

Vergaderjaar 2011–2012

33 082

EU-voorstel: herzien richtlijnvoorstel tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers COM(2011)320

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 december 2011

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad¹ heeft in haar vergaderingen van 27 september en 4 oktober 2011 gesproken over het herziene voorstel voor een Richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.² Daarbij is tevens gesproken over het standpunt van de Nederlandse regering, zoals geformuleerd in het BNC-fiche.³ De leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het voorstel en het Nederlandse standpunt de navolgende vragen aan de regering die zijn opgenomen in de brief aan de minister voor Immigratie en Asiel van 4 oktober 2011.

De minister heeft op 8 december 2011 gereageerd.

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

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad, Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA) (*voorzitter*), Strik (GL), Vliegenthart (SP), K.G. de Vries (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaf (PVV) (*vice-voorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD), Swagerman (VVD)

² COM(2011)320; zie ook dossier **E110028** op www.europapoort.nl; de twee COM-documenten zijn als bijlagen bij dit verslag opgenomen

³ Kamerstukken II 2010/11, 22 112, nr. 1212.

BRIEF AAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL

Den Haag, 4 oktober 2011

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel/ JBZ-raad heeft in haar vergaderingen van 27 september en 4 oktober 2011 gesproken over het herziene voorstel voor een Richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.¹ Daarbij is tevens gesproken over het standpunt van de Nederlandse regering, zoals geformuleerd in het BNC-fiche.² De leden van de fracties van de **PvdA** en **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het voorstel en het Nederlandse standpunt de navolgende vragen aan de regering.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennis genomen van het voorstel voor richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers (herschikking) en van de reactie van de Nederlandse regering op dit wijzigingsvoorstel in het BNC-fiche. Met dit voorstel wordt beoogd heldere normen voor de opvang op te stellen en tevens moet de richtlijn voldoende flexibiliteit bieden voor nationale implementatie. De leden van de PvdA-fractie zijn bezorgd over de flexibiliteit die nu in het voorstel is opgenomen en vernemen graag van de regering hoe zij voornemens is te bevorderen dat er voor alle lidstaten sprake zal zijn van een menswaardig en solidair systeem. Meer in het bijzonder maken de leden van de fractie van de PvdA zich zorgen over het feit dat het beginsel van gelijke behandeling tussen asielzoekers en onderdanen van een lidstaat is losgelaten met als gevolg dat asielzoekers in voorkomende omstandigheden anders behandeld kunnen worden als het gaat om gezondheidszorg, sociale voorzieningen, onderwijs en basis levensstandaard. Graag vernemen deze leden welke maatregelen de regering neemt om het beginsel van gelijke behandeling in Nederland te garanderen. Is de regering bereid om in de verdere onderhandelingen zich krachtig in te zetten voor dit beginsel en in die zin de harmonisatie van het opvangstelsel op een menswaardig niveau een hogere prioriteit te geven dan de wens van nationale flexibiliteit?

Meer in het algemeen zouden de leden van de PvdA-fractie van de regering willen vernemen hoe deze wijzigingsvoorstellen zich verhouden tot de voornemens van dit kabinet inzake de opvang van asielzoekers.

In dit voorstel wordt gesproken over opvang, detentie en bewaring. Begrijpen deze leden het goed dat de begrippen «detentie» en «bewaring» synoniem zijn? Waarom worden dan verschillende begrippen gebruikt?

In dit voorstel zijn verschillende maatregelen opgenomen inzake de detentie van asielzoekers. De Europese Commissie is bezorgd over de wijdverbreide detentie van asielzoekers en er zijn in het voorstel strikte regels opgenomen om te verzekeren dat de detentie niet arbitrair is. Een van de voorstellen betreft de 72-uurs termijn. Binnen 72 uur zal er een rechterlijke toets moeten plaatsvinden in geval van een administratief besluit tot detentie. De minister heeft in antwoord op vragen van de Tweede Kamer aangegeven zich te zullen verzetten tegen deze bepaling. De argumenten die de minister geeft zijn vooral organisatorisch en financieel van aard. De minister wil aansluiting zoeken bij artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn. De leden van de PvdA-fractie willen een nadere toelichting hebben op de inhoudelijke argumenten en motieven naast genoemde overwegingen van financiële en administratieve aard. Hoe wil de minister er op toezien dat detentiebesluiten naar behoren worden

¹ COM(2011)320; zie ook dossier **E110028** op www.europapoort.nl.

² Kamerstukken II 2010/11, 22 112, nr. 1212.

genomen? Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie is het van het allergrootste belang om streng toe te zien op detentiebeslissingen. Een gerechtelijke toets kan een goed middel zijn om dat te bereiken. De bepaling in artikel 15 Terugkeerrichtlijn is veel vrijblijvender, immers daar moet de asielzoeker om de toets vragen.

Wat betreft de detentieregels bevreemdt het de leden van de PvdA-fractie dat er geen limieten worden gesteld aan de duur van de detentie. Het wordt bovendien mogelijk om tot detentie over te gaan op basis van een administratief besluit en er is geen bepaling opgenomen over de plicht om de asielzoeker te informeren over de duur van de detentie. Wat is het oordeel van de regering hierover en is de regering bereid dit punt in te brengen in de verdere onderhandelingen opdat in de richtlijn meer duidelijkheid komt over de duur van een detentie?

Artikel 10 maakt het mogelijk om asielzoekers in gevangenschappen vast te houden en er worden ook andere uitzonderingen mogelijk gemaakt bijvoorbeeld aan een grenspost of transitzone. Kortom, mits gemotiveerd kan een asielzoeker in een gevangenis worden ondergebracht. Kan de regering aangeven wat dit voor Nederland betekent? Hoe vaak en op welke gronden worden op dit moment in Nederland asielzoekers in gevangenschappen ondergebracht? Wat wordt door de regering gedaan om dit tot een minimum te beperken? En is de regering bereid deze kwestie in de onderhandelingen in te brengen gericht op een strengere en limitatieve formulering van artikel 10?

In dit wijzigingsvoorstel worden afwijkingen mogelijk bij de opvang van kwetsbare groepen. Artikel 11 laat diverse uitzonderingen toe op de bepalingen over het recht van kinderen om te spelen, privacy voor families, apart onderbrengen van mannelijke en vrouwelijke asielzoekers. De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over de ruimte die dit artikel biedt om af te wijken van de norm terwijl de afwijkingsgronden niet worden geëxpliciteerd. Wat is het oordeel van de regering op dit punt? En is de regering bereid een meer strikte formulering van dit artikel te bepleiten opdat uitzonderingen op de norm niet worden toegelaten?

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over de strekking van artikel 20 van de richtlijn. Begrijpen deze leden het goed dat met dit artikel het mogelijk wordt om het recht op opvang aan een veel grotere groep asielzoekers te weigeren dan nu het geval is? De leden van de PvdA-fractie krijgen graag een toelichting van de minister op dit punt.

Ten slotte hebben de leden van de PvdA-fractie een vraag over de toegang tot de arbeidsmarkt. Deze richtlijn beoogt enerzijds de toegang tot de arbeidsmarkt te versoepelen, anderzijds biedt de richtlijn de mogelijkheid om diezelfde toegang met 12 maanden uit te stellen. Hoe oordeelt de regering over deze regeling? Wat betekent het voor Nederland? En met welke inzet gaat de Nederlandse regering de onderhandelingen over dit punt voeren?

Alles bij elkaar genomen zien de leden van de PvdA-fractie dat de wijzigingen die met dit voorstel zijn aangebracht in de richting gaan van een verlaging van de standaard voor opvang, vergeleken met eerdere voorstellen. In sommige gevallen is de standaard zelfs lager dan de huidige richtlijnen. Dat geldt met name voor de toegang tot zorg, de mogelijkheid om de opvang geheel te staken, de toegang tot de arbeidsmarkt, de ongelimiteerde duur van bewaring en het regiem in gevangenschappen. Deelt de regering deze opvatting? Zo ja, is zij bereid zich krachtig in te zetten voor een verbetering van de richtlijn en zo nee, hoe beoordeelt de regering het huidige voorstel en waarom? Hierbij gaat het niet alleen

om de betekenis voor Nederland maar vooral voor andere landen waarvan bekend is dat de opvangstandaard op dit moment al bijzonder laag is.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de fractie van **GroenLinks** maken op uit het evaluatieverslag van de Europese Commissie dat Nederland het meest restrictieve beleid voert ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, met name door de beperking in tijd (slechts 24 van de 52 weken per jaar). In combinatie met de vereiste tewerkstellingsvergunning kan dit volgens deze leden geen effectieve toegang tot de arbeidsmarkt worden genoemd. Graag willen deze leden weten waarom de regering zo stug vasthoudt aan dit beleid, nu de argumenten die ze hiervoor eerder heeft genoemd geen grond hebben. De angst voor aanzuigende werking is immers niet aan de orde als de toegang tot de arbeidsmarkt via de richtlijn wordt geharmoniseerd, en de angst dat verwijdering wordt belemmerd vanwege de opbouw van rechten is ongegrond vanwege het Koppelingsbeginsel. Waarom verzet de regering zich dan nog tegen het stimuleren van de zelfredzaamheid van asielzoekers? De praktijk en onderzoek tonen steeds weer aan dat zelfredzame personen na de asielprocedure zowel beter integreren in Nederland als opnieuw in hun herkomstland, als ze moeten terugkeren. Juist hospitalisering is fnuikend voor hun toekomstperspectief, in welk land dan ook. Is het de regering ook niet wat waard om harmonisatie te bereiken op de toegang tot arbeid voor asielzoekers?

De Nederlandse regering pleit ervoor om de verplichte rechterlijke toets van de detentie binnen 72 uur te vervangen door de plicht om spoedig tot rechterlijke toetsing over te gaan. Acht de regering dit begrip voldoende duidelijk om op dit punt harmonisatie te bereiken? Is ze niet bevreesd dat juist in de lidstaten waar de detentieomstandigheden slecht zijn en asielzoekers alleen al vanwege hun asielverzoek kunnen worden gedetineerd, dit begrip rekkelijk wordt geïnterpreteerd? Hoe zou de regering dit risico willen verkleinen? Waarom keert de regering zich tegen het verbod op het detineren van minderjarigen? Is het voordeel van een dergelijk verbod niet dat het voor alle lidstaten en actoren duidelijk is, en dat er geen schemergebied ontstaat waarin van het uitgangspunt wordt afgeweken? Bestaat ook hier niet het risico dat er bij het toestaan van uitzonderingen geen gelijk speelveld wordt bereikt en dat de uitzonderingsmogelijkheid wordt opgerekt of eventueel misbruikt?

De regering verzet zich ook tegen de plicht om minderjarigen te voorzien van voorbereidende lessen, bijvoorbeeld taallessen, ten behoeve van hun instroom in het reguliere onderwijs. Kan de regering toelichten waarom ze zich daartegen verzet? Is een dergelijke voorbereiding niet voor alle partijen gunstig: de minderjarige, het onderwijs en de samenleving waar het kind in functioneert? Verplicht artikel 6 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind ook niet tot een dergelijke ondersteuning van de ontwikkeling van het kind?

In haar evaluatieverslag constateert de Commissie dat het tegemoetkomen aan de behoeften van kwetsbare personen een van de voornaamste tekortkomingen is in de toepassing van de richtlijn. Dat is ook de reden waarom de Commissie in dit opzicht meer verplichtende normen heeft opgenomen in het herschikkingsvoorstel. De regering zegt de aandacht voor kwetsbare groepen te ondersteunen, maar lijkt vervolgens tegen de betreffende concrete voorstellen van de Commissie bezwaar te maken. Kan de regering uitleggen waarom ze zich hier tegen verzet, en op

welke wijze zij meent dat de zorg voor kwetsbare asielzoekers in alle lidstaten beter gewaarborgd kan worden?

De commissie ziet uw reactie op bovenstaande vragen met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad,
P. L. Meurs

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2011

In de brief van 4 oktober 2011 heeft de voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-raad de regering een aantal vragen voorgelegd die bij de fracties van de PvdA en GroenLinks leven over het gewijzigd voorstel voor een Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten¹ (hierna: Richtlijn Asielprocedures). Hieronder ga ik, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in op deze vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het voorstel voor richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers (herschikking) en van de reactie van de Nederlandse regering op dit wijzigingsvoorstel in het BNC-fiche. Met dit voorstel wordt beoogd heldere normen voor de opvang op te stellen en tevens moet de richtlijn voldoende flexibiliteit bieden voor nationale implementatie. De leden van de PvdA-fractie zijn bezorgd over de flexibiliteit die nu in het voorstel is opgenomen en vernemen graag van de regering hoe zij voornemens is te bevorderen dat er voor alle lidstaten sprake zal zijn van een menswaardig en solidair systeem. Meer in het bijzonder maken de leden van de fractie van de PvdA zich zorgen over het feit dat het beginsel van gelijke behandeling tussen asielzoekers en onderdanen van een lidstaat is losgelaten met als gevolg dat asielzoekers in voorkomende omstandigheden anders behandeld kunnen worden als het gaat om gezondheidszorg, sociale voorzieningen, onderwijs en basis levensstandaard. Graag vernemen deze leden welke maatregelen de regering neemt om het beginsel van gelijke behandeling in Nederland te garanderen. Is de regering bereid om in de verdere onderhandelingen zich krachtig in te zetten voor dit beginsel en in die zin de harmonisatie van het opvangstelsel op een menswaardig niveau een hogere prioriteit te geven dan de wens van nationale flexibiliteit? Meer in het algemeen zouden de leden van de PvdA-fractie van de regering willen vernemen hoe deze wijzigingsvoorstellen zich verhouden tot de voornemens van dit kabinet inzake de opvang van asielzoekers.

De Nederlandse regering stelt in het BNC-fiche, als reactie op het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers (hierna: «de Opvangrichtlijn») dat «Nederland de eerste herziening van de opvangrichtlijn als een kans zag om een aantal bepalingen in de richtlijn meer verplichtend te maken en tevens een aantal normen aan te passen. Nederland is dan ook van mening dat duidelijkheid, eenvoud en flexibiliteit van regelgeving op zich goed is, maar wil ervoor waken dat dit er niet toe leidt dat sommige normen niet langer meetbaar zijn of de mogelijkheid bieden om teveel verschillen tussen Lidstaten te handhaven. Op die manier zou de richtlijn opvangnormen niet meer voldoen aan de doelstelling om de normen tussen de Lidstaten meer gelijk te trekken. Het mag niet zo zijn dat een flexibeler toepassing leidt tot blijvende verschillen in opvangniveaus tussen de Lidstaten». De regering hecht eraan op te merken dat de opvang in Nederland, in vergelijking met de opvang in de meeste andere EU-landen, van een hoog niveau is. Nederland zet zich er in de onderhandelingen over de opvangrichtlijn voor in om te bereiken dat de opvangnormen in de diverse EU-landen zoveel mogelijk gelijk zijn. Zo pleit Nederland ervoor om in artikel 17 de eerdere tekst te handhaven, waarin

¹ COM(2011)320

de sociale bijstand aan ingezetenen als referentiepunt gold voor het vaststellen van de hoogte van de materiële verstrekkingen. Nederland vindt het van belang dat de normen zoveel mogelijk gelijk worden toegepast, zowel in het belang van de asielzoeker als om secundaire asielstromen te voorkomen.

Ten aanzien van de bepalingen omtrent gezondheidszorg en onderwijs is de regering van mening dat het huidige Commissievoorstel niet meer flexibel is dan de bepalingen van de nu geldende opvangrichtlijn. Op uw vraag hoe deze wijzigingsvoorstellen zich verhouden tot de voornemens van dit kabinet inzake de opvang van asielzoekers is het antwoord van de Nederlandse regering dat op basis van het aangepaste voorstel voor de Opvangrichtlijn naar verwachting geen significante wijzigingen in de opvang van asielzoekers behoeven te worden doorgevoerd.

In dit voorstel wordt gesproken over opvang, detentie en bewaring. Begrijpen deze leden het goed dat de begrippen «detentie» en «bewaring» synoniem zijn? Waarom worden dan verschillende begrippen gebruikt?

Voor zover mij bekend wordt in de Nederlandse vertaling van het Commissievoorstel slechts gesproken over «bewaring» en wordt niet het woord «detentie» gebruikt. De regering is het met de PvdA-fractie eens dat het hier om synonieme begrippen gaat.

In dit voorstel zijn verschillende maatregelen opgenomen inzake de detentie van asielzoekers. De Europese Commissie is bezorgd over de wijdverbreide detentie van asielzoekers en er zijn in het voorstel strikte regels opgenomen om te verzekeren dat de detentie niet arbitrair is. Een van de voorstellen betreft de 72-uurs termijn. Binnen 72 uur zal er een rechterlijke toets moeten plaatsvinden in geval van een administratief besluit tot detentie. De minister heeft in antwoord op vragen van de Tweede Kamer aangegeven zich te zullen verzetten tegen deze bepaling. De argumenten die de minister geeft zijn vooral organisatorisch en financieel van aard. De minister wil aansluiting zoeken bij artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn. De leden van de PvdA-fractie willen een nadere toelichting hebben op de inhoudelijke argumenten en motieven naast genoemde overwegingen van financiële en administratieve aard. Hoe wil de minister er op toezien dat detentiebesluiten naar behoren worden genomen? Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie is het van het allergrootste belang om streng toe te zien op detentiebeslissingen. Een gerechtelijke toets kan een goed middel zijn om dat te bereiken. De bepaling in artikel 15 Terugkeerrichtlijn is veel vrijblijvender, immers daar moet de asielzoeker om de toets vragen.

De Nederlandse regering onderschrijft volledig de noodzaak van een spoedige rechterlijke toetsing in geval van detentie. Een termijn van 72 uur zou echter niet alleen een disproportionele belasting voor de rechterlijke macht betekenen maar zou, gezien de noodzaak tot zeer snelle behandeling, ook de kwaliteit van de rechtsbijstand aan de vreemdeling en van de beoordeling door de rechterlijke macht niet ten goede komen, hetgeen niet in het belang van de vreemdeling is.

Bovendien zouden er minder rechters beschikbaar zijn voor het beoordelen van asiel beroepszaken, zodat de asielprocedures langer gaan duren, hetgeen uiteraard evenmin in het belang van de vreemdeling is. Daarbij zal, als de termijn van 72 uur niet gehaald wordt, de bewaring moeten worden opgeheven, hetgeen meer vreemdelingen ertoe zou kunnen brengen om een asielverzoek te doen op oneigenlijke gronden. Hierbij verwijst de regering er naar dat, met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, het stelsel van rechtsbescherming van vreemdelingen tegen vrijheidsontnemende maatregelen gewijzigd werd. Zo werd onder

meer voorzien in een verkorting van de termijn waarbinnen de rechter de toepassing van een vrijheidsontnemende maatregel moest beoordelen.

Door de toenmalige PvdA-staatssecretaris werd geconstateerd dat bij de totstandkoming van die wijzigingen inzake de verkorting van de termijn, de effecten op de gehele vreemdelingenketen, en met name voor de belasting van de vreemdelingenkamers, achteraf gezien onvoldoende onderkend waren. Dit betrof met name het beroep op de beschikbare capaciteit van de vreemdelingenkamers en de daaruit voortvloeiende achterstanden bij de behandeling van de andere (verblijfsrechtelijke) beroepsprocedures.

Deze werden onverenigbaar geacht met een van de belangrijkste doelstellingen van de Vreemdelingenwet 2000 om de vreemdelingenrechtelijke procedure juist te verkorten.

Diverse mogelijkheden zijn onderzocht om deze problemen het hoofd te bieden, maar er zijn geen mogelijkheden gevonden om de werklast van de vreemdelingenkamers, voor zover die uit bewaringszaken voortvloeit, met organisatorische maatregelen voldoende te beperken. Evenmin is het mogelijk gebleken de capaciteit van de vreemdelingenkamers op aanvaardbare termijn, naast het reeds lopende uitbreidingstraject, verder uit te breiden. Bij brief van 28 juni 2002¹ heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie de Voorzitter van de Tweede Kamer bericht geen andere mogelijkheden te zien dan aanpassing van het stelsel van rechtsbescherming in de Vreemdelingenwet 2000.

Het is naar de mening van de regering heel goed mogelijk om, zonder het toepassen van de 72-uurs toets, vreemdelingen op een verantwoorde wijze de rechten toe te kennen die nodig zijn om de rechtmatigheid van de detentie te waarborgen. De rechten van de gedetineerde worden geborgd wanneer gewerkt wordt overeenkomstig artikel 15, tweede lid van de Terugkeerrichtlijn. In genoemd artikel 15 is vastgelegd dat, in geval van inbewaringstelling door een administratieve autoriteit, de Lidstaten voorzien in een *spoedige* rechterlijke toets van de rechtmatigheid van de bewaring, zo spoedig mogelijk na de aanvang van de bewaring óf dat de vreemdeling *op eigen initiatief* om een rechterlijke toets kan verzoeken. De mogelijkheid om een verzoek op eigen initiatief te doen wordt geborgd in combinatie met de gratis rechtsbijstand die gedetineerden krijgen, zodat de gemachtigde de vreemdeling kan informeren over de mogelijkheid op eigen initiatief beroep in te stellen. In de praktijk is het dus niet de asielzoeker die om de toets moet vragen, maar regelt de gemachtigde dit.

Overigens stelt ook het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) dat in geval van vrijheidsontneming iemand het recht heeft voorziening te vragen bij het gerecht opdat deze *spoedig* beslist over de rechtmatigheid van zijn detentie en zijn invrijheidstelling beveelt, indien de detentie onrechtmatig is. Het EVRM noemt dus geen termijn.

Wat betreft de detentieregels bevreedt het de leden van de PvdA-fractie dat er geen limieten worden gesteld aan de duur van de detentie. Het wordt bovendien mogelijk om tot detentie over te gaan op basis van een administratief besluit en er is geen bepaling opgenomen over de plicht om de asielzoeker te informeren over de duur van de detentie. Wat is het oordeel van de regering hierover en is de regering bereid dit punt in te brengen in de verdere onderhandelingen opdat in de richtlijn meer duidelijkheid komt over de duur van een detentie?

Er worden in het voorstel voor de Opvangrichtlijn inderdaad geen limieten gesteld aan de duur van de detentie. Artikel 9 geeft aan dat de detentie slechts mag worden toegepast voor een zo kort mogelijke periode en

¹ Kamerstukken II 2001/02, 19 637 en 27 557, nr. 677.

zolang de gronden voor detentie, als genoemd in de Opvangrichtlijn, van toepassing zijn. Het is van tevoren niet exact te bepalen hoelang de gronden voor detentie van toepassing zullen zijn. Een exacte termijn is dan ook lastig te bepalen. De Nederlandse regering is van mening dat de in artikel 9 gestelde voorwaarden, in combinatie met de ondersteuning van de gratis rechtsbijstand voor gedetineerden, voldoende waarborgen bieden. In het nu voorliggende voorstel is voorts voorzien in een bepaling op grond waarvan de gedetineerde asielzoeker onmiddellijk geïnformeerd wordt over de redenen van de detentie en de procedure om hiertegen in beroep te gaan.

Op de toets die plaats moet vinden in geval van een administratief besluit tot detentie is bij het voorgaande antwoord reeds nader ingegaan. Naar de mening van de regering is het, gezien het bovenstaande, niet nodig om een wijzigingsvoorstel te doen omtrent de duur van de detentie.

Artikel 10 maakt het mogelijk om asielzoekers in gevangnissen vast te houden en er worden ook andere uitzonderingen mogelijk gemaakt bijvoorbeeld aan een grenspost of transitzone. Kortom, mits gemotiveerd kan een asielzoeker in een gevangenis worden ondergebracht. Kan de regering aangeven wat dit voor Nederland betekent? Hoe vaak en op welke gronden worden op dit moment in Nederland asielzoekers in gevangnissen ondergebracht?

Wat wordt door de regering gedaan om dit tot een minimum te beperken? En is de regering bereid deze kwestie in de onderhandelingen in te brengen gericht op een strengere en limitatieve formulering van artikel 10?

Asielzoekers worden in Nederland in beginsel niet in gevangnissen ondergebracht, tenzij zij veroordeeld zijn voor een strafbaar feit of in bijzondere situaties, waarin een vreemdeling tijdelijk in een gevangenis wordt geplaatst om reden van veiligheid of zorg voor de vreemdeling of op basis van veiligheid voor overige ingesloten vreemdelingen. Voorbeelden hiervan zijn plaatsing in een justitieel medisch centrum of psychiatrisch centrum.

De Commissie stelde aanvankelijk voor om het onderbrengen van asielzoekers in gevangnissen in het geheel niet mogelijk te maken. Dit bleek echter niet haalbaar in de onderhandelingen.

In dit wijzigingsvoorstel worden afwijkingen mogelijk bij de opvang van kwetsbare groepen. Artikel 11 laat diverse uitzonderingen toe op de bepalingen over het recht van kinderen om te spelen, privacy voor families, apart onderbrengen van mannelijke en vrouwelijke asielzoekers. De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over de ruimte die dit artikel biedt om af te wijken van de norm terwijl de afwijkingsgronden niet worden geëxpliciteerd. Wat is het oordeel van de regering op dit punt? En is de regering bereid een meer strikte formulering van dit artikel te bepleiten opdat uitzonderingen op de norm niet worden toegelaten?

De regering staat er positief tegenover dat er specifieke bepalingen zijn opgenomen voor situaties waarin kwetsbare personen en personen met specifieke opvangbehoeften worden gedetineerd. De regering is echter niet van mening dat de genoemde uitzonderingen disproportioneel en daarmee ongewenst zijn.

Deze uitzonderingen betreffen immers een situatie waarin een asielzoeker gedurende een korte periode, terwijl nog geen grensprocedure is gestart, in de transitzone of aan de grens wordt vastgehouden (de Commissie gaf desgevraagd in de werkgroep als toelichting dat het bijvoorbeeld kan gaan om een situatie waarin een groep asielzoekers 's nachts aankomt, op een tijdstip dat nog geen (border)procedure kan worden gestart).

Nederland heeft geen bezwaar tegen deze bepaling, gezien de beperkte toepassings situatie alsmede de korte duur waarvoor deze uitzondering geldt.

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over de strekking van artikel 20 van de richtlijn. Begrijpen deze leden het goed dat met dit artikel het mogelijk wordt om het recht op opvang aan een veel grotere groep asielzoekers te weigeren dan nu het geval is? De leden van de PvdA-fractie krijgen graag een toelichting van de minister op dit punt.

Het aangepaste artikel 20 van de richtlijn is niet strikter, vanuit het oogpunt van de asielzoeker, dan het huidige artikel 16 van de nu geldende opvangrichtlijn. Beide artikelen maken het mogelijk om, onder nader geformuleerde strikte voorwaarden, niet langer opvang te verstrekken. De regering is van mening dat, indien de in genoemd artikel genoemde gronden zich voordoen, het beëindigen van de opvang gerechtvaardigd is. Dit geldt te meer omdat de asielzoeker zich opnieuw kan aanmelden en, indien de genoemde gronden zich niet langer voordoen, opnieuw toegang kan krijgen tot de opvangvoorzieningen.

Ten slotte hebben de leden van de PvdA-fractie een vraag over de toegang tot de arbeidsmarkt. Deze richtlijn beoogt enerzijds de toegang tot de arbeidsmarkt te versoepelen, anderzijds biedt de richtlijn de mogelijkheid om diezelfde toegang met 12 maanden uit te stellen. Hoe oordeelt de regering over deze regeling? Wat betekent het voor Nederland? En met welke inzet gaat de Nederlandse regering de onderhandelingen over dit punt voeren?

In het artikel betreffende arbeid stelt de Commissie voor om de termijn volgend op het asielverzoek, waarna een asielzoeker toegang heeft tot de arbeidsmarkt, te verkorten tot 6 maanden. Dit zou voor Nederland echter geen verschil uitmaken ten opzichte van de huidige Nederlandse wet- en regelgeving betreffende toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers. In Nederland is het een asielzoeker reeds toegestaan om na een termijn van 6 maanden werkzaamheden te verrichten. De Nederlandse regering kan instemmen met het voorstel van de Commissie. Veel Lidstaten hebben echter bezwaren tegen een termijn van 6 maanden en willen de termijn van 12 maanden behouden.

Alles bij elkaar genomen zien de leden van de PvdA-fractie dat de wijzigingen die met dit voorstel zijn aangebracht in de richting gaan van een verlaging van de standaard voor opvang, vergeleken met eerdere voorstellen. In sommige gevallen is de standaard zelfs lager dan de huidige richtlijnen. Dat geldt met name voor de toegang tot zorg, de mogelijkheid om de opvang geheel te staken, de toegang tot de arbeidsmarkt, de ongelimiteerde duur van bewaring en het regiem in gevangnissen. Deelt de regering deze opvatting? Zo ja, is zij bereid zich krachtig in te zetten voor een verbetering van de richtlijn en zo nee, hoe beoordeelt de regering het huidige voorstel en waarom? Hierbij gaat het niet alleen om de betekenis voor Nederland maar vooral voor andere landen waarvan bekend is dat de opvangstandaard op dit moment al bijzonder laag is.

Zoals aangegeven in de beantwoording van de bovenstaande vragen, deelt de Nederlandse regering over het algemeen niet het standpunt van de PvdA fractie dat de bepalingen in het nieuwe voorstel ongunstiger zijn voor asielzoekers dan de teksten van de huidige richtlijn. Nederland pleit ervoor om bij het vaststellen van de hoogte van de materiële opvangverstrekingen een vergelijkbaar niveau aan te bieden met de verstrekkingen aan ingezetenen die sociale bijstand ontvangen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de fractie van GroenLinks maken op uit het evaluatieverslag van de Europese Commissie dat Nederland het meest restrictieve beleid voert ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, met name door de beperking in tijd (slechts 24 van de 52 weken per jaar). In combinatie met de vereiste tewerkstellingsvergunning kan dit volgens deze leden geen effectieve toegang tot de arbeidsmarkt worden genoemd. Graag willen deze leden weten waarom de regering zo stug vasthoudt aan dit beleid, nu de argumenten die ze hiervoor eerder heeft genoemd geen grond hebben. De angst voor aanzuigende werking is immers niet aan de orde als de toegang tot de arbeidsmarkt via de richtlijn wordt geharmoniseerd, en de angst dat verwijdering wordt belemmerd vanwege de opbouw van rechten is ongegrond vanwege het Koppelingsbeginsel. Waarom verzet de regering zich dan nog tegen het stimuleren van de zelfredzaamheid van asielzoekers? De praktijk en onderzoek tonen steeds weer aan dat zelfredzame personen na de asielprocedure zowel beter integreren in Nederland als opnieuw in hun herkomstland, als ze moeten terugkeren. Juist hospitalisering is fnuikend voor hun toekomstperspectief, in welk land dan ook. Is het de regering ook niet wat waard om harmonisatie te bereiken op de toegang tot arbeid voor asielzoekers?

Uit het evaluatieverslag van de Europese Commissie blijkt dat veel Lidstaten beperkingen hanteren ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt. Zo blijkt uit de gegevens ten tijde van het verslag bijvoorbeeld dat 16 lidstaten een tewerkstellingsvergunning hanteren. Het kabinet wil het tewerkstellingsvergunningvereiste niet afschaffen. Het is namelijk van belang dat wordt nagegaan of aan de voorwaarden voor het verrichten van arbeid wordt voldaan. Omdat voor asielzoekers geen arbeidsmarkttoets geldt, wordt deze vergunning snel afgegeven. In Nederland mogen asielzoekers na zes maanden werken. Het kabinet wijkt in die zin gunstig af van de praktijken in 12 andere Europese landen waar de wachttermijn op één jaar ligt. De termijn van 6 maanden is nu onderwerp van discussie in de onderhandelingen over de opvangrichtlijn. Twaalf lidstaten willen deze termijn op 12 maanden houden om te voorkomen dat vreemdelingen asiel aanvragen met als achterliggend motief dat zij willen werken. Mocht de uitkomst van de onderhandelingen zijn dat de wachttermijn op één jaar gesteld wordt, dan blijft het mogelijk om een 6-maands wachttermijn te handhaven omdat lidstaten altijd gunstiger bepalingen mogen opnemen.

Weliswaar is er een beperking in de duur van de arbeid nadat de wachttermijn verstreken is. Echter, gezien de genomen en nog in voorbereiding zijnde maatregelen die gericht zijn op verkorting van de asielprocedure zal een asielzoeker naar verwachting vaak binnen 6 maanden al een eerste beslissing op zijn asielverzoek hebben. In mijn brief aan uw Kamer d.d. 17 oktober 2011 (nr. 31 994 H), met een verslag van de voornaamste bevindingen met betrekking tot de maatregelen die op 1 juli 2010 zijn ingevoerd ter verbetering van de asielprocedure, staat verwoord dat over het eerste half jaar van 2011 het afdoeningspercentage in de algemene asielprocedure gemiddeld vierenvijftig procent betrof. Het kabinet is daarnaast van mening dat een asielzoeker tijdens het afwachten van diens beslissing op het asielverzoek, ook op andere manieren dan door het verrichten van betaalde arbeid aan de slag kan gaan. Het primaire doel van het verrichten van arbeid tijdens de asielprocedure is dat betrokkenen zinvol aan de slag zijn, waardoor de psychische belasting van het «afwachten van de beslissing» wordt verlicht. Een asielzoeker kan daartoe bijvoorbeeld ook vrijwilligerswerk verrichten op of in de nabijheid van het opvangcentrum.

De Nederlandse regering pleit ervoor om de verplichte rechterlijke toets van de detentie binnen 72 uur te vervangen door de plicht om spoedig tot rechterlijke toetsing over te gaan. Acht de regering dit begrip voldoende duidelijk om op dit punt harmonisatie te bereiken? Is ze niet bevreesd dat juist in de lidstaten waar de detentieomstandigheden slecht zijn en asielzoekers alleen al vanwege hun asielverzoek kunnen worden gedetineerd, dit begrip rekkelijk wordt geïnterpreteerd? Hoe zou de regering dit risico willen verkleinen? Waarom keert de regering zich tegen het verbod op het detineren van minderjarigen? Is het voordeel van een dergelijk verbod niet dat het voor alle lidstaten en actoren duidelijk is, en dat er geen schemergebied ontstaat waarin van het uitgangspunt wordt afgeweken? Bestaat ook hier niet het risico dat er bij het toestaan van uitzonderingen geen gelijk speelveld wordt bereikt en dat de uitzonderingsmogelijkheid wordt opgerekt of eventueel misbruikt?

De Nederlandse regering is van mening, zoals ook verwoord in het fiche betreffende de Opvangrichtlijn, alsmede in de beantwoording van de vragen omtrent de 72-uurs toets van de PvdA fractie, dat er voor Nederland zwaarwegende bezwaren zijn tegen de invoering van deze toets.

Om de benodigde waarborgen voor de vreemdeling te regelen is, naar de mening van de regering, het invoeren van de 72-uurs toets niet nodig. Indien artikel 15, lid 2 van de Terugkeerrichtlijn wordt gehanteerd, wordt een dubbele waarborg voor de vreemdeling gecreëerd. Immers, in genoemd artikel 15, lid 2, is vastgelegd dat, in geval van inbewaringstelling door een administratieve autoriteit, de Lidstaten voorzien in een spoedige rechterlijke toets van de rechtmatigheid van de bewaring, zo spoedig mogelijk na de aanvang van de bewaring óf dat de vreemdeling op eigen initiatief om een rechterlijke toets kan verzoeken. De mogelijkheid om een verzoek op eigen initiatief te doen wordt geborgd in combinatie met de gratis rechtsbijstand die gedetineerden krijgen, zodat de gemachtigde de vreemdeling kan informeren over de mogelijkheid op eigen initiatief beroep in te stellen. In de praktijk is het dus niet de asielzoeker die om de toets moet vragen, maar zal de gemachtigde daar snel toe over gaan.

Een rekkelijke interpretatie van Europese regelgeving valt nimmer geheel uit te sluiten, ook niet als een exacte termijn wordt genoemd. Het is aan de Europese Commissie en aan de Europese rechterlijke instanties om toe te zien op een juiste toepassing en interpretatie.

Ten aanzien van het verbod op het detineren van minderjarigen sluit de regering aan bij de Terugkeerrichtlijn. De regering is van mening dat detentie van minderjarigen slechts kan plaatsvinden in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode met als aanvullende voorwaarde dat de belangen van het kind tijdens de detentie een belangrijke overweging vormen. Op deze wijze worden, naar de mening van de regering, de belangen van de minderjarige zorgvuldig gewogen. Regelgeving op basis waarvan detentie slechts zou kunnen plaatsvinden in het belang van het kind gaat verder dan het IVRK vereist en zou ertoe leiden dat andere belangen, zoals het voeren van een effectief terugkeerbeleid, niet meer zouden worden meegewogen.

De regering verzet zich ook tegen de plicht om minderjarigen te voorzien van voorbereidende lessen, bijvoorbeeld taallessen, ten behoeve van hun instroom in het reguliere onderwijs. Kan de regering toelichten waarom ze zich daartegen verzet? Is een dergelijke voorbereiding niet voor alle partijen gunstig: de minderjarige, het onderwijs en de samenleving waar het kind in functioneert? Verplicht artikel 6 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind ook niet tot een dergelijke ondersteuning van de ontwikkeling van het kind?

De regering onderschrijft het algemene uitgangspunt dat alle minderjarigen – ongeacht hun status – onder gelijke condities moeten kunnen instromen in het reguliere onderwijs. Zoals de fractie van Groen Links opmerkt is een goed voorbereide instroom in het reguliere onderwijs gunstig voor minderjarigen, het onderwijs en de samenleving. De regering faciliteert scholen bij de opvang van nieuwkomers door het beschikbaar stellen van aanvullende bekostiging (nieuwkomersregeling en regeling eerste opvang vreemdelingen). Het staat scholen vrij om deze aanvullende bekostiging in te zetten voor voorbereidende lessen, bijvoorbeeld taallessen. Scholen zijn ook vrij om de aanvullende bekostiging op een andere manier in te zetten.

In haar evaluatieverslag constateert de Commissie dat het tegemoetkomen aan de behoeften van kwetsbare personen een van de voornaamste tekortkomingen is in de toepassing van de richtlijn. Dat is ook de reden waarom de Commissie in dit opzicht meer verplichtende normen heeft opgenomen in het herschikkingsvoorstel. De regering zegt de aandacht voor kwetsbare groepen te ondersteunen, maar lijkt vervolgens tegen de betreffende concrete voorstellen van de Commissie bezwaar te maken. Kan de regering uitleggen waarom ze zich hiertegen verzet, en op welke wijze zij meent dat de zorg voor kwetsbare asielzoekers in alle lidstaten beter gewaarborgd kan worden?

De regering vindt het belangrijk dat er extra aandacht wordt gegeven aan de positie van kwetsbare asielzoekers en asielzoekers met speciale opvangbehoeften.

De fractie van Groen Links doelt er waarschijnlijk op dat Nederland het onwenselijk vindt om, voorafgaand aan het in detentie stellen van kwetsbare personen, een preventieve toets te verrichten om te bezien of de gezondheid en het welzijn van de in bewaring te stellen personen niet aanzienlijk zullen verslechteren als gevolg van de detentie.

De Nederlandse regering staat er positief tegenover dat, in geval van detentie van kwetsbare personen, de gezondheidstoestand van de gedetineerden zorgvuldig wordt gemonitord, onmiddellijk na het in detentie nemen en voorts dat er medische zorg beschikbaar is gedurende de gehele periode van detentie.

Een preventieve toets acht de regering echter niet wenselijk. Dit zou kunnen leiden tot diverse procedures die ertoe kunnen leiden dat kwetsbare vreemdelingen, tijdens die procedures, in het geheel niet meer in detentie kunnen worden genomen. Indien in de tekst wordt opgenomen dat kort na het in detentie nemen (Nederland heeft een voorkeur voor een termijn van 24 uur) een medische toets moet plaatsvinden, op basis waarvan zonodig nadere medische zorg moet worden verleend, wordt aan de rechten van de gedetineerden tegemoet gekomen.

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers