

Vergaderjaar 2016–2017

32 317

JBZ-Raad

Nr. 456

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2017

Tijdens het algemeen overleg van 17 november jl. (Kamerstuk 32 317, nr. 451) heb ik toegezegd dat ik uw Kamer zou informeren over de positie van het kind in het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Met deze brief kom ik mijn toezegging na. Daarbij ga ik op hoofdlijnen ook in op de schriftelijke opmerkingen van UNICEF, Defence for Children en Vluchtelingenwerk Nederland voor zover de opmerkingen van deze organisaties betrekking hebben op de positie van het kind in relatie tot de verschillende voorstellen tot herziening van het GEAS. In de bijlage bij deze brief doe ik u daarom ook de schriftelijke bijdrage van deze organisaties toekomen¹.

De Europese Commissie heeft bij het vormgeven van de voorstellen voor de herziening van het GEAS de belangen van het kind steeds voor ogen gehouden en daar in de verschillende wetgevende voorstellen een concretere invulling aan gegeven. De Europese Commissie schrijft bijvoorbeeld in de toelichting bij het voorstel voor de Procedureverordening² dat het belang van het kind primeert als leidend beginsel bij de toepassing van de gemeenschappelijke asielprocedure. Dit is expliciet opgenomen in artikel 21 van het voorstel. Hier geeft de Europese Commissie verder invulling aan door in het voorstel bepalingen op te nemen waarin extra waarborgen voor minderjarigen zijn opgenomen, in het bijzonder ook voor niet-begeleide minderjarigen. Ook bij het bieden van opvangvoorzieningen moeten lidstaten rekening houden met de specifieke behoeften van niet-begeleide minderjarigen en minderjarigen die deel uitmaken van een gezin.³ In het voorstel voor de Kwalificatieverordening⁴ bestaat eveneens aandacht voor de positie van het kind. Hierin

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² COM(2016) 467 final.

³ COM(2016) 465 final.

⁴ COM(2016) 466 final.

staat bijvoorbeeld dat daden van vervolging onder meer de vorm kunnen aannemen van daden van kindspecifieke aard (artikel 9, lid 2, sub f).

Voogdij

In artikel 22 van het voorstel voor de Procedureverordening staat dat voor niet-begeleide minderjarigen binnen vijf werkdagen nadat de minderjarige zijn wens om asiel aan te vragen kenbaar maakt, een voogd moet zijn aangesteld die gedurende de asielprocedure de belangen van het kind kan behartigen. In Nederland gebeurt dat vaak al binnen een dag. In veel andere lidstaten duurt deze procedure over het algemeen aanzienlijk langer. Nederland onderschrijft de gedachte van de hogervermelde organisaties op dit punt en steunt daarom de Europese Commissie op dit punt. Uniforme regels over de termijn waarbinnen een voogd moet zijn aangesteld dragen immers bij aan een betere bescherming van ongebeleide minderjarigen in alle lidstaten. Blijkens hetzelfde artikel 22 waarborgt de voogd het belang van het kind en het algemene welzijn van de niet-begeleide minderjarige. De voogd zorgt ervoor dat de niet-begeleide minderjarige de rechten geniet en de verplichtingen nakomt die voor hem krachtens de verordening gelden.

Ook het voorstel tot wijziging van de Opvangrichtlijn bevat enkele bepalingen over voogdij. Zo staat er in het voorstel nogmaals dat binnen dezelfde termijn van 5 werkdagen een voogd moet zijn aangesteld, die er onder andere op toeziet dat adequate opvang conform de Opvangrichtlijn wordt geboden. Om de taakuitoefening van deze voogden te borgen stelt de Commissie in artikel 23 voor dat lidstaten erop moeten toezien dat voogden hun taken naar behoren uitvoeren. In dit kader is in het voorstel ook opgenomen dat een voogd niet een te groot aantal minderjarigen toegewezen moet krijgen. In het Nederlandse systeem is dit al geborgd.

Ontvankelijkheidsprocedure

Unicef uit zijn zorgen over de toepassing van de ontvankelijkheidsprocedure uit het voorgestelde artikel 36 van de Procedureverordening op minderjarigen. Net als bij volwassen asielzoekers, wordt ook bij minderjarigen bepaald of de asielaanvraag ontvankelijk is in de zin van dit artikel. De beslisautoriteit neemt daartoe een ontvankelijkheidsgehoor af dat met de nodige waarborgen voor de minderjarige is omkleed. Zowel de voogd als de rechtshulpverlener kunnen hierbij aanwezig zijn. Deze behartigen de belangen van het kind en worden op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in de procedure. In het voorgestelde artikel 21 staat verder dat een gehoor met een minderjarige wordt gevoerd door een persoon met de nodige kennis over de rechten en bijzondere behoeften van minderjarigen en op een kindvriendelijke en context-specifieke manier. In het voorstel voor een EU Agentschap voor Asiel⁵ is in dit verband onder meer opgenomen dat dit Agentschap specifieke of thematische trainingen moet ontwikkelen die ook specifiek betrekking hebben op het beoordelen van asielaanvragen van minderjarigen.

Versnelde procedure

De genoemde organisaties uiten hun zorg over de toepassing van de versnelde procedure op minderjarigen. Het voorstel voor de Procedureverordening beperkt, net als in de huidige richtlijn, het aantal situaties waarin de versnelde procedure kan worden toegepast op minderjarige asielzoekers. De versnelde procedure mag op grond van artikel 40 in het geval van niet-begeleide minderjarigen alleen worden toegepast wanneer

⁵ COM(2016) 271 final.

hij of zij afkomstig is uit een veilig land van herkomst of wanneer hij om ernstige redenen geacht kan worden een gevaar te vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat, of indien hij onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van nationale veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht.

Hieruit volgt dat het concept van veilige landen van herkomst kan worden toegepast bij niet-begeleide minderjarige asielzoekers. De belangen van het kind worden in dat geval gewaarborgd door artikel 47, vierde lid. Daarin staat dat een land voor een bepaalde verzoeker alleen als veilig land van herkomst kan worden beschouwd wanneer, onder andere, hij geen ernstige gronden heeft aangevoerd om dat land in zijn specifieke omstandigheden niet als een veilig land van herkomst te beschouwen. Daarbij wordt ook nadrukkelijk gekeken naar de specifieke situatie van kinderen in het land van herkomst. Dit sluit ook aan bij artikel 9, tweede lid, van het voorstel voor de Kwalificatieverordening dat stipuleert dat daden van vervolging ook de vorm kunnen aannemen van daden van kindspecifieke aard. Verder staat in artikel 33 van het voorstel voor de Procedureverordening dat bij de beoordeling van de asielaanvraag rekening moet worden gehouden met alle relevante, accurate en actuele informatie over de situatie in het land van herkomst van de verzoeker en dat het personeel van de beslisautoriteit (in Nederland is dit de Immigratie- en Naturalisatiedienst) de mogelijkheid heeft om, wanneer dat nodig is, advies te vragen van deskundigen over specifieke kwesties, zoals kind- of gendergerelateerde kwesties.

Grensprocedure

Wat de opmerkingen betreft van de betreffende organisaties over de toepassing van de grensprocedure, merk ik het volgende op. In Nederland wordt voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen geen grensdetentie toegepast. Ook gezinnen met minderjarige kinderen worden in beginsel niet in grensdetentie geplaatst. Grensdetentie is alleen aan de orde als de screening aan de Schengenbuitengrens hiertoe aanleiding geeft, bijvoorbeeld omdat er sprake is van twijfel aan de gezinsband. Plaatsing van gezinnen met minderjarige kinderen in de gesloten gezinsvoorziening op basis van de grensscreening is dus mogelijk, maar heeft tot nu toe niet plaatsgevonden.

Wat het voorstel voor de Procedureverordening betreft, geldt ook hier dat de grensprocedure enkel kan worden toegepast bij niet-begeleide minderjarigen in specifieke situaties. Op grond van het voorgestelde artikel 41, vijfde lid, kan de grensprocedure alleen worden toegepast bij niet-begeleide minderjarigen wanneer:

- de verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst;
- hij om ernstige redenen geacht kan worden een gevaar te vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat, of hij onder dwang is uitgezet om ernstige redenen van nationale veiligheid of openbare orde krachtens het nationale recht;
- er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat er voor hem een veilig derde land is;
- hij of zij de autoriteiten heeft misleid door omtrent zijn identiteit of nationaliteit valse informatie of documenten te verstrekken of relevante informatie of documenten die een negatieve invloed op de beslissing hadden kunnen hebben, achter te houden.

De toepassing van die laatste bepaling is met de nodige waarborgen omkleed. Er moet allereerst sprake zijn van ernstige redenen om aan te nemen dat de niet-begeleide minderjarige relevante elementen probeert te verbergen die waarschijnlijk zouden leiden tot een besluit tot weigering

van internationale bescherming. Daarnaast moet de niet-begeleide minderjarige daadwerkelijk de gelegenheid krijgen om gemotiveerde redenen voor zijn handelingen aan te voeren. Deze regeling bestaat ook reeds in de vigerende Procedurerichtlijn.

Nieuw is wel de bepaling in artikel 45, lid 5, dat het begrip «veilig derde land» alleen kan worden toegepast bij niet-begeleide minderjarigen wanneer de autoriteiten van de lidstaten vooraf van de autoriteiten van het betrokken derde land de verzekering hebben ontvangen dat de niet-begeleide minderjarige door deze autoriteiten zal worden overgenomen en dat hij onmiddellijk één van de in artikel 45, lid 1, onder e), bedoelde vormen van bescherming zal genieten. Nederland zal tijdens de bespreking van dit artikel vragen hoe ver deze verplichting precies reikt; het vragen van een dergelijke garantie per individuele zaak lijkt nogal ver te gaan.

Bewaring

Wat bewaring betreft zijn in artikel 11 van het voorstel tot wijziging van de Opvangrichtlijn, net als in de vigerende Opvangrichtlijn, waarborgen opgenomen voor de bewaring van personen met bijzondere opvangbehoeften. In dit artikel is opgenomen dat tot bewaring van minderjarigen in gezinsverband pas in laatste instantie wordt overgegaan, en nadat is gebleken dat andere, minder dwingende maatregelen, niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Voorts is in dit artikel neergelegd dat bewaring zo kort mogelijk moet zijn en alles in het werk moet worden gesteld om de bewaring op te heffen en de minderjarige te plaatsen in een voor minderjarigen geschikte accommodatie. Het belang van de minderjarige dient voorop te staan. In bewaring gehouden minderjarigen, zowel begeleide als niet-begeleide, moeten onderwijs kunnen genieten, kunnen deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten, met inbegrip van spel- en recreatieve activiteiten die passen bij hun leeftijd. In Nederland kunnen gezinnen met minderjarige kinderen als ultimum remedium en onder strikte criteria ter fine van uitzetting in de gesloten gezinsvoorziening worden geplaatst. Deze voorziening is volledig afgestemd op de behoeften van minderjarigen die daar verblijven. In de maatregel van bewaring moet worden gemotiveerd waarom een lichter middel niet mogelijk was.

Niet-begeleide minderjarigen mogen op grond van het voorstel tot wijziging van de Opvangrichtlijn alleen in uitzonderlijke omstandigheden in bewaring worden gehouden. Daarmee gelden ook voor deze groep de nodige waarborgen. Dit geldt nu ook reeds onder de vigerende Opvangrichtlijn.

Voorkomen secundaire migratie

In lijn met de doelstelling van de herziening van het GEAS om secundaire migratie tegen te gaan bevat de ontwerp-Opvangrichtlijn bepalingen op grond waarvan restrictieve maatregelen kunnen worden opgelegd aan Dublinclaimanten en opvangvoorzieningen kunnen worden beperkt. Dit vanuit de gedachte dat zij recht hebben op volwaardige materiële opvangvoorzieningen in de lidstaat waar zij zich volgens de Dublinverordening moeten bevinden. Wel is in artikel 17a van het voorstel opgenomen dat alle asielzoekers, dus ook Dublinclaimanten, recht hebben op een waardige levensstandaard. Voor minderjarige Dublinclaimanten geldt daarbij het recht op geschikte educatieve activiteiten tot aan de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat. Wat deze bepalingen concreet betekenen voor het voorzieningenniveau dat aan Dublinclaimanten, en ook specifiek minderjarige Dublinclaimanten, moet worden geboden

behoeft nog verdere verduidelijking. Wel stel ik vast dat de Commissie het voorstel heeft getoetst aan diverse internationale grondrechtelijke verdragen en dat in overweging 32 van de preambule is neergelegd dat in het voorstel vooropstaat dat de specifieke behoeften van minderjarige asielzoekers moeten worden geborgd.

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