
Vergaderjaar 2009–2010

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1314

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2009

Bijgaand doe ik u namens het kabinet, conform de toezegging die onder meer is gedaan tijdens het Algemeen Overleg van 9 oktober 2008 (TK 2008–2009, 19 637, nr. 1233), de standpuntverkennde notitie «Visie op bescherming» toekomen. Op basis van deze notitie zou ik graag met uw Kamer van gedachten wisselen over de toekomst van het beschermingsbeleid.

De staatssecretaris van Justitie
N. Albayrak

STANDPUNTVERKENNENDE NOTITIE «VISIE OP BESCHERMING»

1. Inleiding

De visie op het Europees asielstelsel voor de korte/middellange termijn zoals verwoord in de Nederlandse inzet ten behoeve van het Stockholm-programma (het EU-meerjarenprogramma op het gebied van recht, vrijheid en veiligheid) is te komen tot een stelsel waarin de asielsystemen van de lidstaten zich zodanig tot elkaar verhouden dat een vreemdeling die binnen de EU internationale bescherming vraagt, in alle lidstaten op eenzelfde uitkomst kan rekenen. Binnen dat Europese systeem moet praktische, operationele samenwerking de norm zijn en bestaat er een Europees hervestigingsbeleid, als onderdeel van een geïntegreerde strategie voor bescherming in landen en regio's van herkomst. De realisatie van een dergelijk stelsel op de korte/middellange termijn is een uitdaging en zal een enorme inspanning vergen van alle lidstaten.

De totstandkoming van een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel heeft gevolgen voor de Nederlandse asielwet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk. Vervolgens is echter de vraag of het instrumentarium dat wordt gecreëerd met het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) ook op de langere termijn voldoet. Zal het GEAS voldoende toekomstbestendig zijn, mede in het licht van de gemengde stromen migranten/asielzoekers die zich aan de lidstaten presenteren en de mondiale vluchtelingenproblematiek? Wordt hierdoor bescherming geboden aan diegenen die dat het meest nodig hebben? Geeft Nederland (en Europa) vanuit het instrumentarium van het vreemdelingenbeleid op deze wijze wel de meest effectieve bijdrage aan het mondiale vluchtelingenbeschermingssysteem die mogelijk is? Wordt hiermee ook voldoende solidariteit betracht tussen lidstaten van de Europese Unie onderling en tussen de Europese Unie en andere regio's in de wereld? Indien dit niet, of niet voldoende, het geval is, zullen meer onconventionele oplossingsrichtingen moeten worden overwogen.

2. Probleemanalyse

De gevoelde druk op de asielsystemen van Nederland en Europa heeft zowel te maken met feitelijke druk op de grenzen van de Europese Unie en binnen de Unie als met de perceptie van niet te beheersen stromen vreemdelingen (zowel asielzoekers als economisch gemotiveerde migranten). Het goed in beeld hebben van de vreemdelingen die tot deze stromen behoren, is bepalend voor de wijze waarop Nederland en Europa om kunnen en willen gaan met deze vreemdelingen. De aard van de stromen bepaalt immers de preventieve maatregelen die getroffen kunnen worden en geeft indicaties over de relatie met bijvoorbeeld legale migratie.

We moeten echter constateren dat er weinig bekend is over de exacte aard en omvang van de stromen vreemdelingen. Er bestaat verwarring over terminologie en definities waarbij het feit dat migratie vaak op irreguliere wijze plaatsvindt (door illegale grensoverschrijding en – vermoedelijk nog veel vaker – door het niet terugkeren op het moment dat legaal verblijf afloopt) de belangrijkste complicatie is, tezamen met de steeds veranderende samenstelling en reisroutes. Bovendien hebben alle actoren op het gebied van migratie verschillende doelstellingen met hun gepresenteerde data. In de dataverzameling wordt een onderscheid gemaakt in methoden die de *stocks* illegale migranten calculeren en de methoden die de *flows* schatten. De middelen om stocks te schatten zijn talrijker en veelbelovender dan de mogelijkheden om de stromen te schatten, maar

er is grote behoefte aan betere methodologie en grootschaliger empirisch onderzoek.

Gemengde stromen aan de buitengrenzen van de Europese Unie

De Europese Unie kampt met een blijvende (externe) druk op de buitengrenzen. Vreemdelingen willen, nu en in de toekomst, toegang tot de Europese Unie ófwel vanwege welvaartsverschillen ófwel omwille van beschermingsbehoefte. Het gaat hier zowel om primaire stromen direct uit het land van herkomst, als secundaire stromen waarbij eerst is verbleven in een derde land waar de situatie vervolgens ook als onwenselijk of onhoudbaar werd ervaren. Deze druk is problematisch omdat hij ten eerste gepaard gaat met humanitaire drama's, zoals de overtocht op de Middellandse zee, die velen niet overleven. Ten tweede speelt georganiseerde criminaliteit een toenemende rol bij de wijze waarop migranten toegang tot de Europese Unie krijgen. Ten derde gaan de aantallen vreemdelingen die zich toegang tot Europa wensen de spankracht van de Europese Unie te boven, zeker gelet op de achtergronden en achterstanden van een groot deel van de vreemdelingen. En ten slotte manifesteren deze vreemdelingen zich in zogenaamde gemengde stromen (mixed flows) waarin asielzoekers en vluchtelingen zich nauwelijks onderscheiden van vreemdelingen die om economische redenen naar Europa willen. De indruk bestaat dat binnen de gemengde stromen het aantal «beschermingsbehoefte» relatief laag is. Gegeven de enorme aantallen economisch gemotiveerde potentiële migranten, en de beperkte mogelijkheden voor legale migratie, anders dan als kennis- of gezinsmigrant, resteert slechts het asielkanaal als mogelijkheid om toegang tot de Europese Unie te verkrijgen, óók voor vreemdelingen die geen behoefte hebben aan bescherming. Deze toegang brengt – hoewel slechts een beperkte kans op uiteindelijk een status – wel rechtmatig verblijf en opvangvoorzieningen hangende de procedure. Terugkeer van deze mensen na afwijzing van hun asielverzoek is weerbarstig en waar terugkeer niet kan worden gerealiseerd, vergroot dit de illegalenproblematiek.

Overigens zijn degenen die wél een legitiem beroep op internationale bescherming in de Europese Unie doen over het algemeen de meer sterke dan wel (kans)rijke mensen uit hun regio. Dat maakt hen niet minder beschermingsbehoefte, maar het roept wel vragen op over hoe, en waar, je de grootste bijdrage kan leveren aan vluchtelingenbescherming en daarbij juist ook de meest kwetsbare mensen bereikt. In vluchtelingenkampen wereldwijd zitten soms zeer kwetsbare personen, waaronder zieke mensen en alleenstaande vrouwen die bloot staan aan gendergerelateerd geweld. De prikkel om gericht iets te betekenen voor deze personen ontbreekt in de landen van de Europese Unie vanwege de druk op deze landen van vreemdelingen die spontaan komen. Zo is er ondanks de afspraak in het Haags programma nog steeds geen EU-hervestigingsprogramma voor uitgenodigde vluchtelingen.

De belangrijkste schattingen van de totale omvang van irreguliere *aankomsten* (NB dit zegt niets over de groep die onder de mantel van legaliteit de Europese Unie binnenkomt maar die niet terugkeert na afloop van hun rechtmatig verblijf) in de Europese Unie variëren van 400 000 (schatting Raad van Europa in 2002) tot 830 000 (schatting ICMPD in 2004). Er wordt vanuit gegaan dat ruim 100 000 migranten jaarlijks de Middellandse Zee oversteken, waarvan ongeveer eenderde afkomstig is uit Sub-Sahara Afrika. Deze schattingen zijn gebaseerd op cijfers over aanhoudingen waar vervolgens een bepaalde vermenigvuldiger op is toegepast. De diversiteit in routes is in de loop der jaren enorm toegenomen, waarbij opvallend is dat wetenschappers en NGO's aangeven dat een veel groter aantal migranten via de oostelijke lidstaten de Europese

Unie binnenkomt dan het aantal migranten dat de mediterrane oversteek maakt. Daar waar de zuidgrens veel aandacht geniet en daardoor ook steeds meer bekend is, is er nog onvoldoende aandacht voor de oostgrens van de EU.

Doormigratie binnen de Europese Unie

De veronderstelling is dat als vreemdelingen de Europese Unie eenmaal hebben bereikt, zij in veel gevallen niet blijven in de eerste lidstaat die zij aandoen. Het verlangen naar een betere toekomst is doorslaggevend, waarbij onder meer de inschatting van de hoogste vraag naar arbeid belangrijk is. Vreemdelingen die verkiezen in de illegaliteit te leven en een inkomen te vergaren, blijven veelal in de lidstaten aan de grenzen van de Unie die een relatief zwak toezicht en grote informele economie kennen. Zij die asiel zoeken, trachten dit meer te doen in de Noordelijke lidstaten. Dit laat zich in Nederland bijvoorbeeld voelen doordat een aanzienlijk deel van de asielzoekers Nederland illegaal over land bereikt. Deze asielzoekers zijn dan per definitie via één (of meer) andere lidsta(a)t(en) van de Europese Unie gereisd waar zij asiel hadden kunnen aanvragen. Dat Nederland in relatief weinig gevallen de vingerafdrukken van asielzoekers aantreft in Eurodac, terwijl het grootste deel van de asielzoekers zich aanmeldt op de «land-AC's», maakt aannemelijk dat het Eurodac/Dublin-systeem niet optimaal functioneert. Hier kunnen verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen: ófwel het grenstoezicht van de lidstaten werkt niet goed genoeg en een deel van de asielzoekers weet zich buiten het grenstoezicht om toegang tot het grondgebied van de Europese Unie te verschaffen, ófwel vreemdelingen (bijvoorbeeld illegalen) worden niet voldoende consciëntieus geregistreerd in Eurodac. Ook illegalen dienen immers als zij worden aangetroffen in het grenstoezicht te worden geregistreerd. Hierbij dient opgemerkt te worden dat vreemdelingen dikwijls geen belang hebben bij registratie (of het doen van een asielaanvraag) in het eerste land van aankomst, omdat het eigenlijke doel illegale arbeid is of het doen van een asielaanvraag in een ander Europees land. Bij dit laatste speelt de inschatting een rol dat de kans op een adequate asielprocedure en een daaruit voortvloeiende vergunning laag is.

De gemengde stromen die naar de Europese Unie komen stellen de lidstaten langs de grenzen van de Europese Unie en de lidstaten in het noordwesten van de Unie zo voor schijnbaar tegengestelde problemen: de grenslidstaten worstelen met illegale binnenkomst en illegale arbeid en het op niveau houden van hun asielsystemen, de noordelijke lidstaten trachten veeleer oplossingen te zoeken voor de druk op de asielsystemen en wijzen op het «falen» van het Dublin/Eurodac-systeem. Binnen de Europese Unie is de spanning tussen deze (schijnbaar) tegengestelde belangen zichtbaar. In het noorden leidt de asielproblematiek tot behoefte aan harmonisatie van wetgeving, beleid en uitvoering en praktische samenwerking. Hierbij zij overigens opgemerkt dat de visie van de noordelijke lidstaten op de gewenste vorm van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, en het tempo waarin dit bereikt moet worden, nog verre van eensluidend is. Tegelijkertijd zorgt de illegalenproblematiek in het zuiden van de Europese Unie voor humanitaire drama's en noodkreten van deze lidstaten om te komen tot gelijkere lastenverdeling. Dit laatste wordt gedeeld door de landen aan de oostelijke grenzen van de Europese Unie, waar de illegale immigratie numeriek nog groter lijkt te zijn. De tegenstelling in de gevoelde problematiek in het noorden enerzijds en het zuiden en oosten van de Europese Unie anderzijds is overigens schijn: in feite liggen de problemen in elkaars verlengde en zijn de illegalen in het zuiden veelal de asielzoekers van morgen in het noorden. Een gezamenlijke aanpak van de problematiek is dus in het belang van de EU als geheel en geldt voor de hele keten, van grensbewaking en toelating tot terugkeer.

Gebrek aan harmonisatie als extra complicerende factor

Het effect van de bovengenoemde suboptimale grensbewaking en registratiepraktijk in de oostelijke en zuidelijke lidstaten wordt versterkt door het gebrek aan harmonisatie. Verschillen in snelheid van procedures, het voorzieningenniveau gedurende de procedure en bij statusverlening, het erkenningspercentage of vormen van groepsgewijze bescherming, zijn mede bepalend in de keuzes die asielzoekers maken. Ook het feit dat bijvoorbeeld de Kwalificatierichtlijn verschillend wordt geïnterpreteerd, en er verschillende beoordelingen van de situatie in landen van herkomst worden gemaakt maakt dat landen met bovengemiddelde beschermingsmechanismen relatief meer asielzoekers zullen ontvangen.

Voor Nederland wordt dit, naast genoemde karakteristieken, specifiek versterkt doordat Nederland nationale vormen van bescherming kent als wettelijk – en dus herkenbaar, zichtbaar en werkelijk toegepast – onderdeel van het landenbeleid-instrumentarium, naast de internationale vormen van bescherming op basis van het Vluchtelingenverdrag en andere relevante verdragen. Uit het één-statusstelsel vloeit voort dat ook aan deze vormen van bescherming een relatief hoog voorzieningenniveau wordt toegekend.

Hoewel andere Europese landen ook wel dergelijke nationale vormen van aanvullende bescherming kennen, verschillen zij in de wijze waarop aan die bescherming vorm wordt gegeven en wordt er in dit verband geen Europees beleid gevoerd. Het ligt ook niet in de lijn der verwachting dat dit zal gebeuren. Hiermee wordt ook het risico op het niet naar behoren functioneren van het Eurodac/Dublin-systeem extra groot: juist voor asielzoekers met een nationaliteit of etniciteit waarvoor Nederland categoriaal beleid heeft ingesteld en andere Lidstaten (nog) niet, is het van belang niet door een andere lidstaat geregistreerd te worden maar «onzichtbaar» Nederland te bereiken.

Categoriaal beschermingsbeleid is gebaseerd op de algehele situatie in het land van herkomst. In deze situatie geldt daarom des te meer dat landgenoten die er niet in slagen om Nederland of de Europese Unie te bereiken net zo «beschermingsbehoefstig» zijn (waarbij opgemerkt zij dat deze bescherming niet noodzakelijkerwijs door de Europese Unie hoeft te worden geboden) als de landgenoten die dat wel doen, en het een ongewenst aanzuigend effect kan hebben op vreemdelingen die geen behoefte aan bescherming hebben maar op zoek zijn naar een betere toekomst. Hiermee is het een kwetsbaar instrument, dat ook kans en gelegenheid lijkt te bieden aan fraude, zoals het afgelopen jaar zichtbaar was met betrekking tot Somalië. Categoriaal beschermingsbeleid kan aldus niet alleen leiden tot relatief hoge aantallen asielzoekers, maar ook tot fraude en misbruik. Dat dat laatste onwenselijk is en een effectieve bestrijding behoeft is evident. Maar ook het (aanhoudend) bieden van bescherming aan hogere aantallen vluchtelingen in verhouding tot andere EU-lidstaten is vanwege de druk op de Nederlandse samenleving en het draagvlak voor het asielbeleid onwenselijk.

3. Het Europese antwoord op korte/middellange termijn

De directe juridische en beleidsmatige omgeving waarbinnen Nederland opereert is die van de Europese Unie. Het is daarom van belang eerst het perspectief te schetsen van de te verwachten ontwikkelingen op het gebied van asiel in Europa. De contouren hiervan zijn vastgelegd in het Stockholm Programma dat op 10/11 december 2009 is aangenomen door de Europese Raad. Hoofddoelstelling op het gebied van asiel is het realiseren van een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel met een hoog

beschermingsniveau en effectieve procedures die misbruik kunnen tegen gaan. Het wordt cruciaal geacht dat vergelijkbare zaken overal in de Unie op een zelfde uitkomst kunnen rekenen.

Met korte/middellange termijn wordt bedoeld de periode die wordt beslagen door het Stockholm-programma, dat wil zeggen tot 2014. Dat daarna nog ettelijke jaren nodig zijn om het systeem volledig uitontwikkeld en operationeel te laten zijn ligt voor de hand, maar de fundamenten voor het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel dienen dan stevig te zijn neergezet. Dit vergt nog een forse inspanning, zeker gezien het feit dat het moeilijkste deel van de harmonisatie, namelijk de herziening van de asielprocedure- en asielkwalificatierichtlijnen, nog moet beginnen. Het is wel de Nederlandse inzet dat herziening van bestaande instrumenten parallel (en niet volgtijdelijk) aan toepassing en evaluatie hiervan gebeurt.

De maatregelen die wat Nederland betreft moeten worden genomen om rond 2014 een werkbaar Europees asielstelsel te hebben, kunnen worden geclusterd rondom drie hoofdthema's: (1) harmonisatie van wet- en regelgeving, (2) praktische samenwerking en (3) de externe dimensie. Navolgend worden de elementen aangeduid die binnen deze thema's aan de orde kunnen komen.

(1) Harmonisatie van wet- en regelgeving

De basis van het GEAS is het asiel-acquis zoals dat zal worden neergelegd in de Richtlijn tot vaststelling van de normen voor de opvang van asielzoekers («Opvang richtlijn»), de Richtlijn betreffende normen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus («Procedure Richtlijn»), de Richtlijn voor de erkenning als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft («Kwalificatierichtlijn»), de Verordening tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek («Dublin verordening»), de Eurodac Verordening voor de vergelijking van vingerafdrukken en de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

Het is realistisch om te verwachten dat in de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel de harmonisatie zich zal concentreren op de definitie van vluchtelingenschap op basis van het Vluchtelingenverdrag en andere internationale verdragen, zoals met name het EVRM. Zolang er echter geen sprake is van een gemeenschappelijke visie op conflicten en situaties in belangrijke landen van herkomst, moet voorkomen worden dat crises in de wereld, gecombineerd met niet optimale grensbewaking en een onvoldoende functionerend Eurodac/Dublinsysteem leiden tot onevenredige asielinstroom én fraude en misbruik bij landen met relatief hoge beschermingsniveau's. We mogen hierbij niet te hoge verwachtingen hebben van de richtlijn Tijdelijke Bescherming aangezien het, juist vanwege het ontbreken van een gezamenlijk beoordeling van situaties in conflictgebieden, tot dusverre nog nimmer is gelukt in de Europese Unie te komen tot het besluit tot activering van deze richtlijn.

Handvatten om op realistische en humane wijze om te gaan met deze asielverzoeken zullen toch primair Europees moeten worden gezocht. De ontwikkelingen in het Europees recht en de Straatsburgse jurisprudentie maken dat collectieve elementen zoals «de algehele situatie in het land van herkomst» reeds nu al een relatief grotere rol spelen en er onder omstandigheden relatief minder gewicht wordt gegeven aan het individualiseringsvereiste. Jurisprudentie uit Luxemburg (rondom artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn) en uit Straatsburg (bijvoorbeeld betreffende de

zaak Salah Sheekh) zijn hiervan duidelijke voorbeelden. Hiermee ontwikkelt het beleid van andere EU-landen zich zichtbaar in de richting van een gemeenschappelijk asielstelsel, gebaseerd op de genoemde internationale vormen van bescherming.

In aanvulling op de eerder benoemde argumenten van het risico op aanzuigende werking en fraude die het voeren van een beleid van categoriale bescherming niet langer verantwoord maken, is ook om juridisch inhoudelijke redenen het voeren van een nationaal beleid van categoriale bescherming daarmee niet langer nodig.

Collectieve elementen kunnen immers onder invloed van het EVRM en het EU-recht een voldoende grote rol spelen in de toepassing van artikel 29, eerste lid, onder b, Vw 2000. Daar komt nog bij dat, met het oog op een geharmoniseerd Europees asielbeleid, inzet op een gezamenlijke appreciatie van de situatie in landen van herkomst en gemeenschappelijke normen voor bescherming meer voor de hand ligt.

Vanzelfsprekend wordt gezien waar de Nederlandse wet- en regelgeving aanpassing behoeft nu het voeren van een Nederlands categoriaal beschermingsbeleid niet langer verantwoord en nodig wordt geacht. Uitgangspunt daarbij is dat bewerkstelligd dient te worden dat de beëindiging van het beleid van categoriale bescherming ook daadwerkelijk in deze kabinetsperiode vorm krijgt.

Met het niet langer toepassen van het beleidsinstrument categoriale bescherming is niet het probleem weggenomen van asielzoekers uit landen waar de situatie in het algemeen zeer slecht is. Met een zorgvuldige individuele asielbeoordeling waarin rekening wordt gehouden met de algehele gewelds- en mensenrechtensituatie in het land van herkomst en met inachtneming van de jurisprudentie van het HvJ EG en het EHRM kan ook in die gevallen worden gekomen tot ofwel een inwilligende beslissing dan wel een afwijzende beslissing waarbij terugkeer ook daadwerkelijk verantwoord is.

(2) Praktische samenwerking

Op de korte en middellange termijn moet er, naast betere regelgeving en meer harmonisatie, vooral worden geïnvesteerd in praktische samenwerking tussen landen van de Europese Unie. Het Europees Asielondersteuningsbureau (EASO) zal hier een cruciale rol in spelen. Dit betekent vooral het bijstaan van zuidelijke en oostelijke lidstaten om hen in staat te stellen het huidige en toekomstige asiel-acquis volledig en strikt toe te passen en uitvoering te geven aan de afspraken op het gebied van grenzen en terugkeer door de lidstaten. Dit heeft op korte termijn geen ingrijpende gevolgen voor het Nederlandse beleid, maar vergt wel financiële en personele investeringen. Een aantal goed-functionerende en nuttige elementen uit het Nederlandse systeem, bijvoorbeeld het gebruik van snelle en zorgvuldige asielprocedures, taalanalyse en leeftijdsonderzoek en elementen van ons opvangsysteem, kunnen worden (en worden reeds) «geëxporteerd». Praktische samenwerking moet ook met kracht worden nagestreefd op het gebied van terugkeer. De noodzaak om gezamenlijk te komen tot een goed functionerend asielsysteem in de zuidelijke lidstaten en effectieve terugkeer vanuit de Europese Unie naar transit- en herkomstlanden te realiseren is tweeledig: ten eerste hebben asielzoekers dan een grotere kans dáár asiel te krijgen, waardoor doorreizen naar het noorden van de Unie zal afnemen, ten tweede zal een belangrijke signaalwerking uitgaan van effectieve terugkeer door gemeenschappelijke inspanningen van de Europese Unie. Dit zal ook een belangrijke preventieve werking hebben. Het belang voor deze zuidelijke lidstaten is er onder meer in

gelegen dat hiermee ook het probleem van de «stranded migrants» wordt geadresseerd.

Een aantal landen aan de zuidgrenzen van de Unie pleiten voor herverdeling (relocatie) van statushouders over Europa. Deze landen, die (stellen) gebukt (te) gaan onder bijzondere druk («particular pressures») menen dat het Dublin-systeem in hun nadeel werkt en dat er daarbij objectieve criteria zijn (zoals grondoppervlak en bevolkingsdichtheid) die maken dat het redelijk is om van andere lidstaten te vragen een deel van de vluchtelingen over te nemen. Echter, zolang de verdeling van asielzoekers over de Europese Unie vooral wordt bepaald door falend beleid of gebrek aan harmonisatie, bijvoorbeeld door een niet optimaal functionerend Eurodac/Dublin-systeem of verschillende toepassing en interpretatie van landeninformatie, zal relocatie binnen de Europese Unie een averechts effect hebben. Landen zullen immers minder geneigd zijn hun zaken op orde te krijgen als ze niet zélf de last dragen van een niet-functionerend systeem. Relocatie van statushouders binnen de Europese Unie zónder dat de lidstaten die hiermee worden geholpen zich aan de afspraken houden, zou juist aanzuigend kunnen werken. Er is dan immers een «gat» in de grenzen van de Unie van waaruit je, als je een asielstatus krijgt, toegang tot de Europese Unie krijgt, en zo niet, kunt doorreizen naar een ander Europees land dan wel in de illegaliteit kan blijven. Maatregelen op het gebied van verantwoordelijkheidsdeling binnen de Europese Unie zijn daarom alleen wenselijk als grensbeheer en registratie van asielzoekers en illegalen goed functioneert. Relocatie van statushouders zal dus pas vaker en voor grotere aantallen een optie worden als het GEAS goed functioneert.

Op korte en middellange termijn moet geïnvesteerd worden in de volgende elementen:

1. Versterken grensbeheer

Het grensbeheer in het zuiden en het oosten van de Europese Unie is, hoewel de verantwoordelijkheid van individuele lidstaten, wel van groot belang voor de hele Unie. De lidstaten langs de grenzen van de Europese Unie moeten daarom hierbij worden ondersteund, met name via versterking van Frontex. Versterking van het grensbeheer (zowel land-, lucht- als zeegrenzen) moet zien op zowel bevoegdheden als materiele versterking, en het creëren van onafhankelijk incidentenonderzoek moet hier deel van uitmaken. Registratie van iedereen die onrechtmatig de grenzen van de Unie overschrijdt (illegalen en asielzoekers) moet een integraal onderdeel zijn van het grensbeheer, net als het delen van informatie over mensensmokkel.

2. Afspraken over verantwoordelijkheden op zee

Met name het grensbeheer langs de zuidelijke zeegrenzen van de Europese Unie stelt de Unie nu nog voor problemen. Het moet glashelder zijn wie, ook in het kader van activiteiten die door Frontex worden gecoördineerd, verantwoordelijk is voor illegalen en asielzoekers die op zee worden aangetroffen. Heldere en bindende richtlijnen, in overeenstemming met de internationale verplichtingen van lidstaten, moeten worden vastgesteld, indien relevant ook met landen van herkomst en transitlanden. De Europese Raad onderkent dit belang en heeft dan ook op 30 oktober jl. conclusies opgesteld waarin wordt gepleit voor duidelijke regels voor gezamenlijke operaties op zee, waarbij tevens aandacht is voor bescherming in overeenstemming met het internationale recht. De Europese Commissie heeft in lijn met deze doelstelling concept-regels opgesteld die een aanvulling vormen op de Schengengrenscore. Deze concept-regels zullen door de Commissie aan de Raad worden voorgelegd. Conform de toezegging tijdens het Algemeen Overleg van 18 juni 2008, zal ik de Tweede Kamer informeren over de resultaten van deze besprekingen zodra deze zijn

afgerond. Daar waar in weerwil van deze inspanningen slachtoffers vallen bij de overtocht op de Middellandse zee is het van belang om te komen tot betere registratie en waar mogelijk identificatie van de slachtoffers.

3. Snelle, efficiënte asielprocedures langs de randen van de Unie waarvan terugkeer een integraal deel uitmaakt
Versterking van grensbeheer mag niet leiden tot een onmogelijkheid om asiel te vragen in de Europese Unie, m.a.w. er moet geen Fort Europa ontstaan. Er moet dus altijd de mogelijkheid zijn om asiel aan te vragen aan de grenzen van de Europese Unie (net als binnen de grenzen van de Europese Unie). Juist aan de grenzen van de Europese Unie is het van belang dat deze procedures snel en efficiënt zijn en dat terugkeer een integraal onderdeel uitmaakt van de procedure.
Elementen van het Nederlandse model waarbij een snelle procedure in een aanmeldcentrum al in veel gevallen leidt tot een afwijzing dan wel inwilliging, en slechts wordt doorverwezen naar een verlengde procedure als er aanvullend onderzoek nodig is om tot een zorgvuldige beslissing te komen, kunnen worden toegepast. Andere lidstaten, al of niet via het Europees Asielagentschap, moeten lidstaten langs de grenzen van de Unie zoveel mogelijk bijstaan, vanuit het besef dat grensbeheer en terugkeer vanuit grenslanden een gedeeld belang dient.

(3) Externe dimensie

Het GEAS kan pas goed functioneren als hieraan flankerend aandacht wordt gegeven aan de situatie in landen van herkomst en doorreis. Dat is van belang voor wat betreft de onderliggende oorzaken van de gemengde migratiestromen («root causes»), voor het tegengaan van illegale migratie als ook voor het bewerkstelligen van een effectief terugkeerbeleid.

Daarom zijn de volgende maatregelen nodig:

1. Ondersteunen transitlanden (zowel grenzen als bescherming)
De Europese Unie moet haar problemen niet over de grenzen neerleggen bij landen van doorreis. Tegelijkertijd geldt ook het omgekeerde: van landen van doorreis mag worden gevraagd ook hun (internationale) verplichtingen na te komen op het gebied van bescherming en grenstoezicht. Nederland en de Europese Unie moeten daar waar nodig de transitlanden bijstaan om hun capaciteit te versterken wat betreft grensbewaking, de bescherming van vluchtelingen, de strijd tegen illegale immigratie en terugkeer. Transitlanden als Turkije en Oekraïne moeten ook kunnen profiteren van door de Europese Unie gesloten Terug- en Overnameovereenkomsten door bijvoorbeeld partij hierbij te zijn. Ook hervestiging van kwetsbare vluchtelingen uit transitlanden en het onderzoeken van de mogelijkheden om asielverzoeken in transitlanden te beoordelen dienen in combinatie hiermee te worden gezien. De betreffende landen zouden ongeclausuleerd moeten toetreden tot internationale verdragen zoals het Vluchtelingenverdrag en UNHCR moet in staat worden gesteld haar mandaat in deze landen ten volle te benutten.
2. Intensieve inzet op terugkeer
Een afwijzing op een asielverzoek moet, ook aan de grenzen van de Europese Unie en vanuit transitlanden, leiden tot zo snel mogelijke terugkeer naar het land van herkomst. Ook voor illegalen die aangehouden worden in de Europese Unie zonder dat zij asiel aanvragen moet terugkeer gerealiseerd worden. Om de slagkracht op het terugkeerbeleid te optimaliseren moet er een verbinding worden gelegd met andere, voor de landen van herkomst relevante, dossiers buiten het migratiedomein (economisch, diplomatiek, handel etc). Deze

verbindingen kunnen ook worden gelegd in de mandaten die aan de Europese Commissie worden gegeven om te onderhandelen over Terug- en Overnameovereenkomsten. Voorts moet er prioriteit worden gegeven aan de belangrijkste landen van herkomst en doorreis. Ook op het terrein van terugkeer kan praktische samenwerking toegevoegde waarde hebben. Waar mogelijk kan een gefocuste inspanning op één bepaalde caseload, waarbij niet alleen naar terugkeer wordt gekeken, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het Temporary Desk on Iraq, een nuttig instrument zijn.

3. Ondersteunen landen en regio's van herkomst

Landen en regio's van herkomst vervullen een cruciale rol als eerste landen van opvang in het beschermingsregime. Daar waar mogelijk zullen «root causes» van migratie moeten worden teruggedrongen of weggenomen. Deze liggen veelal op het gebied van armoede, (internationale) conflicten en mensenrechtenschendingen. Dit betekent dat er intensieve, en pijleroverstijgende, aandacht zal moeten zijn voor het verbeteren van vluchtelingenbescherming in regio's van herkomst en doorreis. Een voorbeeld van een situatie waarin dit niet goed ging is de situatie in de regio rondom Irak: diverse donorconferenties en appeals hebben secundaire stromen vanuit de regio rondom Irak niet kunnen voorkomen. Een krachtige inzet op bijvoorbeeld ontwikkelings-samenwerking is hiervoor ook noodzakelijk. Zonder in de prioritering van dit beleidsterrein te willen treden moet worden opgemerkt dat het wegnemen van root causes, alsook het bewerkstelligen van (duurzame) terugkeer, een kabinetsbrede inzet vereist, zoals die nu reeds is ingezet. Een speciaal aandachtspunt hierbij is dat waar de situatie van de Nederlandse arbeidsmarkt dat toelaat, ook bezien zal moeten worden of en hoe het toestaan van vormen van legale migratie (bijvoorbeeld circulaire migratie, afhankelijk van de resultaten van de pilot op dit gebied) een rol kunnen spelen in de onderhandelingen met landen buiten de Europese Unie. Een (Europees) hervestigingsprogramma maakt onderdeel uit van een krachtige ondersteuning van landen en regio's van herkomst (en doorreis). Ook kan het bedrijfsleven een rol van betekenis spelen. Naast een bijdrage op het terrein van noodhulp kunnen investeringen in post-crisisgebieden die werkgelegenheid scheppen bijdragen aan duurzame terugkeer.

4. Lange termijn; kan het anders en beter?

Bovenstaand zijn de contouren geschetst van wat het Europese antwoord kan zijn op de dilemma's waar de Europese Unie zich voor gesteld ziet in de ontwikkeling van een GEAS in een context van gemengde migratiestromen. De fundamentele vraag die vervolgens gesteld kan worden is of er met dit GEAS, inclusief de flankerende maatregelen op het gebied van de externe dimensie, voldoende oplossingen kunnen worden geboden voor de toekomst. Is het GEAS voldoende toekomstbestendig, óók als gemengde migratiestromen met een fors deel niet-beschermingsbehoeftigen toegang tot de Europese Unie blijven zoeken? Is het ook de meest effectieve wijze waarop, vanuit de context van het vreemdelingenbeleid, een bijdrage kan worden geleverd aan vluchtelingenbescherming? Zijn andere systemen denkbaar en welke randvoorwaarden zijn daarvoor nodig?

Voor wat betreft de maatregelen op de lange termijn in deze notitie is het van belang dat het asiel- en immigratiebeleid een van de onderwerpen van de Brede Heroverwegingen is. Besluitvorming naar aanleiding van deze Heroverwegingen kan invloed hebben op het beleidkeuzen naar aanleiding van deze standpuntverkennde notitie.

Al sinds de jaren negentig van de vorige eeuw zijn er discussies gevoerd, in wetenschappelijke kring, maar ook tussen overheden en in multilaterale gremia, over de effectiviteit van het huidige vluchtelingenbeschermingsstelsel en de houdbaarheid van het Vluchtelingenverdrag in de huidige tijd. Deze initiatieven werden vaak ingegeven door de observatie dat het draagvlak voor het asielbeleid onder druk komt te staan en dat veel van de inspanningen op het gebied van het asielbeleid in Westerse landen vooral gericht zijn op het «uitfilteren» van vreemdelingen die ten onrechte een aanspraak op bescherming doen. De kosten die hiermee gepaard gaan deden vragen rijzen met betrekking tot de kosten van de westerse asiel-systemen in relatie tot de effectiviteit van deze systemen in het licht van de mondiale vluchtelingenproblematiek.

Met name rond 2004–2005 is een aantal belangwekkende initiatieven genomen. Voortrekkers in deze initiatieven waren Nederland (mede in het licht van het Nederlands Voorzitterschap van de Europese Unie in 2004), het Verenigd Koninkrijk («Blair plannen») en Denemarken. In mindere mate mengde ook Duitsland («Plan Schily») zich in deze discussie. Een krachtige impuls voor een nieuwe manier van denken over vluchtelingenbescherming en de rol van westerse landen hierin was het feit dat ook UNHCR, onder leiding van de heer Lubbers, bereid was een voortrekkersrol te spelen in het debat over welke initiatieven nodig waren om het Vluchtelingenverdrag in de huidige tijd nog relevant en werkbaar te laten zijn (Conventie Plus en het «3-prongs proposal»). Sinds 2005 is vooral in de context van de Raad van Europa nog nagedacht over (nieuwe) manieren waarop Europa zou kunnen omgaan met vluchtelingenbescherming (onder andere door het Migratie Comité onder voorzitterschap van CDA-kamerlid mevrouw Jonker).

Deze discussies hebben destijds niet tot een samenhangend pakket aan maatregelen geleid. De Europese Unie bleek niet eensgezind over de aanpak van de problematiek en de forse inzet die werd vereist met name op de externe dimensie, is niet goed van de grond gekomen. De impuls die het hervestigingsbeleid heeft gekregen is wel een blijvende vooruitgang, die deels voortkomt uit deze initiatieven, evenals de oprichting van het EASO. Verder is de afgelopen jaren vooral gewerkt aan implementatie van de minimumnormen van het asiel-acquis en zijn er vele initiatieven tot praktische samenwerking – zowel bilateraal als multilateraal – geweest.

De verwachting is dat concretere stappen nu mogelijk zijn, gedreven door een groter gevoel van urgentie. Door Nederland wordt deze urgentie ook sterk gevoeld: als land met een bovengemiddeld beschermingsniveau heeft Nederland baat bij een Europees systeem waarin fraude en misbruik zoveel mogelijk wordt voorkomen en intra-EU secundaire stromen worden tegengegaan. Tegelijkertijd hecht Nederland bijzonder aan haar traditie van bescherming, en wil de daarvoor beschikbare middelen zo effectief mogelijk inzetten, opdat juist de meest kwetsbaren worden beschermd.

Voortbouwend op de weg die nu reeds is ingezet in de Europese Unie en recent in het Stockholm-programma is bevestigd, en voortbouwend op de Nederlandse aandachtspunten op het gebied van harmonisatie, praktische samenwerking en de externe dimensie die in het voorgaande hoofdstuk zijn geschetst, kan een visie op de lange termijn dan samengevat de volgende zijn:

Het einddoel van een Nederlands en Europees asielbeleid is een volledig geharmoniseerd Europees asielstelsel, gekoppeld aan een forse inzet ten behoeve van het verbeteren van de situatie in regio's van herkomst en een effectief terugkeerbeleid. Een dergelijk stelsel heeft als basis goed functio-

nerende grensbewaking en registratie, op basis waarvan het Dublin-systeem naar behoren functioneert. Toetsing van asielverzoeken zal in de gehele Europese Unie in beginsel alleen nog gebeuren op basis van de gronden die in de Kwalificatierichtlijn staan beschreven. Met een functionerend Europees asielstelsel is op den duur een systeem denkbaar waarbij snelle en efficiënte asielprocedures, door een Europese IND, binnen de grenzen van de Europese Unie worden uitgevoerd en statushouders vervolgens op basis van een verdelingsmechanisme over de lidstaten worden verdeeld (relocatie). De verdeelsleutel die hiervoor kan worden gehanteerd zal zoveel mogelijk op basis van objectieve criteria moeten worden vastgesteld. Ook de terugkeer van afgewezen asielzoekers moet als gezamenlijke EU-verantwoordelijkheid worden gezien.

In het verlengde hiervan kan nog een stap verder worden gegaan, door een Europese IND de asielverzoeken niet binnen de grenzen van de Unie te laten toetsen, maar daarbuiten. Het meest voor de hand liggend hierbij is om dit in transitlanden te doen, maar op termijn is het ook denkbaar dat dit in regio's van herkomst kan. Ook hierbij kan een verdeelsleutel bepalen waar erkende vluchtelingen in de Europese Unie terechtkomen. In deze variant zijn wel belangrijke (juridische) obstakels te benoemen: de vraag is bijvoorbeeld welke wettelijke basis kan worden gehanteerd bij de toetsing van asielverzoeken op het grondgebied van een derde land. Hoe garandeer je dat de refoulements-verboden niet overtreden worden en mensenrechten worden gerespecteerd? Ook moet worden nagedacht hoe deze landen zouden moeten ondersteund worden bij de terugkeer van degenen die niet worden toegelaten tot de Europese Unie. Dit leidt ook tot de vraag waarom derde landen bereid zouden zijn dit te doen. Met andere woorden, wat zou er tegenover moeten staan?

De aanpak van onderliggende oorzaken van migratie en verbetering van vluchtelingenbescherming in regio's van herkomst en doorreis is cruciaal. Welvarende landen zullen de regio's hierbij bijstaan: in financiële zin, in de vorm van capaciteitsversterking en ook in de vorm van hervestiging van diegenen voor wie echt geen duurzame oplossing in de regio te voorzien is. Nederland, en de Europese Unie, kunnen zich niet overal tegelijk manifesteren. Ten aanzien van de vraag op welke landen met name de focus van inspanningen (zoals capaciteitsopbouw en hervestiging) gericht zal zijn, zullen keuzes moeten worden gemaakt. Richtinggevend hierin kan zijn die landen waar artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn van toepassing kan worden geacht. Hierbij is uiteraard wel van belang dat de Europese Unie gezamenlijk keuzes maakt op welke landen artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn van toepassing zal zijn.