



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Position paper – Nederlandse inzet EU migratiebeleid

## Position paper – Nederlandse inzet EU migratiebeleid

In vergelijking met veel landen is de EU veilig en welvarend. De Europese Unie is een aantrekkelijk reis- en vestigingsdoel voor veel mensen. Veel EU-lidstaten ondervinden tegenwoordig de keerzijden van de instroom van nieuwkomers en worden geconfronteerd met vraagstukken op het gebied van asiel en immigratie. Er zijn zorgen over de hoeveelheid kansarme migranten die druk leggen op de ontvangende samenleving. Zorgen over de kwaliteit van de integratie van nieuwkomers en een daarmee gepaard gaand risico van een afbrokkelend draagvlak voor het immigratiebeleid. De Nederlandse regering heeft oog en oor voor deze signalen en acht de tijd rijp voor een nieuw evenwicht tussen een streng en rechtvaardig asiel- en immigratiebeleid.

Doel van ons beleid is een sterker, welvarender en veiliger Nederland binnen een sterke EU, en daar kan ons asiel- en immigratiebeleid bij helpen. Het uitgangspunt is dat we illegale immigratie willen voorkomen en de legale immigratie in goede banen willen leiden. Wij staan hierbij voor een streng maar rechtvaardig asielbeleid en een regulier toelatingsbeleid dat kansen biedt aan migranten die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij en nieuwkomers stimuleert om mee te doen.

Een effectief migratiebeleid is een Europees migratiebeleid. Daarom stellen wij wijzigingen voor die niet alleen Nederland, maar de hele EU sterker kunnen maken. Immers, door heldere en eerlijke afspraken te maken over de toelating van immigranten en effectieve handhaving van deze regels mogelijk te maken, wordt het politieke en publieke draagvlak voor de Europese Unie vergroot. De voorstellen die hieraan kunnen bijdragen staan in dit position paper. Het geeft het Nederlandse standpunt weer en de ontwikkelingen op het gebied van legale immigratie, asiel, illegale immigratie & terugkeer en integratie.

Wij realiseren ons dat Nederland slechts een van de spelers is in het Europese besluitvormingsproces. Wij geloven echter in de kracht van argumenten. Om die reden vindt u in dit paper niet alleen de wijzigingen die wij voorstellen, maar ook de achtergrond en het effect dat wij verwachten. Op basis hiervan willen wij het gesprek aangaan met andere Europese lidstaten en de Europese instellingen om de beoogde doelen te realiseren.

Want uiteindelijk staat voor ons het te bereiken doel voorop. Wij staan daarom evenzeer open voor argumenten van andere betrokken partijen (lidstaten, Europese instellingen, belangenorganisaties). Wij nodigen eenieder die ons kan helpen uit, de voorstellen te verbeteren om ons te helpen bij het realiseren van een sterker, veiliger en welvarender Europa.

Contact is mogelijk via de u bekende contactpersonen of via het mailadres [MIA\\_EU@vz.minbzk.nl](mailto:MIA_EU@vz.minbzk.nl)

**Gerd Leers,**  
*Minister voor Immigratie & Asiel*

## De Nederlandse voorstellen: doel en middelen

De Nederlandse voorstellen zien op een breed scala van juridische instrumenten, die elk een deel van het vrije personenverkeer in de Europese Unie betreffen.

De voorstellen staan dan ook niet op zichzelf.

Het overkoepelende thema van een 'sterker, veiliger en welvarender samenleving' betreft immers meer dan de onderscheiden onderdelen die in het navolgende worden opgesomd. Wij zijn van mening dat het huidige Europese juridische kader op sommige punten onvoldoende aansluit bij de behoeften van de samenleving, waarin migratie een grote rol speelt.

Op het gebied van reguliere immigratie is het grootste belang gelegen in een goed en effectief integratiebeleid. Participatie en integratie zijn wezenlijk voor een succesvol bestaan en maatschappelijke samenhang. Van iedere burger mag verwacht worden om -naar vermogen- te participeren in de samenleving en daarin zelfredzaam te zijn. Om die reden mag ook van wie naar de EU komt om zich hier te vestigen, verwacht worden dat hij of zij zich houdt aan de regels, deelneemt aan de samenleving en zelf investeert in de vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Integratiebeleid berust op het inzicht dat maatschappelijke samenhang, aanvaarding van verschillen en solidariteit niet vanzelf ontstaan. Alleen op die wijze kunnen we als Europese gemeenschap in een pluriforme samenleving de bindende kracht genereren om met anderen in vrijheid en verantwoordelijkheid samen te leven en solidair te zijn.

De voorstellen van de Nederlandse regering om een 'sterker, veiliger en welvarender samenleving' te realiseren hebben betrekking op de volgende Europese instrumenten:

- de Dublinverordening (343/2003)
- de kwalificatierichtlijn (2004/83)
- de richtlijn gezinshereniging (2003/86)
- de richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109)
- de richtlijn vrij verkeer van personen (2004/38)

Afhankelijk van de relevante ontwikkelingen kunnen in de toekomst ook andere juridische instrumenten een rol gaan spelen, waaronder de terugkeerrichtlijn (2008/115), de richtlijn slachtoffers van mensenhandel (2004/81) en het Associatieakkoord EU/Turkije.

Op elk van de genoemde onderwerpen vindt u antwoord op:

- wat is de achtergrond van het voorstel?
- wat houdt het voorstel in?
- wat is het beoogde effect?

## Dublinverordening (343/2003)

### Achtergrond

In 2003 is de Dublin II-verordening in werking getreden. Deze verordening regelt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag. Eind 2008 heeft de Europese Commissie een voorstel tot wijziging van de Dublin-verordening gepresenteerd. Dit voorstel heeft mede betrekking op de situatie waarbij lidstaten soms tijdelijk niet in staat zijn de instroom van grote groepen asielzoekers op te vangen. Exemplarisch hiervoor is de situatie in Griekenland waarover het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zich in januari 2011 heeft uitgesproken in de zaak M.S.S. tegen België en Griekenland. Met deze uitspraak is de tenuitvoerlegging van de Dublinverordening ten aanzien van Griekenland opgeschort.

### Verwacht effect

Door het ondersteunen van lidstaten die met een hoge migratiedruk te maken hebben via het EASO blijft de migratiedruk in die lidstaten beheersbaar. Hiermee wordt voorkomen dat de situatie in die lidstaat structureel vastloopt en wordt verhoed dat de Dublin-verordening voor een langere periode niet zou kunnen worden uitgevoerd ten aanzien van die lidstaat. Iedere deelnemer aan de Dublin-verordening dient zijn migratiestelsel op orde te hebben. Dat geldt dus ook voor Griekenland. In gevallen van uitzonderlijke situaties zullen de andere landen ingrijpen.

### Voorgestelde maatregel

Nederland streeft naar een doeltreffende uitvoering van de Dublin-verordening. Net als de Europese Commissie menen wij dat het uitgangspunt van de Dublin-verordening moet zijn en blijven dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielaanvraag berust bij de lidstaat die de grootste rol heeft gespeeld bij de binnenkomst of het verblijf van de asielzoeker binnen de EU. Hierop moeten uitzonderingen kunnen worden gemaakt met betrekking tot de bescherming van (kern-)gezinsbanden. Tegelijkertijd zal Nederland erop inzetten dat de EU-lidstaten, via het asielagentschap EASO, andere EU-landen die kampen met een bijzonder hoge migratiedruk, operationeel ondersteunen.

## Kwalificatierichtlijn (2004/83)

### Achtergrond

Het doel van deze richtlijn is minimumnormen vast te stellen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft (subsidiare bescherming). Daarnaast stelt de richtlijn minimumnormen vast voor de inhoud van de verleende bescherming.

De Europese Commissie heeft op 21 oktober 2009 een voorstel gedaan tot wijziging van de kwalificatierichtlijn. Het voorstel verruimt de minimumnormen voor de erkenning als vluchteling en voor personen die op andere gronden - bijvoorbeeld vrees voor marteling - in aanmerking komen voor subsidiare bescherming. Het voorstel geeft aan wat de verleende bescherming inhoudt en beoogt verduidelijking van een aantal juridische begrippen en het nader tot elkaar brengen van de rechten en voorzieningen die aan vluchtelingen en subsidiair beschermden worden verleend.

### Voorgestelde maatregel

Bij de behandeling van asielverzoeken is het aan de asielzoeker om vervolging aannemelijk te maken. In geval van beschermingsalternatieven (vlucht- en vestigingsalternatief) ligt een relatief zware bewijslast aan de kant van de overheid. Nederland stelt voor de richtlijn zodanig aan te passen dat het mogelijk is de bewijslast voor het ontbreken van beschermingsalternatieven te verschuiven naar de aanvrager. Nederland heeft hiertoe tijdens de onderhandelingen een tekstvoorstel gedaan om duidelijk te maken dat er voor de asielzoeker nog een zekere bewijslast bestaat bij het aannemelijk maken dat voor hem of haar geen beschermingsalternatief voorhanden is in het land van herkomst.

### Verwacht effect

Door deze maatregel zullen lidstaten bij het beoordelen van een asielverzoek niet steeds verplicht zijn om aan te tonen dat de verzoeker elders in het land van herkomst bescherming kan vinden. Als de dreiging zich uitsluitend binnen een bepaalde regio van het land van herkomst voordoet, is het in beginsel voldoende om te constateren dat de asielzoeker zich elders in het land van herkomst kan vestigen. Dit kan zich voordoen indien de dreiging veeleer bestaat uit ongericht geweld en niet zozeer op de persoon van de vreemdeling gericht is. In die gevallen zal aan de noodzaak tot bescherming voldaan zijn als de betrokkene verhuist naar een regio binnen het land van herkomst waar het geweld zich niet voordoet.

Na invoering van de door Nederland voorgestelde maatregel zou een lidstaat uitsluitend als de asielzoeker motiveert dat de dreiging ook in andere delen van het land van herkomst bestaat, hoeven onderzoeken of de asielzoeker in die delen van het land van herkomst bescherming kan inroepen.

## Richtlijn gezinshereniging (2003/86)

### Achtergrond

De richtlijn gezinshereniging is vastgesteld in 2003 en in 2009 door de Europese Commissie geëvalueerd. De richtlijn vormt een eerste stap op weg naar verdere harmonisatie van dit belangrijke terrein van legale immigratie. Nederland is hier voorstander van en doet voorstellen om de integratie en emancipatie van immigranten (in het bijzonder vrouwen) te verbeteren. Deze voorstellen kunnen worden geplaatst in het kader van het Groenboek gezinshereniging dat de Europese Commissie in 2011 zal publiceren en de daaropvolgende wijzigingsvoorstellen ten aanzien van de richtlijn.

### Voorgestelde maatregelen

Nederland stelt een serie maatregelen voor die bedoeld zijn om integratie en emancipatie van immigranten te bevorderen. Deze maatregelen betreffen:

- verhoging van de leeftijdseis voor beide partners naar 24 jaar;
- aanscherping van de inkomenseis;
- invoering van een borgsom;
- toelating van maximaal één partner per tien jaar;
- invoering van een toets waaruit blijkt dat de band met het beoogde gastland groter is dan die met het land van herkomst;
- uitsluiting van referenten die veroordeeld zijn voor bepaalde geweldsdelicten (bijvoorbeeld huiselijk geweld);
- stellen van opleidingseisen aan referenten bij gezinsmigratie;
- intrekken van tijdelijke verblijfsvergunningen bij niet voldoen aan de in de lidstaat geldende inburgeringsvoorwaarden;
- gebruik van EU-recht door gezinsmigranten uit derde landen ("Europaroute") beperken tot intra-EU verkeer, waarbij de richtlijn gezinshereniging zou gelden voor de eerste toelating tot het grondgebied van de EU. Deze maatregel moet worden gecombineerd met een wijziging van de richtlijn vrij verkeer van personen (2004/38).

Voor alle voorstellen geldt dat deze (moeten) passen binnen de kaders van de internationale mensenrechtenbescherming, waaronder artikel 8 EVRM. Bovendien moet op basis van een individuele belangenafweging in het kader van 8 EVRM altijd de mogelijkheid bestaan van de geldende regels af te wijken.

### Verwacht effect

Doel van de maatregelen is de kans te vergroten op succesvolle integratie van immigranten in de ontvangende lidstaat. Ook verwachten we een emancipatoir effect. Door bijvoorbeeld het stellen van een opleidingseis en het verhogen van de leeftijdseis zijn beide partners beter in staat zelfstandig een partner te kiezen, hun opleiding af te ronden en in hun levensonderhoud te voorzien.

De verhoging van de inkomenseis heeft daarnaast tot doel de economische zelfredzaamheid van het nieuw gevormde gezin te verbeteren. Er zijn zo meer waarborgen dat de integratie van het overkomende gezinslid slaagt. Met hetzelfde doel, en ter bevordering van de handhaving van de inburgeringsvoorwaarden (in de lidstaten waar hiervan sprake is), wordt voorgesteld om de verlenging van de tijdelijke verblijfsvergunning afhankelijk te stellen van het behalen van een inburgeringsexamen. De borgsom zou moeten garanderen dat eventuele kosten door de overheid gemaakt op de vreemdeling of diens referent verhaald kunnen worden.

Om misbruik van rechten te voorkomen stelt Nederland bovendien voor om referenten de mogelijkheid te ontnemen om regelmatig een nieuwe partner te laten overkomen (hetgeen bijvoorbeeld voorkomt met het oog op niet officieel erkende polygame relaties). Bovendien zou het voor referenten die veroordeeld zijn voor bijvoorbeeld huiselijk geweld, onmogelijk moeten zijn om nog een partner te laten overkomen. Daarnaast zouden partners moeten aantonen dat hun gezamenlijke band met het gastland groter is dan die met een ander land. Deze toets wordt al succesvol toegepast in Denemarken. Ook op deze wijze wordt de band met de ontvangende lidstaat zeker gesteld en heeft succesvolle integratie meer kans van slagen.

Ten slotte meent Nederland dat de richtlijn gezinshereniging van toepassing zou moeten zijn op alle gezinsleden van buiten de EU van legaal verblijvende vreemdelingen en van EU-burgers (ongeacht of zij gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer binnen de EU) onder de reikwijdte van de richtlijn zouden moeten vallen. Op deze wijze kan misbruik van EU-recht voorkomen worden (misbruik Europaroute) en wordt het principe van vrij verkeer binnen de Unie ten volle recht gedaan. Dit punt moet in samenhang worden gelezen met de opmerkingen bij de richtlijn vrij verkeer inzake de eerste toelating tot het grondgebied van de EU van onderdanen van derde landen.

## Richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109)

### Achtergrond

In 2003 is de richtlijn langdurig ingezetenen aangenomen om de integratie te bevorderen van onderdanen van derde landen. Als een vreemdeling vijf jaar onafgebroken in een lidstaat heeft verbleven wordt ervan uitgegaan dat hij of zij een zodanig sterke band met die lidstaat heeft opgebouwd dat zijn verblijfsrecht beschermd moet worden. Deze bescherming komt tot uitdrukking in de op aanvraag verstrekte status van langdurig ingezetene.

De Europese Commissie heeft voorgesteld het toepassingsbereik van de richtlijn uit te breiden met personen die internationale bescherming behoeven. De Nederlandse voorstellen in het navolgende zien daarom op het gehele toepassingsbereik van de richtlijn, in zijn nieuwe vorm (dus inclusief degenen die in de lidstaat verblijven op grond van internationale bescherming). Over de tekst van de gewijzigde richtlijn is nu een politiek akkoord tussen de Raad en het Europese Parlement. De Nederlandse voorstellen zien dus niet op deze wijzigingsronde, maar op eventuele aanpassing van de richtlijn in de toekomst.

### Voorgestelde maatregel

Nederland stelt voor om als voorwaarde voor toekenning van de status van langdurig ingezetene te verbinden dat een migrant een goede startpositie heeft in economische en maatschappelijke zin. Dit behelst een verruiming van het huidige artikel 5, lid 2, dat nu al de mogelijkheid biedt om integratievoorwaarden te stellen voor de verkrijging van de status van langdurig ingezetene. Bij deze voorwaarde kan ondermeer gedacht worden aan het behalen van een bepaald taalniveau, voldoende kennis van de ontvangende samenleving, of een anderssoortige scholing of educatie. Vanzelfsprekend moet het mogelijk zijn om in bepaalde gevallen dispensatie te verlenen wanneer het behalen van deze startpositie redelijkerwijs niet van de vreemdeling kan worden verwacht.

### Verwacht effect

Op dit moment is het al toegestaan integratievoorwaarden te stellen. De voorgestelde maatregel gaat echter verder dan hetgeen nu al in de richtlijn is opgenomen en beoogt tegelijkertijd een betere (economische) integratie te bewerkstelligen en een emancipatoir effect te genereren. Het doel is om de migrant zo goed mogelijk in staat te stellen duurzaam werk te vinden.

Het belang van een goede startpositie voor een economische en maatschappelijke zelfredzaamheid is, mede met het oog op het vrije personenverkeer, een gedeeld Europees belang. Nederland beoogt daarom de invoering van een maatregel waarbij het behalen van een bepaalde kwalificatie voorwaarde wordt voor de toekenning van de status van langdurig ingezetene. Lidstaten moeten hierbij echter de vrijheid hebben om deze kwalificatie-eisen op nationaal niveau verder in te vullen, toegesneden op de mogelijkheden en behoeften in dat land.



## Richtlijn vrij verkeer van personen (2004/38)

### Achtergrond

Het vrije verkeer van personen is een van de fundamentele vrijheden binnen de Europese interne markt, die een ruimte zonder binnengrenzen omvat. De rechten van de migrerende EU-burgers zijn sinds 2004 gecodificeerd in de richtlijn vrij verkeer van personen. Volgens de Europese Commissie wonen op dit moment 11 miljoen EU-burgers in een andere EU-lidstaat. Een nog groter aantal verblijft tijdelijk (bijvoorbeeld als toerist) in een andere lidstaat. Deze beweging heeft bijgedragen aan de economische en sociale integratie van de Europese Unie. Hoewel warm voorstander van het vrije verkeer van personen, meent Nederland dat verbetering op details mogelijk is om de richtlijn beter te laten aansluiten bij de behoeften van de Europese samenlevingen. Nu, en in de toekomst.

Geconstateerd is dat er een risico bestaat van omzeiling van nationale immigratievoorschriften met een beroep op het vrije verkeer van personen door gezinsmigranten uit derde landen. Ook staat de ruime bescherming van EU-burgers en hun gezinsleden soms in de weg aan een effectieve handhaving van de openbare orde. Het verblijf van EU-burgers en hun gezinsleden mag slechts worden beëindigd indien zij een onevenredig beroep doen op het stelsel van sociale bijstand in de lidstaat of wanneer ze zeer ernstige of veelvuldig strafbare feiten hebben gepleegd, die bovendien moeten worden beoordeeld in het licht van de actuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van de betrokkenen.

### Voorgestelde maatregelen

Nederland pleit ervoor om de mogelijkheden tot verblijfsbeëindiging en ongewenstverklaring van strafrechtelijk veroordeelde EU-burgers uit te breiden. Het verdragsrechtelijke recht op vrij verkeer mag hierbij niet in het geding komen. Nadere uitleg en invulling van de bestaande kaders is wel degelijk mogelijk, met inachtneming van de bescherming van het recht op gezinsleven zoals vastgelegd in internationale en Europese mensenrechtenverdragen.

Daarnaast wordt onderzocht hoe een meer strikte koppeling kan worden gelegd tussen het verblijfsrecht enerzijds en het niet beschikken over een eigen inkomen anderzijds.

De richtlijn strekt zich ook uit tot onderdanen van derde landen, voor zover ze onderdeel uitmaken van het gezin van een EU-burger die zich verplaatst binnen de Unie. Nederland meent dat deze mogelijkheid beperkt zou moeten zijn tot waar de richtlijn daadwerkelijk voor bedoeld is: de vereenvoudiging van het vrije verkeer en vestiging binnen de EU. Eerste toelating tot het grondgebied van de EU van onderdanen van derde landen houdt daar strikt genomen geen verband mee en zou daar dan ook buiten gelaten moeten worden. Nederland is er in dit verband voorstander van om eerder illegaal verblijf, voorafgaand aan de aanvraag om toetsing aan EU-recht, tegen te kunnen werpen aangezien het in die gevallen de facto om een eerste toelating tot het grondgebied van de EU gaat. Natuurlijk zal voorzien moeten worden in uitzonderingen voor bijvoorbeeld slachtoffers van mensenhandel.

Met het oog op het toegenomen gebruik van het recht op vrij verkeer en de sociale problematiek die dat soms met zich brengt, is Nederland eveneens voorstander van een discussie binnen de EU over de inburgering en integratie van EU-burgers in andere lidstaten.

### Verwacht effect

Door krachtig op te treden tegen misbruik van rechten en de handhaving van regels effectief ter hand te nemen, wordt het politieke en publieke draagvlak voor de Europese Unie vergroot. Personen die op legitieme wijze van hun rechten gebruik willen maken kunnen dan immers steeds beter gefaciliteerd worden, omdat er minder aandacht hoeft uit te gaan naar mogelijke situaties van misbruik. Op deze wijze kunnen de voordelen van het vrije verkeer van personen door alle belanghebbenden (individuen en lidstaten) optimaal benut worden. Tevens zal een betere facilitatie van de integratie en inburgering van EU-burgers een positieve uitwerking hebben op de gebruikmaking van het recht op vrij verkeer van personen binnen de EU.

