

Vergaderjaar 2012–2013

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1659

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 mei 2013

Tijdens het AO JBZ-Raad van 5 december 2012 (Kamerstuk 32 317, nr. 149) heb ik naar aanleiding van een vraag van het lid Gesthuizen (SP) toegezegd per brief te reageren op een plan van de heer De Jong, lid van het Europees Parlement, over het Europees asielsysteem met aanmeldcentra aan de buitengrenzen van de Unie.

Visie op verdere harmonisatie

De onderhandelingen over de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) verkeren in een afrondend stadium. De komende jaren zullen dan ook in het teken staan van implementatie van het GEAS. Dit laat onverlet dat het van belang is dat wordt nagedacht over de toekomst van het Europese asielsysteem na implementatie van het GEAS.

Op Europees niveau werd eind jaren «90 in een eerste fase een start gemaakt met het toewerken naar een gemeenschappelijk asielstelsel door het vaststellen en implementeren van EU asielwet- en regelgeving in de vorm van minimumnormen. Ook is daarbij een start gemaakt met praktische samenwerking, zoals de oprichting van het EASO (Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken). Inmiddels is de tweede fase in de vorm van het GEAS, waarmee een verdere harmonisatie op het gebied van asielwet- en regelgeving wordt beoogd, bijna afgerond. Nederland heeft bij de ontwikkeling van het GEAS steeds aangegeven dat het uiteindelijke doel zou moeten zijn dat een vergelijkbaar asielverzoek in alle lidstaten tot dezelfde uitkomst leidt. Het afronden van deze tweede fase en een zorgvuldige en tijdige implementatie in de regelgeving van lidstaten zal in de praktijk echter nog niet op alle terreinen leiden tot de harmonisatie die nodig is om te komen tot een eenduidige uitkomst in alle lidstaten bij een vergelijkbaar asielverzoek. Verdere harmonisatie van het Europees asielsysteem zal daarom nodig zijn, ook na het vaststellen en het implementeren van het GEAS. Er zullen nog aanzienlijke verschillen

bestaan tussen lidstaten in de snelheid van procedures, het voorzieningenniveau gedurende procedures en de beoordeling van het individuele asielverzoek. Deze verdere harmonisatie lijkt de meeste kans van slagen te hebben als ze stapsgewijs wordt aangepakt. We kunnen constateren dat dit doel alleen bereikt kan worden als daar voldoende (politiek) draagvlak voor is. Welke stappen zijn er nodig om te kunnen komen tot een vergaand geharmoniseerd asielstelsel in de EU?

In de standpunt verkennende notitie¹ die toenmalig staatssecretaris Albayrak in december 2009 aan de Kamer stuurde, genaamd «Visie op bescherming», werd een visie verwoord op het Europees asielstelsel voor de korte/middellange termijn. Op onderdelen is deze visie nog actueel en kan hierop worden voortgebouwd. Zo wordt de noodzaak van verdergaande harmonisatie van wet- en regelgeving onderkend en het belang van verdergaande praktische samenwerking. Ook het, flankerend aan het GEAS, besteden van aandacht aan de externe dimensie van het EU asielbeleid wordt hierin onderstreept, waaronder het ondersteunen van transitlanden en de intensieve inzet op terugkeer.

De verschillen tussen lidstaten in uitkomsten bij asielverzoeken zijn nu groot. Zo was in 2011 het inwilligingspercentage in Nederland 43,2% ten opzichte van het Europees gemiddelde van 25,1%. Het EASO werkt aan een onderzoek over de oorzaken hiervan. Het GEAS bevat een groot aantal open normen die zelf door lidstaten kunnen worden ingevuld. Daarnaast zijn er grote verschillen in de samenstelling van de asielstroom. Ook is er een groot verschil in ervaring en kennisniveau tussen lidstaten op het gebied van de beoordeling van asielverzoeken. Bovendien beslissen lidstaten zelf over het te voeren asielbeleid ten aanzien van specifieke landen.

Een verdergaande samenwerking op het gebied van het verzamelen en het ontsluiten van informatie over landen van herkomst en de beleidsbeoordeling op grond hiervan kan een manier zijn om de verschillen in beoordeling door lidstaten te verkleinen. Er zouden dan op den duur gezamenlijke Europese ambtsberichten ontwikkeld moeten worden op basis waarvan een gezamenlijk Europees beleidsoordeel kan worden gegeven over een specifieke situatie in landen van herkomst. De uitgebrachte EASO-landenrapporten over Afghanistan zijn een eerste aanzet van wat op termijn kan uitgroeien tot Europese ambtsberichten. Deze ambtsberichten moeten regelmatig worden geactualiseerd, net als de beleidsoordelen daarover, en dit vergt een flexibel systeem. Ook vergt dit vertrouwen van alle lidstaten in de inhoud van de ambtsberichten en in de beleidsoordelen die op basis daarvan worden genomen. De wijze van onderzoek en het opstellen van ambtsberichten is zeer uiteenlopend in verschillende lidstaten, net als de voorwaarden die worden gesteld om als bron te kwalificeren in een ambtsbericht. Op dit moment zien lidstaten het, afgezien van enkele bestaande Europese samenwerkingsverbanden om gezamenlijke landenrapporten te schrijven, veelal als hun eigen verantwoordelijkheid om landenrapporten op te stellen en daaruit hun eigen beleidsconclusies te trekken. Het (deels) uit handen geven van de beleidsbeoordeling inzake landen van herkomst ligt gevoelig bij lidstaten en zal de nodige politieke besluitvorming en tijd vergen gezien de overdracht van bevoegdheden die daarvoor nodig is. Het mandaat van het EASO evenals de beschikbare middelen zullen moeten worden uitgebreid om te kunnen voldoen aan de taak om voor een aanzienlijk aantal van herkomstlanden landenrapporten op te stellen en deze te updaten.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 19 637, nr. 1314

Als politieke overeenstemming kan worden bereikt over het ontwikkelen van een verdergaande gezamenlijke aanpak inzake landenrapportages, liggen er nog andere belangrijke vraagstukken op tafel waar binnen de EU politieke overeenstemming over moet worden bereikt. Zo wacht nog het vraagstuk van de (her)verdeling van de asielzoekers over de lidstaten. Ook dit is een complexe, politieke discussie. De belangrijkste discussiepunten die naar verwachting ten aanzien van de verdeelsleutel naar voren komen zijn het al dan niet rekening houden met de (beperkte) grootte van het landoppervlak, het inwoneraantal van lidstaten, de illegalenpopulatie in een lidstaat, de bijdrage aan ontwikkelingssamenwerking en het bruto nationaal inkomen. Onder meer bij de onderhandelingen van de richtlijn tijdelijke bescherming is gebleken dat het de nodige tijd zal vergen om hierover tot overeenstemming te komen tussen de lidstaten, gezien de grote belangen die er mee gemoeid zijn. Zo ligt het niet direct voor de hand dat landen met een lage instroom het huidige systeem op korte termijn willen wijzigen. Verder zijn er veel verdergaande aanpassingen van de Europese wet- en regelgeving nodig om de gezamenlijke verantwoordelijkheid als EU te kunnen nemen voor de behandeling van asielaanvragen en het voeren van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid. Als lidstaten bijvoorbeeld asielaanvragen gezamenlijk zouden gaan afhandelen, dan ontstaat er een nieuwe juridische en feitelijke situatie, waarvoor regelgeving aangepast moet worden.

Belangrijk is ook de inzet op het terrein van de externe dimensie van het EU-asielbeleid, bijvoorbeeld in het kader van de Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit (GAMM) en de Regionale Beschermingsprogramma's (RPP's). Hierbij valt te denken aan de steun bij capaciteitsopbouw in landen van herkomst op het terrein van migratiemanagement, inclusief het opzetten van een asielsysteem. Samenwerking met landen van herkomst en transit is van belang in verband met het aanpakken van de onderliggende oorzaken van migratiestromen, het tegengaan van illegale immigratie en het bewerkstelligen van een effectief terugkeerbeleid. Beoogd wordt dat bijvoorbeeld transitlanden uiteindelijk zelf de opvangfaciliteiten beter op orde kunnen brengen zodat vluchtelingen in regio's van herkomst betere bescherming wordt geboden en er voor hen minder noodzaak bestaat om verder te reizen.

Appreciatie stuk SP

Het valt toe te juichen dat de SP nadenkt over de toekomst van het Europese asielsysteem door een stuk op te stellen genaamd «Een aanzet tot een nieuw Europees asielsysteem.» Ik deel met de SP de overtuiging dat een verdergaande gezamenlijke EU aanpak op asielterrein nodig is, en onderschrijf het belang van reflectie ten aanzien van het stelstel op de lange termijn. Zo kan het interessant zijn om vormen van het gezamenlijk behandelen van asielaanvragen binnen de EU te onderzoeken. Verder is een Europees terugkeerbeleid ook in mijn ogen van belang. Met de SP verschil ik echter van inzicht over de haalbaarheid op de korte termijn van verdere stappen voor de inrichting van het asielsysteem en de manier om daartoe te komen. De SP onderkent naar mijn oordeel onvoldoende de zeer complexe juridische, politieke en praktische vraagstukken die ten grondslag liggen aan een verdergaande gezamenlijke aanpak in EU verband op dit terrein. Tot op heden heeft dit ervoor gezorgd dat eerdere initiatieven, zoals die van de toenmalige Britse minister-president Blair, niet op alle onderdelen konden rekenen op een breed draagvlak binnen de EU.

Ik ben ervan overtuigd dat de verdergaande harmonisatie die nodig is, bereikt wordt door een stapsgewijze aanpak binnen de EU als geheel. Alleen dan zal deze een reële kans van slagen hebben. De komende jaren

zal dus moeten worden gewerkt aan de implementatie en consolidatie van de tweede fase van het GEAS. Ook zal verdergaande praktische samenwerking onder leiding van het EASO de lidstaten dichter bij elkaar kunnen brengen. Verder zullen discussies over het gezamenlijk vergaren en analyseren van landeninformatie binnen de EU gevoerd moeten worden, evenals discussies over eventueel te hanteren verdeelsleutels. Daarna zal de EU in gezamenlijkheid moeten onderzoeken welke vormen van gezamenlijke beoordeling van asielverzoeken binnen de EU mogelijk en haalbaar zijn, en zullen daar ook de nodige voorstellen tot aanpassing van wet- en regelgeving voor nodig zijn. Dit alles is niet op de korte termijn te realiseren, maar het is wel de Nederlandse inzet op de langere termijn. Uw kamer kan er vanuit gaan dat de Nederlandse regering aandacht zal blijven vragen voor initiatieven die kunnen leiden tot een beter asielstelsel binnen de EU.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven