

Vergaderjaar 2020–2021

35 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2020

BF

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2021

Hierbij zend ik uw Kamer een afschrift van de kabinetsreactie op de verkenning door mr. J.P.H. Donner en mr. dr. M. den Heijer van de vraag of, en zo ja op welke wijze, het Vluchtelingenverdrag uit 1951 bij de tijd moet worden gebracht om een duurzaam juridisch kader te kunnen bieden voor het internationale asielbeleid van de toekomst, die ik op 3 juli 2020 aan de Tweede Kamer heb gezonden. Deze reactie heeft de Minister voor Rechtsbescherming toegezegd in reactie op een verzoek van de heer Otten (Fractie-Otten) tijdens de voortzetting van het beleidsdebat over de Staat van de rechtsstaat van 10 maart 2020¹. Ik bied mijn verontschuldigingen aan voor de opgelopen vertraging, die is ontstaan door een administratieve fout.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

¹ Handelingen 2019–2020, nr. 23, item 8, p. 59

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2020

Hierbij bied ik uw Kamer de verkenning «*Terechte vraag, verkeerd aanknopingspunt*»² van mr. J.P.H. Donner en mr. dr. M. den Heijer aan. De verkenning richt zich op de vraag of het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties uit 1951 nog bij de tijd is. In deze brief reageer ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op de uitkomsten van de verkenning.

Aanleiding van de verkenning

Mijn ambtsvoorganger heeft dhr. Donner gevraagd vooronderzoek te doen naar de vraag of, en zo ja op welke wijze, het Vluchtelingenverdrag uit 1951 bij de tijd moet worden gebracht om een duurzaam juridisch kader te kunnen bieden voor het internationale asielbeleid van de toekomst. Dit betreft een verkenning van een opdracht die is neergelegd in het Regeerakkoord. De vraag kwam op tegen de achtergrond van de hoge binnenkomst van asielzoekers uit met name Syrië in 2015, het hoge aantal asielzoekers dat zonder controle of registratie de Europese Unie in- en doorreist, en de relatief sterke toename van het aantal asielzoekers afkomstig uit veilige landen van herkomst veelal zonder valide asielmotief.

Uitkomsten van de verkenning

De auteurs stellen vast dat de omstandigheden wat betreft het vluchtelingenvraagstuk en de asielmigratie onmiskenbaar zijn veranderd ten opzichte van het tijdvak waarin het Vluchtelingenverdrag werd opgesteld. Wat vooral is veranderd, zijn de zichtbaarheid en bereikbaarheid van Europa, de omvang en intensiteit van het grensoverschrijdend verkeer en de verfijning van recht en regels met betrekking tot het asielbeleid. De mogelijkheden om nationaal beleid te voeren zijn beperkter geworden, maar het Vluchtelingenverdrag is daar niet de oorzaak van. Het verdrag uit 1951 is ongetwijfeld gedateerd, maar niet verouderd en het staat niet in de weg aan een verantwoord asielbeleid. Veel nadrukkelijker vloeien beperkingen voort uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het recht van de EU en de jurisprudentie inzake het Verdrag en de EU wet- en regelgeving. Wijziging of opzegging van het Vluchtelingenverdrag zal de Nederlandse verplichtingen jegens asielzoekers en vluchtelingen niet wezenlijk veranderen en – gegeven de veel nadrukkelijker regels die voortvloeien uit het EVRM en het recht van de EU – zeker niet verlichten.

De auteurs benadrukken dat vluchtelingen niet vluchten vanwege het Vluchtelingenverdrag, maar uit vrees voor oorlog of vervolging. Die realiteit is onveranderd gebleven. Tegelijk constateren de auteurs dat vluchtelingen die voor vervolging te vrezen hebben in hun geboorteland en rechtstreeks vanuit dat land in Nederland arriveren, een minderheid vormen. Asielmigranten komen naar Europa in de verwachting daar een betere kans te hebben om een bestaan op te bouwen. Slechts een deel daarvan komt rechtstreeks uit gebieden die zijn getroffen door oorlog, geweld of vervolging. Veel asielzoekers komen uit streken waar om

² Ter inzage gelegd bij de Directie Inhoud.

andere reden weinig uitzicht is op toekomst, bijvoorbeeld vanwege de sociaaleconomische omstandigheden of klimatologische veranderingen. Opzegging of aanpassing van het Verdrag zal het vluchtelingenvraagstuk niet doen verdwijnen noch de asielmigratie richting Nederland en andere Unie-lidstaten doen afnemen.

In de analyse van de auteurs worden de belangrijkste knelpunten in het nationale asielbeleid gevormd door de kwetsbaarheid voor pieken in de instroom, het significante aantal kansarme asielverzoeken, de secundaire migratie binnen de EU en de (diverse belemmeringen voor) verwijdering van afgewezen asielzoekers. Deze knelpunten zullen niet verholpen kunnen worden door wijziging van het Vluchtelingenverdrag. Het permanent sluiten van de grenzen is gelet op de nadelige economische effecten alsmede de haalbaarheid daarvan geen optie.

Vanuit deze realiteiten zijn de auteurs van mening dat voor het verhelpen van de nationale en Europese knelpunten niet opzegging of aanpassing van het Verdrag, maar versterking van de Europese samenwerking de sleutel vormt. Vandaar dat ze het merendeel van de verkenning wijden aan ideeën om het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem te hervormen. De binnenkomst van asielzoekers in de Unie zou volgens de auteurs kunnen worden gekanaliseerd en geconcentreerd via een Europees gefinancierde en uitgevoerde grensprocedure, gekoppeld aan een beperking van mogelijkheden om op andere plekken op het grondgebied van de Unie asiel te vragen. Deze kanalisatie en concentratie bij binnenkomst zou kunnen worden gekoppeld aan geïntegreerde besluitvorming in verschillende variaties en gradaties. De auteurs schetsen een aantal denkrichtingen. Een toekomstperspectief is dat de eigen asieldiensten in de 27 EU-lidstaten worden vervangen door één gemeenschappelijke behandelautoriteit, alsmede een gezamenlijke aanpak van de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Maar de auteurs schetsen ook andere mogelijkheden, zoals samenvoeging van de asieldiensten van gelijkgestemde lidstaten en vormen waarbij niet het hele proces tot gemeenschappelijke verantwoordelijkheid wordt gemaakt, maar enkele delen daarvan. Uitgangspunt dient echter hoe dan ook te zijn dat wat gemeenschappelijk geschiedt, ook gemeenschappelijk bekostigd en uitgevoerd wordt. Het betekent ook in alle gevallen een verdeling van toegelaten of althans kansrijke asielzoekers over de participerende lidstaten.

De auteurs noemen niet alleen de EU-interne samenwerking maar ook de internationale samenwerking met derde landen als focuspunt van toekomstige ontwikkelingen in het zogenaamde voorterrein van de grens door afspraken met landen die grenzen met de EU. De auteurs noemen de afspraken met Turkije over de opvang van vluchtelingen en het sluiten van de Balkanroute als voorbeeld van een eerste stap in de samenwerking in het voorterrein van de grens.

Voor het ontwikkelen van een duidelijke strategie moeten twee prealabele vragen worden beantwoord: is Nederland bereid tot een gezamenlijke aanpak en integratie van besluitvorming en dient dit primair met gelijkgestemde landen te worden nagestreefd of met alle lidstaten gezamenlijk?

Een duurzaam beleid vergt voorts samenwerking tussen de betrokken landen bij de aanpak van het mondiale vluchtelingenvraagstuk en een substantiële bijdrage in de kosten van opvang van de betrokken landen in de regio. Daarbij is het mondiale regime voor de bescherming van vluchtelingen, naar de opvatting van de auteurs, te beperkt gericht op de voorziening in basisbehoeften van vluchtelingen. Het buitenlands beleid

van de EU (Nederland) zou erop gericht moeten zijn om sociaaleconomisch perspectief in regio's van oorsprong te verzekeren, opdat prikkels om verder te migreren worden weggenomen.

Kabinetsreactie

Het kabinet is de auteurs erkentelijk voor hun verkenning, die breed en veel omvattend is. De auteurs, zo constateert het kabinet, hebben zich niet beperkt tot de vraag of en zo ja op welke wijze, het Vluchtelingenverdrag bij de tijd moet worden gebracht, maar concluderen in feite dat het Europese asiel- en migratiebeleid een meer relevant juridisch kader is en schetsen vervolgens verschillende opties hoe dit kan worden verbeterd.

Het kabinet onderschrijft de door de auteurs genoemde belangrijkste knelpunten in het asielbeleid van Nederland en andere EU-lidstaten.

Het kabinet benadrukt de dynamiek van de veranderingen sinds het tot stand komen van het Vluchtelingenverdrag in 1951, zoals de veranderde aard en omvang van de asielmigratie en de afschaffing van de controles aan de onderlinge grenzen (binnengrenzen). Tegen de achtergrond van deze veranderde context is er volgens het kabinet een toenemende spanning tussen enerzijds het recht om asiel te zoeken en anderzijds de noodzaak om migratiestromen te beheersen. Het kabinet hecht aan een goede asielprocedure en goede opvang voor mensen die onze bescherming zoeken, maar constateert tegelijk dat de mondiaal toenemende mobiliteit, de universele beschikbaarheid van *realtime* informatietechnologie, het vrij verkeer van personen binnen de Schengenzone en de voorzieningen in de Europese verzorgingsstaten leiden tot steeds meer «gemengde» migratiestromen en frequent oneigenlijk gebruik van de asielregels en opvang van vreemdelingen zonder valide asielmotief. Het beroep op het recht om asiel te zoeken sanctioneert irreguliere grensoverschrijdingen en geeft toegang tot opvang – d.w.z. onderdak, leefgeld en toegang tot basisvoorzieningen zoals medisch noodzakelijke zorg – voor althans de duur van het asielverzoek en een eventueel eerste beroep. Dit geldt zonder aanzien des persoons, dus ook voor asielzoekers uit veilige landen van herkomst of uit landen met een anderszins lage erkenningsgraad, voor asielzoekers die in Nederland of in andere EU-lidstaten eerder al een of meerdere keren asiel hebben aangevraagd (de zogenaamde «asielshoppers») of voor asielzoekers die overlast veroorzaken. In dit verband verwijs ik u mede naar mijn brieven aan uw Kamer inzake onder meer de verhoogde asielinstroom van Moldaviërs en het probleem van overlastgevendende asielzoekers.^{3 4} Het gevolg in Nederland is een extra en slechts beperkt te sturen beslag op (schaarse) capaciteit, vertraging van asielprocedures, een chronisch probleem met terugkeer, aanzienlijke additionele kosten en risico op afnemend politiek en maatschappelijk draagvlak. Voorbij onze landsgrenzen vormt het recht om asiel te zoeken een sterke «pull factor», die mensen ertoe aanzet te migreren ongeacht de validiteit van hun asielmotief. Hierbij is men bereid grote persoonlijke en financiële risico's te nemen, vaak gefaciliteerd door de georganiseerde misdaad. Het feit dat veel landen in de nabijheid van Europa het Vluchtelingenverdrag weliswaar hebben ondertekend en geratificeerd, maar het recht om asiel te zoeken niet of onvoldoende in hun nationale wet- en regelgeving hebben geborgd, hiervoor onvoldoende voorzieningen bieden danwel dit recht hebben gereserveerd voor asielzoekers uit bepaalde regio's, is hierbij een «push factor» die extra druk op de buitengrenzen zet. Bijkomend risico is dat sommige van deze landen een negatieve invloed aan dit effect ontlenuen. Overigens zijn er ook derde

³ Kamerstukken II, 2019–2020, 19 637 nr. 2563.

⁴ Kamerstukken II, 2019–2020, 19 637, nr. 2572.

landen die weliswaar het Vluchtelingenverdrag niet hebben ondertekend, maar zich bereid tonen grote aantallen vluchtelingen op te vangen. Deze landen verdienen hiervoor Nederlandse steun.

Opzegging/aanpassing van het Vluchtelingenverdrag

In het Vluchtelingenverdrag is voorzien dat verdragspartijen het verdrag te allen tijde kunnen opzeggen. Eenzelfde bepaling is opgenomen in het protocol van 1967, waarmee de definitie van vluchteling werd verruimd.

Wel dient te worden bedacht dat het Vluchtelingenverdrag van 1951 en het protocol van 1967 op verdragsniveau zijn verankerd in het recht van de Europese Unie. Als een EU-lidstaat niet langer wil handelen in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag en het protocol, veronderstelt dat ook dat het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dienen te worden aangepast.

Op grond van het Vluchtelingenverdrag kunnen verdragspartijen door middel van een kennisgeving aan de Secretaris-Generaal van de VN om herziening van het verdrag verzoeken. Het is vervolgens aan de Algemene Vergadering van de VN om eventuele besluiten omtrent de te volgen herzieningsprocedure te nemen. Het Vluchtelingenverdrag zelf voorziet niet in een specifieke procedure voor verdragswijziging. In het algemeen geldt dat elke wijziging die afbreuk doet aan de bestaande rechten en verplichtingen die in verdragen zijn opgenomen, door alle partijen bij het verdrag dienen te worden aanvaard. Alleen wijzigingen die aanvullende rechten (in casu rechten voor vluchtelingen) en verplichtingen voor Staten scheppen, zoals geschied met het Protocol van 1967, kunnen voor een deel van de partijen gelden, namelijk enkel de Staten die het instrument waarin deze aanvulling is vastgelegd, ratificeren. Dit geldt dus zowel voor wijziging van het vluchtelingenverdrag uit 1951 als het Protocol uit 1967.

Uit het bovenstaande blijkt dat de mogelijkheid voor opzegging van het Vluchtelingenverdrag voor een EU-lidstaat als Nederland prohibitief is. Verder moge duidelijk zijn dat herziening een enorme diplomatieke inspanning vergt waarvan de uitkomst ongewis is. Echter, de voor het kabinet belangrijkste uitkomst van de verkenning is dat, zou het Vluchtelingenverdrag er niet (meer) zijn, er niets verandert aan de (juridische) verplichtingen jegens asielzoekers en vluchtelingen waaraan Nederland gehouden is op grond van EU-regelgeving en het EVRM. Het kabinet kan zich daarom vinden in de conclusie van de auteurs naar aanleiding van de opdracht die is neergelegd in het Regeerakkoord, dat het «minder zinvol» is verder onderzoek te verrichten naar mogelijke wijziging van het Vluchtelingenverdrag om dit bij de tijd te brengen.

Voor wat betreft de alternatieve wijze waarop de auteurs de belangrijkste knelpunten in het nationale en Europese asielbeleid willen verhelpen, merkt het kabinet het volgende op.

Nationale capaciteit

Het kabinet onderkent, zoals gezegd, de intensiteit waarmee Nederland wordt geconfronteerd met bijwijlen grote aantallen asielzoekers en hun sterk uiteenlopende situaties (vluchteling of sociaaleconomische migrant) en daaruit voortvloeiende nationale uitdagingen in capaciteit voor opvang en behandeling van asielaanvraag. Het kabinet heeft stabiele meerjarige financiering toegekend aan de asielketen, waaronder de Immigratie- en

Naturalisatiedienst (IND)⁵, en het Programma Flexibilisering Asielketen gestart. Dat programma ontwikkelt een nationaal asielstelsel, dat flexibeler inspeelt op grote veranderingen in de instroom van asielzoekers.⁶ Het kabinet constateert met instemming dat de voorstellen van de auteurs op dit vlak in deze zelfde lijn liggen.

Europees asielbeleid

Het kabinet deelt met de auteurs dat een effectief Europees asielbeleid (GEAS) noodzakelijk is, omdat oorzaken van de voornaamste knelpunten in het huidige nationale asielbeleid niet adequaat op eigen kracht kunnen worden geadresseerd. Het kabinet doelt daarmee in het bijzonder op de aanpak van irreguliere migratiestromen richting de Unie, secundaire migratie binnen de Unie en het gebrekkig functioneren van het Dublin-mechanisme. De huidige inrichting, uitwerking, naleving en uitvoering van de Europese asielwetgeving volstaat niet. Aanvullende gemeenschappelijke regels, alsook een betere en meer coherente toepassing en uitvoering ervan door de lidstaten, zijn nodig. Het kabinet heeft verder de opvatting dat strengere Europese regels nodig zijn voor irreguliere migranten die oneigenlijk gebruik maken van de asielprocedure, die zonder registratie de Unie in- en doorreizen, die meerdere aanvragen om asiel in verschillende lidstaten indienen, die overlast plegen en/of weigeren mee te werken aan terugkeer.

Het kabinet wijst erop dat sinds het Verdrag van Amsterdam (1999) het Europese asielbeleid geleidelijk en in fasen wordt ontwikkeld. De volgende fase in de ontwikkeling van dit beleidsterrein zijn de voorstellen van de Europese Commissie voor een aangepast wetgevingspakket (het asiel- en migratiepact), dat later dit jaar wordt verwacht. Leidend beginsel voor de inzet van het kabinet bij de besprekingen van die voorstellen zal zijn dat het traditionele op rechten geënte systeem wordt gecomplementeerd met een sterk systeem van verplichtingen met bijbehorende consequenties in geval van niet naleving. Verder wenst het kabinet te voorkomen dat in de nieuwe GEAS-regelgeving normen worden vastgelegd die verder reiken dan hetgeen (al) in het EVRM is geregeld.

Door het kabinet gewenste concrete verbeteringen in het kader van het nieuwe asiel- en migratiepact zijn onder meer de ontwikkeling en implementatie van een verplichte grensprocedure aan de buitengrenzen van de EU waarin kansarme asielverzoeken worden afgewikkeld inclusief terugkeer, het beperken van voorzieningen voor asielzoekers die zonder toestemming doorreizen vanuit de lidstaat van aankomst naar de volgende lidstaat, het verder harmoniseren van asielprocedures en opvangvoorzieningen, streng toezicht door middel van monitoring door het EU-asielagentschap EASO en krachtige handhaving van de regels door de Commissie. Ook zal het kabinet het belang van een werkbare uitvoeringspraktijk onder de aandacht brengen, waarbij een goede balans moet worden gevonden tussen administratieve lasten voor de uitvoerende diensten en een efficiënte en zorgvuldige asielprocedure. Vanuit het oogpunt van solidariteit en een gelijkere verdeling van asielzoekers tussen de lidstaten, vindt het kabinet dat in het geval van een aanhoudende en disproportionele asieldruk op een lidstaat van aankomst een EU-brede herplaatsing van asielzoekers met een kansrijk asielverzoek moet plaatsvinden. Rode draad van de inzet van het kabinet is om draagvlak voor vluchtelingen die onze bescherming nodig hebben te behouden en de stroom asielzoekers in goede banen te leiden en beheersbaar te houden.

⁵ http://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting,kst264845_17.html.

⁶ Kamerstukken II, 2017–2018, 19 637, nr. 2415

Terugkeerbeleid

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de auteurs dat het Europees asielbeleid pas goed kan functioneren als ook aandacht wordt gegeven aan terugkeer van degenen die niet in aanmerking komen voor bescherming naar het land van herkomst of eerder verblijf. De auteurs van het onderzoek achten het onwaarschijnlijk dat Nederland individueel tot een veel effectiever beleid kan komen gelet ook op de huidige, aanzienlijke nationale inzet op terugkeer en de – in vergelijking met andere EU-lidstaten – relatief goede prestaties. Het kabinet onderschrijft dat ook op het gebied van terugkeer gekeken moet worden naar aanpassing van Europese regels, bijvoorbeeld op het terrein van bewaring, om zo de terugkeerpercentages te verhogen.

Maar nadrukkelijk is een integrale en Europese benadering wat betreft het maken van terugkeerafspraken met landen van herkomst de sleutel tot de oplossing. Als de samenwerking tussen lidstaten niet is geoptimaliseerd, kunnen derde landen verschillen tussen de lidstaten gebruiken om een voor hen gunstige uitkomst te realiseren. Tegelijk is het daarbij zaak om – zoals de auteurs signaleren – de belangen van sommige lidstaten in evenwicht te brengen met hetgeen voor de Unie als geheel aanvaardbaar en haalbaar is. Het kabinet deelt deze analyse. Het kabinet staat dan ook positief tegenover afspraken op Europees niveau op het gebied van terugkeer. Zo heeft Nederland de mogelijkheid van koppeling van visa en terugkeer op EU-niveau onder de nieuwe Europese Visumcode actief bepleit. Dit moet ervoor zorgen dat er in Europees verband maatregelen kunnen worden genomen ten aanzien van landen die voor de EU van belang zijn op het gebied van terugkeer. Ook het afstemmen van uitvoeringsafspraken met EU-partners heeft meerwaarde. Waar EU-breed (nog) geen afspraken gerealiseerd kunnen worden, zoekt het kabinet de samenwerking in kleiner verband, bijvoorbeeld met de Benelux-landen.

Internationaal migratiebeleid

Het kabinet deelt de visie van de auteurs dat, aanvullend aan een grensprocedure aan de buitengrenzen van de Unie, samenwerking op het zogenoemde voorterrein van de grens wenselijk is. Dit door afspraken te maken met landen die grenzen aan de EU, zoals de vigerende afspraken tussen de Unie en Turkije over de opvang van vluchtelingen. Het kabinet onderschrijft het streven naar dergelijke afspraken om het migratiebeleid van Nederland en de EU te versterken. Het kabinet steunt dan ook de inzet van de Europese Commissie om te komen tot veelomvattende partnerschappen met landen van herkomst en doorreis, waarbij terugkeer een integraal onderdeel uitmaakt van bredere relaties met derde landen. Het kabinet is zich ervan bewust dat effectieve samenwerking een integrale benadering vergt, met gecoördineerde inzet van middelen over de volle breedte van de buitenlandse betrekkingen en constateert dat de Commissie Von der Leyen hier ook op inzet.

Het kabinet onderschrijft de analyse van de auteurs dat duurzame oplossingen voor vluchtelingen collectieve verantwoordelijkheid voor de opvang, eerlijker lastenverdeling en effectieve internationale samenwerking behoeven. Duurzame oplossingen richten zich op vrede, klimaatadaptatie en -mitigatie, naleving van mensenrechten en ontwikkeling. Daar gaat de beste preventie van uit, hetgeen aan de basis ligt van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Het kabinet beseft tevens dat opvang in de eigen regio substantiële assistentie vereist die wezenlijk verder gaat dan het voorzien in basisbehoeften. Het kabinet deelt evenzo de analyse dat het beleid van Nederland en de EU erop gericht zou moeten zijn om sociaaleconomisch perspectief in regio's van oorsprong te

verzekeren, opdat er hulp en kansen worden geboden voor vluchtelingen om een nieuw (tijdelijk) bestaan op te bouwen in landen waar zij verblijven. Het feit dat vluchtelingen op dit moment gemiddeld meer dan vijftien jaar van huis zijn, draagt verder bij aan deze visie en betekent dat opvang in de regio een lange adem vergt. In lijn met de integrale migratieagenda van het kabinet, investeert het kabinet daarom in opvang in de regio waarmee vluchtelingen perspectieven wordt geboden door middel van programma's op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid en bescherming. Hiermee ondersteunt het kabinet ook de doelstellingen van het VN-Vluchtelingencompact, waarin deze bredere internationale verantwoordelijkheid voor opvang en steun aan vluchtelingen is neergelegd. Tevens zet het kabinet in op meer EU-samenwerking op dit gebied.

Het kabinet onderschrijft ook de analyse van de auteurs dat hervestiging een onlosmakelijk onderdeel van het nationaal en Europees beleid dient te vormen als vorm van gecontroleerde legale migratie. Enerzijds als instrument van bescherming van kwetsbare vluchtelingen en anderzijds uit solidariteit met derde landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen. Naarmate een lagere instroom naar Nederland wordt gerealiseerd, is Nederland ook bereid in toenemende mate hervestiging aan te bieden om de opvang in de regio te ontlasten. Hierover worden bij voorkeur in Europees verband verplichtende afspraken gemaakt. In het kader van het hervestigingsbeleid geeft het kabinet speciale aandacht aan kwetsbare minderheden en vluchtelingen met zicht op succesvolle integratie in de Nederlandse samenleving.

Tot slot

Het Regeerakkoord stelt dat het grote vraagstuk van (irreguliere) migratie en asiel alleen gemeenschappelijk op Unie-niveau kan worden geadresseerd. Dit geldt zowel voor opvang van vluchtelingen in de regio, als voor de aanpak van asielmigratie in Europa, inclusief terugkeer. Het kabinet wil tot slot nog kort ingaan op de contouren die de auteurs schetsen voor een fundamentele wijziging van het nationale en Europees asielbeleid van de toekomst. In de kern voorzien zij de oprichting van een gemeenschappelijke autoriteit die, al dan niet delen van, het asiel- en terugkeerproces zou kunnen uitvoeren. Zoals gememoreerd, wordt het Europese asiel- en terugkeerbeleid in fasen doorontwikkeld en zijn stappen gezet richting een Europese asiel- en terugkeerautoriteit. Het kabinet wijst op de oprichting van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) in 2010, en de voorstellen van de Europese Commissie in 2016 en 2018 voor een omvorming van het bureau tot een volwaardig EU-asielagentschap met een aanzienlijk breder mandaat en takenpakket. De uitbreiding van het takenpakket betreft onder meer het mogen identificeren en registreren van asielzoekers, het afnemen van asielgehoren, en het uitvoeren van delen van de Dublinverordening. De lidstaten zijn en blijven evenwel verantwoordelijk voor het beslissen op individuele asielverzoeken. Zoals neergelegd in het BNC-fiche van 25 oktober 2018⁷, heeft het kabinet deze ontwikkeling gesteund.⁸

Een vergelijkbare ontwikkeling heeft zich voorgedaan ten aanzien van een Europese terugkerdienst. Het kabinet wijst op de eind 2019 in werking

⁷ Kamerstukken II, vergaderjaar 2018–2019, 22 112 nr. 2716.

⁸ Vanwege het ontbreken van zicht op overeenstemming op andere GEAS-voorstellen, zoals de Dublinverordening, en het vasthouden aan de pakketbenadering (pas akkoord van beide EU-wetgevers op een afzonderlijk voorstel als er ook overeenstemming is over de andere voorstellen) zijn de EASO-voorstellen van 2016 en 2018 tot dusverre nog niet aangenomen door de Unie-wetgever.

getreden Verordening inzake de Europese Grens- en Kustwacht, waarin – zonder in te gaan op de gegrondheid van terugkeerbesluiten genomen door de autoriteiten van de lidstaten – aan het agentschap Frontex een mandaat is gegeven de lidstaten technisch en operationeel te ondersteunen. Dit is met name noodzakelijk bij het verkrijgen van documenten voor de terugkeer en het verzamelen van informatie voor het uitvaardigen van terugkeerbesluiten en de identificatie van vreemdelingen. Onder meer voor deze taken krijgt Frontex een permanent korps.

Het vervangen van de nationale asiel- en terugkeerdiensten door een gemeenschappelijke Europese dienst, al dan niet beperkt tot een aantal gelijkgestemde landen, is niet overeenkomstig de kabinetspositie zoals neergelegd in het reeds genoemde BNC-fiche van 25 oktober 2018. Het zou volop raken aan bestaande uitgangspunten als nationale soevereiniteit en democratische controle, maar ook effectieve politieke sturing. Het kabinet merkt verder op dat er op zijn minst spanning zit tussen de bewoordingen van artikel 78 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het concept van een centrale Europese autoriteit, die asielbeoordelingen doet en vervolgens de door haar erkende vluchtelingen verdeelt tussen de lidstaten én waarbij beoordelingen van de lidstaten worden uitgesloten. Zoals hiervoor belicht, vindt het kabinet strengere Europese regels voor het aanpakken van het onderliggende probleem van oneigenlijk gebruik van de asielprocedure- en voorzieningen meer realistisch en passend.

Zoals reeds gememoreerd, worden nieuwe voorstellen van de Europese Commissie voor hervorming van het Europese asielstelsel later dit jaar verwacht. Zoals gebruikelijk zal het Kabinet de Kamer informeren over deze voorstellen en haar inzet.

Resumerend stelt het kabinet vast, dat met het Vluchtelingenverdrag het recht om asiel te vragen en het verbod op refoulement bindend door de verdragsluitende partijen zijn vastgelegd en dat deze ook in het EVRM en het *acquis communautaire* als uitgangspunten gelden. Het kabinet acht het een groot goed dat deze beginselen aldus zijn geborgd en wenst deze te behouden. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat de voorzieningen die worden geboden op basis van het asielrecht kwetsbaar zijn voor oneigenlijk gebruik. Niet-asielgerechtigde migranten, maar ook mensen-smokkelaars maken hier op grote schaal misbruik van.

Bijgevolg wordt de breed gedragen behoefte om irreguliere migratiestromen te beheersen gefrustreerd. Het kabinet zet zich daarom in om in de asielregels van de EU een goede balans te vinden tussen rechten en plichten, zowel voor asielzoekers als voor de individuele lidstaten. Alleen zo kunnen de steeds meer gemengde migratiestromen in goede banen worden geleid en kan het draagvlak voor asielbescherming worden behouden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol