

Reactie van Nederland op het Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem

Vraag 1)

Hoe zou een gemeenschappelijke asielprocedure tot stand kunnen worden gebracht? Welke aspecten van de wetgeving zouden verder moeten worden geharmoniseerd?

Antwoord 1)

De eerste fase van de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel heeft geresulteerd in zes wetgevende maatregelen, waarin op een aantal nader benoemde terreinen minimumnormen zijn vervat. Hiermee is een belangrijke eerste aanzet gegeven tot harmonisering van de asielprocedure. In de huidige tweede fase dient communautaire regelgeving tot stand 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. Daarbij streeft Nederland een hoog niveau van harmonisatie na, zonder overigens enige nationale beleidsruimte bij voorbaat uit te willen sluiten.

Een dergelijk hoog niveau van harmonisatie kan alleen worden bereikt indien daarvoor tussen de lidstaten voldoende vertrouwensbasis bestaat. Die basis wordt bereikt – zoals omschreven in het Haags Programma – door te blijven investeren in enerzijds praktische samenwerking, daaronder begrepen het delen van kennis en ervaring, en anderzijds door de bestaande richtlijnen en verordeningen goed te evalueren. Op die manier wordt niet alleen duidelijk dat er verschillen bestaan tussen de lidstaten in de toepassing van het acquis, maar ook waarom die er zijn en of die verschillen gehandhaafd moeten worden en zo niet, hoe die verschillen weggenomen kunnen worden. Gremia zoals Eurasil spelen in dit proces van informatie delen en analyseren een belangrijke rol. Herhaaldelijk wordt daar immers geconstateerd dat dezelfde asielzoeker in de ene lidstaat wel voor een vluchtelingenstatus in aanmerking zou komen, maar, op basis van dezelfde feiten en beschikbare informatie, in de andere lidstaat niet of slechts voor de subsidiaire beschermingsstatus of voor een nationale status. Onder een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel zou dat niet langer het geval moeten zijn.

Het hoge niveau van harmonisatie zou de eenvoud, rechtvaardigheid, snelheid en effectiviteit van procedures moeten waarborgen. Nederland is van mening, dat de uitgangspunten van de huidige Vreemdelingenwet 2000 hieraan voldoen. Eenvoud van regelgeving pleit voor beperking van het aantal uitzonderingen en facultatieve bepalingen.

Gegeven de complexiteit van de verdere harmonisatie verdient het de voorkeur om eerst die onderdelen van asielprocedures te harmoniseren waar zich al een uniforme praktijk heeft ontwikkeld.

Vraag 2)

Hoe zou de daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure verder kunnen worden verbeterd? Welke aspecten van de huidige asielregelgeving moeten worden verbeterd, zowel wat de efficiëntie als wat de beschermingswaarborgen betreft?

Antwoord 2)

Toegang tot de asielprocedure moet in alle landen te allen tijde gegarandeerd zijn. Dat wil zeggen dat in alle lidstaten van de Europese Unie het uiten van de wens tot bescherming enerzijds betekent dat de vreemdeling niet bij de grens wordt heengezonden (dus profiteert van

de bescherming geboden door de richtlijnen en verdragen) en anderzijds leidt tot doorgeleiding naar een plaats waar formeel de asielprocedure kan beginnen. Zonodig moet de definitie van 'asielaanvraag' worden verduidelijkt indien ook blijkt na interpretatie door het Hof van Justitie dat daar behoefte aan bestaat. Verwacht mag worden dat dergelijke jurisprudentie in de nabije toekomst zal ontstaan. De registratie van asielzoekers moet worden verbeterd en geharmoniseerd. Een ander aandachtspunt moet zijn de mogelijkheid van rechtshulp, bij het verkrijgen van daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure. Voorts zijn wellicht nog verbeteringen nodig op het gebied van opvang rond het verkrijgen van toegang tot de asielprocedure.

Vraag 3)

Welke bestaande begrippen en procedurele instrumenten moeten worden herzien?

Antwoord 3)

Voor begrippen en procedures geldt dat de interpretatie ervan in verschillende lidstaten soms uiteenloopt. Bovengenoemde vergelijking of evaluatie van de asielpraktijk is noodzakelijk om een zorgvuldig oordeel te kunnen geven over bestaande begrippen en procedures (denk aan manifestly unfounded applications, accelerated procedures, en artikel 15c van de kwalificatie-richtlijn).

Vraag 4)

Hoe moet een verplichte uniforme procedure er uitzien?

Antwoord 4)

Allereerst zou de procedure zo eenvoudig mogelijk moeten zijn, zonder afbreuk te doen aan de rechtvaardigheid. Naar Nederlandse ervaring is procedurele eenvoud een garantie voor snelle afdoening. Onderdeel van die eenvoud en rechtvaardigheid is de beschikbaarheid van rechtsbijstand zo vroeg mogelijk in de procedure.

Een verplichte uniforme procedure zou in ieder geval de volgende stappen dienen te kennen. De procedure vangt aan bij de aanmelding, (besloten) opvang wordt vanaf dat moment verleend. Er moet in een zo vroeg mogelijk stadium toegang zijn tot rechtshulp, alsook tot NGOs (zoals nationale vluchtelingen hulporganisaties). In deze periode is er tijd voor medisch onderzoek en voorlichting over de procedure. De ondertekening van het asielverzoek vindt plaats na de rustperiode. Met de ondertekening starten de gehoren. Tevens dienen het Dublinonderzoek en de EU-signaleringsystemen te worden geraadpleegd en de resultaten ervan betrokken te worden in de beoordeling. Bij een tussenbeoordeling, na een inhoudelijk gehoor op de merites van de zaak, wordt vastgesteld of de aanvraag versneld wordt behandeld, danwel binnen maximaal een half jaar wordt behandeld. Een versnelde behandeling kan leiden tot een positieve of negatieve beslissing. Dit geldt ook voor de langere behandeling. Tijdens de versnelde behandeling is besloten opvang een optie, bij de langere behandelingsprocedure wordt open opvang gegeven. Indien bij de langere behandeling nader onderzoek nodig blijkt, moet de procedure kunnen worden verlengd. Met de mogelijkheid tot verlenging dient echter terughoudend worden omgegaan. Uiteindelijk dient er na beide procedures in ieder geval één rechterlijke nationale instantie een inhoudelijke uitspraak te kunnen doen over de asielaanvraag. Opvang dient in beginsel te worden gegeven tot en met de uitspraak van die rechter.

Het is noodzakelijk dat gemeenschappelijk afspraken worden gemaakt over de maximale behandelingstermijn van aanvragen, zowel in verkorte procedures als in lange procedures en

dat wordt gewaarborgd dat beroepsprocedures bij een onafhankelijke rechter in beginsel schorsende werking hebben.

Voorts kan een gelijkstelling van het voorzieningenpakket dat verbonden is aan de verschillende asielvergunningen het aantal procedures beperken. Ervaring in Nederland heeft geleerd dat het differentiëren van voorzieningen al naar gelang de specifieke asielvergunning vaak leidt tot het doorprocederen om tot een maximaal voorzieningenpakket te komen. Thans zijn in de kwalificatierichtlijn vreemdelingen die op basis van humanitaire overwegingen of de discretionaire bevoegdheid bescherming krijgen in de lidstaten, buiten beschouwing gelaten. Nederland kan zich voorstellen dat in het verdere harmonisatieproces en bij de uniformering tot één gemeenschappelijke asielprocedure criteria die op grond van de huidige nationale wetgeving leiden tot verblijfsverlening voor de lidstaten moeten worden gelijkgeschakeld, met als resultaat dat de lidstaten één regime van verblijfsvergunningen zullen hebben.

Vraag 5)

Volgens welke modellen zou de gemeenschappelijke behandeling van asielverzoeken kunnen verlopen? Onder welke omstandigheden zouden de lidstaten gebruik kunnen maken van een mechanisme voor de gemeenschappelijke behandeling van asielverzoeken?

Antwoord 5)

Een gemeenschappelijke behandeling van asielverzoeken zou kunnen lopen langs een praktisch communautair model en een nationaal model. De behandeling langs een praktisch communautair model geeft medewerkers van immigratiediensten de mogelijkheid in het geval van capaciteitsgebrek andere lidstaten te helpen door ter plekke of op afstand via telehoren, videohoren of met behulp van internet asielzoekers te horen en in individuele zaken een advies uit te brengen over de feiten waarop de beslissing op het asielverzoek is te baseren. Ook zouden lidstaten één elektronisch asioldossier kunnen ontwikkelen opdat dossiers in principe voor iedere lidstaat beschikbaar zijn. Waar nodig kan een dossier worden vertaald en behandeld. Dit laatste is eerst mogelijk wanneer er van een echt gemeenschappelijk asielstelsel sprake is.

De behandeling van een asielverzoek langs een nationaal model zou kunnen geschieden door een centrale instelling dat het aantal asielzoekers middels een verdeelsleutel ter behandeling aanbiedt aan de lidstaten, die dan zelf de aanvraag afdoen. Voorwaarde hiervoor is dat een gemeenschappelijk asielstelsel tot stand is gebracht en dat ervoor zorg wordt gedragen dat dit het Dublin-systeem niet doorkruist.

Er zijn in ieder geval al belangrijke praktische stappen gezet in het kader van GDISC. Op dit moment hebben de hoofden van de immigratiediensten een opleiding voor beslisambtenaren voor asielzaken in ontwikkeling, er is een tolkenpool opgezet en getest, welke de komende periode verder in de praktijk wordt gebracht. Deze stappen zijn van belang voor een verdere harmonisering.

Vraag 6)

Op welke punten moet de huidige ruime beslissingsbevoegdheid die door de richtlijn aan de lidstaten wordt gelaten, worden beperkt om gelijke voorwaarden te scheppen die een goede behandeling waarborgen?

Antwoord 6)

Wat Nederland betreft zou er over de hele linie van de asielprocedure een verdergaande harmonisatie mogen plaatsvinden dan momenteel op basis van minimumnormen het geval is. Dit betreft de aspecten die verder in dit Groenboek worden besproken zoals toegang, opvang, rechtshulp, definities etc. Vooral door praktische uitwisseling van informatie over elkaars systemen en werkprocessen te stimuleren en door beste praktijken te ontwikkelen kan er een breder draagvlak gecreëerd worden om meer 'kan-bepalingen' in de bestaande richtlijnen om te gaan zetten in verplichte bepalingen. Specifieke behoefte aan beperking van de huidige ruime bevoegdheden van staten is er op het punt van nationale beschermingsmechanismen, die in talloze varianten naast de internationale instrumenten zijn ingericht. Verschillende uitkomsten op asielverzoeken kunnen ook worden voorkomen door meer onderlinge afspraken over de interpretatie van feiten en omstandigheden in het licht van de bestaande criteria voor bescherming.

Vraag 7)

Moeten de vorm en het niveau van de materiële opvangvoorwaarden voor asielzoekers verder worden geharmoniseerd?

Antwoord 7)

De bepalingen in de opvangrichtlijn bieden waarborgen en adequate uitgangspunten om de opvangfaciliteiten en de daaraan gerelateerde rechten voor asielzoekers gedurende de procedure te waarborgen. Artikel 4 van de richtlijn biedt daarenboven aan lidstaten de mogelijkheid om gunstiger bepalingen inzake opvangvoorzieningen vast te stellen of te handhaven. Het is uiteraard wel van belang dat, indien uit de evaluatie van de opvangrichtlijn blijkt dat lidstaten minder gunstige voorwaarden bieden dan in de richtlijn is voorgeschreven, zij hun voorzieningen hierop aanpassen. Wellicht kan dit gunstiger voorzieningenniveau vervolgens uniform worden vastgelegd in wetgeving. Lidstaten die de richtlijn hebben geïmplementeerd kunnen hierbij ondersteuning bieden door hun kennis en ervaringen te delen met andere lidstaten die nog niet geheel gereed zijn met het implementeren van de richtlijn. Tevens kan het uitwisselen van kennis en ervaring lidstaten motiveren om in meer gevallen artikel 4 van de richtlijn toe te passen. Ook kunnen mogelijk een aantal meer vrijblijvende bepalingen concreter worden geformuleerd, zoals bepalingen op het gebied van onderwijs en medische zorg.

Vraag 8)

Moeten de nationale regels voor toegang tot de arbeidsmarkt verder worden geharmoniseerd? Zo ja, in welke opzichten?

Antwoord 8)

Nederland zal zich nog bezinnen op de vraag in welke mate harmonisatie van de nationale regels voor toegang tot de arbeidsmarkt tijdens de asielprocedure wenselijk is. Acceptatie en erkenning van diploma's is daarbij in elk geval een belangrijk aandachtspunt.

Vraag 9)

Moeten de gronden voor bewaring, overeenkomstig de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, worden verduidelijkt en moeten de omstandigheden en de duur van de bewaring strakker worden geregeld?

Antwoord 9)

Vanzelfsprekend dient een geharmoniseerde regeling te voldoen aan de eisen die in de jurisprudentie over artikel 5 van het EVRM worden gesteld, waaronder begrepen de termijn voor het instellen van beroep tegen de bewaring. Het Hof stelt geen termijn waarbinnen de rechterlijke beslissing als spoedig kan worden aangemerkt, maar heeft in de zaak Kadem v. Malta zijn vaste jurisprudentie omtrent artikel 5, vierde lid, EVRM herhaald, door te oordelen dat de vraag of is voldaan aan de vereisten die zijn gesteld in dit artikel moet worden beantwoord aan de hand van de specifieke omstandigheden van het individuele geval. Een aandachtspunt bij het harmoniseren op het gebied van de rechterlijke toetsing is voor Nederland dat de termijnen voor het instellen van beroep niet disproportioneel kort mogen worden. Tot twee jaar geleden bestond in Nederland het systeem waarbij er binnen 10 dagen na instelling van de vrijheidsontnemende maatregel automatisch rechterlijke toetsing plaatsvond, voor zover de vreemdeling niet eerder zelf beroep had ingesteld. In de praktijk leidde deze zogenaamde 'tiendagetoets' tot een onevenredig groot capaciteitsbeslag bij de rechterlijke macht, met een voor de vreemdelingen ongewenste verlenging van de doorlooptijden van hun zaken als gevolg. Bovendien bleek dat vreemdelingen regelmatig al voor de 'tiendagetoets' uit Nederland waren vertrokken. Daarom werd deze procedure mede op aandringen van de rechterlijke macht per 1 september 2004 gewijzigd. Thans wordt er na vier weken automatisch beroep ingesteld. Vreemdelingen kunnen echter nog steeds vanaf dag één zelf beroep instellen. Van die mogelijkheid om eerder beroep in te stellen wordt regelmatig gebruik gemaakt. Ook is van belang dat de vreemdeling in bewaring steeds in aanmerking komt voor rechtshulp door toevoeging van een raadsman. Ten aanzien hiervan heeft het Hof in Tekdemir v. Nederland geoordeeld dat in het geval een vreemdeling te allen tijde de rechtmatigheid van zijn vrijheidsontneming kan aanvechten bij de rechter, de rechten van een vreemdeling onder artikel 5, vierde lid, EVRM gewaarborgd zijn. Het feit dat de voorgestelde geharmoniseerde regeling voorziet in de mogelijkheid voor vreemdelingen om vanaf dag één zelf beroep in te kunnen stellen tegen zijn inbewaringstelling, voorkomt aldus dat artikel 5, vierde lid, EVRM geschonden wordt.

Een aandachtspunt bij het harmoniseren ten aanzien van de duur van de vreemdelingenbewaring is dat bij een te rigide eindtermijn voor de bewaring, de mogelijkheid bestaat dat in die wetenschap de vreemdeling mogelijk minder medewerking zal verlenen aan de terugkeer, omdat hij weet dat de terugkeer zonder zijn medewerking niet gemakkelijk gerealiseerd wordt en vrijlating volgt als hij de termijn uitzit. Dit laat onverlet dat vreemdelingenbewaring enkel kan voortduren als de omstandigheden die ertoe noopten nog immer van kracht zijn.

Vraag 10)

Op welke punten moet worden gestreefd naar verdere onderlinge afstemming van de wetgeving of moeten de normen worden opgetrokken ten aanzien van

- de criteria voor de toekenning van bescherming
- de rechten en voordelen die zijn gekoppeld aan de beschermingsstatus(sen)?

Antwoord 10)

De recente besprekingen tijdens de JBZ Raad over Irak tonen aan dat de beschermingspercentages zéér verschillen, maar dat er de facto geen terugkeer plaatsvindt. De enorme verscheidenheid en variatie aan formele en informele subsidiaire en nationale statussen in de EU moet worden teruggebracht tot een eenvoudig dwingend stelsel van (eventueel tijdelijk) toelaten of terugkeren.

Meer in het bijzonder geldt nog het volgende. Met betrekking tot de criteria voor het verlenen van bescherming moet enerzijds gedacht worden aan meer harmonisatie van bestaande begrippen in de wetgevingsmaatregelen uit de eerste fase, zoals “een doeltreffend juridisch systeem”, “technische belemmeringen” en “dadende van genderspecifieke of kindspecifieke aard” (artikelen 7 lid 2, 8 lid en 9 lid 2 richtlijn 2004/83/EG).

Anderzijds is het gewenst om te komen tot meer harmonisatie ten aanzien van de criteria op grond waarvan aan asielzoekers bescherming kan worden verleend. In de eerste fase zijn vluchtelingenschap en een reëel risico op ernstige schade als beschermingsgronden geïdentificeerd. Bescherming kan ook op andere gronden worden verleend. De wetgeving in Nederland maakt het bijvoorbeeld mogelijk om asiel te verlenen op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met het vertrek uit het land van herkomst en op grond waarvan van de asielzoeker in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst. Hierbij is in de eerste plaats gedacht aan de situatie dat de vreemdeling getraumatiseerd is, maar kan ook worden gedacht aan andere bijzondere individuele klemmende redenen. De Nederlandse wetgeving maakt het ook mogelijk om asiel te verlenen aan vreemdelingen voor wie terugkeer naar het land van herkomst van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar. Het gaat hier om een groepswijze vorm van bescherming die verleend kan worden aan asielzoekers uit een bepaald land van herkomst, asielzoekers uit een bepaald deel van een land of een bepaalde groep.

Met betrekking tot de rechten en voordelen die verbonden zijn aan (een) beschermingsstatus kan er aan worden gedacht om personen met een vluchtelingenstatus en een subsidiaire beschermingsstatus dezelfde rechten en voordelen te geven. Dit sluit aan bij de Nederlandse wensen tot ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel en bij de opzet van de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000. Deze wet gaat uit van één asielvergunning waaraan, ongeacht de grond van verlening, dezelfde rechten en voordelen gekoppeld zijn.

Van belang is ook dat er in Europees verband wordt gesproken over een effectieve afdoening van tweede en volgende asielaanvragen, zoals versnelde behandeling ervan.

Vraag 11)

Welke modellen zouden kunnen worden gehanteerd voor het ontwerp van een "uniforme status"? Zou moeten worden overwogen een uniforme status voor vluchtelingen en een andere voor personen die subsidiaire bescherming genieten, in te voeren? Wat zouden deze moeten inhouden?

Vraag 12)

Zou moeten worden overwogen een uniforme status in te voeren voor iedereen die in aanmerking komt voor internationale bescherming? Wat zou deze moeten inhouden?

Antwoord 11 en 12)

Nederland is een voorstander van één uniforme status voor vluchtelingen en subsidiair beschermden. Deze status moet ook kunnen worden verleend aan asielzoekers die op andere asielgerelateerde gronden (zie hierboven bij 10) recht hebben op bescherming. Nederland heeft thans al één uniforme asielstatus in de vorm van een verblijfsvergunning waaraan, ongeacht de verleningsgrond, dezelfde rechten en voordelen verbonden zijn. Naast het voordeel van vereenvoudiging van het statusstelsel wordt op deze wijze voorkomen dat asielzoekers doorprocederen voor een betere status, dat wil zeggen een verblijfsvergunning die meer rechten en voordelen geeft. Omdat de verblijfsvergunning ook verleend wordt aan

asielzoekers die vluchteling zijn in de zin van het Vluchtelingenverdrag, moeten de rechten en voordelen van de ene uniforme asielstatus zich bevinden op het niveau van dat verdrag.

Vraag 13)

Moeten meer categorieën niet-verwijderbare personen onder de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht worden gebracht? Onder welke voorwaarden?

Antwoord 13)

Naast de in het antwoord op vraag 10 bedoelde categorieën vreemdelingen bestaat er behoefte aan een gemeenschappelijke aanpak van 1F'ers en zware criminelen. Ten aanzien van de uitsluitingsclausules kan in Europees verband worden samengewerkt om personen die onder 1F vallen gezamenlijk uit te zetten en te komen tot een harmonisering van de definitie van zware misdrijven. Ook moeten personen die onder de uitsluitingsclausules vallen of ongewenst zijn verklaard in SIS worden geregistreerd, zodat Europees bekend is wie hieronder valt. Gelet op de non-refoulement bepaling van artikel 3 EVRM kunnen ongewenste personen veelal niet worden uitgezet. Hoewel dit niet moet leiden tot een status via het Gemeenschapsrecht, kan het wel nuttig zijn in EU-verband hier nader over te spreken en tot afspraken te komen.

Vraag 14)

Moet er een EU-mechanisme komen voor de wederzijdse erkenning van nationale asielbeslissingen en de mogelijke overdracht van de verantwoordelijkheid voor bescherming? Onder welke voorwaarden zou dit een reële mogelijkheid zijn? Hoe zou dit mechanisme moeten werken?

Antwoord 14)

Het voorstel van de Europese Commissie om de werkingssfeer van richtlijn 2003/109/EG van de Raad uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten lijkt het belang aan te tonen van een EU mechanisme voor de wederzijdse erkenning van nationale asielbeslissingen en de mogelijkheid van overdracht van de verantwoordelijkheid voor bescherming. Het voorstel houdt in dat vreemdelingen die internationale bescherming genieten, in de eerste lidstaat de status van langdurig ingezetenen hebben verworven en in de tweede lidstaat hun verblijfsrecht uitoefenen c.q. de status van langdurig ingezetenen hebben verworven, worden verwijderd naar de eerste lidstaat indien de tweede lidstaat uitzetting overweegt. De reden is dat een gemeenschappelijk mechanisme voor de overdracht van bescherming ontbreekt. Uitzetting naar de eerste lidstaat past niet goed bij het uitgangspunt dat alle lidstaten partij zijn bij het Vluchtelingenverdrag en het EVRM en de verplichtingen uit die verdragen naleven. Het sluit evenmin goed aan bij de voortschrijdende harmonisatie op het gebied van asiel. Gelet op deze aspecten ligt het meer voor de hand dat de tweede lidstaat de betreffende persoon uitzet naar het land van herkomst indien de persoon niet langer voor internationale bescherming in aanmerking komt.

Naarmate de harmonisatie op het gebied van asiel voortschrijdt, wordt overdracht van bescherming binnen de EU-lidstaten steeds meer een uitvoerbare optie. Overigens moet goed gekeken worden naar de wijze waarop dit wordt gerealiseerd. Er kan gekozen worden voor een EU-instrument, maar het is ook mogelijk dat alle EU-lidstaten de overeenkomst inzake de overdracht van verantwoordelijkheid met betrekking tot vluchtelingen van de Raad van Europa ratificeren en implementeren. Een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, is al partij bij deze overeenkomst. Ook de voor- en nadelen van de verschillende uitwerkingmogelijkheden van overdracht van bescherming moeten nog verder in kaart worden gebracht.

Vraag 15)

Hoe kunnen de bepalingen die de lidstaten verplichten na te gaan wat de behoeften van de meest kwetsbare asielzoekers zijn, daarmee rekening te houden en daarop in te spelen, worden verbeterd en meer worden toegesneden op de werkelijke behoeften van de doelgroep? Op welke punten moeten de bestaande normen verder worden uitgewerkt?

Antwoord 15)

Mede op basis van de uitkomsten van de evaluatie van de reeds in werking zijnde richtlijnen zouden de best practices zoals gehanteerd in lidstaten die al voor kwetsbare groepen voorzieningen hebben geïmplementeerd, kunnen worden gedeeld. Aan de hand van mogelijke in lidstaten gesignaleerde onvolkomenheden en/of gebreken in kennis kunnen kennis en vaardigheden worden overgedragen (bijvoorbeeld via EU-werkgroepen en/of conferenties waaraan door deskundigen van de diverse lidstaten wordt deelgenomen). Hiertoe zouden indien nodig Europese fondsen beschikbaar moeten worden gesteld (zie bijvoorbeeld de strategische richtsnoeren voor het meerjarenprogramma Europees Vluchtelingen Fonds (EVF) waarin specifiek aandacht wordt gevraagd voor kwetsbare groepen).

Vraag 16)

Welke maatregelen moeten er worden getroffen om de lidstaten beter in staat te stellen doeltreffend te voorzien in de behoeften van kwetsbare groepen?

Antwoord 16)

De aanknopingspunten met betrekking tot kwetsbare asielzoekers in de richtlijnen voor procedures en kwalificatie kunnen nader worden uitgewerkt. Een breder vangnet voor kwetsbare groepen in de kwalificatierichtlijn is welkom. Een belangrijk punt van aandacht is hoe het behoren tot deze groepen tijdig herkend kan worden. Extra waarborgen kunnen worden ingebed in de procedures, zoals de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon bij het horen. Voorts is het van belang een gemeenschappelijk standpunt te onderkennen bezien in hoeverre een medisch lichamelijk onderzoek nuttig en wenselijk is als onderdeel van de asielprocedure. Een Europees ambtsbericht ('Country of origin information report') is daarbij wenselijk voor het in kaart brengen van medische behandelmogelijkheden in de landen van herkomst alsook in de EU-landen.

Lidstaten kunnen meer kennis uitwisselen over speciale hoortechnieken van kinderen, oudere personen en getraumatiseerde personen. Tolken dienen in deze processen ook aandacht te krijgen.

Vraag 17)

Welke wettelijke maatregelen zouden de integratie van asielzoekers en personen die internationale bescherming genieten, verder kunnen verbeteren, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt?

Antwoord 17)

De acceptatie en erkenning van diploma's helpt bij de integratie van vluchtelingen met een verblijfsstatus op de (Europese) arbeidsmarkt. Hiertoe kunnen wettelijke maatregelen worden overwogen, evenals op het gebied van discriminatiebestrijding. Ook kunnen maatregelen (al dan niet wettelijk) op het gebied van huisvesting, studie en onderwijs worden overwogen.

Vraag 18)

Op welke andere gebieden zou harmonisatie nuttig of noodzakelijk zijn om tot een werkelijk integrale aanpak van de asielprocedure en de resultaten daarvan te komen?

Antwoord 18)

Harmonisatie van asielprocedures impliceert ook harmonisatie van elementen van bestuurs(proces)recht. Het gaat dan om elementaire zaken als de berekening van termijnen tot aan de wijze van toetsing van beslissingen van bestuurlijke autoriteiten door de rechter van beslissingen: volledige toetsing of marginale toetsing ervan? Harmonisatie op asielterrein, hoe wenselijk ook, mag echter niet de eenheid van het nationale procesrecht doorbreken.

Vraag 19)

Op welke gebieden zou de praktische samenwerking moeten worden uitgebreid en hoe zou het effect daarvan zo groot mogelijk gemaakt kunnen worden? Hoe kunnen er meer partijen bij worden betrokken? Hoe kunnen innovatie en beproefde methoden op het gebied van praktische samenwerking worden verspreid en door andere partijen worden overgenomen?

Antwoord 19)

Gebieden waarop de samenwerking verbeterd kan worden zijn opleidingen, deelgebieden zoals traumata en andere kwetsbare groepen, kwaliteitsbewaking, determineren van fraudevormen, identiteitsherkenning en burden sharing. Bij ieder deelonderwerp kunnen bijvoorbeeld gouvernementele en non-gouvernementele organisaties worden betrokken, door consultaties te organiseren. Voorts is het voor een goede praktische samenwerking van groot belang om de definities verder te harmoniseren en informatie uit te wisselen. Dit kan onder meer gebeuren door ad hoc-samenwerkingsprojecten, 'twinning' en uitwisseling van experts. Ook kunnen mobiele teams, bijvoorbeeld op het gebied van statusdeterminatie, een belangrijke stimulans zijn voor verspreiding van kennis, werkwijzen en 'best practises'. Financiering voor bovenstaande activiteiten dient in principe binnen de bestaande daartoe bestemde fondsen gevonden te worden.

Vraag 20)

Hoe kan praktische samenwerking in het bijzonder bijdragen aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak van bijvoorbeeld gender- of kinderspecifieke vervolging, de toepassing van uitsluitingsclausules of fraudepreventie?

Antwoord 20)

Om praktische samenwerking bij te laten dragen aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak van genoemde zaken is er een basis nodig van een inventarisatie van best practices van de lidstaten op dit gebied. Daarnaast kan een gemeenschappelijke benadering op het gebied van geslachts- of kindgerelateerde vervolging op gang worden gezet door de opname van deze categorieën in Europese ambtsberichten. Er dienen speciale regelingen te komen die rekening houden met kwetsbare groepen in de asielprocedure. Dit geldt ook voor medische problemen, zoals traumata. Te denken valt aan een vorm van categoriaal beleid ten aanzien van bepaalde kwetsbare groepen. De bepalingen de bestaande richtlijnen over kwetsbare groepen moeten worden uitgebreid en verduidelijkt.

Ten aanzien van de uitsluitingsclausules kan in Europees verband worden samengewerkt om personen die onder 1F vallen gezamenlijk uit te zetten en te komen tot een harmonisering van de definitie van zware misdrijven (zie ook antwoord 13). Ook moeten personen die onder de uitsluitingsclausules vallen of ongewenst zijn verklaard in SIS worden geregistreerd, zodat

Europees bekend is wie hieronder valt. Voorts is er, mede ten behoeve van uitsluitingsclausules, behoefte aan het beschikbaar stellen van buitenlandse vonnissen (voor zover dit nog niet het geval is) en onderliggende stukken.

Fraude kan worden tegengegaan door een goede informatie-uitwisseling, het gezamenlijk beoordelen van fraude en controle op de registratie.

Vraag 21)

Welke mogelijkheden zijn er om een brede waaier van praktische samenwerkingsactiviteiten structureel te ondersteunen en de duurzaamheid ervan te garanderen? Is de oprichting van een Europees ondersteuningsbureau een reële mogelijkheid? Zo ja, welke taken moet dit bureau dan krijgen?

Antwoord 21)

Nederland is een voorstander van het structureel ondersteunen en garanderen van de duurzaamheid van samenwerkingsactiviteiten in de EU. Dit is ook noodzakelijk in deze tweede fase van harmonisering. Hiervoor is meerjarige financiële ondersteuning nodig. GDISC is een al bestaand gremium van directeuren van immigratiediensten, ingesteld voor praktische samenwerking. De praktijk toont aan dat de uitvoerende immigratiediensten binnen deze instelling al goed samenwerken. Goede en nuttige projecten komen voort uit GDISC. GDISC kan worden uitgebreid tot een Europees ondersteuningsbureau. Hierover bestaat overigens ook overeenstemming bij de stuurgroep van GDISC. Dit is een unieke kans om praktische samenwerking van 'onderop' op te bouwen. Nu moet worden begonnen met het uitbouwen van GDISC tot een Europees ondersteuningsbureau.

Het bureau zou als taak kunnen krijgen om de uniforme uitvoering van het Europese acquis te monitoren en de samenwerking tussen Europese nationale diensten te initiëren en te coördineren. Ook kan het bureau een opleidingsprogramma beheren, waarbij steeds input aan mensen en middelen van de lidstaten wordt gevraagd.

Vraag 22)

Wat zou de meest geschikte operationele en institutionele opzet zijn om een dergelijk bureau zijn taken met succes te laten vervullen?

Antwoord 22)

Een gespecialiseerd Europees ondersteuningsbureau zou een kleine vaste staf moeten omvatten. Eventuele taken kunnen zijn het vergelijken van de asielpraktijken in de verschillende lidstaten, het bezien van beleidsontwikkelingen in de lidstaten, het beheren van een portaal voor informatie over herkomstlanden, burden sharing en hervestigingprojecten, en opleidingen. Per taak kunnen de lidstaten worden gevraagd om medewerkers ter beschikking te stellen, zoals nu reeds gebeurt bij de Rapid Intervention Teams in het kader van Frontex.

Vraag 23)

Moet het Dublin-systeem worden aangevuld met maatregelen die de lasten eerlijker verdelen?

Antwoord 23)

Gelet op de omstandigheid dat het Dublin-systeem mogelijk leidt tot een ongelijke verspreiding van asielzoekers over het grondgebied van de Europese Unie, kunnen maatregelen die dit oplossen worden overwogen. Er moeten dan echter duidelijke criteria worden ontwikkeld om te bepalen of de verspreiding inderdaad ongelijk is. Bij maatregelen

valt te denken aan het bieden van hulp aan een ontvangend land bij nationale beoordeling van asielzoekers in de vorm van medewerkers en faciliteiten en het ter beschikking stellen door het helpende land van geld en/of middelen aan een derde land om asielzoekers aldaar in opvangcentra te beoordelen. Een andere optie kan op termijn zijn dat erkende asielzoekers uit lidstaten worden overgenomen, waar de aantallen asielzoekers de capaciteit van dat land te boven gaan. De asielzoekers worden dan eerst beoordeeld in het land waar zij zijn ingereisd en bij een inwilliging naar het helpende land overgebracht. Het helpende land kan ook assistentie verlenen bij de terugkeer van afgewezen asielzoekers.

Bij het opstellen van een verdeelsleutel van asielzoekers dient rekening te worden gehouden met al aanwezige familieleden in de lidstaten van de EU.

Vraag 24)

Met welke andere mechanismen zouden asielzoekers en/of personen die internationale bescherming genieten, eerlijker over de lidstaten kunnen worden verdeeld?

Antwoord 24)

Op basis van evaluaties van de Solidariteitsfondsen kan worden gezien of en zo ja hoe er binnen de bestaande fondsen een effectiever systeem van materiële maatregelen kan komen. Op termijn kan eventueel een intra-EU resettlement constructie worden overwogen. Dat wil zeggen dat reeds erkende vluchtelingen door de ene lidstaat worden overgenomen van de andere lidstaat. Dit zou, naast het bevorderen van een eerlijke verdeling, met name kunnen helpen bij het bij elkaar brengen van gezinnen. Overigens dient intra-Europese resettlement niet ten koste te gaan van het UNHCR resettlement programma, dat immers bedoeld is om vluchtelingen vanuit derde landen te hervestigen.

Vraag 25)

Hoe kan het EVF doeltreffender worden gemaakt, meer als aanvulling op nationale middelen worden gebruikt en een sterker multipliereffect krijgen? Zouden de hierboven bedoelde informatie-uitwisselingsmechanismen daarvoor een geschikt middel zijn? Welke andere middelen zouden daarvoor kunnen worden gebruikt?

Antwoord 25)

Het EVF kan doeltreffender worden gemaakt door voorzieningen te treffen om projectuitvoerders in verschillende lidstaten met elkaar in contact te laten treden. De EU zou uitwisseling van best practices meer kunnen stimuleren door bijvoorbeeld het organiseren van conferenties waar projectorganisaties en (vertegenwoordigers van) verantwoordelijke autoriteiten in lidstaten bij aanwezig zijn. GDISC kan hierin een faciliterende rol spelen. Voorts kan door maatregelen te treffen het geld uit het Europees Vluchtelingenfonds sneller beschikbaar komen dan thans het geval is. De ervaring bij EVF I en EVF II leert dat het beschikbare geld in de eerste twee budgetjaren na de Raadsbeschikking niet volledig benut kan worden doordat het geld niet op tijd beschikbaar is.

In de maatregelen om af te stemmen en informatie te delen op nationaal niveau zoals genoemd in de tekst is in de regelgeving van EVF III voorzien. Nu rest het aan de Europese Commissie om te zorgen voor toezicht en het stimuleren van lidstaten teneinde naleving te bewerkstelligen. In het mechanisme om informatie te delen op EU-niveau wordt momenteel voorzien doordat er een website in ontwikkeling is waarop alle afgeronde en lopende EVF-projecten te vinden zijn. Het organiseren van conferenties zou hierop een aanvulling kunnen zijn.

Vraag 26) Zijn er specifieke financieringsbehoeften waarin niet goed kan worden voorzien met de bestaande middelen?

Antwoord 26)

Te denken valt aan bijvoorbeeld conferenties met landen buiten de EU, bijvoorbeeld projecten om voorlichting te geven in landen van herkomst ter voorkoming dat mensen als asielzoeker naar de EU komen of projecten die meer mogelijkheden bieden voor de combinatie terugkeer en ontwikkelingssamenwerking.

Vraag 27)

Hoe zouden de regionale beschermingsprogramma's effectiever en duurzamer gemaakt kunnen worden indien uit de evaluatie blijkt dat dit nodig is? Moet het concept van regionale beschermingsprogramma's verder worden ontwikkeld, en zo ja, hoe?

Antwoord 27)

Nederland stelt voor te wachten met de eventuele verdere ontwikkeling van regionale beschermingsprogramma's tot na de geplande evaluatie van eind 2007.

Vraag 28)

Hoe kan de EU derde landen het best helpen om problemen op het gebied van asiel en vluchtelingen doeltreffender op te lossen?

Antwoord 28)

In zijn algemeenheid heeft Nederland een voorkeur in UNHCR-verband op te trekken. Daarbij zet de EU in op het bereiken van duurzame oplossingen (onder andere via twinningprojecten en het bieden van mogelijkheden voor hervestiging in de EU.

Vraag 29)

Hoe kan het beleid van de Gemeenschap ten aanzien van derde landen consistentier worden gemaakt op het gebied van bijstand aan vluchtelingen?

Antwoord 29)

Vluchtelingenvraagstukken dienen daartoe systematisch te worden opgenomen in landen- en regio-strategiepapers. Er dienen nauwe werkrelaties te zijn tussen de relevante actoren in het intra-EU asielveld en het EU-externe beleid ten aanzien van vluchtelingenondersteuning zodat maximale coherentie tussen beiden kan worden gerealiseerd. Dit kan bijvoorbeeld vormen aannemen van reguliere bijeenkomsten van een horizontale EU-werkgroep waarin alle EU-pijlers zijn vertegenwoordigd, om de omstandigheden van vluchtelingen in derde landen te bespreken. Deze bijeenkomsten moeten worden gevoed door HOM-rapporten en relevante actoren zoals de UNHCR kunnen worden uitgenodigd.

Vraag 30)

Hoe zou de EU zich krachtig en duurzaam kunnen inzetten voor hervestiging?

Antwoord 30)

Hoewel financiële middelen vanuit de EU steun kunnen geven aan een inspanning van de lidstaten aan hervestiging, moet eerst de politieke wil bij de lidstaten daartoe zijn. Door de lidstaten moet worden geaccepteerd dat het intra-EU asielsysteem vervlochten is met het internationale regime van vluchtelingenbescherming. Bij het vinden van duurzame

oplossingen voor vluchtelingen staat het mogelijk maken van een veilige en menswaardige terugkeer naar het land van herkomst voorop. Als dat niet op korte termijn mogelijk is, ligt het accent op bescherming van vluchtelingen, zo dicht mogelijk bij het land van herkomst en als ook daar knelpunten bestaan, op hervestiging elders. Nederland zet zich op al deze gebieden in en verwacht dit ook van de EU. Daarbij staan humanitaire overwegingen centraal. Indien landen in de regio's van herkomst onvoldoende bescherming kunnen verlenen, kan er sprake zijn van secundaire bewegingen en derhalve kan ook vanuit het Europees asielbeleid bescherming in die regio een rol spelen. In aanvulling op de ondersteuning die de EU biedt aan landen in de regio voor de bescherming van vluchtelingen is een goed hervestigingsbeleid van groot belang. Nederland zal zich met kracht blijven inzetten voor een Europees hervestigingsbeleid.

Vraag 31)

Welke wegen moeten worden verkend om tot een gecoördineerde hervestigingaanpak op EU-niveau te komen? Wat is hiervoor nodig in financieel, operationeel en institutioneel opzicht?

Antwoord 31)

Een eerste stap zou eruit kunnen bestaan dat nieuwe 'hervestiginglanden' samenwerken met al bestaande 'hervestiginglanden' en hun al bestaande logistiek en infrastructuur benutten. Bijvoorbeeld, voorstelbaar is dat een bestaand 'hervestigingland' selectiemissies uitvoert en (mogelijke) pre-boarding culturele oriëntatie programma's (dat wil zeggen, kortdurende programma's voor de uitgenodigde vluchtelingen die hen voorbereiden op hun nieuwe leven in het ontvangende land) verzorgt voor het nieuwe land. Door samen te werken kan het nieuwe land de gehele hervestigingprocedure zelf uitvoeren. Voorts zou moeten worden onderzocht waarom de bestaande financiële prikkels voor sommige lidstaten niet effectief zijn en stappen worden ondernomen om dit te verbeteren. Op operationeel en institutioneel vlak zou moeten worden gewerkt aan een betere coördinatie op EU niveau. Begonnen kan worden met dergelijke gezamenlijke hervestigingmissies.

Vraag 32)

In welke andere situaties zou een gemeenschappelijke EU-inzet op het gebied van hervestiging mogelijk zijn? Onder welke voorwaarden?

Antwoord 32)

Inzet op het gebied van hervestiging door de EU moet ook buiten de regionale beschermingsprogramma's worden overwogen. In iedere situatie waar terugkeer en lokale integratie niet mogelijk zijn, kan hervestiging worden overwogen. Dit kan in het bijzonder relevant zijn voor omvangrijke groepen van vluchtelingen in de EU, om zo de last van buurlanden te verlichten en zo de mogelijkheid van secundaire bewegingen van vluchtelingen te voorkomen.

Vraag 33)

Welke maatregelen zouden nog kunnen worden genomen om ervoor te zorgen dat de beschermingsverplichtingen die voortvloeien uit het EU acquis en uit het internationale recht op het gebied van vluchtelingen en mensenrechten een integrerend deel van het beheer van de buitengrenzen uitmaakt? Welke maatregelen zouden in het bijzonder nog kunnen worden genomen om ervoor te zorgen dat de toepassing van maatregelen ter bestrijding van illegale migratie in de praktijk de toegang van asielzoekers tot bescherming niet ondermijnt?

Vraag 34)

Hoe zou de nationale capaciteit om effectieve, beschermingsgerichte grensbeheerssystemen te ontwikkelen, kunnen worden vergroot, vooral in geval van een massale toestroom aan de grenzen?

Antwoord 33 en 34)

Door middel van opleiding van grensbewakingambtenaren dient de kennis over bestaande internationale verplichtingen vergroot te worden.

Er kan een redding op zee regeling worden ontworpen voor bootvluchtelingen die zich aan de grenzen van de EU bevinden, naar voorbeeld van al ontwikkelde posities van UNHCR. Van belang hierbij is dat bindende afspraken worden gemaakt met lidstaten die zeehavens hebben om drenkelingen toe te staan van boord te gaan en indien deze drenkelingen dit wensen, ze in een asielprocedure toe te laten.

In het kader van praktische samenwerking kunnen personeel en materieel ter assistentie beschikbaar worden gesteld voor de beoordeling van de asielaanvragen.

Verdere voorbeelden zijn de EU gefinancierde projecten met betrekking tot immigratieprocedures rond asiel, visa en terugkeer samen met de autoriteiten van de Oekraïne en projecten in voorbereiding met bijvoorbeeld Bosnië-Herzegovina.

Vraag 35)

Hoe zou het Europese asielbeleid kunnen worden ontwikkeld tot een gemeenschappelijk beleid waarmee de EU-lidstaten het vluchtelingenvraagstuk op internationaal niveau aanpakken? Welke modellen zou de EU kunnen gebruiken om op wereldniveau een rol van betekenis te spelen in het vluchtelingenvraagstuk?

Antwoord 35)

Om als EU het vluchtelingenvraagstuk op internationaal niveau aan te pakken is allereerst een verdergaande harmonisering van de asielpraktijk nodig. Daarnaast ligt een nauwe samenwerking met de UNHCR voor de hand. Daarnaast zal de EU een bijdrage leveren aan de internationale inspanningen voor het vinden van duurzame oplossingen voor vluchtelingen.