

Vergaderjaar 2010–2011

**32 732**

## **EU-mededeling: Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten COM(2011)76**

**A**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 23 juni 2011

De toenmalige vaste commissie voor de JBZ-Raad heeft in haar vergaderingen van 15 en 29 maart 2011 gesproken over de Mededeling van de Europese Commissie betreffende de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten.<sup>1</sup>

Naar aanleiding daarvan heeft zij op 1 april 2011 een brief gestuurd aan de minister voor Immigratie en Asiel.

De minister heeft op 21 juni 2011 gereageerd.

De huidige commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad<sup>2</sup> brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

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

<sup>1</sup> COM(2011)76. Zie ook dossier E110010 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

<sup>2</sup> 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), Vliegert-hart (SP), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), 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), Schouwenaar (VVD), Swagerman (VVD)

## **BRIEF AAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL**

Den Haag, 1 april 2011

De vaste commissie voor de JBZ-Raad heeft in haar vergaderingen van 15 en 29 maart 2011 gesproken over de Mededeling van de Europese Commissie betreffende de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten.<sup>1</sup> De commissie legt u graag een aantal vragen over deze Mededeling voor. Vervolgens heeft de commissie nog een aantal aanvullende vragen over de overnameovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije, waarover tijdens de JBZ-Raad van 25 februari jl. een akkoord werd bereikt.

### **Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten**

Kan de regering een overzicht geven van de aantallen migranten die zij de afgelopen jaren heeft overgedragen aan een derde land, al dan niet op basis van een terugnameovereenkomst? Aan welke landen vonden deze overdrachten plaats? Hoe denkt de regering over de effectiviteit van de terugnameovereenkomsten?

Wat is het standpunt van de regering met betrekking tot de vijftien aanbevelingen van de Europese Commissie? Kan de regering daarbij vooral ingaan op de aanbevelingen met de nummers 2, 6, 8, 9, 11 en 14? Kan de regering aangeven welke stimulansen zij bereid is te bieden in ruil voor het sluiten van een terugnameovereenkomst? Is zij van mening dat sancties bij gebrek aan medewerking door een transitland op hun plaats zijn? Zo ja, welke sancties acht zij in dat kader toelaatbaar en tot op welke hoogte aanvaardt de regering hierbij mogelijke schade aan andere doelen, zoals die van het Nabuurschapsbeleid of van ontwikkelingshulp?

Is de regering het met de leden van de commissie eens dat overdracht naar een transitland alleen toelaatbaar is nadat een rechterlijke instantie zich heeft uitgesproken over een mogelijk asielverzoek en als overdracht naar het herkomstland niet mogelijk is? Indien de regering het eens is met aanbeveling 14 om transitlanden uitdrukkelijk te laten bevestigen dat zij derdelanders behandelen overeenkomstig internationale mensenrechtenverdragen, welke rechten meent zij dan dat gewaarborgd zouden moeten worden? Is de regering het met de leden van de commissie eens dat naast een gewaarborgde veiligheid, ook garanties moeten worden gegeven voor een menswaardig bestaan, zoals middelen van bestaan, huisvesting, toegang tot gezondheidszorg en arbeidsmarkt en voor kinderen toegang tot onderwijs? Zo nee, op welke wijze meent de regering dan te voorkomen dat derdelanders in het transitland in een juridische limbo-situatie terecht komen, en daarmee onder het niveau van de menselijke waardigheid kunnen belanden?

### **Overnameovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije**

Welke implicaties voor de toepassing van de terugnameovereenkomst heeft de geografische beperking die Turkije heeft aangebracht bij de ratificatie van het Vluchtelingenverdrag?

Kan de regering de garantie geven dat afgewezen asielzoekers die worden overgedragen aan Turkije, de mogelijkheid hebben gehad van een effectief rechtsmiddel, dat wil zeggen het recht op beroep en het recht om de behandeling van het beroep af te wachten in Nederland?

<sup>1</sup> COM(2011)76. Zie ook dossier E110010 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

Is het juist dat er de mogelijkheid bestaat om in een versnelde procedure aan de grens tussen Turkije en een lidstaat een migrant direct over te

dragen aan Turkije, mits dit binnen 3 dagen gebeurt? Zo ja, welke garanties zijn er in deze versnelde procedure voor een volledige en zorgvuldige asielprocedure inclusief een onafhankelijk beroep?

De overeenkomst benadrukt dat terugkeer naar het herkomstland prioriteit verdient. Die plicht hebben de Europese Unie en Turkije. Maar de Europese Unie is natuurlijk als eerste aan zet. Is er vastgelegd dat de lidstaat eerst moet bewijzen dat terugkeer naar het herkomstland niet lukt voordat om overdracht naar Turkije wordt verzocht?

Is het juist dat als grensregio een zone van 20 kilometer vanaf de grens is benoemd? Zo ja, wat is hiervan de reden en wat zijn hiervan de implicaties? Is het denkbaar dat de terugnameovereenkomst de mogelijkheid biedt om illegale migranten al over te dragen voordat ze het grondgebied van de Europese Unie hebben bereikt? Zo ja, wordt hun daardoor niet de kans ontnomen om een asielverzoek in te dienen en om een behandeling te krijgen conform het Europese asielacquis?

Kan de regering ingaan op de aanbevelingen die de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa medio vorig jaar heeft gedaan met betrekking tot de criteria die zouden moeten gelden voor de sluiting en toepassing van een overnameovereenkomst, met name wat betreft migranten afkomstig uit een derde land?

De commissie kijkt met belangstelling uit naar de antwoorden van de regering.

Voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,  
M. J. M. Kox

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2011

In reactie op de brief d.d. 1 april 2011 van de Voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad met kenmerk 148269u over EU-overnameovereenkomsten treft u hieronder de antwoorden op de gestelde vragen aan.

### **Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten**

*Kan de regering een overzicht geven van de aantallen migranten die zij de afgelopen jaren heeft overgedragen aan een derde land, al dan niet op basis van een terugnameovereenkomst? Aan welke landen vonden deze overdrachten plaats? Hoe denkt de regering over de effectiviteit van de terugnameovereenkomsten?*

Omdat Nederland tot voor kort geen onderscheid maakte tussen afgifte van een laissez-passier (LP-afgifte) op basis van een LP-aanvraag of een LP-afgifte op grond van een EU-overnameovereenkomst, is het mij niet mogelijk daarover exacte gegevens te verstrekken. In de toekomst zal in de registratie dit onderscheid wel worden gemaakt.

De algemene resultaten inzake terugkeer zijn terug te vinden in de Rapportage Vreemdelingenketen die uw Kamer halfjaarlijks ontvangt.

De ervaring leert dat overnameovereenkomsten over het algemeen een positief effect hebben op zowel de samenwerking met herkomstlanden als op de feitelijke terugkeer en het terugkeerproces als zodanig. Dit betekent in de praktijk dat de medewerking aan gedwongen terugkeer verbetert, er vaker een positief antwoord wordt ontvangen en de tijd die verloopt tussen het verzoek en de afgifte van vervangende reisdocumenten (laissez-passier) beduidend wordt bekort.

*Wat is het standpunt van de regering met betrekking tot de vijftien aanbevelingen van de Europese Commissie? Kan de regering daarbij vooral ingaan op de aanbevelingen met de nummers 2, 6, 8, 9, 11 en 14?*

Ik verwijs u hierbij naar het BNC-fiche dat uw Kamer onlangs heeft ontvangen.

Het fiche gaat niet in op aanbeveling 2. In de EU-overnameovereenkomsten staat dat de EU-overnameovereenkomsten voorrang hebben boven de bilaterale overeenkomsten voor zover de bepalingen uit de bilaterale overeenkomsten onverenigbaar zijn met die van de EU-overnameovereenkomst. Deze verplichting wordt door Nederland nageleefd. Nederland heeft met een aantal landen reeds terug- en overnameovereenkomsten gesloten in Benelux-verband. Indien met het desbetreffende land tevens een EU-overnameovereenkomst wordt gesloten, wordt voor Europees Nederland de EU-overnameovereenkomst toegepast. Indien deze Benelux-overeenkomst ook medegelding had op de overzeese delen van het Koninkrijk (Caribisch Nederland, Aruba, Curaçao, Sint-Maarten) blijft de Benelux-overeenkomst ook na de inwerkingtreding van de EU-overnameovereenkomst voor deze delen van het Koninkrijk van kracht.

*Kan de regering aangeven welke stimulansen zij bereid is te bieden in ruil voor het sluiten van een terugnameovereenkomst? Is zij van mening dat*

*sancties bij gebrek aan medewerking door een transitland op hun plaats zijn? Zo ja, welke sancties acht zij in dat kader toelaatbaar en tot op welke hoogte aanvaardt de regering hierbij mogelijke schade aan andere doelen, zoals die van het Nabuurschapsbeleid of van ontwikkelingshulp?*

Zoals de Commissie aanbeveelt, ligt het in de rede om de stimulansen allereerst op het migratieterrein te zoeken. Nu al is er vaak een koppeling tussen terug- en overname en visumfacilitatie. Daarnaast wordt bij een aantal landen steeds meer ingezet op de Algehele Aanpak van Migratie (Global Approach to Migration) waarvan terugkeer een belangrijk onderdeel is, naast legale migratie, het tegengaan van illegale migratie en samenwerking in het kader van migratie en ontwikkeling.

De regering vindt dat terugkeer een integraal onderdeel moet vormen van het brede buitenland beleid, en draagt dit ook uit in EU-verband. Hierbij kan worden gedacht aan positieve en negatieve prikkels op het terrein van veiligheid, handel, ontwikkelingssamenwerking en landbouw. De precieze invulling kan per land verschillen en is maatwerk. Op de samenwerking met landen van herkomst zal ik in de terugkeerbrief nader ingaan. Deze brief kunt u voor het zomerreces tegemoet zien.

*Is de regering het met de leden van de commissie eens dat overdracht naar een transitland alleen toelaatbaar is nadat een rechterlijke instantie zich heeft uitgesproken over een mogelijk asielerzoek en als overdracht naar het herkomstland niet mogelijk is?*

Nederland zet altijd primair in op terugkeer naar het land van herkomst. Andere EU-lidstaten kunnen hierin, al dan niet ingegeven door hun geografische positie en financiële mogelijkheden, een andere afweging maken. Terugkeer wordt pas geëffectueerd nadat een eventueel asielerzoek is behandeld en tot een negatieve uitkomst heeft geleid. Daarbij biedt het Nederlandse vreemdelingrechtelijke stelsel altijd de mogelijkheid voor de vreemdeling om deze beoordeling van het asielerzoek voor te leggen aan de onafhankelijke rechter alvorens de overdracht aan het land van herkomst of een transitland plaatsvindt. Een *verplichte* toetsing door een rechterlijke instantie als voorwaarde voor overdracht naar een transitland wordt niet wenselijk gevonden. De mogelijkheid voor de vreemdeling om deze rechterlijke toetsing desgewenst te verkrijgen vormt een voldoende waarborg.

*Indien de regering het eens is met aanbeveling 14 om transitlanden uitdrukkelijk te laten bevestigen dat zij derdelanders behandelen overeenkomstig internationale mensenrechtenverdragen, welke rechten meent zij dan dat gewaarborgd zouden moeten worden?*

Terug- en overnameovereenkomst bevatten reeds een zogeheten «non-affection clause» waarin staat dat terug- en overnameovereenkomsten geen afbreuk doen aan de rechten, verplichtingen en verantwoordelijkheden van de partijen die voortvloeien uit het internationaal recht en internationale verdragen waarbij zij partij zijn. Ieder land zou zijn verplichtingen inzake mensenrechten en internationale bescherming moeten nakomen. Indien een individuele vreemdeling evenwel vervolging vreest of om andere redenen internationale bescherming meent nodig te hebben, dan dient deze vraag te worden beantwoord in een toelatingsprocedure.

*Is de regering het met de leden van de commissie eens dat naast een gewaarborgde veiligheid, ook garanties moeten worden gegeven voor een menswaardig bestaan, zoals middelen van bestaan, huisvesting, toegang tot gezondheidszorg en arbeidsmarkt en voor kinderen toegang*

*tot onderwijs? Zo nee, op welke wijze meent de regering dan te voorkomen dat derdelanders in het transitland in een juridische limbo-situatie terecht komen, en daarmee onder het niveau van de menselijke waardigheid kunnen belanden?*

Het vreemdelingenbeleid heeft niet tot doel, noch is in staat, de welvaartsverschillen tussen landen van herkomst of transit en ons land weg te nemen. Het asielbeleid beoogt bescherming te bieden tegen een aantal specifieke gevaren, namelijk die van vervolging wegens ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging en van onmenselijke behandeling. Wel kunnen wij personen die zelfstandig terugkeren enige ondersteuning bieden bij de herintegratie na terugkeer. Garanties en voorzieningen zijn dan ook niet aan de orde.

### **Overnameovereenkomst tussen de Europese Unie en Turkije**

*Welke implicaties voor de toepassing van de terugnameovereenkomst heeft de geografische beperking die Turkije heeft aangebracht bij de ratificatie van het Vluchtelingenverdrag?*

Terugkeer vindt pas plaats nadat een eventueel asielverzoek is behandeld en tot een negatieve uitkomst heeft geleid. Dit geldt ook voor personen op wie Turkije het Vluchtelingenverdrag niet van toepassing heeft verklaard.

*Kan de regering de garantie geven dat afgewezen asielzoekers die worden overgedragen aan Turkije, de mogelijkheid hebben gehad van een effectief rechtsmiddel, dat wil zeggen het recht op beroep en het recht om de behandeling van het beroep af te wachten in Nederland?*

Een asielzoeker van wie de aanvraag is afgewezen kan hiertegen beroep instellen. Het Nederlandse vreemdelingrechtelijke stelsel biedt in alle gevallen de mogelijkheid voor de vreemdeling om de beoordeling van het asielverzoek voor te leggen aan de onafhankelijke rechter alvorens de overdracht plaatsvindt. Ik meen dat daarmee voldoende waarborgen zijn opgenomen in het stelsel en dat sprake is van een effectief rechtsmiddel.

*Is het juist dat er de mogelijkheid bestaat om in een versnelde procedure aan de grens tussen Turkije en een lidstaat een migrant direct over te dragen aan Turkije, mits dit binnen 3 dagen gebeurt? Zo ja, welke garanties zijn er in deze versnelde procedure voor een volledige en zorgvuldige asielpcedure inclusief een onafhankelijk beroep?*

Nee. Voor de toepassing van de versnelde procedure dient *het verzoek* tot terug- of overname door de aangrenzende Staat binnen drie werkdagen te worden ingediend nadat betrokkene is aangetroffen in de grensregio, direct komend vanuit de aangezochte Staat. De termijn van drie dagen ziet dus niet op de feitelijke overdracht. De modaliteiten van deze versnelde procedures worden in de bilaterale uitvoeringsovereenkomst uitgewerkt. Deze versnelde procedure doet geen afbreuk aan de verplichtingen ten aanzien van internationale bescherming.

*De overeenkomst benadrukt dat terugkeer naar het herkomstland prioriteit verdient. Die plicht hebben de Europese Unie en Turkije. Maar de Europese Unie is natuurlijk als eerste aan zet. Is er vastgelegd dat de lidstaat eerst moet bewijzen dat terugkeer naar het herkomstland niet lukt voordat om overdracht naar Turkije wordt verzocht?*

In een aangehechte verklaring bij artikel 7 (1) is vastgelegd dat de verzoekende Partij bij een verzoek tot overname van een derdelander tegelijkertijd een verzoek tot terugname moet indienen bij het desbetref-

fende herkomstland. Bij een positief antwoord op het terugnameverzoek door het herkomstland binnen de in de overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije overeengekomen antwoordtermijn, komt het overnameverzoek te vervallen.

*Is het juist dat als grensregio een zone van 20 kilometer vanaf de grens is benoemd? Zo ja, wat is hiervan de reden en wat zijn hiervan de implicaties? Is het denkbaar dat de terugnameovereenkomst de mogelijkheid biedt om illegale migranten al over te dragen voordat ze het grondgebied van de Europese Unie hebben bereikt? Zo ja, wordt hun daardoor niet de kans ontnomen om een asielverzoek in te dienen en om een behandeling te krijgen conform het Europese asielacquis?*

Ja. In deze grensregio's, dus tussen aangrenzende Staten, kan een versnelde procedure worden toegepast voor terug- en overname. Hierbij gelden kortere termijnen voor het indienen en beantwoorden van verzoeken tot terug- of overname, zodat, na vaststelling van illegale grensoverschrijding, snel tot verwijdering kan worden overgegaan. Een versnelde procedure doet geen afbreuk aan de verplichtingen die voortvloeien uit het asielacquis.

*Kan de regering ingaan op de aanbevelingen die de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa medio vorig jaar heeft gedaan met betrekking tot de criteria die zouden moeten gelden voor de sluiting en toepassing van een overnameovereenkomst, met name wat betreft migranten afkomstig uit een derde land?*

Door het Comité van Ministers van de Raad van Europa zijn op 30 en 31 maart jl. conclusies aangenomen ten aanzien van deze aanbevelingen. De regering onderschrijft deze conclusies.

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