

Vergaderjaar 2016–2017

34 585

EU-voorstellen: Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel COM (2016) 465, 466, 467 en 468¹

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 november 2016

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel/ JBZ-raad² heeft kennis genomen van de Europese Commissievoorstellen die deel maken uit het tweede pakket in de herziening van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, betreffende het verordeningvoorstel ter vervanging van de Procedurerichtlijn³, het verordeningvoorstel ter vervanging van de Kwalificatierichtlijn⁴, het richtlijnvoorstel ter herziening van de Opvangrichtlijn⁵ en het verordeningvoorstel tot oprichting van een EU-hervestigingskader⁶.

Naar aanleiding hiervan is op 27 oktober 2016 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

De Staatssecretaris heeft op 24 november 2016 gereageerd.

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

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/ JBZ-raad, Van Dooren

¹ Zie dossiers E160025, E160026, E160027 en E160028 op www.europapoort.nl; de COM-documenten zijn als bijlage bij dit verslag gevoegd.

² Samenstelling:

Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) (*vice-voorzitter*), Knip (VVD), Beuving (PvdA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Gerkens (SP), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Markuszower (PVV) (*voorzitter*), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP), Sietsma (CU).

³ COM(2016)467, E-dossier E160026 op EuropaPoort https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160026_voorstel_voor_een.

⁴ COM(2016)466, E-dossier160027 op EuropaPoort https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160027_voorstel_voor_een.

⁵ COM(2016)465, E-dossier E160028 op EuropaPoort https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160028_voorstel_voor_een.

⁶ COM(2016)468, E-dossier E160025 op EuropaPoort https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160025_voorstel_voor_een.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 27 oktober 2016

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel/ JBZ-raad (I&A/JBZ) heeft kennis genomen van de Europese Commissievoorstellen die deel maken uit het tweede pakket in de herziening van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, betreffende het verordeningvoorstel ter vervanging van de Procedurerichtlijn⁷, het verordeningvoorstel ter vervanging van de Kwalificatierichtlijn⁸ het richtlijnvoorstel ter herziening van de Opvangrichtlijn⁹ en het verordeningvoorstel tot oprichting van een EU-hervestigingskader¹⁰. De commissie heeft tevens kennisgenomen van de kabinetsappreciatie van de onderhavige voorstellen. De leden van de fracties van D66, SP, GroenLinks en SGP hebben naar aanleiding van de Commissievoorstellen en de waardering van de regering de navolgende vragen en opmerkingen.

Algemeen

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van het pakket voorstellen ter herziening van het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS). Deze leden erkennen het belang van harmonisatie van regelgeving rondom asiel en migratie in Europa. De leden van de D66-fractie zijn wel voor een pragmatische aanpak die meer is dan een papieren tijger die in de praktijk niet uitvoerbaar is. Daarnaast onderkennen deze leden de urgentie van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem waarin asielzoekers zo goed mogelijk kunnen worden opgevangen en worden beschermd. Gezien de weerstand van een aantal lidstaten rondom de uitvoering van allerlei afspraken op het gebied van asiel en migratie, deze leden noemen hierbij het voorbeeld van het Hongaars referendum, maken zij zich wel zorgen dat «de gemeenschappelijke laagste deler» straks de regelgeving gaat domineren en dat hierdoor de bescherming die asielzoekers en vluchtelingen hebben op basis van Vluchtelingenverdrag en andere internationale mensenrechtenverdragen ondermijnd dreigt te worden. Graag vernemen de leden hoe de regering dit wil voorkomen en of er ook binnen de Europese Unie en Nederland altijd de mogelijkheid blijft bestaan voor asielzoekers om internationale bescherming in te roepen. De leden van de D66-fractie lezen in de drie BNC fiches over de Procedureverordening, de Kwalificatieverordening en de herziening Opvangrichtlijn dat de regering een gemengd beeld heeft over de verschillende voorstellen van de Europese Commissie.¹¹ Volgens deze BNC fiches zullen er hoe dan ook grote veranderingen in de vreemdelingenwet komen als deze verordeningen uiteindelijk rechtstreekse werking gaan krijgen. Deze leden beseffen dat de gedetailleerdheid van de voorliggende voorstellen en de politieke gevoeligheden de komende maanden in Brussel en de Tweede Kamer nog tot veel discussie en onderhandelingen zal leiden. Toch zouden de leden van de D66-fractie al in dit stadium een nadere uiteenzetting tegemoet zien over

⁷ COM(2016)467, E-dossier E160026 op EuropaPoort https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160026_voorstel_voor_een.

⁸ COM(2016)466, E-dossier160027 op Europapoort https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160027_voorstel_voor_een.

⁹ COM(2016)465, E-dossier E160028 op EuropaPoort https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160028_voorstel_voor_een.

¹⁰ COM(2016)468, E-dossier E160025 op EuropaPoort https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160025_voorstel_voor_een.

¹¹ Kamerstukken II, 2015–2016, 22 112, nr. 2193, blz. 6–7.

de te verwachten gevolgen van de genoemde verordeningen voor de Nederlandse Vreemdelingenwet. Kan de regering nu al inzicht verschaffen waar zij wijzingen in de Nederlandse wetgeving verwacht bij implementatie van deze verordeningen? Daarbij vernemen deze leden graag met welke landen Nederland optrekt bij de totstandkoming van het GEAS en hoe de regering zich inzet voor het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak van dat GEAS.

De leden van de **SGP**-fractie vragen een nadere toelichting op de positieve subsidiariteitsoordelen van de regering. Deze leden vragen allereerst om een inhoudelijke duiding van de constatering dat de inwilligingspercentages tussen lidstaten sterk kunnen verschillen. Zij constateren dat een analyse van de achtergrond van deze verschillen in de voorstellen ontbreekt, evenals de vraag waarom verschillen als zodanig al reden tot zorg zijn. Eveneens vragen zij waarom gerichte maatregelen die de oorzaken van het uiteenlopen van de inwilligingspercentages bestrijden niet mogelijk of wenselijk zijn. Bovendien vragen zij waarom bij voorbaat verondersteld wordt dat een verordening een oplossing vormt hiervoor. Deze leden merken op dat ook op basis van de verordening bijvoorbeeld aanzienlijke verschillen in doorlooptijden kunnen blijven bestaan. Zij zijn daarom op voorhand nog niet overtuigd dat het uit handen geven van inrichtingsvrijheid wenselijk is en de beoogde verbetering bewerkstelligt. De leden van de SGP-fractie lezen dat het volgens de regering in beginsel niet mogelijk is om naast de verordening eigen wetgeving inzake de vreemdelingenprocedures te handhaven. Deze leden vragen in hoeverre daarmee termijnen in de Vreemdelingenwet die vallen binnen de maximumtermijnen van de verordening nog mogelijk zijn. En, wanneer hierop negatief geantwoord moet worden, in hoeverre dit gegeven oordeel over de subsidiariteit negatief zou moeten beïnvloeden volgens de regering.

De leden van de SGP-fractie constateren dat op verschillende cruciale plaatsen in de voorgestelde verordeningen het criterium godsdienst ontbreekt in de uitgebreide lijsten van persoonlijke eigenschappen en omstandigheden. Zij wijzen bijvoorbeeld op artikel 8, vierde lid, Kwalificatieverordening en artikel 12, zesde lid, Procedureverordening. Zeker gezien de aard van de huidige conflicten in de wereld vinden zij het ontbreken van godsdienst zorgelijk. Wil de regering zich beijveren om in de voorstellen tot evenwichtige formuleringen te komen?

Procedureverordening

De leden van de **D66**-fractie hebben een vraag ten aanzien van de Europese lijst van veilige landen. De regering oordeelt hier positief over.¹² VluchtelingenWerk Nederland ziet dit als een zorgwekkende ontwikkeling. Mede omdat de Europese Commissie Turkije als veilig land betitelt. Hiermee lijkt volgens VluchtelingenWerk Nederland de mogelijkheid te worden gecreëerd dat alle EU-lidstaten in de toekomst asielzoekers terug kunnen sturen naar Turkije. Volgens VluchtelingenWerk Nederland kan Turkije niet worden aangemerkt als veilig derde land, bijvoorbeeld vanwege de schending van het refoulementverbod door het terugsturen van Syrische asielzoekers en vluchtelingen naar Syrië. Kan de regering reageren op de geformuleerde kritiek van VluchtelingenWerk Nederland?

De leden van de **SP**-fractie merken op dat de regering kiest voor het éénstatusstelsel om doorprocederen van asielzoekers voor een «hoger» status te voorkomen. VluchtelingenWerk Nederland verwacht dat wanneer het voorstel van de Europese Commissie wordt doorgevoerd, de kans groot is dat asielzoekers aan wie subsidiaire bescherming is toegekend

¹² Kamerstukken II, 2015–2016, 22 112, nr. 2193, blz. 6.

zullen proberen alsnog de vluchtelingenstatus te verkrijgen. Deze leden vrezen dat dit mogelijk zal leiden tot een hogere werklast voor de IND en de rechterlijke macht. Bovendien is volgens VluchtelingenWerk Nederland niet duidelijk welke gevolgen ene beroepsprocedure voor een al verleende status heeft. Indien de verschillende statussen worden ingevoerd zou VluchtelingenWerk Nederland graag expliciet bevestigd zien dat het instellen van deze beroepsmogelijkheden niet tot gevolg kan hebben dat de verzoeker met lege handen komt te staan. Kan de regering dit bevestigen, zo vragen deze leden? De leden van de SP-fractie zien graag de reactie van de regering tegemoet.

Deze leden constateren dat volgens artikel 8 lid 6 van het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de EU staat dat de beslissing in eerste aanleg binnen een redelijke termijn moet worden genomen. Wat verstaat de regering onder een redelijke termijn, zo vragen deze leden. Moet er dan gedacht worden aan een redelijke termijn van zes maanden? Zij stellen vast dat volgens artikel 13 lid 6 van de voorgestelde verordening er in de versnelde behandelingsprocedure het verslag van het interview en de beschikking tegelijkertijd worden uitgereikt. Correcties van de indiener zijn zo niet mogelijk. Deze leden constateren dat in artikel 21 van het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure staat dat minderjarigen een zelfstandig recht hebben om gehoord te worden, ook al reizen zij mee met hun ouders. Geldt dit ook voor jonge kinderen, zo vragen deze leden zich af? Volgens de leden van de SP-fractie kunnen naar aanleiding van artikel 41 lid 5 van het onderhavige Commissievoorstel kinderen in grensdetectie worden gehouden. Zij vragen zich af of dit niet in strijd is met de rechten van het kind en verzoeken de regering om dit nader toe te lichten. Deze leden zien graag de reactie van de regering tegemoet.

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat de regering het voorstel om de asielaanvraag af te wijzen in geval van het niet naleven van bepaalde verplichtingen ondersteunt. Hoe meent de regering dat het risico op refoulement is te voorkomen? Dient aan een dergelijk besluit niet een proportionaliteitstoets vooraf te gaan, zo vragen deze leden, en een onderzoek naar de redenen van de niet-naleving?

Zij merken op dat de Europese Commissie voorstelt om de veiligelandenconcepten verplicht toe te passen. Daarbij valt het deze leden op dat in het voorgestelde artikel 45 voor de toepassing van het concept veilig derde land het niet langer is vereist dat de mogelijkheid in het derde land bestaat om een vluchtelingenstatus te ontvangen in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag, maar dat het voldoende is dat er bescherming wordt geboden in overeenstemming met de materiële normen van het Vluchtelingenverdrag. Kan de regering toelichten, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie, waarom deze wijziging wordt voorgesteld en wat naar het inzicht van de regering het verschil is met de huidige formulering? Zij vragen of de regering het eens is met de leden van de GroenLinks-fractie dat een land waarnaar wordt uitgezet aan de vluchteling alle rechten van het Vluchtelingenverdrag moet toekennen, waaronder naast non-refoulement recht op loonarbeid, huisvesting, ondersteuning van overheidswege, sociale zekerheid of een vluchtelingenpaspoort? Immers, artikel 31 lid 1 van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht vereist dat een verdrag te goeder trouw wordt uitgelegd «in overeenstemming met de gewone betekenis van de termen van het Verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het Verdrag».

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het effectiviteitsbeginsel niet wordt ondermijnd als verdragsstaten een vluchteling kunnen uitzetten

zonder dat de in de preambule bedoelde fundamentele rechten en vrijheden zijn gegarandeerd in het derde land. Zou hiermee niet de verdragsverplichtingen kunnen worden omzeild?

Zij vragen of de intentie bestaat om al tijdens de onderhandelingen over deze verordening te komen tot een EU-lijst van veilige derde landen? Zo ja, zal dit, net als de lijst van veilige herkomstlanden, conform de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld?

Deze leden stellen voorts vast dat de Europese Commissie de criteria voor een vereiste band van de asielzoeker met het betreffende veilige derde land (door het land gereisd en geografische ligging) heeft versoepeld in vergelijking tot wat eerder in het internationale recht werd aangenomen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering dat ook zo ziet, en zo ja, wat is haar appreciatie daarvan? Zij vragen zich af waarom er niet langer rekening gehouden wordt met de periode van verblijf, de intentie om daar te blijven en de aanwezigheid van familiebanden of andere connecties? Is voor de toepassing van beide concepten niet van belang dat UNHCR zijn rol als toezichthouder kan vervullen, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Deze leden vragen of de regering Turkije als een veilig herkomstland beschouwt, gelet op de criteria in lid 3 van het voorgestelde artikel 47? Zo nee, zal het zich gaan verzetten tegen deze aanmerking als veilig herkomstland? Zij constateren dat het voorgestelde artikel 53 beperkt in lid 3 de ex nunc toetsing door de eis dat nieuwe feiten niet eerder bekend waren bij verzoeker of betrekking hebben op gewijzigde omstandigheden. Ziet de regering hierbij een risico op refolement, zeker als een vervolgvraagstuk geen schorsende werking heeft? Er kunnen immers ook andere redenen zijn, zo merken deze leden op, waarom een bepaald feit niet eerder is ingebracht, bijvoorbeeld door trauma's, angst (bijvoorbeeld bij het uitkomen voor homoseksualiteit of slachtofferschap van verkrachting) of een gebrekkige rechtsbijstand?

De leden van de **SGP**-fractie vragen of de indruk juist is dat de voorstellen enkel betekenen dat vreemdelingen het beroep en niet het hoger beroep in het land van asielaanvraag mogen afwachten. Welke inzet kiest de regering hierbij? Deze leden vragen hoe uitgebreide voorschriften over het schriftelijk verslag van het persoonlijk onderhoud te verenigen zijn met de verplichting om ook een geluidsopname of audiovisuele opname te maken. Welke waarde kent de regering toe aan de geluidsopname respectievelijk de audiovisuele opname boven een schriftelijk verslag? Zij vragen waarom een beroep op de rechter mogelijk moet zijn wanneer een verzoek door de verzoeker zelf expliciet is ingetrokken. Zij vragen of de regering dergelijke mogelijkheden de pas wil afsnijden.

De leden van de **SGP**-fractie vragen voorts in hoeverre het begrip eerste land van asiel, gezien de commotie over de afspraken met Turkije, bruikbaar genoeg is om onverkort in de verordening overgenomen te worden.

Kwalificatieverordening

De leden van de **D66**-fractie hebben een vraag over het voorstel in verhouding tot het éénstatusstelsel dat we kennen in Nederland. In het voorstel wordt voorzien in enkele vaste momenten waarop de noodzaak van de verleende bescherming opnieuw moet worden beoordeeld. De Europese Commissie wil hiermee het tijdelijke karakter van de verleende bescherming onderstrepen. Volgens deze richtlijn komen onderdanen van derde landen die legaal en gedurende een ononderbroken periode van vijf jaar op het grondgebied van een EU-land hebben verbleven, in

aanmerking voor de status van langdurig ingezetene.¹³ Een reden voor de invoering van het éénstatusstelsel was het voorkomen van doorprocederen door vluchtelingen.

Het invoeren van verschillende statussen zou kunnen leiden tot meer procedures voor de IND, wat weer voor de asielzoeker meer onzekerheid kan opleveren, met een slechtere integratie in de Nederlandse samenleving als mogelijk resultaat. Kan de regering uitleggen hoe dit voorstel zich verhoudt tot de eerder ingeslagen weg van de regering om met een éénstatusstelsel te werken?

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat het voorstel voor de Kwalificatieverordening lidstaten toestaat om conventievluchtelingen en subsidiair beschermden verschillend te behandelen, waar het gaat om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning en het recht op sociale bijstand. Ze delen de mening van de regering dat het onderscheid bij de geldigheidsduur ongewenst is en dat een jaarlijkse herbeoordeling veel administratieve lasten met zich meebrengt. Acht de regering het onderscheid ten aanzien van het recht op bijstand gerechtvaardigd en zo ja, op welke basis, zo vragen deze leden? Wat is de regeringsinzet hierbij, gelet op het Nederlandse uniforme statusstelsel en het belang bij doorprocederen voor de status van conventievluchteling? Mocht de regering de Procedureverordening op het punt van het doorprocederen aangepast krijgen, kan een onderscheid in bijstandsrechten niet nog steeds voldoende belang vormen voor doorprocederen, ook in het licht van artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie? Welk recht op sociale bijstand mag volgens het voorgestelde artikel 34 afhankelijk worden gemaakt aan de deelname aan integratiemaatregelen, en welke integratiemaatregelen worden hiermee bedoeld? Is de regering van mening dat het voorgestelde artikel 38 toestaat om de lening voor inburgering aan vluchtelingen terug te vorderen als zij niet tijdig slagen voor het inburgeringsexamen? In de toelichting op het artikel wijst de Commissie op het arrest P. en S.¹⁴ waarin het Hof duidelijk maakte dat lidstaten bij de oplegging van een inburgeringsplicht rekening moeten houden met de individuele omstandigheden. Op welke wijze, zo vragen de leden, houdt de regering rekening met de individuele situatie van vluchtelingen, bijvoorbeeld in geval van psychische schade als gevolg van de vervolging en de vlucht? De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering deze vragen te beantwoorden.

Deelt de regering de mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat de voorgestelde wijziging van de Langdurig Ingezetenen Richtlijn een ongelijke behandeling oplevert met andere derdelanders? Immers, voor andere derdelanders geldt dat ze in totaal tien maanden buiten de lidstaat van verblijf mogen verkeren zonder dat de vereiste verblijfsduur daardoor wordt onderbroken. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering wat de rechtvaardiging is van deze ongelijke behandeling. Wat is de Nederlandse inzet hierbij? Mogen asielstatushouders wel buiten de EU mogen verblijven gedurende de betreffende periode? Het voorgestelde artikel 29 bevreemdt de leden van de GroenLinks-fractie: is de bepaling dat beschermden geen recht hebben om in een andere lidstaat te verblijven behoudens verblijf op grond van Europees of nationaal recht van die lidstaat, niet zinledig?

Geen enkele derdelander heeft toch recht om onrechtmatig in een lidstaat te verblijven, zo vragen deze leden? En waarom wordt hier een terugkeerplicht opgenomen op grond van de Dublin Verordening, terwijl het voor andere statushouders geldt dat na een bepaalde periode van afwezigheid

¹³ Kamerstukken II, 2015–2016, 22 112, nr. 2192, blz. 3.

¹⁴ HvJ EU 4 juni 2015, C579-13 (P. en S.).

het verblijfsrecht kan vervallen? De leden van de GroenLinks-fractie zien graag een reactie van de regering op deze vragen tegemoet.

De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen de mogelijkheid die de Europese Commissie wenst te bieden aan internationaal beschermden wier bescherming ophoudt te bestaan, om binnen drie maanden op andere gronden verblijf te krijgen. Is een dergelijke regeling niet eveneens gunstig voor de lidstaten zelf, zo vragen deze leden, omdat degenen die voor een andere status in aanmerking komen doorgaans zijn geïntegreerd en/of gekwalificeerd voor de arbeidsmarkt? Deze leden vragen de regering dat het toch niet ondenkbaar is dat een vertrektermijn van vier weken na een jarenlang verblijf te kort is om verder verblijf op andere verblijfsgronden te kunnen regelen?

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat de voorgestelde Kwalificatieverordening ten aanzien van de toetsing van verzoeken ook subjectieve elementen bevat als het leveren van oprechte inspanningen (artikel 4, vijfde lid, onderdeel a). Deze leden vragen of de regering dat wenselijk vindt en of dergelijke criteria in de uitvoeringspraktijk werkbaar zijn. Zij vinden het belangrijk dat lidstaten zoveel mogelijk gebruik (kunnen) maken van dezelfde informatie als het gaat om het beoordelen van het niveau van bescherming in landen van herkomst. Zij vragen wel of de regering het wenselijk vindt dat beslissingsautoriteiten zich hierbij moeten baseren op de landeninformatie van de EU. Zij vragen of hiermee voldoende ruimte blijft bestaan om op basis van andere bronnen gemotiveerd af te wijken.

De leden van de **SGP**-fractie vragen in hoeverre de bewijslast van lidstaten inzake binnenlandse bescherming ook betekent dat in elk individueel geval op basis van persoonlijke gegevens en omstandigheden beargumenteerd moet worden dat een binnenlands vestigingsalternatief beschikbaar is. Vindt de regering ook dat in beginsel met algemene landeninformatie kan worden volstaan, zo vragen zij? De aan het woord zijnde leden vragen of de regering kan bevestigen dat zij het onwenselijk zou vinden dat, gegeven de huidige inrichting van de Vreemdelingenwet, de verordening ertoe zouden leiden dat asielzoekers reeds na drie jaar verzekerd zouden kunnen zijn van een vergunning voor onbepaalde tijd. Deze leden vragen of de regering het bijvoorbeeld in de rede vindt liggen dat op basis van de voorstellen de vergunning voor onbepaalde tijd na zes jaren verleend zou moeten worden.

Zij constateren dat het intrekken van een status mogelijk is wegens het plegen van een ernstig misdrijf. Zij vragen of de regering bij haar inzet in de onderhandelingen ook ruimte wil bepleiten voor sancties wanneer statushouders een aantal overtredingen of misdrijven hebben begaan. Deze leden vragen of het op basis van de voorstellen mogelijk blijft om onderscheid te maken in huisvesting van statushouders en van Nederlanders. Deelt de regering de mening dat de recente plannen die de druk op de woningmarkt willen verminderen niet door de voorstellen belemmerd mogen worden?

Herziening opvangrichtlijn

De leden van de **SP**-fractie constateren dat op basis van Artikel 11 van het Commissievoorstel de bewaring van kinderen hier ook mogelijk is. Deze leden vragen zich af of dit niet in strijd is met de rechten van het kind. Zij vragen de regering om een reactie hierop.

Met name in de voorgestelde Opvangrichtlijn heeft de Europese Commissie negatieve prikkels opgenomen om asielzoekers te dwingen om niet door te reizen naar een andere lidstaat, zo stellen de leden van de

GroenLinks-fractie vast. Deze leden hebben de indruk dat de rekening van het falen van naleving van de Dublin verordening, die vooral verplichtingen voor lidstaten inhoudt, door de lidstaten nu bij de asielzoeker wordt gelegd. Deze leden vragen of de prikkels niet veeleer de lidstaten tot naleving zouden moeten dwingen? Op welke wijze worden zij daartoe aangezet? De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de restricties in bewegingsvrijheid en voorzieningen ook ten aanzien van een asielzoeker gelden die in een tweede lidstaat een asielverzoek indient met een beroep op niet naleving van de fundamentele rechten door de eerste lidstaat? Kan de regering uitleggen, zo vragen deze leden, wat haars inziens valt onder de definitie «waardige levensstandaard», dus welke voorzieningen moeten volgens het voorstel nog wel worden aangeboden aan de asielzoekers voor wie de restricties gelden, om geen strijd met de grondrechten te riskeren? Ook kinderen krijgen minder rechten, namelijk «geschikte educatieve activiteiten» in plaats van toegang tot onderwijs. In hoeverre is dit te rijmen met artikel 28 IVRK en 14 en 24 lid 3 Handvest van de Grondrechten? In hoeverre is het verantwoord is om de rechten uit artikel 14 tot en met 17 ook te beperken ten aanzien van verzoekers met bijzondere opvangbehoeften?

EU-hervestigingskader

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van het voorstel voor een verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader. Deze leden erkennen het belang van harmonisatie van regelgeving rondom asiel en migratie in Europa. De leden van de D66-fractie maken zich echter wel zorgen over de haalbaarheid van dergelijke voorstellen in een verdeelde Europese Unie, zeker omdat voorliggend voorstel geen verplichtend karakter heeft. Daarnaast bestaan er zorgen over de uitvoering, zelfs als er overeenstemming wordt bereikt. De recente praktijk laat zien dat veel lidstaten zich niet houden aan de afspraken die vorig jaar zijn gemaakt over de herverdeling van 160.000 vluchtelingen. Daarom vinden deze leden de regering wel erg optimistisch in de inschatting dat een dergelijk hervestigingsprogramma tot daadwerkelijke verlichting kan leiden van de druk van aanwezige vluchtelingen in de verschillende regio's in bijvoorbeeld het Midden-Oosten en Afrika waar de grootste aantallen vluchtelingen worden opgevangen. De leden van de D66-fractie zouden graag een reactie zien op de bovengenoemde zorgen. Zou de regering zowel kunnen ingaan op de haalbaarheid binnen de Europese Unie alsmede de uitvoerbaarheid indien overeenstemming bereikt wordt? Kan de regering de positie en rol van de regering in de behandeling van dit voorstel op Europees niveau nader toelichten? Is, zo vragen deze leden, de regering bereid om Nederland een voortrekkersrol te laten uitvoeren met betrekking tot de hervestiging? De leden van de D66-fractie ontvangen graag een toelichting van de regering.

Graag ontvangen deze leden tevens een overzicht van de laatste stand van zaken rondom de herverdeling. En kan de regering hierbij meteen de laatste cijfers rondom de uitvoering van de EU-Turkije verklaring van 18 maart 2016 delen? Hierbij zijn deze leden ook benieuwd naar de appreciatie van de Staatssecretaris is over de ervaringen met het 1:1 mechanisme en wat dit voor de gestrande vluchtelingen in Griekenland betekent.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de zorgen die VluchtelingenWerk Nederland uiten over de definitie van hervestiging.¹⁵ De definitie

¹⁵ Brief VluchtelingenWerk Nederland van 5 oktober 2016 inzake AO JBZ Raad 12 oktober 2016 (ter inzage gelegd bij de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning van de Eerste Kamer onder griffienummer 159925).

van hervestiging is volgens het UNHCR Resettlement Handbook het overbrengen van vluchtelingen naar een staat die de vluchteling reeds heeft toegelaten en de vluchteling permanente bescherming zal bieden. In het voorstel wordt echter gesproken van de mogelijkheid vluchtelingen over te brengen en de asielprocedure te laten doorlopen en een tijdelijke status van één jaar te geven. De leden vragen zich af of de regering kan toelichten hoe dit voorstel zich verhoudt tot het UNHCR Resettlement Handbook. Daarnaast zouden de leden van de D66-fractie graag meer willen weten over hoe de regering denkt het «aanpassingsvermogen» van hervestigingskandidaten te gaan testen tijdens het selectieproces. Ook horen deze leden graag welke uitsluitingsgronden de regering voor ogen heeft om mogelijke kandidaten voor hervestiging af te wijzen. Tevens zouden deze leden graag van de regering horen wat dit betekent voor de personele bezetting van Nederlandse ambassades als daar deze testen moeten plaatsvinden.

Bij het voorstel tot oprichting van een Europees hervestigingskader vragen de leden van de **SP**-fractie zich af om welke aantallen van hervestigers het gaat. Zij verzoeken de regering het aantal hervestigers toe te lichten. Als een asielzoeker hervestiging weigert, zo vragen deze leden zich af, kan hij dan alsnog voor een tweede keer worden voorgedragen? Zij verzoeken de regering om een reactie.

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn verheugd dat de Europese Commissie een voorstel heeft gedaan voor een structurele regeling op Unieniveau voor hervestiging, omdat dit kan bijdragen aan meer solidariteit met derde landen die een onevenredig groot deel van de vluchtelingen opvangt en met de kwetsbare vluchtelingen in wiens bijzondere opvangbehoeften ter plekke niet kan worden voorzien. Wel hebben zij een aantal vragen over de effectiviteit van het voorstel. Deze leden constateren dat het doel van het voorstel is gelegen in het vergroten van het aantal vluchtelingen dat hervestigd wordt door de lidstaten. Niettemin is de voorgestelde verordening gebaseerd op vrijwilligheid. Ziet de regering de verordening ook als een instrument om de bijdrage van de Unie aan hervestiging te verbeteren en zo ja, welke elementen van het voorstel ziet de regering hiervoor als effectief? Wat is de Nederlandse inzet bij de vaststelling van het maximum te hervestigen vluchtelingen? Is de regering voornemens om zelf het aantal te hervestigen vluchtelingen te verhogen? Is de regering voornemens om de hervestiging volledig binnen het kader van de verordening uit te voeren, of overweegt ze om daarnaast in specifieke hervestigingsbehoeften te blijven voorzien? Wat zijn de criteria voor een versnelde behandeling van hervestigingsverzoeken, zo vragen deze leden? Indien wordt overgegaan tot versnelde behandeling en er sprake is van tijdnoed, is het dan wel logisch om aan alle asielsgronden te toetsen? Als toch aan beide internationale beschermingsgronden moet worden getoetst, zoals de regering wil, waarin kan dan de beoogde tijdwinst worden geboekt?

Op welke manier zijn andere lidstaten volgens de regering over te halen om actief deel te nemen aan het hervestigingsplan? De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken een reactie van de regering op deze vragen.

Volgens de leden van de GroenLinks-fractie is de rechtsgrondslag van de voorgestelde Verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader artikel 78 lid 2 onder d en g VWEU, waardoor het voorstel dus via de gewone wetgevingsprocedure zal worden vastgesteld. Artikel 7 vermeldt echter dat alleen de Raad jaarlijks het maximum aantal te hervestigen vluchtelingen vaststelt. Wat is de rol van het Europees Parlement bij de vaststelling van het plan? Wat is de mening van de regering over de noodzakelijke betrokkenheid van het Europees Parlement, gelet op de rechtsgrondslag en op het arrest Europees Parlement tegen Raad van de

Europese Unie¹⁶, waarbij het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaalde dat de lijst veilige derde landen moest worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure in verband met de rechtsgrondslag van het instrument zelf? Vormt het plan niet een zodanig essentieel uitvloeisel van de verordening, dat in verband met de institutionele balans ook hier het Europees Parlement zijn rol als medewetgever moet kunnen vervullen? De leden zien graag een reactie van de regering tegemoet.

De leden van de **SGP**-fractie vragen of de regering kan aangeven of het voorstel inzake hervestiging in voldoende mate bewerkstelligt dat juist ook bedreigde en kwetsbare groepen die nu nog vaak buiten beeld blijven, bijvoorbeeld degenen die opvangkampen mijden of niet kunnen bereiken, binnen het bereik van het nieuwe, toekomstbestendige beleid vallen.

Overig

De leden van de **D66**-fractie hebben tevens een aantal specifieke vragen aan de regering. Hoe kunnen de nieuwe verordeningen ervoor zorgen dat alle asielzoekers op een veilige manier kunnen worden opgevangen en niet steeds van het ene opvangcentrum naar het andere worden gesleept, vaak ook nog in verschillende landen? Hierbij hebben deze leden vooral specifieke zorgen voor kwetsbare groepen zoals kinderen en alleenreizende vrouwen (al dan niet met kinderen). Daarnaast hebben deze leden zorgen over de toegang van asielzoekers en vluchtelingen tot (taal)onderwijs en de arbeidsmarkt. Volgens de leden is deze toegang in een zo vroeg mogelijk stadium essentieel voor een snelle integratie in de Nederlandse samenleving. Kan de regering toelichten of hier op Europees niveau over gesproken wordt?

De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering bekend is met het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam¹⁷ en van VluchtelingenWerk Nederland¹⁸, waaruit blijkt dat er een causaal verband is tussen duidelijkheid over een verblijfstatus en succesvolle integratie. Werkgevers zijn minder bereid om vluchtelingen met een status voor bepaalde tijd in dienst te nemen dan vluchtelingen met een status voor onbepaalde tijd. Zo ja, met welk doel verlengt de regering desondanks de tijdelijke verblijfsvergunning? De leden van de SP-fractie zien op deze vragen graag een reactie van de regering.

Deze leden vragen voorts aan de regering op grond waarvan er vanuit wordt gegaan dat vluchtelingen maar tijdelijk in een lidstaat verblijven, gezien de realiteit in deze periode van langdurige oorlogssituaties en crises? Blijkt dit ook uit de cijfers? Deze leden verzoeken graag om toelichting van de regering.

¹⁶ HvJ EG 6 mei 2008, C-133/06 (Parlement/Raad).

¹⁷ L. Bakker, J. Dagervos en G. Engbersen, (2014), The importance of Resources and Security in the Socio-Economic Integration of Refugees, *Journal of International Migration and Integration*.

¹⁸ VluchtelingenWerk Nederland, (2014), *IntegratieBarometer 2014* http://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/u2243/VluchtelingenWerk_IntegratieBarometer_2014.pdf.

De commissie I&A/JBZ ziet de beantwoording van de regering graag uiterlijk spoedig, doch uiterlijk binnen vier weken na dagtekening van deze brief tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel /
JBZ-Raad,
G. Markuszower

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2016

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de SP, D66, GroenLinks en de SGP. Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de vragen die uw Kamer heeft gesteld op 27 oktober jl. over de voorstellen tot herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel die de Europese Commissie op 13 juli 2016 heeft gepresenteerd.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde in uw brief aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

Algemeen

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van het pakket voorstellen ter herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Deze leden erkennen het belang van harmonisatie van regelgeving rondom asiel en migratie in Europa. De leden van de D66-fractie zijn wel voor een pragmatische aanpak die meer is dan een papieren tijger die in de praktijk niet uitvoerbaar is. Daarnaast onderkennen deze leden de urgentie van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem waarin asielzoekers zo goed mogelijk kunnen worden opgevangen en worden beschermd. Gezien de weerstand van een aantal lidstaten rondom de uitvoering van allerlei afspraken op het gebied van asiel en migratie, deze leden noemen hierbij het voorbeeld van het Hongaars referendum, maken zij zich wel zorgen dat «de gemeenschappelijke laagste deler» straks de regelgeving gaat domineren en dat hierdoor de bescherming die asielzoekers en vluchtelingen hebben op basis van Vluchtelingenverdrag en andere internationale mensenrechtenverdragen ondermijnd dreigt te worden. Graag vernemen de leden hoe de regering dit wil voorkomen en of er ook binnen de Europese Unie en Nederland altijd de mogelijkheid blijft bestaan voor asielzoekers om internationale bescherming in te roepen.

Het kabinet stelt tevreden vast dat ook de leden van de fractie van D66 belang hechten aan harmonisatie, maar begrijpt ook de zorgen die leven. Volgens het kabinet laten de voorstellen nog steeds toe dat asielzoekers internationale bescherming kunnen vragen in de Europese Unie en Nederland. Zoals de Europese Commissie (hierna, «de Commissie») opmerkt in de toelichting bij deze voorstellen, eerbiedigen de voorstellen de grondrechten en nemen ze de beginselen in acht die zijn vastgelegd in, met name, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsook de verplichtingen die voortvloeien uit internationaal recht, met name uit het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (het EVRM), het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Verdrag van de Verenigde Naties tegen foltering en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind. In de verdere vormgeving van het GEAS vindt het kabinet het van belang dat er sprake is van een balans tussen enerzijds de bescherming van de rechten en waarborgen voor de asielzoeker en anderzijds het belang van een efficiënte asielprocedure, waarin misbruik kan worden tegengegaan en van het kunnen realiseren van een effectieve

terugkeer. Zo'n gebalanceerde aanpak kan bijdragen aan het draagvlak voor de voorstellen.

Het kabinet merkt tot slot op dat het in goede banen leiden van migratiestromen een integrale aanpak vereist van het fenomeen migratie. Het verbeteren van de opvang in de regio is voor het kabinet één van de manieren om de migratie richting de Europese Unie aan te pakken. Dat heeft het kabinet nader toegelicht in zijn brief van 8 september 2015.¹⁹ De Nederlandse inzet is er ook op gericht te voorkomen dat migranten zich wagen aan een risicovolle tocht naar de Europese Unie en daarmee het businessmodel van de smokkelaars te doorbreken. Het kabinet informeerde de Tweede Kamer op 7 november 2016 over de voortgang op dit vlak.²⁰

De leden van de **D66**-fractie lezen in de drie BNC fiches over de Procedureverordening, de Kwalificatieverordening en de herziening Opvangrichtlijn dat de regering een gemengd beeld heeft over de verschillende voorstellen van de Commissie.²¹ Volgens deze BNC fiches zullen er hoe dan ook grote veranderingen in de Vreemdelingenwet komen als deze verordeningen uiteindelijk rechtstreekse werking gaan krijgen. Deze leden beseffen dat de gedetailleerdheid van de voorliggende voorstellen en de politieke gevoeligheden de komende maanden in Brussel en de Tweede Kamer nog tot veel discussie en onderhandelingen zal leiden. Toch zouden de leden van de D66-fractie graag al in dit stadium een nadere uiteenzetting tegemoet zien over de te verwachten gevolgen van de genoemde verordeningen voor de Nederlandse Vreemdelingenwet. Kan de regering nu al inzicht verschaffen waar zij wijzingen in de Nederlandse wetgeving verwacht bij implementatie van deze verordeningen?

In de brief van 30 september 2016 aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer is het kabinet ingegaan op de te verwachten gevolgen voor de Nederlandse Vreemdelingenwet en -regelgeving.²² Als bijlage bij die brief is een drietal tabellen gevoegd waarin een overzicht is opgenomen van de bepalingen uit de geldende Procedure-, Kwalificatie- en Opvangrichtlijn waarmee de bepalingen in de nieuwe voorstellen corresponderen. In deze tabellen wordt aangegeven waar de betreffende bepalingen uit de huidige richtlijnen in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn geïmplementeerd. Voorts is hierin opgenomen of wijziging van de huidige regels naar verwachting noodzakelijk zal zijn. Dat laatste betreft uiteraard een eerste globale inschatting want zoals de leden van de D66-fractie terecht opmerken, wordt over deze voorstellen de komende tijd nog verder gesproken in Brussel. Daarnaast is op bepaalde onderdelen nog nadere interne bestudering of een nadere toelichting van de Commissie nodig. Veel van de normen die in de voorstellen voor een Procedure- en Kwalificatieverordening zijn opgenomen komen overeen met de normen die al zijn neergelegd in de richtlijnen die nu gelden. Ook als materieel geen sprake is van wijziging, zullen de consequenties voor de Nederlandse wet- en regelgeving zeer groot zijn. Het is immers niet toegestaan om bepalingen van een verordening over te nemen in nationale regelingen. Daar waar de voorstellen voor de Procedure- en de Kwalificatieverordening inhoudelijke wijzigingen bevatten, is hierop ingegaan in de BNC-fiches.

¹⁹ Kamerstukken II, 2015–2016, 19 637, nr. 2030.

²⁰ Kamerstukken II, 2016–2017, 19 637, nr. 2253.

²¹ Kamerstukken II, 2015–2016, 22 112, nr. 2193, blz. 6–7.

²² Kamerstukken II, 2016–2017, 22 112, nr. 2208.

Wat dit precies betekent voor de systematiek van de Nederlandse Vreemdelingenwet en (lagere) regelgeving zal nog nader moeten worden bestudeerd. Het uiteindelijke gevolg zal zijn dat de in het asielrecht geldende regels deels zullen moeten worden gevonden in Europese instrumenten en deels in nationale wet- en regelgeving. Het onderscheid tussen wat op Europees niveau en wat op nationaal niveau wordt geregeld, zal daarbij niet steeds zijn ingegeven door de aard van de betreffende normen. Bij de aanpassing van de Nederlandse wet- en regelgeving zal er naar moeten worden gestreefd om de samenhang tussen Europese en nationale normen zo inzichtelijk mogelijk te maken.

Het voorstel voor de Opvangrichtlijn betreft een herschikking van de geldende Opvangrichtlijn. Ook voor wat betreft dit voorstel is in het BNC-fiche ingegaan op de inhoudelijke wijzigingen die worden voorgesteld en op de onderhandelingsinzet die ik voorzie. De geldende Opvangrichtlijn is geïmplementeerd. In de tabel die behoort bij het voorstel voor de herschikking van de Opvangrichtlijn, wordt aangegeven waar dit in de Nederlandse wet- en regelgeving is gebeurd. Bij de implementatie van de herschikking zal te zijner tijd moeten worden bezien of, en zo ja in hoeverre, de betreffende bepalingen moeten worden aangepast en of nieuwe bepalingen moeten worden toegevoegd. In de tabel is eveneens een eerste inschatting gegeven.

De leden van de **SGP**-fractie lezen dat het volgens de regering in beginsel niet mogelijk is om naast de verordening eigen wetgeving inzake de vreemdelingenprocedures te handhaven. Deze leden vragen in hoeverre daarmee termijnen in de Vreemdelingenwet die vallen binnen de maximumtermijnen van de verordening nog mogelijk zijn. En, wanneer hierop negatief geantwoord moet worden, in hoeverre dit gegeven oordeel over de subsidiariteit negatief zou moeten beïnvloeden volgens de regering.

Hierop kan het kabinet u antwoorden dat vooralsnog wordt aangenomen dat het mogelijk zal zijn om de in de Verordening genoemde termijnen nader uit te werken in nationale wet- en regelgeving. Deze termijnen kunnen de in de Verordening neergelegde termijnen echter niet overschrijden.

De leden van de **D66**-fractie vernemen graag met welke landen Nederland optrekt bij de totstandkoming van het GEAS en hoe de regering zich inzet voor het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak van dat GEAS.

De eerste besprekingen van het voorstel voor een Procedureverordening, Kwalificatieverordening en tot herziening van de Opvangrichtlijn zijn van start gegaan. Op basis daarvan inventariseert Nederland wat de standpunten zijn van de lidstaten over de verschillende voorstellen en welke lidstaten medestanders kunnen zijn. Nederland is al jarenlang een pleitbezorger voor meer harmonisatie van de asielpraktijk in lidstaten. Het commitment om een GEAS in te richten waarin ongeacht de plaats waar een asielzoeker om internationale bescherming verzoekt, de uitkomst van de asielprocedure vergelijkbaar is, heeft de Raad op initiatief van het Nederlands voorzitterschap op 21 april 2016 herbevestigd in conclusies.²³

De leden van de **SGP**-fractie vragen een nadere toelichting op de positieve subsidiariteitsoordelen van de regering. Deze leden vragen allereerst om een inhoudelijke duiding van de constatering dat de inwilligingspercentages tussen lidstaten sterk kunnen verschillen. Zij

²³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8210-2016-INIT/nl/pdf>.

constateren dat een analyse van de achtergrond van deze verschillen in de voorstellen ontbreekt, evenals de vraag waarom verschillen als zodanig al reden tot zorg zijn. Eveneens vragen zij waarom gerichte maatregelen die de oorzaken van het uiteenlopen van de inwilligingspercentages bestrijden niet mogelijk of wenselijk zijn. Bovendien vragen zij waarom bij voorbaat verondersteld wordt dat een verordening een oplossing vormt hiervoor. Deze leden merken op dat ook op basis van de verordening bijvoorbeeld aanzienlijke verschillen in doorlooptijden kunnen blijven bestaan. Zij zijn daarom op voorhand nog niet overtuigd dat het uit handen geven van inrichtingsvrijheid wenselijk is en de beoogde verbetering bewerkstelligt.

Dat sommige onderdelen van de asielprocedure, de wijze van het beoordelen van de asielaanvraag en de wijze van opvang van asielzoekers, Europese regelgeving vragen om bij te kunnen dragen aan harmonisatie, was al het uitgangspunt bij de vorige herziening van deze richtlijnen. Het instrument van een Verordening draagt nog meer bij aan die beoogde harmonisatie omdat het eenduidige regels bevat die rechtstreeks van toepassing zijn in de lidstaten. Het kabinet onderschrijft het belang van harmonisatie en beoordeelt de subsidiariteit in die zin ook als positief. Zoals ook in het BNC-fiche is opgemerkt, hanteert het kabinet niet het uitgangspunt dat alle deelaspecten van de asielprocedure tot in detail moeten worden geharmoniseerd, maar zal het kabinet steeds bezien in hoeverre dit dienstig is aan het bereiken van het doel dat een asielaanvraag op een vergelijkbare wijze wordt behandeld en beoordeeld, ongeacht de lidstaat waar de asielaanvraag wordt ingediend. De Commissie stelt bijvoorbeeld concrete termijnen voor waarbinnen de wens om asiel aan te vragen moet worden geregistreerd (3 dagen, bij hoge instroom 10 dagen) en waarbinnen de asielaanvraag vervolgens daadwerkelijk moet worden ingediend (10 werkdagen, bij hoge instroom een maand) na registratie. Nederland staat hier positief tegenover want dit ontnemt een impuls aan asielzoekers om alsnog door te reizen naar een andere lidstaat omdat het hen te lang duurt alvorens ze hun asielaanvraag formeel kunnen indienen.

Met de leden van de SGP-fractie is het kabinet het eens dat het enkele instrument van een verordening, niet voldoende is om tot meer harmonisatie te komen, en bijvoorbeeld de verschillen in inwilligingspercentages weg te nemen. Een nadere duiding van de verschillen in inwilligingspercentages ontbreekt in het voorstel. Onder meer het Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft hier in het verleden onderzoek naar gedaan met het oog op het beter kunnen duiden van deze verschillen. Het onderzoek zelf biedt echter geen verklaringen voor de verschillen in inwilligingspercentages.²⁴ Een vergelijking van de asielpraktijk in lidstaten toont evenwel aan dat het beleid dat lidstaten voeren ten aanzien van hetzelfde land van herkomst soms behoorlijk kan verschillen. Nederland heeft daarom het initiatief genomen om tot meer harmonisatie te komen van het beleid dat lidstaten voeren ten aanzien van de landen waar asielzoekers vandaan komen. De kern van dit initiatief is de inrichting van een netwerk van beleidsexperts uit de lidstaten die, onder coördinatie van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), naar aanleiding van een (gezamenlijk) rapport over een land van herkomst, de betekenis duiden van dit rapport voor het asielbeleid ten aanzien van dit land. Dit initiatief heeft ook zijn weg gevonden naar de huidige voorstellen, waaronder het voorstel voor een Kwalificatieverordening (artikel 10). Kortom, ook praktische samenwerking en het uitwisselen van «best practices» is belangrijk om de verschillen in de asielpraktijk tussen lidstaten weg te nemen.

²⁴ Kamerstukken II, 2015–2016, 19 637, nr. 2120.

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat op verschillende cruciale plaatsen in de voorgestelde verordeningen het criterium godsdienst ontbreekt in de uitgebreide lijsten van persoonlijke eigenschappen en omstandigheden. Zij wijzen bijvoorbeeld op artikel 8, vierde lid, van het voorstel voor een Kwalificatieverordening en artikel 12, zesde lid, van het voorstel voor een Procedureverordening. Zeker gezien de aard van de huidige conflicten in de wereld vinden zij het ontbreken van godsdienst zorgelijk. Wil de regering zich beijveren om in de voorstellen tot evenwichtige formuleringen te komen?

De religieuze overtuiging van een asielzoeker kan een grond vormen voor het verlenen van internationale bescherming (artikel 10 in het voorstel voor een Kwalificatieverordening). Daarmee wordt recht gedaan aan de situatie van religieuze groepen in de wereld en hun soms kwetsbare positie. Gelet op de omstandigheid dat uit artikel 8 van het voorstel voor een Kwalificatieverordening blijkt dat naast de algemene omstandigheden ook alle persoonlijke omstandigheden worden betrokken bij de beoordeling of er een beschermingsalternatief kan worden tegengeworpen, vormt religie, en daarmee ook de positie van aanhangers van deze religie in een bepaald land, een onderdeel van de beoordeling. Het is derhalve niet noodzakelijk om hier nog specifieke bepalingen over op te nemen. Hetzelfde geldt voor artikel 12, zesde lid, van het voorstel voor een Procedureverordening. In dit artikel is neergelegd dat rekening wordt gehouden met de persoonlijke en algemene omstandigheden die een rol spelen bij het verzoek. Hier valt de godsdienstige overtuiging ook onder.

Voorstel voor een Procedureverordening

De leden van de **D66**-fractie hebben een vraag ten aanzien van de Europese lijst van veilige landen. De regering oordeelt hier positief over.²⁵ VluchtelingenWerk Nederland ziet dit als een zorgwekkende ontwikkeling. Mede omdat de Commissie Turkije als veilig land betitelt. Hiermee lijkt volgens VluchtelingenWerk Nederland de mogelijkheid te worden gecreëerd dat alle EU-lidstaten in de toekomst asielzoekers terug kunnen sturen naar Turkije. Volgens VluchtelingenWerk Nederland kan Turkije niet worden aangemerkt als veilig derde land, bijvoorbeeld vanwege de schending van het refoulementverbod door het terugsturen van Syrische asielzoekers en vluchtelingen naar Syrië. Kan de regering reageren op de geformuleerde kritiek van VluchtelingenWerk Nederland?

De in de preambule van het voorstel voor een Procedureverordening neergelegde overwegingen over Turkije en de landen in de Westelijke Balkan hebben betrekking op het aanmerken van deze landen als veilig land van herkomst. In de toelichting bij het Commissievoorstel geeft de Commissie aan dat de gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst volgens haar integraal onderdeel van deze ontwerpverordening moet zijn. Daarom heeft de Commissie het bestaande voorstel voor een EU-lijst van veilige landen van herkomst²⁶ opgenomen in dit voorstel voor een Procedureverordening, met inbegrip van dezelfde lijst van landen op basis van dezelfde rechtvaardigingen als in dat voorstel. Het voorstel voor de EU-lijst is nog in onderhandeling. Op dit moment loopt de triloog met het Europees Parlement. Over de voorgestelde landen is aan EASO gevraagd om een landenrapport op te stellen. Aan de hand daarvan zal verder worden gesproken over de uiteindelijke invulling van de EU-lijst.

In het verlengde hiervan vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie of de regering Turkije als een veilig herkomstland beschouwt, gelet op de

²⁵ Kamerstukken II, 2015–2016, 22 112, nr. 2193, blz. 6.

²⁶ COM(2015) 452 final.

criteria in lid 3 van het voorgestelde artikel 47? Zo nee, zal het zich gaan verzetten tegen deze aanmerking als veilig herkomstland?

Wat de Nederlandse lijst met veilige landen van herkomst betreft, heeft het kabinet besloten de beoordeling van de aanmerking van Turkije als veilig land van herkomst tot nader order aan te houden.²⁷

De leden van de **SP**-fractie merken op dat de regering kiest voor het éénstatusstelsel om doorprocederen van asielzoekers voor een «hogere» status te voorkomen. VluchtelingenWerk Nederland verwacht dat wanneer het voorstel van de Commissie wordt doorgevoerd, de kans groot is dat asielzoekers aan wie subsidiaire bescherming is toegekend, zullen proberen alsnog de vluchtelingenstatus te verkrijgen. Deze leden vrezen dat dit mogelijk zal leiden tot een hogere werklast voor de IND en de rechterlijke macht. Bovendien is volgens VluchtelingenWerk Nederland niet duidelijk welke gevolgen een beroepsprocedure voor een al verleende status heeft. Indien de verschillende statussen worden ingevoerd zou VluchtelingenWerk Nederland graag expliciet bevestigd zien dat het instellen van deze beroepsmogelijkheden niet tot gevolg kan hebben dat de verzoeker met lege handen komt te staan. Kan de regering dit bevestigen, zo vragen deze leden? De leden van de SP-fractie zien graag de reactie van de regering tegemoet.

Het kabinet onderschrijft de hierboven weergegeven overwegingen van VluchtelingenWerk Nederland. Het kabinet zal de Commissie daarom vragen om het gemaakte onderscheid tussen beide statussen toe te lichten, zeker in het licht van de trend in lidstaten dat de rechten voor erkend vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten, steeds meer op elkaar aansluiten.

Voor het geval dat het Commissievoorstel op dit punt ongewijzigd blijft, bevestigt het kabinet dat het niet de bedoeling is dat een vreemdeling, van wie de Nederlandse overheid heeft vastgesteld dat hij in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming, met lege handen zou komen te staan als hij zou doorprocederen voor de vluchtelingenstatus en het beroep daartoe wordt afgewezen in zoverre de grond voor verlening van de subsidiaire bescherming nog steeds aanwezig is.

De leden van de **SP**-fractie constateren dat volgens artikel 8 lid 6 van het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de EU de beslissing in eerste aanleg binnen een redelijke termijn moet worden genomen. Wat verstaat de regering onder een redelijke termijn, zo vragen deze leden. Moet er dan gedacht worden aan een redelijke termijn van zes maanden? Zij stellen vast dat volgens artikel 13 lid 6 van de voorgestelde verordening er in de versnelde behandelingsprocedure het verslag van het interview en de beschikking tegelijkertijd worden uitgereikt. Correcties van de indiener zijn zo niet mogelijk. Deze leden constateren dat in artikel 21 van het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure staat dat minderjarigen een zelfstandig recht hebben om gehoord te worden, ook al reizen zij mee met hun ouders. Geldt dit ook voor jonge kinderen, zo vragen deze leden zich af? Volgens de leden van de SP-fractie kunnen naar aanleiding van artikel 41 lid 5 van het onderhavige Commissievoorstel kinderen in grensdetentie worden gehouden. Zij vragen zich af of dit niet in strijd is met de rechten van het kind en verzoeken de regering om dit nader toe te lichten. Deze leden zien graag de reactie van de regering tegemoet.

²⁷ Kamerstukken II, 2016–2017, 19 637, nr. 2241.

In tegenstelling tot wat de leden van de SP-fractie lijken te veronderstellen, heeft artikel 8 lid 6 van het voorstel voor een Procedureverordening geen betrekking op de termijnen voor de behandeling van de aanvraag, maar op de termijn waarbinnen de vreemdeling in kennis moet worden gesteld van de beslissing die op zijn aanvraag is genomen. Dezelfde bepaling staat, in iets andere bewoordingen, ook in de vigerende Procedurerichtlijn.

Ten aanzien van artikel 13, zesde lid, stelt het kabinet vast dat in deze situatie inderdaad geen gelegenheid zou bestaan om aanvullingen en correcties in te dienen alvorens de beslissing op de aanvraag wordt genomen. Het betreft hier echter een facultatieve bepaling die ook al voorkomt in de vigerende Procedurerichtlijn.

Wat betreft artikel 21 klopt het dat in het voorstel niet is opgenomen vanaf welke leeftijd een kind zelfstandig kan worden gehoord. Wel wordt aangegeven dat dit niet mogelijk is als dit kennelijk niet in het belang van het kind is. Wat betreft de vragen van de SP-fractie over grensdetentie, merkt het kabinet op dat de regeling van artikel 41, vijfde lid, reeds terug te vinden is in artikel 25, zesde lid van de vigerende richtlijn en grotendeels daarmee in overeenstemming is. Het artikel bepaalt in welke gevallen de grensprocedure kan worden toegepast wanneer de verzoeker een niet-begeleide minderjarige is. Zoals de Commissie schrijft in haar voorstel neemt het voorstel de verplichtingen in acht die voortvloeien uit internationaal recht, waaronder het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind.

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat de regering het voorstel om de asielaanvraag af te wijzen in geval van het niet naleven van bepaalde verplichtingen ondersteunt. Hoe meent de regering dat het risico op refoulement is te voorkomen? Dient aan een dergelijk besluit niet een proportionaliteitstoets vooraf te gaan, zo vragen deze leden, en een onderzoek naar de redenen van de niet-naleving?

Het kabinet respecteert het absolute karakter van het non-refoulementbeginsel zoals vastgelegd in verschillende internationale verdragen. Nederland zal dus geen personen gedwongen verwijderen naar een land waar de vreemdeling een reëel risico loopt op ernstige schade in de zin van de Kwalificatieverordening. Artikel 23 van het voorstel voor een Kwalificatieverordening voorziet hier ook nog steeds in. Dat uitgangspunt verhoudt zich goed met het voorstel om de asielaanvraag af te wijzen in geval van het niet naleven van bepaalde verplichtingen zoals beschreven in artikel 7, derde lid, van het voorstel voor een Procedureverordening. In dit artikel staat dat wanneer een asielzoeker weigert samen te werken door niet de bijzonderheden mee te delen die noodzakelijk zijn om de asielaanvraag te kunnen beoordelen, waaronder ook het afstaan van de vingerafdrukken en de gezichtsopname, de asielaanvraag onder bepaalde voorwaarden wordt afgewezen als een asielaanvraag die impliciet is ingetrokken. Dat de asielzoeker verplicht is zijn asielaanvraag te onderbouwen, is ook neergelegd in artikel 4 van het voorstel voor een Kwalificatieverordening en in de vigerende Kwalificatierichtlijn. De medewerking van de vreemdeling aan de behandeling van zijn verzoek om bescherming is voor de overheid essentieel om de behoefte aan bescherming te kunnen beoordelen. Indien de verzoeker deze medewerking niet verleent, is het welhaast onmogelijk om deze behoefte aan bescherming vast te stellen, naast het feit dat hij de verdenking op zich laadt dat hij geen reële behoefte aan bescherming heeft.

De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat de Commissie voorstelt om de veilige-landenconcepten verplicht toe te passen. Daarbij valt het deze leden op dat in het voorgestelde artikel 45 voor de

toepassing van het concept veilig derde land het niet langer is vereist dat de mogelijkheid in het derde land bestaat om een vluchtelingenstatus te ontvangen in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag, maar dat het voldoende is dat er bescherming wordt geboden in overeenstemming met de materiële normen van het Vluchtelingenverdrag. Kan de regering toelichten, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie, waarom deze wijziging wordt voorgesteld en wat naar het inzicht van de regering het verschil is met de huidige formulering? Zij vragen of de regering het eens is met de leden van de GroenLinks-fractie dat een land waarnaar wordt uitgezet aan de vluchteling alle rechten van het Vluchtelingenverdrag moet toekennen, waaronder naast non-refoulement recht op loonarbeid, huisvesting, ondersteuning van overheidswege, sociale zekerheid of een vluchtelingenpaspoort? Immers, artikel 31 lid 1 van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht vereist dat een verdrag te goeder trouw wordt uitgelegd «in overeenstemming met de gewone betekenis van de termen van het Verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het Verdrag».

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het effectiviteitsbeginsel niet wordt ondermijnd als verdragsstaten een vluchteling kunnen uitzetten zonder dat de in de preambule bedoelde fundamentele rechten en vrijheden zijn gegarandeerd in het derde land. Zou hiermee niet de verdragsverplichtingen kunnen worden omzeild? Zij vragen of de intentie bestaat om al tijdens de onderhandelingen over deze verordening te komen tot een EU-lijst van veilige derde landen? Zo ja, zal deze, net als de lijst van veilige herkomstlanden, conform de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld?

Het kabinet leest dit artikel op dit punt zo, dat een derde land alleen als veilig derde land kan worden aangewezen als, naast andere voorwaarden, de mogelijkheid bestaat om bescherming te ontvangen overeenkomstig de materiële normen van het Verdrag van Genève of voldoende bescherming als bedoeld in artikel 44, lid 2, naargelang van het geval. Onder deze rechten moeten, zo leest het kabinet in overweging 37 van de preambule, met name worden verstaan het recht op legaal verblijf, passende toegang tot de arbeidsmarkt, opvangfaciliteiten, gezondheidszorg en onderwijs, en het recht op gezinshereniging in overeenstemming met de internationale mensenrechtennormen. Het verschil met de huidige formulering lijkt te zijn dat niet is vereist dat in het veilige derde land de mogelijkheid bestaat om de vluchtelingenstatus te verzoeken. Gelet op de bepaling dat de mogelijkheid moet bestaan om bescherming te ontvangen overeenkomstig de materiële normen van het Verdrag van Genève zou ik dat op zichzelf niet bezwaarlijk vinden. Nederland zal tijdens de ambtelijke besprekingen in de Raad de Commissie vragen of dit een juiste lezing is. Voorts wordt gesproken over «voldoende bescherming». Het kabinet zal de Commissie in dit verband vragen naar de betekenis van dit onderscheid en wat wordt bedoeld met «naargelang van het geval».

Wat de vraag betreft van de leden van de GroenLinks-fractie naar een EU-lijst van veilige derde landen, merk ik op dat de Commissie in de toelichting heeft opgemerkt dat het doel is om uiteindelijk over te gaan op volledig geharmoniseerde aanmerkingen van veilige landen van herkomst en veilige derde landen op het niveau van de Unie, op basis van voorstellen van de Commissie, bijgestaan door het Asielagentschap van de Europese Unie. Derde landen moeten op het niveau van de Unie als veilige derde landen worden aangemerkt door middel van een wijziging van deze verordening op basis van de in deze verordening vastgestelde voorwaarden en nadat een gedetailleerde, op feiten gebaseerde beoordeling is uitgevoerd die een inhoudelijk onderzoek en een brede raadpleging van de lidstaten en relevante belanghebbenden omvat.

De leden van de **GroenLinks**-fractie stellen voorts vast dat de Commissie de criteria voor een vereiste band van de asielzoeker met het betreffende veilige derde land (door het land gereisd en geografische ligging) heeft versoepeld in vergelijking tot wat eerder in het internationale recht werd aangenomen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering dat ook zo ziet, en zo ja, wat is haar appreciatie daarvan? Zij vragen zich af waarom er niet langer rekening gehouden wordt met de periode van verblijf, de intentie om daar te blijven en de aanwezigheid van familiebanden of andere connecties? Is voor de toepassing van beide concepten niet van belang dat UNHCR zijn rol als toezichthouder kan vervullen, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Het kabinet steunt deze aanpassing. De vraag of een land als veilig derde land kan worden aangemerkt, gaat in de eerste plaats over de vraag of bescherming in dat land mogelijk is. De vraag welke vereisten worden gesteld aan de band die de verzoeker met het betreffende land heeft, is volgens de regering van minder belang, omdat er veelal evenmin sprake zal zijn van een band van verzoeker met (in dit geval) Nederland. Er is bezien vanuit dat aspect dus geen reden om bescherming in Nederland te prefereren boven die in het veilig derde land.

Het kabinet is van mening dat geen grotere rol op dit punt is weggelegd voor de UNHCR, aangezien het hier gaat om toepassing van specifieke EU-wetgeving. Wel kan het kabinet zich voorstellen dat eventueel het nieuwe Europese Agentschap voor Asiel hier een (harmoniserende) rol in gaat spelen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat het voorgestelde artikel 53 in lid 3 de ex nunc toetsing beperkt door de eis dat nieuwe feiten niet eerder bekend waren bij verzoeker of betrekking hebben op gewijzigde omstandigheden. Ziet de regering hierbij een risico op refoulement, zeker als een vervolgzverzoek geen schorsende werking heeft? Er kunnen immers ook andere redenen zijn, zo merken deze leden op, waarom een bepaald feit niet eerder is ingebracht, bijvoorbeeld door trauma's, angst (bijvoorbeeld bij het uitkomen voor homoseksualiteit of slachtofferschap van verkrachting) of een gebrekkige rechtsbijstand?

Het kabinet is van mening dat het voorstel voldoende waarborgen bevat om een risico op refoulement te voorkomen wanneer een bepaald feit om de door de leden van de GroenLinks-fractie genoemde redenen niet eerder is ingebracht. De asielzoeker kan een opvolgende asielaanvraag indienen waarbij de beslissingsautoriteit eerst moet vaststellen of er nieuwe relevante elementen of bevindingen naar voren zijn gekomen of door de asielzoeker zijn voorgelegd, die zijn kans op internationale bescherming aanzienlijk groter maken. De behandeling van de opvolgende asielaanvraag vindt plaats op grond van schriftelijke opmerkingen en een persoonlijk onderhoud, tenzij uit de schriftelijke opmerkingen duidelijk is dat het verzoek niet tot nieuwe relevante elementen of bevindingen leidt of dat het duidelijk ongegrond is en geen reële kans van slagen heeft. Voorts bevat de tweede paragraaf van lid 3 in artikel 53 de waarborg dat het een asielzoeker niet wordt aangerekend dat hij bepaalde elementen eerder naar voren had moeten brengen, als hij daarvan in een eerder stadium geen kennis had kunnen hebben. Daarnaast blijft, zoals ook in de aanhef van artikel 43 is vermeld, het non-refoulementbeginsel onverminderd van kracht bij opvolgende asielaanvragen.

De leden van de **SGP**-fractie vragen of de indruk juist is dat de voorstellen enkel betekenen dat vreemdelingen het beroep en niet het hoger beroep in het land van asielaanvraag mogen afwachten. Welke inzet kiest de regering hierbij?

De indruk van de leden van de SGP-fractie klopt. In artikel 54, vijfde lid, van het voorstel voor een Procedureverordening staat dat een asielzoeker die een verder rechtsmiddel instelt tegen een eerste of volgende beslissing in beroep, geen recht heeft om op het grondgebied van de lidstaat te blijven, tenzij een gerechtelijke instantie op zijn verzoek of ambtshalve anders beslist. De bestaande Nederlandse praktijk is in overeenstemming met deze bepaling. Het kabinet is dan ook niet voornemens in te zetten op een wijziging van deze bepaling.

De leden van de **SGP**-fractie vragen hoe uitgebreide voorschriften over het schriftelijk verslag van het persoonlijk onderhoud te verenigen zijn met de verplichting om ook een geluidsopname of audiovisuele opname te maken. Welke waarde kent de regering toe aan de geluidsopname respectievelijk de audiovisuele opname boven een schriftelijk verslag?

Het kabinet staat, net als de leden van de SGP-fractie, kritisch tegenover de verplichting om van elk gehoor een geluidsopname of audiovisuele opname te maken, zeker in combinatie met de overige administratieve verplichtingen die blijven gelden voor een lidstaat omtrent het registreren van gehoren. Het maken van een geluidsopname of audiovisuele opname van elk gehoor brengt significante kosten met zich mee. Het kabinet zal bij de Commissie informeren naar het doel dat wordt beoogd met het maken van een opname van elk gehoor en bezien in welke mate dit in verhouding staat tot de kosten waarmee dit gepaard gaat. In de praktijk zal voornamelijk het schriftelijk verslag een rol spelen in het vervolg van de asielprocedure. De opname zal naar verwachting vooral worden geraadpleegd als de juistheid van het verslag wordt betwist. Het rapport van gehoor zoals dat in Nederland wordt opgesteld, voldoet aan de vereisten die in het voorstel worden gesteld.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom een beroep op de rechter mogelijk moet zijn wanneer een verzoek door de verzoeker zelf expliciet is ingetrokken. Zij vragen of de regering dergelijke mogelijkheden de pas wil afsnijden. Dit is inderdaad één van de bepalingen waar het kabinet kritisch naar kijkt. Zoals in het BNC-fiche is opgemerkt, lijkt het voorstel op dit punt inderdaad niet aan te sluiten bij één van de doelen van de Commissie, namelijk om de asielprocedure te vereenvoudigen.

De leden van de **SGP**-fractie vragen voorts in hoeverre het begrip eerste land van asiel, gezien de commotie over de afspraken met Turkije, bruikbaar genoeg is om onverkort in de verordening overgenomen te worden.

Nederland is voornemens om een voorbehoud te maken bij dit artikel, maar dit heeft geen betrekking op de afspraken die met Turkije zijn gemaakt. Het kabinet is van oordeel dat de bepalingen in dit artikel weliswaar duidelijker zijn dan die in de vigerende Procedurerichtlijn, maar tegelijk ook veel strikter. Daardoor zal het in de praktijk erg moeilijk zijn om dit concept toe te passen, waardoor dit artikel geen of nauwelijks nog betekenis zal hebben.

Voorstel voor een Kwalificatieverordening

De leden van de **D66**-fractie hebben een vraag over het voorstel in verhouding tot het éénstatusstelsel dat we kennen in Nederland. In het voorstel wordt voorzien in enkele vaste momenten waarop de noodzaak van de verleende bescherming opnieuw moet worden beoordeeld. De Europese Commissie wil hiermee het tijdelijke karakter van de verleende bescherming onderstrepen. Volgens deze richtlijn komen onderdanen van derde landen die legaal en gedurende een ononderbroken periode van vijf

jaar op het grondgebied van een EU-land hebben verbleven, in aanmerking voor de status van langdurig ingezetene.²⁸ Een reden voor de invoering van het éénstatusstelsel was het voorkomen van doorprocederen door vluchtelingen.

Het invoeren van verschillende statussen zou kunnen leiden tot meer procedures voor de IND, wat weer voor de asielzoeker meer onzekerheid kan opleveren, met een slechtere integratie in de Nederlandse samenleving als mogelijk resultaat. Kan de regering uitleggen hoe dit voorstel zich verhoudt tot de eerder ingeslagen weg van de regering om met een éénstatusstelsel te werken?

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat het voorstel voor de Kwalificatieverordening lidstaten toestaat om conventievluchtelingen en subsidiair beschermden verschillend te behandelen, waar het gaat om de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning en het recht op sociale bijstand. Ze delen de mening van de regering dat het onderscheid bij de geldigheidsduur ongewenst is en dat een jaarlijkse herbeoordeling veel administratieve lasten met zich meebrengt. Acht de regering het onderscheid ten aanzien van het recht op bijstand gerechtvaardigd en zo ja, op welke basis, zo vragen deze leden? Wat is de regeringsinzet hierbij, gelet op het Nederlandse uniforme statusstelsel en het belang bij doorprocederen voor de status van conventievluchteling? Mocht de regering de Procedureverordening op het punt van het doorprocederen aangepast krijgen, kan een onderscheid in bijstandsrechten niet nog steeds voldoende belang vormen voor doorprocederen, ook in het licht van artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie? Welk recht op sociale bijstand mag volgens het voorgestelde artikel 34 afhankelijk worden gemaakt van de deelname aan integratiemaatregelen, en welke integratiemaatregelen worden hiermee bedoeld? Is de regering van mening dat het voorgestelde artikel 38 toestaat om de lening voor inburgering aan vluchtelingen terug te vorderen als zij niet tijdig slagen voor het inburgeringsexamen? In de toelichting op het artikel wijst de Commissie op het arrest P. en S.²⁹ waarin het Hof duidelijk maakte dat lidstaten bij de oplegging van een inburgeringsplicht rekening moeten houden met de individuele omstandigheden. Op welke wijze, zo vragen de leden, houdt de regering rekening met de individuele situatie van vluchtelingen, bijvoorbeeld in geval van psychische schade als gevolg van de vervolging en de vlucht? De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering deze vragen te beantwoorden.

Zoals de voorstellen voor een Kwalificatieverordening en de Procedureverordening er op dit moment uitzien, verhouden deze zich niet met het Nederlandse eenstatusstelsel. Zoals aangekondigd in het BNC-fiche zal Nederland de Commissie vragen naar de reden van het onderscheid tussen beide statussen. Op dit moment ziet het kabinet niet de meerwaarde van het maken van dit onderscheid en vindt het kabinet het maken van dit onderscheid onwenselijk.

Wat artikel 34 betreft, staat in de toelichting bij het voorstel niet beschreven welk recht op sociale bijstand precies afhankelijk kan gemaakt worden van integratiemaatregelen en om welke integratiemaatregelen het dan kan gaan.

Wat artikel 38 betreft, wordt opgemerkt dat in het Nederlandse systeem van inburgering rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden van de inburgeringsplichtige. Zo wordt de inburgeringstermijn met maximaal twee jaar verlengd in het geval de inburgeringsplichtige geen verwijt treft voor het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Gedurende de verlenging loopt de lening door en vindt geen terugvordering plaats.

²⁸ Kamerstukken II, 2015–2016, 22 112, nr. 2192, blz. 3.

²⁹ HvJ EU 4 juni 2015, C579-13 (P. en S.).

Daarnaast kan een inburgeringsplichtige ontheffing krijgen van de inburgeringsplicht wanneer hij door psychische of lichamelijke belemmeringen niet in staat is het inburgeringsexamen te halen, dan wel hij op grond van aantoonbare inspanningen heeft laten blijken niet in staat te zijn aan de inburgeringsplicht te voldoen

Deelt de regering de mening van de leden van de **GroenLinks**-fractie dat de voorgestelde wijziging van de Langdurig Ingezetenen Richtlijn een ongelijke behandeling oplevert met andere derdelanders? Immers, voor andere derdelanders geldt dat ze in totaal tien maanden buiten de lidstaat van verblijf mogen verkeren zonder dat de vereiste verblijfsduur daardoor wordt onderbroken. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering wat de rechtvaardiging is van deze ongelijke behandeling. Wat is de Nederlandse inzet hierbij? Mogen asielstatushouders wel buiten de EU verblijven gedurende de betreffende periode. Het voorgestelde artikel 29 bevreemdt de leden van de GroenLinks-fractie: is de bepaling dat beschermden geen recht hebben om in een andere lidstaat te verblijven behoudens verblijf op grond van Europees of nationaal recht van die lidstaat, niet zinledig?

Geen enkele derdelander heeft toch recht om onrechtmatig in een lidstaat te verblijven, zo vragen deze leden? En waarom wordt hier een terugkeerplicht opgenomen op grond van de Dublin Verordening, terwijl het voor andere statushouders geldt dat na een bepaalde periode van afwezigheid het verblijfsrecht kan vervallen? De leden van de GroenLinks-fractie zien graag een reactie van de regering op deze vragen tegemoet.

Blijkens de toelichting bij dit voorstel beoogt de Commissie met deze maatregel secundaire bewegingen tegen te gaan van personen die internationale bescherming genieten. Bij het berekenen van het vereiste rechtmatige verblijf van een persoon wordt opnieuw gestart met de berekening van de verblijfsduur wanneer een persoon in het bezit van een verblijfsvergunning asiel wordt aangetroffen in een andere lidstaat terwijl hij niet het recht heeft daar te wonen of te verblijven.

Zoals aangegeven in het BNC-fiche staat het kabinet positief tegenover het voorstel omdat het beoogt een prikkel weg te nemen voor het alsnog doorreizen van personen die internationale bescherming genieten. Dit sluit ook aan bij het nieuwe artikel 29 van de Kwalificatieverordening waarin wordt verduidelijkt dat personen die internationale bescherming genieten, uitsluitend recht op verblijf hebben in de lidstaat die de internationale bescherming heeft verleend. Deze regeling levert inderdaad een verschil op tussen vreemdelingen met internationale bescherming en andere derdelanders, maar artikel 4, tweede lid, derde alinea, van de vigerende Richtlijn Langdurig ingezetenen kent op dit moment ook al een andere berekening van de verblijfsduur voor internationaal beschermden ten opzichte van andere derdelanders.

Van doorslaggevend belang is naar het oordeel van het kabinet dat de bepalingen van het huidige artikel 4 zien op de duur van het *legaal* verblijf in de lidstaat waar de status van langdurig ingezetene is aangevraagd. Het nieuw voorgestelde lid 3 bis beoogt *illegaal* verblijf in een *andere* lidstaat tegen te gaan als gevolg van secundaire migratie door internationaal beschermden.

De leden van de **GroenLinks**-fractie begrijpen de mogelijkheid die de Commissie wenst te bieden aan internationaal beschermden wier bescherming ophoudt te bestaan, om binnen drie maanden op andere gronden verblijf te krijgen. Is een dergelijke regeling niet eveneens gunstig voor de lidstaten zelf, zo vragen deze leden, omdat degenen die voor een andere status in aanmerking komen doorgaans zijn geïntegreerd

en/of gekwalificeerd voor de arbeidsmarkt? Deze leden vragen de regering dat het toch niet ondenkbaar is dat een vertrektermijn van vier weken na een jarenlang verblijf te kort is om verder verblijf op andere verblijfsgronden te kunnen regelen?

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie gaat uit van de aanname dat mensen al lang in Nederland verblijven op het moment van de intrekking van de verblijfsvergunning en/of doorgaans geïntegreerd en/of gekwalificeerd zijn voor de arbeidsmarkt. Echter, dat hangt af van de individuele situatie van de persoon die internationale bescherming geniet. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat een vreemdeling nog niet zo lang een verblijfsvergunning asiel heeft op het moment dat de verblijfsvergunning asiel wordt ingetrokken. Het kabinet vindt een generieke regel om personen die internationale bescherming genieten na intrekking van de asielvergunning, nog drie maanden de tijd te gunnen om op grond van een andere juridische basis legaal verblijf te verwerven, niet wenselijk. Dit nodigt volgens het kabinet vreemdelingen actief uit tot het starten van nieuwe verblijfprocedures terwijl is vastgesteld dat er geen noodzaak tot bescherming meer is en het zeker ook niet in alle gevallen zal leiden tot voortgezet verblijf. Dit stapelen van procedures wil het kabinet voorkomen en het kabinet acht het tevens onwenselijk dat hiermee verwachtingen worden gewekt bij de vreemdelingen die niet zullen worden ingewilligd. Dit zal mogelijk ook de bereidheid om mee te werken aan het vertrek verminderen.

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat de voorgestelde Kwalificatieverordening ten aanzien van de toetsing van verzoeken ook subjectieve elementen bevat als het leveren van oprechte inspanningen (artikel 4, vijfde lid, onderdeel a). Deze leden vragen of de regering dat wenselijk vindt en of dergelijke criteria in de uitvoeringspraktijk werkbaar zijn. Zij vinden het belangrijk dat lidstaten zoveel mogelijk gebruik (kunnen) maken van dezelfde informatie als het gaat om het beoordelen van het niveau van bescherming in landen van herkomst. Zij vragen wel of de regering het wenselijk vindt dat beslissingsautoriteiten zich hierbij moeten baseren op de landeninformatie van de EU. Zij vragen of hiermee voldoende ruimte blijft bestaan om op basis van andere bronnen gemotiveerd af te wijken.

Ik wil allereerst opmerken dat dit criteria zijn die nu ook al deel uitmaken van de vigerende Kwalificatierichtlijn. De uitvoeringspraktijk heeft daar nu al een werkbare invulling aan gegeven. Daarnaast kan in een individueel geval door de nationale rechter worden getoetst of terecht is geoordeeld dat de vreemdeling onvoldoende oprechte inspanningen heeft geleverd. Hoe die criteria moeten worden ingevuld, maakt ook standaard deel uit van de training van de hoor- en beslismedewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zodat deze medewerkers daar op een vergelijkbare wijze invulling aan geven. Deze training sluit ook aan bij het trainingscurriculum dat EASO heeft opgesteld.

Wat het gebruik van informatie betreft, is het kabinet van mening dat beslissingsautoriteiten zich moeten kunnen baseren op alle relevante informatie over een land van herkomst. De verwijzing naar landeninformatie van de EU sluit dit niet uit. Dit is volgens de lezing van het kabinet slechts één van de bronnen van informatie waar lidstaten zich op kunnen baseren. Het gebruik van landeninformatie van de EU kan wel bijdragen aan meer harmonisatie omdat lidstaten dan uitgaan van dezelfde informatie.

De leden van de **SGP**-fractie vragen in hoeverre de bewijslast van lidstaten inzake binnenlandse bescherming ook betekent dat in elk

individueel geval op basis van persoonlijke gegevens en omstandigheden beargumenteerd moet worden dat een binnenlands vestigingsalternatief beschikbaar is. Vindt de regering ook dat in beginsel met algemene landeninformatie kan worden volstaan, zo vragen zij?

Het gaat hier om vreemdelingen die hun vrees aannemelijk hebben gemaakt. De lidstaat moet in deze zaken beoordelen of een beschermingsalternatief voorhanden is. De bewijslast hiertoe ligt ook nu al bij de lidstaat. Dat lidstaten bij toepassing van het binnenlands beschermingsalternatief rekening moeten houden met de persoonlijke omstandigheden is eveneens al staande praktijk. Die persoonlijke omstandigheden worden natuurlijk afgezet tegen de algemene landeninformatie. Algemene landeninformatie zal dan ook niet volstaan indien de vreemdeling omstandigheden naar voren brengt waarom een binnenlands beschermingsalternatief voor hem niet beschikbaar is.

De aan het woord zijnde leden van de **SGP**-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat zij het onwenselijk zou vinden dat, gegeven de huidige inrichting van de Vreemdelingenwet, de verordening ertoe zouden leiden dat asielzoekers reeds na drie jaar verzekerd zouden kunnen zijn van een vergunning voor onbepaalde tijd. Deze leden vragen of de regering het bijvoorbeeld in de rede vindt liggen dat op basis van de voorstellen de vergunning voor onbepaalde tijd na zes jaren verleend zou moeten worden.

De lezing van het kabinet van het voorstel op dit punt verschilt van de lezing van de leden van de SGP-fractie. Na drie jaar vindt een verplichte herbeoordeling van de vluchtelingenstatus plaats. Indien de beoordeling positief uitvalt, zal opnieuw een asielvergunning voor bepaalde tijd met een geldigheidsduur van drie jaar worden verleend. Het voorstel lijkt geen ruimte meer te bieden om een nationale vergunning voor onbepaalde tijd af te geven. Het kabinet wil op dit punt nog verder duidelijkheid krijgen van de Commissie.

De leden van de **SGP**-fractie constateren dat het intrekken van een status mogelijk is wegens het plegen van een ernstig misdrijf. Zij vragen of de regering bij haar inzet in de onderhandelingen ook ruimte wil bepleiten voor sancties wanneer statushouders een aantal overtredingen of misdrijven hebben begaan.

Het beleid voor het intrekken of weigeren van een verblijfsvergunning van een vreemdeling die strafbare feiten heeft begaan, heeft het kabinet uiteengezet in zijn brieven³⁰ van 25 november 2015 en van 25 mei 2016 aan de Tweede Kamer. Het is de inzet van het kabinet om dit beleid te handhaven. Het kabinet constateert dat de regeling in het voorstel op dit punt niet afwijkt van die in de vigerende richtlijn, zodat een interventie van Nederland op dit punt in zoverre niet nodig is. Wel constateert het kabinet dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie in een richting lijkt te bewegen waarbij aansluiting wordt gezocht bij het openbare-ordebegrip dat wordt gehanteerd voor Unieburgers. De inzet tijdens de onderhandelingen zal dan ook gericht zijn op een duidelijker afbakening van het openbare-ordebegrip zoals dat is opgenomen in het voorstel voor de Verordening.

De leden van de **SGP**-fractie vragen of het op basis van de voorstellen mogelijk blijft om onderscheid te maken in huisvesting van statushouders en van Nederlanders. Deelt de regering de mening dat de recente plannen

³⁰ Kamerstukken II, 2015–2016, 19 637, nr. 2078 en 2188.

die de druk op de woningmarkt willen verminderen niet door de voorstellen belemmerd mogen worden?

Artikel 37 is op dit punt niet noemenswaardig gewijzigd in vergelijking met de vigerende richtlijn en maakt het nog steeds mogelijk om onderscheid te maken in huisvesting van statushouders en van Nederlanders. Het kabinet deelt de mening dat recente plannen die de druk op de woningmarkt willen verminderen niet door de voorstellen belemmerd mogen worden.

Herziening opvangrichtlijn

De leden van de **SP**-fractie constateren dat op basis van artikel 11 van het Commissievoorstel de bewaring van kinderen hier ook mogelijk is. Deze leden vragen zich af of dit niet in strijd is met de rechten van het kind. Zij vragen de regering om een reactie hierop.

De vigerende Opvangrichtlijn bevat ook al de mogelijkheid om minderjarige kinderen, bij uitzondering en onder strikte criteria, voor korte duur in bewaring te plaatsen. Daarnaast merk ik op dat de Commissie in de toelichting bij het voorstel stelt dat dit voorstel uitvoerig is getoetst om ervoor te zorgen dat de bepalingen volledig stroken met de grondrechten en de algemene beginselen van het Unierecht, zoals vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met de verplichtingen die uit het internationaal recht voortvloeien.

Met name in de voorgestelde Opvangrichtlijn heeft de Commissie negatieve prikkels opgenomen om asielzoekers te dwingen om niet door te reizen naar een andere lidstaat, zo stellen de leden van de **GroenLinks**-fractie vast. Deze leden hebben de indruk dat de rekening van het falen van naleving van de Dublin verordening, die vooral verplichtingen voor lidstaten inhoudt, door de lidstaten nu bij de asielzoeker wordt gelegd. Deze leden vragen of de prikkels niet veeleer de lidstaten tot naleving zouden moeten dwingen? Op welke wijze worden zij daartoe aangezet?

Een van de hoofddoelen bij de herziening van het GEAS is het beperken van secundaire migratie. De Commissie heeft hiervoor meerdere concrete maatregelen voorgesteld. Die maatregelen zien op zowel asielzoekers als op de lidstaten. Een combinatie van deze maatregelen is volgens het kabinet essentieel om het beoogde doel te bereiken.

Wat betreft naleving door de lidstaten stelt de Commissie onder andere voor om de Procedurerichtlijn om te zetten in een verordening. Hierdoor krijgen lidstaten minder ruimte om zelf nadere invulling te geven aan de voorgeschreven regels.

Zoals het kabinet in zijn brief³¹ van 5 juli jl. heeft aangegeven wordt verder in het voorstel voor een Verordening voor een asielagentschap van de EU het mandaat van dit agentschap uitgebreid. Het asielagentschap wordt onder meer belast met het toezicht op de tenuitvoerlegging van de EU-asielwetgeving door de lidstaten en kan ingrijpen wanneer het GEAS onder druk komt te staan. Daarenboven is de Commissie als «hoeder van de Verdragen» belast met het toezicht op de naleving en de correcte toepassing en uitvoering van het Europees recht en beleid.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen of de restricties in bewegingsvrijheid en voorzieningen ook ten aanzien van een asielzoeker gelden die in een tweede lidstaat een asielverzoek indient met een beroep op niet naleving van de fundamentele rechten door de eerste lidstaat. Kan

³¹ Kamerstukken I, vergaderjaar 2015–2016, 34 482, A.

de regering uitleggen, zo vragen deze leden, wat haars inziens valt onder de definitie «waardige levensstandaard»; dus welke voorzieningen moeten volgens het voorstel nog wel worden aangeboden aan de asielzoekers voor wie de restricties gelden, om geen strijd met de grondrechten te riskeren? Ook kinderen krijgen minder rechten, namelijk «geschikte educatieve activiteiten» in plaats van toegang tot onderwijs. In hoeverre is dit te rijmen met artikel 28 IVRK en 14 en 24 lid 3 Handvest van de Grondrechten? In hoeverre is het verantwoord om de rechten uit artikel 14 tot en met 17 ook te beperken ten aanzien van verzoekers met bijzondere opvangbehoeften?

Zoals is aangegeven in de kabinetsappreciatie op het voorstel tot herziening van de Opvangrichtlijn behoeven de maatregelen van restrictieve aard die de Commissie voorstelt om secundaire migratie tegen te gaan, verduidelijking. Dan is het pas mogelijk om te kunnen beoordelen wat de specifieke gevolgen zijn voor de verschillende categorieën verzoekers.³² Wat betreft het bieden van een waardige levensstandaard voor asielzoekers in procedure bevat het Commissie-voorstel – maar ook de huidige Opvangrichtlijn – relevante uitgangspunten. Op een aantal punten hierover die in het Commissievoorstel zijn opgenomen, zal het Kabinet de Commissie om een toelichting vragen omdat dit verduidelijking behoeft. Zoals verder gesteld in genoemde kabinetsappreciatie, is naast het borgen van een adequate levensstandaard, ook het voorkomen van misbruik van opvangvoorzieningen een belangrijk aandachtspunt.

EU-hervestigingskader

De leden van de fractie van **D66** hebben kennisgenomen van het voorstel voor een verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader. Deze leden erkennen het belang van harmonisatie van regelgeving rondom asiel en migratie in Europa. De leden van de D66-fractie maken zich echter wel zorgen over de haalbaarheid van dergelijke voorstellen in een verdeelde Europese Unie, zeker omdat voorliggende voorstel geen verplichtend karakter heeft. Daarnaast bestaan er zorgen over de uitvoering, zelfs als er overeenstemming wordt bereikt. De recente praktijk laat zien dat veel lidstaten zich niet houden aan de afspraken die vorig jaar zijn gemaakt over de herverdeling van 160.000 vluchtelingen. Daarom vinden deze leden de regering wel erg optimistisch in de inschatting dat een dergelijk hervestigingsprogramma tot daadwerkelijke verlichting kan leiden van de druk van aanwezige vluchtelingen in de verschillende regio's in bijvoorbeeld het Midden-Oosten en Afrika waar de grootste aantallen vluchtelingen worden opgevangen. De leden van de D66-fractie zouden graag een reactie zien op de bovengenoemde zorgen. Zou de regering zowel kunnen ingaan op de haalbaarheid binnen de Europese Unie alsmede de uitvoerbaarheid indien overeenstemming bereikt wordt? Kan de regering de positie en rol van de regering in de behandeling van dit voorstel op Europees niveau nader toelichten? Is, zo vragen deze leden, de regering bereid om Nederland een voortrekkersrol te laten uitvoeren met betrekking tot de hervestiging? De leden van de D66-fractie ontvangen graag een toelichting van de regering. Graag ontvangen deze leden tevens een overzicht van de laatste stand van zaken rondom de herverdeling. En kan de regering hierbij meteen de laatste cijfers rondom de uitvoering van de EU-Turkije verklaring van 18 maart 2016 delen? Hierbij zijn deze leden ook benieuwd naar de appreciatie van de Staatssecretaris over de ervaringen met het 1:1 mechanisme en wat dit voor de gestrande vluchtelingen in Griekenland betekent.

³² Kamerstukken II, 2015–2016 22 112, nr. 2191.

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen op welke manier andere lidstaten volgens de regering over zijn te halen om actief deel te nemen aan het hervestigingsplan.

In het BNC-fiche heeft het kabinet opgemerkt voorstander te zijn van een EU hervestigingskader. Een gemeenschappelijk hervestigingskader is een onmisbaar instrument in de totaalaanpak van het fenomeen migratie zoals ook beschreven in de Europese Migratieagenda,³³ en in het streven naar versterkte beheersbaarheid van de migratiestromen naar de EU.

Uitgangspunt van Nederland is dat alle lidstaten en geassocieerde landen aan het gemeenschappelijk hervestigingskader mee zouden moeten doen. De Commissie heeft gekozen voor deelname op vrijwillige basis. Tot op heden is gebleken dat een aantal lidstaten hier ook erg aan hecht. Het vrijwillige JBZ programma van juli 2015³⁴ heeft laten zien dat vrijwel alle lidstaten en geassocieerde landen bereid zijn om inzet te tonen op hervestiging. Voor ruim een derde van de lidstaten was dit voor het eerst. Ondertussen werkt ook een groeiend aantal lidstaten mee aan de uitvoering van hervestiging in het kader van de 1:1 afspraken met Turkije. Deze ontwikkelingen wijzen erop dat lidstaten bereid zijn om op vrijwillige basis een bijdrage te leveren.

Nederland bekleedt samen met enkele andere lidstaten zoals bijvoorbeeld Zweden al jaren een voortrekkersrol op het gebied van hervestiging. Zodoende heeft Nederland het afgelopen jaar het voorzitterschap van de *Annual Tripartite Consultations on Resettlement* vervuld en draagt Nederland actief bij aan het promoten van hervestiging door het delen van kennis en expertise met andere landen.

Hervestiging is niet hetzelfde als herplaatsing en de mate van inzet op herplaatsing zegt niet noodzakelijk iets over de mate van inzet op hervestiging. In reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie naar de stand van zaken rondom herplaatsing, verwijs ik u naar het recent verschenen zevende voortgangsverslag over herplaatsing en hervestiging.³⁵ In dit rapport schetst de Commissie een actuele stand van zaken rondom herplaatsing. Voor de laatste cijfers rondom de uitvoering van de EU-Turkije verklaring van 18 maart 2016 verwijs ik u naar de derde voortgangsrapportage³⁶ van de Commissie van 28 september jl. over de uitvoering van de EU-Turkije Verklaring van 18 maart jl. en de appreciatie van het kabinet³⁷ hierover.

De leden van de **D66**-fractie onderschrijven de zorgen die VluchtelingenWerk Nederland uit over de definitie van hervestiging.³⁸ De definitie van hervestiging is volgens het UNHCR Resettlement Handbook het overbrengen van vluchtelingen naar een staat die de vluchteling reeds heeft toegelaten en de vluchteling permanente bescherming zal bieden. In het voorstel wordt echter gesproken van de mogelijkheid vluchtelingen over te brengen en de asielpprocedure te laten doorlopen en een tijdelijke status van één jaar te geven. De leden vragen zich af of de regering kan toelichten hoe dit voorstel zich verhoudt tot het UNHCR Resettlement Handbook.

³³ COM(2015) 240.

³⁴ Conclusies van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, betreffende het hervestigen middels multilaterale en nationale regelingen van 20 000 personen die duidelijk internationale bescherming behoeven (doc. Raad EU 11130/15).

³⁵ COM(2016) 720.

³⁶ COM(2016) 634.

³⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2016–2017, 32 317, nr. 441.

³⁸ Brief VluchtelingenWerk Nederland van 5 oktober 2016 inzake AO JBZ Raad 12 oktober 2016 (ter inzage gelegd bij de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning van de Eerste Kamer onder griffienummer 159925).

Nederland prefereert dezelfde definitie van hervestiging als internationaal gebruikelijk: «resettlement is the transfer of refugees from an asylum country to another State that has agreed to admit them and ultimately grant them permanent settlement.» In de huidige hervestigingspraktijk is het zo dat een vluchteling wiens voordracht tot hervestiging wordt geaccepteerd bij aankomst in Nederland in het bezit wordt gesteld van een asiolvergunning op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, van de Vreemdelingenwet (vluchtelingenbescherming) of artikel 29, eerste lid, onder b van de Vreemdelingenwet (subsidiare bescherming) met een geldigheidsduur van vijf jaren.

Het kabinet is van mening dat in het kader van hervestiging, in het buitenland een volledige toets van de beschermingsvraag moet worden gedaan. Het relaas is de basis voor de beoordeling of iemand vluchtelingen- dan wel subsidiare bescherming nodig heeft en dat wordt tegelijk getoetst. Dit is ook in lijn met de toets in de Procedurerichtlijn en het voorstel voor een Procedureverordening.

Het is overigens volgens het voorstel niet zo dat een hervestigingskandidaat zonder enige voorafgaande toetsing na aankomst in de lidstaat de asielpcedure moet doorlopen ten behoeve van een tijdelijke status van één jaar. Hervestigde vluchtelingen die bij aankomst in de EU menen dat zij in aanmerking komen voor vluchtelingenbescherming kunnen dit op dat moment alsnog laten beoordelen door een asielpcedure daartoe op te starten. Het kabinet acht het echter onwenselijk en onnodig belastend als hervestigden na inreis in Nederland alsnog in de asielpcedure moeten worden opgenomen.

Daarnaast zouden de leden van de **D66**-fractie graag meer willen weten over hoe de regering denkt het «aanpassingsvermogen» van hervestigingskandidaten te gaan testen tijdens het selectieproces. Ook horen deze leden graag welke uitsluitingsgronden de regering voor ogen heeft om mogelijke kandidaten voor hervestiging af te wijzen. Tevens zouden deze leden graag van de regering horen wat dit betekent voor de personele bezetting van Nederlandse ambassades als daar deze testen moeten plaatsvinden.

Het meewegen van het aanpassingsvermogen, ook wel «integratieprofiel» genoemd, van kandidaten voor hervestiging is al jaren integraal onderdeel van de beoordeling in het huidige nationale hervestigingsbeleid.³⁹ Ook in andere landen maakt het integratieprofiel deel uit van de beoordeling. De beslissing of een vluchteling in aanmerking komt voor hervestiging in Nederland, is het resultaat van een weging van de voordracht van UNHCR, een beoordeling in het licht van het nationale landgebonden asielpbeleid en het integratieprofiel van de vluchteling. Dit wordt tijdens een selectiemissie beoordeeld aan de hand van gesprekken van de hervestigingskandidaat met medewerkers van de IND en het COA.

Het komt voor dat tijdens een hervestigingsinterview een kandidaat persisteert dat hij/zij niet van plan is in het nieuwe thuisland te integreren en zich te conformeren aan de aldaar geldende wetten. In dat geval dient de mogelijkheid te bestaan dat je als land kunt beslissen de betreffende kandidaat niet te accepteren voor hervestiging. Dit is in het belang van de vreemdeling zelf, alsook met het oog op de maatschappelijke conse-

³⁹ Zie bijvoorbeeld Brief van 11 juli 2012, Kamerstukken II, 2011–2012, 19 637, nr. 1567 1, Brief van 7 februari 2012, Kamerstukken II, 2011–2012, 19 637, nr. 1493 en/of brief van 29 augustus 2006, Kamerstukken II, 2005–2006, 19 637 en 29 237, nr. 1071.

quenties, maatschappelijk draagvlak en voor het behoud van draagvlak voor huisvesting bij gemeenten. In het voorstel bestaat die mogelijkheid niet.

Op grond van het voorstel is verder onduidelijk of een beroep moet worden gedaan op de Nederlandse ambassades voor de uitvoering van selectiemissies onder het EU hervestigingskader. Daarnaast bevat het voorstel evenmin informatie over de aantallen waar het om zal gaan. Derhalve is het op dit moment niet mogelijk om uitspraken te doen over de gevolgen voor de personele inzet.

Bij het voorstel tot oprichting van een Europees hervestigingskader vragen de leden van de **SP**-fractie zich af om welke aantallen van hervestigers het gaat. Zij verzoeken de regering het aantal hervestigers toe te lichten. Als een asielzoeker hervestiging weigert, zo vragen deze leden zich af, kan hij dan alsnog voor een tweede keer worden voorgedragen? Zij verzoeken de regering om een reactie.

Zoals ik bovenstaand heb opgemerkt, bevat het voorstel geen aantallen. Het voorstel voorziet in een uitvoeringskader. Onderdeel van dat kader is dat door de Raad een jaarlijks hervestigingsplan wordt vastgesteld waarin maximaal aantallen en prioriteitsgebieden worden benoemd. De verdere invulling van die jaarplannen, door middel van gerichte hervestigingsregelingen, is belegd bij de Commissie.

Anders dan bij de hervestiging 1:1 onder de EU-Turkije Verklaring bevat het voorstel voor het EU hervestigingskader geen bepaling die een hervestigingskandidaat uitsluit van een voordracht voor hervestiging naar een andere lidstaat indien hij hervestiging naar een bepaalde lidstaat weigert. Toevoeging van een passage aan het voorstel waarmee duidelijk wordt gemaakt dat het niet aan de kandidaat is om te bepalen aan welk land hij/zij wordt voorgedragen, zou raadzaam zijn. Wel gaat Nederland er vanuit dat de voordrachtfase voldoende ruimte laat voor de huidige praktijk dat in bijzondere gevallen vanwege individuele omstandigheden een zaak kan worden doorverwezen ter voordracht aan een andere lidstaat.

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn verheugd dat de Commissie een voorstel heeft gedaan voor een structurele regeling op Unieniveau voor hervestiging, omdat dit kan bijdragen aan meer solidariteit met derde landen die een onevenredig groot deel van de vluchtelingen opvangen en met de kwetsbare vluchtelingen in wiens bijzondere opvangbehoeften ter plekke niet kan worden voorzien. Wel hebben zij een aantal vragen over de effectiviteit van het voorstel. Deze leden constateren dat het doel van het voorstel is gelegen in het vergroten van het aantal vluchtelingen dat hervestigd wordt door de lidstaten. Niettemin is de voorgestelde verordening gebaseerd op vrijwilligheid. Ziet de regering de verordening ook als een instrument om de bijdrage van de Unie aan hervestiging te verbeteren en zo ja, welke elementen van het voorstel ziet de regering hiervoor als effectief? Wat is de Nederlandse inzet bij de vaststelling van het maximum te hervestigen vluchtelingen? Is de regering voornemens om zelf het aantal te hervestigen vluchtelingen te verhogen? Is de regering voornemens om de hervestiging volledig binnen het kader van de verordening uit te voeren, of overweegt ze om daarnaast in specifieke hervestigingsbehoeften te blijven voorzien?

De enkele omstandigheid dat dit voorstel voorziet in een eenduidig uitvoeringskader voor hervestiging door lidstaten en de mogelijkheid biedt van praktische samenwerking en ondersteuning door het EU Agentschap voor Asiel kan de bijdrage aan hervestiging door de lidstaten

bevorderen. Voor de Nederlandse inzet op hervestiging qua aantallen verwijs ik u nu naar de beantwoording van vergelijkbare vragen hierover aan uw Kamer.⁴⁰

De leden van de **SP**-fractie vragen wat de criteria zijn voor een versnelde behandeling van hervestigingsverzoeken. Indien wordt overgegaan tot versnelde behandeling en er sprake is van tijdnood, is het dan wel logisch om aan alle asielgronden te toetsen? Als toch aan beide internationale beschermingsgronden moet worden getoetst, zoals de regering wil, waarin kan dan de beoogde tijdwinst worden geboekt?

Ik lees de vraag van deze leden zo dat zij willen vernemen op grond van welke criteria de Commissie kan besluiten tot het toepassen van de versnelde procedure als omschreven in artikel 11 van het voorstel. Het voorstel bevat hiervoor geen aanwijzingen. Uit de toelichting bij het voorstel kan worden opgemaakt dat dit veelal zal zijn gelegen in de specifieke omstandigheden van het geval. De leden van de SP-fractie vragen voorts of een toets aan alle asielgronden zoals het kabinet voorstaat, geen vertraging oplevert, daar waar de versnelde procedure juist tijdswinst beoogt. Wat Nederland betreft is dat niet het geval. Het relaas is de basis voor de toets of iemand vluchtelingen- dan wel subsidiaire bescherming nodig heeft en dat wordt tegelijk getoetst. Verder geldt dat de kern van hervestiging juist is dat op basis van een voorafgaande beoordeling van de volledige beschermingsvraag een vluchteling wordt overgebracht naar een land dat ermee heeft ingestemd de vluchteling bescherming te bieden, alwaar de vluchteling direct kan aanvangen met de opbouw van een nieuw leven zonder dat nog verblijfsprocedures moeten worden doorlopen. Enerzijds dient de toets in het land van toevlucht ertoe om zeker te stellen dat enkel personen die daadwerkelijk bescherming nodig hebben, worden hervestigd. Anderzijds wordt met de beoordeling in het buitenland vastgesteld dat betrokkene bij inreis direct in het bezit kan worden gesteld van een verblijfsvergunning asiel en kan beginnen met de opbouw van zijn/haar nieuwe leven. Op die manier biedt hervestiging een duurzame oplossing indien de andere twee duurzame oplossingen voor de vluchtelingenproblematiek, te weten terugkeer en integratie in de regio, geen optie zijn.

Volgens de leden van de **GroenLinks**-fractie is de rechtsgrondslag van de voorgestelde Verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader artikel 78 lid 2 onder d en g VWEU, waardoor het voorstel dus via de gewone wetgevingsprocedure zal worden vastgesteld. Artikel 7 vermeldt echter dat alleen de Raad jaarlijks het maximum aantal te hervestigen vluchtelingen vaststelt. Wat is de rol van het Europees Parlement bij de vaststelling van het plan? Wat is de mening van de regering over de noodzakelijke betrokkenheid van het Europees Parlement, gelet op de rechtsgrondslag en op het arrest Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie⁴¹, waarbij het Hof van Justitie van de Europese Unie bepaalde dat de lijst veilige derde landen moest worden vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure in verband met de rechtsgrondslag van het instrument zelf? Vormt het plan niet een zodanig essentieel uitvloeisel van de verordening, dat in verband met de institutionele balans ook hier het Europees Parlement zijn rol als medewetgever moet kunnen vervullen? De leden zien graag een reactie van de regering tegemoet.

In het voorstel van de Commissie wordt het vaststellen van het jaarlijkse hervestigingsplan overgelaten aan de Raad. De Commissie voorziet een

⁴⁰ Kamerstukken I, vergaderjaar 2015–2016, 34 215, V.

⁴¹ HvJ EG 6 mei 2008, C-133/06 (Parlement/Raad).

rol voor het Europees Parlement door middel van vertegenwoordiging in het comité op hoog niveau inzake hervestiging (artikel 13). De rol van dit comité is evenwel nog een punt waarover het kabinet meer duidelijkheid aan de Commissie wil vragen.

De leden van de **SGP**-fractie vragen of de regering kan aangeven of het voorstel inzake hervestiging in voldoende mate bewerkstelligt dat juist ook bedreigde en kwetsbare groepen die nu nog vaak buiten beeld blijven, bijvoorbeeld degenen die opvangkampen mijden of niet kunnen bereiken, binnen het bereik van het nieuwe, toekomstbestendige beleid vallen.

Het kabinet staat voor dat UNHCR, zoals ook nu gebruikelijk is, het voortouw krijgt in het identificeren van vluchtelingen die volgens de kwetsbaarheidscriteria in aanmerking komen om te worden voorgedragen voor hervestiging. UNHCR heeft het meeste zicht op de totale vluchtelingenpopulatie. Nederland zal er in de onderhandelingen voor pleiten dat deze rol van UNHCR expliciet in de verordening wordt benoemd.

Overig

De leden van de **D66**-fractie hebben tevens een aantal specifieke vragen aan de regering. Hoe kunnen de nieuwe verordeningen ervoor zorgen dat alle asielzoekers op een veilige manier kunnen worden opgevangen en niet steeds van het ene opvangcentrum naar het andere worden gesleept, vaak ook nog in verschillende landen? Hierbij hebben deze leden vooral specifieke zorgen voor kwetsbare groepen zoals kinderen en alleenreizende vrouwen (al dan niet met kinderen).

Met de herziening van het GEAS wordt verdere harmonisering van asielprocedures en opvangvoorzieningen voor asielzoekers in alle lidstaten beoogd. Er wordt voorgesteld om het niveau van de opvangvoorzieningen te laten monitoren door het EU-Agentschap voor Asiel, aan de hand van standaarden en indicatoren. De Commissie wil met deze verdere harmonisatie borgen dat asielzoekers in iedere lidstaat op een minimale humane behandeling kunnen rekenen. In de voorstellen wordt daarbij concreet aandacht besteed aan het adequaat adresseren van de noden van asielzoekers met bijzondere behoeften. Daarnaast wordt ingezet op het beperken van secundaire migratie, waartoe de Commissie meerdere concrete maatregelen heeft voorgesteld die zowel zien op asielzoekers als op de lidstaten. Dat asielzoekers soms moeten verhuizen naar opvangcentra in andere lidstaten, kan de asielzoeker in de eerste plaats ook zelf voorkomen, door de asielaanvraag in te dienen (en af te wachten) in de lidstaat waar hij de EU voor het eerst binnenkomt. Het kabinet is in dit verband tevreden over het expliciet opnemen van deze verplichting in het voorstel tot herziening van Dublinverordening.

Daarnaast hebben de leden van de **D66**-fractie zorgen over de toegang van asielzoekers en vluchtelingen tot (taal)onderwijs en de arbeidsmarkt. Volgens de leden is deze toegang in een zo vroeg mogelijk stadium essentieel voor een snelle integratie in de Nederlandse samenleving. Kan de regering toelichten of hier op Europees niveau over gesproken wordt?

Over onder andere de toegang van derdelanders tot (taal)onderwijs en de arbeidsmarkt in een zo vroeg mogelijk stadium wordt gesproken in het actieplan integratie derdelanders⁴² en de daarop volgende Raadsconclusies. Met het actieplan beoogt de Commissie, in relatie tot de recente vluchtelingenstroom, lidstaten bij de integratie van derdelanders te

⁴² COM(2016) 377.

ondersteunen. De Commissie doet dit door het geven van enkele niet-bindende adviezen voor maatregelen op het niveau van de lidstaten, met name gericht op lidstaten die minder ervaring met integratie hebben, als ook door de versterking van bestaande en het inzetten van een aantal nieuwe acties op EU-niveau.

Het grootste gedeelte van de geadviseerde maatregelen gaan over de fase na aankomst in de EU en hebben betrekking op onderwijs, werkgelegenheid, beroepsopleidingen, toegang tot basisvoorzieningen en actieve participatie en sociale inclusie. Het kabinet constateert dat veel van de geadviseerde maatregelen in de mededeling van de Commissie in grote lijnen passen binnen het Nederlands integratiebeleid van derdelanders. Het biedt voor lidstaten tevens handvatten om hun integratiebeleid onder de loep te nemen. Graag verwijs ik voor de verschillende deelonderwerpen naar de kabinetsappreciatie die op 26 augustus 2016 naar de Tweede Kamer verzonden is.⁴³

Daarnaast worden in het voorstel voor de herziening van de Richtlijn tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers onder andere wijzigingen voorgesteld op het terrein van de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers. De artikelsgewijze bespreking van het voorstel vindt op dit moment plaats.

De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering bekend is met het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam⁴⁴ en van VluchtelingenWerk Nederland⁴⁵, waaruit blijkt dat er een causaal verband is tussen duidelijkheid over een verblijfstatus en succesvolle integratie. Werkgevers zijn minder bereid om vluchtelingen met een status voor bepaalde tijd in dienst te nemen dan vluchtelingen met een status voor onbepaalde tijd. Zo ja, met welk doel verlengt de regering desondanks de tijdelijke verblijfsvergunning? De leden van de SP-fractie zien op deze vragen graag een reactie van de regering.

Deze leden vragen voorts aan de regering op grond waarvan er vanuit wordt gegaan dat vluchtelingen maar tijdelijk in een lidstaat verblijven, gezien de realiteit in deze periode van langdurige oorlogssituaties en crises? Blijkt dit ook uit de cijfers? Deze leden verzoeken graag om toelichting van de regering.

Het kabinet heeft eerder geen signalen ontvangen dat werkgevers minder bereid zijn om vergunninghouders met een status voor een bepaalde tijd in dienst te nemen dan vergunninghouders met een status voor onbepaalde tijd. Uit het onderzoek waarnaar wordt verwezen kan dit ook niet eenduidig worden afgeleid, nu blijkt hetzelfde onderzoek verschillende factoren relevant kunnen zijn voor het vinden van een baan. Het kabinet ziet juist ook bij werkgevers initiatieven om vergunninghouders aan het werk te helpen. Voor werkgevers die moeite hebben hun vacatures te vervullen, kan de groep vergunninghouders een interessante nieuwe doelgroep zijn. Ook zijn er werkgevers die graag met vergunninghouders aan de slag gaan vanuit hun ambitie om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Wel erkent het kabinet dat het voor werkgevers soms onduidelijk is wat er wel en niet mag ten aanzien van werk, stage of een werkervaringsplaats. De informatievoorziening via

⁴³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2015–2016, 22 112, nr. 2188.

⁴⁴ L. Bakker, J. Dagervos en G. Engbersen, (2014), The importance of Resources and Security in the Socio-Economic Integration of Refugees, *Journal of International Migration and Integration*.

⁴⁵ VluchtelingenWerk Nederland, (2014), *IntegratieBarometer 2014* http://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/u2243/VluchtelingenWerk_IntegratieBarometer_2014.pdf.

onder andere rijksoverheid.nl is daartoe al verbeterd en het kabinet zal daar ook de komende periode meer aandacht aan besteden. De Taskforce Werk & Integratie Vluchtelingen bekijkt momenteel op welke wijze werkgevers het beste ondersteund kunnen worden. Via VNG (OTAV) en Divosa worden werkgevers ook op lokaal niveau geïnformeerd en betrokken. In de Taskforce zitten onder andere de SER, VNO-NCW, VNG (OTAV) en Divosa.

Wat de vragen van de leden van de SP-fractie betreft over de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel, deel ik met deze leden dat oorlogssituaties en conflicten in landen inderdaad lang duren. Evenwel is een voorspelling daarvan nooit te maken en zijn de ontwikkelingen in landen van herkomst dynamisch. Daarom blijft internationale bescherming in de eerste plaats tijdelijk. Dat is ook het uitgangspunt dat wordt gehanteerd in de vigerende Kwalificatierichtlijn⁴⁶ en dit sluit ook aan bij het Nederlandse beleid dat in de eerste plaats inzet op een versterking van de opvang die in de regio van conflicthaarden wordt geboden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

⁴⁶ Richtlijn 2011/95/EU inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking) (PbEU 2011, L 337/9).