

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3002

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2022

Tijdens het Commissiedebat van 30 juni jl. (Kamerstuk 19 637, nr. 2949) heb ik, naar aanleiding van een vraag van het lid Brekelmans (VVD), uw Kamer toegezegd een juridische verkenning te zullen uitvoeren naar de mogelijkheden van een asielbeslissing, dan wel eventuele andere maatregelen, onder andere op de voet van artikel 111 Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw2000) inzake noodtoestand en uitzonderingssituaties. Met deze brief kom ik deze toezegging na.

Voorts vindt het kabinet het van groot belang dat alle mogelijkheden worden nagelopen om het vastlopen van het beslisproces en de asielopvang te voorkomen. In mijn brief van 26 augustus 2022 heb ik u een overzicht gegeven van de maatregelen en afspraken die het kabinet reeds samen met medeoverheden heeft genomen om de situatie in Ter Apel en de gehele asielketen zowel op de korte, middellange als lange termijn te verlichten.¹ Over de voortgang van deze afspraken bent u op 14 oktober jl. geïnformeerd.²

In deze brief vindt u een verkenning van andere mogelijke maatregelen om de situatie in de asielketen aan te pakken en per maatregel wordt een appreciatie gegeven.

Juridische verkenning artikel 111 Vw2000

Artikel 111 Vw2000 bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels voor het geval van buitengewone omstandigheden kunnen worden gesteld die afwijken van de hoofdstukken 1 tot en met 7 Vw2000.

Het kabinet merkt allereerst op dat, zo er al kan worden overgegaan tot toepassing van dit artikel, het migratierecht in toenemende mate op

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2983.

² Kamerstuk 19 637, nr. 2993.

Europees niveau wordt vastgelegd. De in artikel 111 Vw2000 neergelegde mogelijkheid om af te wijken van Hoofdstuk 1–7 van de Vw2000, laat onverlet dat binnen de kaders van de Europese regelgeving en internationale verdragen moet worden gebleven, zoals de Kwalificatierichtlijn, de Asielprocedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn, het Vluchtelingenverdrag en het EVRM.

Daarnaast is van dit artikel nog nooit gebruik gemaakt. Aan toepassing van artikel 111 Vw2000 gaat toepassing van artikel 110 Vw2000 vooraf. Hierin is opgenomen dat ingeval buitengewone omstandigheden dit noodzakelijk maken, bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister-President, artikel 111 in werking kan worden gesteld. Hierbij is ook uitdrukkelijk voorzien in parlementaire betrokkenheid door de verplichting een voorstel van wet aan de Tweede Kamer te zenden die het voortduren van de werking van het koninklijk besluit regelt.

Het artikel is volgens de memorie van toelichting bij de Vw2000³ ontleend aan artikel 50 van de toen geldende Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 1965). Die bepaalde dat in geval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden bij algemene maatregel van bestuur kon worden afgeweken van de wet. De algemene maatregel van bestuur moest dan ofwel binnen drie maanden worden bekrachtigd door middel van een wetsvoorstel, ofwel bij verwerping of intrekking van dat wetsvoorstel worden ingetrokken.

De memorie van toelichting bij dit artikel⁴ verklaart hierover: *«De bevoegdheid tot afwijking van de wet, in geval van oorlog of andere buitengewone omstandigheden, bij een door de wetgever achteraf te bekrachtigen algemene maatregel van bestuur, zal veiligheidshalve voorbehouden dienen te blijven. Hierbij zij aangetekend dat artikel 15 van het verdrag van Rome, tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in noodsituaties afwijking van de meeste uit dat verdrag voortvloeiende verplichtingen, binnen de grenzen der noodzakelijkheid, toelaat.»*

Artikel 15 van het EVRM staat inderdaad toe dat in tijd van oorlog of enige andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, wordt afgeweken van de verplichtingen in dat verdrag, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht. Op grond van artikel 15, tweede lid, EVRM is verder geen enkele afwijking toegestaan van onder meer artikel 2 (het recht op leven)⁵ en artikel 3 (verbod van foltering en onmenselijke behandeling) van het EVRM.

Deze korte wetsgeschiedenis laat zien dat artikel 111 Vw2000 alleen in zeer uitzonderlijke situaties toegepast kan worden.

De vraag is wanneer gesproken kan worden van een buitengewone omstandigheid als hier bedoeld. In dit verband merk ik op dat het kabinet uw Kamer eerder heeft geïnformeerd dat er naar zijn oordeel voor wat betreft de reguliere asielstromen geen sprake is van een buitengewone omstandigheid die de toepassing van het staatsnoodrecht rechtvaardigt.⁶ Het gaat immers om problemen van structurele aard, zoals de knelpunten in de reguliere opvang van vreemdelingen. Om dezelfde reden, en mede

³ Kamerstuk 26 732, nr. 3, blz. 91.

⁴ Kamerstuk 26 732, nr. 3, blz. 18.

⁵ «[B]ehalve ingeval van dood als gevolg van rechtmatige oorlogshandelingen».

⁶ Kamerstuk 36 081, nr. 6.

gezien de omschrijving die in de wetsgeschiedenis is gegeven aan «buitengewone omstandigheden», is het kabinet dan ook van oordeel dat er op dit moment niet gerechtvaardigd gesproken kan worden van buitengewone omstandigheden als bedoeld in artikel 110 en 111 Vw2000.

Voor de volledigheid meld ik verder dat de huidige situatie een ander karakter heeft dan die in de coronapandemie. Toen was een opschorting van de asielprocedure noodzakelijk voor de veiligheid van medewerkers, vreemdelingen, advocaten en tolken om de verspreiding van het virus te beperken. Gezien het contact-intensieve karakter van het asielproces werd een andere keuze toen niet verantwoord en gerechtvaardigd geacht. Deze opschorting was evenmin gebaseerd op de artikelen 110 en 111 Vw2000.

Zoals hiervoor is opgemerkt, kan niet worden afgeweken regels die het Europees recht stelt. In dit verband is van belang dat artikel 6 van de Asielprocedurerichtlijn bepaalt dat wanneer een verzoek om internationale bescherming is gedaan, dat verzoek normaal gesproken binnen drie werkdagen geregistreerd moet worden. De registratietermijn kan verlengd worden tot tien werkdagen wanneer een groot aantal vreemdelingen tegelijk om internationale bescherming verzoekt en het daardoor in de praktijk zeer moeilijk is om de termijnen na te leven.

De aanvrager moet vervolgens daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om de aanvraag zo snel mogelijk formeel in te dienen. Vanaf dat moment gaat de beslistermijn lopen.

Recentelijk, op 30 juni 2022, heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) een arrest gewezen, waarin bepaald wordt dat het op grond van de Asielprocedurerichtlijn niet is toegestaan om bij het uitroepen van de oorlogs- of noodtoestand, of bij het uitroepen van een noodsituatie door een massale toestroom van buitenlanders, illegaal verblijvende onderdanen van derde landen effectief de mogelijkheid te ontnemen om op het grondgebied van die lidstaat toegang te krijgen tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming.⁷

Andere mogelijke maatregelen

Intensiveren bewaring

Zoals al eerder aan uw Kamer gemeld wordt nu bij Dublinclaimanten die zich eerder aan het toezicht hebben onttrokken en zich later weer melden bij de COA-opvang en jegens wie een overdrachtsbesluit is genomen stevig ingezet op bewaring. Indien onmiddellijke inbewaringstelling niet mogelijk is, verblijft de vreemdeling eerst tijdelijk in de vrijheidsbeperkende locatie, zodat hij beschikbaar blijft voor de Dublinoverdracht. Daar wordt zo snel mogelijk een maatregel van bewaring opgelegd. Hiermee wordt een duidelijk signaal afgegeven aan Dublinclaimanten dat na vertrek met onbekende bestemming reguliere COA-opvang in Nederland niet meer aan de orde is.

In aanvulling hierop zal in het najaar een pilot van start gaan waar aan het begin van de asielprocedure bij Dublinclaimanten met drie of meer Eurodac-treffers steviger ingezet zal worden op bewaring. Het gaat hierbij uiteraard om vreemdelingen voor wie, naast meerdere Eurodac-treffers, ook voldoende gronden voor bewaring aanwezig zijn. De gedachte achter deze pilot is om asielshoppen binnen de EU, en dus ook Nederland, te ontmoedigen. De effectiviteit van bewaring ter fine van overdracht naar

⁷ HvJEU 30 juni 2022, C-27/22; ECLI:EU:C:2022:505. Het betreft hier een zaak over de situatie waarin Litouwen werd geconfronteerd met instrumentalisering van migranten door Belarus.

een andere lidstaat is weer toegenomen, omdat veel EU-lidstaten (in tegenstelling tot de meeste landen van herkomst) sinds medio juni geen coronatest- of vaccinatievereisten meer stellen als voorwaarde voor een overdracht.

Ook is duidelijk dat voor een deel van de asielaanvragen geldt dat het inwilligingspercentage zeer klein of zelfs verwaarloosbaar is, terwijl een groot deel van de vreemdelingen zich voor het einde van de asielprocedure aan het toezicht onttrekt. Zoals ik in mijn brief van juni 2022 aan uw Kamer dan ook heb laten weten, bekijk ik momenteel hoe mogelijkheden voor vreemdelingenbewaring tijdens de asielprocedure breder kunnen worden benut.⁸ Daarbij zullen personen die overlast geven eerder in beeld komen aangezien hun dossiers bij de toezichthouders ook het eerst bekend zijn. Daarbij is de grootste uitdaging om, gegeven de andere prioriteiten in de vreemdelingenketen, voldoende capaciteit te vinden om de bewaringsmaatregel toe te passen en het asielproces in gesloten setting af te handelen. Dit zal daarom incrementeel worden ingevoerd.

Onthouden of versoberen opvang

Er wordt in de algemene opinie weleens gesuggereerd dat het niveau van de opvang asielzoekers ertoe zou kunnen bewegen om in Nederland om oneigenlijke motieven asiel aan te vragen. In dat verband is de vraag opgekomen in hoeverre opvang kan worden onthouden of versoberd.

Hierbij is ten eerste van belang dat op grond van de internationale en Europeesrechtelijke normen geen juridische ruimte bestaat, voor geen enkele categorie, om opvang te onthouden. Dit geldt zelfs in het geval waarin een lidstaat er alles aan heeft gedaan om opvanglocaties te realiseren, maar dat niet is gelukt.

Artikel 18, lid 9, van de Opvangrichtlijn biedt wel de mogelijkheid om onder voorwaarden in «naar behoren gemotiveerde gevallen» bij wijze van uitzondering af te wijken van de regels inzake materiële opvangvoorzieningen «voor een zo kort mogelijke redelijke termijn» indien de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is. Deze afwijkende voorzieningen moeten in elk geval de basisbehoeften dekken.

Brede migratieafspraken met doorreislanden en herkomstlanden

Zoals u bekend is, wil het kabinet de migratie naar Nederland zoveel mogelijk gestructureerd en op legale wijze laten plaatsvinden. Het kabinet zet dan ook in om op gelijkwaardige, effectieve en duurzame partnerschappen met voor Nederland relevante landen van herkomst- en transit. Op deze manier wil het kabinet irreguliere migratie beperken en terugkeersamenwerking verbeteren. Ook tijdelijke, legale en circulaire arbeidsmigratie kan deel uitmaken van een partnerschap, in de vorm van kleinschalige en stapsgewijze pilots. Bilaterale inzet en Europese inzet ligt in het verlengde van elkaar, waarbij NL ook bijstuurt en bijdraagt aan de EU-partnerschappen voor de desbetreffende landen. Momenteel werken de Commissie en de Raad aan de ontwikkeling en implementatie van actieplannen voor belangrijke migratielanden. De actieplannen combineren geïntensiveerde dialoog met concrete acties en tastbare steun.

In dit kader passen ook de terug- en overnameovereenkomsten die in EU verband worden gesloten met derde landen. De afgelopen jaren zijn ook meer informele afspraken gemaakt: met Ethiopië, Bangladesh, en andere landen. Daarnaast is er ook de koppeling tussen het visumbeleid en het

⁸ Kamerstuk 19 637, nr. 2908.

terugkeerbeleid: artikel 25bis in de Visumcode. Hiermee kunnen er op EU-niveau (positieve en negatieve) visummaatregelen genomen worden op basis van de terugkeersamenwerking.

Beperken hervestiging

In de eerdergenoemde brief van 26 augustus 2022 heeft het kabinet gemeld dat het heeft besloten de hervestiging van Syrische vluchtelingen uit Turkije op grond van de EU-Turkije Verklaring tijdelijk te staken vanwege de huidige opvangsituatie.⁹

Daarnaast is het in theorie een mogelijkheid om ook de hervestiging van vluchtelingen op grond van het nationaal meerjarig beleidskader hervestiging 2020–2023 (nationale quotum) te staken.¹⁰ Het kabinet heeft deze keuze vooralsnog niet gemaakt. In de brief van 3 oktober 2022 over de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 13 en 14 oktober 2022 is u gemeld dat een voortdurende inzet op hervestiging deel uitmaakt van het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) en het ook in EU-verband een strategisch onderdeel is van de integrale aanpak van migratie.¹¹ In dit licht heeft Nederland voor het aankomende EU hervestigingsprogramma voor 2023 een inzet toegezegd overeenkomstig het nationaal meerjarig beleidskader in dat jaar.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

⁹ Kamerstuk 19 637, nr. 2983.

¹⁰ Nederland kent twee varianten van hervestiging: hervestiging op grond van het nationaal meerjarig beleidskader hervestiging (met een nationale quotum van gemiddeld 500 hervestigde vluchtelingen per jaar), en hervestiging in het kader van (EU) migratiesamenwerking met derde landen waar op dit moment enkel de EU-Turkije Verklaring onder valt.

¹¹ Kamerstuk 32 317, nr. 772.