

Vergaderjaar 2000–2001

**19 637**

**Vluchtelingenbeleid**

**22 112**

**Ontwerprichtlijnen Europese Commissie**

**Nr. 593**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2001

### **Inleiding**

Op 31 mei aanstaande zal ik met uw Commissie spreken over het asielbeleid van de Europese Unie. Voor dit overleg heeft uw Commissie drie specifieke onderwerpen geagendeerd, te weten:

1. De ontwerp-richtlijn over minimumnormen inzake tijdelijke bescherming van ontheemden.
2. De ontwerp-richtlijn over minimumnormen inzake asielprocedures;
3. De Mededeling van de Commissie over een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status.

Met deze brief kom ik tegemoet aan uw verzoek om voorafgaand aan het overleg van 31 mei nader op bovengenoemde onderwerpen in te gaan. In aanvulling daarop zal ik hieronder allereerst stilstaan bij enkele algemene ontwikkelingen in het Europese asiel- en migratiebeleid en bij de positie van de regering ten aanzien van deze ontwikkelingen.

Ik verzoek u deze brief te beschouwen als een aanvulling op informatie die u eerder is toegegaan, onder meer in BNC-fiches en in diverse brieven betreffende de geannoteerde agenda voor JBZ-Raden, laatstelijk nog op 14 mei jl.<sup>1</sup>

### **1. Europese samenwerking op het gebied van asiel en migratie**

Een cliché dat vaak met het Europese asiel- en migratiebeleid in verband wordt gebracht is dat het allemaal zo tergend langzaam gaat. Toegegeven, er valt wel wat aan te merken op de snelheid waarmee Europese besluitvorming op dit punt tot stand komt, maar niettemin moet worden erkend dat in de afgelopen tien jaar onmiskenbaar vooruitgang is geboekt. Zeker als men zich realiseert dat asiel en migratie binnen het Europese eenwordingsproces relatief nieuwe onderwerpen zijn.

<sup>1</sup> 5097588/01/BIZ.

Vóór het Verdrag van Maastricht beruiste de samenwerking op het gebied van asiel en migratie puur op ad-hoc basis: resoluties en andere besluiten werden vastgesteld door de met immigratiezaken belaste ministers. Hier trad dus niet de Raad op, maar een voor de gelegenheid bijengeroepen gezelschap van ministers uit de lidstaten.

Met het Verdrag van Maastricht kwamen asiel en migratie voor het eerst binnen het bereik van de Europese Unie. Maar anders dan een traditioneel onderwerp als de interne markt, werden ze ondergebracht in een intergouvernementele pijler met eigen regels, de zogenaamde derde pijler. Dit betekende dat de besluitvorming over asiel en migratie bij unanimititeit moest plaatsvinden. Bovendien werd in deze pijler niet met richtlijnen en verordeningen gewerkt, maar met instrumenten waarvan de juridische verbindendheid niet altijd even duidelijk was. Zachte regelgeving werden ze genoemd: de gemeenschappelijke optredens en standpunten, de resoluties en aanbevelingen.

Hoe zacht of hard deze afspraken ook waren: ze hebben in de loop der jaren wel degelijk hun nut bewezen. Allereerst hebben ze bij lidstaten het besef versterkt dat asiel en migratie in een breder, dat wil zeggen Europees, verband moeten worden besproken. Daarnaast hebben ze geleid tot een inventarisatie van gemeenschappelijke en afwijkende elementen in nationale wetgevingen. Bovendien hebben de uiteenlopende afspraken onder Maastricht bijgedragen tot een scherper beeld van hoe het Europees asiel- en migratiebeleid eruit zou moeten komen te zien.

Vaststaat dat het asiel- en migratiebeleid de komende jaren bovenaan de Europese agenda zal blijven staan. Hiervoor is de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, op 1 mei 1999, in hoge mate verantwoordelijk. Daarnaast spelen ook het Actieplan van Wenen, waarin de maatregelen van Amsterdam van nadere termijnen werden voorzien, en de conclusies van de Europese Raad van Tampere een belangrijke rol. Het Actieplan van Wenen werd tijdens de JBZ-Raad van 3 december 1998 aangenomen, de conclusies van Tampere op 15 en 16 oktober 1999.

Met het Verdrag van Amsterdam hebben de lidstaten voor een ambitieuze doelstelling gekozen: het realiseren van een Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid. Daartoe is een indrukwekkende lijst aan te realiseren maatregelen vastgelegd. Op het gebied van asiel en migratie gaat het onder meer om maatregelen rond asielprocedures, de opvang van asielzoekers, de integratie van hen die in de Europese Unie mogen blijven en de terugkeer van diegenen aan wie verblijf niet is toegestaan.

Belangrijk is verder dat met het Verdrag van Amsterdam asiel en migratie definitief van de intergouvernementele derde pijler naar de communautaire eerste pijler zijn overgegaan. Als gevolg daarvan zijn de besluitvormingsinstrumenten voor asiel en migratie ingrijpend gewijzigd. Niet langer hoeft de Raad zijn toevlucht te nemen tot zachte regelgeving. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam kunnen besluiten in communautaire instrumenten worden gegoten, zoals richtlijnen en verordeningen.

Ofschoon asiel en migratie deel van de eerste pijler uitmaken, nemen deze onderwerpen een bijzondere positie in. Zo is het initiatiefrecht voor de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een recht dat zowel aan de lidstaten als aan de Commissie toekomt. Na die periode zal het initiatiefrecht louter aan de Commissie toevallen, zoals gebruikelijk voor eerste-pijler-onderwerpen.

Ook op het punt van besluitvorming nemen asiel en migratie een aparte positie in. Vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam jaar zal worden gezien of besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid en op basis van co-decisie zal plaatsvinden. Voorlopig is unanimité de regel.

Met het Verdrag van Amsterdam is ook de rol van de verschillende instituties gewijzigd. Eerder noemde ik al het gedeelde initiatiefrecht van de lidstaten en de Commissie. Daarnaast is ook de rol van het Europees Parlement veranderd. Dit Parlement heeft sinds het Verdrag van Amsterdam recht op advies voor alle onderwerpen van Titel IV van het Verdrag (visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen). Daarmee is het Europees Parlement op deze terreinen weliswaar minder invloedrijk dan ten aanzien van gebieden waarvoor zij het recht op co-decisie heeft, maar is de invloed van dit Parlement wel groter dan ten tijde van het Verdrag van Maastricht. In die tijd had het Europees Parlement alleen recht op informatie over de belangrijkste onderwerpen.

Ook de rol van UNHCR en NGO's heeft met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam aan belang gewonnen. In Verklaring 17, die als annex bij het verdrag is gevoegd, staat dat voor kwesties die verband houden met het asielbeleid, overleg wordt gevoerd met de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen en andere terzake bevoegde internationale organisaties. De contacten tussen de Commissie en UNHCR zijn sindsdien duidelijk toegenomen.

## **2. Positie van Nederland**

Ofschoon het Europese asiel- en migratiedebat divers van aard is en er met grote regelmaat nieuwe voorstellen verschijnen ten aanzien waarvan nationale standpunten moeten worden bepaald, kunnen er verschillende constanten in de opstelling van de regering worden aangewezen. Om te beginnen noem ik u een aantal constanten ten aanzien van de algemene besluitvorming en de rol van Europese instellingen. Vervolgens ga ik in op enkele constanten ten aanzien van de inhoud van het Europees asiel- en migratiebeleid.

### *2.1. Besluitvorming en rol van Europese instellingen*

De regering is ervan overtuigd dat besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid zo snel mogelijk de regel moet worden. De praktijk toont aan dat de huidige besluitvorming bij unanimité vooruitgang frustreert. Een enkele lidstaat kan de besluitvorming blokkeren en dat kan leiden tot aanzienlijke vertragingen bij de verwezenlijking van een Europees asiel- en migratiebeleid. Vaststaat dat mede als gevolg van de besluitvormingsprocedure verschillende dead-lines, zoals die in het Verdrag van Amsterdam en in het Actieplan van Wenen zijn gesteld, niet zullen worden gehaald. De regering zal zich blijven beijveren voor een zo snel mogelijke overgang naar besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid voor deze onderwerpen.

Voor wat betreft de verhoudingen tussen de Europese instellingen is de regering van mening dat de rol van het Europees Parlement in gewicht verder dient toe te nemen. Dit is zeker van belang als besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid de norm wordt. In het verlengde daarvan zullen de bevoegdheden van het Europees Parlement verder moeten reiken dan adviesrecht alleen. In dat geval, zo meent de regering, zal het Europees Parlement op basis van co-decisie over Europese besluitvorming ten aanzien van asiel en migratie moeten kunnen meebeslissen. De

Raad zal hier in 2004 een beslissing over moeten nemen. Ten aanzien van de rol van de Commissie vindt de regering het een goede ontwikkeling dat op termijn het initiatiefrecht alleen aan de Commissie toevalt. De Commissie is in een meer onafhankelijke positie dan de lidstaten om voorstellen tot harmonisatie van beleid te doen. De regering meent voorts dat uitvoeringsbevoegdheden in de regel bij de Commissie moeten worden neergelegd. Dat standpunt zal de regering ook in de toekomst naar voren blijven brengen. Ten aanzien van het Hof van Justitie verwacht de regering dat deze een positieve en gaandeweg invloedrijkere rol zal spelen in de harmonisatie van het Europese asiel- en migratiebeleid.

## *2.2. Inhoud van het Europees asiel- en migratiebeleid.*

Een andere constante in de inzet van de regering in het debat over het Europese asiel- en migratiebeleid heeft betrekking op de inhoud. De regering streeft naar een geharmoniseerd en geïntegreerd Europees asiel- en migratiebeleid. Dit betekent dat verschillen in beleid en praktijk tussen de lidstaten zoveel mogelijk moeten worden teruggedrongen en dat het asiel- en migratiebeleid in een brede context dient te worden beschouwd, waarbij de verschillende onderdelen van het vreemdelingenbeleid steeds in samenhang worden gezien. De volgende argumenten liggen ten grondslag aan het streven van de regering naar een geïntegreerd asiel- en migratiebeleid:

- Met het oog op de rechtszekerheid van de asielzoeker dient het asielbeleid van de lidstaten veel meer dan nu het geval is op elkaar te worden afgestemd. Dit klemt eens te meer omdat de asielzoeker op basis van de uitgangspunten van de Overeenkomst van Dublin in de regel slechts één keer een kans heeft om binnen de Unie asiel aan te vragen. Aan de hand van de Overeenkomst van Dublin wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek;
- Volgens de regering is een geharmoniseerd asiel- en migratiebeleid een logisch antwoord op de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid die de Europese Unie wenst te realiseren. Vrij verkeer van personen en het opheffen van de grenzen vereist op den duur een eenduidig asiel- en migratiebeleid;
- Een geharmoniseerd asielbeleid zal volgens de regering bijdragen aan een evenwichtiger verdeling van asielzoekers over de lidstaten van de Europese Unie en zal aldus de solidariteit tussen de lidstaten bevorderen;
- Een geharmoniseerd asiel- en migratiebeleid zal naar oordeel van de regering ongewenste beleidsconcurrentie tussen de lidstaten verminderen. Daardoor kan worden voorkomen dat lidstaten elkaar volgen in een neerwaartse spiraal van aanscherpingen van het beleid;
- Het streven naar een geïntegreerde aanpak van het asiel- en migratiebeleid houdt verband met de wijze waarop asiel en migratie in Europees verband worden benaderd. Tot dusverre zijn het vooral de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie die deze onderwerpen voor hun rekening nemen. Maar om daadwerkelijk iets aan de oorzaken te kunnen doen waarom mensen zich gedwongen voelen hun land van herkomst te verlaten, zal het politieke aandachtsveld moeten worden verbreed. De regering hecht er dan ook aan dat het asiel- en migratiebeleid vanuit verschillende invalshoeken wordt benaderd. De Groep op Hoog Niveaue inzake Asiel en Migratie (HLWG) is een voorbeeld van de voorgestane geïntegreerde benadering. De regering is zich er evenwel van bewust dat de Europese Unie op het punt van de geïntegreerde aanpak nog aan het begin van een belangrijke ontwikkeling staat.

### 3. Geagendeerde onderwerpen

#### 3.1. Tijdelijke Bescherming van ontheemden

Het voorstel voor een ontwerp-richtlijn inzake tijdelijke bescherming van ontheemden dateert van vorig jaar mei. Dit voorstel is gebaseerd op artikel 63, tweede lid van het EG Verdrag. Eerdere voorstellen van de Commissie om tot een regeling voor tijdelijke bescherming te komen, zijn in het verleden gestrand omdat de Raad niet tot overeenstemming kon komen. De regering hecht er sterk aan dat de Raad er ditmaal wel in slaagt om op dit punt tot een akkoord te komen. Deze opvatting lijkt binnen de Raad breed te worden gedeeld.

Het Voorzitterschap heeft de afgelopen maanden prioriteit aan dit onderwerp gegeven en streeft ernaar om dit dossier tijdens de JBZ-Raad van 28 en 29 mei met een politiek akkoord af te ronden. Volgens de regering is een dergelijk akkoord mogelijk mits lidstaten tot op het laatste moment bereid zullen zijn het compromis te zoeken. De onderhandelingen concentreren zich op dit moment op enkele punten die in de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 28 en 29 mei uiteen zijn gezet. Daarnaast wil ik verwijzen naar een brief over het standpunt van Nederland inzake tijdelijke bescherming die ik u voorafgaand aan de vorige JBZ-Raad stuurde.<sup>1</sup>

Verder zal ik, zoals afgesproken tijdens het Algemeen Overleg op 22 mei jl over de JBZ-Raad, Uw Kamer zo snel mogelijk op de hoogte stellen van de uitkomsten van de besprekingen in de JBZ-raad van 28 en 29 mei ten aanzien van de richtlijn over tijdelijke bescherming. Een ander aandachtspunt betreft de wijze waarop de richtlijn tijdelijke bescherming in de Nieuwe Vreemdelingenwet zal worden neergelegd. Hierover zal ik nog nader met Uw Kamer van gedachten wisselen.

#### 3.2. Minimumnormen asielpcedures

Op 20 september 2000 heeft de Commissie een voorstel voor een richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus ingediend. Dit voorstel is gebaseerd op artikel 63, eerste lid onder e van het EG Verdrag. Het doel van deze minimumnormen is, zoals de Commissie stelt, het tot stand brengen van een eerlijke en doeltreffende asielpcedure in de lidstaten.

De minimumnormen, zoals voorgesteld in de ontwerp-richtlijn, zijn een eerste stap in de richting van verdere harmonisatie van procedurele voorschriften, een doel dat is neergelegd in conclusie 15 van de Europese Raad van Tampere. Deze conclusie stelt dat communautaire regelgeving op termijn zou moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielpcedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen welke in de hele Unie geldig is. De minimumnormen voor asielpcedures zelf zijn terug te vinden in conclusie 14 van de Europese Raad van Tampere.

De minimumnormen zoals voorgesteld door de Commissie in de ontwerp-richtlijn vallen in drie soorten voorschriften uiteen: procedurele waarborgen, minimumvereisten voor het besluitvormingsproces en gemeenschappelijke normen voor de toepassing van bepaalde begrippen en praktijken. De procedurele waarborgen voor asielpzoekers betreffen onder meer het recht in beroep te gaan tegen een beslissing in eerste instantie en het recht om op beslissende momenten in de procedure op de hoogte te worden gesteld over de rechtspositie en over rechtsmiddelen. De bepalingen ten aanzien van het besluitvormingsproces hebben met name betrekking op toetsingsinstanties en de waarborgen dat beslissingen

---

<sup>1</sup> J-01-232 (Brief 5084414/01/DVB).

individueel, objectief en onpartijdig dienen te zijn. De bepalingen inzake gemeenschappelijk begrippen en praktijken richten zich vooral op de toepassing van versnelde asielprocedures, van concepten als niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde verzoeken en begrippen als veilig derde land of veilig land van herkomst.

De regering hecht veel belang aan het vaststellen van minimumnormen voor asielprocedures. Deze minimumnormen moeten van een dusdanig niveau zijn dat de volgende stap, namelijk die van een gemeenschappelijke asielprocedure, te nemen zal zijn. Tegen die achtergrond meent de regering dat de ambities van de Raad ten aanzien van de minimumnormen verder moeten reiken dan het louter vaststellen van een gemeenschappelijke deler van het nationale beleid. Lidstaten zullen bereid moeten zijn om, waar nodig, nationale wetgeving te wijzigen ten behoeve van een gezamenlijk beleid.

Met inachtneming van het feit dat de onderhandelingen zich momenteel nog in een vroeg stadium bevinden, verwacht ik niet dat het voorstel voor de richtlijn tot aanzienlijke wijzigingen van de Nederlandse asielprocedure zal nopen. Het voorstel maakt, in tegenstelling tot de Vreemdelingenwet 2000, weliswaar onderscheid tussen niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde aanvragen, Dit onderscheid is echter niet dwingend voorgeschreven. In het voorstel wordt alleen aangegeven dat bij toepassing van een versnelde procedure op basis van deze begrippen, bepaalde minimumwaarborgen in acht moeten worden genomen. Deze waarborgen komen overeen met hetgeen in de Nieuwe Vreemdelingenwet 2000 is neergelegd. In de Vreemdelingenwet 2000 is geen sprake meer van een bezwaarfase in asielzaken. Dit vormt echter geen beletsel, aangezien de ontwerp-richtlijn verschillende stelsels toelaat. In ieder geval moet een rechterlijke toetsing plaatsvinden van de initiële beslissing. Hier wordt aan voldaan in de Nederlandse asielprocedure.

De minimumnormen inzake asielprocedures zullen naar oordeel van de regering ertoe moeten leiden dat secundaire migratiestromen zullen afnemen; dit als gevolg van het feit dat lidstaten zich niet langer essentieel van elkaar zullen onderscheiden voor wat betreft gunstige dan wel minder gunstige proceduremogelijkheden. Daarnaast zullen de minimumnormen moeten bijdragen tot een grotere rechtszekerheid voor de asielzoeker. Dit is zeker van belang omdat, zoals gezegd, de asielzoeker op basis van de Overeenkomst van Dublin in de regel slechts in één lidstaat van de Europese Unie een asielverzoek kan indienen. De regering meent verder dat de minimumnormen ook van toepassing zouden moeten zijn op aanvragen van aanvullende vormen van bescherming. Het voorstel zoals dat nu op tafel ligt, ziet slechts op procedures voor erkenning en intrekking van de vluchtelingenstatus. Weliswaar wordt in artikel 3 lid 3 van het voorstel bepaald dat lidstaten de mogelijkheid hebben om de minimumnormen van de richtlijn ook toe te passen op procedures inzake aanvullende vormen van bescherming, maar dit is enkel een keuzemogelijkheid voor lidstaten, en geen verplichting zoals de regering graag zou zien.

De onderhandelingen over het voorstel van de Commissie bevinden zich nog in een vroeg stadium. Op dit ogenblik vindt op ambtelijk niveau in Brussel een eerste lezing van de ontwerp-tekst plaats. De regering zal uw Kamer op de hoogte houden van verdere ontwikkelingen.

### *3.3. Mededeling inzake gemeenschappelijke asielprocedure en uniforme status*

Tijdens de JBZ-Raad van 30 november en 1 december 2000 presenteerde Commissaris Vitorino een Mededeling van de Commissie onder de titel:

«naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend.» Met deze Mededeling loste de Commissie een belofte in van de Europese Raad van Tampere. Tijdens zijn inleiding voor de JBZ-Raad benadrukte Commissaris Vitorino dat de Mededeling geen blauwdruk van een gemeenschappelijke asielprocedure bevat. De Mededeling zou vooral moeten leiden tot een open debat over de toekomstige invulling van zo'n procedure.

In de aanloop naar de opstelling van de Mededeling heeft op regerings- en op ambtelijk niveau herhaaldelijk contact met de Commissie plaatsgevonden. Daarnaast heeft de regering samen met de regering van Zweden een gezamenlijke notitie over de gemeenschappelijke asielprocedure en de uniforme status aan de Commissie voorgelegd. Deze notitie is ook aan Uw Kamer voorgelegd.<sup>1</sup>

De regering is meer dan tevreden over het uiteindelijke resultaat van de Mededeling, en wel om de volgende redenen:

Om te beginnen is de regering ingenomen met het standpunt van de Commissie dat de gemeenschappelijke asielprocedure zowel betrekking zal moeten hebben op bescherming uit hoofde van het Verdrag van Genève als op subsidiaire vormen van bescherming.

Een ander punt uit de Mededeling dat positief opvalt, is de aandacht voor het zogenaamde één-loket-systeem. Daarmee wordt bedoeld dat in één procedure alle mogelijke gronden voor bescherming in samenhang worden bekeken. Dit systeem wordt in enkele lidstaten, waaronder Nederland, al gehanteerd en draagt bij tot een vermindering van het aantal procedures.

De Commissie stelt verder terecht in haar Mededeling dat een gemeenschappelijke asielprocedure zal moeten leiden tot het terugdringen van secundaire migratiestromen.

Ten aanzien van de uniforme status komt, zeker met het oog op de Nieuwe Vreemdelingenwet, de Commissie met een interessante gedachte. De Commissie schuift de mogelijkheid naar voren dat één status, de uniforme status, zou kunnen worden gecreëerd, waarbij dezelfde rechten en voorzieningen gelden voor vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève en hen die een vorm van subsidiaire bescherming genieten. Deze gedachte sluit goed aan bij de opzet van de Nieuwe Vreemdelingenwet en het kan dan ook geen verwondering wekken dat deze gedachte op instemming van de regering kan rekenen.

De Mededeling van de Commissie is recentelijk besproken tijdens de informele JBZ-Raad van 8 en 9 februari dit jaar in Stockholm.<sup>2</sup> Bij die gelegenheid is gebleken dat de standpunten van de lidstaten over het Europese asielbeleid niet altijd samenvallen. Duidelijk is dat een gemeenschappelijke asielprocedure niet van vandaag op morgen zal worden gerealiseerd. Niettemin acht de regering de Mededeling van de Commissie als een belangrijke bijdrage voor de verdere discussie over harmonisatie van het Europese asielbeleid. Tijdens de Europese Raad van Laken eind dit jaar zal de Mededeling opnieuw aan de orde worden gesteld. De regering zal bij die gelegenheid andermaal wijzen op het belang van een voortvarende harmonisatie van het Europese asielbeleid.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 23 490, nr. 174.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 23 490, nr. 184.

Ik ga ervan uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Justitie,  
N. A. Kalsbeek