

Vergaderjaar 2007–2008

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 669**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2008

U verzocht mij per brief van 9 juli 2008 (08-Just-B-065) te reageren op de Mededeling van de Commissie over het beleidsplan asiel. Zoals te doen gebruikelijk reageert het kabinet allereerst op een Mededeling via een zogenaamd «*BNC-fiche*» (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen). Een uitgebreid BNC-fiche ontvangt u dan ook bij deze brief als bijlage. In dit fiche reageert het kabinet ook, voor zover dat op dit moment mogelijk is, meer specifiek op de richtingen die de Commissie aangeeft.

Dit neemt niet weg dat ik mede namens de minister van Justitie graag nog een aantal opmerkingen plaats bij dit Beleidsplan. Nederland constateert dat de asielsystemen binnen de EU nog onvoldoende zijn geharmoniseerd. Noch de regelgeving, noch het beleid, noch de uitvoering zijn gelijk. Dat betekent dat met betrekking tot de regelgeving er nog altijd sprake is van bijvoorbeeld verschillende statussen, verschillende vormen van verblijf en verschillende rechten en plichten die daaraan verbonden zijn. Voorbeelden van verschillen in beleid zijn onder andere te vinden op het vlak van het landgebonden asielbeleid, waar de situatie in landen van herkomst verschillend wordt beoordeeld. Op het niveau van de uitvoering blijkt tenslotte dat casussen verschillend worden beoordeeld, in soortgelijke situaties. Het gebrek aan harmonisatie kan leiden tot beleidsconcurrentie tussen lidstaten en tot «asielshoppen» van asielzoekers. Dit alles ondermijnt het vertrouwen in het asielsysteem. Het ondermijnt het vertrouwen tussen staten als niet ervan kan worden uitgegaan dat gelijke gevallen gelijke uitkomsten krijgen. Het ondermijnt echter ook het vertrouwen van de maatschappij in het asielbeleid als verschillende landen verschillende interpretaties van de relevante gegevens hebben, met de getalsmatige gevolgen van dien. Tenslotte leidt deze situatie er ook toe dat de asielzoeker zelf niet erop kan vertrouwen dat zijn asielverzoek in alle lidstaten eenzelfde kans maakt. Dit vergroot de waarschijnlijkheid van calculerend gedrag.

Deze situatie is volgens Nederland tegen te gaan door verdere harmonisatie en praktische samenwerking. Harmonisatie kan «top down», vanuit de wet- en regelgeving de verschillende asielsystemen nader tot elkaar

brenge. Praktische samenwerking kan dit «bottom up» stimuleren, door middel van o.a. uitwisseling van kennis, best practises en vaardigheden.

De relatie met derde landen is ook cruciaal in een Europees asielbeleid. Ik ben verheugd dat de Commissie sterk inzet op de solidariteit met derde landen, onder andere door het verbeteren van Regional Protection Programmes en het verder stimuleren van hervestigingsprogramma's. In het Beleidsplan ontbreekt echter een verband met het terugkeerbeleid, en de relatie met derde landen hierbij. Dit onderwerp behoort deel uit te maken van een integrale visie op het asielbeleid, aangezien terugkeer een mogelijke uitkomst is van een asielprocedure in de Europese Unie. Zowel in de harmonisatie van wetgeving, de praktische samenwerking tussen lidstaten als in de relaties met derde landen dient dit aspect in het oog gehouden te worden.

Ik zie een goede weerslag van de Nederlandse ideeën in het beleidsplan van de Commissie. Op basis van dit beleidsplan blijft het streven van Nederland erop gericht dat, zoals vermeld in het actieplan voor het Haags Programma, eind 2010 een gemeenschappelijk asielstelsel tot stand komt. Gezien de korte tijdsspanne die nog rest is dit een ambitieus streven. Een stelsel van gelijke regels op EU-niveau, in de vorm van een systeem dat personen die werkelijk bescherming behoeven volgens voor alle lidstaten gelijke voorwaarden toegang biedt tot een hoog beschermingsniveau en dat eerlijk en doeltreffend omgaat met degenen die geen bescherming nodig blijken te hebben.

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer inzake de informele JBZ-Raad in Cannes heb ik u toegezegd het ECRE (European Council on refugees and exiles)-Memorandum ten behoeve van het Franse Voorzitterschap te betrekken bij mijn oordeelsvorming over het beleidsplan van de Commissie. Dat heb ik uiteraard gedaan. Hierbij moet worden opgemerkt dat ECRE in het Memorandum nog niet reageert op het Beleidsplan van de Commissie, maar zich richt tot het Voorzitterschap van de Europese Unie aan de vooravond van de tweede fase van harmonisatie op asielgebied. Dit Memorandum, en dat geldt ook voor grotendeels gelijklopende aanbevelingen van UNHCR en Amnesty International aan het Franse Voorzitterschap, kan ik op een aantal aspecten ondersteunen. Zoals blijkt uit het BNC-fiche met betrekking tot het Beleidsplan Asiel is dit kabinet ook van mening dat de mate en de kwaliteit van harmonisatie nog fors dient te worden verbeterd. Een ander punt van overeenstemming is dat, zoals ook al vaker met uw Kamer is besproken, Nederland het van groot belang acht dat bij het beleid op het gebied van grensbewaking, bijvoorbeeld in het kader van Frontex, er voldoende aandacht is voor asielgerelateerde aspecten. Tevens speelt Nederland, waar mogelijk, een actieve rol bij het enthousiasmeren van andere Lidstaten om een hervestigingsprogramma op te zetten en deelt Nederland hierbij zijn kennis en ervaring met andere lidstaten.

Er is een belangrijk punt waarop Nederland echter van mening verschilt met ECRE, en waar Nederland zeer terughoudend tegenover staat in het Beleidsplan Asiel van de Commissie. Nederland ziet grote bezwaren bij de mogelijkheid om lidstaten tijdelijk te ontheffen van hun verantwoordelijkheid op basis van het Dublin systeem. Hoewel er zeker gekeken moet worden hoe «Dublin» beter kan functioneren verwacht ik dat tijdelijke ontheffing alleen een averechts effect zal hebben: dit land zal dan immers bij uitstek «populair» worden om toegang tot de Europese Unie te verkrijgen terwijl er tegelijkertijd geen stimulans (in de vorm van Dublin-claims) is om de zaken goed op orde te krijgen. Veel liever zet ik in op krachtige harmonisatie en praktische samenwerking om problemen die lidstaten hebben bij het behandelen van asielinstroom op te lossen.

Ik merk tenslotte nog op dat harmonisatie niet vanzelf gaat. De tweede fase van harmonisatie is een proces dat we met 27 lidstaten, met allemaal eigen systemen, tegemoet zullen treden. Het hoge niveau van harmonisatie zou de eenvoud, rechtvaardigheid, snelheid en effectiviteit van procedures moeten waarborgen. Nederland is van mening dat de uitgangspunten van de huidige Vreemdelingenwet 2000 hieraan voldoen. Harmonisatie betekent echter ook dat Nederland soms – net als andere lidstaten – aanpassingen van wet- en regelgeving zal moeten accepteren. Als daarmee echter het einddoel van een effectief, rechtvaardig en geharmoniseerd Europees asielbeleid wordt bereikt, kan dit alleszins gerechtvaardigd zijn.

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak

## 1. Algemene gegevens

*Voorstel:* Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Asielbeleidsplan; een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU

*Datum Commissiedocument:* 17 juni 2008

*Nr. Commissiedocument:* COM (2008) 360 definitief

*Pre-lex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&Dosld=197143](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&Dosld=197143)

*Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board* (<http://ec.europa.eu/governance/impact/practice>): –

*Behandelingstraject Raad:* Raadswerkgroep asiel, Strategisch Comité Immigratie Grenzen Asiel (SCIFA), JBZ-Raad

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Justitie

## 2. Essentie voorstel (max. 15 regels):

Deze mededeling licht de maatregelen toe die de Commissie voornemens is voor te stellen in de periode 2008–2010 met het oog op voltooiing van de tweede fase van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel<sup>1</sup>. De Commissie stelt een strategie voor die bestaat uit drie delen:

1. Naar een betere kwaliteit en vergroting van harmonisering van nationale beschermingsstandaarden
2. Praktische samenwerking
3. Bevorderen van verantwoordelijkheid en solidariteit, zowel tussen lidstaten onderling als tussen de EU en derde landen

Ad 1. De Commissie geeft aan dat de wetgevende instrumenten die tijdens de eerste fase van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel tot stand zijn gebracht vanwege tekortkomingen dienen te worden aangepast. Zowel voor wat betreft de richtlijn opvangvoorzieningen, de richtlijn asielpedures als de kwalificatierichtlijn (in de Nederlandse vertaling van de Mededeling per abuis «erkenningrichtlijn» genoemd) wordt geconstateerd dat er nog een wezenlijke en diepgaande harmonisatie nodig is om te komen tot een echt gemeenschappelijk asielstelsel. In de mededeling wordt aangegeven welke aanpassingen de Commissie voornemens is voor te stellen.

Ad 2. De Commissie geeft aan dat juridische harmonisering van asielbeleid vergezeld dient te gaan van effectieve praktische samenwerking. Eén van de belangrijkste doelen van praktische samenwerking is om de besluitvorming van lidstaten met betrekking tot asielaanvragen sterker te laten convergeren binnen het wetgevingskader van de EU. Ten behoeve van die samenwerking wordt voorgesteld een ondersteunings- en coördinatiestructuur op te zetten in de vorm van een Europees Asielondersteuningsbureau.

Ad 3. De Commissie geeft aan dat één van de doelstellingen van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel wordt gevormd door het verlenen van assistentie aan lidstaten die, in het bijzonder door hun geografische positie, worden geconfronteerd met buitengewone druk op hun nationale asielstelsel. De Commissie stelt dat de voorgestelde maatregelen in deze mededeling zullen bijdragen aan een redelijker verdeling

<sup>1</sup> De tweede fase van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel betreft de instelling van een gemeenschappelijke asielpedure, een uniforme status voor diegene die asiel of subsidiaire bescherming is verleend, de versterking van praktische samenwerking tussen nationale asielautoriteiten en de externe dimensie van asiel.

van asielaanvragen tussen lidstaten. Ook externe solidariteit wordt van belang geacht om de verantwoordelijkheid voor de mondiale bescherming van vluchtelingen te delen met landen die asielzoekers en vluchtelingen allereerst opvangen en vaak een veel groter deel van de mondiale vluchtelingenpopulatie opvangen dan de EU.

### **3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?**

Ja, bij de mededeling is een *roadmap* gevoegd (Annex I) waarin per voorgestelde maatregel (14) wordt aangegeven in welk jaar (2008, 2009 of 2010) die maatregel zal worden gepresenteerd.

De Commissie geeft aan in de loop van 2008 met wijzigingsvoorstellen te zullen komen voor de Opvangrichtlijn<sup>1</sup>, de Dublin-Verordening<sup>2</sup> en de Eurodac-Verordeningen<sup>3</sup> (gericht op toegang van rechtshandavingsautoriteiten tot Eurodac). Verder zal de Commissie in 2008 een voorstel aannemen betreffende de oprichting van een Europees Asielondersteuningsbureau en zal een evaluatie van de regionale beschermingsprogramma's worden uitgevoerd.

In 2009 zullen wijzigingsvoorstellen worden gepresenteerd voor de Procedurerichtlijn<sup>4</sup> en de Kwalificatierichtlijn<sup>5</sup>. Daarnaast zullen in 2009 studies worden uitgevoerd naar het dichter bij elkaar brengen van nationale beschermingsstatussen, naar verbeteringen in EU financiële solidariteitsprogramma's (zoals het Europees Vluchtelingenfonds) en naar het gezamenlijk afdoen van asielaanvragen binnen en buiten de EU. Verder zal de Commissie in 2009 voorstellen doen voor een verdere ontwikkeling van regionale beschermingsprogramma's en voor de instelling van een gemeenschappelijk hervestigingsprogramma.

In 2010 zal de Commissie onderzoeken of een effectief systeem kan worden ingesteld voor de overdracht van beschermingsstatussen tussen lidstaten. Nederland wacht met belangstelling de resultaten van dit onderzoek af.

Het asielbeleid is bij uitstek een terrein waar Europese samenwerking en harmonisatie geboden is om de lasten van onvoorspelbare asielstromen zo eerlijk mogelijk te verdelen, alsook ter bevordering van de rechtszekerheid van de asielzoeker. Maatregelen die zelfstandig door lidstaten worden genomen hebben al snel tot gevolg dat stromen zich verplaatsen en beleidsconcurrentie tot een neerwaartse trend in vluchtelingenbescherming leidt. Nederland is van mening, en draagt dat al jaren actief uit, dat verdergaande harmonisatie dan nu het geval is hard nodig is en dat dit hand in hand moet gaan met praktische samenwerking en maatregelen op het gebied van solidariteit. De subsidiariteit en proportionaliteit van de in deze mededeling aangekondigde maatregelen beoordeelt Nederland derhalve vooralsnog positief.

Het Europees asiel ondersteuningsbureau kan kosten met zich meebrengen, maar die zullen sterk afhangen van de vorm die gekozen gaat worden. Nederland pleit voor aansluiting bij bestaande structuren, zoals GDISC (het samenwerkingsverband tussen directeuren van immigratiediensten van de EU-lidstaten). Aangezien alle lidstaten pleiten voor een klein en daadkrachtig bureau wordt verwacht dat de kosten gering zullen zijn, voor wat betreft financiering uit de EU-begroting. De financiële

---

<sup>1</sup> EG/2003/9.

<sup>2</sup> EG/2003/343.

<sup>3</sup> EG/2000/2725 en EG/2002/407.

<sup>4</sup> EG/2005/85.

<sup>5</sup> EG/2004/83.

gevolgen van de overige maatregelen zullen afhangen van de exacte voorstellen en de uiteindelijke onderhandelingsresultaten.

Nadat de Commissie de in deze mededeling aangekondigde rechtsinstrumenten heeft aangenomen zal in de daarop betrekking hebbende BNC-fiches een nader Nederlands oordeel worden gegeven over de bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit en financiële gevolgen van die rechtsinstrumenten.

#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

Het beleidsplan asiel vertoont inhoudelijk een behoorlijk niveau van ambitie en kan op hoofdlijnen op Nederlandse instemming rekenen. Zoals in het Haags Programma staat hecht Nederland aan afronding van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in 2010, en blijft het streven van Nederland gericht op deze ambitie. Uiteraard moet de getoonde ambitie niet ten koste gaan van de uitvoerbaarheid van het zich ontwikkelende Europese asielsysteem. Lidstaten moeten de tijd krijgen om hun wet- en regelgeving en hun uitvoeringspraktijk aan te passen. Mogelijk kan een Europees asiel ondersteuningsbureau ook hierbij een rol spelen.

Nederland ondersteunt de coherente aanpak die de Commissie voorstaat van harte: verdergaande en wezenlijke harmonisatie van wetgeving, praktische samenwerking en delen van verantwoordelijkheid en solidariteit, zowel binnen als buiten de Europese Unie. Nederland mist wel voorstellen op het gebied van evaluatie; er zal voortdurend rekenschap moeten worden gegeven van verschillen in interpretatie en toepassing van het acquis om deze verschillen desgewenst op te kunnen lossen. Ook definitieverschillen kunnen zo aan de orde worden gesteld. Dit kan aan de basis liggen van verdere harmonisatie van beleid. In het beleidsplan is immers voldoende aandacht voor harmonisatie van wetgeving en praktische samenwerking, maar daarmee is nog geen harmonisatie van beleid gegarandeerd. Nederland zal hier expliciet aandacht voor blijven vragen.

Tenslotte merkt Nederland op dat, ook in het kader van het Europees asielbeleid, er aandacht moet zijn voor de verbanden met het terugkeerbeleid en de relaties met derde landen daarbij. In een integrale visie op het Europees asielbeleid behoort de notie te worden opgenomen dat, bij afwijzing van asiolverzoeken, terugkeer van de uitgeprocdeerde asielzoeker uiteindelijk moet volgen. Dit aspect kan een rol spelen in het harmonisatieproces, maar verdient zeker aandacht in de relaties met derde landen, bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning van derde landen bij terugkeer.

#### *Naar betere en meer geharmoniseerde normen voor internationale bescherming*

Wat betreft de opvangrichtlijn is Nederland met de Commissie van mening dat lidstaten nog teveel zeggenschap genieten op een aantal belangrijke gebieden. Nederland juicht toe dat ook subsidiair beschermde onder de richtlijn zullen worden gebracht. Het is voorts positief dat speciale aandacht uitgaat naar de bijzondere behoeftes van kwetsbare groepen. Nederland zou graag zien dat onder deze groep ook expliciet homo-, bi- en transseksuelen worden opgenomen (glbt: gay, lesbian, bisexual en transgender/transsexual).

Nederland acht de doelstelling dat in de hele EU toegang tot bescherming onder gelijke voorwaarden wordt verzekerd van groot belang. De totstandkoming van een gemeenschappelijke asielpcedure vraagt een behoorlijke verdiepingsslag op het gebied van harmonisatie. Wat Nederland betreft zal hierbij onder andere aandacht moeten zijn voor gegaran-

deerde toegang tot de procedure, registratie, termijnen in korte en lange procedures, schorsende werking van beroepsprocedures en rechtshulp. Nederland bepleit procedurele eenvoud zonder afbreuk te doen aan de rechtvaardigheid.

Wat betreft het wijzigen van de kwalificatierichtlijn denkt Nederland dat er meer nodig is dan de voorstellen die de Commissie nu aankondigt om het doel van harmonisatie te bereiken. Willen we een gemeenschappelijke benadering en uniforme statussen bereiken dan moet de enorme verscheidenheid aan formele en informele subsidiaire en nationale statussen worden teruggebracht tot een eenvoudig stelsel. Risico van verdergaande harmonisatie voor de Nederlandse regelgeving is dat de basis van de Vreemdelingenwet 2000, eenzelfde pakket aan voorzieningen voor alle statussen, wordt ondergraven. Deze basis is cruciaal met het oog op het voorkomen van doorprocederen. Steeds moeten de consequenties van de aanpassing van regelgeving voor dit uitgangspunt goed voor ogen gehouden worden. Nederland waardeert het voorstel om een studie op het gebied van nationale bescherming te doen maar hoopt dat de resultaten van deze studie zo snel mogelijk ook worden gebruikt om te komen tot voorstellen die leiden tot meer harmonisatie van nationale beschermingsvormen en een één-statussysteem (met eenzelfde pakket aan minimumvoorzieningen voor alle statussen).

#### *Praktische samenwerking*

Nederland is warm voorstander van praktische samenwerking. Een Europees asiel ondersteuningsbureau kan hier een belangrijke rol in spelen. Nederland zou het liefst zien dat dit bureau aansluit bij al bestaande structuren, zoals GDISC, het netwerk van Europese directeuren van immigratiekantoren. Naast de genoemde ondersteuning bij het beslissen over asielaanvragen ziet Nederland vooral meerwaarde op het vlak van opleidingen, gezamenlijke trainingen, samenwerking bij het vergaren en analyseren van informatie over landen van herkomst, het doen van uitvoeringstoetsen voor Europese wet- en regelgeving en het delen van *best practices*. Het ondersteuningsbureau moet coördinerend en faciliterend zijn.

#### *Het bevorderen van verantwoordelijkheid en solidariteit*

Om de solidariteit en verdeling van verantwoordelijkheden binnen de EU te bevorderen zal de Commissie komen met wijzigingen van het Dublinstelsel. Voor wat betreft de technische aspecten ziet Nederland de voorstellen met belangstelling tegemoet. Zeer terughoudend is Nederland echter bij het tijdelijk opschorten van de Dublin-regels<sup>1</sup> voor bepaalde lidstaten. Nederland vreest dat dit de problemen eerder zal doen toenemen (dit wordt dan immers een pull factor) dan afnemen. Nederland is ook terughoudend met betrekking tot het gezamenlijk afdoen van specifieke groepen asielverzoeken. Nederland denkt dat hiervoor eerst volledige harmonisatie geboden is.

Voor wat betreft de externe solidariteit is Nederland tevreden dat er sterk wordt ingezet op de solidariteit met landen in regio's buiten de Europese Unie die een veel groter deel van de mondiale vluchtelingenpopulatie opvangen. De Commissie stelt voor de regionale beschermingsprogramma's om te vormen tot regionale meerjarige actieplannen. Nederland is van mening dat de huidige regionale beschermingsprogramma's te zeer een verzameling van kleine, niet noodzakelijkerwijs samenhangende projecten zijn. Het financieren van activiteiten op projectniveau doorkruist het staand beleid van Nederland ten aanzien van UNHCR waarbij zoveel mogelijk ongeoormerkt wordt bijgedragen aan UNHCR en waarbij UNHCR vervolgens zelf de prioriteiten stelt. Voor wat betreft de omvorming van de regionale beschermingsprogramma's tot regionale actieplannen, acht Nederland het van belang dat de resultaten van de evaluatie (in Medede-

<sup>1</sup> De Dublin regels volgen uit Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend [Publicatieblad L 50 van 25 februari 2003].

ling «beoordeling» genoemd) bij de eventuele verdere ontwikkeling worden betrokken. Ook vindt Nederland het van belang dat het strategische, politieke en multilaterale karakter van deze actieplannen wordt versterkt, alsmede dat de betrokkenheid van de DGs binnen de Commissie wordt verbreed.

Verdere samenwerking en coördinatie op het gebied van hervestiging juicht Nederland toe. Terughoudender is Nederland waar het gaat om voorstellen op het gebied van beschermde toegang en soepeler gebruik van visa. Dergelijke initiatieven zijn reeds in 2003 besproken en de Unie heeft toen duidelijk haar voorkeur gegeven aan hervestiging als enige manier om buiten de Europese Unie toegang tot bescherming binnen de Unie te krijgen. Vooral nog houdt Nederland hieraan vast. Nederland is blij dat de studie die al eerder was toegezegd over voordelen, opportuniteit en haalbaarheid van gezamenlijke behandeling van asielverzoeken buiten het grondgebied van de Unie wederom is toegezegd.

#### **5. Betrokken partij**

*Eerstverantwoordelijke ministerie:* Ministerie van Justitie.