

BRIEFADVIES

VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN OOK VOOR EEN VOLWAARDIG EUROPEES ASIEL- EN MIGRATIEBELEID IN 2009

Maart 2004

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Leden	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen Dhr. A.L. ter Beek Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh Mw. dr. O.B.R.C. van Cranenburgh Mw. drs. A.C. van Es Prof. dr. W.J.M. van Genugten Dr. B. Knapen Prof. dr. A. de Ruijter Mw. mr. E.M.A. Schmitz Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Secretaris	Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
E-mail AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advies.nl

De minister van Buitenlandse Zaken
Dr. B.R. Bot
Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

Datum 12 maart 2004

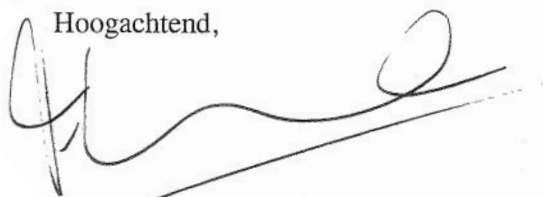
Kenmerk AIV-021/04

Onderwerp Aanbieding advies

Geachte heer Bot,

Hierbij heb ik het genoegen u aan te bieden het briefadvies 'Van binnengrenzen naar buitengrenzen - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009' van de Adviesraad Internationale Vraagstukken. Ik stuur dit advies ook aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en aan de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tevens stuur ik een exemplaar aan de minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie.

Hoogachtend,



F. Korthals Altes
Voorzitter

Inleiding

Op 15 mei 2003 brachten de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gezamenlijk een briefadvies uit met betrekking tot de agenda van het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie op het gebied van asiel en migratie (bijlage I). De AIV en de ACVZ adviseerden dat het Nederlands voorzitterschap zich ten doel zou stellen een ambitieus programma voor de volgende fase van het Europees asiel- en immigratiebeleid te ontwerpen. De eerste fase, waarvoor het programma was uitgewerkt in de Europese Raad van Tampere van 1999, moet worden afgerond in de eerste helft van 2004. De door de Europese Commissie uit te voeren evaluatie van deze eerste fase, die loopt tot 1 mei 2004, kan mede als basis dienen voor het ontwerpen van een werkprogramma voor de volgende fase. Deze zal lopen tot 2009. Inmiddels heeft de regering inderdaad besloten het ontwerpen van een ambitieus programma op het gebied van asiel en migratie op de agenda van het Nederlands voorzitterschap te plaatsen.¹

Bij de voorbereiding van een nader advies over de inhoud van het te ontwerpen beleid is gebleken dat het voor de AIV en de ACVZ niet mogelijk was met een gezamenlijk advies te komen. Teneinde de regering nog vóór aanvang van het voorzitterschap te kunnen adviseren is daarom besloten twee afzonderlijke adviezen op eigen initiatief uit te brengen. Daarbij zou het ACVZ-advies zich meer richten op vreemdelingenrechtelijke aspecten, terwijl de AIV meer aandacht zou besteden aan aspecten betreffende Europese samenwerking. Beide benaderingen kunnen overigens in een aantal opzichten als aanvullend worden beschouwd, en als zodanig bijdragen aan een verheldering van het complexe migratievraagstuk en de keuzes die daarin gemaakt kunnen worden.

In dit vervolgbriefadvies gaat de AIV in op de vraag hoe een volgende fase in de ontwikkeling van dit beleidsterrein eruit zou moeten zien en in welke mate, met inachtneming van de subsidiariteits- en evenredigheidsbeginselen, communautaire regelgeving wenselijk dan wel noodzakelijk is.² De AIV is zich bewust van de weerstanden tegen verdergaande Europese samenwerking, maar kiest desondanks voor een hoog ambitieniveau. Het door de AIV gekozen langetermijnperspectief maakt de keuze voor een hoog ambitieniveau namelijk onvermijdelijk. Hierbij tekent de AIV aan dat, in tegenstelling tot wat wel aangenomen wordt, in de eerste fase van 'Tampere' veel bereikt is: er zijn wel degelijk vergaande Europese besluiten op dit terrein tot stand gekomen.

Uitgangspunten

Bij de beantwoording van deze vragen gaat de AIV in de eerste plaats ervan uit dat internationale migratie, ook naar Europa, een permanent gegeven is. Onder meer vanwege conflicten, de verkleining van afstanden als gevolg van verbeterde en beter beschikbare transportmiddelen, het voortduren van aanzienlijke verschillen in welvaart en de ruimere spreiding van kennis als gevolg van verbeterde communicatiemiddelen,

1 Zie brieven van de Minister en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 2 en 24 december 2003.

2 Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de Europese Unie bevoegd is op te treden indien en voor zover de doelstellingen van het te overwegen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en vanwege de omvang of gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt. Het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel houdt in dat het optreden van de Europese Unie niet verder gaat dan nodig is om de doelstellingen van de EG- en EU-Verdragen te bereiken.

is het realistisch te verwachten dat internationale migratiedruk eerder zal toenemen dan afnemen.³

Het tweede, en voor dit advies leidende beginsel dat de AIV hanteert, is dat bij de ontwikkeling van een programma voor de tweede fase van het Europees asiel- en migratiebeleid rekening moet worden gehouden met het systeem en de werking van de interne markt. Het algemene uitgangspunt van het systeem van de interne markt is dat goederen en diensten van buiten de Unie afkomstig, die volgens de daarvoor gestelde criteria en dus rechtsgeldig zijn toegelaten tot het handelsverkeer van één lidstaat, in beginsel vrij kunnen circuleren binnen de Gemeenschap. Tevens geldt het vrij verkeer van personen, waarbij onderdanen van lidstaten van de Unie het recht hebben op het grondgebied van andere lidstaten te verblijven of te reizen. Zoals in het onderstaande nader zal worden uiteengezet, meent de AIV dat bij de ontwikkeling van een Europees asiel- en migratiebeleid voor de langere termijn ervan moet worden uitgegaan dat de beginselen van het vrije personenverkeer ook moeten gelden voor derdelanders, personen afkomstig uit niet-EU-landen, binnen de regels die hiervoor ook voor Unieburgers gelden. Dit geldt voor derdelanders die rechtsgeldig, op grond van nationale asiel- en migratieregels, zijn toegelaten in één lidstaat en daar een permanente verblijfstitel hebben verworven. Dat zou in overeenstemming zijn met de beginselen van de interne markt. Dit houdt tevens in dat het toelatingsbeleid van één lidstaat, via het mechanisme van het vrije verkeer van personen, van invloed kan zijn op andere lidstaten.

In de derde plaats gaat de AIV er vanuit dat asiel- en migratiebeleid een terrein is waarmee de Europese Unie zich moet bezighouden: het subsidiariteitsbeginsel moet hier ten gunste van meer Europese samenwerking worden gehanteerd. Lidstaten kunnen gezamenlijk op migratie meer invloed uitoefenen dan afzonderlijk. Een voorbeeld is het beleidsterrein asiel. De tabel met betrekking tot asielaanvragen in Europa in 2001-2002 (bijlage II) suggereert dat de afname van de asielzoekersstroom naar één lidstaat gevolgen heeft voor de omvang van de stroom naar andere lidstaten. Een gezamenlijk asiel- en migratiebeleid ligt echter ook om andere redenen voor de hand. Zo kunnen lidstaten bijvoorbeeld gezamenlijk effectiever de oorzaken van asielstromen aanpakken, in zekere mate de lasten van de beoordeling van asielverzoeken en opvang verdelen, samen effectievere afspraken maken met landen van herkomst over terugkeer van asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen, gezamenlijk effectiever actie ondernemen ten aanzien van uitzetting en terugkeer van illegale immigranten en ten aanzien van illegale activiteiten zoals mensensmokkel en -handel.

Dit laat onverlet dat lidstaten, zeker vooralsnog, aanzienlijke bevoegdheden op dit beleidsterrein zullen behouden. De mate van het behoud van nationale beleidsvrijheid kan per beleidsterrein verschillen. Zo acht de AIV het, gezien de nationale en soms zelfs subnationale verschillen in arbeidsmarkten en -culturen, niet nodig dat lidstaten hun bevoegdheden afstaan op het gebied van arbeidsmigratie, de toelating van derdelanders tot de arbeidsmarkt. Voor de status van arbeidsmigranten op de lange termijn moet echter wel rekening worden gehouden met de eerder geschetste beginselen van de interne markt. Op het onderdeel asiel echter is de marge voor nationale verschillen klein, omdat toelating als vluchteling gebaseerd is op internationaalrechtelijke normen zoals het Verdrag van Genève en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

3 Op 3 november 2003 heeft de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking de AIV om advies gevraagd over 'asiel en migratie in relatie tot ontwikkelingssamenwerking'. De AIV is voornemens in dat advies aandacht te schenken aan oorzaken van migratie.

en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Op dit gebied staat de AIV een vergaande mate van harmonisatie voor, hoewel verschillen denkbaar blijven in het niveau van opvang en rechten van vluchtelingen, dit laatste met dien verstande dat internationaal aanvaarde mensenrechtennormen hiervoor de ondergrens vormen. Tussen deze twee uitersten bewegen zich vraagstukken rond de toelating met het oog op gezinsmigratie en illegale migratie. Al deze vormen van migratie zullen aan de orde komen.

Politiek en institutioneel kader

Op grond van de hierboven geschetste uitgangspunten acht de AIV een ambitieus programma voor een tweede fase, waarbij het asiel- en migratiebeleid verdergaand Europees wordt aangepakt dan tot nu toe het geval is, wenselijk en noodzakelijk. Er blijkt een brede politieke consensus te bestaan voor een dergelijke ambitieuze aanpak.⁴ Dat is gebleken bij de voorbereiding van het Ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, hierna te noemen Ontwerpgrondwet.⁵ Het institutionele kader, voorgesteld in de Ontwerpgrondwet, houdt namelijk een verbetering in ten opzichte van de huidige institutionele aanpak. Zo voorziet de Ontwerpgrondwet in een overzichtelijk, samenhangend kader voor de zogeheten 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid', dus ook voor de aanpak van het beleidsterrein asiel en migratie. De aanvaarding van dit institutionele kader zou dan ook het einde betekenen van de huidige versnippering van het beleidsterrein, die heeft geleid tot een onoverzichtelijk geheel van uiteenlopende procedures en regelingen. Het voorgestelde uniforme kader leidt er ook toe dat er meer samenhang kan komen in het Europees beleid op verschillende aanverwante beleidsterreinen, zoals Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) en het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Dit komt de geloofwaardigheid en slagvaardigheid van de Europese Unie ten goede.

De Ontwerpgrondwet voorziet ook in een bijbehorende aanpassing van het institutionele instrumentarium. Als de betreffende bepalingen rechtskracht zouden krijgen, wordt besluitvorming door toepassing van de codecisieprocedure (besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medewetgevende bevoegdheden voor het Europees Parlement) de norm en krijgt het Europese Hof van Justitie zijn klassieke communautaire rol. Het gebruik van deze klassieke supranationale procedures biedt de meeste en beste garanties voor een democratische en slagvaardige besluitvorming. Dit is te meer nodig met het oog op de uitbreiding van de Unie.⁶ Hierbij moet overigens worden aangetekend dat ook nu al institutionele mogelijkheden bestaan om dit beleidsterrein verder te ontwikkelen. Zo bevat Titel IV, artikel 67, lid 2 van het EG-Verdrag overgangsbepalingen, die erin voorzien dat de Raad per 1 mei 2004 en na raadpleging van het Europees Parlement bij unanimitéit kan beslissen dat de codecisieprocedure geldt voor alle of bepaalde gebieden die vallen onder deze Titel. Verder wordt hierin bepaald dat,

- 4 Deze politieke consensus in de Conventie die de Ontwerpgrondwet heeft voorbereid, heeft hiermee bovendien aangesloten bij de publieke opinie: de meeste Unieburgers willen dat Brussel zich meer bemoeit met asiel en immigratie. Dit blijkt uit de in maart 2004 gepresenteerde Eurobarometer, een opiniepeiling die in december 2003 onder EU-bewoners is gehouden.
- 5 Deze Ontwerpgrondwet is weliswaar niet aangenomen, maar er bestond en bestaat brede overeenstemming over de daarin vervatte verdragsbepalingen op het terrein van asiel en migratie.
- 6 Zie AIV-advies no. 27, 'Een brug tussen burgers en Brussel - Naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie', mei 2002 en AIV-advies no. 32, 'Vervolgadvies - Een brug tussen burgers en Brussel', waarin dit ook wordt beargumenteerd.

indien de Raad hiertoe met unanimititeit beslist, per 1 mei 2004 de nu nog afwijkende regelingen betreffende de rechtsmacht van het Europese Hof van Justitie kunnen worden afgeschaft.⁷ Ten slotte is ingevolge het Verdrag van Nice meerderheidsbesluitvorming al van toepassing voor een aantal maatregelen.⁸

De AIV beveelt aan dat de Raad van deze mogelijkheden gebruik maakt, als vooruitgang wat betreft een meer ambitieuze aanpak uitblijft. De huidige Verdragen voorzien echter alleen in de ontwikkeling van een eerste fase van het beleid, veelal slechts op basis van minimumnormen. *De aanvaarding van nieuwe Verdragsbepalingen, zoals voorgesteld in de Ontwerpgrondwet, is dan ook naar de mening van de AIV onontbeerlijk.*

De toename van het aantal Europese wettelijke regelingen op dit beleidsterrein, in combinatie met de mogelijke afschaffing van de afwijkende regelingen inzake prejudiciële vragen voor het Hof, kan er overigens toe leiden dat de werklast van het Hof, en daardoor de duur van de procedures, aanzienlijk toenemen.⁹ Juist op dit terrein is dit laatste niet acceptabel. *Hoewel dit niet met zekerheid is te voorzien, is het toch aan te bevelen dat voorzieningen worden getroffen, die kunnen worden ingeroepen zonder dat een verandering in het Verdrag nodig is, indien de wachttijden voor de procedures te lang worden.* Het doel hiervan moet zijn een versnelde procedure bij het Hof, met behoud van waarborgen voor een adequate rechtsbescherming. De feitelijke invulling van een dergelijke passerellebepaling kan naar gelang de omstandigheden geschieden.

De volgende stap

Hoe zou de uitwerking van een vervolgfase eruit kunnen zien? Het doel moet zijn de totstandkoming van een sluitende regeling op Unieniveau met betrekking tot toelating, verblijf en terugkeer. De nadruk lag de afgelopen jaren vooral op het tegengaan van immigratie en het bestrijden van illegale immigratie. De AIV is echter van mening dat een houdbaar immigratiebeleid niet alleen defensief en repressief moet zijn, maar ook moet uitgaan van, en inhoud moet geven aan, de voorwaarden waaronder immigratie wel mogelijk moet zijn. In het vervolg van dit advies zullen op de volgende terreinen schetsen worden gegeven van hoe een volgende fase eruit kan zien: asiel en bescherming in de regio, arbeidsmigratie, gezinshereniging en -vorming, verder rechten, verplichtingen en integratie van derdelanders en illegale immigratie.

7 Art. 68 van het EG-Verdrag bepaalt dat nu alleen de hoogste rechterlijke nationale instantie aan het Hof van Justitie kan vragen om uitlegging.

8 Zie art. 18, lid 4 van het Verdrag van Nice, waarin wordt bepaald dat de Raad volgens de procedure van art. 251 (codecisie) de volgende maatregelen neemt, in afwijking van het gestelde in art. 67, lid 1 EU-Verdrag: de in art. 63, punt 1) en punt 2), onder a, bedoelde maatregelen, voor zover de Raad vooraf overeenkomstig lid 1 van dit artikel communautaire wetgeving heeft vastgesteld waarin gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen ter zake worden bepaald. Gedoeld wordt hier op maatregelen op het gebied van asiel en inzake vluchtelingen en ontheemden op de gebieden tijdelijke bescherming. Verder geldt de codecisieprocedure voor de in art. 65 bedoelde maatregelen, met uitzondering van de aspecten in verband met het familierecht. Gedoeld wordt op maatregelen op het gebied van samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen.

9 Ook in het Ontwerpverdrag wordt uitgegaan van de klassieke communautaire regelingen betreffende de rechtsmacht van het Hof in prejudiciële gevallen, waardoor dit vraagstuk ook bij aanvaarding van dit Verdrag aan de orde is.

Asiel

De Europese Raad van Tampere van oktober 1999 onderscheidde twee fasen voor het asielbeleid. In de conclusies van Tampere werd vastgesteld dat wat betreft asiel de communautaire regelgeving in de tweede fase van de harmonisering zou moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de hele Unie geldende uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen. Op weg naar een gemeenschappelijk asielstelsel moesten in de eerste fase regels worden aangenomen met betrekking tot minimumnormen inzake asielprocedures, de bepaling van de voor het onderzoek van de asielaanvraag bevoegde staat, minimumstandaarden voor de opvang van asielzoekers en de kwalificatie en de inhoud van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus.

De uitgangspunten van het Europees beleid, zowel voor de eerste als de tweede fase, zijn daarbij helder: ten eerste de volledige eerbiediging van het recht asiel te zoeken en ten tweede de volledige respectering van het beginsel van non-refoulement, dit op basis van de verplichtingen onder het Vluchtelingenverdrag van Genève en andere relevante verdragen, zoals het EVRM, het Verenigde Naties (VN) Verdrag tegen Foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing en het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Het doel is zorg te dragen voor een hoge mate van rechtsbescherming voor deze groep kwetsbare personen. Een ander doel is, in overeenstemming met de conclusies van Tampere, een beleid dat een meer evenredige verdeling tot stand brengt van de lasten verbonden aan de opvang van asielzoekers.¹⁰ Zoals al aangegeven, suggereren de cijfers over de aantallen asielverzoeken dat de afname van de asielzoekersstroom naar één lidstaat gevolgen kan hebben voor de omvang van de stroom naar andere lidstaten, waarbij het mechanisme lijkt te zijn dat de instroom van asielzoekers verschuift naar lidstaten met een minder restrictief beleid. Met het oog hierop is meer eenvormigheid in regelingen met betrekking tot toelating en voorwaarden voor verblijf vereist, naast een effectieve regeling voor lastenverdeling.

De conclusies van Tampere waren ambitieus, maar de werkelijkheid is weerbarstig gebleken. Zo zijn nog niet alle maatregelen, waarover in de eerste fase overeenstemming moest worden bereikt aangenomen. Om deze reden zal onder dit thema eerst worden nagegaan welke maatregelen nog moeten worden vastgesteld onder de eerste fase, en vervolgens zal worden nagegaan wat het doel moet zijn voor de tweede fase. Van de overeen te komen maatregelen voor de eerste fase is een richtlijn over de minimumstandaarden voor de opvang van asielzoekers gerealiseerd, evenals een verordening betreffende de criteria en mechanismen om de verantwoordelijke lidstaat voor het onderzoeken van een asielverzoek aan te wijzen, maar overleg over de andere maatregelen is nog gaande.¹¹ Er is echter nog geen overeenstemming over de voorstellen

10 Hierover bestond in de Conventie brede consensus, zie art. III-169 van de Ontwerpgrondwet, waar wordt gesteld dat 'Aan het in deze afdeling bedoelde beleid van de Unie en de uitvoering daarvan liggen de beginselen van solidariteit in billijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten, ook op financieel vlak, ten grondslag. De handelingen van de Unie die uit hoofde van deze afdeling worden vastgesteld, bevatten, wanneer dat nodig is, bepalingen voor de toepassing van dit beginsel'.

11 Richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003, Publicatieblad (Pb.) L 31/18 van 6 februari 2003, en Verordening 343/2003 van 18 februari 2003, Pb. L 50/1 van 25 februari 2003 en Verordening 1560/2003 van 2 september 2003, Pb. L 222 van 5 september 2003. De verordeningen zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek in het algemeen ligt bij de lidstaat, die het meest betrokken is bij de toegang van de asielzoeker.

voor richtlijnen betreffende de minimumnormen voor toekenning van vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming en één betreffende de procedures voor de toekenning of het intrekken van deze status.¹² Bij de onderhandelingen over dit laatste richtlijnvoorstel blijkt hoe moeizaam deze tot nu toe verlopen en tot welke consequenties dit kan leiden. De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen heeft ernstige kritiek geuit op deze ontwerprichtlijn, niet alleen omdat in de onderhandelingen de mate van harmonisatie substantieel is verminderd, maar ook omdat naar zijn mening de bescherming van vluchtelingen niet meer voldoende wordt gegarandeerd.¹³ De Hoge Commissaris noemt daarbij onder meer dat de criteria voor 'veilige derde landen' op geen enkele wijze een daadwerkelijke bescherming bieden, dat er geen sprake is van minimumvoorschriften en -garanties bij procedures in geval van grensoverschrijding en dat er in vele gevallen geen recht op opschorting van een uitzetting gedurende hoger beroep bestaat. *De AIV onderschrijft deze kritiek en beveelt aan dat de lidstaten met inachtneming hiervan het beschermingsniveau van de voorgestelde richtlijn aanpassen.* Dit laatste staat de AIV ook voor vanwege de doelstelling te komen tot meer eenvormigheid in regelingen met betrekking tot toelating en verblijf met het oog op een meer redelijke en evenredige verdeling van de lasten.

Vanuit ditzelfde oogpunt, en met het oog op een optimale rechtsbescherming, bepleit de AIV ook de instelling van een uniforme vluchtelingenstatus en een uniforme status van subsidiair beschermde. Onder subsidiaire bescherming wordt verstaan dat ook aan personen die niet onder de klassieke definitie van vluchteling op grond van het Vluchtelingenverdrag vallen, bescherming kan worden geboden op grond van de humanitaire traditie die lidstaten veelal kennen, mede op grond van het EVRM, het VN Verdrag tegen Foltering en het VN Verdrag inzake de Rechten van het Kind en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). De AIV meent dat de instelling van een uniforme status subsidiair beschermde op Europees niveau, zoals ook voorgestaan door de Europese Commissie, wenselijk is: de gronden waarop subsidiaire bescherming wordt toegekend, zijn namelijk veelal net zo zwaarwegend als de gronden die leiden tot de verlening van de vluchtelingenstatus op grond van het Vluchtelingenverdrag. Deze gronden dienen geen voorwerp te worden van beleidsconcurrentie, die lidstaten zouden willen aangaan teneinde zich minder aantrekkelijk te maken voor personen die bescherming zoeken. *De AIV spreekt zich om die reden dan ook uit voor een zo spoedig mogelijke aanvaarding van de nu voorliggende richtlijn betreffende de voorwaarden voor toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiair beschermde.*

In dit laatste richtlijnvoorstel zijn ook bepalingen opgenomen met betrekking tot het recht van vluchtelingen en subsidiair beschermde op toegang tot arbeid en onderwijs. In feite wordt aan deze categorieën een gelijke behandeling met eigen onderdanen

12 Voorstel COM (2001) 510 def, van 12 september 2001 betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven en voorstel COM (2000) 578 def. van 20 september 2000, gewijzigd bij COM (2002) 326 def/2 van 18 juni 2002 betreffende minimumstandaarden aangaande procedures in de lidstaten voor de toekenning of de intrekking van de vluchtelingenstatus.

13 Zie brief van Hoge Commissaris Lubbers van 20 november 2003 aan premier Berlusconi, in zijn functie van voorzitter van de Raad van de Europese Unie. Hij verwoordt in deze brief de vrees dat deze richtlijn ertoe zou kunnen leiden dat vluchtelingen worden uitgezet naar landen die onvoldoende waarborgen bieden voor hun daadwerkelijke bescherming. Zie eveneens het 'aide mémoire' van UNHCR van 18 november 2003.

geboden. De AIV ondersteunt het uitgangspunt dat personen met een erkende vluchtelingen- of subsidiair beschermdenstatus op dit punt op eenzelfde manier als eigen onderdanen worden behandeld. *Ook om deze reden spreekt de AIV zich uit voor een zo spoedig mogelijke aanvaarding van deze richtlijn, zoals voorgesteld door de Europese Commissie. Daarnaast spreekt de AIV zich uit voor de verlening van het recht op vrij verkeer aan diegenen die als erkend vluchteling of subsidiair beschermde een permanente verblijfstitel hebben verkregen. Indien na aanneming van de richtlijn in de praktijk te grote verschillen blijven bestaan in de interpretatie van de regels voor toekenning van de vluchtelingenstatus en de status van subsidiair beschermde, beveelt de AIV aan dat voorstellen worden gedaan om te komen tot een werkelijk eenduidige Europese status op deze twee gebieden.*

Zelfs indien alle bovenstaande regelingen worden aanvaard, is nog geen effectief gemeenschappelijk asielbeleid tot stand gebracht en is met name nog niet voldaan aan de doelstelling van een meer evenredige verdeling van de lasten verbonden aan de opvang van asielzoekers. Sommige lidstaten zullen bereid en in staat zijn een betere opvang te bieden dan andere. Bovendien zullen sommige lidstaten, bijvoorbeeld vanwege hun geografische ligging, meer asielzoekers blijven of gaan ontvangen dan andere. Zo is het bijvoorbeeld zeer wel mogelijk dat de nieuwe lidstaten veel meer asielzoekers zullen krijgen dan tot nu toe. Voor een houdbaar, efficiënt en effectief Europees asielstelsel is, naast een harmonisatie van de regelgeving, een verdeling van de lasten dan ook onmisbaar.

De AIV beveelt daarom aan dat een communautair systeem van lastenverdeling tot stand wordt gebracht. Concreet dienen de lidstaten meer, meer regelmatig en meer naar draagkracht te gaan bijdragen aan het bestaande Europese Vluchtelingenfonds. Lidstaten zouden uit dit fonds een tegemoetkoming moeten kunnen ontvangen voor kosten voor de opvang van asielzoekers op basis van een in te stellen Europees normbedrag. Verder zouden uit dit fonds hervestigingsprogramma's kunnen worden ondersteund. Een dergelijke vormgeving van het gemeenschappelijk asielbeleid zou ook helpen voorkomen dat lidstaten proberen de lasten van asielopvang af te schuiven door het eigen beleid strenger te maken dan dat van andere lidstaten. Verder beveelt de AIV aan dat een zogeheten één-loket-procedure wordt ingesteld. Deze procedure houdt in dat in de verschillende lidstaten steeds één instantie verantwoordelijk is voor de behandeling van aanvragen tot bescherming. Deze instantie kan vaststellen of een persoon in aanmerking komt voor bescherming uit hoofde van het Vluchtelingenverdrag of voor subsidiaire bescherming. Dit systeem is voor diegene die bescherming zoekt, helder en voorkomt dat een persoon verschillende procedures bij verschillende instanties moet doorlopen. Bovendien kan deze procedure bevorderen dat binnen redelijke termijnen volledig uitsluitel wordt gegeven aan de beschermingzoekende. Wat betreft het sluitstuk, terugkeer van diegenen van wie gebleken is dat zij geen recht hebben op een verblijfsstatus, is de AIV van mening dat ook hier een verdergaande gezamenlijke aanpak vereist is. Zo niet, dan bestaat de mogelijkheid dat asielzoekers de lidstaten met het minst strenge terugkeerbeleid opzoeken. De AIV beveelt dan ook aan dat het einddoel voor de tweede fase een gecommunautariseerd terugkeerbeleid moet zijn, waarbij bijvoorbeeld wordt samengewerkt door middel van gemeenschappelijk vervoer en gezamenlijke contacten met de landen van oorsprong en door de mogelijkheid voor lidstaten tot het ondernemen van gezamenlijke actie op het gebied van het onderhandelen en sluiten van terugkeerovereenkomsten met landen van oorsprong. Tenslotte bepleit de AIV volledige implementatie van het gemeenschappelijke systeem voor externe grenscontroles en uitbreiding van dit systeem in de vorm van een gemeenschappelijk controlesysteem op het gebied van asiel.

De AIV heeft in dit verband met belangstelling en instemming kennis genomen van het werkdocument van het Hoge Commissariaat van de VN voor de Vluchtelingen (UNHCR) dat de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen op 23 januari 2004 aan de JBZ-Raad heeft gepresenteerd.¹⁴ De voorstellen uit dit document beogen de totstandkoming van een werkelijk Europees asielstelsel, onder meer door de oprichting van een Europees Asielagentschap met vestigingen in diverse lidstaten en een hoofdkantoor in één lidstaat. Registratie en voorafgaande selectie van asielzoekers zou aanvankelijk door nationale ambtenaren, bijgestaan door vertegenwoordigers van het Europees Asielagentschap kunnen plaatsvinden, maar later door ambtenaren van het Europees Asielagentschap zelf. Voorts zou de selectie van asielzoekers moeten plaatsvinden in Europese opvangcentra (EU Reception Centres) en zouden beslissingen over de asielverzoeken en -beroepen in deze centra moeten plaatsvinden. Indien een Europees asielagentschap, zoals bepleit, een rol krijgt op het terrein van beroepsprocedures, zou dit inhouden dat de discretionaire ruimte voor rechters minder wordt en de eenvormigheid groter. Een dergelijke regeling zou leiden tot een aanzienlijke ontlasting van het Europese Hof van Justitie. Tenslotte zou verdeling van erkende asielzoekers over de lidstaten moeten plaatsvinden door middel van een systeem van lastenverdeling en zou sprake moeten zijn van een gezamenlijke aanpak van de terugkeerproblematiek. Hoewel de AIV erkent dat sommige elementen van deze voorstellen, zelfs als einddoel voor een tweede fase, politiek vermoedelijk (nog) niet haalbaar zullen zijn, ondersteunt de AIV toch dit initiatief van de UNHCR, dat de contouren aangeeft van een effectiever gemeenschappelijk asielstelsel op de lange termijn. *De AIV beveelt dan ook aan dat de mogelijkheid van de oprichting van een Europees Asielagentschap wordt onderzocht, evenals de mogelijkheid van 'EU Reception Centers' en de ontwikkeling van een Europese beroepsprocedure, uit te voeren door een - eventueel gedecentraliseerd werkende - Europese beroepsinstantie.*

Bescherming en selectie in de regio ('external processing')

Aangezien de AIV in zijn advies over ontwikkelingssamenwerking en migratie aandacht zal schenken aan dit onderwerp, zal hij zich hier beperken tot enkele algemene opmerkingen. Het voorstel voor bescherming en selectie in de regio van herkomst is voortgekomen uit de ervaring dat het merendeel van diegenen die zich in de Europese Unie melden als asielzoeker, niet voor bescherming in aanmerking komt. Veel lidstaten besteden nu aanzienlijke bedragen aan de beoordeling en opvang van asielzoekers die na langdurige procedures uiteindelijk worden afgewezen. Bescherming en selectie in de regio zouden ertoe kunnen leiden dat het aantal asielzoekers in de lidstaten zelf daalt en dat er aanzienlijke fondsen vrijkomen die kunnen worden ingezet in de regio.

De AIV heeft redenen om kritisch tegenover dit voorstel te staan. Twee bezwaren zijn dat

- het ertoe kan leiden dat personen die bescherming verdienen, worden teruggezonden naar landen die niet kunnen instaan voor hun veiligheid en behandeling overeenkomstig internationaal aanvaarde mensenrechtenstandaarden;
- de asielproblematiek in de praktijk hierdoor verschuift naar landen die toch al veel personen opvangen die bescherming behoeven.

Noodzakelijke voorwaarden voor de invoering van dit concept zijn dat

- alle lidstaten eraan meedoen; zo niet, dan is de kans groot dat asielzoekers zich melden in niet-deelnemende lidstaten en er geen redelijke verdeling van de lasten

¹⁴ Het werkdocument heeft als titel 'A revised EU-Prong-Proposal'.

tot stand komt. Gezien de grote weerstand tegen dit concept in een aantal lidstaten is dit een reëel perspectief;

- lidstaten bereid zijn eventueel vrijkomende fondsen in te zetten voor bescherming in de regio.

De AIV staat niet a priori afwijzend tegenover dit voorstel, omdat een hogere bijdrage van lidstaten aan een verbetering van bescherming in de regio nuttig kan zijn. Bescherming in de regio moet dan wel deel uitmaken van een bredere, structurele aanpak van het asielprobleem. *De AIV meent dat dit concept alleen mag worden ingevoerd als de bescherming van personen die deze nodig hebben absoluut gegarandeerd is, als de opvang menswaardig is, zowel in de juridische als in de sociaal-economische sfeer, en er inderdaad serieus (financieel) wordt bijgedragen aan een verbetering van de juridische en sociaal-economische infrastructuur van bescherming in de regio. Daarnaast moet er ook (financieel) worden bijgedragen aan een in samenwerking met UNHCR verder uit te werken beleid voor terugkeer naar het land van oorsprong, of het anderszins verschaffen van een perspectief. Tenslotte beveelt de AIV aan dat de mogelijkheid wordt onderzocht in het kader van Europese Ontwikkelingssteun meer financiële middelen te doen uitgaan naar de bijstand van vluchtelingen in de regio.* Verder kan dit concept alleen effectief functioneren als alle lidstaten van de Europese Unie dit gezamenlijk invoeren. *De AIV staat daarom een communautaire aanpak voor, ook wat betreft de financiële vormgeving en implicaties van een dergelijk beleid.* Een dergelijke communautaire aanpak kan voor lidstaten aantrekkelijk zijn, indien dit er inderdaad toe leidt dat de nationale uitgaven voor opvang verminderen. De AIV heeft twijfels over de haalbaarheid van deze voorwaarden. De AIV is des te kritischer en heeft des te meer twijfels over de haalbaarheid van vervolgstappen in de uitwerking van dit concept, waarbij het voornemen is dat het zelfs mogelijk wordt asielzoekers te sturen naar landen waar zij niet doorheen zijn gereisd.

Bescherming in de regio is in feite een uitwerking van het concept van de zogenoemde 'veilige derde landen'. De AIV onderkent de noodzaak van de bestrijding van het misbruik van het asielkanaal. Dit kan geschieden door middel van het gebruik van lijsten van veilige derde landen. Dit concept houdt in dat asielzoekers, indien zij afkomstig zijn uit een veilig derde land, daarheen kunnen worden teruggestuurd. De discussie hierover is volop gaande in de Europese Unie. *De AIV staat positief tegenover het gebruik van dergelijke lijsten, indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:*

- *de criteria waaronder een land veilig wordt verklaard dienen strikt, helder, openbaar en controleerbaar te zijn;*¹⁵
- *het al eerder aanbevolen communautaire terugkeerbeleid is ontwikkeld.*

De samenhang tussen de externe dimensie van JBZ en het GBVB is op dit onderdeel van het beleidsterrein het duidelijkst. *De AIV beveelt dan ook aan lijsten van veilige derde landen op te stellen in nauw overleg tussen JBZ- en GBVB-fora. Een samenwerking tussen de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissaris verantwoordelijk voor JBZ is dan ook aan te bevelen.*

¹⁵ Zie voor een nadere uitwerking van de criteria het AIV-advies no. 8 'Asielinformatie en de Europese Unie', waarin dit onderwerp uitgebreid wordt behandeld.

Arbeidsmigratie

Lidstaten denken verschillend over nut en noodzaak van arbeidsmigratie, hoewel een tendens zichtbaar is waarbij meer en meer lidstaten arbeidsmigratie gebruiken om hun economieën te verbeteren en de gevolgen van vergrijzing op te vangen.¹⁶ De AIV beschikt niet over voldoende deskundigheid aangaande dit onderwerp om een positie in de discussies over nut en noodzaak van arbeidsmigratie in te nemen, en beperkt zich daarom tot de vraag in hoeverre de regelgeving op dit beleidsterrein al dan niet communautair moet worden vormgegeven.¹⁷

Ook hier geldt dat, door de toepassing van het beginsel van het vrije verkeer van personen, het toelatingsbeleid van één lidstaat van invloed kan zijn op andere lidstaten. De AIV is er een voorstander van, zoals al aangegeven, dat arbeidsmigranten na een bepaalde periode het recht op vrij verkeer verwerven, evenals andere derdelanders die op een andere titel in de Europese Unie zijn binnengekomen. Indien nu één lidstaat een soepel arbeidsmigratiebeleid toepast, kunnen arbeidsmigranten na verwerving van het recht op vrij verkeer doormigreren naar andere lidstaten, die in dit opzicht veel strikter zijn.

De AIV beveelt aan op dit beleidsterrein ten minste meer coördinatie tot stand te brengen. Concreet kan dit gebeuren door de instelling van een Europese notificatieplicht, waarmee lidstaten elkaar op de hoogte stellen van de aantallen arbeidsmigranten die zij in welke sector hebben toegelaten. Deze notificatieplicht is een instrument bij de coördinatie van nationaal beleid, des te meer noodzakelijk omdat lidstaten er immers belang bij kunnen hebben te voorkomen dat onevenredig grote aantallen derdelanders zich via andere lidstaten rechtsgeldig op hun grondgebied begeven en/of vestigen. Met het oog op dit laatste scenario beveelt de AIV tevens de instelling van een vrijwaringsclausule aan, in te roepen in het geval een bepaalde hoeveelheid migranten die van één lidstaat naar een andere lidstaat doormigreren wordt overschreden. Bij inroeping van deze clausule kan de Europese Commissie, ingeval van een dergelijke ontwikkeling, de situatie aan een onderzoek onderwerpen en op basis daarvan aanbevelingen doen. De drempel voor inroeping van deze clausule moet echter wel hoog zijn, om te voorkomen dat het recht op vrij verkeer wordt belemmerd van permanent verblijvende derdelanders, die naar de mening van de AIV juist dit recht dienen te verwerven.

Gezinsmigratie: gezinshereniging en -vorming

Op dit onderdeel van het beleidsterrein zijn internationaalrechtelijke normen, met name artikel 8 van het EVRM, relevant. Dit artikel beoogt aan de ene kant het recht op een gezinsleven te waarborgen, maar laat aan de andere kant beperkingen toe met het oog op nationale belangen. De door de Raad aangenomen gezinsherenigingsrichtlijn lijkt in eerste instantie alleen betrekking te hebben op gezinshereniging, maar kan ook van

16 Zie bijvoorbeeld het OESO-rapport 'Trends in International Migration - Annual Report 2003 Edition', Parijs, januari 2004, pp. 27-31. Ook in veel andere rapporten wordt ingegaan op nut of noodzaak van arbeidsmigratie. Bijvoorbeeld in een mededeling van de Commissie over een communautair immigratiebeleid, COM (2000) 757 van 22 november 2000, het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'Nederland als immigratiesamenleving', Den Haag, 2001, het onderzoek van het Centraal Plan Bureau 'Immigration and the Dutch Economy' van 20 juni 2003, het ACVZ-advies 'Regulering en facilitering van arbeidsmigratie' van 4 februari 2004, het rapport 'Replacement Migration' van de Population Division, Department of Economic and Social Affairs van de VN van 17 maart 2000.

17 De AIV-adviezen over liberalisering van diensten en over migratie en ontwikkelingssamenwerking zullen nader ingaan op arbeidsmigratie.

toepassing worden geacht op gezinsvorming.¹⁸ *De AIV is van mening dat als eerste stap de werkingssfeer van de richtlijn moet worden verduidelijkt.*

Eén onderdeel van de gezinsherenigingsrichtlijn heeft specifiek betrekking op het thema gezinshereniging, en niet gezinsvorming. Dit betreft de leeftijd waarop minderjarige kinderen zich nog bij hun ouders mogen voegen. Het veelal restrictieve standpunt van de lidstaten heeft zijn weerslag gevonden in de ruime mate van vrijheid die lidstaten behouden onder deze richtlijn, om op dit punt leeftijdsgrenzen te stellen. Zo is een leeftijdsgrens van twaalf jaar mogelijk, doordat lidstaten voor de toelating van personen vanaf deze leeftijd integratievoorwaarden kunnen stellen.¹⁹ *De AIV beveelt aan dat lidstaten de leeftijdsgrens voor toelating van nareizende kinderen niet lager stellen dan eigen meerderjarigheidsregels.* Afgezien van dit punt vindt de AIV dat de richtlijn op het onderdeel gezinshereniging een goede mate van Europese afstemming biedt.

Gezinsmigratie, zowel gezinshereniging als -vorming, is een thema dat hoog op de politieke agenda van veel lidstaten staat. Ten eerste omdat het aantal migranten dat op deze titel binnenkomt in veel lidstaten relatief groot, zo niet het grootst is, en ten tweede vanwege de samenhang met het thema integratie. Veel lidstaten trachten gezinsmigratie in te perken, vanwege de hoge financiële en maatschappelijke kosten die deze vorm van migratie met het oog op integratie met zich mee brengt.

De richtlijn staat het lidstaten toe op nationaal niveau voorwaarden te stellen met het oog op integratie. Dit geldt alleen voor gezinsmigratie van buiten de Europese Unie. Er kunnen aanzienlijke verschillen bestaan tussen lidstaten: het is namelijk aan hen om te bepalen of en welke integratievoorwaarden zij stellen aan gezinsmigranten. De vraag of er op dit punt meer Europese afstemming moet plaatsvinden, wordt behandeld onder het thema verblijf en integratie, aangezien dit vraagstuk relevant is voor alle derdelanders, ongeacht de titel waarop zij zijn binnengekomen. De AIV vindt dat er op het punt van gezinsmigratie voldoende nationale beleidsruimte moet blijven om bepaalde eisen te stellen aan gezinsmigratie. De betreffende richtlijn perkt de nationale beleidsruimte wel in, maar in zo'n mate dat volgens de AIV voldaan wordt aan de mogelijkheid om nationaal en zelfstandig deze eisen te kunnen blijven stellen.

Verblijf en integratie

De AIV hanteert het uitgangspunt dat derdelanders op termijn na verwerving van een permanente verblijfstitel dezelfde rechten, ook dat op vrij verkeer, en verplichtingen moeten hebben als Unieburgers, tenzij er objectieve en redelijke gronden zijn om een

18 Zo wordt in overweging 6 van de preambule van de betreffende richtlijn, 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, aangenomen door de Raad op 22 september 2003, Pb. L 251 van 3 oktober 2003, gesteld dat "om de bescherming van het gezin te waarborgen en de mogelijkheid te bieden het gezinsleven voort te zetten of *op te bouwen*...". De zinsnede "op te bouwen" lijkt er op te wijzen dat ook gezinsvorming bedoeld wordt. Ditzelfde valt op te maken uit artikel 2 d van de richtlijn, waarin 'gezinshereniging' gedefinieerd wordt als 'toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land, teneinde de eenheid van het gezin te behouden, *ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen vóór of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft*'.

19 Zie tevens artikel 4, lid 1, derde alinea, alsmede artikel 4, lid 6 van de richtlijn, waar gesteld wordt dat lidstaten de vrijheid hebben om te eisen dat gezinsherenigingsverzoeken moeten worden ingediend vóór het kind vijftien jaar is.

uitzondering te maken op die algemene regel.²⁰ De AIV staat dit niet alleen voor vanuit het oogpunt van gelijke behandeling, maar ook met het oog op een optimalisering van de interne markt en ter bevordering van de integratie.

De richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen verplicht de lidstaten de status van langdurig ingezetenen toe te kennen aan personen die sedert vijf jaren legaal en ononderbroken op hun grondgebied hebben verbleven.²¹ De richtlijn bevat non-discriminatiebepalingen met betrekking tot onder meer toegang tot werk als werknemer of zelfstandige, onderwijs en beroepsopleiding en sociale en fiscale voordelen in de betrokken lidstaat en een recht tot verblijf in andere lidstaten, waaraan de eerder genoemde non-discriminatierechten gekoppeld zijn. Naar de mening van de AIV had het de voorkeur genoten als de toekenning van de in deze richtlijn opgenomen rechten generiek was geschied en niet langs de weg van de specificatie van rechten, maar al met al benadert deze richtlijn dicht het resultaat dat de AIV voor ogen staat. Dit houdt dan wel in dat de eerstontvangende lidstaten een bijzondere taak hebben wat betreft de integratie van derdelanders. Hierbij passen twee opmerkingen. Ten eerste is de AIV van mening dat lidstaten geen aanvullende integratie-eisen mogen stellen aan derdelanders met een permanente verblijfstitel die vanuit de eerste, ontvangende lidstaat naar een andere verhuizen, vanwege de optimalisering van de interne markt en de gelijkberechtiging tussen Unieburgers en deze derdelanders. *De bepaling in de richtlijn dat van doormigrerende derdelanders met een permanente verblijfstitel verlangd mag worden dat zij deelnemen aan taalcursussen spoort niet met deze uitgangspunten en zou moeten worden afgeschaft.*²² Ten tweede is de richtlijn niet van toepassing op vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten. De Europese Commissie zal een voorstel vervaardigen voor deze categorieën. *De AIV beveelt aan dat ook voor hen dezelfde rechten gaan gelden als voor derdelanders die onder een andere titel zijn binnengekomen en een permanente verblijfstitel hebben verworven.*

Voor de integratie van derdelanders in de respectieve samenlevingen zijn in het bijzonder de politieke rechten, in dit geval toegespitst op het kiesrecht, van belang. In de praktijk hebben derdelanders met een permanente verblijfsvergunning niet onverkort het kiesrecht. *De AIV beveelt aan dat de termijn waarbinnen een derdelander het (actieve en passieve) kiesrecht bij lokale verkiezingen verkrijgt op Europees niveau gelijk wordt getrokken: deze moet samenvallen met de verwerving van de permanente*

20 Zie AIV-advies no. 15, 'Een Europees Handvest voor Grondrechten?', mei 2000, pp. 14 en 15. Deze stellingname wordt onderbouwd door een verwijzing naar EHRM, 16 september 1996, Gaygusz-Austria (Reports 1996, p. 1129), paragraaf 42. De verlening van het recht op vrij verkeer is ook overeenkomstig het Europees Handvest voor Grondrechten, zoals opgenomen in de Ontwerpgrondwet, art. II-45, lid 2. Hierin wordt vermeld dat "de vrijheid van verkeer en van verblijf overeenkomstig de Grondwet kan worden toegekend aan onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven".

21 Zie richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen, aangenomen door de Raad op 25 november 2003, Pb. L 16/44 van 23 januari 2004.

22 Zie artikel 15, lid 3 van richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen, aangenomen door de Raad op 25 november 2003, Pb. L 16/44 van 23 januari 2004. De AIV geeft in overweging te bekijken of het mogelijk is aan alle doormigrerende burgers, Unieburgers zowel als derdelanders, taalcursussen op te leggen bij verhuizing naar een andere lidstaat van de Unie.

verblijfstitel. Europese afstemming van de termijnen voor de verwerving van het kiesrecht op nationaal niveau en van de nationaliteit van een lidstaat zou met het oog op integratie en de interne markt te verdedigen zijn, maar de AIV acht voor een dergelijke aanbeveling de tijd nog niet rijp. *Wel beveelt de AIV aan dat, vertrekkende vanuit het beginsel van gelijkberechtiging tussen burgers van de Unie en die onderdanen van derde landen die een permanente verblijfstitel hebben verworven, te onderzoeken of het wenselijk en haalbaar is deze laatsten het burgerschap van de Europese Unie te verlenen*. Dit Unieburgerschap dient dan losgekoppeld te worden van de verwerving van nationaliteit.

Een ander aspect is de cultureel-maatschappelijke integratie. Veel lidstaten hebben de ervaring dat grote groepen migranten moeilijk integreren in de respectieve samenlevingen. De AIV is van mening dat het voor de hand ligt dat lidstaten op nationaal niveau integratie-eisen stellen aan derdelanders die een permanente verblijfstitel willen verwerven. Bij het stellen van integratievoorwaarden moeten lidstaten namelijk rekening kunnen houden met de per lidstaat verschillende, vaak historisch bepaalde, sociaal-culturele en maatschappelijke kenmerken. Een (verplichte) afstemming op Unieniveau ligt daarom volgens de AIV niet voor de hand. Ook hier echter geldt dat het toelatingsbeleid van één lidstaat gevolgen kan hebben voor andere lidstaten. Bovendien is het zo dat de problemen waar lidstaten zich bij integratie voor gesteld zien, vaak dezelfde zijn. *De AIV ondersteunt daarom het voorstel van de Europese Commissie om met het oog hierop te komen tot samenwerking en uitwisseling van informatie en 'best practices'*.²³

Illegale immigratie

De AIV heeft al vastgesteld dat de nadruk in de Europese Unie vooral ligt op het tegengaan van immigratie en het bestrijden van illegale immigratie. De Raad van Europa schat het aantal illegale immigranten dat jaarlijks Europa binnenkomt op 400.000 tot 500.000.²⁴ Vaak wordt gedacht dat de instelling van quota voor arbeidsmigranten de (illegale) migratiedruk op Europa zal verminderen. De AIV zet vraagtekens bij deze redenering, gezien onder meer de ervaringen in de Verenigde Staten, waar blijkt dat, ondanks aanzienlijke arbeidsmigratiequota, naast rigoureuze maatregelen om illegale migratie tegen te houden, illegale migratie toch doorgaat. De behoefte van illegale migranten om te proberen de Verenigde Staten, of Europa, te bereiken, blijft onverminderd, mede doordat er voldoende werk voor hen is te vinden. De AIV vindt dat wanneer soepeler wordt omgegaan met arbeidsmigratie, een strenge aanpak van illegale immigratie meer gelegitimeerd en geboden is. *De AIV beveelt om redenen van effectiviteit aan dat de bestrijding van illegale immigratie verder naar Europees niveau wordt getild. De AIV merkt in dit verband op dat een effectieve controle aan de buitengrenzen inhoudt dat er een concrete invulling wordt gegeven aan het solidariteitsbeginsel. De controle aan de buitengrenzen zou volledig gecoördineerd moeten geschieden en moeten worden ondersteund door de Unie. Wat het visumbeleid betreft, beveelt de AIV aan dat er een Europees systeem wordt ingesteld waarmee gecontroleerd wordt of visumhouders na verloop van hun visum inderdaad de Europese Unie verlaten hebben, zoals gebruikelijk in de Verenigde Staten.*

23 Zie pp. 28-30 van de Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over immigratie, integratie en werkgelegenheid, COM (2003) 336 van 3 juni 2003.

24 Rapport van de Raad van Europa, 'Recent Demographic Developments in Europe, 2002'. Vanwege de aard van het onderwerp zijn er geen harde cijfers.

Bij het onderwerp is relevant dat sommige lidstaten al dan niet regelmatig groepen illegale immigranten regulariseren. Een dergelijk beleid heeft, wederom, kwantitatief belangrijke consequenties voor andere lidstaten via het recht op vrij verkeer. *Met het oog daarop beveelt de AIV aan dat een notificatieplicht wordt ingesteld, waarbij lidstaten elkaar op de hoogte moeten stellen van voorgenomen legalisering en de aantallen illegalen die geregulariseerd worden. Tevens zou kunnen worden overwogen dat lidstaten alleen mogen legaliseren onder bepaalde, op Europees niveau vast te stellen voorwaarden, bijvoorbeeld wat betreft de intervallen tussen regularisering. Ten slotte beveelt de AIV aan de notificatieplicht aan te vullen met het aan de Europese Commissie verlenen van de bevoegdheid een onderzoek in te stellen, waarbij deze de situatie aan een onderzoek kan onderwerpen en op basis daarvan aanbevelingen kan doen.*

Deze maatregelen moeten worden aangevuld door maatregelen wat betreft de interne controle en bestrijding van de profijtelijkheid van het tewerkstellen van illegalen. *De AIV beveelt aan op Europees niveau maatregelen vast te stellen die zich richten op het onprofijtelijk maken van het tewerkstellen van illegalen. Hierbij valt te denken aan de instelling van een boete van zo'n niveau dat het een afschrikkende werking heeft. Ten slotte beveelt de AIV aan dat ook het uitzettingsbeleid van illegalen wordt gecommunautariseerd.*

De Europese Unie besteedt al veel aandacht aan het tegengaan van georganiseerde mensensmokkel en -handel. *De AIV ondersteunt dit en beveelt aan dat de Europese Unie deze mensonterende praktijken hard blijft aanpakken, onder meer door de samenwerking met landen van oorsprong en transit en de uitwisseling van gegevens. Dit moet geschieden in samenwerking met internationale organisaties die al actief zijn op dit terrein, zoals de Organisatie voor Vrede en Veiligheid in Europa (OVSE), de Raad van Europa en de VN.*

Conclusies en aanbevelingen

De volgende onderwerpen kunnen worden geïdentificeerd als mogelijke elementen van een volgende fase in de ontwikkeling van dit beleidsterrein, dan wel als onderwerpen voor discussie tijdens het Nederlands voorzitterschap in dit verband.

De AIV beveelt aan dat:

Institutioneel

- de Raad gebruik maakt van de nu al in Titel IV EG-Verdrag vervatte institutionele mogelijkheden om dit beleidsterrein verder te ontwikkelen, als vooruitgang ten aanzien van een meer ambitieuze aanpak uitblijft. De huidige Verdragen voorzien echter alleen in de ontwikkeling van een eerste fase van het beleid, veelal slechts op basis van minimumnormen. De aanvaarding van nieuwe Verdragsbepalingen, zoals voorgesteld in de Ontwerpgrondwet, is dan ook naar de mening van de AIV onontbeerlijk;
- voorzieningen worden getroffen, die kunnen worden ingeroepen zonder dat een verandering in het Verdrag nodig is, indien blijkt dat door de toename van de wettelijke regelingen en de mogelijke afschaffing van de afwijkende regelingen inzake prejudiciële vragen voor het Hof, de wachttijden voor procedures bij het Europese Hof van Justitie te lang worden;

Asiel

- de lidstaten de kritiek van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen op de ontwerprichtlijn betreffende de 'procedures voor de toekenning of het intrekken van de status van vluchteling of subsidiair beschermde' ter harte nemen, en met inachtneming hiervan het beschermingsniveau van de voorgestelde richtlijn aanpassen;
- een uniforme vluchtelingenstatus en een uniforme status 'subsidiair beschermde' wordt ingesteld. De AIV pleit voor een zo spoedig mogelijke aanvaarding van de nu voorliggende richtlijn betreffende de voorwaarden voor toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiair beschermde. Daarnaast spreekt de AIV zich uit voor de verlening van het recht op vrij verkeer aan diegenen die als erkend vluchteling of subsidiair beschermde een permanente verblijfstitel hebben verkregen;
- voorstellen worden gedaan om te komen tot een werkelijk eenduidige Europese status op deze twee gebieden, indien na aanneming van de ontwerprichtlijn 'minimum normen inzake de erkenning van vluchtelingen en subsidiair beschermde' in de praktijk te grote verschillen blijven bestaan in de interpretatie van de regels voor toekenning van de vluchtelingenstatus en de status van subsidiair beschermde;
- een zogeheten één-loket-procedure wordt ingesteld;
- een communautair systeem van lastenverdeling tot stand komt. Concreet dienen de lidstaten meer, meer regelmatig en meer naar draagkracht te gaan bijdragen aan het bestaande Europese Vluchtelingenfonds. Lidstaten zouden uit dit fonds een tegemoetkoming moeten kunnen ontvangen voor kosten voor de opvang van asielzoekers op basis van een in te stellen Europees normbedrag. Verder zouden uit dit fonds hervestigingsprogramma's kunnen worden ondersteund;
- het einddoel voor de tweede fase een gecommunautariseerd terugkeerbeleid moet zijn, waarbij bijvoorbeeld wordt samengewerkt door middel van gemeenschappelijk vervoer en gezamenlijke contacten met de landen van oorsprong en door de mogelijkheid voor lidstaten tot het ondernemen van gezamenlijke actie op het gebied van het onderhandelen en sluiten van terugkeervereenkomsten met landen van oorsprong;
- volledige implementatie plaatsvindt van het gemeenschappelijke systeem voor externe grenscontroles en uitbreiding van dit systeem in de vorm van een gemeenschappelijk controlesysteem op het gebied van asiel;
- de mogelijkheid wordt onderzocht van de oprichting van een Europees Asielagentschap met vestigingen in diverse lidstaten en een hoofdkantoor in één lidstaat. Het Europees Asielagentschap zou zich aanvankelijk vooral kunnen richten op ondersteuning van en samenwerking met nationale asielinstanties. Het zou geleidelijk steeds meer functies op het gebied van de beoordeling van asielverzoeken op grond van Europese normen, beroepsprocedures en spreiding van erkende vluchtelingen en personen met een subsidiaire status op zich moeten nemen;
- de mogelijkheid wordt onderzocht van de ontwikkeling van een Europese beroepsprocedure, uit te voeren door een - eventueel gedecentraliseerd werkende - Europese beroepsinstantie, zoals het Europees asielagentschap;

Bescherming in de regio

- het concept 'bescherming in de regio' alleen mag worden ingevoerd als de bescherming van personen die deze nodig hebben absoluut gegarandeerd is, als de opvang menswaardig is, zowel in de juridische als in de sociaal-economische sfeer, er serieus (financieel) wordt bijgedragen aan een verbetering van de juridische en sociaal-economische infrastructuur van bescherming in de regio en als in een breed kader gezocht wordt naar structurele oplossingen voor de vluchtelingenproblematiek in de landen van oorsprong en samenwerking met landen van herkomst, transit, eerste opvang en bestemming. Daarnaast moet er ook (financieel) worden bijgedragen aan een in samenwerking met UNHCR verder uit te werken beleid voor terugkeer naar het land van oorsprong, of het anderszins verschaffen van een perspectief. De AIV staat een communautaire aanpak voor, ook wat betreft de financiële vormgeving en implicaties van een dergelijk beleid. Ook beveelt de AIV aan dat de mogelijkheid wordt onderzocht in het kader van Europese Ontwikkelingssteun meer financiële middelen te doen uitgaan naar de bijstand van vluchtelingen in de regio;
- onderzoek wordt gedaan naar de mogelijkheden van 'EU Reception Centers' in staten aan de buitengrenzen van de Europese Unie waar registratie en eerste opvang van asielzoekers wordt verzorgd;
- lijsten van veilige derde landen worden gebruikt, indien de criteria waaronder een land veilig wordt verklaard strikt, helder, openbaar en controleerbaar zijn en een communautair terugkeerbeleid is ontwikkeld;
- deze lijsten van veilige derde landen worden opgesteld in nauw overleg tussen JBZ- en GBVB-fora, waarbij een samenwerking tussen de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissaris verantwoordelijk voor JBZ is aan te raden;

Arbeidsmigratie

- ten minste meer coördinatie tot stand komt op dit beleidsterrein. Concreet kan dit gebeuren door de instelling van een Europese notificatieplicht, waarmee lidstaten elkaar op de hoogte stellen van de aantallen arbeidsmigranten die zij in welke sector hebben toegelaten;
- een vrijwaringclausule wordt ingesteld, in te roepen in het geval een bepaalde hoeveelheid migranten die van één lidstaat naar een andere lidstaat doormigreren wordt overschreden. Bij oproeping van deze clausule kan de Europese Commissie, ingeval van een dergelijke ontwikkeling, de situatie aan een onderzoek onderwerpen en op basis daarvan aanbevelingen doen;

Gezinsmigratie

- als eerste stap de werkingssfeer van de richtlijn 'gezinshereniging' wordt verduidelijkt;
- lidstaten de leeftijdsgrens voor toelating van nareizende kinderen niet lager kunnen stellen dan eigen meerderjarigheidsregels;

Verblijf en integratie

- de bepaling in de richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetene derdelanders, die inhoudt dat van doormigrerende derdelanders met een permanente verblijfstitel verlangd mag worden dat zij deelnemen aan taalcursussen, wordt afgeschaft;

- ook vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten en een permanente verblijfstitel hebben verworven, dezelfde rechten krijgen als derdelanders die onder een andere titel zijn binnengekomen en een permanente verblijfstitel hebben gekregen;
- de termijn waarbinnen een derdelander het (actieve en passieve) kiesrecht bij lokale verkiezingen verkrijgt op Europees niveau gelijk wordt getrokken: deze moet samenvallen met de verwerving van de permanente verblijfstitel;
- wordt onderzocht of het wenselijk en haalbaar is onderdanen van derde landen die een permanente verblijfstitel hebben verworven het burgerschap van de Europese Unie te verlenen;
- het voorstel van de Europese Commissie om te komen tot samenwerking en uitwisseling van informatie en 'best practices' wat betreft het stellen van integratievoorwaarden wordt gesteund;

Illegale migratie

- concrete invulling wordt gegeven aan het solidariteitsbeginsel;
- de controle aan de buitengrenzen volledig gecoördineerd moet geschieden en wordt ondersteund door de Unie;
- een Europees systeem wordt ingesteld waarmee gecontroleerd wordt of visumhouders na verloop van hun visum inderdaad de Europese Unie verlaten hebben, zoals gebruikelijk in de Verenigde Staten;
- een notificatieplicht wordt ingesteld, waarbij lidstaten elkaar op de hoogte moeten stellen van voorgenomen legaliseringen en de aantallen illegalen die geregulariseerd worden. Tevens zou kunnen worden overwogen dat lidstaten alleen mogen legaliseren onder bepaalde, op Europees niveau vast te stellen voorwaarden, bijvoorbeeld wat betreft de intervallen tussen regulariseringen. Deze notificatieplicht moet worden aangevuld met het aan de Europese Commissie verlenen van de bevoegdheid een onderzoek in te stellen, waarbij deze de situatie aan een onderzoek kan onderwerpen en op basis daarvan aanbevelingen kan doen;
- op Europees niveau maatregelen worden vastgesteld die zich richten op het onprofijtelijk maken van het tewerkstellen van illegalen. Hierbij valt te denken aan de instelling van een boete van zo'n niveau dat het een afschrikkende werking heeft;
- het uitzettingsbeleid van illegalen wordt gecommunautariseerd;
- de Europese Unie de mensonterende praktijken in de mensensmokkel en -handel hard blijft aanpakken, onder meer door de samenwerking met landen van oorsprong en transit en de uitwisseling van gegevens. Dit moet geschieden in samenwerking met internationale organisaties die al actief zijn op dit terrein, zoals de Organisatie voor Vrede en Veiligheid in Europa (OVSE), de Raad van Europa en de VN.

Briefadvies van 15 mei 2003 aan de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Vreemdelingenbeleid en Integratie over het Nederlands voorzitterschap EU 2004

Geachte Bewindslieden,

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ), hierna AIV/ACVZ, hebben, zoals u mogelijk bekend is, besloten uit eigen beweging een advies uit te brengen inzake het Europese asiel- en migratiebeleid. Naar verwachting zal het volledige advies verschijnen in het begin van het najaar van 2003.

Uit contacten op ambtelijk niveau is gebleken dat de regering ter voorbereiding van het Nederlandse voorzitterschap in de tweede helft van 2004, al in mei 2003 dient te besluiten welke thema's zij wil agenderen. Dit zou betekenen dat het voorbereide advies te laat komt om nog een rol te kunnen spelen bij het bepalen van de agenda van het Nederlandse voorzitterschap. Dit gegeven heeft de AIV/ACVZ ertoe gebracht u thans per brief te adviseren de algemene aanpak van het thema 'asiel- en migratie' tijdens het Nederlandse voorzitterschap te agenderen. Dit advies is derhalve procedureel en organisatorisch van aard. In het definitieve advies zal dieper op een aantal inhoudelijke (knel-) punten worden ingegaan die verband houden met de toekomst van dit beleidsterrein.

In verband met dit voornemen willen wij erop wijzen dat naar alle waarschijnlijkheid het aantal migranten dat naar Europa komt, de eerstkomende jaren niet zal verminderen. Demografische cijfers indiceren dat de bevolkingen in landen die traditionele leveranciers van migranten aan de Europese landen zijn sterk blijven groeien. Ook bestaat al jaren een tamelijk constante stroom van asielzoekers naar de lidstaten van de Europese Unie. Hierdoor komen vraagstukken in verband met integratie en welvaartspreiding dichterbij de burger en krijgen asiel en migratie grotere publieke en politieke aandacht. Het thema behoudt om deze redenen en vanwege de omvang en het grensoverschrijdende karakter een belangrijke plaats zowel op de Europese als op de nationale agenda's. Bovendien blijkt deze continue migratiestroom naar Europa nog altijd moeilijk te kunnen worden beheerst. Dit heeft geleid tot Europese afspraken over een verdergaande communautarisering van het asiel- en migratiebeleid. De concrete totstandbrenging van dit beleid, zoals vastgelegd in Titel IV van het EG-Verdrag en nader ingevuld in de conclusies van de Europese Raad van 'Tampere', is echter tegengevallen, onder meer door nationale (belangen)tegenstellingen. Uit de thans aangenomen en voorgestelde richtlijnen blijkt dat het aanvankelijk hoge ambitieniveau fors naar beneden is bijgesteld.

De Europese Unie staat, op het moment van schrijven, aan de vooravond van belangrijke gebeurtenissen. Zo zullen op 1 mei 2004 tien nieuwe lidstaten toetreden; in aantal is dit de grootste uitbreiding in haar geschiedenis. Er zullen medio 2004 verkiezingen plaatsvinden voor het (vergroete) Europees Parlement. In de loop van 2004 zal tevens een nieuwe Europese Commissie worden samengesteld.

Voorts zal op 1 mei 2004 de in het Verdrag vastgestelde termijn waarbinnen een groot aantal onderwerpen hun weerslag in EG-regelgeving zou moeten hebben gekregen, zijn verlopen. Het ligt voor de hand dat daarna de balans van het op dat moment tot stand

gebrachte van het Europese asiel- en migratiebeleid wordt opgemaakt en vervolgens de vraag wordt beantwoord of en hoe eventueel verder beleid tot stand moet worden gebracht. Als er op 1 mei 2004 geen nieuwe verdragsbasis is, blijft Titel IV EG-Verdrag met de vastgelegde aanpak van minimumnormen van kracht. Voor het ontwikkelen van verdergaand beleid zou dan een nieuwe of gewijzigde verdragsbasis moeten worden gecreëerd.

In dit verband valt op dat er in de Conventie over de toekomst van Europa (vooral nog) consensus bestaat over een ambitieuze aanpak van Europees asiel- en migratiebeleid. Zo bestaat in de Conventie overeenstemming over de wenselijkheid een bredere, meer algemene rechtsbasis in te voeren. De invoering van een dergelijke bevoegdheid van de Unie tot het realiseren van EU-wetgeving op het gebied van asiel- en migratiebeleid zou betekenen dat op de punten waarop nu minimumnormen worden gesteld, verdergaand kan worden geharmoniseerd. Daarmee kan een meer communautair Europees asiel- en migratiebeleid worden verwezenlijkt. Uit het feit dat overeenstemming bestaat over dit principiële punt, dat verstrekkende consequenties kan hebben, blijkt naar de mening van de AIV/ACVZ dat het draagvlak voor een verdergaande Europese aanpak van dit beleidsterrein groeit. Dit geldt temeer daar de Conventie ook de invoering van meerderheidsbesluitvorming en codecisie op dit beleidsterrein voorstaat.

Naar de mening van de AIV/ACVZ kunnen deze gebeurtenissen fungeren als katalysator en momentum genereren voor een nieuwe impuls. Dit biedt het Nederlandse voorzitterschap nieuwe kansen om in deze veranderende politieke en juridische situatie aanzetten te geven voor het vervolg van de ontwikkeling van het asiel- en migratiebeleid van de Unie. Dit geldt temeer daar Nederland, samen met het Ierse voorzitterschap in de eerste helft van 2004 en de Europese Commissie een strategisch meerjarenprogramma moet samenstellen dat de beleidslijnen van de Unie uitzet voor de periode 2004-2007. In het licht van het voorgaande zijn de AIV/ACVZ van mening dat het Nederlandse voorzitterschap zich zou moeten richten op het hervinden van het ambitieniveau zoals dat uit de conclusies van Tampere blijkt. Dat zou ook zo moeten zijn indien de eventuele uitkomsten van de Conventie niet worden overgenomen door de regeringen van de lidstaten.

De AIV/ACVZ raden in elk geval aan een beduidende stap te zetten. Allereerst zou hiervoor een evaluatie moeten worden uitgevoerd, die mede gebruikt kan worden om de nieuwe lidstaten te betrekken bij de verdere ontwikkeling van deze materie. Mede op basis van de uitkomsten van de evaluatie dient een actieprogramma te worden opgesteld. De AIV/ACVZ bevelen aan voor deze evaluatie en de opstelling van het actieprogramma in samenwerking met Ierland een werkconferentie te organiseren. De formule van de werkconferentie maakt het mogelijk om niet alleen delegaties op ambtelijk niveau uit de 25 EU-lidstaten uit te nodigen, maar tevens andere betrokkenen waarbij te denken valt aan parlementariërs, vertegenwoordigers van de Europese Commissie, wetenschappers en ngo-vertegenwoordigers. Dit zal tevens het draagvlak vergroten. Een en ander zou vervolgens moeten worden geaccordeerd tijdens een informele Raad.

Tevens kan Nederland in samenwerking met anderen, zoals de Commissie, beleidsthema's verder ontwikkelen om te voorkomen dat de voortgang stagneert. Welke inhoudelijke thema's dit zullen zijn, moet mede worden bepaald door de uitkomsten van de evaluatie. In het uiteindelijke advies zullen de AIV/ACVZ overigens nader inhoudelijk ingaan op mogelijke resultaten van de evaluatie en op de keuze van de thema's.

Samengevat bevelen de AIV/ACVZ aan dat het Nederlandse voorzitterschap zich concreet richt op:

1. Het uitonderhandelen van die richtlijnvoorstellen die verdragsmatig moeten zijn aangenomen op 1 mei 2004, maar dat dan eventueel nog niet zijn, alsmede de alsdan nog niet aangenomen richtlijnvoorstellen die buiten deze termijn vallen. Laatstgenoemde richtlijnvoorstellen zullen met name voorstellen betreffen waarover het moeilijkst overeenstemming te bereiken is. De totstandbrenging van concrete resultaten op deze gebieden zou een niet te onderschatten probleem kunnen vormen.
2. Het uitvoeren van een evaluatie van de regelgeving die op basis van Titel IV EG-Verdrag tot stand is gebracht, waarvan in elk geval de twee volgende vragen onderdeel uitmaken:
 - a) Is het aanvaarde stelsel van richtlijnen coherent of zijn er inconsistenties en discrepanties?
 - b) Voldoet het stelsel aan de relevante internationale normen?In het uiteindelijke advies zal hierop nader worden in gegaan.
3. Het organiseren, in samenwerking met Ierland, van een werkconferentie gericht op de evaluatie. Deze werkconferentie moet breed worden samengesteld en bestaan uit regeringsvertegenwoordigers, parlementariërs (nationaal en van het Europees Parlement), vertegenwoordigers van de Europese Commissie, wetenschappers en vertegenwoordigers van ngo's.
4. Het opstellen, op basis van de onder 3 genoemde evaluatie, van een actieprogramma voor het toekomstig beleid van de Unie.
5. Het politiek accorderen van het actieprogramma door middel van een informele Raad in aansluiting op de werkconferentie.

Desgewenst zijn wij gaarne bereid het onderhavige advies nader toe te lichten.

Hoogachtend,

(getek.)

(getek.)

Mr. F. Korthals Altes
Voorzitter Adviesraad Internationale
Vraagstukken

Mr. T.J.P. Os van den Abeelen
Voorzitter Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

Statistische gegevens

Tabel 1 AANTAL ASIELAANVRAGEN IN EUROPA 2001-2002²⁵

LANDEN	2002	2001	ABSOLUUT VERSCHIL	AANDEEL IN EUROPA 2002	AANDEEL IN EUROPA 2001	VERANDERING AANDEEL
1. Verenigd Koninkrijk	109.548	90.244	19.304	26.7%	22.2%	4%
2. Duitsland	71.127	88.287	-17.160	17.4%	21.8%	-4%
3. Frankrijk	51.004	47.260	3.744	12.4%	11.7%	1%
4. Oostenrijk	36.983	30.135	6.848	9%	7.4%	2%
5. Zweden	32.995	23.499	9.496	8%	5.8%	2%
6. Zwitserland	26.125	20.633	5.492	6.4%	5.1%	1%
7. België	18.768	24.527	-5.759	4.6%	6%	-1%
8. Nederland	18.667	32.579	-13.912	4.6%	8%	-3%
9. Noorwegen	17.480	14.782	2.698	4.3%	3.6%	1%
10. Ierland	11.634	10.325	1.309	2.8%	2.5%	0%
11. Spanje	6.179	9.219	-3.040	1.5%	2.3%	-1%
12. Denemarken	5.947	12.512	-6.565	1.5%	3.1%	-2%
13 Finland	3.443	1.650	1.793	0.8%	0.4%	0%
Totaal	409.900	405.652	4.248	100%	100%	

De aantallen asielaanvragen in Oost-Europese landen zijn aanzienlijk lager. Van zeven landen zijn gegevens beschikbaar over 2002 in vergelijking tot 2001. In totaal werden in deze landen 33.610 asielaanvragen ingediend. Dit is 8% van de totale instroom in heel Europa. Het aantal aanvragen daalde met 24%. Deze dalingen doen zich vooral voor in Tsjechië met 53% en Hongarije met 33%. De belangrijkste bestemmingslanden zijn Slowakije, Tsjechië en Hongarije.

Op grond van bovengenoemde gegevens is zichtbaar dat de asielinstroom fluctueert tussen de lidstaten. Ook cijfers over de periode 1992 - 2000 bevestigen dit beeld en suggereren daarmee het zogeheten waterbedeffect. Dat wil zeggen dat de instroom van asielzoekers verschuift naar lidstaten met een minder restrictief beleid.²⁶

25 Bron: Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North-America and Australia (IGC).

26 In absolute getallen ziet dit beeld er over de periode 1992 - 2000 voor de top drie als volgt uit: in Duitsland is een constante afname in het aantal asielzoekers zichtbaar. In 1991 waren dit er nog 256.100 terwijl dit aantal daalde tot 78.600 in 2000. In Frankrijk is zichtbaar dat tussen 1991 en 1996 een sterke daling was van het aantal asielzoekers van 47.400 naar 17.400, terwijl van 1996 tot 2000 deze aantallen weer begonnen te stijgen van 17.400 naar 38.600. Ook in het Verenigd Koninkrijk daalde de instroom aanzienlijk tot ongeveer 1993, waarna de aantallen sinds die tijd alleen zijn gestegen van 28.000 in 1993 naar 97.900 in 2000. In Nederland deed zich aanvankelijk een zelfde trend voor als in het Verenigd Koninkrijk, maar na jaren van grote stijging (van 20.300 in 1992 naar 43.900 in 2000) dalen de aantallen nu weer tot 18.667 in 2002 en rond de 7.500 in de eerste helft van 2003.

Samenstelling voorbereidende commissie en raadpleging deskundigen

De AIV heeft de voorbereiding van dit advies uit eigen beweging opgedragen aan een commissie, samengesteld uit leden van drie van de vier permanente commissies van de AIV. Deze commissie bestond uit prof. mr. F.H.J.J. Andriessen, mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke en prof. mr. J.W. de Zwaan van de Commissie Europese Integratie, prof. dr. P.R. Baehr van de Commissie Mensenrechten en prof. dr. E.J. de Kadt van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking. Het secretariaat is gevoerd door mw. drs. M.M.J. Louwerens van de CEI. Mw. S. Bonjour, mw. C. van der Sanden, mw. J.L.E. Bakels, mw. S. Malik en mw. M. Shabaan, stagiaires, hebben de werkzaamheden van het secretariaat ten behoeve van de opstelling van het advies ondersteund. Het advies is door de AIV vastgesteld op 5 maart 2004.

Met enkele leden van de ACVZ is, ter oriëntatie op het onderwerp, gesproken met de heren De Brouwer, Ackers, Verheij, Roscam Abbing, Klos en Bosch en de dames Pratt, Mochel en Guin, allen medewerkers van het Directoraat-Generaal Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van de Europese Commissie. Tevens zijn gesprekken gevoerd met dhr. Schutte, medewerker van de Juridische Dienst van de Raad en dhr. Van der Klaauw, vertegenwoordiger van de UNHCR in Brussel. Tevens is gesproken met dhr. Nieuwsma, secretaris sociale zaken, en dhr. Driessen, secretaris internationale economische zaken van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgevers Verbond (VNO/NCW) en de heren Bluiminck en Van de Pol, beleidsmedewerkers van de Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), alsmede met mw. Gonsalves en mw. Pronk van de Directie Integratie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de heren Sorel en Taselaar van de Directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie. Tenslotte is gesproken met de heren Van Geel en Kok van Vluchtelingenwerk Nederland en de heren Van Troost en Bruin van Amnesty International.

Voorts hebben de AIV en de ACVZ op 2 april 2003 een deskundigenbijeenkomst gehouden, waaraan hebben deelgenomen mr. Battjes, docent en onderzoeker staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam, prof. mr. Boeles, hoogleraar immigratierecht Rijksuniversiteit Leiden, prof. mr. Groenendijk, hoogleraar rechtssociologie Universiteit Nijmegen, prof. dr. Hailbronner, hoogleraar volkenrecht en Europees recht aan de Universiteit Koblenz, dr. Noll, hoogleraar asiel- en migratierecht Universiteit Lund, dhr. Rudge, onafhankelijk consultant vluchtelingen- en mensenrechtenkwesties en dhr. Vicenzi, voormalig medewerker DG JBZ bij de Europese Commissie. De heren Cruijssen en Van der Erf, onderzoekers bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) hebben een uiteenzetting over demografische ontwikkelingen verzorgd op deze bijeenkomst. Op deze plaats willen de AIV en de ACVZ graag allen hartelijk danken voor hun bereidheid hun inzichten en kennis te bespreken en te delen met de voorbereidende commissie.

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000 ***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*

* *De adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels.*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001 ****
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002 ****
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*

*** Ook beschikbaar in het Frans en Russisch.