

Vergaderjaar 2008–2009

**23 490**

**Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag**

**22 112**

**Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**ES<sup>1</sup>**

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 5 juni 2009

De vaste commissie voor de JBZ-Raad<sup>2</sup> heeft in haar vergadering van 3 maart jl. gesproken over het EU-Asielpakket, dat in december 2008 door de Europese Commissie is gepresenteerd. Directe aanleiding voor de bespreking was de ontvangst van de BNC-fiches over de drie voorstellen. Naar aanleiding van de fiches leeft er bij de commissie nog een aantal vragen, die zij per brief van 11 maart 2009 aan de staatssecretaris van Justitie heeft gestuurd.

De staatssecretaris heeft op 7 mei 2009 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,  
Kim van Dooren

<sup>1</sup> Deze letters hebben alleen betrekking op het dossier 23 490.

<sup>2</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP) (voorzitter), Essers (CDA), Meurs (PvdA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA) (vice-voorzitter), Van Kappen (VVD), Peters (SP), K. G. de Vries (PvdA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Reuten (SP), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

## BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Den Haag, 11 maart 2009

De commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer heeft in haar vergadering van 3 maart jl. gesproken over het EU-Asielpakket, dat in december 2008 door de Europese Commissie is gepresenteerd. Directe aanleiding voor de bespreking was de ontvangst van de BNC-fiches over de drie voorstellen. Naar aanleiding van de fiches leeft er bij de leden van de commissie nog een aantal vragen, die ik bij deze graag aan u voorleg.

### **COM(2008)815 (Opvangrichtlijn) – BNC-fiche Kamerstuk 22 112, nr. 794<sup>1</sup>**

#### *Toegang tot de arbeidsmarkt*

De Nederlandse regering stelt in het BNC-fiche dat ze het voorstel van de Commissie steunt (na zes maanden recht op arbeid), maar wil behoud van flexibiliteit in de termijn en nadere voorwaarden. Dit betekent in de Nederlandse situatie de eis van een tewerkstellingsvergunning en maximaal 24 weken per jaar (in sommige sectoren maximaal 14 weken) recht op arbeid. Zijn deze eisen volgens de regering nog te beschouwen als nadere voorwaarden, gelet op het voorstel om de arbeidsmarkt na zes maanden zonder tijdslimiet open te stellen? Op welke wijze meent de regering de doelstelling van harmonisatie (en daarmee voorkoming van secundaire migratie) te kunnen combineren met het behoud van de eigen specifieke regels met betrekking tot het recht op arbeid? Welk doel prevaleert bij de regering?

De regering wijst op het dilemma van WW-gerechtigden die vertrekplichtig worden. Waarom hanteert zij dit argument om asielzoekers het recht op arbeid te onthouden? Immers, het koppelingsbeginsel en het exportverbod voorzien toch reeds in de garantie dat de WW niet uitgekeerd wordt zodra de asielzoeker niet meer rechtmatig in Nederland verblijft of is teruggekeerd?

Volgens de regering vormt de Wet Werk en Bijstand (WWB) het referentiekader voor het inkomensniveau van de materiële voorzieningen van asielzoekers. Kan de regering dit standpunt nader toelichten, gelet op de leefkosten die momenteel verstrekt worden aan asielzoekers?

De regering is van mening dat bepaalde verwijtbare gedragingen van asielzoekers de Staat van de verplichting ontslaan om hen in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien. Hoe verhoudt zich dit standpunt tot de zorgplicht van de staat, die ook tot uitdrukking komt in artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten en het uitgangspunt van de WWB, dat al een vangnetfunctie heeft? Het gaat hier om rechtmatig verblijvende asielzoekers. Welke criteria hanteert de overheid hierbij, en op welke wijze blijft een minimale levensstandaard gewaarborgd?

#### *Vreemdelingenbewaring*

Artikel 8 tot en met 11 van het Commissievoorstel geven waarborgen met betrekking tot toepassingscriteria, het bewaringsregime, periodieke rechterlijke toetsing en minderjarigen. De regering stelt weliswaar voor om te volstaan met verwijzing naar andere richtlijnen, maar in deze richtlijnen zijn genoemde waarborgen niet zo uitputtend geregeld. Kan de regering, buiten haar voorkeur voor een andere plaatsing, inhoudelijk ingaan op de voorgestelde bepalingen? En wil zij daarbij de aanbevelingen van de

---

<sup>1</sup> Zie dossier 2.1.28 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

Committee for the Prevention of Torture (CPT) van de Raad van Europa betrekken?<sup>1</sup> In de reactie op het rapport van de CPT kondigde de regering aan in 2008 beleidsvoorstellen te ontwikkelen om de bestuursrechtelijke aard van vreemdelingenbewaring meer in het regime tot uitdrukking te laten komen.<sup>2</sup> Wat is hiervan de stand van zaken?

Het Commissievoorstel herhaalt de formulering van artikel 18 in de procedurerichtlijn, dat het hebben ingediend van een asielverzoek onvoldoende grond is voor vreemdelingendetentie. Dit is in lijn met artikel 31 Vluchtelingenverdrag dat vrijheidsbeperking alleen toestaat als dit strikt noodzakelijk is. Artikel 8 lid 2 van het Commissievoorstel staat bewaring alleen toe na een individuele beoordeling. Hoe verhoudt de praktijk dat asielzoekers die via de lucht of de zee Nederland binnenkomen automatisch op grond van artikel 3 Vw met voortgezette toegangswijgering worden geconfronteerd en op grond van artikel 6 Vw in bewaring worden geplaatst zich met deze uitgangspunten?

De regering wijst het voorstel van de Commissie af om lidstaten te verbieden alleenstaande minderjarige asielzoekers in vreemdelingendetentie te nemen. Kan ze deze reactie nader toelichten? Is zo'n verbod niet juist wenselijk met het oog op een uniforme toepassing binnen de EG van het IVRK? In welke situaties acht zij vreemdelingendetentie onafwendbaar en onder welke voorwaarden verantwoord? Is de regering het eens met het uitgangspunt in het nog te ratificeren Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van de mensenhandel, dat een detentieomgeving per definitie geen geschikte opvang biedt aan minderjarige slachtoffers van mensenhandel? Wanneer is het aangekondigde nadere standpunt ten aanzien van de bewaring van amas's te verwachten?<sup>3</sup> Artikel 18 lid 2 en 21 van het Commissievoorstel zien op kwetsbare personen. De Commissie geeft daarbij een opsomming van de specifieke groepen kwetsbare personen. De regering stelt geen voorstander te zijn van specifieke regels voor extra voorzieningen, maar geeft de voorkeur aan een algemene bepaling. Kan de regering dit standpunt nader toelichten, met het oog op de wenselijke harmonisatie? Kan de regering inzicht bieden in de specifieke doelgroepen die zij onderscheidt en de regelingen die zij daarvoor hanteert? In welke zin wordt er bij de beslissing tot bewaring specifiek rekening gehouden met hun belangen en omstandigheden (artikel 11 lid 5)? En kan de regering ingaan op het verschil in het doelgroepenbeleid van de regering en het voorstel van de Commissie?

#### **COM(2008)820 (Dublinverordening) – BNC-fiche Kamerstuk 22 112, nr. 795<sup>4</sup>**

De regering stelt zich afwijzend op ten aanzien van de tijdelijke buitenwerkingstelling van de Dublinverordening bij een buitengewone druk op het nationale asielstelsel of ontoereikende bescherming. Onderkent de regering de huidige problemen bij de opvang- en detentie-omstandigheden van asielzoekers en de gebrekkige asielprocedure in de Zuidelijke lidstaten? Wat is het regeringsstandpunt ten aanzien van de veroordeling van de Mensenrechtencommissaris en het EHRM dat Griekenland zijn non-refoulementverplichtingen niet nakomt? Zijn lidstaten niet eveneens verantwoordelijk voor een mensenrechtenschending, als ze asielzoekers overdragen naar een lidstaat die geen toereikende bescherming biedt of asielzoekers in mensonwaardige omstandigheden gevangen houdt? Welke oplossingen ziet de regering hiervoor op de korte termijn, zolang er nog geen Gemeenschappelijk Asielstelsel tot stand is gekomen? Kan zij een reactie geven op de alternatieven die ECRE in maart 2008 heeft voorgesteld in «Sharing responsibility for refugee protection in Europe, Dublin Reconsidered»?

<sup>1</sup> CPT/inf (2008)2

<sup>2</sup> Kamerstuk II 2007–2008, 24 587 en 31 200 VI, nr. 245, p. 9.

<sup>3</sup> Kamerstuk II 2007–2008, 29 344, nr. 66 en Kamerstuk II 2008–2009, 24 587, nr. 308.

<sup>4</sup> Zie dossier 2.1.29 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

Ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers stelt de regering zich terughoudend op om de Dublinverordening niet toe te passen of om gezinsleden te herenigen. Op welke wijze heeft de regering het belang van het kind gewogen bij haar standpuntbepaling? Is dit conform artikel 3 IVRK?

**COM(2008)825 (Eurodac) – BNC-fiche Kamerstuk 22 112, nr. 796<sup>1</sup>**

Kan de regering een reactie geven op het advies van de EDPS van 18 februari 2009, met name ten aanzien van de gewenste consistentie met de Dublin verordening en de harmonisatie van de procedurevoorschriften, bijvoorbeeld ten aanzien van de leeftijdsgrens? Ondersteunt de regering het voorstel van de Commissie om regels op te stellen die beter waarborgen dat lidstaten persoonsgegevens uit Eurodac wissen die niet langer nodig zijn voor het doel waarvoor zij zijn verzameld?

De leden van de commissie zien de beantwoording met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,  
M. J. M. Kox

---

<sup>1</sup> Zie dossier 2.1.30 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Den Haag, 7 mei 2009

Bij brief van 11 maart 2009 heeft u mij een aantal vragen gesteld over diverse onderwerpen betreffende het EU-Asielpakket. Deze vragen worden hieronder, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, beantwoord. Een kopie van deze brief zond ik tevens aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

### **COM (2008) 815 (Opvangrichtlijn) – BNC-fiche Kamerstuk 22 112, nr. 794**

#### *Toegang tot de arbeidsmarkt*

*Uw Kamer vraagt of de regels met betrekking tot het verrichten van arbeid door asielzoekers in de Nederlandse situatie nog wel gezien kunnen worden als «nadere voorwaarden», gelet op het voorstel van de Commissie om de arbeidsmarkt na zes maanden open te stellen. Uw Kamer vraagt tevens op welke wijze het kabinet meent de doelstelling van harmonisatie (en daarmee voorkoming van secundaire migratie) te kunnen combineren met het behoud van de eigen specifieke regels met betrekking tot het recht op arbeid en welk doel bij het kabinet prevaleert.*

Het kabinet wijst erop dat het voorstel voor de herziening van de richtlijn inhoudt dat wel degelijk voorwaarden mogen worden gesteld aan de arbeidsmarkttoegang van asielzoekers, maar dat deze voorwaarden niet onnodig beperkend mogen zijn. Tijdens het onderhandelingstraject is door de Commissie niet aangegeven dat 24 weken per jaar als onnodig beperkend wordt gezien. Overigens blijkt na de eerste besprekingen in de Raadswerkgroep dat de meeste lidstaten de periode van 6 maanden te kort vinden en er de voorkeur aan geven de periode van 1 jaar te behouden. Argument voor de beperking in de tijd die Nederland stelt, is dat van ruimere arbeidsmogelijkheden tijdens de asielprocedure een (ongewenst en vaak ook onterecht) signaal kan uitgaan dat permanent verblijf in ons land waarschijnlijk is. Om deze redenen streeft het kabinet naar aanpassing van het voorstel zodat ondubbelzinnig helder is dat deze termijnen conform het voorstel niet onnodig beperkend zijn.

Het kabinet is van mening dat voorkomen moet worden dat door betere arbeidsvoorwaarden ons land een aanzuigende werking heeft op asielzoekers. Dit kan worden bewerkstelligd door harmonisatie van Europese regelgeving, waar het kabinet veel belang aan hecht. In dit specifieke geval moeten nationale, specifieke regels echter voorkomen dat er een extra beroep op sociale zekerheid wordt gedaan.

Voor wat uw vraag over het koppelingsbeginsel betreft, alsmede het exportverbod van WW, is het inderdaad zo dat vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland geen recht hebben op een WW-uitkering (art. 19, lid 1, onder f, WW). De WW-uitkering kan evenmin worden uitbetaald indien de vreemdeling buiten Nederland woont of verblijf houdt, anders dan voor vakantie-doeleinden. Hier gelden het koppelingsbeginsel respectievelijk het exportverbod WW. Wel zou het uitzetten van een uitgeprocedeerde asielzoeker, als het asielzoekers toegestaan zou worden gedurende een langere termijn te werken, ertoe leiden dat opgebouwde rechten worden «afgenomen».

In de toelichting op de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva), die de rechtsbasis vormt voor de rechten en plichten van asielzoekers voor wat opvang betreft, wordt aangegeven dat het totale dekkingpakket van de Wet werk en bijstand

(Wwb) het uitgangspunt vormt voor de aard en de omvang van de krachtens de Rva geboden voorzieningen. Hierbij wordt rekening gehouden met de situatie en achtergronden van de betrokken asielzoekers. Omdat een asielzoeker die in de centrale opvang verblijft in een andere situatie verkeert dan een Nederlander die recht heeft op een uitkering op grond van de Wwb, voorziet de Rva niet alleen in leefgeld, maar in materiële en immateriële opvang. Deze opvang omvat in elk geval de volgende verstrekkingen: onderdak, een wekelijkse financiële toelage ten behoeve van voedsel (conform Nibudniveau), kleding en andere persoonlijke uitgaven, een eenmalige bijdrage aan kleedgeld, recreatieve en educatieve activiteiten, de dekking van de kosten van medische verstrekkingen overeenkomstig een daartoe te treffen ziektekostenregeling, een verzekering tegen de financiële gevolgen van wettelijke aansprakelijkheid en betaling van buitengewone kosten.

Op grond van artikel 10 van de Rva kan het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) de aan een asielzoeker geboden verstrekkingen geheel of gedeeltelijk onthouden onder een aantal nader omschreven voorwaarden.

Of, en zo ja in welke mate de verstrekkingen worden beëindigd hangt af van concrete omstandigheden. Hierbij zullen het evenredigheidsbeginsel en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen. Meer concreet brengt dit mee dat bezien moet worden, alvorens de voorzieningen geheel of gedeeltelijk te beëindigen, of de beëindiging in verhouding staat tot de betrokken gedraging of het nalaten van de betrokken bewoner. Het COA zal moeten nagaan of in alle redelijkheid de gedraging zodanig ernstig is wat betreft aard en omvang dat dit de gehele of gedeeltelijke onthouding van verstrekkingen rechtvaardigt. De zwaarte van de maatregel moet daarnaast eveneens in overeenstemming zijn met het karakter en de ernst van de gedraging. Bezien moet worden of geen andere, tot minder zware gevolgen leidende maatregel dan de gehele of gedeeltelijke beëindiging van de verstrekkingen mogelijk of meer passend is. De beslissing tot het (tijdelijk) beëindigen van de voorzieningen wordt derhalve met veel waarborgen omkleed. De belangen van de betrokken vreemdeling moeten bij de beslissing óf en welke maatregel wordt opgelegd, worden meegewogen. Tevens wordt de asielzoeker gewezen op het recht om bezwaar in te dienen op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Ook de opvangrichtlijn biedt de mogelijkheid om de opvangvoorzieningen onder nader omschreven voorwaarden geheel of gedeeltelijk in te trekken.

#### *Vreemdelingenbewaring*

*Uw Kamer verzoekt het kabinet in te gaan op de voorkeur voor verwijzing naar andere richtlijnen voor wat betreft de bepalingen inzake bewaring, alsmede om meer inhoudelijk in te gaan op de diverse voorstellen van de Commissie inzake vreemdelingenbewaring.*

Alvorens meer in detail in te gaan op de diverse artikelen hecht het kabinet eraan om nader uit te leggen waarom de voorkeur bestaat te verwijzen naar andere richtlijnen. Voor wat de terugkeerrichtlijn betreft geldt dat deze is vastgesteld na goedkeuring van zowel de Raad als het Europees Parlement. Het Commissievoorstel voor de opvangrichtlijn kent wat de bewaringsbepalingen betreft veel overeenkomsten met eerdere teksten voor de terugkeerrichtlijn; teksten die uiteindelijk niet de instemming van de Raad en het Europees Parlement hebben gekregen.

De terugkeerrichtlijn bevat diverse waarborgen voor de vreemdeling. Deze bepalingen stemmen overeen met internationale (mensenrechten-) bepalingen. De bescherming van de mensenrechten neemt een prominente plaats in de terugkeerrichtlijn in. Uitgangspunten die in de terugkeerrichtlijn genoemd worden zijn onder meer het Vluchtelingenverdrag,

het EVRM, waaronder het beginsel van non-refoulement en het recht op familie- en gezinsleven, het discriminatieverbod, de rechten van het kind, eerlijke en transparante procedures, de voorkeur van vrijwillig vertrek boven gedwongen terugkeer, juridische waarborgen en het proportionaliteitsvereiste bij dwangmaatregelen alsmede aandacht voor de gezondheidssituatie van de vreemdeling. In de terugkeerrichtlijn is voorts veel aandacht voor de bescherming van kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen. Om het belang nog eens te onderstrepen, opent de terugkeerrichtlijn in artikel 1 met een verwijzing naar de mensenrechten. Gelet op het vorenstaande is het kabinet van mening dat, als enkel zou worden ingegaan op de in het Commissievoorstel opgenomen teksten, dit geen recht zou doen aan zowel de positie van de Raad als het Europees Parlement in de codecisieprocedure. Bovendien hecht het kabinet aan een uniforme toepassing binnen de Europese Unie van onder meer de waarborgen voor de vreemdeling. Door verwijzing naar waarborgen die reeds zijn opgenomen in de terugkeer- en procedurerichtlijn, wordt een uniforme toepassing bevorderd en wordt aangesloten bij het Europees acquis. Daarnaast kan in de aanpassingen van de procedurerichtlijn worden gesproken over een verdere detaillering van artikel 18 van de procedurerichtlijn.

*Uw Kamer vraagt voorts aan te geven in hoeverre rekening is gehouden met de aanbevelingen van het Committee for the Prevention of Torture (CPT) van de Raad van Europa, met name om de bestuursrechtelijke aard van vreemdelingenbewaring meer in het regime tot uitdrukking te laten komen.*

Naar aanleiding van de aanbevelingen van het CPT is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), een agentschap van het Ministerie van Justitie, bezig met een heroriëntatie op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bewaring van vreemdelingen. In dit kader is een aantal projecten gestart, onder meer op de onderdelen: regime en dagprogramma, plaatsing en (interne) differentiatie alsmede zorg en hulpverlening. Hiervan is reeds een aantal zaken gerealiseerd. Zo is per 1 april 2009 de bezoektijd per week verdubbeld van één tot twee uur, waarbij het mogelijk is gemaakt om ook in het weekend bezoek te ontvangen. Tevens wordt op een tweetal locaties proefgedraaid met een zogeheten servicebalie waar het verkeer van mensen en goederen van buiten naar binnen, die buiten de normale kaders vallen, op een soepele en eenvoudige manier wordt geregeld. De servicebalie dient ook als informatie- en aanspreekpunt voor NGO's, advocaten, ketenpartners, vrienden, familie en kennissen van ingeslotenen alsmede hulpverleners en vrijwilligers. Op een viertal locaties zijn sedert oktober 2008 spreekuren van het juridisch loket gerealiseerd. Voor het overige worden de projecten thans nog verder uitgewerkt.

#### *Inhoudelijke reactie op de voorgestelde bepalingen*

Het kabinet onderschrijft het uitgangspunt in artikel 8 van het Commissievoorstel dat de enkele omstandigheid dat een persoon een asielaanvraag heeft ingediend, geen reden is voor inbewaringstelling. Het voortzetten van de toegangswijziging op grond van artikel 3 Vw 2000 en de vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6 Vw 2000 na de afwijzing in de algemene asielpcedure acht het kabinet niet in strijd met de richtlijn. De vrijheidsontnemende maatregel wordt immers niet opgelegd of voortgezet vanwege het enkele feit dat de vreemdeling een asielverzoek heeft ingediend. De richtlijn biedt ook de mogelijkheid om een asielzoeker in bewaring te houden gedurende de beslissing over het recht van de verzoeker om het grondgebied te betreden. De duur van de grensdetentie is ook in de nieuwe asielpcedure niet onevenredig lang. Er is derhalve geen aanleiding van grensdetentie af te zien.

Waar het betreft artikel 9, tweede lid, omtrent de 72-uurstoets is het kabinet van mening dat hier verwezen moet worden naar de definitieve tekst van artikel 15, tweede lid van de terugkeerrichtlijn. Een 72-uurs toets door een rechterlijke autoriteit zou een disproportionele belasting betekenen voor de rechterlijke macht en zou daarom ook de kwaliteit van de rechtsbijstand aan de vreemdeling en van de beoordeling door de rechterlijke macht niet ten goede komen.

Het kabinet is voorts van mening dat in de tekst van artikel 9 de passages geschrapt moeten worden waarin wordt gesteld dat reeds bij aanvang van de bewaring de maximumtermijn moet worden gespecificeerd. Het vaststellen van die termijn is bij aanvang van de bewaring over het algemeen nog niet mogelijk.

Het kabinet is van mening dat artikel 10, eerste lid, zou moeten aansluiten bij artikel 16, eerste lid, van de terugkeerrichtlijn waarin wordt bepaald dat, indien een lidstaat de onderdanen van een derde land die in bewaring worden gehouden, niet kan onderbrengen in een gespecialiseerde inrichting voor bewaring en gebruik dient te maken van een gevangenis, deze gedetineerden gescheiden gehouden worden van «gewone» gevangenen. Uitgangspunt moet zijn dat voor vreemdelingen gebruik wordt gemaakt van speciale inrichtingen voor bewaring.

Het kabinet is het niet eens met het gestelde in artikel 11, eerste lid, dat minderjarigen alleen in hun eigen belang in bewaring kunnen worden gesteld en dat alleenstaande minderjarigen nimmer zouden mogen worden gedetineerd. Detentie van minderjarigen kan ook noodzakelijk zijn om te voorkomen dat zij zich onttrekken aan terugkeer dan wel de illegaliteit ingaan. Dit geldt voor minderjarigen, en in het bijzonder voor alleenstaande minderjarigen, die een extra kwetsbare groep vormen. Tegen deze achtergrond kan van het volledig uitsluiten van de mogelijkheid van bewaring, zoals wordt voorgesteld ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, geen sprake zijn. Wel acht het kabinet het van belang dat, conform artikel 37 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK), detentie van minderjarigen alleen in het uiterste geval en voor de kortst mogelijke passende duur plaatsvindt. Dit beginsel is het uitgangspunt van het beleid inzake minderjarigen in vreemdelingenbewaring, zoals ook uiteengezet in mijn brief van 29 januari 2008 aan de Tweede Kamer (TK 2007/08, 29 344, nr. 66). Voorts komt dit beginsel volledig terug in artikel 17, eerste lid van de terugkeerrichtlijn, waarin staat verwoord dat niet begeleide minderjarigen en gezinnen met minderjarigen slechts in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode in bewaring worden gesteld. Zoals eerder opgemerkt, had deze tekst zowel de instemming van de Raad als van het Europees Parlement. Aansluiting bij bovengenoemde passage uit de terugkeerrichtlijn ziet het kabinet dan ook als de beste manier om een uniforme toepassing van het IVRK te realiseren.

*Uw Kamer vraagt voorts of het kabinet onderschrijft dat een detentie-omgeving niet geschikt is voor minderjarige slachtoffers van mensenhandel.*

Alle inspanningen zijn erop gericht te voorkomen dat (minderjarige) slachtoffers van mensenhandel in bewaring terecht komen. Zo is conform de aanwijzing mensenhandel van het College van PG's de politie uitdrukkelijk geïnstrueerd om reeds bij een geringe aanwijzing van mensenhandel een illegaal verblijvende vreemdeling het zogeheten B9-traject aan te bieden, in het kader waarvan rechtmatig verblijf wordt verleend aan slachtoffers van mensenhandel die medewerking verlenen aan het opsporings- of vervolgingsonderzoek van mensenhandel. Betrokkene kan onverwijld aangifte doen, of kan ervoor kiezen gebruik te maken van de bedenktijd. In beide gevallen wordt de verwijdering opgeschort en de

vreemdelingenbewaring opgeheven. Alleen als de vreemdeling aangeeft niet mee te willen werken, kan vreemdelingenbewaring aan de orde zijn. Indien eerst in bewaring blijkt dat iemand vermoedelijk slachtoffer van mensenhandel is, wordt hij gewezen op de mogelijkheid van bedenkijd en van het doen van aangifte of het op andere wijze medewerking verlenen aan een strafrechtelijk opsporings- of vervolgingsonderzoek. In geval bedenkijd wordt verleend dan wel direct aangifte wordt gedaan wordt de bewaring opgeheven, nu de grondslag hiervoor is komen te vervallen. Specifiek in relatie tot minderjarigen is van belang dat per 1 januari 2008 een pilot «beschermd opvang» is gestart, waar alleenstaande minderjarige vreemdelingen die (mogelijk) slachtoffer zijn of dreigen te worden van mensenhandel, beschermd worden opgevangen. In de pilot worden maatregelen getroffen ter bescherming van zogenoemde risico-amv's tegen mensenhandel en mensensmokkel. Naar verwachting wordt het aangekondigde nadere standpunt ten aanzien van de bewaring van AMV's voor het zomerreces aan de Tweede Kamer gezonden.

Voor wat betreft de artikelen 18, tweede lid, en 21 van het Commissievoorstel die zien op kwetsbare personen, hecht het kabinet eraan op te merken dat zij het van belang acht dat rekening wordt gehouden met in de opvang verblijvende asielzoekers met bijzondere behoeften/kwetsbare personen en dat de voorzieningen daarop waar mogelijk worden aangepast. Nederland hanteert reeds specifieke opvangvoorzieningen voor diverse categorieën met bijzondere behoeften. Zo zijn er specifieke voorzieningen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en asielzoekers die psychiatrische thuiszorg dan wel intensief begeleid wonen behoeven.

Nederland is van mening dat dit met name een onderwerp betreft waarop het uitwisselen van praktische toepassingen en voorbeelden nuttig kan zijn. De grondslag hiervoor zou dan moeten liggen in een algemene bepaling in de richtlijn die lidstaten opdraagt om speciale voorzieningen voor kwetsbare groepen te creëren. Een gedetailleerde opsomming van de categorieën die dit betreft acht het kabinet niet wenselijk omdat een uitputtende definitie van deze groep waarschijnlijk tekort zal schieten dan wel nadere vragen oproept. Altijd zal naar de omstandigheden van het individuele geval moeten worden gekeken.

Voorts zijn nu in dit artikel groepen opgenomen, waarvoor geldt dat het vaststellen dat zij tot een bepaalde categorie behoren, vooruit zou kunnen lopen op de beoordeling die in het kader van de asielaanvraag moet plaatsvinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor personen die foltering hebben ondergaan. Ook om die reden is het raadzaam om een meer algemene formulering op te nemen teneinde ervoor te zorgen dat kwetsbare personen speciale opvang krijgen.

Het kabinet is het niet eens met de tekst in het eerste tekstblok van artikel 11, vijfde lid.

Wanneer in alle individuele gevallen, voorafgaand aan bewaring, moet worden getoetst aan de (mentale) gezondheidstoestand van vreemdelingen, zal dit waarschijnlijk een groot aantal extra procedures opleveren. De bepaling is bovendien voor Nederland overbodig, omdat gedurende de bewaring reeds in alle vormen van medische zorg wordt voorzien. Tenslotte zal aan de Commissie op een aantal punten verduidelijking op de teksten omtrent bewaring worden gevraagd.

#### **COM (2008)820 (Dublinverordening)- BNC-fiche kamerstuk 22 112, nr. 795**

*Uw Kamer vraagt of het kabinet de huidige problemen bij de opvang- en detentieomstandigheden van asielzoekers en de gebrekkige asielprocedure in de Zuidelijke lidstaten onderkent.*

Het kabinet streeft naar een geharmoniseerd en geïntegreerd Europees asielbeleid. Dit betekent dat verschillen in beleid en praktijk tussen de lidstaten zoveel mogelijk moeten worden teruggedrongen. Hoewel de asielsystemen binnen de Europese Unie nog onvoldoende zijn geharmoniseerd en er in enkele lidstaten, die in de afgelopen jaren te maken hebben gekregen met een grote instroom aan illegale migranten, problemen zijn bij de verwerking van de zaken, de opvang etcetera, moet ook worden erkend dat de afgelopen jaren onmiskenbaar vooruitgang is geboekt. Met wetgevende maatregelen, zoals de Opvangrichtlijn (2003/9/EG), de Procedurerichtlijn (2005/85/EG) en de Kwalificatierichtlijn (2004/83/EG), zijn in de eerste fase van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel de rechtskaders van de lidstaten geharmoniseerd op basis van gemeenschappelijke minimumnormen. Het is de taak en verantwoordelijkheid van de Europese Commissie om toezicht te houden op een juiste toepassing van de Europese regelgeving door de lidstaten. Wel vinden in het kader van GDISC op operationeel niveau overleggen plaats om beste praktijken uit te wisselen tussen Europese lidstaten in het geval zich een plotselinge toename voordoet van het aantal asielaanvragen.

*Uw Kamer vraagt wat het kabinetsstandpunt is ten aanzien van de veroordeling van de Mensenrechtencommissaris en het EHRM dat Griekenland zijn non-refoulementverplichtingen niet nakomt.*

Op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel wordt ervan uitgegaan dat de lidstaten van de Europese Unie de verplichtingen inzake de refoulementverboden, voortvloeiend uit het Vluchtelingenverdrag en het EVRM, naleven. Het kabinet wijst u naar antwoorden van de Minister van Justitie van 30 juli 2008 en 11 augustus 2008 op vragen van het Kamerlid Kamp enerzijds en de Kamerleden Van Velzen, De Wit en Azough anderzijds (Aanhangsel Handelingen II 2007/08, nrs. 3153 en 3199). Uit deze antwoorden blijkt dat de uitvoering van de Dublin-verordening en het interstatelijk vertrouwensbeginsel ten opzichte van Griekenland maatgevend blijven.

Bijkomend verwijst het kabinet naar een uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens van 2 december 2008 (JV 2009,41), alsmede naar uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 29 december 2008 (nr. 20 080 5917/1), 13 januari 2009 (nr. 20 080 5990/1) en 29 januari 2009 (nr. 20 080 5984/1). Volgens het Europese Hof zijn er geen aanwijzingen dat personen die in het kader van Dublin worden overgedragen aan Griekenland, zonder meer worden teruggestuurd naar het land van herkomst. Voorts is in de uitspraken van de Afdeling overwogen – samengevat weergegeven – dat uit de vele informatiebronnen waarop door de desbetreffende vreemdelingen een beroep was gedaan, geen concrete gegevens konden worden afgeleid op grond waarvan zou moeten worden geconcludeerd dat Griekenland de op hem uit hoofde van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM rustende verplichting niet eerbiedigt.

*Uw Kamer vraagt voorts of lidstaten niet eveneens verantwoordelijk zijn voor een mensenrechtenschending, als ze asielzoekers overdragen naar een lidstaat die geen toereikende bescherming biedt of asielzoekers in mensenwaardige omstandigheden gevangen houdt?*

Hoewel niet wordt ontkend dat er in enkele lidstaten, die in de afgelopen jaren te maken hebben gekregen met een grote instroom illegale migranten, problemen zijn (geweest) bij de verwerking van zaken, de opvang etcetera, kan niet al te snel worden aangenomen dat de behandeling die betrokkenen ten deel valt of juist niet ten deel valt, in de zin dat vreemdelingen op zichzelf zijn aangewezen, betekent dat sprake is van schending

van artikel 3 EVRM. In dat kader kan er niet aan worden voorbijgezien dat de landen deel uitmaken van de Europese Unie en gebonden zijn aan verordeningen en richtlijnen, voor zover te dezen relevant. Ook zijn de landen lid van de Raad van Europa en partij bij het EVRM. Eventuele problemen in dit verband moeten zoveel mogelijk binnen rechtsfeer van die landen tot een oplossing worden gebracht.

Daarenboven mag in zijn algemeenheid ten opzichte van andere lidstaten worden uitgegaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Er zijn geen concrete aanwijzingen dat lidstaten asielzoekers die onder de Dublin-verordening aan hen worden overgedragen dwingt naar het land van herkomst terug te keren terwijl niet, dan wel niet afdoende is vastgesteld of zij al dan niet bescherming behoeven.

*U vraagt welke oplossing het kabinet hiervoor op de korte termijn ziet, zolang er nog geen Gemeenschappelijk Asielstelsel tot stand is gekomen?*

Om een betere kwaliteit en vergroting van harmonisering van nationale beschermingsstandaarden te borgen, heeft de Commissie op 3 december jl. een wijzigingsvoorstel voor de Opvangrichtlijn gepresenteerd en aangegeven in de loop van 2009 met wijzigingsvoorstellen te komen voor de Procedurerichtlijn en de Kwalificatierichtlijn. De juridische harmonisering van het asielbeleid dient vergezeld te gaan van effectieve praktische samenwerking. Ten behoeve van die samenwerking heeft de Commissie op 18 februari jl. een voorstel gepresenteerd tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken. Het kabinet ondersteunt de coherente aanpak die de Commissie voorstaat.

Als voorbeeld van een reeds bestaande samenwerkingsvorm wijst het kabinet naar FRONTEX. Het agentschap coördineert gezamenlijke operaties ter ondersteuning van de lidstaten bij de grenscontroles en grensbewaking aan de buitengrenzen. Nederland draagt actief bij aan dit soort operaties. Nederland heeft daarnaast in de afgelopen periode gepleit voor extra initiatieven van het agentschap gericht op het geven van trainingen aan grenswachters op het gebied van asielrecht, mensenrechten e.d. FRONTEX heeft deze suggestie opgepakt en budget toegekend voor extra trainingen op dit gebied.

Het COA draagt reeds enkele jaren bij aan de ontwikkeling van de opvangfaciliteiten in andere lidstaten door het delen van kennis en ervaring met opvangorganisaties in andere lidstaten. In het Middellandse Zeegebied heeft het COA in dit kader activiteiten verricht met Malta en Cyprus.

*Uw Kamer vraagt of het kabinet een reactie kan geven op de alternatieven die ECRE in maart 2008 heeft voorgesteld in «Sharing responsibility for refugee protection in Europe, Dublin Reconsidered».*

ECRE, the European Council on Refugees and Exiles, stelt voor afstand te doen van het principe dat een asielzoeker asiel moet aanvragen in het land waarlangs hij de Europese Unie is binnengekomen. Het kabinet steunt echter de opvatting van de Commissie dat het uitgangspunt van de Dublin-verordening blijft dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielaanvraag berust bij de lidstaat die de grootste rol heeft gespeeld bij de binnenkomst of verblijf van de asielzoeker binnen de EU, met uitzonderingsbepalingen met betrekking tot het beschermen van (kern)gezinsbanden. Het verlaten van dit uitgangspunt zou betekenen dat er voor de grenslanden van de Unie geen stimulans (in de vorm van Dublin-claims) is om de zaken goed op orde te krijgen.

Ten aanzien van de herverdeling van asielzoekers over Europa is het de opvatting van het kabinet dat pas van een herverdeling sprake kan zijn als sprake is van één gemeenschappelijk asielstelsel. Wanneer dat het geval is zal nader moeten worden onderzocht of er sprake is van een onevenredige distributie van asielzoekers over de verschillende EU-lidstaten en op welke wijze daar aan tegemoet dient te worden gekomen.

*Ten aanzien van alleenstaande minderjarige asielzoekers stelt het kabinet zich terughoudend op om de Dublin-verordening niet toe te passen of om gezinsleden te herenigen. U vraagt op welke wijze het kabinet het belang van het kind heeft gewogen bij haar standpuntbepaling en of dit conform artikel 3 IVRK is?*

De Dublin-verordening behelst Europese regelgeving over het land dat een asielverzoek in behandeling moet nemen. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het IVRK vormen bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, de belangen van het kind een eerste overweging. Zoals neergelegd in een uitspraak van de Afdeling van 12 april 2007 (JV 2007, 241) verplicht dit artikel er echter niet toe om aan de wens van het kind steeds doorslaggevende betekenis toe te kennen.

Met de Commissie vindt het kabinet het wenselijk dat waar mogelijk asielverzoeken van kinderen en ouders worden samengevoegd. Nederland neemt dan ook de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek van een niet begeleide minderjarige op zich, indien een lid van zijn gezin (vader of moeder) zich hier te lande wettig (rechtmatig in de zin van de Vw) ophoudt, voor zover dit in het belang van de minderjarige is. Onder «in het belang van de minderjarige» dient onder meer te worden verstaan dat de gezinsband dient te zijn aangetoond; immers het is niet in het belang van de minderjarige hem/haar te plaatsen bij iemand van wie niet daadwerkelijk vaststaat dat het de vader of moeder is. Ook dient hieronder te worden verstaan dat er geen sprake is van een ouder ten aanzien van wie het vermoeden bestaat dat er sprake is geweest van mishandeling van de minderjarige door dit gezinslid.

Daarentegen staat het kabinet terughoudend tegen een verplichting voor de lidstaten om een alleenstaande minderjarige asielzoeker ook samen te brengen met andere familieleden, zoals ooms en neven. Dit in verband met onder andere de complexiteit van het vaststellen van familiebanden. Daarnaast is na een eventuele overdracht van de minderjarige aan een andere lidstaat toelating aldaar geenszins gegarandeerd, omdat in beginsel het enkele verblijf van een familielid geen reden is om een verblijfsvergunning te verlenen. Uiteraard zal in iedere individuele zaak worden nagegaan of het wenselijk en mogelijk is de alleenstaande minderjarige met een elders in de Unie legaal verblijvend familielid te herenigen, echter dit mag geen algemene verplichting voor de lidstaten zijn.

Het kabinet heeft bezwaren bij een uitgangspunt dat de omstandigheid dat een alleenstaande minderjarige asielzoeker reeds een asielprocedure heeft doorlopen in een bepaalde lidstaat, geen reden kan zijn om de verantwoordelijkheid wederom bij deze lidstaat te leggen. Een dergelijk uitgangspunt doet te sterk afbreuk aan het uitgangspunt van de verordening dat slechts één lidstaat verantwoordelijk is voor het inhoudelijk beoordelen van het asielverzoek. Daarnaast betekent het voorstel dat een niet-begeleide minderjarige na een afwijzing van zijn aanvraag, zonder gevolgen een volgende aanvraag kan indienen in een andere lidstaat. Het kabinet acht dit zeer onwenselijk en niet in het belang van de minderja-

rige, omdat dit het asielshoppen bevordert en er een prikkel voor de niet-begeleide minderjarige om na een afwijzing van zijn aanvraag naar zijn land van herkomst terug te keren wordt weggenomen. Gelet op het interstatelijk vertrouwensbeginsel mag er van worden uitgegaan dat de eerste lidstaat de aanvraag ordentelijk heeft behandeld.

**Com (2008)825 (EURODAC) – BNC-fiche kamerstuk 22 112, nr. 796.**

*Uw Kamer vraag om een reactie op het advies van de EDPS van 18 februari 2009, met name ten aanzien van de gewenste consistentie met de Dublin-verordening en de harmonisatie van de procedurevoorschriften, bijvoorbeeld ten aanzien van de leeftijdsgrens. Ondersteunt het kabinet het voorstel van de Commissie om regels op te stellen die beter waarborgen dat lidstaten persoonsgegevens uit Eurodac wissen die niet langer nodig zijn voor het doel waar zij zijn verzameld?*

Het kabinet onderschrijft het belang van coherentie tussen de diverse richtlijnen en verordeningen. De bepalingen van de Dublin-verordening zijn ook van toepassing op alleenstaande minderjarige asielzoekers. Het kabinet ziet dan ook geen aanleiding om de leeftijdsgrens voor het nemen van vingerafdrukken voor EURODAC te verhogen. Zoals reeds in het BNC-fiche neergelegd onderschrijft het kabinet het uitgangspunt dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan nodig voor de doeleinden waarvoor zij zijn verzameld.

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak