

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Aan Minister-president, minister van Algemene Zaken
Dhr. Mark Rutte
Lijsttrekker van de VVD
Per email

Datum 12 juni 2017

Kenmerk CM1707 Brief over de formatieonderhandelingen

Betreft Brief over de formatieonderhandelingen

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

E post@Commissie-Meijers.nl

Geachte heren Rutte, Buma, Pechtold, Klaver en Tjeenk Willink,

Volgens diverse media voert u thans verkennende gesprekken om te komen tot een nieuw kabinet. Onderdeel van de gesprekken zijn volgens de media opname in een regeerakkoord van 'Turkijedeals': afspraken met landen buiten Europa, naar voorbeeld van die met Turkije, over het direct terugnemen van asielzoekers en migranten. Tevens zou u volgens de berichtgeving spreken over het inrichten van asielprocedures buiten de Europese Unie (*external processing*).

Graag informeert de Commissie Meijers u over enkele juridische en praktische voorwaarden voor de totstandkoming en uitvoering van dergelijke afspraken. Naar het oordeel van de Commissie Meijers heeft het enkel zin om *external processing* tot uitgangspunt van regeringsbeleid te maken indien overeenstemming bestaat over de verwezenlijking van deze voorwaarden.

1. Overeenkomst met derde staat

Eén of meerdere derde landen zal bereid moeten worden gevonden niet slechts eigen onderdanen terug te nemen die onrechtmatig de EU zijn binnengekomen, maar ook migranten van andere nationaliteit. De bereidheid moet eveneens de afhandeling van asielaanvragen betreffen, bijvoorbeeld middels vestiging van een centrum voor *external processing*. Om samenwerking op lange termijn te verzekeren, zal *external processing* bovendien duurzame oplossingen voor zowel geaccepteerde als afgewezen asielzoekers moeten verschaffen. De noodzaak van dat laatste wordt geïllustreerd door het voornemen van de regering van Papua Nieuw Guinea om het Australische *external processing* centrum op Manus Island te sluiten, nu Australië er niet in slaagt daar uitgeprocedeerde personen elders te vestigen en het Hooggerechtshof van Papua Nieuw Guinea bepaalde dat langdurige opsluiting in het centrum ongrondwettelijk is. De Commissie wijst er overigens op dat zowel de politieke als de veiligheidssituatie in Libië thans in de weg staan aan het sluiten van en uitvoer geven aan een dergelijke overeenkomst met dat land.

2. Inrichting van de asielprocedure

Een asielprocedure vereist de aanwezigheid van gekwalificeerd personeel waaronder beslismedewerkers, tolken, rechtshulpverleners en rechters. Er zijn vier varianten denkbaar voor de inrichting van een geëxternaliseerde asielprocedure: statusdeterminatie door UNHCR, statusdeterminatie door het derde land, statusdeterminatie door de EU of statusdeterminatie door één of meer EU-lidstaten. De eerste twee varianten stuiten op het bezwaar dat de EU geen controle op de uitkomst van de procedure heeft. De derde variant kent als bezwaar dat EU ambtenaren thans niet bevoegd zijn om te beslissen op asielaanvragen; evenmin zijn er EU rechtbanken waar beroep

kan worden ingesteld. Daarvoor zal een geheel nieuwe juridische infrastructuur moeten worden opgebouwd waarover in de EU overeenstemming moet ontstaan. Ook de vierde variant vereist politieke afstemming op EU niveau, alsmede aanzienlijke investeringen in het land van opvang. Internationale mensenrechtenverdragen, als ook het Grondrechtenhandvest van de Europese Unie, blijven bij de derde en vierde variant van externalisering van de asielprocedure volledig van toepassing en daarmee de daarin neergelegde waarborgen.

3. Toegang tot de asielprocedure

Een wezenlijke keuze is of toegang tot de externe asielprocedure uitsluitend wordt verleend aan asielzoekers die vanuit de EU worden overgebracht of ook aan asielzoekers die op eigen initiatief het centrum kunnen bereiken. Een waarschijnlijk effect van de eerste variant is dat de smokkel van asielzoekers over zee naar Europa wordt gestimuleerd. Van de tweede variant gaat mogelijk een aanzuigende werking uit naar het land waar de asielprocedure plaats vindt.

4. Hervestiging van vluchtelingen

Asielzoekers die in het derde land worden geaccepteerd als vluchteling zullen moeten worden overgebracht naar de EU of een veilig derde land. De Australische ervaringen laten zien dat het zelfs voor relatief geringe aantallen vluchtelingen moeilijk is om willekeurige derde landen bereid te vinden vluchtelingen over te nemen. Voor relocatie binnen de EU is overeenstemming over een EU-quotumregeling vereist. De ervaring met de noodbesluiten van 2015 over de herplaatsing van asielzoekers toont de onenigheid hierover tussen de lidstaten. Onderhandelingen in de JBZ-Raad over een dergelijke regeling binnen het kader van de herziening van de Dublinverordening zijn juist vorige week gestrand. Een andere variant is dat het betrokken derde land (een deel van) de vluchtelingen opneemt, wat vereist dat het land bescherming biedt in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag – en waartoe het land bereid zal moeten worden gevonden.

5. Afgewezen asielzoekers

Ook moet voorzien worden in een oplossing voor afgewezen asielzoekers. Indien het land van herkomst niet meewerkt aan terugkeer liggen drie varianten voor die elk problematisch zijn. De eerste is dat het derde land waar de asielprocedure plaatsvindt zich bereid verklaart alle afgewezen asielzoekers zelf op te nemen. Dat lijkt weinig realistisch en vereist bovendien dat het land de betreffende personen behandelt in overeenstemming met internationale standaarden. De tweede variant is dat de personen in een *external processing* centrum blijven. Ingevolge het recht op vrijheid mag die situatie niet lang worden volgehouden. De derde is dat de EU deze personen opneemt, wat indruist tegen de ratio van *external processing*.

6. Veilig derde land

Het overbrengen van asielzoekers naar een derde land is onder Europees recht slechts toegestaan indien het land voldoet aan de voorwaarden voor aanmerking als 'veilig derde land' als neergelegd in de asielprocedurerichtlijn. Griekse beroepsinstanties hebben uitzettingen van asielzoekers naar Turkije als voorzien in de Europese afspraken met Turkije tegengehouden omdat Turkije aan die voorwaarden niet voldoet. Niet ter discussie staat dat Libië niet aan de voorwaarden voldoet, omdat het geen partij is bij het Vluchtelingenverdrag en geen werkend asielbeleid heeft. Tunesië heeft evenmin – anders dan Turkije – een functionerend asielbeleid. Het inrichten van *external processing* in deze landen vereist ofwel aanpassing van de asielprocedurerichtlijn of het opzetten van een

Commissie Meijers

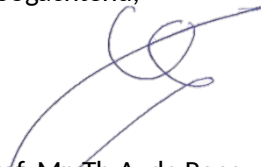
permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

deugdelijk asielbeleid in die landen. Beide varianten vereisen de nodige politieke en praktische inspanningen.

Uit het voorstaande volgt dat i) het opzetten van een geëxternaliseerd asielsysteem om enkele fundamentele keuzes vraagt en ii) de realisering ervan sterk afhankelijk is van nadere besluitvorming in de EU alsmede van medewerking van één of meer derde landen. Indien het een nieuw kabinet ernst is om stappen te zetten richting een geëxternaliseerd asielsysteem, zal tussen de deelnemende partijen overeenstemming moeten ontstaan over voornoemde voorwaarden en modaliteiten. De Commissie Meijers hoopt dat dit schrijven daartoe dienstbaar is. Volledigheidshalve verwijst onze Commissie naar de uitvoerige adviezen over dit thema van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken ('[External Processing](#)', 2010) en het College voor de Rechten voor de Mens in samenwerking met de Commissie Meijers ('[Human Act or Devil's Pact? Afspraken tussen de EU en derde landen op het gebied van migratie: de mensenrechtelijke dimensie](#)', 2017).

Tot nadere toelichting volgaarne bereid.

Hoogachtend,



Prof. Mr. Th.A. de Roos,
Voorzitter