



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
Mevrouw mr. A. Broekers-Knol
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 12 mei 2021

betreft Vragen over het Europees migratie- en asielpact

ons kenmerk 168412.02U

Geachte mevrouw Broekers-Knol,

De vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad heeft op 2 en 23 maart jongstleden¹ een deskundigenbijeenkomst georganiseerd over de voorstellen uit het Europees Migratie- en Asielpact (het Pact) dat de Europese Commissie op 23 september 2020 heeft gepubliceerd.² Ook hebben de leden van deze commissie met belangstelling kennisgenomen uw brief³ van 24 maart 2021 waarin u antwoord geeft op de vragen en opmerkingen van de PVV-fractie over het BNC-fiche bij de mededeling van de Europese Commissie inzake dit Pact.⁴ De leden van de fracties van de **VVD**, **GroenLinks** en **PvdA** gezamenlijk, **D66**, de **PVV** en de **ChristenUnie** hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De voorstellen van de Europese Commissie beogen onder meer een verbetering van de grensprocedures en een meer gezamenlijke en flexibele solidariteit ten aanzien van de migratiestromen in Europa. De voorstellen gaan echter nauwelijks in op het terugdringen van de stroom migranten. Hoe wordt voorkomen dat mensen de gevaarlijke reis naar Europa maken? Is er bijvoorbeeld overwogen zwaarder in te zetten op een puntensysteem van 'resettlement', vergelijkbaar met Canada en Australië?

Eén van de voorstellen betreft het bevorderen van legale migratie. Kan selectieve, vraag gestuurde migratie een uitkomst bieden voor het structurele arbeidstekort dat Nederland in de komende decennia te wachten staat als gevolg van de demografische veranderingen door de dubbele vergrijzing? Sluit het aantrekken van hoger geschoolde migranten dan aan bij de behoeften in de arbeidsmarkt?

¹ Kamerstukken I 2020/2021, 35612, C en 35612, E.

² Zie ook dossiers E200018 tot en met E200023 op www.europapoort.nl.

³ Kamerstukken I 2020/2021, 35612, D.

⁴ Kamerstukken II, 2020-2021, 22112, nr. 2955.



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 2

Een 'brain drain' van geschoolde migranten uit ontwikkelingslanden naar de Europese Unie, is mogelijk wenselijk voor het oplossen van het arbeidsmarkt tekort, en aantrekkelijk voor Nederland, maar onwenselijk voor de herkomstlanden zelf. Hoe kijkt de regering aan tegen de gevolgen van zo'n 'brain drain'. En hoe kijkt de regering aan tegen 'rotationele migratie' waarbij migranten voor een bepaald aantal jaren worden toegelaten en daarna weer terugkeren naar het land van herkomst?

De leden van de VVD-fractie vragen zich verder af wat de mening is van de regering omtrent het monitoringsysteem dat in het Pact is opgenomen. Dat monitoringssysteem vereist instemming van de betreffende lidstaten voordat waarnemers kunnen worden toegelaten. Meent de regering dat hiermee eventuele misstanden tijdig kunnen worden gesignaleerd?

Het nieuwe Pact biedt weinig aanknopingspunten voor het indammen van de stroom kansloze asielzoekers uit veilige landen die veel overlast geven en niet gerepatrieerd kunnen worden. Is de regering bereid meer druk te zetten op de regeringen van veilige landen om eigen onderdanen terug te nemen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA gezamenlijk

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van de voorstellen van de Europese Commissie voor het Pact en de kabinetsappreciaties van de verschillende onderdelen hiervan. Deze leden willen graag benadrukken dat het recht om asiel aan te vragen centraal dient te staan in elke vorm van asielbeleid. Mensen die bescherming zoeken van vervolging hebben het recht om dit binnen de Europese Unie en in Nederland te doen. Dit recht moet ten alle tijden gegarandeerd worden.

Wereldwijd zijn er bijna 80 miljoen mensen op de vlucht. In de Europese Unie werden in 2019 675.670 asielaanvragen ingediend. Dit is een illustratie van het kleine percentage van de wereldwijde hoeveelheid asielzoekers en vluchtelingen dat door de Europese Unie ontvangen wordt. Met een steeds onveiligere en ongelijkere wereld en een snel verergerende klimaatcrisis zal het aantal mensen op de vlucht in de komende jaren enkel toenemen. De aan het woord zijnde leden vinden het daarom ook essentieel dat de Europese Unie haar verantwoordelijkheid blijft nemen in het verwerken van asielaanvragen en het opnemen van asielzoekers. De leden zien een eerlijke verdeling van asielzoekers en een humane, zorgvuldige beoordeling van asielaanvragen als het fundament dat nodig is voor goed asielbeleid. Hiernaast achten zij het belangrijk dat de wachttijden bij de asielaanvragen niet ondraaglijk lang zijn - zoals nu vaak het geval is - en dat de opvang van asielzoekers goed geregeld is.

De leden onderschrijven het belang van duidelijke afspraken in het Europese migratiebeleid, zeker in het licht van de jarenlange impasse op het gebied van migratiebeleid in de Europese Unie. Deze leden betwijfelen of dit Pact daar de oplossing voor zal bieden. Ook hebben de aan het woord zijnde leden, zeker na de zeer kritische inbreng van de niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en de experts in de deskundigenbijeenkomsten van 2 en 23 maart jongstleden, zorgen over de gevolgen van het Pact voor de rechten van asielzoekers. De leden hebben over deze punten enkele vragen, die per onderwerp gesteld zullen worden.



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 3

Vooraf

Mevrouw Woollard, voorzitter van ECRE⁵, merkte tijdens de deskundigenbijeenkomst van 23 maart jongstleden op dat bijna alle Nederlandse delegaties in het Europees Parlement bijdragen aan effectieve en pragmatische Europese oplossingen, terwijl de inzet van de Nederlandse regering in de Raad louter gericht lijkt te zijn op het voorkomen van secundaire migratie, in plaats van een asielsysteem dat wel werkt. De opstelling van de Nederlandse regering leidt volgens mevrouw Woollard tot conflict in plaats van compromis met de andere lidstaten, waardoor een Europese oplossing van het migratievraagstuk moeilijker wordt. Herkent u het beeld dat mevrouw Woollard schetst? Zo nee, waarom niet? Zo ja, bent u bereid om samen met de Nederlandse delegaties in het Europees Parlement te zoeken naar Europese oplossingen?

Het solidariteitsmechanisme

De maatregelen in het Pact trachten het probleem van de ongelijke verdeling van vluchtelingen over de lidstaten (en de daaruit volgende overbelasting van de capaciteit van de grenslanden) op te lossen door een flexibel solidariteitsmechanisme in te voeren.

Ten eerste merken de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks op dat het Dublin-systeem⁶ met het huidige voorstel in normale situaties simpelweg in stand blijft, terwijl de aanleiding om tot nieuwe voorstellen te komen juist het failliet van het Dublin-systeem was. Enkel bij SAR⁷-ontscheping en in gevallen van migratiedruk wordt het solidariteitsmechanisme automatisch in werking gezet. In andere situaties waarbij asielzoekers aankomen bij de Europese buitengrenzen is het in werk stellen van het solidariteitsmechanisme afhankelijk van de bestaande 'druk' of het 'risico van druk' op het asielsysteem van een specifieke lidstaat. Zou u de huidige situatie op de Griekse eilanden classificeren als een situatie van ontoelaatbare druk? Met andere woorden, zou het solidariteitsmechanisme in werking moeten worden gesteld in een situatie zoals op dit moment in Griekenland? Waarom wel of niet? Wat zijn de criteria die hier wat de regering betreft voor moeten worden gebruikt?

Bent u het met de aan het woord zijnde leden eens dat het continueren van het Dublin-systeem niet zal bijdragen aan de 'structurele solidariteit' waarover de regering in het BNC-fiche schrijft dat deze nodig is, en aan het uitgangspunt dat 'alle lidstaten verantwoordelijkheid moeten nemen'? Zo nee, waarom niet? Hoe reageert u op de volgende opmerking van prof. dr. J.J. Rijpma, Hoogleraar Europees Recht aan de Universiteit Leiden en tevens lid van de Commissie Meijers, tijdens de deskundigenbijeenkomst van 2 maart jongstleden: '*We need to talk about Dublin?*' Is er naar uw mening voldoende over de effecten van Dublin nagedacht? Bent u van mening dat het flexibele solidariteitsmechanisme voldoende tegemoet komt aan het probleem dat Dublin in feite betekent dat de lidstaten aan de buitengrenzen de meeste asielzoekers opvangen? Hoe beoordeelt u het standpunt van ECRE

⁵ European Council on Refugees and Exiles.

⁶ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.

⁷ Search and Rescue.



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 4

dat het toepassen van complexe correctiemechanismen in de vorm van flexibele solidariteit op het al niet goed functionerende Dublinsysteem enkel zal leiden tot nog meer falend beleid?

ECRE geeft aan dat de keuzevrijheid voor solidariteitsbijdragen (hervestigen, terugkeersponsoring, en capaciteitsopbouw) ertoe kan leiden dat landen niet zullen kiezen voor het hervestigen van asielzoekers. Bent u het met de aan het woord zijnde leden eens dat hervestiging van asielzoekers tot een bepaalde hoogte noodzakelijk is om druk aan de grenzen te voorkomen en te verlichten? Een groot deel van de asielzoekers zal immers terugkeren, en enkel capaciteitsbouw zorgt niet voor voldoende drukverlichting aan de buitengrens van de Europese Unie. Zelfs in fase 3 - het correctiemechanisme van de solidariteit - kunnen lidstaten maar verplicht worden om tot 50 procent van hun 'fair share' herplaatsing of terugkeersponsoring aan te bieden, en bij de keuze tussen herplaatsing en terugkeersponsoring wordt (behalve een financiële tegemoetkoming voor herplaatsing) geen onderscheid gemaakt in verplichte hoeveelheden. Dit roept bij de aan het woord zijnde leden de vraag op: waar moeten mensen van wie de asielaanvragen wel geaccepteerd (zullen) worden naartoe? Hoe wordt voorkomen dat de druk op zuidelijke lidstaten, en daarmee de 'hotspot approach' die situaties zoals die in het kamp Moria veroorzaakt, zal voortduren of zelfs zal verergeren? Meerdere sprekers bij de deskundigenbijeenkomsten (onder andere de commissie-Meijers, VluchtelingenWerk, Artsen Zonder Grenzen, UNHCR⁸, ECRE en Refugee Support Aegean) gaven immers aan dat het flexibele solidariteitsmechanisme dit als onvermijdelijk gevolg zou hebben.

Ziet u, net als de aan het woord zijnde leden, de buitengrens van de Europese Unie als een gemeenschappelijke grens waar de lidstaten gezamenlijk verantwoordelijkheid voor dragen? En onderschrijft u dat het enorme leed dat asielzoekers ondergaan als gevolg van de overbelaste asielsystemen ten alle tijden vermeden moet worden? Zo nee, waarom niet? Hoe beoordeelt u, in het licht van de bovenstaande punten, de flexibele opzet van het solidariteitsmechanisme zoals opgenomen in het Pact? Hoe onderbouwt u uw standpunt in het BNC-fiche dat vooraf vastgestelde verplichtende quota onwenselijk zijn? Ziet u een vooraf vastgestelde verdeelsleutel waarmee landen niet onder de solidariteit door middel van hervestiging uit kunnen komen niet als een noodzakelijke stap in het eerlijker verdelen van asielzoekers over de Europese Unie? Zo ja, bent u bereid sancties te bepleiten voor lidstaten die niet mee willen doen aan de verdeelsleutel? Bent u bereid om in te zetten op een 'coalition of the willing' van landen die wel willen participeren in de verdeelsleutel?

In de deskundigenbijeenkomsten werd, onder andere door professor Rijpma, voornoemd, aangedragen dat de solidariteitsmaatregel van terugkeersponsoring zal leiden tot het heen en weer slepen van personen. Een voorbeeld hiervan is het geval dat het regelen van de terugkeer binnen de gestelde termijn niet lukt en het land dat zich verantwoordelijk heeft gemaakt voor de terugkeer deze persoon zonder verblijfsrecht overneemt, om vervolgens vanuit eigen grondgebied toch nog terugkeer te regelen. Onderschrijft u het standpunt van de aan het woord zijnde leden dat dit heen en weer slepen van personen onwenselijk is, zowel vanwege de continue ontwrichting van het leven van asielzoekers die dit veroorzaakt als vanwege de praktische en financiële gevolgen die dit zal hebben? Kunt u toezeggen bovenstaande zorgen in de onderhandelingen naar voren te brengen? Zo nee, waarom niet?

Grensprocedures

⁸ Hoge commissaris voor de Vluchtelingen (United Nations High Commissioner for Refugees).



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 5

De Nederlandse regering spreekt zich in het BNC-fiche positief uit over het voorstel van het instellen van een screeningsprocedure en een grensprocedure, omdat het bijdraagt aan een snel terugkeerproces. Hoeveel extra medewerkers en hoeveel extra geld is nodig om de screenings- en grensprocedures uit te voeren volgen het plan van de Europese Commissie? Is de regering van plan om in de Raad te pleiten voor de extra benodigde middelen?

Wat is volgens u de toegevoegde waarde van de screeningsprocedure ten opzichte van de huidige verplichtingen onder de Schengengrenscodes⁹? Welke verplichtingen zouden volgens u bij het uitvoeren van identiteitscontroles precedent hebben? De Europese Commissie geeft aan dat de screeningprocedure lidstaten verplicht om medische checks uit te voeren. Was het volgens u niet logischer geweest om de Schengengrenscodes te amenderen voor dit doelende dan een nieuw wetsvoorstel met overlappende verplichtingen te behandelen?

Tijdens de screeningprocedure kunnen migranten en asielzoekers worden vastgehouden in locaties 'in of in de nabijheid van de externe grens'. Zou u dit classificeren als detentie? Zo ja, wat is hiervoor de juridische basis, en zo nee, waarom niet? Kunt u toelichten hoeveel capaciteit er op dit moment voor deze detentie beschikbaar is? Bent u het met de leden van de fracties van GroenLinks- en PvdA eens dat standaarden in de Opvangrichtlijn¹⁰ ook van toepassing zijn op de screeningsprocedure?

VluchtelingenWerk Nederland en ECRE beschrijven de grensprocedure die volgt voor groepen die uit een landen komen waar de inwilligingskans maximaal twintig procent is als een 'tweederangsprocedure'. De asielzoekers die de grensprocedure in worden gestuurd, worden immers aan de voordeur al als kansloos bestempeld, en er ligt een sterke nadruk op de voorziene terugkeer van de asielzoeker. Dit kan leiden tot een bevooroordeelde procedure. Ook constateren de commissie Meijers, VluchtelingenWerk, Amnesty International en UNHCR een gebrek aan waarborgen in de grensprocedures. Deze organisaties noemen onder andere (1) de korte termijnen voor beslissingen en reacties (de grensprocedure moet volgens het voorstel binnen maximaal twaalf weken worden afgerond), wat zorgvuldigheid kan ondermijnen, (2) de beperkte beroepsmogelijkheden, (3) een gebrek aan garanties voor rechtsbijstand vanwege moeilijke toegang en beperkte tijd, en (4) de mogelijke problemen met toegang van ngo's, tolkdiensten en medische bijstand. Kunt u een appreciatie geven van deze vier punten, waarin u aangeeft hoe u het risico van deze problemen inschat en hoe u, op basis van die inschatting, uw ondersteuning van grensprocedures onderbouwt? Onderschrijft u dat al deze punten een essentieel onderdeel zijn van een zorgvuldig en eerlijk proces? En bent u het met de aan het woord zijnde leden eens dat iedere asielaanvraag een onbevooroordeelde en zorgvuldige procedure behoeft? Stelt de regering, door in te zetten op grensprocedures, het doel van efficiëntie niet boven het recht op een eerlijke procedure voor de asielzoeker? Indien de regering een eerlijke procedure boven efficiëntie stelt, hoeveel extra middelen en menskracht zal er nodig zijn om die procedure te bewerkstelligen? Is de regering bereid om bij te dragen aan die extra middelen en menskracht? Zo nee, waarom niet?

⁹ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen.

¹⁰ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 6

De UNHCR kaart aan dat er geen mogelijkheid is voor juridische toetsing van de screeningsprocedure, omdat het gezien wordt als een fase waarin enkel informatie verzameld wordt. Onderschrijft u dat het belangrijk is dat de asielzoekers en hun juridisch begeleiders/advocaten inzicht krijgen in de formulieren en het beslissingsproces tijdens de screening, omdat de screening het verdere verloop van hun procedure kan beïnvloeden? Zult u zich ervoor inzetten dat dit in het Pact wordt opgenomen?

Tijdens de grensprocedure kunnen asielzoekers vastgehouden worden. Als deze twaalf weken durende procedure leidt tot een afwijzing, kan men nog tot achttien maanden gedetineerd worden, wat (in de woorden van VluchtelingenWerk Nederland) "de facto betekent dat mensen 21 maanden vastgehouden kunnen worden in grensgevangenissen aan de randen van Europa". De Commissie Meijers, VluchtelingenWerk, Amnesty International UNHCR, ECRE en Refugee Support Aegean waarschuwen dat met de praktijk van grensprocedures de facto detentie de norm zal zijn voor de meerderheid van de personen die aankomen aan de buitengrenzen. Hoe beoordeelt u dit grootschalige gebruik van detentie, in het licht van de strenge proportionaliteitsafweging en de procedurele maatregelen die volgens de Opvangrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn¹¹ aan vreemdelingendetentie vooraf moeten gaan? Hoe rechtvaardigt u, vanuit een mensenrechtenperspectief, het ondersteunen van een systeem dat zal leiden tot grootschalige detentie?

Professor Rijpma, voornoemd, en Artsen zonder Grenzen geven aan dat het concentreren van asielzoekers in ontvangstcentra aan de grens eigenlijk het vastleggen van de zogenoemde 'hotspot-benadering' betekent. Onderschrijft u het standpunt van de aan het woord zijnde leden dat dit niet acceptabel is? En hoe wordt, volgens u, met dit Pact de belofte van de Europese Commissie dat er "no more Moria's" in de toekomst zouden ontstaan, nagekomen?

In het voorstel zijn kinderen onder de twaalf jaar uitgesloten van de grensprocedure. Bent u het, net als de leden van de fracties van GroenLinks- en de PvdA, eens met VluchtelingenWerk en Artsen Zonder Grenzen dat alle kinderen, dus iedereen tot achttien jaar, hiervan uitgezonderd zouden moeten zijn? En bent u het met de aan het woord zijnde leden eens dat alle kwetsbare asielzoekers, ongeacht of deze kwetsbaarheid direct zichtbaar is, uitgezonderd dienen te worden van grensprocedures? Hoe zal Nederland zich in de Raad inzetten voor uitzonderingsposities voor andere kwetsbare groepen, ook in het geval dat eventuele kwetsbaarheid niet direct zichtbaar is? Hoe zou de bescherming van deze groepen er naar uw mening uit moeten zien?

In de grensprocedure wordt erop ingezet dat de terugkeer van asielzoekers zonder recht op asiel in een tijdsbestek van maximaal twaalf weken wordt afgerond. De afgelopen jaren is er ook de intentie geweest om mensen die geen recht hebben op asiel zo snel mogelijk terug te laten keren naar het land van herkomst. Hierbij bleek het een probleem te zijn dat die terugkeer afhankelijk is van de medewerking van de landen van herkomst en eventuele derde landen. Hoe schat u de kans in dat er binnen twaalf weken een terugkeerproces kan worden gerealiseerd dat aan alle (juridische)

¹¹ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 7

voorwaarden voldoet? Hoe ziet u hierin de plaats van de schorsende werking tijdens een mogelijke beroepsprocedure?

In het BNC-fiche wordt duidelijk gemaakt dat de regering eigenlijk vindt dat de grensprocedure zoals nu opgenomen in het Pact niet ver genoeg gaat - de grensprocedure zou volgens het kabinet van toepassing moeten zijn bij elke irreguliere overschrijding van de grens - en de norm van een inwilligingspercentage van asielaanvragen van twintig procent zou omhoog moeten. Hoe rijmt u deze standpunten, in het licht van de voorgaande vragen, met het 'behoud van rechten' waar het kabinet onverminderd achter stelt te staan?

De aan het woord zijnde leden vinden het voorstel van de regering om alle asielaanvragen (behalve hervestiging) in een grensprocedure te behandelen absoluut onwenselijk. Het zou leiden tot een nog grotere druk op de al overbelaste grenslanden, veroorzaakt onmenselijke opvang omstandigheden zoals we die in de 'hotspots' al gezien hebben, en toont bij uitstek het gebrek aan solidariteit van veel lidstaten van de Europese Unie die zich niet aan de zuidgrens bevinden.

In de deskundigenbijeenkomsten werd gesteld dat Nederland het voorbeeld van de procedure op Schiphol gebruikt als argument ter ondersteuning van de grensprocedures. Bent u het echter met de leden eens dat het verwerken van minder dan 1.000 asielaanvragen in een jaar - het aantal asielaanvragers dat in 2019 de procedure op Schiphol onderging - fundamenteel anders is dan het behandelen van meer dan 40.000 aanvragen per jaar, zoals dat aan de Griekse grenzen gebeurt?

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vrezen dat met een verschuiving naar grensprocedures het recht om asiel aan te vragen beschadigd zal worden, zowel door mogelijk onzorgvuldige procedures als door het feit dat asielzoekers hiermee de toegang tot het grondgebied van de Europese Unie ontzegd wordt tot de afronding van hun procedure. Onderschrijft u deze vrees? Zo nee, waarom niet? En zo ja, hoe rijmt u dit met de Nederlandse ondersteuning voor grensprocedures?

Indien het crisismechanisme uit het Pact door de Europese Commissie wordt ingeschakeld, geldt dat de snelle grensprocedure al geldt bij asielzoekers uit landen met een inwilligingskans van maximaal 75 procent. Onderschrijft u dat het verhogen van dit percentage in een crisissituatie zou kunnen leiden tot onzorgvuldige processen op grote schaal?

Samenwerking met derde landen

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hebben er begrip voor dat samenwerking met de landen van herkomst van asielzoekers in veel gevallen nodig zal zijn. De leden zijn echter veel kritischer over de samenwerking met derde landen, die vaak neerkomt op het 'outsourcen' van migratiemanagement met onvoldoende waarborgen voor de fundamentele rechten. In het Pact wordt uitgegaan van een versterkte samenwerking en partnerschappen met derde landen. Artsen Zonder Grenzen geeft echter duidelijk aan dat er in huidige partnerschappen - bijvoorbeeld in de samenwerking met Libië - ernstige mensenrechtenschendingen plaatsvinden, met onmenselijke toestanden in de detentiecentra als voorbeeld. Onderschrijft u dat het onacceptabel is dat Europees beleid bedoeld bijdraagt aan mensenrechtenschendingen? Welke mogelijkheden ziet u om in toekomstige partnerschappen te voorkomen dat Europees migratiebeleid in derde landen tot mensenrechtenschendingen leidt of daaraan bijdraagt? Wat ziet u als de basisvoorwaarden voor eerlijke partnerschappen met respect voor de fundamentele rechten? Wat is de inzet van Nederland in de Raad om



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 8

te zorgen dat in het Pact voldoende waarborgen voor de fundamentele rechten van asielzoekers en vluchtelingen worden ingebouwd bij overeenkomsten met derde landen?

Het kabinet geeft aan een integrale benadering te willen toepassen op de samenwerking met partnerlanden. Artsen Zonder Grenzen benadrukt hierbij dat de beperking van irreguliere migratie bij deze samenwerkingen vaak als hoofddoel wordt gezien, en dat dit leidt tot een inherent problematische insteek met schendingen van de rechten van asielzoekers tot gevolg. Kunt u een appreciatie geven van dit standpunt van Artsen Zonder Grenzen? Hoe voorkomt de integrale benadering die de Nederlandse regering voorstaat de schending van de rechten van asielzoekers?

Monitoringssysteem

De leden staan, evenals verscheidene ngo's, positief tegenover het voorstel om de monitoring te versterken. Zij delen echter de zorgen van deze ngo's (o.a. VluchtelingenWerk, Amnesty International, UNHCR, en ECRE) dat het monitoringssysteem in het huidige voorstel te vrijblijvend is in opzet en te beperkt in omvang. Onderschrijft u dat, om misstanden en mensenrechtenschendingen zoals pushbacks bij de grenzen en onmenselijke opvangomstandigheden te beëindigen, er een onafhankelijk monitoringssysteem nodig is? En bent u het met de leden eens dat het feit dat monitoring in het huidige voorstel afhangt van de instemming van de lidstaten om waarnemers toe te laten, afdoet aan de effectiviteit daarvan? Bent u voornemens zich in de Raad in te zetten voor een meer verplichtende versie van het monitoringssysteem, waarbij toegang van waarnemers verplicht is en er duidelijke consequenties zijn voor het schenden van de fundamentele rechten? Bent u het met de leden van de fracties van GroenLinks- en de PvdA eens dat het monitoringssysteem niet alleen toepasbaar zou moeten zijn op de officiële grensovergangen, maar op alle plekken aan de grens waar migranten of asielzoekers mogelijk oversteken? En kunt u ook toezeggen dat Nederland zal pleiten voor het uitbreiden van de onafhankelijke monitoring naar het volledige asielproces, beginnend bij (en inclusief) de situaties op de Middellandse Zee en in de grensgebieden? Zo nee, waarom niet?

Mogelijkheden van legale migratie

Deze leden benadrukken dat legale migratie veel kansen biedt voor toekomstig migratiebeleid. De mogelijkheden voor legale migratie zijn momenteel zo beperkt dat een asielaanvraag voor bepaalde groepen vrijwel de enige mogelijkheid is om toegang te krijgen tot de Europese Unie. Hiermee worden kansen om bijvoorbeeld de vergrijzende Europese arbeidsmarkt tegen te gaan, misgelopen. In het licht van dit punt hebben deze leden enkele vragen.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA staan positief tegenover het voorstel om de mobiliteit van migranten in de Europese Unie te vergroten door het eerder toekennen van de langdurig ingezetenenstatus (bijvoorbeeld na drie jaar in plaats van na vijf jaar), zodat zij kunnen werken in een andere Europese lidstaat als daar aanbod is. Het kabinet laat in het BNC-fiche weten tegen het wijzigen van deze status te zijn, omdat het "het onderliggende probleem van secundaire migratie" - het doorreizen van asielzoekers naar een ander land dan dat van aankomst - niet aanpakt. Hoe apprecieert u de potentie die prof. mr. T. de Lange, Hoogleraar Europees Migratierecht aan de Radboud Universiteit, in de deskundigenbijeenkomst van 2 maart jongstleden schetste voor het 'nuttig' inzetten van arbeidsmigranten? Onderschrijft u het standpunt dat het eerder toekennen van een langdurig ingezetenenstatus migranten de flexibiliteit kan bieden om gaten in de Europese



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 9

arbeidsmarkt te vullen, en zo een bijdrage te leveren aan economie binnen de Europese Unie? Zo nee, waarom niet?

De leden vragen zich daarnaast af of het mogelijk is om breder in te spelen op dit 'vraag en aanbod' door middel van arbeidsmigratie. Hoe staat u tegenover het idee om mensen die in een asielprocedure zitten of die een mislukte asielprocedure achter de rug hebben, in Nederland een mogelijkheid te geven om over te stappen naar werk als daar aanbod voor is? Professor De Lange, voornoemd, stelt dat in Duitsland de mogelijkheid om te switchen al geboden wordt. Bent u bereid om na te gaan hoe deze mogelijkheid in de praktijk werkt en de Kamer hierover te berichten?

In de Europese Unie bestaat nu al een blauwe kaart of een 'kennismigranten'-status voor hooggekwalificeerde werknemers. De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat er in Nederland ook behoefte is aan praktisch geschoolde mensen. Om aan deze vraag te voldoen zou een uitbreiding van het blauwe kaart-systeem een oplossing kunnen zijn. In het Pact wordt kort gerefereerd aan plannen voor het wijzigen van dit blauwe kaart-systeem, bijvoorbeeld het voorstel om de salarisdrempel te verlagen. De heer Nicolosi, assistent- professor in Europees en Internationaal Recht aan de Universiteit van Utrecht, stelde tijdens de deskundigenbijeenkomst van 23 maart jongstleden dat Nederland één van de lidstaten is die dit plan tegenwerkt. Kunt u het standpunt van het kabinet tegenover mogelijke uitbreidingen van het blauwe kaart-systeem naar lager geschoolde mensen of werknemers met lagere inkomens uitleggen? Onderschrijft u dat er kansen voor de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen liggen in het uitbreiden van de 'blauwe kaart' voor middelgeschoold of laaggeschoold personeel? Zo nee, waarom niet?

Professor De Lange, voornoemd, noemde de mogelijkheid om met een 'commissie arbeidsmigratie' de arbeidsmarktbehoeften van Nederland, en wellicht ook andere lidstaten, beter in kaart te brengen. Onderschrijft u dat dit voorstel meerwaarde zou kunnen hebben door het migratiebeleid meer te laten passen op de behoefte van de Nederlandse arbeidsmarkt? Ziet u meerwaarde in van het laten meepraten van organisaties van werkgevers, werknemers, zelfstandigen en andere deskundigen in Nederland over het beleid ten opzichte van arbeidsmigratie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De D66-fractie vindt het op dit moment nog lastig in te schatten wat het Pact precies inhoudt en wat de consequenties zullen zijn voor nationale wet- en regelgeving. De leden van de D66-fractie onderschrijven de doelstelling van de plannen van de Europese Commissie: ook D66 is voor een betrouwbaar en humaan asiel- en migratiesysteem. Daarbij willen de leden van de D66-fractie wel dat er een balans is tussen aan de ene kant het recht op bescherming dat asielzoekers kunnen inroepen en aan de andere kant de vraag om ruimte voor legale migratie en de roep om beheersing van migratie door veel leiders en bewoners van landen in de Europese Unie. De vraag is dan ook hoe dit Pact gaat bijdragen aan de verbetering van de afspraken rondom asiel en migratie tussen de lidstaten van de Europese Unie en de landen van herkomst en eerste opvang. Daarbij zoeken de leden van de D66-fractie nog naar een goede manier van nationale parlementaire betrokkenheid (vanuit de Tweede én de Eerste Kamer) bij het besluitvormingsproces binnen de Europese instanties dat op dit moment nog erg complex is en soms zelfs ondoorzichtig overkomt.



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 10

Daarom zouden de leden van de D66-fractie graag vernemen van de regering hoe het Pact zich verhoudt tot de huidige migratie en asielwetgeving. Is het probleem niet het gebrek aan regelgeving maar het gebrek aan implementatie en handhaving van die regelgeving? Hoe wordt voorkomen dat de voorliggende nieuwe voorstellen door de complexiteit eerder zullen leiden tot minder dan tot meer onderlinge solidariteit tussen de lidstaten?

Daarom stellen de leden van de D66-fractie op dit moment een aantal algemene vragen en gaan zij ervan uit diepgaandere discussies te hebben met de nieuwe bewindspersoon over de voortgang van de onderhandelingen en de inzet van de Nederlandse regering op dit Pact.

Screeningsprocedures, grensprocedures, terugkeer en verplichtingen VN-vluchtelingenverdrag

De leden van de D66-fractie hebben zorgen over de vraag of de voorgestelde screenings- en grensprocedures in dit Pact in lijn zijn met het VN-vluchtelingenverdrag¹². Hoe ziet u deze zorg? Welke ruimte is en mogelijkheden zijn er nog voor asielzoekers om direct in lidstaten van de Europese Unie asiel aan te vragen, zoals ook binnen het VN-vluchtelingenverdrag gegarandeerd is?

Mevrouw Woollaard, voornoemd, stelde in de deskundigenbijeenkomst van 23 maart jongstleden dat dit nieuwe Pact wederom gebaseerd is op het vasthouden van asielzoekers bij de buitengrenzen door de screenings- en grensprocedures. Ook professor Rijpma, voornoemd, uitte in de deskundigenbijeenkomst op 2 maart jongstleden zijn zorgen dat de grensprocedure eigenlijk een codificering en een veralgemenisering is van de "hotspot approach" die we op de Griekse eilanden hebben gezien. De leden van de D66-fractie horen graag uw reactie op de zorgen van mevrouw Woollaard en professor Rijpma, beiden voornoemd.

Daarnaast zullen mensen die niet door de screening- en grensprocedures komen, terug moeten naar hun land van herkomst of een veilig derde land. Op welke wijze zou dit dan besloten moeten worden in die screenings- en grensprocedures? Wat is de ruimte voor mensen om in beroep te gaan op basis van artikel 33 van het VN-vluchtelingenverdrag en artikel 3 van het EVRM¹³ als zij vrezen voor refolement?

Grens- en screeningsprocedure voor groepen in kwetsbare situaties en 'gender mainstreaming' beleid

De Europese Commissie stelt een verkorte pre-screening procedure aan de buitengrens van de Europese Unie voor. In deze procedure worden de "kansrijke" asielaanvragen vroegtijdig onderscheiden van de "kansarme" asielaanvragen. De Europese Commissie geeft echter zelf aan dat de verkorte procedure ongeschikt is voor complexe zaken en aanvragen van minderjarigen en andere groepen in kwetsbare situaties, zoals de LHBTIQ+ gemeenschap, mensen die te maken hebben gehad met mensenhandel en geseksualiseerde vormen van geweld. De Europese Commissie heeft daarom besloten om kinderen (tot achttien jaar) en (sommige) kwetsbare groepen van deze grensprocedure uit te zonderen. De D66-fractie benadrukt het belang van deze waarborgen die ervoor zorgen dat kinderen niet onder de grensprocedure vallen en dus niet in detentie kunnen komen. Wat is hierop

¹² Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, Genève, 28-07-1951.

¹³ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, Rome, 04-11-1950.



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 11

uw reactie? Kan de regering specificeren welke kwetsbare groepen verder zullen worden uitgezonderd?

Migratie en asiel zijn niet genderneutraal. In hoeverre is er binnen het migratie- en asielpact aandacht voor 'gender mainstreaming'? Wordt hier ook gekeken naar het hoofdstuk VII over migratie en asiel in het Verdrag van Istanbul?¹⁴

Daarnaast is de D66-fractie benieuwd naar de capaciteit aan de buitengrens om deze grensprocedures in de praktijk te brengen. Is er budget voor voldoende opgeleide begeleiders, tolken, voogden, advocaten, etcetera? Is de regering bereid hier zelf een bijdrage aan te leveren?

Draagvlak humane en rechtvaardige opvang

De D66-fractie wil graag benadrukken dat het draagvlak voor het opnemen van vluchtelingen al jaren stabiel is in Nederland. Het SCP¹⁵ stelt in de publicatie Sociale staat van Nederland uit 2019 dat Nederlanders over het algemeen welwillend staan tegenover personen die om politieke redenen uit hun land zijn gevlucht. In 2017-2018 vond 87 procent dat er soepel moest worden omgegaan met het afgeven van verblijfsvergunningen aan iemand die door de politieke situatie in zijn land persoonlijk bedreigd wordt.¹⁶ Kan de regering hierop reageren? En kan de regering aangeven hoe zij dit standpunt mee neemt in haar onderhandeling ten aanzien van het Pact?

Search and rescue en push backs – belang van monitoring

De D66-fractie heeft grote zorgen over de recente berichten over de rol van Frontex in push backs van mensen die vanuit zee op zoek zijn naar bescherming. Hoe ziet de regering de rol en positie van Frontex in het nieuwe Pact? Daarnaast lijkt de Europese Commissie meer ruimte te zien voor (inter-) nationale ngo's om mensen op zee te mogen redden en voor de herverdeling van deze vluchtelingen onder de lidstaten van de Europese Unie. Ziet de regering iets in een onafhankelijk monitoringssysteem dat de misstanden onderzoekt die plaatsvinden aan de grenzen van de Europese Unie?

Opvang in de regio en samenwerking met derde landen

Het kabinet onderschrijft de analyse van de Europese Commissie dat betere opvang in de regio met meer perspectief, goed functionerende asielsystemen in de herkomstlanden en het stimuleren van vrijwillige terugkeer van transitlanden naar de herkomstlanden bijdraagt aan een versterkte migratiesamenwerking en aan effectieve partnerschappen. De D66-fractie vraagt zich af waar het kabinet deze optimistische analyse op baseert. Immers, het is inmiddels meer dan duidelijk dat opvang in de regio extra druk legt op de landen en bevolkingen in de landen waar veel vluchtelingen worden opgevangen. Verkennend onderzoek van prof. dr. Ir. D.J.M. Hilhorst, Hoogleraar humanitaire hulp en wederopbouw aan het International Institute of Social Studies van de Erasmus Universiteit, en professor Rijpma, voornoemd, laat zien dat opvang in de regio in de praktijk niet altijd even makkelijk uitpakt. In een artikel in het Parool stellen zij dat de politieke wil en de bestuurskwaliteit van landen

¹⁴ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, Istanboel, 11-05-2011.

¹⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau.

¹⁶ Wennekers, A., Boelhouwer, J., van Campen, C., Kullberg, J. (2019). De sociale staat van Nederland. Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), p. 64.



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 12

die opvang in de regio faciliteren van essentieel belang is. Bovendien geven zij aan dat de budgetten voor opvang in de regio reëel moeten zijn en dat de bedragen tot nu toe ver achterblijven bij de ambities van de programma's.¹⁷ Op welke wijze wil de Nederlandse regering zich ervoor inzetten dat de geldstromen van de Europese Unie naar landen die opvang in de regio verzorgen voldoende adequaat en transparant zijn?

Mogelijkheid voor legale migratie

De voorstellen van de Europese Commissie bevatten geen concrete plannen over legale migratie. Migratie is echter veel meer dan alleen asiel. Van het totaal aantal geregistreerde immigranten (twee miljoen) in Nederland in de periode 2010-2019 is slechts tien procent asielzoeker.¹⁸ Hierbij zijn de uitgenodigde vluchtelingen en de statushouders die via gezinshereniging een verblijfsvergunning hebben gekregen, meegerekend. In heel Europa werden slechts negen procent van de verblijfsvergunning in 2019 verleend aan asielzoekers.¹⁹ Het merendeel van de migranten komt hier voor werk, studie of liefde. Het kabinet stelt dat leidend is dat lidstaten binnen een Europees kader hun eigen afwegingen op het gebied van legale migratie kunnen maken. De D66-fractie is benieuwd naar de eigen afweging van het kabinet. Staat het kabinet open voor ruimte voor initiatieven ten aanzien van legale migratie binnen dit Pact? Zo ja, wil het kabinet dan nog onderscheid maken tussen verschillende opleidings- en expertiseniveaus? Hierbij is de D66-fractie ook benieuwd naar de appreciatie van het kabinet van recente onderzoeken²⁰ die erop wijzen dat er serieuzer gekeken moet worden naar meer legale (arbeids-)migratieroutes.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

U stelt op pagina 5a van de beantwoording van de eerdere vragen van de PVV-fractie²¹: *"In de overkoepelende mededeling van de Commissie herkent het kabinet een aantal elementen die benoemde tekortkomingen pogen te adresseren en terugkomen in de kabinetsvisie. Een voorbeeld is de te introduceren grensprocedure, het voorgestelde flexibele solidariteitsmechanisme waaraan elke lidstaat dient bij te dragen, en de extra aandacht voor implementatie en monitoring. Daarmee biedt de Commissiemededeling volgens het kabinet een basis om te werken aan een versterkt Europees migratie en asielbeleid waarbij het kabinet inzet op verdere verbetering van de huidige voorstellen die in de onderliggende mededeling worden gedaan."*

U spreekt over "een aantal elementen" die terugkomen in de kabinetsvisie en noemt een voorbeeld. Kunt u zo uitputtend mogelijk aangeven welke concrete elementen het nog meer betreft?

¹⁷ Hilhorst, T., Rijpma, T. 'Opinie: 'Opvang vluchtelingen in de regio kan alleen met steun Europa', Parool 26 maart 2021.

¹⁸ 'Wist u dat...? Feiten en ficties over migratie (deel 1). 5 februari 2021. Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Geraadpleegd op: <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/actueel/nieuws/2021/02/05/wist-u-dat...-blog-1>.

¹⁹ 'Statistieken over migratie naar Europa', Europese Commissie. Geraadpleegd op: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_nl.

²⁰ Zie bijvoorbeeld: <https://nos.nl/artikel/2376524-vrouwen-migrantengroepen-en-ouderen-moeten-meer-gaan-werken.html>.

²¹ Kamerstukken I, 2020-2021, 35612, D.



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 13

Voorts stelt u verder op pagina 5: *"Er zijn echter ook elementen waar het kabinet kritisch tegenover staat op dit punt. (...) Een voorbeeld is de uitbreiding van de definitie van familieleden naar broers en zussen. Ook bepleit het kabinet een verdere verruiming van de mogelijkheden voor bewaring. Indien een vreemdeling zijn plicht om te blijven in het land van binnenkomst of alwaar hij eerder een asielaanvraag heeft ingediend niet nakomt, moet dit een grond zijn voor mogelijke inbewaringstelling. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten om deze punten te realiseren."*

Kunt u aangeven welke consequenties er volgen, mocht de Nederlandse regering er niet in slagen deze punten in de onderhandelingen te realiseren? Is er dan de bereidheid om van dit Pact af te zien?

Pagina 6 van het verslag stelt u: *"Een akkoord is nodig om de capaciteit van de Unie om migratie en asiel te beheersen te vergroten. Het kabinet acht dit ook in het belang van Nederland."*

Kunt u aangeven of met "de capaciteit van de Unie" hier ook bedoeld wordt het vergroten van de opvangcapaciteit? Zo ja, hoe kan die extra asielmigratie in het belang van Nederland worden geacht?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de fractie van de ChristenUnie nemen met belangstelling kennis van de ontwikkelingen rondom het Pact. In het licht van de zorg die ook Nederland heeft voor mensen in een kwetsbare en afhankelijke positie zoals vluchtelingen en in het licht van de benodigde solidariteit tussen de lidstaten van de Europese Unie is wat deze leden betreft nauwe samenwerking van groot belang. Het Pact kan daarbij behulpzaam zijn. Met name naar aanleiding van de deskundigenbijeenkomsten zouden deze leden graag enkele vraagpunten aan u voorleggen.

In het Pact wordt de beweging gemaakt naar wat genoemd wordt 'flexibele solidariteit'. Uit de gesprekken met de deskundigen is af te leiden dat die vorm van solidariteit echter in de praktijk neerkomt op de handhaving van de Dublin-regels en mogelijk zelfs een striktere toepassing daarvan. Leidt een dergelijke vorm van solidariteit niet tot een onwenselijk flexibele omgang met de fundamentele rechten van vluchtelingen?

Welke rol zou een Europees Asielagentschap kunnen vervullen bij het inhoudelijk verbeteren en tegelijkertijd versnellen van de Nederlandse asielpcedure?

Het terugkeerbeleid lijkt goeddeels afhankelijk van de bilaterale contacten die een afzonderlijke lidstaat heeft met het betreffende derde land. Welke mogelijkheden ziet u om juist ook op dit punt te komen tot meer gezamenlijk optreden in EU-verband?

Prof. dr. R. Koopmans, Hoogleraar Sociologie en Migratieonderzoek aan de Humboldtuniversiteit en onderzoeksdirecteur WZB Berlin Social Science Center, heeft in de deskundigenbijeenkomst van 2 maart jongstleden de vinger gelegd bij onrechtvaardige elementen in de huidige asielpcedure. Hij heeft vervolgens aandacht gevraagd voor het Canadese systeem, gebaseerd op de hervestiging



datum 12 mei 2021
ons kenmerk 168412.02U
blad 14

van vluchtelingen na een asielprocedure in het land van eerste opvang en met inachtneming van een bepaald quotum. Van dat laatste is de fractie van de ChristenUnie geen voorstander, maar hoe kijkt u naar het door deze deskundige aangeprezen systeem?

In de reeds genoemde deskundigenbijeenkomst stelde professor De Lange, voornoemd, aan de orde dat de langdurig ingezetenen-status onder bepaalde omstandigheden heel voordelige effecten kan hebben voor de migrant, maar dat deze status in veel lidstaten van de Europese Unie niet actief onder de aandacht van migranten wordt gebracht, mogelijk vanwege de strengere criteria die ervoor gelden. Hoe gaat de Nederlandse overheid en met name de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hiermee om?

Voor de fractie van de ChristenUnie is adequate rechtsbijstand in elk stadium van de asielprocedure een zwaarwegend punt. Is dat te waarborgen in een systeem van grensprocedures met een hoge doorloopsnelheid?

Biedt het Pact in uw visie voldoende ruimte voor een ruimhartige benadering van de meest kwetsbare groepen vluchtelingen, waaronder kinderen, maar bijvoorbeeld ook LHBTI'ers en religieuze minderheden?

De vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad ziet uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag **binnen vier weken** na dagtekening van deze brief.

Hoogachtend,

M.H.M. Faber - van de Klashorst
Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad