

Aan De Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
*Per email*

Datum 10 november 2020

Kenmerk CM2008

Betreft **CM2008 Brief over de JBZ-Raad van 13 november 2020**  
**Het nieuwe migratie- en asielpact van de Europese Unie (EU)**

Geachte leden,

De Europese Commissie heeft in september 2020 een veelomvattend voorstel het licht doen zien op het terrein van migratie en asiel. Het is bedoeld als remedie voor de problemen die in de afgelopen jaren bij de uitvoering van het migratie- en asielbeleid in de EU zijn gebleken. De gebreken op deze beleidsterreinen zijn zo ernstig en vragen zo dringend om verbetering, dat naar het oordeel van de Commissie Meijers alleen al om die reden het voorstel in beginsel een positieve benadering verdient.

De Commissie Meijers is een zelfbesturende, onafhankelijke groep van juridische experts en professionals. Wij geven sinds 1990 met regelmaat commentaar op voorgenomen Europese beleids- en (wets)voorstellen, evenals op nationale regelgeving en nationaal beleid die daarvan een uitwerking zijn. Vanuit deze expertise zal de Commissie Meijers de wetgevende voorstellen van het nieuwe migratiepact van gedetailleerd commentaar voorzien. Gelet op het aanstaande Algemeen Overleg van woensdag 11 november 2020, stuurt onze Commissie uw Kamer nu reeds enkele algemene opmerkingen over de voorstellen van de Europese Commissie. De links naar de gedetailleerde commentaren worden binnenkort nagezonden.

#### ***Problemen en gebreken in de uitvoering van de huidige EU-wetgeving***

De Commissie Meijers identificeert de navolgende, voor het merendeel ook door de Europese Commissie (EC) gesignaleerde, tekortkomingen in de huidige EU-wetgeving en gebreken in het beleid en de uitvoering daarvan:

- Een uniforme en consistente uitvoering van de beoordeling van asielaanvragen in de lidstaten van de EU ontbreekt, ondanks eerdere pogingen tot harmonisatie.
- De buitengrenzen van de EU zijn tot op heden geen verantwoordelijkheid van de EU als geheel, maar van afzonderlijke lidstaten.
- Een adequaat solidariteitsmechanisme voor de financiële lasten en de feitelijke opvang van asielzoekers en toegelaten vluchtelingen binnen de landen van de EU ontbreekt.
- Het terugkeerbeleid is de facto niet effectief en dat zorgt al jaren voor een voortdurend groot aantal migranten dat in de EU verblijft zonder verblijfsrecht.
- Ondanks de zeven EU-richtlijnen inzake legale migratie, die al jaren van kracht zijn, bestaan tussen de lidstaten nog steeds aanmerkelijke verschillen in migratiebeleid; dit betreft met name de voorwaarden voor legale migratie.

**Commissie Meijers**  
Permanente Commissie  
van Deskundigen in  
Internationaal  
Vreemdelingen-,  
vluchtelingen- en  
strafrecht

**Postadres**  
Postbus 2894  
1000 CW Amsterdam

**Bezoekadres**  
Surinameplein 124  
1058 GV Amsterdam

T 020 362 05 05

W [www.commissie-meijers.nl](http://www.commissie-meijers.nl)

E [post@Commissie-Meijers.nl](mailto:post@Commissie-Meijers.nl)

### ***Doelstelling van het nieuwe migratie- en asielpact***

Het nieuwe migratie- en asielpact poogt op deze punten verbetering te brengen, enerzijds door middel van voorstellen tot herziening van regelgeving en anderzijds door nieuwe beleidsafspraken. De Commissie Meijers realiseert zich dat deze voorstellen moeten worden beoordeeld in de context van forse verdeeldheid binnen de EU over de invulling van het beleidsterrein migratie en asiel. Met name bestaan grote verschillen tussen de lidstaten over de voorwaarden voor legale immigratie en het opnemen van (erkende) vluchtelingen. Dit gegeven maakt het onmogelijk om op korte termijn grote en beslissende verbeteringen op dit terrein te realiseren. De Commissie Meijers realiseert zich dan ook dat de voorstellen moeten worden gewaardeerd als een poging van de Europese Commissie om de welhaast verlamdende tegenstellingen tussen de lidstaten te doorbreken. Het is kennelijk de bedoeling dat overeenstemming zal kunnen worden bereikt over de hoofdelementen van een nieuw gemeenschappelijk migratiebeleid, wat niet lukte ten aanzien van de Europese Agenda voor Migratie, zoals gepubliceerd in 2015. De Commissie Meijers vraagt in dit algemene commentaar aandacht voor de volgende punten van kritiek op het nieuwe migratie- en asielpact.

### ***Oude wijn in nieuwe zakken?***

Een groot deel van de voorstellen in het migratie- en asielpact bevat geen nieuwe regels, maar betreft de herformulering van bestaande EU-regelgeving. Dit roept de vraag op of de voorstellen geschikt zijn om serieuze veranderingen te bewerkstelligen. Ter illustratie kan worden gewezen op de voorgestelde regels over een snelle screening van asielzoekers aan de buitengrenzen. De huidige procedurerichtlijn voorziet reeds in de mogelijkheid van een dergelijke screening, maar tot op heden ontbreekt daarvoor, met name in lidstaten aan de buitengrenzen, de uitvoeringcapaciteit. Een tweede voorbeeld in dit verband is het voorstel voor een Asiel- en Migratiemanagementverordening. Deze lijkt sterk op de bestaande Dublin III Verordening. Het is zeer de vraag of de opgenomen sancties voor asielzoekers die zich aan het toezicht onttrekken het probleem van binnen de EU doormigrerende asielzoekers effectief zal tegengaan. Die twijfel blijft overigens ook bestaan ten aanzien van de capaciteitsproblemen van lidstaten als gevolg van de komst van grote aantallen migranten. Het oplossen van deze problemen is nodig, voor de betrokken lidstaten, de betrokken asielzoekers en de geloofwaardigheid van het Europees asielbeleid als geheel. Dit leidt de Commissie Meijers tot de volgende vragen:

- Hoe waarborgt het pact dat gekomen wordt tot een evenredige verantwoordelijkheidsverdeling voor vluchtelingen in de EU?
- Deelt de regering de visie dat de effectiviteit van het pact in grote mate zal afhangen van nadere beleidskeuzes te maken door de lidstaten?

### ***Een effectief EU mechanisme tot coördinatie van beslissingen ontbreekt.***

Het nieuwe migratie- en asielpact brengt geen verandering in de mate waarin lidstaten zelfstandig en zonder dwingend coördinatiemechanisme beleidsbeslissingen kunnen nemen met betrekking tot de implementatie en uitvoering van EU-regelgeving. Dat maakt het moeilijk de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen alsmede de mensenrechtelijke effecten te beoordelen. Volgens de Commissie Meijers bevat het asiel- migratiepact onvoldoende voorstellen om tot een daadwerkelijk geharmoniseerd asielsysteem te komen. De Commissie heeft in dit kader dan ook de volgende vraag:

- Op welke manier adresseert het pact de grote discrepanties in de EU met betrekking tot de beoordeling van asielaanvragen?

### ***Window dressing?***

Helaas moet worden geconcludeerd dat een deel van de voorstellen 'window dressing' betreft. Een voorbeeld daarvan is de in het migratie- en asielpact opgenomen wens om te komen tot regels over legale immigratie naar de EU om zo mensensmokkel tegen te gaan. De voorstellen

bevatten echter geen concrete voorstellen voor nieuwe EU-regels over legale (arbeids)migratie. De bestaande regelingen omtrent arbeidsmigratie hebben met name betrekking op mogelijkheden voor toptalent en schaarse beroepskrachten, en gaan volledig uit van de behoeften van de lidstaten. Deze regelingen kunnen geen wezenlijke bijdrage leveren aan het tegengaan van mensensmokkel, nu mensensmokkel juist betrekking heeft op migranten die niet voor dergelijke regelingen in aanmerking komen. Daarbij moet worden bedacht dat in veel lidstaten juist vraag is naar laaggeschoolde werknemers van buiten de Unie, omdat er binnen de Unie onvoldoende aanbod beschikbaar is. De vragen van de Commissie in dit kader zijn:

- Op welke manier komt het migratiepact werkgevers tegemoet die behoefte hebben aan legale migratiekanalen voor werknemers van buiten de EU?
- Voorziet het pact voor vluchtelingen in serieuze alternatieven voor mensensmokkel?

***Termijnbewaking bij beoordeling asielaanvragen niet op EU niveau verzekerd.***

De voorstellen bevatten geen bepalingen die het mogelijk maken om af te dwingen dat lidstaten zich houden aan de beslistermijnen en regels met betrekking tot de beoordeling van asielverzoeken. De duur van de beslistermijnen wordt in de voorstellen weliswaar beperkt, maar er is geen mechanisme om de beslistermijnen ook daadwerkelijk af te dwingen. Deze constatering baart des te meer zorgen, nu we weten dat op dit moment meer dan 400.000 asielzoekers in de EU wachten op een beoordeling van hun aanvraag, en in het merendeel van die gevallen de wachttijd (beduidend) langer is dan 6 maanden. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de asielzoekers zelf, maar ook voor de overige lidstaten die geconfronteerd worden met grote aantallen doorreizende asielzoekers. Dit heeft mede geleid tot de herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen, wat het functioneren van het Schengenverdrag op lossen schroeven doet staan. Hoewel recht moet worden gedaan aan de zorgen van lidstaten, moet worden voorkomen dat het vrij reizen binnen Schengen langdurig wordt verhinderd. Het schrijnende gebrek aan capaciteit en het ontbreken van een effectieve uitvoeringspraktijk van de beoordelende instanties doet zich niet alleen voor bij de lidstaten aan de zuidgrens. Het migratie- en asielpact draagt geen oplossingen aan voor deze uitvoeringsproblemen. De voorstellen die betrekking hebben op het vergroten van onderlinge solidariteit tussen de lidstaten en het uitbreiden van financiële en technische hulp, gaan niet gepaard met dwingende bevoegdheden met doorzettingsmacht van de EU. Bovendien is geenszins zeker dat de financiering van dergelijke maatregelen past binnen de EU meerjarenbegroting. De Commissie vraagt zich af:

- Welke financiële middelen kunnen, respectievelijk worden er vanuit de EU daadwerkelijk ingezet om de capaciteitsproblemen in de verschillende EU-lidstaten te verhelpen?
- Hoe garandeert de Unie voldoende administratieve capaciteit, met name aan de buitengrenzen, voor de verwerking van asielaanvragen en het terugsturen van afgewezen asielzoekers?

***Mensenrechten lijken het sluitstuk in plaats van een kernwaarde te vormen***

Tenslotte wil de Commissie Meijers uitdrukkelijk haar zorgen uiten over de mensenrechtelijke aspecten van het migratie- en asielpact. Zo zullen de voorgestelde maatregelen leiden tot meer frequente detentie aan de grenzen en tot de beperking van beroepsmogelijkheden en beroepstermijnen, in zowel de asiel- als de terugkeerprocedures. Ter illustratie: in 32 pagina's van het voorstel voor een verordening voor crisissituaties (COM(2020)613) komen de woorden 'rechtsbescherming' en 'rechtsbijstand' niet voor en de termen 'rechter' en 'doeltreffende voorziening in rechte' ieder één keer. Daarnaast wordt in het migratie- en asiel pact, naast de al bestaande grootschalige databestanden (SIS, VIS, ETIAS, ECRIS-TCN) en de recent aangenomen Verordening inzake interoperabiliteit, een nieuwe uitbreiding van het doel en gebruik van Eurodac voorgesteld, zonder in te gaan op de effectiviteit en proportionaliteit daarvan. De Commissie Meijers meent dat voor weer nieuwe maatregelen op het gebied van

gegevensverzameling worden genomen, eerst de effectiviteit van bestaande instrumenten moet worden geëvalueerd en ook de impact daarvan op gegevensbescherming en mensenrechten. In de later uit te brengen deelrapportages van de Commissie Meijers zullen de zorgen omtrent de mensenrechtelijke aspecten van de voorstellen nader worden onderbouwd.

Met betrekking tot de rechtsbescherming wordt benadrukt dat er een aanzienlijke spanning zal ontstaan met de jurisprudentie van zowel het Europese Hof voor de Rechten van de Mens als die van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De voorstellen hebben onvoldoende oog voor de impact van detentie op migranten. Daarnaast vergroot de beoogde samenwerking met derde landen als het gaat om de gedwongen terugkeer van migranten de risico's op handelen in strijd met fundamentele rechten. Een betere garantie van materiële rechten is nodig, terwijl ook vast moet staan dat maatregelen die vrijheidsrechten beperken steeds door de rechter moeten worden getoetst. De Commissie heeft daarom de vragen:

- Hoe garandeert het pact de adequate toegang tot rechtsbescherming in crisissituaties en in grensprocedures?
- In hoeverre zal het pact leiden tot toename van detentie, met name aan de buitengrenzen? Hoe garandeert het pact dat aan de buitengrenzen asielzoekers niet systematisch worden gedetineerd?

### **Conclusie**

De Commissie Meijers ziet in dat het nieuwe migratie- en asielpact bedoeld is om verbetering te brengen. Dat is in een enkel geval ook concreet zichtbaar, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van het terugbrengen van de termijn om in aanmerking te komen voor een status voor langdurig ingezetene van vijf naar drie jaar en het invoeren van een nieuw Dublincriterium bestaande uit het hebben voltooid van een opleiding in het land dat de asielclaim kan beoordelen. Gelet op de hiervoor samengevatte punten van kritiek en zorg is het echter zeer de vraag of de voorstellen voor het nieuwe pact, de hiervoor beschreven fundamentele gebreken van het gemeenschappelijke migratie- en asielbeleid zullen kunnen verhelpen. De Commissie Meijers dringt er bij uw Kamer - en bij de Nederlandse regering - op aan om invloed uit te oefenen om de voorstellen te verbeteren en versterken. Het is van belang dat het parlement zijn controlerende taak ten aanzien van de voorstellen scrupuleus uitoefent.

Tot nadere toelichting van deze brief is de Commissie graag bereid.

Hoogachtend,



prof. dr. A.B. Terlouw  
voorzitter