

Vergaderjaar 2023–2024

35 612

EU-voorstellen: EU-migratiepact 2020 COM (2020) 609, 610, 611, 612, 613 en 614

J

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 april 2024

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad¹ van de Eerste Kamer der Staten-Generaal hebben kennisgenomen van de brief van 21 december 2023², waarin de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Kamer informeert over de inhoud van het akkoord op hoofdlijnen dat het Spaans Voorzitterschap heeft bereikt met het Europees Parlement over het Europees Asiel- en Migratiepact, de appreciatie van het kabinet van deze hoofdlijnen en het beoogd vervolgproces. Naar aanleiding hiervan legden de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA**, **D66**, de **PVV**, de **ChristenUnie** en **Volt** nog een aantal vragen voor. De leden van de fractie van de PvdD sloten zich bij de door de leden van de fractie van Volt gestelde vragen aan.

Naar aanleiding hiervan is op 15 maart 2024 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De Staatssecretaris heeft op 12 april 2024 gereageerd.

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

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

¹ Samenstelling:

Croll (BBB), Marquart Scholtz (BBB), Griffioen (BBB), Karimi (GroenLinks-PvdA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kaljouw (VVD), Meijer (VVD), Van Toorenburg (CDA), Bakker-Klein (CDA), Dittrich (D66), Aerdts (D66) (*ondervoorzitter*), Van Hattem (PVV) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Huizinga-Heringa (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² *Kamerstukken I 22023/24, 35 612, I.*

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

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 15 maart 2024

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 21 december 2023³, waarin u de Kamer informeert over de inhoud van het akkoord op hoofdlijnen dat het Spaans Voorzitterschap heeft bereikt met het Europees Parlement over het Europees Asiel- en Migratiepact, de appreciatie van het kabinet van deze hoofdlijnen en het beoogd vervolproces. Naar aanleiding hiervan leggen de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA**, **D66**, de **PVV**, de **ChristenUnie** en **Volt** graag nog de volgende vragen voor. De leden van de fractie van de PvdD sluiten zich bij de door de leden van de fractie van Volt gestelde vragen aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** constateren dat het akkoord waarover de Kamer bij de aan de orde zijnde brief is geïnformeerd onder meer de Eurodac-verordening⁴ betreft, waarbij een hernieuwde registratieverplichting wordt ingevoerd met een bewaartermijn van tien jaar voor gegevens van asielaanvragers. Daarnaast constateren deze leden dat er ook overeenstemming is bereikt over de screeningsverordening⁵, die een verplichte screening introduceert voor personen die irregulier in de Europese Unie arriveren, met een focus op identiteits- en veiligheidschecks. De asielprocedureverordening (APR)⁶ stelt grensprocedures verplicht voor kansarme asielverzoeken en mensen die een veiligheidsrisico vormen. Binnen de asiel- en migratiemanagement-verordening (AMMR)⁷ worden langere verantwoordelijkheidstermijnen voor lidstaten vastgesteld. Daarnaast wordt er een solidariteitsmechanisme geïntroduceerd, waarbij lidstaten kunnen kiezen tussen herplaatsing, financiële bijdragen of operationele steun om migratiedruk aan te pakken. De crisisverordening⁸ omvat ook maatregelen voor situaties waarbij migranten als politiek instrument worden gebruikt. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA merken op dat de regering het belang benadrukt van deze overeenkomsten voor een effectiever Europees asielsysteem en dat zij de afspraken ziet als een belangrijke stap naar betere controle en beheer van migratie. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben naar aanleiding van de aan de orde zijnde brief en het bereikte akkoord desalniettemin een aantal serieuze zorgen en vragen.

³ Kamerstukken I 22023/24, 35 612, I.

⁴ Gewijzigd voorstel voor een Verordening betreffende de instelling van «Eurodac» voor de vergelijking van biometrische gegevens ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer en van de Hervestigingsverordening. Zie hiervoor: E200023.

⁵ Voorstel voor een verordening tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen. Zie hiervoor: E200021.

⁶ Gewijzigd voorstel voor een Verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming. Zie hiervoor: E200020.

⁷ Voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer en tot wijziging van Richtlijn 2003–109-EG en de voorgestelde verordening inzake een Fonds voor asiel en migratie. Zie hiervoor: E200019.

⁸ Voorstel voor een verordening betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel. Zie hiervoor: E200022.

Allereerst vernemen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA graag in welke fase van het wetgevingsproces de verschillende verordeningen zich bevinden. Deze leden vernemen daarnaast graag in welke fase van het wetgevingsproces de verwachting is dat de verschillende verordeningen zich zullen bevinden op het moment van de verkiezingen van het Europees Parlement in juni aanstaande. De zorgen van deze leden betreffen het enorm complexe systeem dat hiermee wordt geïntroduceerd, waarbij een daadwerkelijke solidariteit van verantwoordelijkheidsdeling achterwege blijft. Daarnaast leven er bij de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA grote zorgen over de grensprocedure en in het bijzonder de bescherming van de rechten van kwetsbaren en kinderen. Kinderen horen naar mening van deze leden niet meer opgesloten te zitten. Immers, het opsluiten van kinderen druist in tegen de Europese en Nederlandse plicht voor de bescherming van de rechten van het kind. De invoering van de nieuwe grensprocedures heeft tot doel om kansarme asielzoekers te identificeren en aan de grens tegen te houden. Echter, hoe wordt ervoor gezorgd dat deze personen toch een eerlijke kans krijgen op een grondige en rechtvaardige beoordeling van hun asielaanvraag die in overeenstemming is met internationale normen en Europese verplichtingen? Op welke wijze zorgen de Europese Unie en de lidstaten ervoor dat deze procedures niet resulteren in onnodige en schadelijke detentie van kwetsbare individuen, waaronder kinderen? Kortom, op welke wijze garandeert de regering dat deze grensprocedures de rechten van het kind respecteren? De bescherming van de fysieke en mentale gezondheid van kinderen in gesloten kampen komt naar mening van deze leden ernstig in gevaar. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA verzoeken de regering dan ook om op deze zorgen een adequaat en duidelijk antwoord te formuleren. Daarnaast hebben de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA de volgende vragen en opmerkingen, die zijn gegroepeerd onder de verschillende verordeningen.

Asielprocedureverordening (APR)

Ten aanzien van de asielprocedureverordening (APR) hebben de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA de regering de volgende vragen te stellen.

1. Op welke wijze worden «kansarme» asielverzoeken geïdentificeerd onder de nieuwe APR, en welke specifieke factoren worden daarbij in overweging genomen? De situatie in herkomstlanden, zeker met conflicten en geopolitieke ontwikkelingen die op dit moment in buurlanden en buurregio's van de Europese Unie gaande zijn, kan heel snel veranderen. Het criterium «kansarm» wordt nu gebaseerd op de erkenningspercentages per land in het verleden. Is dit een voldoende betrouwbaar criterium gelet op de snelle veranderingen in de landen om de Europese Unie?
2. Op welke manier wordt de afwikkeling van asielverzoeken van families met kinderen binnen de grensprocedures georganiseerd en op welke wijze wordt hun bescherming gegarandeerd?
3. Op welke wijze wordt onder de APR de uitzondering op grensprocedures voor alleenreizende minderjarigen gehanteerd, en wat zijn de criteria voor het bepalen van een «veiligheidsrisico» bij deze groep?
4. Hoe wordt de naleving van de grensprocedures volgens de APR gemonitord, gecontroleerd en welke mechanismen zijn er voor het indienen van klachten door asielzoekers?
5. Hoe wordt de duur van de grensprocedures bepaald en wat gebeurt er met asielverzoeken die deze termijn overschrijden?
6. Zijn er specifieke richtlijnen voor het behandelen van asielverzoeken van personen die een veiligheidsrisico vormen, en zo ja, wat houden deze in? «Veiligheidsrisico» is een breed geformuleerd criterium. Hoe gaat dit geconcretiseerd worden zodat niet iedere jonge man

afkomstig uit het Midden-Oosten en/of Afrika als een veiligheidsrisico wordt gezien?

Asiel- en migratiemanagement-verordening (AMMR)

7. Op welke wijze definieert de AMMR verantwoordelijkheidstermijnen, en wat zijn de implicaties hiervan voor de behandeling van asielverzoeken binnen de Europese Unie?
8. Op welke wijze zorgt de AMMR voor een betere identificatie en behandeling van Dublinoverdrachten, en hoe wordt de samenwerking tussen lidstaten hierin bevorderd?
9. Wat zijn de gevolgen van de uitbreiding van het familiecriterium binnen de AMMR, en hoe wordt deze uitbreiding praktisch toegepast?

Crisisverordening

10. Hoe wordt de «instrumentalisering» van migranten onder de crisisverordening gedefinieerd en aangepakt, en welke specifieke maatregelen worden hiervoor ingevoerd?
11. Welke vormen van solidariteit en tijdelijke derogaties biedt de crisisverordening aan lidstaten in crisis, en hoe worden deze geïmplementeerd?
12. Hoe is het governance-mechanisme van het crisismechanisme opgebouwd, en welke rol speelt de Europese Commissie hierin bij het vaststellen van crisis- en derogatiebesluiten?

Een ander zorgpunt van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA is de gebrekkige solidariteit tussen de lidstaten. Veel landen van de Europese Unie zullen neigen om hun aandeel in de opvang van asielzoekers af te kopen, hetgeen leidt tot een disproportionele druk op grenslanden zoals Italië, Spanje en Griekenland. Dit brengt deze leden bij de volgende vragen voor de regering:

13. Mogen lidstaten te allen tijde hun verplichtingen afkopen, en zo ja, welke richtlijnen en criteria gelden hiervoor?
14. Hoe ziet de regering deze praktijk in het licht van een eerlijke en proportionele aanpak van de migratiedruk in Europa?
15. In hoeverre helpt dit om problemen zoals illegale pushbacks en mensenrechtenschendingen aan de grenzen tegen te gaan?

Ten slotte wijzen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA erop dat het veelvuldig gebruik van afkoopregelingen door lidstaten kan leiden tot permanente migratiedruk aan de grenzen van de Europese Unie. Dit stimuleert vervolgens grenslanden tot het sluiten van dubbelzinnige overeenkomsten met derde landen, zoals recent tussen Italië en Albanië. Hoe oordeelt de regering en de Europese Commissie over deze overeenkomsten? Hoe beoordeelt de regering de overeenkomst tussen Italië en Albanië in het licht van dit Asiel- en Migratiepact? Zoals uit de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA blijkt, is er veel onduidelijk voor deze leden hoe vanaf 2026 dit systeem zal gaan werken en of op deze manier inderdaad een Europees asiel- en migratiesysteem tot stand komt dat voldoet aan internationale standaarden en normen, kwetsbare groepen en kinderen in het bijzonder beschermt en een daadwerkelijke Europese solidariteit bewerkstelligt. Kan de regering hier een toelichting op geven?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van **D66** wensen de regering over diverse thema's de volgende vragen voor te leggen.

Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet)

1. De leden van de fractie van D66 stellen voorop dat de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet) inmiddels door de Kamer is aanvaard. Wat zijn de gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het Europees Asiel- en Migratiepact voor wat betreft Nederland, mocht de Spreidingswet onverhoopt door een nieuwe regering niet onverkort worden ingevoerd?

Onafhankelijk monitoringsmechanisme

2. De leden van de fractie van D66 lezen dat in de aan de orde zijnde brief dat wordt gesteld dat zowel bij de screeningsverordening⁹ als voor de asielprocedureverordening (APR)¹⁰ een afspraak geldt voor de instelling van een monitoringsmechanisme voor borging van de naleving van fundamentele rechten in de asielprocedure en de grensprocedure. Hierbij zullen volgens de screeningsverordening de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor het opzetten hiervan. Daarbij komt dat uit de onderhavige brief volgt dat het Europees Asielagentschap het mandaat wordt gegeven om de toepassing van het Europees asielacquis in te stellen. Deze leden vragen de regering wat de precieze verhouding is tussen enerzijds de lidstaten zelf, die verantwoordelijk zijn voor het opzetten van dit monitoringsmechanisme en anderzijds de rol voor het Europees Asielagentschap? In hoeverre is een mandaat afdoende om te waarborgen dat EU-agentschappen dit onafhankelijke monitoringsmechanisme kunnen ondersteunen?

Juridische bijstand

3. De leden van de fractie van D66 lezen dat in de onderhavige brief wordt gesteld dat gratis juridische bijstand tijdens de procedure onder de asiel- en migratiemanagement-verordening (AMMR)¹¹ beschikbaar dient te zijn. Wat omvat deze gratis juridische bijstand en wie heeft er op welk moment recht op?

Grensprocedurecapaciteit

4. De leden van de fractie van D66 merken op dat de regering in de aan de orde zijnde brief stelt dat de verplichte capaciteit die lidstaten beschikbaar moeten hebben nog steeds (opbouwend naar) 30.000 plekken is, met een jaarplafond opbouwend naar vier keer het aantal beschikbare plekken.¹² Hoe beoordeelt de regering dit aantal plekken en wat is de uitwerking als deze maximale capaciteit is bereikt?

Ondermaatse opvang

5. De leden van de fractie van D66 lezen dat in de aan de orde zijnde brief¹³ wordt gesteld dat de Europese Commissie de aanbeveling kan doen om families met kinderen uit te zonderen van de verplichte grensprocedure, indien uit monitoring blijkt dat de relevante opvan-

⁹ Voorstel voor een verordening tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen. Zie hiervoor: E200021.

¹⁰ Gewijzigd voorstel voor een Verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming. Zie hiervoor: E200020.

¹¹ Voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer en tot wijziging van Richtlijn 2003-109-EG en de voorgestelde verordening inzake een Fonds voor asiel en migratie. Zie hiervoor: E200019.

¹² Kamerstukken I 22023/24, 36 410 VI, A, p. 2.

¹³ Kamerstukken I 22023/24, 36 410 VI, A, p. 2.

gomstandigheden in een lidstaat niet voldoen aan de gestelde normen. Wat zijn de gevolgen van zo'n aanbeveling en in hoeverre verwacht de regering dat lidstaten deze aanbeveling zullen opvolgen? Heeft de Europese Commissie daarnaast nog andere middelen tot haar beschikking indien lidstaten deze aanbeveling niet opvolgen?

Albanië – Italië

6. De leden van de fractie van D66 merken op dat Italië en Albanië recentelijk een bilaterale overeenkomst hebben gesloten waarin Albanië jaarlijks maximaal 36.000 migranten zal overnemen van Italië en zal opvangen in kampen. Uit deze overeenkomst volgt dat deze migranten onder het Italiaanse recht vallen. In hoeverre zijn deze en soortgelijke overeenkomsten verenigbaar met het Europees Asiel- en Migratiepact? Is het Albanese grondgebied hiermee te kwalificeren als een buitengrens van de Europese Unie en in hoeverre kan een onafhankelijk monitoringsmechanisme hier toezicht op uitoefenen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV

De leden van de fractie van de **PVV** verwijzen naar de volgende passage uit de aan de orde zijnde brief:

«Wel is een beperkte uitbreiding van het familie criterium opgenomen, zodat nu ook de aanwezigheid van genaturaliseerde gezinsleden of gezinsleden die op basis van de Langdurig ingezetene-status in de EU verblijven een reden kan zijn om als lidstaat verantwoordelijk te worden gesteld voor een asielverzoek.»¹⁴

Kan de regering duiden wat de mogelijke consequenties zijn voor het Nederlandse asielstelsel van deze uitbreiding van het familie criterium?

Voorts wijzen de leden van de fractie van de PVV naar de volgende passage uit de aan de orde zijnde brief:

«Daarnaast is opgenomen dat gratis juridische bijstand tijdens de procedure onder de AMMR beschikbaar moet zijn.»¹⁵

Kan de regering duiden in hoeverre dit gevolgen heeft voor het Nederlandse asielstelsel?

Tot slot verwijzen de leden van de fractie van de PVV naar de navolgende passage uit de aan de orde zijnde brief:

«Onduidelijk is nog wat precies is afgesproken over beroepsmogelijkheden. Eerder lag een voorstel voor uitbreiding op tafel, waardoor het niet starten van een Dublinprocedure of het niet accepteren van een overnameverzoek voor beroep open zou komen te staan in zaken waarin de asielzoeker stelt een gezinslid in een andere lidstaat te hebben. Daarover heeft Nederland voortdurend de zorg geuit dat dit zal leiden tot complicering van procedures, terwijl het niet bijdraagt aan een snellere of andere inhoudelijke behandeling van het asielverzoek.»¹⁶

Kan de regering aangeven of sinds het verzenden van de aan de orde zijnde brief er inmiddels wel duidelijkheid is over deze beroepsmogelijk-

¹⁴ Kamerstukken I 22023/24, 36 410 VI, A, p. 2.

¹⁵ Kamerstukken I 22023/24, 36 410 VI, A, p. 2.

¹⁶ Kamerstukken I 22023/24, 36 410 VI, A, p. 2-3.

heden en duiden wat dit dientengevolge betekent voor de asielprocedures en de situatie van het Nederlandse asielstelsel?

Kan de regering aangeven in hoeverre dit pact ook voor Nederland beperkende maatregelen bevat om zelfstandig asielbeleid te kunnen voeren? Kan de regering tevens duiden in hoeverre er onder dit pact mogelijkheden zijn om als lidstaat strengere maatregelen te kunnen nemen dan in dit pact is voorzien?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** lezen in de aan de orde zijnde brief dat de regering schrijft dat in de asielprocedureverordening (APR) belangrijke stappen worden gezet met afspraken over verplichte grensprocedures.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat die grensprocedures bijvoorbeeld gelden voor personen die de autoriteiten misleiden. Kan de regering voorbeelden geven om wat voor misleiding het hier zou kunnen gaan. Is bijvoorbeeld het niet hebben van een paspoort of identiteitskaart reden om misleiding aan te nemen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen dat de Europese Commissie een aanbeveling kan doen om families met kinderen tijdelijk uit te zonderen als uit monitoring blijkt dat de relevante opvangomstandigheden in een lidstaat niet voldoen aan de gestelde normen. Wat is de status van de aanbeveling van de Europese Commissie? Is de lidstaat verplicht zich daaraan te houden of kan de lidstaat de aanbeveling naast zich neerleggen?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering hoe het monitoringsmechanisme van de opvangomstandigheden er uit zal zien. Wie is daarvoor verantwoordelijk en wordt stelselmatig gemonitord of gebeurt dat willekeurig en/of op aangeven van asielzoekers of anderen?

Tot slot wijzen de leden van de fractie van de ChristenUnie erop dat de regering schrijft dat zij zich erin kan vinden in de gemaakte afspraken over veilige derde landen en dat zij in het bijzonder hecht aan de afspraak dat een jaar na inwerkingtreding van de wetgeving het veilig derde landen concept zal worden herzien¹⁷. Waarom hecht de regering eraan dat het concept zal worden herzien? In wat voor opzicht zal het concept worden herzien?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van Volt, met aansluiting van de leden van de fractie van de PvdD

De leden van de fractie van **Volt**, waarbij de leden van de fractie van de PvdD zich aansluiten, zijn van opvatting dat het asielbeleid humaan, solidair en gebaseerd op Europese samenwerking moet zijn. Deze leden merken op dat zij – in het kader van het plenaire debat over de Spreidingswet dat in de Kamer plaatsvond op 15 en 16 januari 2023¹⁸ – al een eerste uitwisseling hadden over de inhoud van het Europese Asiel- en Migratiepact, vooral over hoe dat pact omgaat met kinderen op de vlucht. Sommige van de vragen die de leden van de fractie van Volt toen aan de regering stelden, zijn onbeantwoord gebleven en de leden van de fractie van Volt maken graag gebruik van de gelegenheid om deze vragen en andere vragen alsnog aan de regering te kunnen stellen.

¹⁷ Kamerstukken I 22023/24, 36 410 VI, A, p. 3.

¹⁸ Handelingen I 2023/24, nr. 15, item 3 en nr. 16, items 3, 6 en 8.

Voor wat betreft de status van het Asiel- en Migratiepact, hebben de leden van de fractie van Volt met belangstelling kennis genomen van de versies van de verschillende verordeningen zoals die in februari 2024 door de Raad zijn aangenomen. Bij de verzending daarvan aan het Europees Parlement sprak de Raad de hoop uit dat het parlement de verordeningen in vrijwel ongewijzigde vorm zal kunnen aannemen in het voorjaar nu de organen zo nauw hebben samengewerkt. Enerzijds is het Europees Asiel- en Migratiepact in die zin dus «*done and dusted*», maar wel hebben de leden van de fractie van Volt nog een aantal vragen over wat dit pact in de praktijk en juridisch zal betekenen, met name voor de fundamentele rechten van vluchtelingen. Anderzijds leggen de verordeningen bij de lidstaten de verantwoordelijkheid neer om zelf mechanismen op te tuigen ter uitvoering van het pact en is dus in de komende periode veel interpretatie en implementatie te verwachten, in Nederland en in de andere lidstaten. Ook daarover hebben de leden van de fractie van Volt een aantal vragen te stellen aan de regering.

De fundamentele rechten van alle asielzoekers zouden te allen tijde moeten worden geborgd en specifieke kwetsbare groepen verdienen daarbij nog extra aandacht en waarborgen, aldus de leden van de fractie van Volt. Deze leden maken zich doorlopen, in grote mate, zorgen over de veelvuldige berichtgeving waaruit blijkt dat de mensen- en kinderrechten niet geborgd zijn aan de buitengrenzen van de Europese Unie. In de afgelopen jaren heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ten aanzien van verschillende lidstaten geoordeeld dat de asielopvang-faciliteiten of de wijze van opvang niet voldoen aan de fundamentele mensenrechten zoals neergelegd in het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). De organisatie Save the Children bracht in januari 2024 daarnaast het rapport «*Hope and Harm. Children's experiences of seeking safety in Europe*»¹⁹ uit, waaruit blijkt dat meer dan de helft van de ondervraagde kinderen zich bij de vlucht naar de Europese Unie onveilig voelden door geweld van grenspolitie, pesterijen en bedreigingen van mensensmokkelaars. De leden van de fractie van Volt zien het als een belangrijke eerste stap dat door de Raad expliciete verwijzingen naar de internationale mensenrechtenverdragen en naar het belang van het kind in de verordeningen zijn opgenomen. Zonder voorbij te willen gaan aan het recht van alle asielzoekers op eerbiediging van de fundamentele mensenrechten, zijn de leden van de fractie van Volt extra geraakt door de signalen van zoveel kinderrechtenorganisaties dat de kinderrechten op grote schaal zullen/blijven worden geschonden bij de uitvoering van het Europees Asiel- en Migratiepact. In acht nemende het bovenstaande hebben de leden van de fractie van Volt de volgende vragen voor de regering.

Behandeling en omstandigheden bij opvang van kinderen in de praktijk

Kan de regering allereerst gedetailleerd uiteen zetten hoe het er na inwerkingtreding van het Europees Asiel- en Migratiepact in de praktijk uit gaat zien als een kind, met of zonder begeleiding, arriveert aan de buitengrens van de Europese Unie? Kan de regering aangeven wat een kind daar – daadwerkelijk – aantreft? De leden van de fractie van Volt verzoeken de regering daarbij onderscheid te maken tussen de situaties dat een kind met of zonder begeleiding arriveert, tussen de situaties dat een kind bij een «*crossover point*» of op een andere plek de grens bereikt

¹⁹ Raadpleegbaar via: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2024-01/hope%20and%20harm_children%E2%80%99s%20experiences%20of%20seeking%20safety%20in%20Europe.pdf.

en tussen de situaties waarin de crisisverordening²⁰ is toegepast en waarin dat niet is gebeurd. Kan de regering daarbij ten eerste ingaan op met welke autoriteit het eerste contact verloopt en hoe de ontvangst is? Het voornoemde rapport van de organisatie Save the Children rapporteert dat de helft van de kinderen zich bij hun vlucht naar de Europese Unie onveilig voelt, waarbij in driekwart van de gevallen door nare ontmoetingen met (grens)politie. In het persbericht van 30 januari 2024 van Save the Children over het rapport lezen de leden van de fractie van Volt het volgende:

«Kinderen uit landen als Afghanistan en Syrië meldden dat ze werden geslagen en bedreigd door grensbewakers en dat ze in bossen en bergen sliepen. Een kind in Griekenland zei: «Ik werd door de Griekse politie hard op mijn arm geslagen. Ze namen al mijn kleren mee en stuurden ons terug naar Turkije.»²¹

Is de regering bekend met voormelde signalen? Welke waarborgen bevat het Asiel- en Migratiepact naar mening van de regering – anders dan een algemene verwijzing naar de mensenrechtenverdragen waar nu ook al aan zou moeten worden voldaan – dat dit soort situaties tot het verleden gaan behoren en kinderen menswaardig worden behandeld en opgevangen? Kan de regering daarbij reflecteren op het gegeven dat, nu solidariteit kan worden afgekocht, naar verwachting van mensenrechtenorganisaties (zoals Vluchtelingenwerk Nederland) nog steeds de lidstaten aan de buitengrenzen nagenoeg alle lasten voor de eerste opvang zullen dragen en er dus in dat opzicht niets aan de omstandigheden zal veranderen?

Kan de regering ten tweede gedetailleerd uiteenzetten welke opvangfaciliteiten een kind aantreft als het arriveert? Is er in de praktijk voor een kind stromend water, eten, een bed, een dak, onderwijs en medische zorg beschikbaar? In de considerans van de screeningverordening²² lezen de leden van de fractie van Volt het volgende:

«27) During the screening, all persons concerned should be guaranteed a standard of living complying with the Charter of Fundamental Rights of the European Union and have access to emergency health care and essential treatment of illnesses.»²³

De leden van de fractie van Volt vragen de regering of het juist is in haar visie dat dit alleen in de overwegingen van de verordening staat, maar dat de verordening zelf hiervoor geen extra waarborgen creëert?

De leden van de fractie van Volt merken op dat de lidstaten op grond van de verordening zelf verantwoordelijk zijn voor het inrichten van de opvangfaciliteiten in overeenstemming met de fundamentele rechten en het instellen van een mechanisme voor de monitoring hiervan. Kan de regering in dat licht uitgebreid reflecteren op het feit dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 26 april 2023 in twee uitspraken²⁴ nog heeft geoordeeld dat asielzoekers naar verschillende lidstaten aan de buitengrenzen van de Europese Unie niet mochten

²⁰ Voorstel voor een verordening betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel. Zie hiervoor: E200022.

²¹ Raadpleegbaar via: <https://www.savethechildren.nl/actueel/nieuws/kinderen-voelen-zich-gevaar-tijdens-hun-vluchtroute-door-europa>.

²² Voorstel voor een verordening tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen. Zie: E200021.

²³ Voorstel COM(2020)612, p. 24–25.

²⁴ ABRvS 26 april 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:1654) en ABRvS 26 april 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:1655).

worden teruggestuurd, in ieder geval Italië, Kroatië, Griekenland en Malta, omdat daar niet kon worden voorzien in basisbehoeften zoals water, onderdak en eten? Heeft de regering zich ervan verzekerd dat daarin verbetering valt te verwachten en is volgens de regering de verplichting in de verschillende verordeningen voor de lidstaten voldoende sterk om eerbiediging van de internationale fundamentele mensenrechten te bewerkstelligen? De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in eerder genoemde uitspraken ten aanzien van Italië dat de regering in het voorjaar van 2023 niet langer mocht uitgaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel dat lidstaten van de Europese Unie de fundamentele mensenrechten zullen borgen. Het Asiel- en Migratiepact is op ditzelfde vertrouwensbeginsel gebaseerd. Kan de regering rapporteren of er ten aanzien van één of meerdere lidstaten op dit moment onduidelijkheden zijn over of van dit vertrouwensbeginsel mag en kan worden uitgegaan, of ten aanzien van de mechanismen die de fundamentele rechten moeten monitoren?

Detentie van kinderen

De leden van de fractie van Volt begrijpen dat asielzoekers op grond van de screeningsverordening de verplichting hebben «*[to] remain available to the screening authorities during the screening.*» Deze leden lezen in de considerans van deze verordening dat het lidstaten vrij moet staan om, waar nodig, dit te bereiken door asielzoekers te detineren. Dit geldt ook voor kinderen, die dus het risico lopen om bij aankomst in de Europese Unie te worden vastgezet. Kan de regering nauwkeurig opsommen (i) in welke situaties kinderen bij aankomst nu kunnen of zullen worden gedetineerd, (ii) welk criterium daarvoor geldt en (iii) wat de maximale duur is? De leden van de fractie van Volt verzoeken de regering om deze vragen te beantwoorden voor kinderen met en kinderen zonder begeleiding, bij aankomst aan een «*crossover*» punt of op een andere plek aan de grens en voor iedere fase van de procedure (de screening, de versnelde en reguliere asielaanvraag en bij de uitoefening van het solidariteitsmechanisme) en daarbij ook de bij toepassing van de crisisverordening²⁵ te betrekken.

Zien de leden van de fractie van Volt het juist dat, als alle fasen van het proces bij elkaar worden opgeteld, kinderen tot wel maximaal negen maanden kunnen vastzitten aan de buitengrenzen? En is het juist dat dit nog langer zou kunnen zijn als de crisisverordening wordt toegepast? Tijdens het plenaire debat over de Spreidingswet dat op 15 en 16 januari 2024²⁶ in de Kamer werd gehouden, heeft de regering aangegeven dat de procedure snel zou kunnen worden doorlopen, maar dat het langer kan duren bij niet meewerken aan de zijde van de asielzoeker. De leden van de fractie van Volt wijzen erop dat Vluchtelingenwerk Nederland op 19 december 2023 de volgende zorg uitsprak:

«Veel vluchtelingen beschikken niet over een geldig paspoort», zegt Frank Candel. «In de praktijk zal deze maatregel leiden tot langdurig verblijf in ondermaatse omstandigheden in (deels) gesloten centra langs de Europese buitengrenzen. Ook gezinnen met kinderen lopen het risico op opsluiting. Dat is in strijd met het Kinderrechtenverdrag en bovenal onmenselijk.»²⁷

²⁵ Voorstel voor een verordening betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel. Zie: E200022.

²⁶ *Handelingen I* 2023/24, nr. 16, item 3, p. 4.

²⁷ Raadpleegbaar via: <https://www.vluchtelingenwerk.nl/nl/artikelen/nieuws/het-eu-migratiepact-onze-vijf-bezwaren#:~:text=%27Veel%20vluchtelingen%20beschikken%20niet%20over,lopen%20het%20risico%20op%20opsluiting.>

Zien de leden van de fractie van Volt het juist dat dit tot veel gevallen van vertraging van de procedure zal leiden in de praktijk? Kan de regering aangeven welke andere voorzienbare oorzaken voor vertraging in de procedure er zijn die kunnen leiden tot extra lang worden vastgehouden aan de grens?

De leden van de fractie van Volt wijzen erop dat in considerans van de screeningsverordening daarnaast het volgende wordt bepaald:

«(27(...))Detention should only be applied as a measure of last resort in accordance with the principles of necessity and proportionality and should be subject to an effective remedy, in line with national, EU and international law.»²⁸

Kan de regering reflecteren op de wijze waarop de lidstaten aan het criterium «*last resort*» invulling zouden moeten geven om te handelen in overeenstemming met de fundamentele rechten van kinderen? In welke gevallen is het volgens de regering naar internationaal en Unierecht juridisch mogelijk en gerechtvaardigd om detentie toe te passen en wat zijn daarvoor de criteria en waarborgen? Wat is volgens de regering daarnaast de status van de overweging dat detentie alleen als «*last resort*» mag worden ingezet? Wordt hiermee aangesloten bij een bestaand juridisch criterium en wordt dat criterium volgens de regering nader ingekleurd door de considerans of is dat niet het geval? Welke rechten en waarborgen kunnen daaraan worden ontleend door asielzoekers, nu deze bepaling enkel in de considerans en niet in de verordening zelf is opgenomen?

De leden van de fractie van Volt lezen in de considerans van de crisisverordening met betrekking tot de detentie van kinderen dat zij in beginsel nooit zouden moeten worden gedetineerd:

«In line with the Reception Conditions Directive, minors should, as a rule, not be detained but be placed in accommodation with special provisions for minors, including where appropriate in non-custodial, community-based placements. Given the negative impact of detention on minors, such detention could be used, in line with Union law, exclusively in exceptional circumstances, where strictly necessary, only as a last resort, for the shortest time possible, and never in prison accommodation or any other facility destined for law enforcement purposes.»²⁹

Deze leden vragen de regering in welk geval, volgens haar, sprake zou kunnen zijn van dergelijke uitzonderlijke omstandigheden, noodzaak en laatste redmiddel die detentie van kinderen toch kunnen rechtvaardigen in overeenstemming met het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Kinderrechtenverdrag? De leden van de fractie van Volt wijzen erop dat meerdere kinderrechtenorganisaties hebben aangegeven dat detentie altijd traumatisch is voor een kind. Zou detentie bij een kind niet altijd vermeden moeten worden? Kan de regering daarbij reflecteren op het feit dat het Kinderrechtenverdrag bepaalt dat kinderen niet zonder grondslag mogen worden vastgezet en dat hier feitelijk als enige grondslag voor detentie de aanwijzing op het niet-beschikbaar blijven voor de screening wordt gehanteerd? Hoe kan de detentie van een kind voor een duur van maximaal negen maanden volgens de regering verenigbaar zijn met het EVRM en het Kinderrechtenverdrag, nu daarbij ook leeftijd en duur van de detentie moeten worden betrokken?

²⁸ Voorstel COM(2020)612, p. 25.

²⁹ Voorstel COM(2020) 613.

Het Kinderrechtenverdrag bepaalt dat kinderen niet mogen worden gestraft voor de gedragingen van hun ouders. Hoe is dit kinderrecht volgens de regering te verenigen met de mogelijkheid en met de praktijk om kinderen (bij de screening of de grensprocedure) of «*unaccompanied minors*» (bij de screening) te detineren? Kan de regering in haar beantwoording van deze vraag heel specifiek aangegeven in welke gevallen dat verenigbaar zou kunnen zijn, en welke criteria er gelden en welke rechten de kinderen hebben?

Kan de regering daarbij ook aangeven welke voorzieningen er beschikbaar zijn voor gedetineerde(n) kinderen – juridisch en in de praktijk – om tegen hun detentie op te komen?

Kan de regering tenslotte meer praktisch aangeven hoe de ontvangst aan de buitengrenzen zal zijn georganiseerd? De leden van de fractie van Volt wijzen naar eerdere berichtgeving van de NOS hierover:

«Migranten uit relatief «veilige» landen, zoals Marokko, Algerije of Bangladesh, komen in een versneld proces terecht, zo staat in het pact. Dit moet maximaal negen maanden duren en in die tijd worden migranten vastgezet in centra met beperkte bewegingsvrijheid.»³⁰

De leden van de fractie van Volt vragen de regering hoe de bewegingsvrijheid zal zijn in de opvangfaciliteiten en hoe zorgen de lidstaten dat detentie een «*last resort*» blijft?

Kan de regering daarbij ook aangeven hoe gedurende de gehele procedure in onderwijs en andere essentiële voorzieningen voor de kinderen wordt voorzien, als die tot negen maanden kan duren?

Zien deze leden het juist dat kinderen die met begeleiding arriveren niet zijn uitgezonderd van de versnelde procedure? Kan de regering reflecteren op wat hiervan de gevolgen zijn voor die kinderen? Lopen zij, door onderworpen te worden aan de versnelde procedure, een groter risico dat hun aanvraag niet wordt gehonoreerd of dat zij geen toegang krijgen tot onderwijs, huisvesting en andere faciliteiten?

Solidariteitssysteem en de mogelijkheid om opvang «af te kopen»

De leden van de fractie van Volt wijzen erop dat in het nieuwe solidariteitssysteem solidariteit kan worden afgekocht voor 20.000 euro per niet overgenomen vluchteling. Op welke wijze zal Nederland invulling geven aan de solidariteit? In de jaren 2022 en 2023 is ten aanzien van verschillende opvangvoorzieningen aan de buitengrenzen van de Europese Unie gerapporteerd dat de omstandigheden niet voldoen aan de fundamentele mensenrechten en menswaardigheid. Erkent de regering dat, gelet op deze signalen, meer solidariteit nodig is in de vorm van het helpen met het overnemen van asielzoekers? Zo ja, hoe zorgt Nederland dat die solidariteit kan worden geleverd? Overweegt Nederland, ondanks de berichten over de omstandigheden aan de buitengrenzen, ook gebruik te maken van de mogelijkheid tot financiële solidariteit? Als dit het geval is, op welke wijze zal Nederland toetsen of voldaan wordt aan compliance met de mensenrechten alvorens voor afkopen te kiezen, nu het interstatelijke vertrouwensbeginsel onder druk staat?

Heeft Nederland, wanneer zij de verantwoordelijke lidstaat is, een verplichting jegens asielzoekers om mensenrechtenschendingen op de doortocht te voorkomen en hoe toets of bereikt Nederland dat?

³⁰ Raadpleegbaar via: <https://nos.nl/artikel/2502256-uiteenlopende-reacties-op-migratiepact-eu-van-grote-stap-tot-dieptepunt>.

Hoe vaak kunnen kinderen binnen het solidariteitssysteem worden verplaatst? Is er, door het dwingende systeem van de verantwoordelijke lidstaat, ruimte om de screening/grensprocedure van kinderen te laten plaatsvinden waar het kind zich meldt zodat extra verplaatsingen worden voorkomen?

De afname van biometrisch materiaal bij kinderen

In de screeningsverordening staat dat kinderen in uiterste gevallen kunnen worden gedwongen om biometrisch materiaal af te laten nemen «*under coercion*.» In wat voor soort gevallen verwacht de regering dat dit instrument kan worden ingezet? Kan de regering uitvoerig reflecteren op de gevallen waarin dit juridisch gerechtvaardigd zou kunnen zijn? En levert dit niet per definitie voor kinderen een traumatische ervaring op waardoor van rechtvaardiging nauwelijks sprake zal kunnen zijn, hoe kijkt de regering hier tegenaan?

Tot slot hebben de leden van de fractie van Volt nog de volgende vragen over de behandeling van kinderen tijdens de procedures.

1. Heeft Nederland jegens asielzoekers waarvoor zij het verantwoordelijke land is ook een verplichting om te borgen dat op de doortocht in de landen waar die asielzoekers doorheen reizen geen mensenrechtenschendingen voorkomen? Hoe kan en gaat Nederland daar aan bijdragen?
2. Begrijpen de leden van de fractie van Volt het juist dat het werk van Childcare en andere mensenrechtenorganisaties lastig kan worden gemaakt/dat zij toestemming nodig hebben of dat hen in bepaalde gevallen toegang kan worden ontzegd? In welke gevallen kan dat? Wie heeft die bevoegdheid?
3. Begrijpen deze leden het juist dat in bepaalde gevallen er tot vijftien werkdagen overheen kan gaan voor een «unaccompanied minor» een «representative» toegewezen krijgt? Waarom kan dit zo lang duren? Hoe worden de belangen van de minderjarige in de tussentijd beschermd?
4. De leden van de fractie van Volt merken op dat de screeningverordening geen prioritering lijkt te bevatten. Krijgen kinderen/gezinnen voorrang bij de beoordeling? Hoe wordt bepaald wie er voorrang krijgt? Hoe gaat Nederland dat doen?
5. Welke uitzonderingen kunnen er worden gemaakt op de bescherming van kinderrechten in tijden van crisis, bijvoorbeeld als termijnen worden overschreden? De lidstaten hebben in dat geval een discretionaire bevoegdheid. Welke rechten en waarborgen hebben kinderen in die situatie?
6. Stel, een kind mag op grond van de procedure in Nederland blijven. Wat gaat Nederland doen om de ingrijpende en traumatische consequenties voor het kind van de reis, de screening, de asielprocedure, het afnemen van materiaal, de ontheemding en het gebrek aan voorzieningen, vrijheid en onderwijs te behandelen en het kind een kansrijke toekomst in Nederland te bieden?

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en zij verzoeken u deze bij voorkeur **binnen vier weken** na dagtekening van deze brief, te mogen ontvangen.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
A.W.J.A. van Hattem

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2024

Per brief van 15 maart 2024³¹ heeft uw vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad opmerkingen gemaakt en vragen gesteld naar aanleiding van mijn brief van 21 december 2023, waarin uw Kamer is geïnformeerd over het akkoord op hoofdlijnen dat het Spaans voorzitterschap heeft bereikt met het Europees Parlement over het Asiel- en Migratiepact³². Ik dank de leden voor de gemaakte opmerkingen en door hen gestelde vragen. In deze brief beantwoord ik deze vragen. Hierbij geldt de notie dat de EU-wetgevingsprocedure over de voorstellen die onderdeel uitmaken van het Asiel- en Migratiepact formeel nog niet is afgerond. Op 10 april 2024 heeft het Europees Parlement ingestemd met alle voorstellen van het Asiel- en Migratiepact. Naar verwachting worden de voorstellen op zeer korte termijn (april) aan de Raad als hamerstuk voorgelegd. Vanaf het moment van inwerkingtreding geldt er een termijn van twee jaar voordat de regelgeving van toepassing wordt. Lidstaten worden geacht zich in deze implementatieperiode voor te bereiden om de nieuwe regelgeving na het verstrijken van die periode correct toe te passen en uit te voeren. In deze periode zullen naar verwachting ook EU brede overleggen worden gehouden onder coördinatie van de Europese Commissie om de strekking van de diverse bepalingen en toepassingsmogelijkheden te bediscussiëren en/of te verduidelijken. Een aantal vragen dat gesteld is door de leden richt zich op de praktische gevolgen van de regelgeving. Op dit moment is het echter nog niet mogelijk om tot in de details uitspraak te kunnen doen over de verschillende praktische uitvoeringsgevolgen van de regelgeving. Indien dit het geval is, zal in het antwoord op de desbetreffende vraag korthedshalve worden verwezen naar deze algemene opmerking.

Vragen van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA

Allereerst vernemen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA graag in welke fase van het wetgevingsproces de verschillende verordeningen zich bevinden.

Antwoord

Het Asiel- en Migratiepact bestaat uit negen wetgevende voorstellen. Op 20 december 2023 bereikten het Spaanse voorzitterschap van de Raad en het Europees Parlement een akkoord over de belangrijkste elementen van de hoofdverordeningen. Op 8 februari 2024 bekrachtigde het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten (Coreper) de akkoorden op de negen voorliggende wetsteksten met een ruime gekwalificeerde meerderheid op alle onderdelen. Op 14 februari 2024 keurde de LIBE-commissie van het Europees Parlement de dossiers van het Europese asiel- en migratiepact goed. Op 10 april 2024 heeft het Europees Parlement, in een plenaire vergadering, ingestemd met alle voorstellen van het Asiel- en Migratiepact. Naar verwachting worden de voorstellen op zeer korte termijn (april) aan de Raad als hamerstuk voorgelegd. De lidstaten hebben vervolgens twee jaar de tijd om de nieuwe bepalingen in te voeren in de nationale regelgeving en praktijk.

³¹ Kenmerk 170841.06U.

³² Kamerstukken I 2023/24, 35 612, I.

Deze leden vernemen daarnaast graag in welke fase van het wetgevingsproces de verwachting is dat de verschillende verordeningen zich zullen bevinden op het moment van de verkiezingen van het Europees Parlement in juni aanstaande.

Antwoord

Onder verwijzing naar het antwoord op de vorige vraag, is het de verwachting dat voorafgaande aan de verkiezingen van het Europees Parlement de wetgevende voorstellen door beide Unie-wetgevers (Raad en Europees Parlement) zijn aangenomen.

De zorgen van deze leden betreffen het enorm complexe systeem dat hiermee wordt geïntroduceerd, waarbij een daadwerkelijke solidariteit van verantwoordelijkheidsdeling achterwege blijft. Daarnaast leven er bij de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA grote zorgen over de grensprocedure en in het bijzonder de bescherming van de rechten van kwetsbaren en kinderen. Kinderen horen naar mening van deze leden niet meer opgesloten te zitten. Immers, het opsluiten van kinderen druist in tegen de Europese en Nederlandse plicht voor de bescherming van de rechten van het kind. De invoering van de nieuwe grensprocedures heeft tot doel om kansarme asielzoekers te identificeren en aan de grens tegen te houden. Echter, hoe wordt ervoor gezorgd dat deze personen toch een eerlijke kans krijgen op een grondige en rechtvaardige beoordeling van hun asielaanvraag die in overeenstemming is met internationale normen en Europese verplichtingen?

Antwoord

In de Asielprocedureverordening is expliciet opgenomen dat de asielgrensprocedure moet worden toegepast in overeenstemming met de beginselen en waarborgen die zijn opgenomen in Hoofdstuk II van die verordening. Dat betekent onder meer dat ook in de grensprocedure iedere aanvraag om internationale bescherming individueel wordt beoordeeld. De aanvrager krijgt tijdens de procedure rechtsbijstand en kan in beroep gaan tegen een afwijzende beslissing. Als tijdens het gehoor, of in iedere andere fase van de procedure, blijkt dat de gronden voor het toepassen van de grensprocedure niet (langer) van toepassing zijn, dient de aanvrager toegang te verkrijgen tot het grondgebied van de lidstaat en moet de aanvraag verder worden behandeld buiten de grensprocedure.

Op welke wijze zorgen de Europese Unie en de lidstaten ervoor dat deze procedures niet resulteren in onnodige en schadelijke detentie van kwetsbare individuen, waaronder kinderen? Kortom, op welke wijze garandeert de regering dat deze grensprocedures de rechten van het kind respecteren?

Antwoord

De grensprocedure is een belangrijk instrument om te beoordelen of toegang tot Nederland/de Unie mag worden verleend. Naast het verstevigen van een solide en veilige buitengrens, bevatten de wetgevende voorstellen³³ procedurele waarborgen ten aanzien van fundamentele rechten, met name die van kwetsbare vreemdelingen, waaronder (alleenstaande) minderjarigen. Zo beschrijft de Asielprocedureverordening³⁴ een plicht voor lidstaten om de speciale situatie en behoeften van deze groep te betrekken bij het bieden van opvang en de te volgen asielgrensprocedure en grensterugkeerprocedure. Het belang van het kind

³³ De verschillende voorstellen met het akkoord van het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER).

³⁴ Overweging 61 en artikelen 22 en 23 Asielprocedure verordening.

speelt hierbij een leidende rol en opvang en bewaringsomstandigheden moeten gedurende de asielgrensprocedure altijd in overeenstemming zijn met de waarborgen in de Opvangrichtlijn.³⁵ Dit leidt ertoe dat de asielgrensprocedure alleen kan worden toegepast op een alleenstaande minderjarige vreemdeling wanneer deze een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid is of om die reden eerder gedwongen is uitgezet. Ook wordt de asielgrensprocedure beëindigd of niet toegepast wanneer de noodzakelijke ondersteuning op grond van de Opvangrichtlijn niet (langer) geboden kan worden of wanneer hier relevante medische redenen voor zijn. Op dit moment is er in Nederland voor gezinnen met kinderen in de grensprocedure een gesloten gezinsvoorziening in Zeist beschikbaar. Daar zijn twaalf huisjes met zes bedden beschikbaar voor gezinnen. Er wordt beperkt gebruik van gemaakt, gezinnen worden in meeste gevallen naar Ter Apel geplaatst. Gedurende de implementatieperiode wordt bezien of en zo ja welke gevolgen de nieuwe verordening heeft voor de Nederlandse praktijk.

Asielprocedureverordening (APR)

Op welke wijze worden «kansarme» asielverzoeken geïdentificeerd onder de nieuwe APR, en welke specifieke factoren worden daarbij in overweging genomen? De situatie in herkomstlanden, zeker met conflicten en geopolitieke ontwikkelingen die op dit moment in buurlanden en buurregio's van de Europese Unie gaande zijn, kan heel snel veranderen. Het criterium «kansarm» wordt nu gebaseerd op de erkenningspercentages per land in het verleden. Is dit een voldoende betrouwbaar criterium gelet op de snelle veranderingen in de landen om de Europese Unie?

Antwoord

In de Asielprocedureverordening zijn de voorwaarden opgenomen waaronder de grensprocedure kan worden toegepast. Het moet gaan om niet-ontvankelijke aanvragen om internationale bescherming, of om aanvragen die in aanmerking komen voor een versnelde procedure (en daarnaast ook als kennelijk ongegrond kunnen worden aangemerkt).³⁶ De Asielprocedureverordening beschrijft in welke gevallen dat van toepassing is, als ook in welke gevallen een Buitengrenslidstaat verplicht is de asielgrensprocedure toe te passen. Eén van die gevallen is de situatie waarin de aanvrager afkomstig is uit een land waarvoor het aandeel beslissingen waarbij internationale bescherming wordt verleend, volgens de meest recente beschikbare jaarlijkse Uniebrede gemiddelde Eurostat-data, 20% of minder is, tenzij zich in dat land sindsdien een significante verandering heeft voorgedaan, of als de aanvrager behoort tot een categorie personen voor wie het percentage van 20% als niet-representatief wordt beschouwd voor hun beschermingsbehoeften. Omdat belangrijke wijzigingen in het betrokken land sinds de publicatie van de betreffende Eurostat-gegevens in aanmerking moeten worden genomen, kan het criterium «kansarm» als voldoende betrouwbaar worden beschouwd.

Op welke manier wordt de afwikkeling van asielverzoeken van families met kinderen binnen de grensprocedures georganiseerd en op welke wijze wordt hun bescherming gegarandeerd?

Antwoord

³⁵ Artikelen 10 t/m 13 Opvangrichtlijn.

³⁶ Twee afwijkingen hierop zijn opgenomen in de Crisisverordening: indien er sprake is van een crisis of instrumentalisering mogen in bepaalde gevallen alle inhoudelijke beslissingen worden genomen in de grensprocedure.

De Asielprocedureverordening schrijft voor dat aanvragen van gezinnen met kinderen binnen de grensprocedure worden geprioriteerd, zodat de procedure zo kort mogelijk duurt. Gezinnen met kinderen moeten worden opgevangen in een locatie die specifiek is toegerust op deze doelgroep en die op hun behoeften is afgestemd. Zoals reeds genoemd is er in Nederland voor gezinnen met kinderen in de grensprocedure een gesloten gezinsvoorziening in Zeist beschikbaar. Daar zijn twaalf huisjes met zes bedden beschikbaar voor gezinnen. Er wordt onder het vigerende acquis beperkt gebruik van gemaakt, gezinnen worden in de meeste gevallen naar Ter Apel geplaatst. Gedurende de implementatieperiode wordt bezien of en zo ja welke gevolgen de nieuwe regelgeving heeft voor het Nederlandse beleid en de praktijk.

Op welke wijze wordt onder de APR de uitzondering op grensprocedures voor alleenreizende minderjarigen gehanteerd, en wat zijn de criteria voor het bepalen van een «veiligheidsrisico» bij deze groep?

Antwoord

Op grond van de Asielprocedureverordening worden aanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen alleen behandeld in de grensprocedure als er gronden zijn om aan te nemen dat er een gevaar is voor de openbare orde of nationale veiligheid. Deze begrippen moeten volgens de Kwalificatieverordening worden geïnterpreteerd in overeenstemming met het nationale, EU- en internationale recht. Bij de beoordeling of een onderdaan van een derde land of staatloze een risico vormt voor de nationale veiligheid van een lidstaat, hebben de autoriteiten van die lidstaat het recht om onder meer rekening te houden met informatie die zij van andere lidstaten of derde landen hebben ontvangen. Voor wat betreft nationale veiligheid kan het volgens het Hof van Justitie van de EU gaan om de interne en externe veiligheid van de lidstaat, zoals een bedreiging van de werking van de instellingen en de essentiële openbare diensten en van het voortbestaan van de bevolking, alsook het risico van een ernstige verstoring van de buitenlandse betrekkingen of van het vreedzaam samenleven van de volkeren, of een risico voor de militaire belangen.

Het begrip «openbare orde» veronderstelt dat er, naast de verstoring van de maatschappelijke orde die elke wetsovertreding meebrengt, sprake is van een werkelijke, actuele en genoegzaam ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

Hoe wordt de naleving van de grensprocedures volgens de APR gemonitord, gecontroleerd en welke mechanismen zijn er voor het indienen van klachten door asielzoekers?

Antwoord

De Asielprocedureverordening voorziet in meerdere monitoringsmechanismen. Ten eerste moet de Commissie twee jaar na de start van de toepassing van de verordening rapporteren over de toepassing ervan in de lidstaten en, waar passend, aanpassingen voorstellen. Lidstaten moeten hiervoor tijdig de benodigde informatie aanleveren. Verder wordt ten aanzien van gezinnen met kinderen expliciet verwezen naar het monitoringssysteem van het Europese Asielagentschap (EUAA). Indien daaruit blijkt dat een lidstaat niet voldoet aan het vereiste dat de opvangvoorzieningen zijn afgestemd op hun behoeften en de vereisten overeenkomstig de Opvangrichtlijn, doet de Commissie een aanbeveling om de toepassing van de grensprocedure op te schorten. Deze aanbeveling wordt openbaar gemaakt. De betrokken lidstaat houdt zoveel mogelijk rekening met de aanbeveling van de Commissie met het oog op het verhelpen van de vastgestelde tekortkomingen. De betrokken lidstaat stelt

de Commissie in kennis van de maatregelen die zijn genomen om gevolg te geven aan de aanbeveling.

Daarnaast is ten aanzien van de grensprocedure opgenomen dat lidstaten moeten voorzien in een monitoringssysteem volgens de criteria zoals voorzien in de Screeningsverordening. In dit systeem is voorzien in toezicht op de naleving van het Unierecht en het internationaal recht, met name wat betreft de toegang tot de asielprocedure, het beginsel van non-refoulement, het belang van het kind en de relevante regels inzake bewaring. Ook moeten onderbouwde beschuldigingen van niet-eerbiediging van grondrechten doeltreffend en zonder onnodige vertraging worden behandeld.

Hoe wordt de duur van de grensprocedures bepaald en wat gebeurt er met asielverzoeken die deze termijn overschrijden?

Antwoord

De maximale duur van de asielgrensprocedure is in eerste instantie vastgelegd in de Asielprocedureverordening. Deze bedraagt twaalf weken vanaf het tijdstip waarop het asielverzoek is geregistreerd, inclusief een eventuele beroepsprocedure. Indien de aanvrager is herplaatst overeenkomstig de Verordening betreffende Asiel- en Migratiebeheer (AMMR) en de lidstaat waarnaartoe is herplaatst de grensprocedure toepast, is de maximale termijn zestien weken. In het geval van crisis, overmacht of instrumentalisering is volgens de Crisisverordening de maximale termijn achttien weken.

Na deze periode krijgt de aanvrager toegang tot het grondgebied van de lidstaat en moet de aanvraag verder worden behandeld buiten de grensprocedure, tenzij de asielprocedure is afgerond ende grensterugkeerprocedure van toepassing is. De maximale termijn voor deze grensterugkeerprocedure is eveneens twaalf weken. Daarna is de terugkeerprocedure zoals voorzien in de Terugkeerrichtlijn van toepassing.

Zijn er specifieke richtlijnen voor het behandelen van asielverzoeken van personen die een veiligheidsrisico vormen, en zo ja, wat houden deze in? «Veiligheidsrisico» is een breed geformuleerd criterium. Hoe gaat dit geconcretiseerd worden zodat niet iedere jonge man afkomstig uit het Midden-Oosten en/of Afrika als een veiligheidsrisico wordt gezien?

Antwoord

Op deze vraag is hierboven reeds ingegaan.

Asiel- en migratiemanagement-verordening (AMMR)

Op welke wijze definieert de AMMR verantwoordelijkheidstermijnen, en wat zijn de implicaties hiervan voor de behandeling van asielverzoeken binnen de Europese Unie?

Antwoord

Gelijk aan de huidige Dublinverordening, is het uitgangspunt van de AMMR dat zodra een lidstaat als verantwoordelijk is aangemerkt voor de inhoudelijke behandeling van een asielverzoek, die lidstaat ook verantwoordelijk is voor de eventueel nadien door dezelfde vreemdeling bij andere lidstaten ingediende asielverzoeken. Echter, evenzo gelijk aan de huidige Dublinverordening, bevat de AMMR enkele dwingende termijnen voor over- en terugnameprocedures. Het overschrijden van zo'n termijn heeft veelal tot gevolg dat de verantwoordelijkheid van de primair verantwoordelijke lidstaat van rechtswege vervalt, en overgaat naar de lidstaat die de termijn heeft overschreden. In de AMMR zijn op enkele onderdelen, in vergelijking met de huidige Dublinverordening, langere

termijnen vastgesteld. Zo is het onder de huidige Dublinverordening zo dat indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, de overdrachtstermijn van zes maanden tot maximaal één jaar kan worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene met onbekende bestemming vertrekt. Onder de AMMR wordt deze laatstgenoemde termijn van 18 maanden verlengd naar drie jaar. De termijn van drie jaar geldt ook indien de vreemdeling zich fysiek tegen de overdracht verzet, er opzettelijk voor zorgt dat hij of zij niet in staat is te worden overgedragen, of niet aan de medische vereisten voor de overdracht voldoet. De verwachting is dat de verantwoordelijkheid van de primair verantwoordelijke lidstaat hierdoor minder vaak zal overgaan op de verzoekende lidstaat, hetgeen kan bijdragen aan het ontmoedigen van secundaire migratiestromen binnen de Unie.

Op welke wijze zorgt de AMMR voor een betere identificatie en behandeling van Dublinoverdrachten, en hoe wordt de samenwerking tussen lidstaten hierin bevorderd?

Antwoord

Geleid door de Screeningsverordening, en de daarin neergelegde verplichte procedures voor de lidstaten, moet vaker dan nu inzichtelijk worden via welke EU-lidstaat aan de buitengrens een asielmigrant de Unie onrechtmatig is ingereisd. Dat is van nut en toegevoegde waarde bij het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat, als in een andere lidstaat asiel wordt aangevraagd door de betrokkene. Bij ontstentenis van (bijvoorbeeld) familieleden in een andere lidstaat is die lidstaat van binnenkomst verantwoordelijk voor de inhoudelijke afhandeling van het asielverzoek van de migrant, ook indien deze dat verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend. De verantwoordelijkheid van deze lidstaat wordt in het Eurodac-systeem vastgelegd, zodat de verantwoordelijkheid bij alle andere lidstaten waar de migrant wordt aangetroffen/een asielverzoek indient, bekend is. Ten aanzien van de behandeling van Dublinoverdrachten en de samenwerking hierin tussen de lidstaten, bevat de AMMR, in vergelijking met de huidige Dublinverordening, geen wezenlijk andere bepalingen.

Wat zijn de gevolgen van de uitbreiding van het familie criterium binnen de AMMR, en hoe wordt deze uitbreiding praktisch toegepast?

Antwoord

Evenals de huidige Dublinverordening, bevat de AMMR objectieve criteria aan de hand waarvan wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke beoordeling van een asielverzoek. Het eerste criterium is de aanwezigheid van een gezinslid in één van de lidstaten. De definitie van gezinsleden is onder de AMMR gelijk gebleven aan de definitie van de huidige Dublinverordening. Er is dan ook geen uitbreiding op dit punt. Een uitbreiding is er wel voor wat betreft de benodigde verblijfstatus van dat gezinslid. Onder de huidige Dublinverordening moet dat gezinslid nog in afwachting zijn van een beslissing op zijn asielverzoek of internationale bescherming zijn verleend. Onder de AMMR wordt dit uitgebreid tot het in het bezit zijn van de langdurig ingezetenenstatus of het zijn genaturaliseerd nadat eerder internationale bescherming was verleend. Of iemand in het bezit is van een dergelijke status kan uit de registratiesystemen van de IND worden gegeneraliseerd.

Crisisverordening

Hoe wordt de «instrumentalisering» van migranten onder de crisisverordening gedefinieerd en aangepakt, en welke specifieke maatregelen worden hiervoor ingevoerd?

Antwoord

Onder de Crisisverordening is instrumentalisering gedefinieerd als een situatie waarbij een derde land of vijandige niet-overheidsactor het verkeer van onderdanen van derde landen en staatlozen naar de buitengrenzen of naar een lidstaat aanmoedigt of vergemakkelijkt met het doel de Unie of een lidstaat te destabiliseren, wanneer dergelijke acties de essentiële functies van een lidstaat in gevaar kunnen brengen, met inbegrip van de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de nationale veiligheid.

Indien de situatie in een lidstaat onder deze definitie valt is een pallet aan mogelijkheden voor solidariteit en tijdelijke derogaties (o.a. op de registratietermijnen, de gestelde termijnen onder de AMMR, en de reikwijdte en duur van de grensprocedures) beschikbaar om de betreffende lidstaat de mogelijkheid te bieden de crisissituatie aan te pakken.

Welke vormen van solidariteit en tijdelijke derogaties biedt de crisisverordening aan lidstaten in crisis, en hoe worden deze geïmplementeerd?

Antwoord

Vormen van solidariteit

In artikel 8 van de Crisisverordening staan de verschillende vormen van solidariteit opgesomd. Het gaat ten eerste om herplaatsing van personen die om internationale bescherming verzoeken, of – indien bilateraal overeengekomen door de bijdragende lidstaat en de begunstigde lidstaat – van personen die internationale bescherming genieten aan wie die bescherming is verleend binnen de drie jaar voorafgaand aan de vaststelling van de uitvoeringshandeling van de Raad tot vaststelling van de jaarlijkse solidariteitspool. Ten tweede kan dit door middel van financiële bijdragen gericht op acties die relevant zijn voor het aanpakken van de crisissituatie in de betrokken lidstaat of in relevante derde landen. Tot slot kan dit door middel van alternatieve solidariteitsmaatregelen die specifiek nodig worden geacht voor het aanpakken van de crisissituatie. Verwezen wordt naar de relevante bepaling van de AMMR die spreekt van alternatieve maatregelen op het gebied van migratie, opvang, asiel, terugkeer en re-integratie en grensbeheer, gericht op operationele steun, capaciteitsopbouw, diensten, personele ondersteuning, faciliteiten en technische uitrusting. Op grond van de AMMR moeten deze maatregelen aanvullend zijn op ondersteuning waarin wordt voorzien door EU-instanties en agentschappen of door EU financiering in de begunstigde lidstaat op het gebied van asiel- en migratiebeheer. Ook moeten deze moeten worden voltooid zelfs als de geldigheid van de relevante uitvoeringshandelingen is verstreken. De alternatieve maatregelen gelden als financiële solidariteit en hun werkelijke waarde moet worden vastgesteld aan de hand van objectieve criteria.

Hoofdstuk IV van de Crisisverordening is gewijd aan de mogelijke afwijkingen voor lidstaten in een crisissituatie. Artikel 10 tot en met 13 beschrijven de verschillende mogelijkheden. Ten eerste is er de mogelijkheid om gedurende een bepaalde periode in afwijking van de relevante bepaling in de Procedureverordening op een later moment verzoeken om internationale bescherming te registreren (artikel 10). Hierbij moet bij de registratie voorrang worden gegeven aan verzoeken van personen met bijzondere opvangbehoeften en verzoeken van minderjarigen en hun gezinsleden. Ook kan voorrang worden gegeven aan de registratie van waarschijnlijk gegronde verzoeken die waarschijnlijk gegrond zijn.

In artikel 11 zijn een aantal maatregelen met betrekking tot de grensprocedure opgenomen. Zo kunnen lidstaten voor verzoeken die tijdens de

toepassingsperiode zijn ingediend afwijken van de relevante bepaling in de Procedureverordening en de maximale looptijd van de betreffende grensprocedure met niet meer dan zes weken verlengen. Ook zijn de lidstaten in crisissituaties als bedoeld in artikel 1, lid 4, onder (a) van de Crisisverordening (uitzonderlijke situatie van massale aankomsten), of in overmachtssituaties, in afwijking van de relevante bepaling in de Procedureverordening niet verplicht om in een grensprocedure bepaalde verzoeken te behandelen, indien de maatregelen in het noodplan van de betrokken lidstaat als bedoeld in de Opvangrichtlijn niet volstaan om die situatie aan te pakken.

In uitzonderlijke situaties van massale aankomsten kunnen lidstaten in afwijking van de APR en de daarin bedoelde drempel van het percentage inwilligingen verlagen tot 5%. Daarmee vermindert dus het aantal zaken dat verplicht in de grensprocedure moet worden opgenomen. Tevens kunnen lidstaten in uitzonderlijke situaties van massale aankomsten, in afwijking van de APR, in een grensprocedure een inhoudelijke beslissing nemen als de aanvrager afkomstig is uit een land waarvoor in 50% of minder van die gevallen internationale bescherming is verleend. Daarmee worden de mogelijkheden voor lidstaten om zaken in een grensprocedure in die situaties juist vergroot. In geval van de twee voornoemde afwijkingen moeten lidstaten voorrang geven aan de behandeling van verzoeken van personen met bijzondere procedurele- of opvangbehoeften en van minderjarigen en hun gezinsleden. Ook kunnen lidstaten dan voorrang geven aan de behandeling van verzoeken die waarschijnlijk gegrond zijn. Als laatste maatregel voor de grensprocedure kunnen lidstaten in afwijking van de relevante bepalingen in de Procedureverordening in een grensprocedure besluiten nemen over de gegrondheid van alle verzoeken die door «geinstrumentaliseerde» personen zijn ingediend en geregistreerd binnen de periode waarin dit lid wordt toegepast, waarbij een bijzondere handelwijze geldt voor bepaalde groepen.

Verder beschrijft artikel 12 de mogelijkheid om af te wijken van bepaalde verlengingen van de geldende termijnen voor de behandeling van overnameverzoeken, de kennisgeving inzake terugnameverzoeken en overdrachten. Tot slot kan ingevolge artikel 13 een lidstaat worden ontheven van de verplichting om een asielaanvragen terug te nemen in een situatie van massale aankomsten.

Met betrekking tot de deelvraag over de implementatie wordt verwezen naar de aanhef van de beantwoording van deze set vragen.

Hoe is het governance-mechanisme van het crisismechanisme opgebouwd, en welke rol speelt de Europese Commissie hierin bij het vaststellen van crisis- en derogatiebesluiten?

Antwoord

De governance van het crisismechanisme wordt zodanig vormgegeven dat de Europese Commissie via een uitvoeringsbesluit vaststelt of er sprake is van een crisis, en de Raad via een uitvoeringsbesluit vaststelt voor welke derogaties en solidariteit de lidstaat in crisis geautoriseerd wordt. De derogaties zullen maximaal drie maanden duren, waarna ze nog eenmaal met drie maanden kunnen worden verlengd. Hierna moet een nieuw uitvoeringsbesluit worden genomen.

Solidariteit

Mogen lidstaten te allen tijde hun verplichtingen afkopen, en zo ja, welke richtlijnen en criteria gelden hiervoor?

Antwoord

Het in de AMMR neergelegde solidariteitsmechanisme combineert verplichte solidariteit en flexibiliteit voor de wijze waarop door lidstaten hulp wordt geboden aan lidstaten die onder migratiedruk staan. Het aandeel dat elke lidstaat in de solidariteitsbijdragen moet nemen, wordt berekend volgens een formule gebaseerd op de criteria omvang van de bevolking (wegingsfactor 50%) en het bbp (wegingsfactor 50%). Het mechanisme biedt de lidstaten de keuze hun verplichte solidariteitsbijdragen in te vullen via het overnemen van asielzoekers of statushouders (herplaatsingen), financiële bijdragen of, desgevraagd, operationele steun ter plekke. Mocht dit niet leiden tot de in de AMMR neergelegde minimumdrempels voor het aantal herplaatsingen, dan kan de begunstigde lidstaat (die onder migratiedruk staat) aanspraak doen op zogeheten «verantwoordelijkheidscompensaties». Deze compensaties houden in dat lidstaten die hun solidariteitsbijdrage niet met herplaatsingen hebben ingevuld, asielzoekers die spontaan naar hun land zijn doorgereisd niet mogen teruggeleiden naar de begunstigde lidstaat. In andere woorden, ten aanzien van deze groep wordt de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek overgenomen door de lidstaat waar men naar is doorgereisd. Dit is wel beperkt tot een aantal dat gerelateerd is aan het aantal herplaatsingen waarvoor die lidstaat volgens zijn aandeel verantwoordelijk zou zijn als daar in eerste instantie voor was gekozen.

Hoe ziet de regering deze praktijk in het licht van een eerlijke en proportionele aanpak van de migratiedruk in Europa?

Antwoord

Mede gezien in het licht van het totale pakket aan wetgevende voorstellen, is wat het kabinet betreft in het solidariteitsmechanisme een goede balans gevonden tussen verplichte deelname en flexibele invulling door de lidstaten.

In hoeverre helpt dit om problemen zoals illegale pushbacks en mensenrechtenschendingen aan de grenzen tegen te gaan?

Antwoord

De wetgeving waaruit het Asiel- en Migratiepact bestaat ziet niet op buitengrensbeheer, in de zin dat het geen regels betreft over grensurveillance. Regels hieromtrent zijn vastgelegd in andere regelgeving, zoals de Schengengrenscodex en de Europese Grens- en Kustwachtverordening (Frontex-verordening). Monitoring van buitengrensbeheer en -surveillance is daarom geen onderdeel van het Pact. Het kabinet zet zich er – los daarvan – wel voor in dat lidstaten onafhankelijke monitoringsmechanismen opzetten om buitengrensbeheer te monitoren en incidenten te onderzoeken. Diverse lidstaten hebben reeds zo'n mechanisme opgezet.

Overeenkomsten met derde landen

Ten slotte wijzen de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA erop dat het veelvuldig gebruik van afkoopregelingen door lidstaten kan leiden tot permanente migratiedruk aan de grenzen van de Europese Unie. Dit stimuleert vervolgens grenslanden tot het sluiten van dubbelzinnige overeenkomsten met derde landen, zoals recent tussen Italië en Albanië. Hoe oordeelt de regering en de Europese Commissie over deze overeenkomsten?

Antwoord

Zoals eerder aan de Tweede Kamer gemeld³⁷ zijn de operationele afspraken tussen Italië en Albanië gericht op door de Italiaanse kustwacht op zee geredde migranten. Albanië en Italië hebben aangegeven de details van de afspraken de aankomende tijd verder uit te werken. De Europese Commissie heeft aangegeven er van uit te gaan dat bij de uitvoering van de afspraken de EU-wetgeving niet van toepassing is en dat de afspraken tussen Italië en Albanië een goed voorbeeld zijn van *out-of-the-box* oplossingen van Europese lidstaten gestoeld op een eerlijke verdeling van verantwoordelijkheden met derde landen en in lijn met Europees en internationaal recht. Het kabinet volgt de Commissie in deze analyse en haar standpunt.

Hoe beoordeelt de regering de overeenkomst tussen Italië en Albanië in het licht van dit Asiel- en Migratiepact?

Antwoord

Zoals in het antwoord op bovenstaande vraag is beschreven, wordt ervan uitgegaan dat bij de operationele afspraken tussen Italië en Albanië de EU-wetgeving niet van toepassing is. Het Asiel- en migratiepact is in dat geval ook niet van toepassing en heeft geen effect op de afspraken.

Zoals uit de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA blijkt, is er veel onduidelijk voor deze leden hoe vanaf 2026 dit systeem zal gaan werken en of op deze manier inderdaad een Europees asiel- en migratiesysteem tot stand komt dat voldoet aan internationale standaarden en normen, kwetsbare groepen en kinderen in het bijzonder beschermt en een daadwerkelijke Europese solidariteit bewerkstelligt. Kan de regering hier een toelichting op geven?

Antwoord

De wetgevende voorstellen van het Asiel- en Migratiepact treden in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. Vervolgens hebben de lidstaten twee jaar de tijd om deze nieuwe EU-wetgeving om te zetten in hun nationale wetgeving- en praktijk. Goede uitvoering hangt samen met een goede implementatie. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor iedere individuele lidstaat, maar is er ook een taak toebedeeld aan de Europese Commissie. Zo is bijvoorbeeld in de Asielprocedureverordening opgenomen dat drie maanden na de inwerkingtreding van deze verordening de Commissie, in nauwe samenwerking met de betrokken agentschappen van de Unie en de lidstaten, een gemeenschappelijk uitvoeringsplan indient om ervoor te zorgen dat de lidstaten voldoende voorbereid zijn om deze verordening uiterlijk op de datum van toepassing uit te voeren. Een bepaling over een gemeenschappelijk implementatieplan is evenzo opgenomen in de AMMR. Het kabinet heeft zich daar tijdens de onderhandelingen actief voor ingezet. Het ziet voor zichzelf inderdaad een rol om correcte en volledige implementatie, gesteund door de EU-agentschappen en met behulp van Europese financiering, aan te jagen.

Vragen van de leden van de fractie van D66

Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet)

De leden van de fractie van D66 stellen voorop dat de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet) inmiddels door de Kamer is aanvaard. Wat zijn de gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het Europees Asiel- en Migratiepact voor wat betreft Nederland,

³⁷ Vergaderjaar 2023–203 KST 32 317, nr. 864

mocht de Spreidingswet onverhoopt door een nieuwe regering niet onverkort worden ingevoerd?

Antwoord

Nederland dient, zoals nu ook het geval is, verzoekers om internationale bescherming op te vangen. Daarbij gelden standaarden die zijn neergelegd in de Opvangrichtlijn. Eerder is door het kabinet geconcludeerd dat het onvoldoende lukt om voldoende opvangplekken te realiseren van voldoende kwaliteit. Zonder Spreidingswet als instrument wordt teruggevallen op de situatie waarin het kabinet is aangewezen op de vrijwillige medewerking van gemeenten om te voldoen aan de internationaalrechtelijke verplichtingen en de maatregelen die uit het Pact volgen.

Onafhankelijk monitoringsmechanisme

De leden van de fractie van D66 lezen dat in de aan de orde zijnde brief dat wordt gesteld dat zowel bij de screeningsverordening als voor de asielprocedureverordening (APR) een afspraak geldt voor de instelling van een monitoringsmechanisme voor borging van de naleving van fundamentele rechten in de asielprocedure en de grensprocedure. Hierbij zullen volgens de screeningsverordening de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor het opzetten hiervan. Daarbij komt dat uit de onderhavige brief volgt dat het Europees Asielagentschap het mandaat wordt gegeven om de toepassing van het Europees asielacquis in te stellen. Deze leden vragen de regering wat de precieze verhouding is tussen enerzijds de lidstaten zelf, die verantwoordelijk zijn voor het opzetten van dit monitoringsmechanisme en anderzijds de rol voor het Europees Asielagentschap? In hoeverre is een mandaat afdoende om te waarborgen dat EU-agentschappen dit onafhankelijke monitoringsmechanisme kunnen ondersteunen?

Antwoord

Zowel de Screeningsverordening als de Asielprocedureverordening kent een bepaling die lidstaten verplicht te voorzien in een onafhankelijk toezichtmechanisme met betrekking tot de screening en de grensprocedure. Dit toezichtmechanisme ziet toe op de naleving van fundamentele rechten verankerd in het Unierecht en het internationaal recht. De monitoringstaak van het Europees Asielagentschap (EUAA) ziet, blijkens artikel 14 van de EUAA-verordening, op de operationele en technische toepassing van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. De Screeningsverordening bepaalt dat het onafhankelijk monitoringsmechanisme, zoals bedoeld in diezelfde verordening en in de Asielprocedureverordening, het mechanisme voor toezicht van het EUAA onverlet laat. Het gaat aldus om twee gescheiden mechanismen. Lidstaten kunnen het Europees Grondrechtenagentschap (FRA) verzoeken om hen te ondersteunen bij het ontwikkelen van hun nationale toezichtmechanisme.

Juridische bijstand

De leden van de fractie van D66 lezen dat in de onderhavige brief wordt gesteld dat gratis juridische bijstand tijdens de procedure onder de asiel- en migratiemanagement-verordening (AMMR) beschikbaar dient te zijn. Wat omvat deze gratis juridische bijstand en wie heeft er op welk moment recht op?

Antwoord

In de AMMR is een bepaling opgenomen over het recht op juridisch advies. Strekking van die bepaling is dat, onverminderd het recht van de

verzoeker om op eigen kosten een eigen juridisch adviseur of andere raadsman te kiezen, een verzoeker in het kader van de procedure ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat om kosteloos juridisch advies kan verzoeken. Kosteloos juridisch advies wordt verstrekt door juridisch adviseurs of andere raadslieden die krachtens het nationale recht zijn erkend of toegelaten om de verzoekers te adviseren, bij te staan of te vertegenwoordigen, of door niet-gouvernementele organisaties die krachtens het nationale recht zijn geaccrediteerd om juridische diensten of vertegenwoordiging aan verzoekers te bieden.

Grensprocedurecapaciteit

De leden van de fractie van D66 merken op dat de regering in de aan de orde zijnde brief stelt dat de verplichte capaciteit die lidstaten beschikbaar moeten hebben nog steeds (opbouwend naar) 30.000 plekken is, met een jaarplafond opbouwend naar vier keer het aantal beschikbare plekken. Hoe beoordeelt de regering dit aantal plekken en wat is de uitwerking als deze maximale capaciteit is bereikt?

Antwoord

Het kabinet is van oordeel dat de verplichte adequate capaciteit die in de Asielprocedureverordening is opgenomen een goede eerste stap is voor een geharmoniseerde aanpak van de grensprocedures. Op basis van dit Uniebrede getal zal de Commissie, aan de hand van de voorgeschreven rekenmethode, de adequate capaciteit per lidstaat berekenen. Dit zal voor de eerste maal gebeuren twee maanden na de inwerkingtreding van de verordening en vervolgens iedere drie jaar. Ook de adequate capaciteit op Unieniveau van 30.000 zal iedere drie jaar worden geëvalueerd.

Als een lidstaat zijn adequate capaciteit heeft bereikt, kan het de Commissie daarover notificeren. De lidstaat is dan niet meer verplicht aanvragen van vreemdelingen uit landen waarvoor het inwiliginspercentage minder dan 20% is in de grensprocedure te behandelen. Verder moet in dat geval bij het bepalen welke zaken in de grensprocedure zullen worden behandeld voorrang worden gegeven aan zaken waarbij een (1) hoger terugkeerperspectief geldt, (2) een risico bestaat voor de openbare orde of nationale veiligheid, of (3) de aanvrager geen minderjarige is of een van zijn familieleden.

Ondermaatse opvang

De leden van de fractie van D66 lezen dat in de aan de orde zijnde brief wordt gesteld dat de Europese Commissie de aanbeveling kan doen om families met kinderen uit te zonderen van de verplichte grensprocedure, indien uit monitoring blijkt dat de relevante opvangomstandigheden in een lidstaat niet voldoen aan de gestelde normen. Wat zijn de gevolgen van zo'n aanbeveling en in hoeverre verwacht de regering dat lidstaten deze aanbeveling zullen opvolgen? Heeft de Europese Commissie daarnaast nog andere middelen tot haar beschikking indien lidstaten deze aanbeveling niet opvolgen?

Antwoord

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering in de eerste plaats naar de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA over de monitoring. Zoals daar aangegeven, wordt de aanbeveling van de Commissie openbaar gemaakt en moet de lidstaat zoveel mogelijk rekening houden met de aanbeveling bij het verhelpen van de tekortkomingen en de Commissie hierover in kennis stellen. Hoewel een aanbeveling van zichzelf geen verplichtend karakter heeft, is

het kabinet van mening dat de aanbeveling zeker geen vrijblijvend karakter heeft.

Albanië – Italië

De leden van de fractie van D66 merken op dat Italië en Albanië recentelijk een bilaterale overeenkomst hebben gesloten waarin Albanië jaarlijks maximaal 36.000 migranten zal overnemen van Italië en zal opvangen in kampen. Uit deze overeenkomst volgt dat deze migranten onder het Italiaanse recht vallen. In hoeverre zijn deze en soortgelijke overeenkomsten verenigbaar met het Europees Asiel- en Migratiepact? Is het Albanese grondgebied hiermee te kwalificeren als een buitengrens van de Europese Unie en in hoeverre kan een onafhankelijk monitoringsmechanisme hier toezicht op uitoefenen?

Antwoord

Het kabinet verwijst naar het antwoord op een gelijksoortige (deel)vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA fractie over de operationele afspraken tussen Italië en Albanië in het licht van het Asiel- en Migratiepact. Zoals in dat eerdere antwoord is beschreven, wordt ervan uitgegaan dat bij de operationele afspraken tussen Italië en Albanië de EU-wetgeving niet van toepassing is. Het Asiel- en migratiepact is in dat geval ook niet van toepassing en heeft geen effect op de afspraken. Afspraken over een monitoringsmechanisme zijn aan Italië en Albanië.

Vragen van de leden van de PVV

De leden van de fractie van de PVV verwijzen naar de volgende passage uit de aan de orde zijnde brief:

«Wel is een beperkte uitbreiding van het familie criterium opgenomen, zodat nu ook de aanwezigheid van genaturaliseerde gezinsleden of gezinsleden die op basis van de Langdurig ingezetene-status in de EU verblijven een reden kan zijn om als lidstaat verantwoordelijk te worden gesteld voor een asiolverzoek.»

Kan de regering duiden wat de mogelijke consequenties zijn voor het Nederlandse asielstelsel van deze uitbreiding van het familie criterium?

Antwoord

De inschatting van het kabinet is dat de consequenties op dit aspect voor het Nederlandse asielstelsel beperkt zijn. De uitbreiding heeft immers geen consequenties voor de procedures rondom het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat en de wijze van overdracht van de asielmigrant naar die verantwoordelijke lidstaat.

Voorts wijzen de leden van de fractie van de PVV naar de volgende passage uit de aan de orde zijnde brief:

«Daarnaast is opgenomen dat gratis juridische bijstand tijdens de procedure onder de AMMR beschikbaar moet zijn.»

Kan de regering duiden in hoeverre dit gevolgen heeft voor het Nederlandse asielstelsel?

Antwoord

Het huidige Nederlandse stelsel voorziet reeds in gratis juridische bijstand tijdens de procedures onder de Dublinverordening. Nader bestudeerd en besloten dient nog te worden of een aanpassing noodzakelijk en/of aangewezen is.

Tot slot verwijzen de leden van de fractie van de PVV naar de navolgende passage uit de aan de orde zijnde brief:

«Onduidelijk is nog wat precies is afgesproken over beroepsmogelijkheden. Eerder lag een voorstel voor uitbreiding op tafel, waardoor het niet starten van een Dublinprocedure of het niet accepteren van een overnameverzoek voor beroep open zou komen te staan in zaken waarin de asielzoeker stelt een gezinslid in een andere lidstaat te hebben. Daarover heeft Nederland voortdurend de zorg geuit dat dit zal leiden tot complicering van procedures, terwijl het niet bijdraagt aan een snellere of andere inhoudelijke behandeling van het asielverzoek.»

Kan de regering aangeven of sinds het verzenden van de aan de orde zijnde brief er inmiddels wel duidelijkheid is over deze beroepsmogelijkheden en duiden wat dit dientengevolge betekent voor de asielprocedures en de situatie van het Nederlandse asielstelsel?

Antwoord

In een overweging van de preambule van de AMMR is neergelegd dat teneinde de grondrechten van verzoekers op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, de rechten van het kind en de bescherming tegen onmenselijke en vernederende behandeling als gevolg van een overdracht daadwerkelijk te beschermen, verzoekers dienen te kunnen beschikken over het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, beperkt tot die rechten, overeenkomstig met name artikel 47 van het Handvest en de relevante jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Ingevolge de rechtsmiddelenbepaling in de AMMR beperkt de reikwijdte van het rechtsmiddel van het instellen van beroep zich tot de vraag of (i) de overdracht voor de betrokken persoon een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling zou inhouden in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten (ii) of er na uitvaardiging van het overdrachtsbesluit omstandigheden zijn die bepalend zijn voor de correcte toepassing van de verordening, en (iii) inbreuk is gemaakt op één der gezin-/familiegerelateerde bepalingen (artikelen 15 tot en met 18 en artikel 24) in het geval van (op grond van artikel 26, lid 1, punt a) overgenomen personen.

Kan de regering aangeven in hoeverre dit pact ook voor Nederland beperkende maatregelen bevat om zelfstandig asielbeleid te kunnen voeren? Kan de regering tevens duiden in hoeverre er onder dit pact mogelijkheden zijn om als lidstaat strengere maatregelen te kunnen nemen dan in dit pact is voorzien?

Antwoord

De wetgevende voorstellen van het Asiel- en Migratiepact zijn nagenoeg allemaal verordeningen. Deze zijn voor de lidstaten bindend in al haar onderdelen. Op die onderdelen is er dus geen ruimte om een afwijkend beleid te voeren.

Vragen van de leden van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen in de aan de orde zijnde brief dat de regering schrijft dat in de asielprocedureverordening (APR) belangrijke stappen worden gezet met afspraken over verplichte grensprocedures. De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat die grensprocedures bijvoorbeeld gelden voor personen die de autoriteiten misleiden. Kan de regering voorbeelden geven om wat voor misleiding

het hier zou kunnen gaan. Is bijvoorbeeld het niet hebben van een paspoort of identiteitskaart reden om misleiding aan te nemen?

Antwoord

In de Asielprocedureverordening is hierover opgenomen dat het gaat om de situatie waarin wordt aangenomen dat de aanvrager, nadat hij alle gelegenheid heeft gekregen om zijn motieven naar voren te brengen, de autoriteiten opzettelijk heeft misleid door valse informatie of documenten over te leggen, of door relevante informatie of documenten achter te houden, in het bijzonder met betrekking tot zijn of haar identiteit of nationaliteit, die een negatief effect op het besluit had kunnen hebben. Ook kan het gaan om de situatie waarin er duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat de aanvrager te kwader trouw een identiteits- of reisdocument heeft vernietigd of verwijderd om de vaststelling van zijn of haar identiteit of nationaliteit te voorkomen. Het bovenstaande brengt met zich dat het enkele feit dat de aanvrager geen paspoort of identiteitskaart bij zich heeft onvoldoende is om als misleiding te worden aangemerkt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie begrijpen dat de Europese Commissie een aanbeveling kan doen om families met kinderen tijdelijk uit te zonderen als uit monitoring blijkt dat de relevante opvangomstandigheden in een lidstaat niet voldoen aan de gestelde normen. Wat is de status van de aanbeveling van de Europese Commissie? Is de lidstaat verplicht zich daaraan te houden of kan de lidstaat de aanbeveling naast zich neerleggen?

Antwoord

Voor de beantwoording van deze vragen verwijst de regering naar de beantwoording van de vragen van de fracties van GroenLinks-PvdA en D66 over hetzelfde onderwerp.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering hoe het monitoringsmechanisme van de opvangomstandigheden er uit zal zien. Wie is daarvoor verantwoordelijk en wordt stelselmatig gemonitord of gebeurt dat willekeurig en/of op aangeven van asielzoekers of anderen?

Antwoord

Voor de beantwoording van deze vraag verwijst de regering naar beantwoording van de vragen van de fractie van GroenLinks-PvdA over hetzelfde onderwerp.

Tot slot wijzen de leden van de fractie van de ChristenUnie erop dat de regering schrijft dat zij zich erin kan vinden in de gemaakte afspraken over veilige derde landen en dat zij in het bijzonder hecht aan de afspraak dat een jaar na inwerkingtreding van de wetgeving het veilig derde landen concept zal worden herzien. Waarom hecht de regering eraan dat het concept zal worden herzien? In wat voor opzicht zal het concept worden herzien?

Antwoord

Het concept veilig derde land is een bestaand concept in de vigerende EU-wetgeving. Op 22 december 2022 heeft uw Kamer een motie van de leden Brekelmans (VVD) en Peters (CDA) aangenomen. De motie verzoekt de regering te onderzoeken of en hoe in meer gevallen aan asielzoekers die eerder lange tijd in een derde land (buiten de EU) hebben verbleven, een derde land als veilig beschermingsalternatief kan worden tegengeworpen. In mijn brief van 28 september 2023 aan de Tweede Kamer heb ik

uiteengezet hoe uitvoering wordt gegeven aan deze motie.³⁸ Mede indachtig de motie zou de inzet kunnen zijn dat in de Uniewetgeving ten aanzien van het kunnen toepassen van het concept derde land geen voorwaarden worden opgenomen die niet verplichtend volgen vanuit de internationale verdragen, zoals het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens.

Vragen van de leden van de fractie van Volt, met aansluiting van de leden van de fractie van de PvdD

Behandeling en omstandigheden bij opvang van kinderen in de praktijk

Kan de regering allereerst gedetailleerd uiteenzetten hoe het er na inwerkingtreding van het Europees Asiel- en Migratiepact in de praktijk uit gaat zien als een kind, met of zonder begeleiding, arriveert aan de buitengrens van de Europese Unie? Kan de regering aangeven wat een kind daar – daadwerkelijk – aantreft? De leden van de fractie van Volt verzoeken de regering daarbij onderscheid te maken tussen de situaties dat een kind met of zonder begeleiding arriveert, tussen de situaties dat een kind bij een «crossover point» of op een andere plek de grens bereikt en tussen de situaties waarin de crisisverordening is toegepast en waarin dat niet is gebeurd. Kan de regering daarbij ten eerste ingaan op met welke autoriteit het eerste contact verloopt en hoe de ontvangst is?

Antwoord

Onverminderd de algemene opmerking over de implementatiefase die het kabinet maakt aan het begin van de beantwoording van deze vragen, is om te beginnen de Screeningsverordening van toepassing op alle onderdanen van een derde land, die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden conform de Schengengrenscodes, en die ofwel de buitengrens onrechtmatig hebben overschreden ofwel die asiel aanvragen bij een grensdoorlaatpost. Dit geldt ook voor minderjarigen. De screening vindt plaats op een door de lidstaat aangewezen passende en geschikte locatie die zich in het algemeen aan of nabij de buitengrenzen bevindt of anders op een andere locatie op het grondgebied.

Ten aanzien van minderjarigen kent de Screeningsverordening bijzondere waarborgen. Zo staan de belangen van het kind allereerst voorop en dienen lidstaten te voorzien in een vertegenwoordiger of een persoon die is opgeleid om de belangen van het minderjarige en hun algemeen welzijn te beschermen.

Na het voltooien van de screening of bij het verstrijken van de termijnen zijn de bepalingen inzake vertegenwoordiging van minderjarigen bij een asielverzoek uit de herziene Opvangrichtlijn en de Asielprocedureverordening van toepassing.

Voor wat betreft zaken waarin de Crisisverordening van toepassing is, gelden in essentie dezelfde maatregelen waarborgen ten aanzien van minderjarigen. Bij het registreren van asielverzoeken moet voorrang worden gegeven aan personen met bijzondere opvangbehoeften, inclusief minderjarigen en hun familieleden. Dat geldt ook bij het toepassen van de maatregelen in de Crisisverordening ten aanzien van de vraag welke zaken in de grensprocedure worden behandeld.

Het voornoemde rapport van de organisatie Save the Children rapporteert dat de helft van de kinderen zich bij hun vlucht naar de Europese Unie onveilig voelt, waarbij in driekwart van de gevallen door nare ontmoetingen met (grens)politie. In het persbericht van 30 januari 2024 van Save the Children over het rapport lezen de leden van de fractie van Volt het volgende:

³⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2023–2024, 19 637, nr. 3167

«Kinderen uit landen als Afghanistan en Syrië meldden dat ze werden geslagen en bedreigd door grensbewakers en dat ze in bossen en bergen sliepen. Een kind in Griekenland zei: «Ik werd door de Griekse politie hard op mijn arm geslagen. Ze namen al mijn kleren mee en stuurden ons terug naar Turkije.»

Is de regering bekend met voormelde signalen? Welke waarborgen bevat het Asiel- en Migratiepact naar mening van de regering – anders dan een algemene verwijzing naar de mensenrechtenverdragen waar nu ook al aan zou moeten worden voldaan – dat dit soort situaties tot het verleden gaan behoren en kinderen menswaardig worden behandeld en opgevangen?

Antwoord

Allereerst hecht het kabinet eraan op te merken dat het dergelijke berichten zeer zorgelijk vindt. Buitengrensbeheer moet hand in hand gaan met de waarborging van fundamentele rechten. De Europese Commissie dient hier als hoedster van de EU-verdragen op toe te zien. Zoals in het antwoord op de vragen van de leden van de fractie van D66 is toegelicht, bepaalt de Screeningsverordening en de Asielprocedureverordening dat lidstaten voorzien in een onafhankelijk toezichtmechanismen ten aanzien van screening en de grensprocedure. Dit mechanisme kan jaarlijks aanbevelingen doen. Ook is bepaald dat bij niet-naleving van fundamentele rechten de lidstaten erop toe zien dat nationale procedures worden ingesteld. Dit nieuwe toezichtmechanisme is complementair aan de taken en bevoegdheden van de grondrechtenadviseur bij het Europees Grens- en Kustwachtagentschap (Frontex).

Kan de regering daarbij reflecteren op het gegeven dat, nu solidariteit kan worden afgekocht, naar verwachting van mensenrechtenorganisaties (zoals Vluchtelingenwerk Nederland) nog steeds de lidstaten aan de buitengrenzen nagenoeg alle lasten voor de eerste opvang zullen dragen en er dus in dat opzicht niets aan de omstandigheden zal veranderen?

Antwoord

Zoals ook geantwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA, is, mede gezien in het licht van het totale pakket aan wetgevende voorstellen, wat het kabinet betreft in het solidariteitsmechanisme een goede balans gevonden tussen verplichte deelname en flexibele invulling door de lidstaten. Voor een juiste implementatie van de regels ligt een verantwoordelijkheid en taak bij zowel de lidstaten als de Europese Commissie, zoals nader omschreven in het antwoord op een vraag van de leden van de GroenLinks-PvdA fractie.

Kan de regering ten tweede gedetailleerd uiteenzetten welke opvangfaciliteiten een kind aantreft als het arriveert? Is er in de praktijk voor een kind stromend water, eten, een bed, een dak, onderwijs en medische zorg beschikbaar?

Antwoord

Uitgaande van de situatie dat een minderjarige zich bij een grensdoorlaatpost meldt en asiel aanvraagt, zal het eerst worden gescreend. De Screeningsverordening bepaalt dat ten aanzien van de leefomstandigheden lidstaten waarborgen dat iedereen die wordt gescreend toereikende leefomstandigheden wordt geboden, met bescherming van lichamelijke en geestelijke gezondheid. Daarnaast zijn de relevante bepalingen uit de herziene Opvangrichtlijn van toepassing op personen die asiel aanvragen. Hiermee is in de ogen van het kabinet voldoende gewaarborgd dat er stromend water, eten, een bed, een dak, onderwijs en

medische zorg beschikbaar is. Voor het vervolg, in de asielgrensprocedure, is bovenstaande eveneens van toepassing.

In de considerans van de screeningverordening lezen de leden van de fractie van Volt het volgende:

«During the screening, all persons concerned should be guaranteed a standard of living complying with the Charter of Fundamental Rights of the European Union and have access to emergency health care and essential treatment of illnesses.»

De leden van de fractie van Volt vragen de regering of het juist is in haar visie dat dit alleen in de overwegingen van de verordening staat, maar dat de verordening zelf hiervoor geen extra waarborgen creëert?

Antwoord

De bepaling waarnaar verwezen wordt, is tevens opgenomen in de artikelen van de verordening (artikel 6 (6c) in de versie van 9 februari 2024. Daarnaast is bepaald dat ten aanzien van personen die worden gescreend en die om internationale bescherming hebben verzocht de bepalingen uit de Opvangrichtlijn van toepassing zijn.

De leden van de fractie van Volt merken op dat de lidstaten op grond van de verordening zelf verantwoordelijk zijn voor het inrichten van de opvangfaciliteiten in overeenstemming met de fundamentele rechten en het instellen van een mechanisme voor de monitoring hiervan. Kan de regering in dat licht uitgebreid reflecteren op het feit dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 26 april 2023 in twee uitspraken nog heeft geoordeeld dat asielzoekers naar verschillende lidstaten aan de buitengrenzen van de Europese Unie niet mochten worden teruggestuurd, in ieder geval Italië, Kroatië, Griekenland en Malta, omdat daar niet kon worden voorzien in basisbehoeften zoals water, onderdak en eten? Heeft de regering zich ervan verzekerd dat daarin verbetering valt te verwachten en is volgens de regering de verplichting in de verschillende verordeningen voor de lidstaten voldoende sterk om eerbiediging van de internationale fundamentele mensenrechten te bewerkstelligen?

Antwoord

Het maken van betere afspraken onder het Asiel- en Migratiepact is een belangrijke stap. Maar dan is vervolgens inderdaad van belang dat die afspraken ook door iedere lidstaat worden nagekomen. Een belangrijke vernieuwing is de monitorende taak die het EU-asielagentschap heeft gekregen. Zodra de wetgevende voorstellen van het Asiel- en migratiepact in werking treden, treden ook in werking de bepalingen over de uit de monitoring volgende aanbevelingen en de vervolgstappen ten aanzien van een lidstaat die onvoldoende opvolging geeft aan deze aanbevelingen. Dit kan eraan bijdragen dat lidstaten de afspraken op juiste wijze te implementeren en uit te voeren. Daarnaast zet het kabinet zich ervoor in om de komende periode Europese afspraken te maken over implementatie van de overeengekomen wetsteksten. Hiertoe wordt verwezen naar het antwoord op een gelijksoortige vraag van de leden van de fractie GroenLinks-PvdA.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in eerdergenoemde uitspraken ten aanzien van Italië dat de regering in het voorjaar van 2023 niet langer mocht uitgaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel dat lidstaten van de Europese Unie de fundamentele mensenrechten zullen borgen. Het Asiel- en Migratiepact is op ditzelfde vertrouwensbeginsel gebaseerd. Kan de regering rapporteren of er ten

aanzien van één of meerdere lidstaten op dit moment onduidelijkheden zijn over of van dit vertrouwensbeginsel mag en kan worden uitgegaan, of ten aanzien van de mechanismen die de fundamentele rechten moeten monitoren?

Antwoord

Op dit moment mogen geen asielzoekers onder de Dublinregels worden teruggeleid naar Italië, Griekenland, Hongarije en Malta.

Detentie van kinderen

De leden van de fractie van Volt begrijpen dat asielzoekers op grond van de screeningsverordening de verplichting hebben «[to] remain available to the screening authorities during the screening.» Deze leden lezen in de considerans van deze verordening dat het lidstaten vrij moet staan om, waar nodig, dit te bereiken door asielzoekers te detineren. Dit geldt ook voor kinderen, die dus het risico lopen om bij aankomst in de Europese Unie te worden vastgezet. Kan de regering nauwkeurig opsommen (i) in welke situaties kinderen bij aankomst nu kunnen of zullen worden gedetineerd, (ii) welk criterium daarvoor geldt en (iii) wat de maximale duur is? De leden van de fractie van Volt verzoeken de regering om deze vragen te beantwoorden voor kinderen met en kinderen zonder begeleiding, bij aankomst aan een «crossover» punt of op een andere plek aan de grens en voor iedere fase van de procedure (de screening, de versnelde en reguliere asielaanvraag en bij de uitoefening van het solidariteitsmechanisme) en daarbij ook de bij toepassing van de crisisverordening te betrekken.

Antwoord

Onverminderd de algemene opmerking over de implementatiefase die het kabinet maakt aan het begin van de beantwoording van deze vragen, bepaalt de Screeningsverordening in algemene zin dat detentie alleen kan worden toegepast als er geen andere afdoende maar minder dwingende maatregelen doeltreffend kunnen worden toegepast. Bovendien is bepaald dat tijdens de screening de belangen van het kind voorop staan. Voorts zijn de bepalingen over vreemdelingenbewaring uit de herziene Opvangrichtlijn van toepassing op personen die een asielverzoek hebben ingediend en de overeenkomstige bepalingen uit de Terugkeerrichtlijn voor personen die geen asielverzoek hebben ingediend. Voor beantwoording van de vragen over toepasselijke criteria en de maximale duur wordt verwezen naar de beantwoording van de vragen hieronder.

Zien de leden van de fractie van Volt het juist dat, als alle fasen van het proces bij elkaar worden opgeteld, kinderen tot wel maximaal negen maanden kunnen vastzitten aan de buitengrenzen? En is het juist dat dit nog langer zou kunnen zijn als de crisisverordening wordt toegepast?

Antwoord

Aansluitend aan de screening kan de grensprocedure worden ingezet. Als grensdetentie wordt ingezet, zal daarbij naast de Asielprocedureverordening ook worden gekeken naar de voorwaarden die uit andere delen van het acquis volgen, in het bijzonder de Opvangrichtlijn die randvoorwaarden aan grensdetentie stelt.

Tijdens het plenaire debat over de Spreidingswet dat op 15 en 16 januari 2024 in de Kamer werd gehouden, heeft de regering aangegeven dat de procedure snel zou kunnen worden doorlopen, maar dat het langer kan duren bij niet meewerken aan de zijde van de asielzoeker. De leden van de

fractie van Volt wijzen erop dat Vluchtelingenwerk Nederland op 19 december 2023 de volgende zorg uitsprak:

«Veel vluchtelingen beschikken niet over een geldig paspoort», zegt Frank Candel. «In de praktijk zal deze maatregel leiden tot langdurig verblijf in ondermaatse omstandigheden in (deels) gesloten centra langs de Europese buitengrenzen. Ook gezinnen met kinderen lopen het risico op opsluiting. Dat is in strijd met het Kinderrechtenverdrag en bovenal onmenselijk.»

Zien de leden van de fractie van Volt het juist dat dit tot veel gevallen van vertraging van de procedure zal leiden in de praktijk? Kan de regering aangeven welke andere voorzienbare oorzaken voor vertraging in de procedure er zijn die kunnen leiden tot extra lang worden vastgehouden aan de grens?

Antwoord

Op zichzelf is het geen zeldzaamheid dat vreemdelingen die internationale bescherming vragen niet in het bezit zijn van identiteitspapieren. In het huidige proces worden tijdens de identificatie- en registratiefase en het aanmeldgehoor zoveel mogelijk gegevens verzameld. De aan uw vraag gerefereerde groep betreft echter alleen zaken die weinig kansrijk zijn, en die waarschijnlijk als kennelijk ongegrond of niet-ontvankelijk kunnen worden afgedaan. De termijnen van de grensprocedure worden hierdoor niet beïnvloed. Wel kan het voorkomen dat voor een integrale beoordeling van de asielmotieven meer tijd nodig is, wanneer de vreemdeling zijn aanvraag niet staft met documenten of informatie achterhoudt.

De leden van de fractie van Volt wijzen erop dat in considerans van de screeningsverordening daarnaast het volgende wordt bepaald:

«(...)Detention should only be applied as a measure of last resort in accordance with the principles of necessity and proportionality and should be subject to an effective remedy, in line with national, EU and international law.»

Kan de regering reflecteren op de wijze waarop de lidstaten aan het criterium «last resort» invulling zouden moeten geven om te handelen in overeenstemming met de fundamentele rechten van kinderen? In welke gevallen is het volgens de regering naar internationaal en Unierecht juridisch mogelijk en gerechtvaardigd om detentie toe te passen en wat zijn daarvoor de criteria en waarborgen? Wat is volgens de regering daarnaast de status van de overweging dat detentie alleen als «last resort» mag worden ingezet? Wordt hiermee aangesloten bij een bestaand juridisch criterium en wordt dat criterium volgens de regering nader ingekleurd door de considerans of is dat niet het geval? Welke rechten en waarborgen kunnen daaraan worden ontleend door asielzoekers, nu deze bepaling enkel in de considerans en niet in de verordening zelf is opgenomen?

Antwoord

Vreemdelingenbewaring kan worden toegepast gedurende de asielprocedure en de overdrachts- en terugkeerprocedure. Grensdetentie kan worden toegepast bij toegangswegering, de asielgrensprocedure en (grens)terugkeerprocedure. De criteria hiervoor staan in de hierboven genoemde wetgevende voorstellen.³⁹ Naast bovengenoemde overweging in de Screeningsverordening, wordt in de Opvangrichtlijn, Asielprocedu-

³⁹ Artikel 10 van de Opvangrichtlijn, in samenhang met artikel 34 van de Asiel en Migratiemanagementverordening alsook artikelen 4 en 5 Grensterugkeerprocedureverordening.

reverordering en de Grensterugkeerprocedure-verordening bepaald dat het opleggen van vreemdelingenbewaring/grensdetentie een ultimium remedium is, dat enkel mag worden opgelegd wanneer een lichter middel niet doeltreffend is.⁴⁰ Het ultimium remedium karakter van vreemdelingenbewaring is overigens niet enkel vastgelegd in diverse overwegingen en niet anders dan het huidige nationale beleid zoals neergelegd in artikel 59c Vreemdelingenwet. Bij het opleggen van de bewaringsmaatregel is het staande praktijk dat de vreemdeling wordt gehoord en dat wordt gemotiveerd waarom niet kan worden volstaan met een lichter middel.

De leden van de fractie van Volt lezen in de considerans van de crisisverordening met betrekking tot de detentie van kinderen dat zij in beginsel nooit zouden moeten worden gedetineerd:

«In line with the Reception Conditions Directive, minors should, as a rule, not be detained but be placed in accommodation with special provisions for minors, including where appropriate in non-custodial, community-based placements. Given the negative impact of detention on minors, such detention could be used, in line with Union law, exclusively in exceptional circumstances, where strictly necessary, only as a last resort, for the shortest time possible, and never in prison accommodation or any other facility destined for law enforcement purposes.»

Deze leden vragen de regering in welk geval, volgens haar, sprake zou kunnen zijn van dergelijke uitzonderlijke omstandigheden, noodzaak en laatste redmiddel die detentie van kinderen toch kunnen rechtvaardigen in overeenstemming met het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Kinderrechtenverdrag?

Antwoord

De herschikte Opvangrichtlijn⁴¹, die in dit opzicht van toepassing is op de bewaring/grensdetentie van asielzoekers en bewaring van Dublinclaimanten, beperkt de mogelijkheden tot de inbewaringstelling van minderjarige vreemdelingen. Dit kan alleen in buitengewone omstandigheden, als ultimium remedium wanneer geen lichter middel effectief is, voor een zo'n kort mogelijke duur en wanneer de bewaring in het belang van de minderjarige wordt geacht. Zo is bewaring voor begeleide minderjarigen mogelijk wanneer de ouder/voogd in bewaring is gesteld. Gedurende de implementatietermijn wordt bezien hoe deze wijziging moet worden vertaald naar nationaal beleid.

De leden van de fractie van Volt wijzen erop dat meerdere kinderrechtenorganisaties hebben aangegeven dat detentie altijd traumatisch is voor een kind. Zou detentie bij een kind niet altijd vermeden moeten worden? Kan de regering daarbij reflecteren op het feit dat het Kinderrechtenverdrag bepaalt dat kinderen niet zonder grondslag mogen worden vastgezet en dat hier feitelijk als enige grondslag voor detentie de aanwijzing op het niet-beschikbaar blijven voor de screening wordt gehanteerd?

Antwoord

Het kabinet is van mening dat vreemdelingenbewaring voor minderjarigen zo veel mogelijk vermeden dient te worden. Daarom is het ook een ultimium remedium, en kan de maatregel niet voortduren wanneer een lichter middel hetzelfde doel bereikt. Dit neemt niet weg dat in bepaalde

⁴⁰ Overwegingen 33 en 40 en artikelen 10 en 13 lid 2 van de Opvangrichtlijn, overweging 69 van de Asielprocedureverordening en artikel 5 van de Grensterugkeerprocedure verordening.

⁴¹ Overweging 40 en artikel 11 lid 5 en artikel 13 lid 2 van de Opvangrichtlijn.

gevallen het nodig kan zijn om bewaring toe te passen om zo de minderjarige bijvoorbeeld te beschermen tegen situaties van uitbuiting of verdwijning in de illegaliteit en een zwervend bestaan door Europa. Daarbij komt dat de spaarzame inbewaringstellingen van minderjarigen ten uitvoer worden gelegd op de gesloten gezinsvoorziening in Zeist; een speciaal voor minderjarigen ontwikkelde detentiefaciliteit met een minimale detentiebeleving. De gronden voor bewaring/grensdetentie zijn neergelegd in de Opvangrichtlijn en de Terugkeerrichtlijn.⁴²

Hoe kan de detentie van een kind voor een duur van maximaal negen maanden volgens de regering verenigbaar zijn met het EVRM en het Kinderrechtenverdrag, nu daarbij ook leeftijd en duur van de detentie moeten worden betrokken?

Antwoord

Vreemdelingenbewaring/grensdetentie voor minderjarigen is mogelijk op basis van de gronden die in de antwoorden hiervoor zijn genoemd. Daarbij komt dat de rechtmatigheid van de bewaringsmaatregel standaard wordt getoetst door een rechter. Wanneer de bewaring door de rechter als rechtmatig wordt beoordeeld en wordt voortgezet zal de rechtmatigheid van de maatregel met reguliere intervallen opnieuw worden beoordeeld. Dit betekent – zoals ook nu al het geval is – dat wanneer de vreemdeling niet zelf in beroep komt tegen de bewaringsmaatregel deze standaard (opnieuw) wordt getoetst door een rechter. Of een handelwijze in strijd is met het EVRM is, zal in een individueel geval moeten worden beoordeeld.

Het Kinderrechtenverdrag bepaalt dat kinderen niet mogen worden gestraft voor de gedragingen van hun ouders. Hoe is dit kinderrecht volgens de regering te verenigen met de mogelijkheid en met de praktijk om kinderen (bij de screening of de grensprocedure) of «unaccompanied minors» (bij de screening) te detineren? Kan de regering in haar beantwoording van deze vraag heel specifiek aangegeven in welke gevallen dat verenigbaar zou kunnen zijn, en welke criteria er gelden en welke rechten de kinderen hebben?

Kan de regering daarbij ook aangeven welke voorzieningen er beschikbaar zijn voor gedetineerde(n) kinderen – juridisch en in de praktijk – om tegen hun detentie op te komen?

Antwoord

Het kabinet acht het met de leden van Volt van belang dat kinderen niet de dupe worden van de acties van hun ouders en aan risico's worden blootgesteld gedurende een gevaarlijke reis naar Europa en illegale grensoverschrijding. Noch maatregelen tijdens de screeningsprocedure om de beschikbaarheid van de vreemdeling te verzekeren noch een grensprocedure waarbij een gesloten setting noodzakelijk is om illegale inreis te voorkomen, hebben als oogmerk de vreemdeling te straffen. Van het «straffen van kinderen voor de gedragingen van de ouders» is dan ook geen sprake. Voor de gronden voor vreemdelingenbewaring/grensdetentie wordt verwezen naar de antwoorden hierboven. Tegen de bewaring/grensdetentie kunnen rechtsmiddelen worden aangewend. Bovendien regelt de herschikte Opvangrichtlijn⁴³ dat de maatregel in de regel binnen 15 dagen ambtshalve of op verzoek van de vreemdeling (of beide) wordt getoetst door een rechter. Een rechtmatig geachte bewaringsmaatregel die voortduurt moet met reguliere intervallen opnieuw worden beoordeeld door een rechter.

⁴² Artikel 10 lid 4 Opvangrichtlijn.

⁴³ Artikel 11 lid 3 Opvangrichtlijn.

Kan de regering tenslotte meer praktisch aangeven hoe de ontvangst aan de buitengrenzen zal zijn georganiseerd? De leden van de fractie van Volt wijzen naar eerdere berichtgeving van de NOS hierover:

«Migranten uit relatief «veilige» landen, zoals Marokko, Algerije of Bangladesh, komen in een versneld proces terecht, zo staat in het pact. Dit moet maximaal negen maanden duren en in die tijd worden migranten vastgezet in centra met beperkte bewegingsvrijheid.»

De leden van de fractie van Volt vragen de regering hoe de bewegingsvrijheid zal zijn in de opvangfaciliteiten en hoe zorgen de lidstaten dat detentie een «last resort» blijft?

Kan de regering daarbij ook aangeven hoe gedurende de gehele procedure in onderwijs en andere essentiële voorzieningen voor de kinderen wordt voorzien, als die tot negen maanden kan duren?

Antwoord

Onverminderd de algemene opmerking over de implementatiefase die het kabinet maakt aan het begin van de beantwoording van deze vragen, is de grensprocedure mogelijk van toepassing op vreemdelingen die irregulier de EU inreizen of niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden. De grensprocedure moet verplicht worden toegepast als de aanvrager een nationaliteit van een land bezit waarbij het Europese gemiddelde inwilligingspercentage lager is dan 20%⁴⁴, er gronden zijn om de aanvrager te beschouwen als een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid, of als de aanvrager probeert de autoriteiten te misleiden. De aanvrager kan daarbij in grensdetentie worden geplaatst indien aan de voorwaarden daarvoor wordt voldaan. Deze mogelijkheid bestaat ook voor gezinnen met kinderen, en voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen wanneer zij een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid vormen. Wanneer minderjarigen in grensdetentie worden geplaatst zijn daar extra voorwaarden aan verbonden. Wanneer de asielgrensprocedure is doorlopen en leidt tot een inwilliging of deze niet binnen de termijnen kan worden afgerond, wordt de toegang tot het grondgebied verleend. Wanneer er sprake is van een afwijzing kan de vreemdeling daartegen in beroep komen. De detentie kan dan worden voortgezet. Na de bevestiging van de afwijzing in beroep zal de vreemdeling doorstromen naar de grensterugkeerprocedure.

Momenteel/onder de nu nog geldende regelgeving wordt aan minderjarigen in de leerplichtige leeftijd die in bewaring zijn gesteld – rekening houdend met de korte verblijfsduur, verscheidenheid in leeftijden en achtergronden en niveaus – een aangepast activiteitenprogramma aangeboden. Voor de situatie waarin alleenstaande minderjarige vreemdelingen en minderjarigen in gezinsverband langer in Justitieel Centrum Zeist verblijven, werkt DJI aan het organiseren van onderwijs. Hoe deze praktijk en ontwikkeling zich verhouden tot de aangepaste grensprocedure moet tijdens de implementatietermijn blijken.

Zien deze leden het juist dat kinderen die met begeleiding arriveren niet zijn uitgezonderd van de versnelde procedure? Kan de regering reflecteren op wat hiervan de gevolgen zijn voor die kinderen? Lopen zij, door onderworpen te worden aan de versnelde procedure, een groter risico dat hun aanvraag niet wordt gehonoreerd of dat zij geen toegang krijgen tot onderwijs, huisvesting en andere faciliteiten?

⁴⁴ Dit lijdt uitzondering als de adequate capaciteit van een lidstaat is bereikt, als de lidstaat het maximaal aantal verplichte grensprocedures heeft doorlopen, of, onder voorwaarden, als er sprake is van crisis of overmacht.

Antwoord

Het is juist dat gezinnen met kinderen niet per definitie zijn uitgesloten van de grensprocedure. Als de grensprocedure van toepassing is, moeten de lidstaten wel voorrang verlenen aan minderjarigen en hun familieleden, zodat de procedure voor hen zo kort mogelijk duurt. Het feit dat de grensprocedure wordt toegepast betekent op zichzelf niet dat de kans groter is dat de aanvraag wordt afgewezen. Het principe is andersom: de grensprocedure is van toepassing als de aanvraag niet-ontvankelijk is of in een versnelde procedure kan worden afgewezen. Onder het huidige acquis worden in Nederland gezinnen met kinderen – indien dat aan de orde is – in de grensprocedure geplaatst in de gesloten gezinsvoorziening in Zeist. Daar zijn twaalf huisjes met zes bedden beschikbaar voor gezinnen met minderjarige kinderen. Voor zover de vraag ziet op onderwijs wordt naar het voorgaande antwoord verwezen.

Solidariteitssysteem en de mogelijkheid om opvang «af te kopen»

De leden van de fractie van Volt wijzen erop dat in het nieuwe solidariteitssysteem solidariteit kan worden afgekocht voor 20.000 euro per niet overgenomen vluchteling. Op welke wijze zal Nederland invulling geven aan de solidariteit?

Antwoord

De wetgevende voorstellen van het Asiel- en Migratiepact, inclusief het solidariteitsmechanisme, worden pas twee jaar na de zogeheten inwerkingtreding, van toepassing. Het is aan het dan zittende kabinet om te besluiten op welke wijze invulling wordt gegeven aan de Nederlandse solidariteitsbijdrage, uiteraard binnen de varianten die het mechanisme biedt.

In de jaren 2022 en 2023 is ten aanzien van verschillende opvangvoorzieningen aan de buitengrenzen van de Europese Unie gerapporteerd dat de omstandigheden niet voldoen aan de fundamentele mensenrechten en menswaardigheid. Erkent de regering dat, gelet op deze signalen, meer solidariteit nodig is in de vorm van het helpen met het overnemen van asielzoekers? Zo ja, hoe zorgt Nederland dat die solidariteit kan worden geleverd? Overweegt Nederland, ondanks de berichten over de omstandigheden aan de buitengrenzen, ook gebruik te maken van de mogelijkheid tot financiële solidariteit? Als dit het geval is, op welke wijze zal Nederland toetsen of voldaan wordt aan compliance met de mensenrechten alvorens voor afkopen te kiezen, nu het interstatelijke vertrouwensbeginsel onder druk staat?

Antwoord

Zoals ook geantwoord op de vorige vraag is het solidariteitsmechanisme pas over twee jaar van toepassing en is het aan het dan zittende kabinet om een keuze te maken over invulling van de Nederlandse solidariteitsbijdrage.

Heeft Nederland, wanneer zij de verantwoordelijke lidstaat is, een verplichting jegens asielzoekers om mensenrechtenschendingen op de doortocht te voorkomen en hoe toets of bereikt Nederland dat?

Antwoord

In de AMMR is hieromtrent neergelegd dat de betrokken persoon overeenkomstig het nationale recht van de begunstigde lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, wordt overgedragen van de begunstigde lidstaat aan de lidstaat van herplaatsing. De lidstaat van herplaatsing laat de begunstigde lidstaat, het EUAA en de

EU-solidariteitscoördinator weten dat de betrokken persoon is aangekomen of dat hij of zij zich niet binnen de gestelde termijn heeft gemeld.

Hoe vaak kunnen kinderen binnen het solidariteitssysteem worden verplaatst?

Antwoord

In beginsel één keer.

Is er, door het dwingende systeem van de verantwoordelijke lidstaat, ruimte om de screening/grensprocedure van kinderen te laten plaatsvinden waar het kind zich meldt zodat extra verplaatsingen worden voorkomen?

Antwoord

Indien de, meerderjarige of minderjarige, migrant bij aankomst in de Unie niet de screeningsprocedure heeft doorlopen, dan verplicht de Screeningsverordening de lidstaat waar de migrant uiteindelijk wordt aangetroffen de screening alsnog uit te voeren. Daarbij is het wel zo dat als de, meerderjarige of minderjarige, migrant via de herplaatsingsprocedure wordt overgebracht naar een andere lidstaat, de screeningsprocedure reeds moet zijn doorlopen in de lidstaat waaruit de herplaatsing plaatsvindt.

De afname van biometrisch materiaal bij kinderen

In de screeningsverordening staat dat kinderen in uiterste gevallen kunnen worden gedwongen om biometrisch materiaal af te laten nemen «under coercion.» In wat voor soort gevallen verwacht de regering dat dit instrument kan worden ingezet? Kan de regering uitvoerig reflecteren op de gevallen waarin dit juridisch gerechtvaardigd zou kunnen zijn? En levert dit niet per definitie voor kinderen een traumatische ervaring op waardoor van rechtvaardiging nauwelijks sprake zal kunnen zijn, hoe kijkt de regering hier tegenaan?

Antwoord

De nieuwe Eurodacverordening regelt dat biometrische data wordt afgenomen vanaf personen vanaf 6 jaar. Ter toelichting op deze verlaging van de leeftijd heeft de Europese Commissie in haar voorstel aangegeven: Veel verzoekers om internationale bescherming en irregulier de EU binnenvallende onderdanen van derde landen reizen met hun familie en in veel gevallen met zeer jonge kinderen. Als deze kinderen met behulp van vingerafdrukken en gezichtsopnamen kunnen worden geïdentificeerd, kunnen zij gemakkelijker worden teruggevonden als zij van hun familie gescheiden raken, doordat een lidstaat een onderzoek kan instellen indien uit overeenstemmende vingerafdrukken blijkt dat het kind in een andere lidstaat verblijft. Het voorstel verbetert bovendien de bescherming van niet-begeleide minderjarigen, die niet altijd formeel om internationale bescherming verzoeken en vaak weglopen uit zorginstellingen of sociale voorzieningen voor kinderen waar zij zijn ondergebracht. Binnen het huidige juridische en technische kader kan hun identiteit niet worden vastgesteld. Eurodac zou echter mogelijkheden bieden om kinderen uit derde landen te registreren indien zij zonder documenten in de EU worden aangetroffen, zodat hun verplaatsingen kunnen worden gevolgd en kan worden voorkomen dat zij in misbruiksituaties terechtkomen.

In de verordening is geregeld dat de afname op een kindvriendelijke manier en door getraind personeel dient plaats te vinden. Er dient altijd rekening te worden gehouden met het belang van het kind en de waarborgen die vastgelegd zijn in het Internationaal Verdrag inzake de

Rechten van het Kind. Een volwassen familielid, als die er is, dient aanwezig te zijn bij de afname. In de verordening is opgenomen dat in een uiterst geval een bepaalde mate van proportionele dwang is toegestaan. Dit kan alleen onder gemotiveerde omstandigheden en moet altijd volledig in lijn zijn met de mensenrechten volgend uit het Europees Handvest.

Tot slot hebben de leden van de fractie van Volt nog de volgende vragen over de behandeling van kinderen tijdens de procedures.

Heeft Nederland jegens asielzoekers waarvoor zij het verantwoordelijke land is ook een verplichting om te borgen dat op de doortocht in de landen waar die asielzoekers doorheen reizen geen mensenrechtenschendingen voorkomen? Hoe kan en gaat Nederland daar aan bijdragen?

Antwoord

Verwezen wordt naar het antwoord op een gelijksoortige vraag van leden van de fractie Volt.

Begrijpen de leden van de fractie van Volt het juist dat het werk van Childcare en andere mensenrechtenorganisaties lastig kan worden gemaakt/dat zij toestemming nodig hebben of dat hen in bepaalde gevallen toegang kan worden onzegd? In welke gevallen kan dat? Wie heeft die bevoegdheid?

Antwoord

Het kabinet onderschrijft deze stelling niet. In de Asielprocedureverordening wordt voorgeschreven dat aanvragers de gelegenheid moeten krijgen om te communiceren met UNHCR of iedere andere organisatie die juridisch of andere advies geeft aan de aanvrager. De rechtsbijstandverlener moet toegang tot de aanvrager krijgen, ook in detentiecentra en transitzones, in overeenstemming met de Opvangrichtlijn.

Begrijpen deze leden het juist dat in bepaalde gevallen er tot vijftien werkdagen overheen kan gaan voor een «unaccompanied minor» een «representative» toegewezen krijgt? Waarom kan dit zo lang duren? Hoe worden de belangen van de minderjarige in de tussentijd beschermd?

Antwoord

De Asielprocedureverordening schrijft voor dat er tussen het doen van een asielaanvraag en het toewijzen van een voogd op zijn hoogst vijftien werkdagen mogen verstrijken. De verordening schrijft eveneens voor hoe de belangen van de minderjarige in de tussentijd moeten worden beschermd. Zo dient de lidstaat in ieder geval iemand die over de nodige vaardigheden en deskundigheid beschikt toe te wijzen aan de minderjarige, om hem voorlopig bij te staan. Deze persoon kan de alleenstaande minderjarige ondersteunen en zijn belangen behartigen tot een voogd is toegewezen. De Nederlandse praktijk is hiermee momenteel al in overeenstemming en de inzet zal er dan ook op gericht blijven om de ruimte van vijftien dagen die de verordening biedt, zo min mogelijk te benutten en aan de minderjarige zo spoedig als praktisch mogelijk een voogd toe te wijzen.

De leden van de fractie van Volt merken op dat de screeningverordening geen prioritering lijkt te bevatten. Krijgen kinderen/gezinnen voorrang bij de beoordeling? Hoe wordt bepaald wie er voorrang krijgt? Hoe gaat Nederland dat doen?

Antwoord

Het doel van de Screeningsverordening is om beter zicht te krijgen op personen en risico's 1) die de buitengrenzen van de Unie op onrechtmatige wijze overschrijdt, 2) die bij een grensdoorlaatpost een verzoek om internationale bescherming indienen en 3) die in het kader van opsporings- en reddingsoperatie worden ontscheept. Daarnaast moet de screening ertoe bijdragen dat in een zo vroeg mogelijk stadium duidelijk wordt naar welke procedure (bijvoorbeeld asielprocedure) zij moeten worden doorverwezen en dat die procedure zonder onderbreking of vertraging doorlopen wordt. De screening maakt geen onderdeel uit van de asiel- of terugkeerprocedure en er worden ook geen besluiten genomen.

Het gaat om een korte procedure van maximaal 7 dagen in het uiterste geval, waarna een persoon wordt doorgeleid naar bijvoorbeeld een asielprocedure. Daarbij wordt in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen kinderen/gezinnen en andere personen. Wel zijn er verschillende waarborgen in de verordening opgenomen ten aanzien van minderjarigen, zoals de aanwijzing van een vertegenwoordiger, conform de herziene Opvangrichtlijn.

Welke uitzonderingen kunnen er worden gemaakt op de bescherming van kinderrechten in tijden van crisis, bijvoorbeeld als termijnen worden overschreden? De lidstaten hebben in dat geval een discretionaire bevoegdheid. Welke rechten en waarborgen hebben kinderen in die situatie?

Antwoord

Zoals in de beantwoording hierboven reeds aangegeven, is de procedure ten aanzien van minderjarigen omgeven met verschillende waarborgen, waarbij steeds de belangen van het kind een eerste overweging moeten vormen. Deze zijn ook van toepassing als de Crisisverordening van toepassing is. Wel kunnen andere termijnen van toepassing zijn of andere regels ten aanzien van de vraag welke zaken in de grensprocedure worden behandeld. Tot slot is van belang dat in het geval van instrumentalisering in sommige gevallen gezinnen met kinderen jonger dan twaalf jaar worden uitgesloten van de grensprocedure.

Stel, een kind mag op grond van de procedure in Nederland blijven. Wat gaat Nederland doen om de ingrijpende en traumatische consequenties voor het kind van de reis, de screening, de asielprocedure, het afnemen van materiaal, de ontheemding en het gebrek aan voorzieningen, vrijheid en onderwijs te behandelen en het kind een kansrijke toekomst in Nederland te bieden?

Vooropgesteld zijn de belangen van het kind tijdens en na de huidige asielprocedure in Nederland reeds leidend. Alle kinderen in Nederland hebben recht op zorg en onderwijs en indien er signalen zijn dat bij een kind sprake is van onverwerkt trauma, kan van specialistische ggz zorg gebruik worden gemaakt. De waarborgen die de nieuwe Europese verordeningen in het belang van het kind verder voorschrijven dragen bij aan een zorgvuldige behandeling in zowel Nederland, als in de andere Europese lidstaten. Deze waarborgen zijn al grotendeels in lijn met de Nederlandse praktijk en de inzet zal er dan ook op gericht blijven om deze kwetsbare doelgroep de opvang en begeleiding te bieden die zij nodig hebben voor een goede, kansrijke start in Nederland.

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