

Vergaderjaar 2015–2016

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 2176

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2016

Op 22 december 2015 heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingen-zaken (ACVZ) op mijn verzoek het advies¹ uitgebracht «*Delen in verantwoordelijkheid. Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem.*» Op 9 februari jl. heeft uw vaste commissie voor Veiligheid en Justitie mij om een reactie verzocht op dit advies. In deze brief treft u een korte weergave van dit advies en mijn beoordeling ervan. In de bijlage bij deze brief ga ik nader in op de specifieke aanbevelingen van de ACVZ.

Inhoud advies

In het advies komt de ACVZ tot de volgende conclusies en aanbevelingen. De ACVZ concludeert dat er op dit moment onvoldoende sprake is van een solidair gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Een billijke verdeling van asielverantwoordelijkheden tussen lidstaten ontbreekt. De ACVZ doet daarom een voorstel voor een permanent verdelingsmechanisme van de asielaanvragen die in de Europese Unie worden ingediend. De ACVZ stelt voor dit vorm te geven door in de Dublinverordening een bepaling op te nemen die tot uitdrukking brengt dat wanneer een lidstaat te maken heeft met een onevenredig hoog aantal asielverzoeken, deze lidstaat de verantwoordelijkheid voor asielzoekers in die lidstaat mag overdragen aan een onderbedeelde lidstaat. Of er sprake is van onder- of overbedeling in een lidstaat moet volgens de ACVZ worden bepaald op basis van de registratie van het aantal asielzoekers per lidstaat per kwartaal. Dit laat vervolgens toe om vast te stellen hoeveel asielzoekers het daaropvolgende kwartaal door de overbedeelde lidstaat naar welke onderbedeelde lidstaten mogen worden overgedragen om de onbillijke verdeling te verminderen.

Een duurzaam billijke verdeling vraagt daarnaast om een geharmoniseerd GEAS. De ACVZ roept op bij de Europese Commissie en de lidstaten te

¹ <http://acvz.org/pubs/delen-in-verantwoordelijkheid>

pleiten werk te maken van de verdere harmonisering van het GEAS. De ACVZ beveelt voorts aan bij de Europese Commissie en de lidstaten te pleiten gezamenlijk werk te maken van het bieden van perspectief aan asielzoekers en statushouders.

Kanttekening die de ACVZ daarbij nog maakt, is dat een verdelingsmechanisme geen oplossing is voor de migratiecrisis. Daarvoor is ook externe solidariteit nodig. Een verdelingsmechanisme kan daarentegen wel de beschermingscapaciteit van de EU vergroten.

Beoordeling

Net als de ACVZ is het kabinet pleitbezorger van een billijkere verdeling van alle asielaanvragen die worden ingediend in de Europese Unie volgens een bindende bijdrage per lidstaat, bepaald door een geschikte verdeelsleutel, rekening houdend met de absorptiecapaciteit van een land. Vereiste is directe registratie in de lidstaat van binnenkomst. Aangezien herplaatsing volgt – mogelijk gemaakt door een uitzondering op de huidige Dublinverordening – ondervinden deze lidstaten geen onevenredig nadeel door het naleven van de bestaande plicht tot registratie in het eerste land van aankomst. Het advies van de ACVZ biedt enkele interessante aanknopingspunten om zo'n systeem verder vorm te kunnen geven, hoewel sommige elementen nog nadere uitwerking behoeven. Zo blijft de wijze waarop de absorptiecapaciteit van de lidstaten voldoende kan worden verdisconteerd in een verdeelsleutel, buiten beschouwing in het advies.

Alvorens daadwerkelijk te kunnen overgaan tot een nadere uitwerking van een systeem waarin alle asielaanvragen billijk worden verdeeld, zal daarover overeenstemming moeten worden bereikt onder de lidstaten. Hoewel lidstaten het over het algemeen wel eens zijn dat de Dublinverordening moet worden aangepast, verschillen de lidstaten nog wel van mening over hoe een herziening van de Dublinverordening er dan moet komen uit te zien. In tegenstelling tot Nederland zijn sommige lidstaten er niet van overtuigd dat het verdelen van alle asielaanvragen wenselijk is. Dit neemt niet weg dat sommige elementen uit het advies op dit moment al relevant zijn, zoals bijvoorbeeld de mate waarin bij de verdeling rekening kan worden gehouden met de integratiemogelijkheden en wensen van de asielzoeker. Dit element komt ook aan bod tijdens de besprekingen van het voorstel van de Europese Commissie voor een permanent crisisherplaatsingsmechanisme.² Wat dat betreft acht de ACVZ het in eerste instantie niet haalbaar om daar op dit moment in grote mate rekening mee te houden omdat dit niet zou leiden tot een billijkere verdeling gelet op de (gepercipieerde) verschillen tussen lidstaten onder asielzoekers.

Ik deel de mening van de ACVZ dat een evenredige verdeling van alle asielaanvragen gepaard dient te gaan met flankerende maatregelen die zien op een versterking van het GEAS en het voorkomen van secundaire migratiestromen binnen de EU. Zo moet de beoordeling van vergelijkbare asielaanvragen in de lidstaten tot een vergelijkbare beslissing leiden. Anders zullen asielzoekers blijven doorreizen naar lidstaten met het gunstigste asielbeleid. In het kader van het EU-voorzitterschap heeft Nederland daarom het initiatief genomen om tot meer harmonisatie te komen van het beleid dat lidstaten voeren ten aanzien van de landen waar asielzoekers vandaan komen. De kern van dit initiatief is een voorstel voor de inrichting van een netwerk van beleidsexperts uit de lidstaten die, onder coördinatie van EASO, op basis van een (gezamenlijk) rapport over een land van herkomst, de betekenis daarvan duiden voor het asielbeleid

² Kamerstuk 22 112, nr. 2004.

ten aanzien van dit land. Tijdens de ambtelijke bespreking van dit initiatief in het kader van de Raad van de EU kon dit initiatief rekenen op steun van de lidstaten.

De externe dimensie is eveneens integraal onderdeel van het kabinetsbeleid om de huidige migratiestromen beheersbaar te krijgen. Daarom onderschrijft het kabinet bijvoorbeeld een voortvarende implementatie van het gezamenlijke actieplan van de Europese Unie en Turkije inzake de aanpak van de vluchtelingenproblematiek. Dit actieplan is van groot belang in het kader van samenwerking met herkomst- en transitlanden ten behoeve van verbeterde structurele opvang in de regio. Sinds eind november zijn hier ook meerdere stappen op gezet. Turkije heeft onder andere maatregelen geïntroduceerd om de toegang van vluchtelingen tot de arbeidsmarkt, onderwijs en zorg te verbeteren.³ Op de EU-Turkije top van 7 maart jl. zijn voorstellen gepresenteerd voor het versnellen van het gezamenlijk actieplan tussen Turkije en de EU. De Europese Raad sprak op 17 maart verder over deze voorstellen. Op 18 maart spraken de leden van de Europese Raad vervolgens met de Turkse premier Davutoglu. Over deze voorstellen is een akkoord bereikt in de vorm van een gezamenlijke EU-Turkije Verklaring. Hierover bent u geïnformeerd bij brief aan uw Kamer van 21 maart jl.

Daarnaast spant het kabinet zich in voor verdere ondersteuning aan landen als Jordanië en Libanon ten behoeve van het creëren van veilige en perspectiefvolle opvang van de vluchtelingen in de regio.

Concluderend, zie ik het advies in grote mate als een ondersteuning van de manier waarop dit kabinet de migratiestroom richting de Europese Unie aanpakt. Ik ben het met de ACVZ eens dat deze ambitie een bredere aanpak vereist die verder reikt dan uitsluitend een evenredige verdeling van de asielverantwoordelijkheden. De contouren van zo'n bredere aanpak heb ik geschetst in mijn brief aan uw Kamer van 8 september 2015.⁴

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

³ Zie o.a. ook Kamerstuk 21 501-20, nr. 1076.

⁴ Kamerstuk 19 637, nr. 2030.

Aanbeveling 1

Pleit er in de EU voor om de normen uit de Definitierichtlijn en de Procedurerichtlijn op te nemen in een verordening, om te benadrukken dat deze richtlijnen in de gehele EU op een gelijke wijze dienen te worden toegepast.

Aanbeveling 2

Benadruk de collectieve en gedeelde opdracht van lidstaten om bescherming te bieden. Pleit ervoor om de verantwoordelijkheden van het GEAS meer uit te leggen conform het solidariteitsbeginsel. Pleit er bij de Europese Commissie en de lidstaten voor om strenger op te gaan treden tegen lidstaten die zich niet aan hun verplichtingen houden.

Reactie aanbeveling 1 en 2

Het toezicht op een correcte uitvoering van Europese richtlijnen komt formeel toe aan de Europese Commissie, niet aan de lidstaten. De Europese Commissie maakt hier ook serieus werk van. Zo heeft de Europese Commissie in een Mededeling⁵ van 23 september 2015 geschreven dat ze van plan is al het mogelijke te doen om ervoor te zorgen dat lidstaten het EU-recht inzake asiel en migratie omzetten en handhaven. In dat kader heeft ze een nieuwe reeks inbreukprocedures ingeleid met 40 nieuwe beslissingen over inbreukzaken. Daaraan heeft de Commissie verder gevolg gegeven in een Mededeling⁶ van 10 februari 2016. Ik vind het belangrijker dat lidstaten nu al hun verplichtingen nakomen die voortvloeien uit de Definitierichtlijn en de Procedurerichtlijn en daarop wordt geïnvesteerd dan nu te pleiten voor een omzetting van deze richtlijnen naar een verordening. In het licht van het bovenstaande zie ik geen aanleiding om bij de Europese Commissie of lidstaten extra aan te dringen om strenger op te treden tegen lidstaten, nu de Europese Commissie hier al werk van maakt.

Ik deel wel met de ACVZ dat solidariteit onder de lidstaten het uitgangspunt moet zijn bij de aanpak van de huidige migratiecrisis. Dat lidstaten deel uitmaken van het GEAS betekent ook dat lidstaten die onder hoge druk staan, moeten kunnen rekenen op de solidariteit van andere lidstaten, onder andere via het ter beschikking stellen van nationale experts aan EASO en Frontex. Op die verantwoordelijkheid spreekt Nederland andere lidstaten ook aan. Zo roept Nederland, als voorzitter van de EU, lidstaten herhaaldelijk op om meer (en langduriger) experts ter beschikking stellen voor het effectief functioneren van de hotspots.

Aanbeveling 3

Pleit voor aanpassing van de artikelen 3 en 13 van de Dublinverordening en voor aanvulling van de bestaande verantwoordelijkheidscriteria met een bepaling die inhoudt dat wanneer in een lidstaat een (significant) onevenredig hoog aantal asielverzoeken wordt ingediend, die lidstaat toekomstige asielverzoeken van asielzoekers, ongeacht of deze op grond van de criteria van Dublin onder de verantwoordelijkheid van die lidstaat vallen, mag overdragen aan een lidstaat waar een onevenredig laag aantal asielverzoeken is ingediend. Dit verdelingsmechanisme zou door de Europese Commissie geactiveerd kunnen worden en moeten functio-

⁵ COM(2015) 490.

⁶ COM(2016) 85.

neren onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie. EASO of een nieuw op te richten «verdelingsagentschap» moet dit proces coördineren en ondersteunen.

Reactie aanbeveling 3

Nederland is voorstander van een billijkere verdeling van alle asielaanvragen die worden ingediend in de Europese Unie. Het voorstel om een billijkere verdeling te bereiken van de inspanningen die lidstaten leveren op asielvlak door een aanpassing van de Dublinverordening, is ook wat dit kabinet voor ogen heeft. In die zin kan ik deze aanbeveling omarmen. Er zijn verschillende opties denkbaar om zo'n systeem vervolgens vorm te geven. De optie die de ACVZ aanreikt is er daar één van. Elke optie zal goed moeten worden bezien op uitvoerbaarheid om te kunnen komen tot een werkbaar en efficiënt systeem waarvan de administratieve lasten voor lidstaten beperkt blijven. Het kabinet kijkt dan ook uit naar het voornemen van de Europese Commissie om in maart verdere informatie te verstrekken over de meer fundamentele wijzigingen die voor een duurzaam migratiebeleid nodig zijn, en met name de hervorming van het Dublinsysteem.

Aanbeveling 4

Pleit er bij de Europese Commissie en de lidstaten voor werk te maken van de verdere harmonisering van het GEAS.

Reactie aanbeveling 4

Ik onderschrijf deze aanbeveling volledig en verwijs daarvoor naar hetgeen ik in de brief schreef over het Nederlandse initiatief als voorzitter van de Raad van de EU om te komen tot meer harmonisatie van het landgebonden asielbeleid onder lidstaten.

Aanbeveling 5

Pleit er bij de Europese Commissie en de lidstaten voor om gezamenlijk werk te maken van het bieden van perspectief aan asielzoekers en statushouders.

Reactie aanbeveling 5

Deze aanbeveling neem ik niet over. Vanzelfsprekend vind ik het van groot belang dat houders van een verblijfsvergunning zo snel mogelijk integreren en dat zij perspectief hebben op een volwaardige plaats in de samenleving. Het voorstel van de ACVZ houdt mijns inziens echter onvoldoende rekening met de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning die in eerste instantie wordt verleend aan vluchtelingen en subsidiair beschermden. Het kabinet is van oordeel dat het in ieder geval in de eerste vijf jaar van het verblijf mogelijk moet blijven om de vergunning in te trekken als de situatie in het land van herkomst zodanig is verbeterd dat de vreemdeling er geen gegronde vrees voor vervolging meer heeft of als er geen reëel risico op ernstige schade meer is. In dit licht past het niet om statushouders al na twee jaar de mogelijkheid te geven zich binnen de EU elders te vestigen.

Aanbeveling 6

Pleit er bij de Europese Commissie en de lidstaten voor om meer gebruik te maken van hervestiging, en te zorgen voor veilige legale migratiekanalen. Vooral als buitengrenzen gesloten worden en afspraken met derde

landen worden gemaakt om asielmigratie tegen te gaan is het belangrijk om deze maatregelen te nemen. Streef er daarnaast naar om als EU de gemeenschappelijke maatregelen tot terugkeer effectiever in te zetten.

Reactie aanbeveling 6

Deze aanbeveling sluit aan bij het huidige Nederlandse kabinetsbeleid. De Europese Commissie heeft aangekondigd te werken aan een voorstel voor een structureel Europees hervestigingsmechanisme. Als één van de mogelijkheden voor een veilige en effectieve verschaffing van toegang tot internationale bescherming, waarbij die tegelijk bijdraagt aan een significante reductie van spontane instroom en de beheersbaarheid en daling van de gehele instroom, staat Nederland hier positief tegenover. In de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 20 juli 2015 hebben bijna alle Europese lidstaten en geassocieerde landen het signaal afgegeven open te staan voor hervestiging door zich vrijwillig te committeren aan het hervestigen van vluchtelingen. Naast deelname aan dit programma, draagt Nederland ook actief uit bereid te zijn informatie en beste praktijken uit te wisselen, bijvoorbeeld met de EU lidstaten die nieuw zijn op het gebied van hervestiging.

Verder wordt op dit moment in Europees verband gesproken over de Aanbeveling van de Europese Commissie van 15 december 2015 voor het instellen van een humanitair toelatingsprogramma voor vluchtelingen uit Turkije. Over mijn beoordeling van deze Aanbeveling heb ik uw Kamer eerder geïnformeerd.⁷

Tot slot zijn er ook nog de afspraken die op 18 maart jl. zijn gemaakt om het business model van de smokkelaars te breken door een einde te maken aan de irreguliere migratie van Turkije naar de EU. Eén van deze afspraken tussen de EU en Turkije is dat voor elke naar Turkije teruggestuurde Syrische onderdaan de EU een Syrische onderdaan zal hervestigen vanuit Turkije.

Ook het bevorderen van de terugkeer naar de landen van herkomst in Europees verband, maakt deel uit van de integrale Nederlandse aanpak. Zo spant Nederland zich momenteel in, als voorzitter van de Raad van de EU, om de conclusies van de JBZ-Raad van 8 oktober 2015 te implementeren. Daarin staat dat een samenhangend, geloofwaardig en doeltreffend beleid met betrekking tot de terugkeer van illegaal op het grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, een essentieel onderdeel is van een alomvattend migratiebeleid van de Unie. Daarbij zullen alle instrumenten worden ingezet om de samenwerking van herkomstlanden te verbeteren. Het uitgangspunt daarbij is meer-voor-meer, maar waar nodig dient ter verbetering van die samenwerking gebruik te worden gemaakt van conditionaliteit, aldus de Raad. De Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden stellen hiervoor per herkomstland alomvattende en op maat gesneden pakketten met maatregelen voor, waarvan de eerste in april aan de Raad zullen worden gepresenteerd.

⁷ Kamerstuk 34 370, nr. 2.