

Vergaderjaar 2006–2007

19 637

Vreemdelingenbeleid

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 1170

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 september 2007

1. Inleiding

Hierbij bied ik uw Kamer, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, conform de door de minister van Justitie gedane toezegging tijdens het algemeen overleg JBZ-Raad van 7 juni jl. (23 490/22 112, nr. 460), een brief aan waarin nader wordt ingegaan op de achtergrond, het doel en de inzet met betrekking tot de totstandbrenging van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Tevens wordt conform voornoemde toezegging, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ingegaan op de verblijfs- en werkvergunning voor kennismigranten in de Europese Unie, de blue card. Deze term wordt gebruikt in het kader van een voorstel voor een Richtlijn inzake de voorwaarden voor toelating en verblijf van kennismigranten, welke naar verwachting in de tweede helft van oktober a.s. door de Europese Commissie zal worden gepresenteerd. Gelet op de uitdrukkelijke wens van uw Kamer om op korte termijn geïnformeerd te worden over de blue card, informeer ik u hierbij op basis van de thans beschikbare informatie afkomstig van de Europese Commissie.

Met deze brief wordt ook tegemoetgekomen aan de motie van het lid Van de Camp¹. In deze motie wordt de regering opgeroepen om tijdens de Europese overleg rondes, in eerste instantie die in het kader van de komende JBZ-Raad en Raad Algemene Zaken en Externe betrekkingen (RAZEB), al het mogelijke te doen opdat op zo kort mogelijke termijn een uniform Europees asielbeleid, alsook, in samenwerking met UNHCR, een gezamenlijke Europese aanpak van de situatie in en rond landen van herkomst van asielzoekers, tot stand komt. De verslagen van de JBZ-raad van 19 en 20 april 2007 en van de RAZEB van 23 en 24 april 2007 zijn uw Kamer reeds toegegaan.²

Ik ben gaarne bereid in overleg te treden over de richting en de visie ten aanzien van voornoemde onderwerpen. Ik merk hierbij op dat ten aanzien van de totstandbrenging van de tweede fase van het gemeenschappelijk

¹ TK 2006–2007, 19 637, nr. 1142.

² TK 2006–2007, 23 490, nr. 452 respectievelijk TK 2006–2007, 21 501-2, nr. 750.

Europees asielstelsel de brief in samenhang dient te worden gezien met de Kabinetsreactie over het Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem en het BNC-fiche over de Richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG teneinde haar werkingsfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten.

2. Context

De Europese aspecten voor het vreemdelingenbeleid zullen in de komende kabinetsperiode in het teken staan van de uitvoering van de relevante passages in het Haags Programma, zijnde de paragrafen over de versterking van vrijheid, welke zijn aangenomen door de Europese Raad van 4 en 5 november 2004. Het gaat dan meer specifiek om de volgende vier prioriteiten:

- de totstandbrenging van de tweede fase van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel;
- de uitwerking van een gemeenschappelijk Europees beleid over legale migratie en de bestrijding van illegale tewerkstelling¹;
- de uitwerking van de externe dimensie van asiel en migratie, met name door het versterken van de partnerschappen met de landen en regio's van herkomst en van doorreis als ook door het sluiten van terug- en overnameovereenkomsten met derde landen; en
- de uitwerking van de beheersing van migratiestromen, zoals het versterken van buitengrenscontroles, de bestrijding van illegale migratie, het gebruik van biometrische identificatiemiddelen en gegevens, het oprichten en koppelen van Europese informatiesystemen, en de totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees visumbeleid.

De Europese interne dimensie van de totstandbrenging van de tweede fase van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel en de uitwerking van een blue card voortvloeiend uit een gemeenschappelijk Europees beleid over legale migratie, hebben logischerwijs én noodzakelijkerwijs ook een pendant in de externe dimensie van de Europese Unie. Voor Nederland is daarbij van belang dat de interne dimensie coherent is met initiatieven die conform het Haags Programma worden ontplooid op het gebied van de externe dimensie van asiel en migratie. Het betreft hier de uitwerking van het in het Haags Programma neergelegde principe dat het EU-beleid erop gericht is om derde landen in het kader van een volwaardig partnerschap bij te staan bij hun inspanningen om hun capaciteit op het terrein van migratiebeheer en bescherming van vluchtelingen te verbeteren, illegale immigratie te voorkomen en te bestrijden, voorlichting te verstrekken over legale migratiekanalen, vluchtelingensituaties op te lossen door duurzame oplossingen beter toegankelijk te maken, het vermogen tot het uitvoeren van grenscontroles op te bouwen, de beveiliging van documenten te verbeteren, het terugkeerprobleem aan te pakken en medewerking aan terugkeer van eigen onderdanen en zo mogelijk derdelanders te bevorderen. Het ontwikkelen van een alomvattend Europees migratiebeleid («Global Approach») en van regionale beschermingsprogramma's, inclusief de ontwikkeling van een Europees hervestigingsbeleid, op basis van proefprojecten maken hier bijvoorbeeld onderdeel van uit. Hierover wordt uw Kamer separaat geïnformeerd.

3. Gemeenschappelijk Europees asielstelsel

Achtergrond

De Europese Raad kwam 15 en 16 oktober 1999 in Tampere onder meer, in het kader van de handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zoals neergelegd in het Verdrag van Amsterdam, overeen te werken aan de instelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Besloten werd dat dit gefaseerd

¹ Zie in dit verband de Mededeling van de Commissie inzake de beleidsprioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie van onderdanen van derde landen (COM (2006) 402) en het voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen met nummer (COM (2007) 249) en het BNC-fiche terzake, TK 2006–2007, 22 112, nr. 550.

dient te geschieden door eerst te komen tot wetgevende maatregelen, waarin op een aantal nader benoemde terreinen minimumnormen zijn vervat. Deze Europese Raad besloot eveneens dat voor de langere termijn – de zogenoemde tweede fase – communautaire regelgeving tot stand dient te komen, welke moet leiden tot de totstandbrenging van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie asiel of subsidiaire bescherming wordt verleend. In deze zogenoemde eerste fase zijn vervolgens zes wetgevende maatregelen aangenomen.¹

In het Haags Programma stelde de Europese Raad op 4 en 5 november 2004 onder meer vast dat op 1 mei 2004 de tweede fase van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van onder meer asiel is ingegaan. De Europese Raad verzocht de Commissie instrumenten en maatregelen van de tweede fase aan de Raad en het Europees Parlement voor te leggen met het oog op goedkeuring ervan vóór eind 2010. Tevens verzocht deze Europese Raad passende structuren op te richten waarbij de nationale asieldiensten van de lidstaten zijn betrokken, ter vergemakkelijking van de praktische samenwerking, in een streven naar de verwezenlijking van drie doelstellingen:

- 1) de uitwerking van één enkele asielprocedure voor de gehele Europese Unie;
- 2) het gezamenlijk vergaren, beoordelen en hanteren van informatie over landen van herkomst; en
- 3) de verbetering van samenwerking bij het aanpakken van bijzondere omstandigheden waardoor asielstelsels of opvangfaciliteiten onder druk komen te staan.

Na de vaststelling van een gemeenschappelijke asielprocedure, moeten deze structuren op basis van een evaluatie worden omgevormd tot een Europees bureau voor ondersteuning bij alle vormen van samenwerking tussen de lidstaten betreffende het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.²

In dit proces van de tweede fase zijn op 6 juni jl. de volgende initiatieven openbaar gemaakt:

- Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem³;
- Voorstel voor een Richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG⁴ teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten⁵; en
- Rapport over de evaluatie van het Dublin-systeem.⁶

De Commissie heeft in de JBZ-raad van 12 en 13 juni jl. een presentatie gegeven over deze drie onderwerpen.⁷ Met het Groenboek start de Commissie een raadplegingsproces om te identificeren welke opties mogelijk zijn onder het huidige juridische raamwerk van de Europese Unie. Het resultaat van het raadplegingsproces zal leiden, tezamen met de resultaten van de evaluaties van de eerste fase, tot een Beleidsplan in het eerste kwartaal van 2008, waarin de Commissie de maatregelen zal aankondigen die dienen om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel vorm te geven, inclusief tijdpad.

De inzet

Het kabinet vindt het van belang dat verdere stappen worden ondernomen om een werkelijk gemeenschappelijk Europees asielbeleid tot stand te brengen, met als uiteindelijk doel een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. De inzet is daarbij gericht op het tot stand laten komen van één uniforme asielprocedure en één uniforme asielstatus, welke dient te gelden voor alle vormen van asielbescherming.

¹ Het gaat hierbij om de volgende maatregelen:

– Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van «Eurodac» voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin

– Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen;

– Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten

– Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend

– Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming; en

– Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.

² In de Mededeling van de Commissie van 17 februari 2006 over een versterkte praktische samenwerking – nieuwe structuren, een nieuwe aanpak: Verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming in het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (COM (2006) 67), is vervolgens aangegeven door welke aanpak praktische samenwerking kan bijdragen aan de verwezenlijking van deze drie doelstellingen. Zie ook het BNC-fiche terzake, TK 2005–2006, 22 112 nr. 447.

³ COM (2007) 301.

⁴ Het betreft hier de Richtlijn van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB L 16 van 23 januari 2004).

⁵ COM (2007) 298.

⁶ COM (2007) 299 en SEC (2007) 742.

⁷ Zie voor de (aanvullende) geannoteerde agenda en het verslag van deze Raad, TK 2006–2007, 23 490, nrs. 456, 457 en 461.

Immigratie, het vrij verkeer van personen en de opheffing van de binnengrenzen vereisen ook een eenduidig Europees asielbeleid. Ook met het oog op de rechtszekerheid van de asielzoeker dient het asielbeleid van de lidstaten op elkaar afgestemd te worden. Een eerlijke en doeltreffende procedure zorgt dat de asielverzoeken van degenen die wel of geen recht hebben op bescherming gelijkelijk behandeld worden. Tegelijkertijd dienen zij die recht hebben op een asielstatus in alle lidstaten op termijn een gelijk niveau van bescherming te krijgen. Hierdoor kunnen fenomenen als «asielshoppen» en secundaire migratiestromen binnen de EU tegen worden gegaan. Een gemeenschappelijk Europees asielstelsel zal bijdragen aan een evenwichtiger verdeling van asielzoekers over de lidstaten van de Europese Unie en zo de solidariteit tussen de lidstaten bevorderen. Ongewenste vormen van beleidsconcurrentie zullen hierdoor afnemen en voorkomen wordt dat lidstaten elkaar volgen in een neerwaartse spiraal van aanscherpingen van beleid.

Het kabinet zet zich naast deze harmonisatie van regelgeving nadrukkelijk ook in om verdergaande harmonisatie van de asielpraktijk te bewerkstelligen. Om in dit verband slechts één voorbeeld te noemen: de situatie van vluchtelingen in Irak en aangrenzende landen en de in dit kader geconstateerde verschillen in de behandeling van Irakese asielaanvragen binnen de Europese Unie, laten de noodzaak daartoe duidelijk zien. Het kabinet is dan ook een groot voorstander van versterking van de praktische samenwerking tussen de uitvoerende asieldiensten, met als doel het verbeteren van de kwaliteit van het beslisproces als ook dat via de praktijk het gemeenschappelijke Europese asielstelsel dichterbij komt. Het kabinet vindt dat daarbij zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij bestaande structuren, dat initiatieven van (groepen) lidstaten voldoende ruimte moeten krijgen en dat daadwerkelijk initiatieven voor praktische samenwerking ontplooid worden. Zo is op Nederlands initiatief tijdens het EU-voorzitterschap in 2004 GDISC (General Directors of Immigration Services Conference, een forum waarin hoofden van de immigratiediensten van de lidstaten samenwerken) opgericht, waar thans onder andere de volgende projecten worden uitgevoerd: een tolkenpool, een Europees asielcurriculum voor opleidingen en de oprichting van een netwerk over het beheersen van de migratiestromen. Ook is Nederland samen met andere EU-lidstaten een project begonnen om gemeenschappelijke informatie over herkomstlanden, als voorloper van Europese ambtsberichten die de situatie in landen van herkomst beschrijven, te verzamelen.

De resultaten van de evaluaties van de werking van de wetgevende maatregelen uit de eerste fase dienen gebruikt te worden ten behoeve van de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. De Eurodac-Verordening (EG) nr. 2725/2000 en de Dublin II-Verordening (EG) nr. 343/2003 zijn door de Commissie geëvalueerd in haar rapport over het Dublin-systeem. De Commissie heeft aangegeven dat zij op korte termijn ook een evaluatierapport zal presenteren over Richtlijn 2003/9/EG inzake de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten. De evaluatie van andere instrumenten is op dit moment nog niet aan de orde omdat nog niet alle lidstaten deze eerste fase instrumenten in nationale wetgeving hebben geïmplementeerd. Dat geldt ook voor Nederland. Uiterlijk 1 december 2007 dient de Richtlijn 2005/85/EG inzake minimumnormen asielprocedures geïmplementeerd te zijn in nationale wetgeving. De aanpassingen met betrekking tot de Vreemdelingenwet 2000 liggen inmiddels bij de Eerste Kamer. Ten aanzien van de kwalificatie-Richtlijn 2004/83/EG geldt dat het voorstel tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 zich in de schriftelijke fase bij uw Kamer bevindt. Naar verwachting zal de volledige implementatie eind 2007 zijn afgerond.

4. Verblijfs- en werkvergunning voor kennismigranten in de Europese Unie (blue card)

Achtergrond

Ter uitvoering van het Haags Programma en het Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak van 11 januari 2005¹ heeft de Europese Commissie op 21 december 2005 de Mededeling beleidsplan legale migratie² gepubliceerd. Hierin kondigt zij voorstellen aan voor een algemene Kaderrichtlijn en vier specifieke Richtlijnen. De vier specifieke Richtlijnen zullen worden opgesteld voor de categorieën: kennismigranten; seizoensarbeiders; binnen een onderneming overgeplaatste werknemers; en bezoldigde trainees. De Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 en de Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 regelen overigens reeds de voorwaarden voor de toelating en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk respectievelijk met het oog op wetenschappelijk onderzoek.

De Commissie heeft aangekondigd de ontwerp-Richtlijn over de voorwaarden voor toelating en verblijf van seizoensarbeiders in 2008 te presenteren en de ontwerp-Richtlijnen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van binnen een onderneming overgeplaatste werknemers en van bezoldigde trainees in 2009. De algemene Kaderrichtlijn en de Richtlijn kennismigranten zullen naar alle waarschijnlijkheid in de tweede helft van oktober a.s. door de Commissie worden gepresenteerd.

De inzet

Een eerste standpuntbepaling is afhankelijk van de te verschijnen Richtlijnvoorstellen van de Commissie. Uw Kamer zal via de gebruikelijke BNC-procedure op de hoogte worden gesteld van die standpuntbepaling. Dat standpunt zal onder andere worden gezien in het licht van de Kabinetsnotitie «Naar een modern migratiebeleid» van 22 mei 2006³, de Kabinetsreactie op het advies van de SER over de toekomst van het arbeidsmigratiebeleid van 1 juni 2007⁴ en de uitkomsten van de notitie van het CPB «Selectief arbeidsmigratiebeleid: Europees of nationaal? Het Beleidsplan legale migratie onder de loep» van 28 februari 2007.

In beginsel staat het kabinet positief tegenover EU-beleid op het gebied van arbeidsmigratie, mits het voldoende ruimte laat voor nationaal beleid, het de procedures zo eenvoudig mogelijk vorm geeft en het de ontwikkelingen in de nationale economie en arbeidsmarkt respecteert. Nederland heeft in zijn reactie op het eerder genoemde Groenboek over het beheer van de economische migratie dan ook aangegeven dat EU-beleid gewenst kan zijn om positieve effecten van arbeidsmigratie voor de EU als geheel te maximaliseren en om negatieve spillover-effecten tussen lidstaten onderling als ook gezamenlijk illegale immigratie of tewerkstelling tegen te gaan.

Uw Kamer heeft mij meer specifiek gevraagd om in te gaan op het systeem van de blue card. De Commissie heeft een eerste inzicht gegeven in de vormgeving van een blue card. De Europese Commissie beoogt met dit instrument tegemoet te komen aan de tekorten aan kennismigranten op de Europese arbeidsmarkten en voor kennismigranten een speciale gemeenschappelijke snelle selectie- en toelatingsprocedure te ontwikkelen om de concurrentie met bijvoorbeeld de Verenigde Staten of Canada aan te gaan. Voor kennismigranten zouden aantrekkelijke voorwaarden kunnen worden geschapen zodat ze eerder voor Europa kiezen. De Commissie is van mening dat het voor deze snelle procedure noodza-

¹ COM (2004) 811. Zie voor kabinetsreactie van 8 april 2005 op dit Groenboek, TK 2004–2005, 22 112, nr. 368.

² COM (2005) 669.

³ TK 2005–2006, 30 573, nr. 1.

⁴ TK 2006–2007, 29 861, nr. 17.

kelijk is dat er gemeenschappelijke criteria worden opgesteld waaraan een kennismigrant moet voldoen. Het vaststellen van een uniforme definitie of minimum criteria voor de toelating van kennismigranten is volgens de Commissie dan ook een conditio sine qua non voor het opstellen van een Richtlijn voor kennismigranten. Ook zal de Commissie naar alle waarschijnlijkheid de mogelijkheid creëren dat de kennismigrant – waarschijnlijk na een bepaalde periode van verblijf in de eerste EU-lidstaat van bestemming – toegang krijgt tot de arbeidsmarkt van de andere EU-lidstaten. Het voordeel daarvan is dat de EU als geheel aantrekkelijker wordt voor kennismigranten. Dit kan het voordeel hebben dat het voor kennismigranten minder risicovol wordt om voor Nederland – als klein land met een weinig courante taal – te kiezen, omdat (toekomstige) arbeidsmogelijkheden elders in de EU makkelijker toegankelijker worden. Dit recht op intra-EU mobiliteit noodzaakt tot een zekere mate van harmonisatie van de definitie van kennismigranten.

Op dit moment is Nederland de enige EU-lidstaat die kennismigranten op basis van een salariscriterium, een arbeidscontract en een verklaring van de werkgever toelaat. Andere EU-lidstaten met een bijzonder beleid voor kennismigranten kennen veelal meerdere criteria gebaseerd op opleiding, werkervaring, leeftijd, en taalkennis. Het kabinet vindt het belangrijk dat ook binnen een toekomstig Europees toelatingskader voor kennismigranten de toelatingscriteria eenduidig, objectief toetsbaar en daardoor goed en snel uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Naarmate aan meer criteria moet worden getoetst, kunnen administratieve lasten en bureaucratie toenemen. Wederzijdse erkenning van elkaars definitie kan mogelijk een alternatief zijn voor harmonisatie van de definitie van een kennismigrant.

Ten aanzien van de gemeenschappelijke snelle procedure voor kennismigranten is het kabinet van mening dat het de transparantie binnen de EU kan doen vergroten en tot meer eenduidige procedures kan leiden. Uit meerdere studies is gebleken dat kennismigranten eerder het inkomensniveau, het belastingklimaat, het «rendement» op vaardigheden en opgebouwde kennis en taal als belangrijke factoren hanteren om voor een land te kiezen. De toelatingsprocedure is daarbij niet doorslaggevend. Dit laat onverlet dat toelatingsprocedures voor kennismigranten zo eenvoudig mogelijk zouden moeten zijn om geen onnodige barrières op te werpen. Een eventuele gemeenschappelijke snelle procedure voor de EU zal complementair moeten zijn aan het bestaande nationale toelatingsbeleid voor kennismigranten en geen substituut daarvan.

De Europese Commissie heeft aangegeven dat de toelating van kennismigranten naar alle waarschijnlijkheid zal uitgaan van een vraaggestuurd systeem. Nederland is benieuwd naar de exacte plannen van de Europese Commissie en staat in beginsel positief tegenover een systeem voor zover dat wordt gebaseerd op vraagsturing.

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak