

Vergaderjaar 2007–2008

**23 490**

**Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag**

**CG**

## **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 30 november 2007

De commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer<sup>1</sup> heeft op 9 oktober 2007 enkele schriftelijke vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Justitie met betrekking tot de kabinetsreactie op het *Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel* (COM(2007)301), alsmede over haar brief d.d. 11 september 2007 over het gemeenschappelijk asielstelsel en de Europese «blue card». De staatssecretaris van Justitie heeft hier op 28 november 2007 op geantwoord.

De commissie brengt hierbij verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De griffier van de commissie,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), voorzitter, Essers (CDA), Sylvester (PvdA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA), vice-voorzitter, Van Kappen (VVD), Peters (SP), K. G. de Vries (PvdA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Reuten (SP), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

## BRIEF AAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Den Haag, 9 oktober 2007

De commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer heeft zich op 2 oktober jl. gebogen over de kabinetsreactie op het *Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel* (COM(2007)301)<sup>1</sup>, alsmede over uw brief d.d. 11 september 2007 over het gemeenschappelijk asielstelsel en de Europese «blue card»<sup>2</sup>. In de bespreking heeft de commissie aanleiding gezien tot het stellen van een aantal vragen en het maken van een aantal opmerkingen. Wellicht ten overvloede benadrukt de commissie dat haar vragen de verzending van de kabinetsreactie op het Groenboek niet in de weg hoeven te staan.

1. In het antwoord op vraag 1 van het Groenboek wordt gesteld dat de huidige Vreemdelingenwet 2000 past binnen het voorgestelde hoge niveau van harmonisatie van de wetgeving van de lidstaten. De wet zou de «eenvoud, rechtvaardigheid, snelheid en effectiviteit van de procedures» voldoende waarborgen. De leden van de commissie vragen zich echter af of het beeld van de Vreemdelingenwet niet te rooskleurig wordt geschetst, gezien de recente kritiek van onder meer het Europese Hof voor de Rechten van Mens (zaak-Salah Seekh) en de Nationale Ombudsman?
2. In het antwoord op vraag 5 wordt een tweetal opties uitgewerkt. Er wordt door het kabinet echter geen voorkeur uitgesproken voor de gemeenschappelijke behandeling van een asielverzoek langs het praktisch communautair model dan wel het nationaal model. De leden van de commissie zouden graag vernemen welke optie uiteindelijk de voorkeur van het kabinet geniet.
3. Ten aanzien van de mogelijke harmonisatie van de regels omtrent de toegang tot de arbeidsmarkt spreekt het kabinet zich nog niet uit. De leden van de commissie zijn benieuwd naar de overwegingen die ten grondslag liggen aan deze kennelijke twijfel van het kabinet.
4. De leden van de commissie merken voorts op dat het kabinet een relatief laag ambitieniveau tentoonspreidt ten aanzien van kwetsbare groepen asielzoekers. Veel lijkt te zijn gericht op de uitwisseling van *best practices* en het nader uitwerken van bestaande beleidslijnen. Bent u echter bereid alsnog bij uw collega's in de lidstaten te pleiten voor een betere bescherming van deze groepen?
5. In het kabinetsstandpunt wordt gesteld dat in de toekomst wellicht kan worden gewerkt met een Europees ambtsbericht (Country of Origin information report), op basis waarvan de situatie in landen van herkomst in kaart kan worden gebracht. De Nederlandse ervaring met ambtsberichten en binnen de overheid beschikbare landeninformatie is de laatste jaren echter niet optimaal geweest. De leden van de commissie voor de JBZ-Raad vragen zich daarom af of er op Europees niveau niet (mede) kan worden gewerkt met meer neutrale informatie, bijvoorbeeld afkomstig van non-gouvernementele organisaties.
6. In het antwoord op vraag 18 van de kabinetsreactie wordt gesproken over het belang van het behouden van de eenheid van het nationale procesrecht. De leden van de commissie vragen zich echter af wat hier exact mee wordt bedoeld, aangezien op dit moment het Vreemdelingenrecht een groot aantal uitzonderingen bevat op het «gewone» bestuursrecht, zoals vastgelegd in de Awb. Kan ondanks de vele uitzonderingen worden volgehouden dat er een eenheid bestaat in het Nederlandse bestuursprocesrecht? En bent u van mening dat het onderscheid tussen de procedures in het Vreemdelingenrecht en de Awb-procedures dient te blijven voortbestaan?
7. In het kader van een mogelijke Europese blue card, wordt in uw brief enerzijds gesproken over de noodzaak om de definitie van het begrip

<sup>1</sup> Zie dossier 2.1.26 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

<sup>2</sup> Zie dossier 2.2.39 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)

kennismigrant te harmoniseren, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheid tot wederzijdse erkenning wordt opengelaten. Welke van de twee opties heeft de voorkeur van het kabinet? Indien wordt gekozen voor harmonisatie, hoe ver is het Nederlandse kabinet dan bereid te gaan? Is het kabinet bijvoorbeeld bereid criteria te hanteren zijn die strenger zijn dan de criteria die op dit moment op kennismigranten van toepassing zijn?

8. Tot slot zouden de leden van de commissie willen benadrukken dat enkel de introductie van een blue card voor legale migranten geen garantie is voor het wegblijven van illegale migranten. Met name aan de zuidgrenzen van de Unie is de situatie vaak ondoorzichtig en is regelmatig een humanitaire aanpak gewenst. Bent u bereid zich in te zetten om ervoor te zorgen dat juist in die gevallen die een humanitaire aanpak behoeven, conform het internationale recht een eerste oordeel over de toelating van de migrant in kwestie wordt geveld?

De leden van de commissie voor de JBZ-Raad zien uw reactie op hun vragen en opmerkingen met belangstelling tegemoet.

H. Franken

Ondervoorzitter van de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

## BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 november 2007

In uw brief van 9 oktober hebt u vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de kabinetsreactie op het Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, alsmede over mijn brief van 11 september 2007 over het gemeenschappelijk asielstelsel en de Europese «blue card». Hieronder wordt ingegaan op uw vragen en opmerkingen. Daarbij houd ik de nummering in uw brief aan.

1. Ik ben niet van oordeel dat het beeld van de Vreemdelingenwet 2000 te rooskleurig wordt geschetst. Deze wet voldoet mijns inziens aan eisen van eenvoud, rechtvaardigheid, snelheid en effectiviteit van procedures. Ik wijs in dit verband bijvoorbeeld op het één-statusstelsel en het uniforme voorzieningenpakket, die van wezenlijk belang zijn in het kader van de vereenvoudiging van het asielstelsel en het voorkomen van procedures. Ook de Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 heeft geconstateerd dat de beleidskeuzen die ten grondslag lagen aan de in de Vreemdelingenwet 2000 gekozen opzet nog steeds overeind staan en dat de toegankelijker en overzichtelijker wet een betere, meer doelgerichte uitvoering mogelijk maakt. Een en ander laat onverlet dat op bepaalde onderdelen kritiek is, in het bijzonder op de asielprocedure. Het kabinet is voornemens de asielprocedure te verbeteren. De verbeteringen zullen bij de verdere harmonisering worden betrokken.
2. Hierop antwoord ik dat nog geen voorkeur is bepaald voor een model voor de gemeenschappelijke behandeling van asielverzoeken. Met het Groenboek heeft de Europese Commissie het startsein gegeven voor een brede raadpleging over de vorm die het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zou moeten krijgen. De consultaties zijn nog gaande. Ik vind het van belang om te weten wat de opstelling van andere lidstaten hierbij is.
3. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op het Groenboek zal Nederland zich nog bezinnen op de vraag in welke mate harmonisatie van de nationale regels voor toegang tot de arbeidsmarkt tijdens de asielprocedure wenselijk is. Het kabinet is van mening dat er geen aanspraken op sociale zekerheid mogen ontstaan voor mensen van wie nog niet zeker is of zij in Nederland kunnen blijven. Op grond van harmonisatie zou dit nationale uitgangspunt onder druk kunnen komen te staan. Volledige toegang tot de arbeidsmarkt kan ook vanwege het integrerende effect de terugkeer van degenen van wie het asielverzoek wordt afgewezen compliceren. Overigens heeft de minister van SZW op 12 oktober jl. aan beide Kamers der Staten-Generaal laten weten dat hij van plan is om de periode die asielzoekers mogen werken, te verruimen van 12 naar 24 weken per jaar, met uitzondering van artiesten en musici waarvoor een termijn van 16 weken gaat gelden. De periode is zo gekozen dat géén aanspraken op WW-rechten ontstaan.
4. Anders dan de leden van de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer ben ik niet van oordeel dat het ambitieniveau ten aanzien van kwetsbare groepen asielzoekers relatief laag is. De kabinetsreactie gaat enerzijds uit van uitwisseling van best practices en het nader uitwerken van bestaande richtlijnen, anderzijds van het verduidelijken en uitbreiden van de bepalingen in bestaande richtlijnen over kwets-

bare groepen. Uitwisseling van best practises en het nader uitwerken van bestaande richtlijnen zijn gericht op het daadwerkelijk implementeren van voorzieningen voor kwetsbare groepen en leiden op deze wijze tot betere bescherming van deze groepen. In de kabinetsreactie wordt daarnaast gewezen op het belang dat er speciale regelingen komen die rekening houden met kwetsbare groepen in de asielprocedure en dat dit ook geldt voor medische problemen, zoals traumata. Blijkens de kabinetsreactie valt ook te denken aan een vorm van categoriaal beleid ten aanzien van bepaalde kwetsbare groepen.

5. Het streven is om in Europees verband te komen tot een Europees ambtsbericht van hoogwaardige kwaliteit. Dit ambtsbericht zal dan, evenals het huidige Nederlandse algemene ambtsbericht, als bron gelden voor de beoordeling van asielzaken. Als het op Europees niveau komt tot besluitvorming in asielzaken kan ook andere relevante informatie van gezaghebbende mensenrechtenorganisaties en internationale organisaties als UNHCR worden meegewogen bij de beoordeling van asielzaken. Overigens zijn de huidige Nederlandse algemene ambtsberichten tevens gebaseerd op informatie van gezaghebbende mensenrechtenorganisaties en internationale organisaties en kan informatie van deze organisaties ook nu al worden meegewogen bij de beoordeling van asielzaken. Zoals vermeld in de brief aan de Tweede Kamer van 22 juni 2007 (Kamerstukken II, 2006–2007, 29 344 en 30 800 VI, nr. 64) over de gevolgen van de uitspraak inzake Salah Sheekh, zal in navolging van deze uitspraak bij de beoordeling van asielzaken – explicieter dan thans het geval is – ook andere informatie dan ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken worden betrokken.
6. Wat betreft het in antwoord op vraag 18 gemaakte voorbehoud terzake van de eenheid van bestuursprocesrecht wordt geantwoord dat daarmee beoogd werd aan te geven dat het bestuursprocesrecht, zoals neergelegd in hoofdstuk 8 van de Awb uitgangspunt is en blijft. Vanzelfsprekend sluit dat uitzonderingen niet bij voorbaat uit. Dergelijke uitzondering bestaan immers al en de leden van de commissie merken dan ook terecht op dat de Vreemdelingenwet 2000 ook nu al enkele uitzonderingen op hoofdstuk 8 Awb maakt. Die uitzonderingen blijven echter beperkt tot de gevallen waarin de bijzondere aard van het vreemdelingenrecht een uitzondering op het algemene bestuursprocesrecht rechtvaardigt, zoals de standaard schorsende werking van het beroep in asielzaken en de mogelijkheid van een ex nunc beoordeling van een dergelijk beroep. Die uitzonderingen laten onverlet dat belangrijke delen van hoofdstuk 8 Awb wél van toepassing zijn op het beroep in asielzaken, zoals het beroep op de rechtbank zonder verplichte vertegenwoordiging en de mogelijkheid om een verzoek om voorlopige voorziening te vragen in die gevallen waarin het beroep geen standaard schorsende werking heeft (AC-zaken en beroep in reguliere vreemdelingenzaken). Een en ander betekent dat ook in de toekomst zorgvuldig zal worden bezien of een voorstel tot harmonisatie een afwijking van hoofdstuk 8 Awb zou kunnen rechtvaardigen.
7. Het Nederlandse belang is dat er ook op EU-niveau een snelle toelatingsprocedure voor kennismigranten met zo min mogelijk bureaucratie tot stand komt. De toelating van meer kennismigranten tot de EU kan de Europese economie – en daarmee ook de Nederlandse – stimuleren. Het heeft de voorkeur om daartoe tot een gemeenschappelijke definitie van kennismigrant te komen. Indien in het onderhandelingsproces zou blijken dat dit niet haalbaar is, kan wederzijdse erkenning van nationale definities een alternatief zijn. Het is op dit moment nog te vroeg om aan te geven wat de concrete grenzen zijn van de onderhandelingsruimte. Zo is het daarvoor van

groot belang of de EU-regeling met betrekking tot de blue card aanvullend is op de nationale kennismigrantenregeling dan wel dat deze regeling de kennismigrantenregeling vervangt. De tekst van de concept richtlijn is hierover nog niet duidelijk. Het kabinet is overigens voorstander van een complementaire Europese regeling.

8. Zeker omdat de «blue card» vraaggestuurd is en de bovenkant van de arbeidsmarkt betreft, zal de introductie ervan geen garantie zijn voor het wegblijven van illegale migranten. Het meest zichtbaar zijn de illegale migratiestromen die via de zee de Zuid-Europese staten proberen te bereiken.

Binnen de EU is deze situatie geregeld onderwerp van overleg en gezamenlijk optreden. Zo neemt Nederland – samen met een aantal andere EU-lidstaten, de Europese Commissie en Frontex – deel aan de expertgroep «*International law instruments in relation to illegal immigration by sea*», waarin onderzocht wordt hoe moet worden omgegaan met illegale migratie op zee. In de eerste bijeenkomsten van deze expert groep heeft Nederland aandacht gevraagd voor het belang van effectieve toegang tot internationale bescherming en *non-refoulement*. De zuidelijke EU-lidstaten, die primair geconfronteerd worden met deze migranten en hun eventuele aanvraag om verblijf, zijn er uiteraard aan gehouden te handelen conform het gemeenschapsrecht en ander internationaal recht. Uitgangspunt is, dat toegang tot bescherming voor hen die dat nodig hebben te allen tijde gewaarborgd is.

De staatssecretaris van Justitie,  
N. Albayrak