Tot op heden is nauwelijks gebruik gemaakt van deze bepaling, evenals van artikel 29 lid 2 sub i Vw. Kan u uitleggen waarom dat het geval is? Stuit de toepassing op juridische of praktische bezwaren en zo ja, welke zijn die? Indien dit het geval is, waarom zou dat bij de toepassing op Syrische asielzoekers die door Turkije zijn gereisd nu anders zijn? In artikel 38 Procedurerichtlijn is vastgelegd dat lidstaten het begrip „veilig derde land” alleen mogen toepassen als de betreffende asielzoeker in het derde land wordt behandeld in overeenstemming met, kort gezegd, artikel 3 EVRM en het Vluchtelingenverdrag. Als hij als vluchteling wordt erkend, zal de asielzoeker in het derde land bescherming dienen te ontvangen overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag. Dit verdrag biedt vluchtelingen niet alleen een verbod op refoulement, maar ook rechten als toegang tot de arbeidsmarkt (artikel 17 en 18) en recht op onderwijs (artikel 22). Bent u het met de leden van GroenLinks eens dat ook deze rechten moeten zijn gewaarborgd voordat een asielzoeker naar een veilig derde land kan worden overgedragen? Bent u van mening dat dit het geval is in Turkije? Bent u van mening dat niet-Europese asielzoekers op grond van een veilig derde land kunnen worden teruggestuurd naar Turkije, nu dit land nog altijd de geografische beperking op het Vluchtelingenverdrag niet heeft opgeheven?

De EU heeft toegezegd om 3 miljard te investeren in de opvang van vluchtelingen in Turkije. Is het juist dat dit bedrag uitsluitend wordt besteed via UNHCR en NGO's? Zo ja, op welke wijze wordt Turkije financieel ondersteund bij het opzetten en uitvoeren van een adequate asielprocedure en bij het toekennen van rechten aan vluchtelingen? De EU heeft verder verklaard bestaande bilaterale en EU hervestigingsprogramma's te zullen blijven steunen. Wat houdt deze steun precies in? Bent u bekend met de inhoud van het voorstel dat de Commissie zal lanceren voor een bindend hervestigingsprogramma? De afspraken met Turkije betreffen de versterking van de onderscheppingscapaciteit en samenwerking aan de grenzen met Bulgarije en Griekenland. Bent u het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat de verbetering van de omstandigheden van vluchtelingen in Turkije en de toegang tot de rechten van het Vluchtelingenverdrag eerst moet zijn gewaarborgd voordat vluchtelingen daadwerkelijk aan de grens zouden kunnen worden tegengehouden? Zo nee, waarom niet?

Zijn er al concrete afspraken gemaakt met Turkije over de overname van asielzoekers uit de EU? Over welke doelgroep wordt precies gesproken? Indien het asielzoekers betreft, gaat het om de asielzoekers wier asielverzoek in een EU-lidstaat is afgewezen en een recht op beroep in de EU hebben gehad? Over welke nationaliteiten wordt gesproken? Bent u het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat indien het gaat om illegale vreemdelingen, voorrang dient te worden gegeven aan overdracht naar het herkomstland in plaats van een derde land, waar deze vreemdelingen rechteloos kunnen komen vast te zitten? Spreekt de EU ook met Pakistan over

⁶ Eerste Kamer, 2014-2015, 32317, FB.



datum 27 november 2015

ons kenmerk 158327U

blad 6

de toepassing van de terugname-overeenkomst voor de terugname van Pakistaanse uitgeprocedeerde asielzoekers?

Naast Turkije, vangen de kleine landen Libanon en Jordanië grote aantallen Syrische vluchtelingen op. Al lange tijd heerst daar een enorm gebrek aan goede huisvesting, voedsel, water, onderwijs en gezondheidszorg. Perspectief op een toekomst ontbreekt volledig omdat kinderen niet naar school kunnen, jongvolwassenen niet kunnen studeren en vaders en moeders niet mogen werken. Toch worden de dringende oproepen om financiële ondersteuning maar beperkt gehonoreerd. Is het juist dat van de 500 miljoen euro die de EU-lidstaten hebben toegezegd voor de ondersteuning van Libanon en Jordanië er slechts 35 miljoen is gerealiseerd? Welke maatregelen worden genomen om snel het toegezegde bedrag bij elkaar te krijgen? En meent het kabinet dat dit bedrag volstaat om een adequate opvang van Syrische vluchtelingen in voldoende mate te garanderen? Het totaal aantal Syrische vluchtelingen in deze twee landen is vergelijkbaar met het aantal dat Turkije opvangt, terwijl er drie miljard is toegezegd aan dit land. Kan u dit verschil nader toelichten?

In het '17 punten actieplan' van 25 oktober 2015 verklaarden EU-leiders dat de opvangcapaciteit in de Westelijke Balkan wordt vergroot met 50.000 plaatsen.⁷ Betreft dit opvangplaatsen voor de duur van een asielprocedure, permanente opvangplaatsen of slechts transitplaatsen voor slechts één of enkele nachten? Zijn deze Westelijke Balkanlanden bereid om mee te werken aan realisatie van deze opvangplaatsen? UNHCR heeft verklaard dat landen als Servië en Macedonië niet als veilig derde land kunnen worden erkend vanwege de gebrekkige asiel- en opvangsystematiek. Deelt u deze mening en zo ja, bent u met de leden van de fractie van GroenLinks van mening dat het terugsturen van asielzoekers naar deze landen niet in overeenstemming is met het Vluchtelingenverdrag en artikel 3 EVRM? Hoe ondersteunt de EU een aanzienlijke verbetering van de procedures in deze landen? In deze twee landen worden UNHCR en NGO's ondersteund bij de opbouw van capaciteit voor vluchtelingen die door deze landen reizen. Ook de regeringen van deze landen maken veel extra kosten, onder andere vanwege de inzet van politie voor de registratie en het in goede banen leiden van de migratie. Op welke (snelle en flexibele) wijze worden zij daarin ondersteund, nu zij, anders dan bijvoorbeeld Kroatië en Slovenië, geen aanspraak kunnen maken op EU-migratiefondsen?

Binnen de EU

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de inrichting en de operationalisering van de hotspots? Wat is de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de afspraken over re-allocatie? In hoeverre heeft Nederland zijn afspraken inmiddels geëffectueerd? Waar kunnen de asielzoekers verblijven in Griekenland in afwachting van hun re-allocatie? Kan u nader toelichten welke procedure in de hotspots wordt uitgevoerd? Vindt er naast een registratie alleen een selectie op basis van nationaliteit plaats? Zo ja, welke individuele garanties met betrekking tot asiel en opvang hebben de asielzoekers uit landen die niet in aanmerking komen voor re-allocatie? Ook als de re-allocatie daadwerkelijk wordt uitgevoerd, dan nog is er een aanzienlijk aantal asielzoekers dat in Griekenland toegang tot het asielsysteem dient te krijgen; zowel degenen die op grond van hun nationaliteit als degenen die op grond van het quotum zijn uitgesloten van

⁷ Verklaring naar aanleiding van de bijeenkomst van 11 regeringsleiders inzake vluchtelingenstromen langs de Westelijke Balkanroute op 25 oktober 2015.



datum 27 november 2015

ons kenmerk 158327U

blad 7

reallocatie. Zoals ook erkend in het M.S.S.-arrest (EHRM 21 januari 2011, zaak M.S.S. t. België en Griekenland, no. 30696/09) en de N.S en M.E.-arresten (Hof van Justitie, 21 december 2011, C- 411/10 en C-493/10) is er sprake van zulke structurele tekortkomingen in het Griekse asielsysteem, dat overdracht van asielzoekers aan Griekenland verboden is in verband met het risico op schending van artikel 4 Handvest. Overdracht naar Griekenland is dus niet mogelijk, maar is het in het licht van deze jurisprudentie wel reëel om asielzoekers die in Griekenland binnenkomen, te beletten om door te reizen naar een andere EU-lidstaat, nu zij daar van de elementaire voorzieningen van een asielsysteem verstoken zijn? Komt het tegenhouden van hen niet eveneens in strijd met bovengenoemde arresten? Graag ontvangen deze leden hierop een reactie.

Op dit moment kunnen zelfs overdrachten binnen de Europese Unie op grond van de Dublinverordening in veel gevallen niet geëffectueerd worden. Het EHRM heeft in het arrest Tarakhel (EHRM, 4 november 2014, no. 29217/12)) duidelijk gemaakt dat een overdracht naar Italië met betrekking tot kinderen en gezinnen problematisch is, en dat er in elk geval individuele garanties nodig zijn voor hun opvang. Welke afspraken gelden hierover op dit moment en zijn er nog andere EU-lidstaten waarnaar op grond van de criteria van het EHRM of het Hof van Justitie overdracht niet mogelijk is of alleen kan met een individuele garantie?

Kan u een toelichting geven op berichten in de media dat het kabinet nadenkt over de instelling van een 'mini-Schengengebied' en over de instelling van een asielquotum? Hoe brengt het kabinet dergelijke voorstellen in overeenstemming met het streven naar een gezamenlijke, Europese aanpak van de vluchtelingenproblematiek? In hoeverre acht u een instelling van de binnengrenscontroles op dit moment in overeenstemming met de Schengengrensverordening? Bent u bereid u ervoor in te zetten dat bij de bewaking van (binnen- en buiten) grenzen van de EU het recht op asiel ten alle tijden wordt gerespecteerd? Op welke wijze meent u dat de Hongaarse praktijken hiermee in overeenstemming zijn, nu UNHCR aangeeft dat Servië geen veilig derde land is en er evenmin sprake is van enige opvangcapaciteit? Wat houden de naar aanleiding van de aanslagen in Parijs aangekondigde updates van de voorstellen ten aanzien van het pakket Slimme Grenzen en de Frontex-verordening precies in?

Deze leden constateren dat, sinds Slovenië alleen nog vluchtelingen uit Syrië, Irak en Afghanistan toegang verschaft op zijn grondgebied, ook Kroatië, Servië en Macedonië de overige migranten de toegang weigeren. Deze migranten bevinden zich nu feitelijk op het grondgebied van Griekenland en hebben geen toegang tot adequate voorzieningen. Bent u het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat deze mensen op zijn minst zo snel mogelijk toegang tot basale voorzieningen moet worden verleend? Wanneer gaat de EU zich beraden op deze ontstane situatie om verdere humanitaire problemen te voorkomen? Bent u het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat deze mensen ook toegang tot een asielprocedure zouden moeten krijgen, nu zij verblijven op het grondgebied van de EU? Is Nederland bereid ervoor te ijveren dat de EU gezamenlijke inspanningen verricht om deze toegang te realiseren?



datum 27 november 2015

ons kenmerk 158327U

blad 8

Met het oog op het debat over de Begrotingsstaten Veiligheid en Justitie 2016 (34.300 VI), dat is gepland op 14 en 15 december 2015, verzoekt de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad u uiterlijk vrijdag 11 december 2015, 12:00 uur, te reageren op bovenstaande vragen en opmerkingen.

Hoogachtend,

Mr. G. Markuszower

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad