

Vergaderjaar 2004–2005

19 637

Vreemdelingenbeleid

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 891

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 17 januari 2005

De commissie voor Justitie heeft op 1 december 2004 overleg gevoerd met minister Verdonk voor Vreemdelingenzaken en Integratie¹ over opvang in de regio:

- **brief van de ministers voor Vreemdelingenzaken en Integratie, van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken d.d. 25 juni 2004 inzake Adviezen Europees asiel en migratiebeleid (19 637, nr. 837);**
- **brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie d.d. 2 juli 2004 inzake Opvang in de regio (19 637, nr. 840);**
- **brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie d.d. 26 juli 2004 inzake Ontwerp-richtlijn over minimumvormen voor asielprocedures (23 490, nr. 334);**
- **brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie d.d. 28 oktober 2004 inzake Reactie op het advies «Terugkeer: de internationale aspecten» (29 344, nr. 32);**
- **brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie d.d. 2 november 2004 inzake Uitspraken over verstrekking green cards (29 800 VI, nr. 40);**
- **brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, voor Vreemdelingenzaken en Integratie en voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 26 november 2004 inzake bescherming in de regio (23 490/19 637, nr. 349).**

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Kant (SP), Wolfsen (PvdA), Azough (GroenLinks), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD) en Lazrak (Groep Lazrak).
Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Vergeer (SP), Arib (PvdA), Karimi (GroenLinks), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Van As (LPF), Örgü (VVD), Lambrechts (D66) en Rijpstra (VVD).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Visser** (VVD) stelt dat het instemmingsrecht van het parlement voor wat betreft het Europees asiel- en immigratiebeleid tot tenminste 1 april 2005 bestaat. De VVD begrijpt dat de raad nog steeds moet beslissen om op basis van artikel 4 van het Verdrag van Amsterdam te besluiten het asiel- en immigratiebeleid over te hevelen naar de eerste

pijler. De termijn liep echter al af op 1 mei 2004 en hij vraagt de minister waarom deze termijn is overschreden. Volgens de kabinetsreactie van 28 oktober 2004 is alleen de Europese Commissie bevoegd om richtlijnvoorstellen te doen, zoals bijvoorbeeld een terugkeerrichtlijn. Hij vraagt hoe dit zich tot elkaar verhoudt.

Hoe ver moet de harmonisatie van Europees asielbeleid reiken? In de brief van 25 juni 2004 die vandaag op de agenda staat, reageert het kabinet op adviezen van de adviesorganen en stemt in met drie zaken:

- a. dat het asielbeleid niet of nauwelijks nationaal beleid moet zijn, maar EU-beleid;
- b. dat het illegalenbeleid en het beleid tot gezinshereniging en gezinsvorming deels nationaal en deels EU-beleid moet zijn, en
- c. dat arbeidsmigratie nationaal beleid moet zijn.

De VVD-fractie stemt niet in met punt b en meent dat reguliere migratie altijd onderhevig moet zijn aan nationaal beleid. Verder lijkt het onderscheid dat de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) maakt tussen gezinshereniging van vluchtelingen en de overige vormen van gezinshereniging nuttig. Bij een geharmoniseerd vluchtelingenbeleid past ook harmonisatie van gezinshereniging van vluchtelingen. Iets anders is het de gezinsvorming van personen die ooit als vluchteling in het land zijn gekomen, anders te behandelen dan de gezinsvorming van overige burgers van lidstaten. Hier hoort geen onderscheid te zijn tussen burgers. De regels hiervoor moeten worden opgenomen in nationaal beleid en hij vraagt de minister dit te bevestigen.

De minister heeft aangegeven dat het onmogelijk is op hoog niveau een minimumnorm vast te stellen. De kritiek van het kabinet op de weigering van andere landen hierbij aan te sluiten, wordt door hem gesteund. Relevante vraag is of Nederland wel moet samenwerken met die landen als het gaat om terugkeer. Kan iemand na afloop van een ordentelijke procedure in Nederland teruggezonden worden met een vlucht vanuit een andere lidstaat? Of kan iemand die elders is uitgeprocedeerd altijd mee met een Nederlandse vlucht, ook naar het land van herkomst? Hoe kijkt de minister tegen de samenwerking aan in een groter verband, nu de EU is uitgebreid en de verschillen tussen de diverse lidstaten groter zijn geworden? Is samenwerking met elke lidstaat mogelijk?

Samenwerking binnen de EU is een goede manier om het terugkeerbeleid effectief te maken. Wat zijn de ontwikkelingen op dat gebied? Is het Haagse programma een stap in de goede richting? Wat is de status van dit programma?

De minister schrijft dat de IND een overzicht heeft van 133 landen met relevante informatie die nodig is bij de voorbereiding voor terugkeer. Met 13 landen wordt bekeken of een terugkeer- of overnameovereenkomst gesloten kan worden. Op papier lijkt het in orde, maar is dit in de praktijk ook het geval? Wordt deze informatie met andere lidstaten gedeeld? Zo nee, zou dat niet relevant zijn, zeker als er onverklaarbare verschillen in de informatie zitten?

Bij opvang en bescherming in de regio is de VVD voorstander van nieuwe vormen van opvang en bescherming in de regio, ook als daar een modernisering van het vluchtelingenverdrag voor nodig is. Wat komt er in internationaal verband nu werkelijk van de grond? Wat is de voortgang van de in de brief van 2 juli 2004 genoemde initiatieven? Wat heeft het overleg en de dialoog met Afrikaanse landen inmiddels opgeleverd? Zijn inmiddels meer lidstaten bereid bijdragen te leveren aan dergelijke initiatieven en projecten in samenwerking met de UNHCR?

Mevrouw **Jonker** (CDA) richt zich alleen op het onderwerp opvang in de regio. In 1986 verscheen de regeringsnota Vluchtelingenbeleid waarin asielopvang in de regio een centrale plaats innam. Binnen de internationale gemeenschap bestond destijds brede overeenstemming over de door de UNHCR aangeduide mogelijke duurzame oplossingen voor de

vluchtelingenproblematiek: vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst, reïntegratie in het land in de regio, hervestiging buiten de regio.

Het is belangrijk dat mensen die bescherming nodig hebben, deze ook krijgen. Bescherming en opvang in de regio moet zoveel mogelijk het uitgangspunt zijn. Dit uitgangspunt wordt nu reeds enkele decennia op Europese schaal onderschreven. Eén van de centrale argumenten hiervoor is dat met het vele geld dat zowel in Nederland als in Europa wordt besteed aan asielopvang in de regio een veel substantiëlere bijdrage kan worden geleverd. De brief van 26 november 2004 schetst de meest recente stand van zaken. Over dit concept wordt al jarenlang voornamelijk gepraat. Anno 2004 lijkt het resultaat vooralsnog slechts te bestaan uit enkele voorzichtige projecten, die bovendien nog moeten worden uitgewerkt. Nederland blijkt in de voorzichtige vooruitgang een kopgroep te vormen wat betreft enkele UNHCR-projecten, samen met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Waarom vormen deze landen de kopgroep? Waar heeft dat mee te maken? Hoe staat het met de follow-up van deze projecten? Wie gaan straks van de resultaten profiteren? Opvallend in genoemde brief is dat sinds 1990 meer dan één miljoen Somaliërs zijn teruggekeerd. Uit welke landen zijn deze mensen teruggekeerd? Op welke manier is dit gegaan? Op vrijwillige basis of gedwongen? Met welke documenten zijn zij teruggekeerd?

In de brief van 2 juli 2004 wordt gesteld dat de daling van 20,8 tot 17,1 mln, mensen waarvoor de UNHCR zich verantwoordelijk acht is toe te schrijven aan de toename van duurzame oplossingen voor vluchtelingen. Om welke van de drie eerder genoemde oplossingen gaat het? Om welke nationaliteiten gaat het? Heeft het te maken met de ruimere financiële armslag voor de UNHCR? Op diverse plaatsen wordt gewag gemaakt van een extra bijdrage van Nederland aan de UNHCR van 5 mln euro. Hier was echter wel een amendement-Eurlings voor nodig. Zou de regering uit zichzelf niet een meer royale houding moeten aannemen? Wat denkt de regering in haar voorzitterschap te bereiken als het gaat om de vergroting van financiële bijdragen van andere lidstaten en internationale donoren? Wat zijn de vooruitzichten? In genoemde brief wordt terecht aangegeven dat vaststaat dat de versterking van bescherming in de regio met voldoende financiële steun gepaard moet gaan. De kosten hiervan kunnen niet ten laste komen van landen wiens bevolking zich nu al grotendeels op of onder de armoedegrens bevindt. In de praktijk blijkt dit echter vaak wel het geval te zijn. Ook op dit vlak is meer internationale financiële solidariteit geboden. Kan eventueel inzet van middelen uit het Europese Vluchtelingenfonds een optie zijn? Kan de minister concreter aangeven hoe de aanwending van de 5 mln euro voor Ghana, Kenia, Tanzania en Jemen gestalte krijgt? Gesteld wordt dat het hierbij gaat om vergroting van de toegang tot bescherming en duurzame oplossingen en het geven van een duurzaam karakter aan de terugkeer van vluchtelingen in de regio. Hoe moet zij zich dit voorstellen? De rijkere landen dienen hiervoor de nodige middelen te verschaffen, omdat deze in de regiolanden niet voorhanden zijn. Met deze middelen kunnen dan projecten worden uitgevoerd die zijn gericht op integratie en zelfvoorziening in het land van verblijf. Zij denkt hierbij aan landbouw, veeteelt, eigen bedrijven, banen, studiebeurzen, beroepsopleidingen, taalcursussen en verbetering van de veiligheidssituatie. Daarvan moet ook de plaatselijke bevolking kunnen profiteren, want vluchtelingen moeten niet in een betere positie worden gebracht dan de plaatselijke bevolking. Hoe kijkt de minister hier tegenaan? Hoe wordt hierover in Europees verband gedacht?

Klopt het dat er wereldwijd twee keer zoveel ontheemden zijn als vluchtelingen, in doorgaans schrijnender situaties dan vluchtelingen? Bestaat er inzicht in hun opvang? Worden zij niet of slechts voor een deel door de UNHCR opgevangen? Is het correct dat in de praktijk mensen niet per se

in vluchtelingenkampen hoeven worden opgevangen, maar dat ook opvang mogelijk is binnen bestaande structuren?

In de stukken over bescherming in de regio komt het element van beoordeling van asielaanvragen in de regio onvoldoende uit de verf. Ook de ACVZ oordeelt dat invoering van het concept van beoordelingsaanvragen van asiel in de regio mogelijk is. Beoordeling van asielaanvragen en hervestiging buiten de regio gebeurt in de regio al door de UNHCR. Deze organisatie stelt al statussen vast en helpt landen bij het opzetten van asielbeoordelingssystemen. In de brief van 26 november 2004 wordt aangegeven dat samen met de UNHCR gestarte projecten mede opbouw en versterking van de asielcapaciteit ten doel hebben in enkele Noord-afrikaanse landen. Wordt hiermee ook de beoordeling van asielaanvragen in de regio bedoeld? De eventuele opzet van Europese centra voor de behandeling van asielverzoeken is niet meer aan de orde. Waarom is dit van de baan? In het verslag van de informele JBZ-Raad van eind september 2004 staat hier echter niets over vermeld.

Een logische vervolgstap na de versterking van de asielopvang en asielbeoordeling in de regio zou moeten zijn dat het niet meer mogelijk is om vanuit landen van herkomst of vanuit opvangkampen in de regio zich naar andere landen te verplaatsen om daar asiel aan te vragen. Destijds is duidelijk geworden dat nagenoeg alle Afghanen die naar Nederland zijn gekomen, eerder in opvangkampen in Pakistan hebben gezeten. Onderdeel van het concept asielopvang en bescherming in de regio zou moeten zijn dat men niet elders opnieuw asiel moet kunnen aanvragen. Natuurlijk moet aan allerlei voorwaarden worden voldaan, maar dit zou zeker de richting moeten zijn.

In de praktijk blijkt vaak dat in opvangkampen diverse activiteiten worden opgezet en bedrijvigheid wordt ontplooid. Doordat mensen uit deze kampen wegtrekken, komen initiatieven en opbouw van perspectief in en rondom vluchtelingenkampen en in de landen van herkomst onder druk te staan. Economische activiteiten blijken na vertrek van bepaalde mensen veelal in te storten. Maar ook blijken investeringen in onderwijs vergeefs als opgeleide mensen de boel in de steek laten om elders asiel aan te vragen. Hoe kijkt de minister tegen deze problematiek aan en hoe wordt hier in Europees verband tegenaan gekeken?

Het uitgangspunt dat vluchtelingen zoveel mogelijk in de regio moeten worden opgevangen, betekent echter niet dat Nederland of Europa voor vluchtelingen moet worden gesloten. De toelating wordt echter anders geregeld dan via de huidige asielprocedures. Het criterium moet zijn werkelijk vluchtelingschap zonder dat uitzicht bestaat op terugkeer naar het land van herkomst of hervestiging in de regio. Het gaat hier om een lange termijn perspectief en Nederland zal hier via een substantiële gezamenlijke Europese bijdrage en samenwerking met de UNHCR en met landen in de regio naar toe moeten werken.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) staat in beginsel positief tegenover bescherming en opvang van vluchtelingen in de regio. De ACVZ stelt dat het in het kader van het Nederlands voorzitterschap noodzakelijk is te komen tot een meer geharmoniseerd Europees asiel- en terugkeerbeleid. Daarvoor is het absoluut noodzakelijk gezamenlijke Europese normen te formuleren. De minister geeft aan dat zij het daarmee eens is, maar er niet veel van verwacht omdat de opvattingen over hoe een asiel- en terugkeerbeleid eruit moet zien, zozeer verschillen dat het nog heel lang kan duren voordat het doel is bereikt. Zij verwijst hierbij naar de nieuwe taken van de Commissie, waar nu ook het voortouw ligt voor het formuleren van dit nieuwe beleid. Wat moet deze commissie nu verwachten van Europees asielbeleid? Hoe moet het commentaar van de minister worden begrepen?

Is voor de opvang in de regio wél overeenstemming over minimumnormen, passende opvang, gegarandeerde veiligheid en financiële steun

van de internationale gemeenschap? Mevrouw Lambrechts leest in recente stukken dat Nederland bijdraagt aan projecten in Somalië en Kenia en vraagt of andere landen navenant bijdragen. Wat is nu het verschil tussen deze pilots en de reguliere vluchtelingenopvang die elders wordt geboden? Kan de minister aangeven hoe zij aankijkt tegen opvang en bescherming in de regio in relatie tot het Nederlands asielbeleid? Welke specifieke initiatieven zijn genomen om de veiligheid in de vluchtelingenkampen te vergroten?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) meent dat de minister heeft gezegd dat de heer Lubbers het namens de UNHCR eens is met alle inzet voor het stichten van kampen in Noordafrikaanse landen, terwijl de UNHCR later zelf heeft gesteld niet bij enig project betrokken te zijn. Wat heeft de heer Lubbers nu werkelijk ingebracht en welke steun heeft hij toegezegd voor initiatieven in die richting? Wat zijn precies de plannen van de Nederlandse regering? Hoeveel geld is er beschikbaar gesteld? Wat vindt de UNHCR echt van de initiatieven van de minister?

Ze onderschrijft dat vluchtelingen in de regio fatsoenlijk moeten worden opgevangen. Er zijn berichten (Dada-kampen in Kenia) van erbarmelijke omstandigheden waaronder nu opvang plaatsvindt: onveiligheid, ontstellende armoede, gebrek aan perspectief, seksueel geweld, extreme temperaturen, gewapende strijd in de omgeving. Wat is de inzet van de minister om hier aan verbetering bij te dragen? Het lijkt dat de Nederlandse regering zich vooral inzet voor opvang van vluchtelingen in de regio om daarmee het aantal asielzoekers in Nederland terug te dringen. Deze intentie ondersteunt GroenLinks niet. Ziet de Nederlandse regering de regionale beschermingsprogramma's als uitgangspunt van eigen initiatieven? Wat zijn de financiële consequenties van de regionale beschermingsprogramma's? In hoeverre is er ruimte voor bescherming van vluchtelingen in het Enneas-programma en in het Echo-programma? Op basis van welke criteria en door wie wordt bepaald waar deze programma's worden gestart en voortgezet? Wat betekent het dat de UNHCR een centrale rol moet spelen volgens de ACVZ? Welke regio's heeft Nederland op het oog gezien de ervaringen met Afrikaanse landen? Is Nederland bereid te pleiten voor verlening van de vluchtelingenstatus op subsidiaire bescherming in de gehele EU voor groepen vluchtelingen voor wie een regionaal beschermingsprogramma in het leven wordt geroepen? Hoe kan het dat, nu Nederland zich sterk inzet voor opvang in de regio van Somaliërs, mensen die uit Zuid-Somalië komen door de Nederlandse regering niet in hun asielvraag worden gehonoreerd en worden teruggestuurd onder de argumentatie dat zij naar Noord-Somalië kunnen terugkeren?

De ACVZ heeft gesteld dat het onontkoombaar is dat er een communautaire komt. Wat is er terechtgekomen van het communautaire Europese asielbeleid? In reactie op het advies van eerder genoemde adviescommissie schrijft de minister dat asielbeleid een hoog harmonisatieniveau vereist. Hoe heeft de minister zich hiervoor ingezet? De minister heeft het harmonisatieniveau al verlaagd op enkele punten zoals bijvoorbeeld voor gezinshereniging. Wat heeft Nederland gedaan om de bescherming van vluchtelingen op hoog niveau te houden? Wat wil het kabinet gaan doen met het advies over de arbeids- en gezinsmigratie? Minister Bot heeft in een brief van 2 juli 2004 vooropgesteld dat het draagvlak voor een Europees programma voor hervestiging en bescherming in de regio moet worden vergroot. Hoe is hier inmiddels aan gewerkt? Welke initiatieven zijn genomen?

Het valt op dat de minister in haar reactie alleen de repressieve kanten uit het advies belicht. De adviescommissie heeft echter ook voorgesteld dat er ordelijke procedures worden opgesteld, dat er internationale normen voor toelatings- en uitzettingsbeslissingen worden opgesteld en dat de rol van het kinder- en vrouwenrechtenverdrag van groot belang blijft. Er zal

terughoudend moeten worden gehandeld met uitzenden naar landen waar de humanitaire situatie slecht is. Mevrouw Vos vraagt de minister alsnog op alle punten te reageren waarop zij nog niet was ingegaan.

De heer **Klaas de Vries** (PvdA) herinnert de commissie aan het overleg van 25 juni 2003. Op 8 juni 2004 heeft de commissie aangegeven dat er een studie komt naar alle parameters voor een betere inreis in de EU van personen die bescherming behoeven en methoden en middelen om de beschermingscapaciteit van de regio's van oorsprong op te voeren. Groot-Brittannië ziet het vooral als opvang buiten Europa zodat de vluchtelingen niet naar Europa komen. Nederland was hier aanvankelijk op tegen, wat is de visie nu? Het is van groot belang dat aandacht wordt besteed aan de effectieve bescherming als voor deze optie wordt gekozen. Welke door Nederland ingebrachte punten zijn terug te vinden in de mededeling van de ACVZ?

De ACVZ besteedt aandacht aan de beschermingscomponent, de Nederlandse regering in haar brief van 2 juli 2004 heel weinig. Als de EU zich ermee bemoeit, gaat de EU dan uit van een behoorlijke of gelijke rechtsbescherming?

De UNHCR heeft opgemerkt dat het opzetten van beschermingsprogramma's als zodanig niet betekent dat ook effectieve bescherming aanwezig is. Onderschrijft de minister dit? Is de minister van mening dat geld dat in Europa vrijkomt door de goede opvang elders, vervolgens aan andere landen moet worden gegeven? Over welk geld wordt gesproken? Want het geld dat tot nu toe is bespaard doordat minder asielzoekers naar Nederland komen, is door minister Zalm weer teruggenomen. Gaat dit geld nu richting de regio's? Heeft de minister hierover afspraken gemaakt met het kabinet?

Amnesty International bericht dat er 1 mln euro beschikbaar is voor de opbouw van asielsystemen in vijf Noordafrikaanse landen. Is dit correct en zo ja, is het ook adequaat? Is de 5 mln euro die Nederland beschikbaar stelt het enige wat Nederland doet? Wat doen andere landen? Wat vindt de UNHCR ervan? Kan men daar iets mee? Het zijn gedurfde plannen, waarover de heer K. G. de Vries de minister vraagt of zij meent dat deze haalbaar zijn.

Zal Nederland nog een asiilverlenend land blijven in de toekomst, als steeds meer regiolanden veilige gebieden zullen zijn voor vluchtelingen? Uit de brief van 26 november 2004 kan hij niet opmaken wat de aard van de pilotprojecten is. Kan de minister aangeven wat het project met Somalische vluchtelingen inhoudt? Is dit internationaal? Doet Nederland mee? Wat is de inzet van Nederland bij het project Hiaten in bescherming van vluchtelingen in Benin, Burkina Fasso, Kenia en Tanzania? Wat is de input? Wat zijn de financiële middelen? Wie doen er nog meer mee? Hoe zit het met de ontwikkeling en versterking van asielsystemen in enkele Noordafrikaanse landen en wat is daarbij de rol van Nederland? In welke zin zal Nederland pleiten voor een betere toepassing van Profile? Is de biometrie die men probeert te implementeren wel sluitend? Kan de minister meer zeggen over de kwaliteit van dit project?

In de brief van 2 juli 2004 heeft de regering de insteek met betrekking tot het nationaal hervestigingsbeleid uiteengezet. Kan de minister enkele opmerkingen maken over dit hervestigingsprogramma en met name over de daarin genoemde sleutelementen? Hervestiging heeft een aanvullend karakter en laat overige nationale verplichtingen van de lidstaten onverlet. Is het de bedoeling dat de EU-regeling dit nu voor een deel gaat vullen? Wat is dan het extra van het EU-programma? De minister heeft toegezegd de Kamer op de hoogte te houden van selectiemissies en de resultaten. Afgelopen maand is een eerste missie geweest naar Oeganda; kan de minister de Kamer hierover inlichten?

Zijn partij steunt in beginsel het concept van Verbetering van opvang in de regio van harte, maar de eerste overweging moet wel zijn burdensharing.

Het terugdringen van vluchtelingenstromen naar de EU moet altijd een overweging blijven die komt na een positieve opmerking over de beschermingsvraag. Hoe denkt de minister over speciale thematische VN-rapporteurs? Hoe gaat het in Europees verband met het ontwikkelen van betere en zorgvuldigere procedures in de lidstaten zelf? Heeft dit recentelijk aandacht gehad? Moet er niet meer aandacht zijn voor erkenning van vluchtelingen als persoon? Ook perspectiefontwikkeling moet aan de orde zijn.

Het antwoord van de minister

De **minister** antwoordt eerst op gestelde vragen rond bescherming in de regio. De problematiek van illegale migratie over de Middellandse Zee en de menselijke slachtoffers daarbij is eerder in de JBZ-Raad aan de orde gesteld. Gesuggereerd werd dat mensen wellicht op zee zouden moeten worden gered om daarna te worden terug gebracht naar de plek waar zij aan boord zijn gegaan in Noord-Afrika. Hierop zijn zowel principiële, juridische als praktische bezwaren gekomen. Van kampen in Noord-Afrika is nooit sprake geweest. Daarom is in het Haagse programma besloten eerst onderzoek te doen naar dit fenomeen en het nadrukkelijk in het kader te zien van het gemeenschappelijk asielstelsel zoals dit de komende jaren tot stand zal komen. Belangrijker voor het aanpakken van dit probleem rond de Middellandse Zee is de versterking van capaciteit in de Noord-afrikaanse landen. Daarbij gaat het zowel om capaciteit voor grensbewaking als om bescherming ten behoeve van vluchtelingen. Anderhalf jaar geleden heeft de Nederlandse regering afstand genomen van een deel van het plan van de Engelse minister-president Blair, het deel over de transit processing centers (tpc's), dat op zijn beurt weer sterk lijkt op het voorstel van de Duitse minister Schily. Wat wel is omarmd, is het deel van het plan dat zich richt op regio's van herkomst. Wat dat betreft is er in vergelijking met de behandeling van deze plannen in de Europese Raad van Thessaloniki in juni 2003 grote vooruitgang geboekt. Destijds werden de tpc's en de bescherming in de regio over één kam geschoren. Dit zelfde gebeurt nu weer met de plannen van Schily. De problematiek rond de Middellandse Zee is primair een transitprobleem, waarbij het overgrote deel van de migranten geen asielzoeker of vluchteling is. Bij bescherming in de regio gaat het om regio's van herkomst, om de wortels van de problematiek. Daar dient vluchtelingenbescherming voorop te staan. In dit verband is nooit gesproken over het op locatie behandelen van asielverzoeken. Nederland heeft zich in Thessaloniki bereid verklaard mee te doen met verkennende activiteiten op het gebied van bescherming in de regio van herkomst.

Anderhalf jaar na Thessaloniki is bescherming in de regio succesvol geaccepteerd door de EU. Hiermee is het Nederlands beleid Europees beleid geworden. Uiteraard zal ook bilateraal verder worden gesproken en gewerkt aan de cofinanciering van projecten. De minister beschrijft enkele succesvolle projecten.

In het Haagse programma wordt verwezen naar de mededeling van de Europese Commissie, waarin het hele beleid is uitgeschreven.

In Somalië worden twee projecten uitgevoerd: ten eerste een onderzoek naar secundaire migratiebewegingen, met een Nederlandse bijdrage van € 100 000, en ten tweede voorbereidende maatregelen voor een comprehensive plan of action om te komen tot oplossingen voor Somalische vluchtelingen in de regio en daarbuiten.

In de regio's Kenia, Tanzania, Benin en Burkina Fasso wordt een gaps-analysis uitgevoerd, om hiaten op te sporen in de bescherming en de planning en uitvoering van daaropvolgende noodzakelijke activiteiten. Dit project wordt uitgevoerd door de UNHCR met een bijdrage van 80% van de Europese Commissie en 20% van Nederland, het Verenigd Koninkrijk

en Denemarken. De eerste resultaten van deze analyse worden in januari 2005 verwacht.

In Noord-Afrika wordt gewerkt aan capacity-building, door de UNHCR uitgevoerd in Algerije, Libië, Mauretanië, Marokko en Tunesië, met een bijdrage van 80% van de Europese Commissie en 20% van Nederland, met als doel het versterken van beschermingsystemen voor een volledig, goed en betrouwbaar werkend asielstelsel. Met de UNHCR is dit project geïnitieerd en nu wordt onderzocht of het mogelijk is voor andere lidstaten om ook toe te treden.

In Tanzania levert Nederland assistentie bij het project Profile, op verzoek van de Hoge Commissaris zelf. Hier wordt gewerkt aan het doel tot biometrische registratie van 90 000 vluchtelingen te komen ten behoeve van planning, veiligheid en het organiseren van duurzame oplossingen.

Op verzoek van de Tweede Kamer is 5 mln euro van de begroting voor Ontwikkelingssamenwerking extra gereserveerd voor de UNHCR in het kader van bescherming in de regio. Dit project is nu in verschillende Afrikaanse landen in uitvoering. Voor verdere details verwijst de minister naar het komende debat hierover op 7 december aanstaande met de minister van Ontwikkelingssamenwerking. Het onderwerp staat nu op de politieke agenda; dat is belangrijk, en bovendien zijn deze trajecten nu gestart.

Verder is het van belang inderdaad maatregelen te nemen. Daarnaast loopt altijd het programma van Ontwikkelingssamenwerking. De minister stelt voor om hierover in het AO van 7 december aanstaande verder te spreken. Tevens zal zij dan nader ingaan op de door mevrouw Jonker gestelde vragen over de lokale omstandigheden, de braindrain, het onderwijs enz.

Een streefdatum noemen wordt heel moeilijk. De echte pilot bescherming in de regio zal zo spoedig mogelijk na eind 2005 van start gaan.

Over de gevolgen van bescherming in de regio in relatie met het nationaal asielbeleid is nog niet gesproken. Vooreerst gaat het om de betere bescherming in de regio en op de achtergrond wordt gehoopt dat secundaire migratiestromen daarmee worden tegengegaan. Als dit leidt tot veilige derde landen is dat een zeer positief resultaat.

Het project opvang Somaliërs in de regio heeft niet als consequentie dat mensen naar Somalië kunnen worden teruggestuurd. Ruim 1 mln vluchtelingen uit Somalië die in de regio zijn opgevangen, zijn allen weer naar Somalië teruggekeerd. De bescherming van vluchtelingen in die regio verandert niets aan het terugkeerbeleid dat Nederland uitvoert met betrekking tot Somaliërs.

De minister benadrukt het belang om één Europees asielbeleid te formuleren. Als dat gerealiseerd is, kan worden gekeken waar het mogelijk moet zijn asielaanvragen te beoordelen. Dat zou kunnen in de landen van herkomst of in transitlanden en dit hangt af van de uitkomsten van de studie. Nu is de regering er niet voor, gezien de juridische en praktische complicaties.

De minister vervolgt dat de Commissie vanaf 1 mei 2004 exclusief bevoegd is met nieuwe voorstellen te komen. Lopende voorstellen, zoals de asielprocedurerichtlijn, worden onder het bestaande unanimitéitsbesluitvormingsregime afgehandeld. Het instemmingsrecht van het Nederlands parlement geldt hierbij onverkort. Zodra de besluitvorming verandert en de verwachting is dat dit voor het einde van dit jaar zal gebeuren, verandert de unanimitéit en zal het instemmingsrecht komen te vervallen. Dan geldt besluitvorming via gekwalificeerde meerderheid en codecisie. Van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid wordt veel verwacht, conform het Haagse programma moet dit in 2010 gerealiseerd zijn.

Over de Afghanen die via Pakistan in Nederland zijn beland, zegt de minister dat in de Richtlijn asielprocedures Europese afspraken zijn gemaakt over veilige derde landen. De regering zal deze bepalingen betrekken in de verdere beleidsvorming. De richtlijn eist wel dat de asiel-

zoeker een band heeft met het veilige derde land en dat hij ook weer naar dat land kan gaan. De regering wil deze ruimte optimaal benutten. Bij herhaling heeft de minister al gezegd het niveau van de Nederlandse asielprocedure niet te zullen verlagen tot de minimumnormen die de richtlijn voorschrijft. De Nederlandse asielprocedure moet effectief en eerlijk zijn en blijven, dit betekent goede gehoren, goede tolken, goede rechtsbijstand en alle waarborgen die in ons systeem zijn ingebouwd. Een geharmoniseerd asielbeleid is geen voorwaarde voor een gemeenschappelijk terugkeerbeleid. Dit beleid is met name gericht op operationele samenwerking. De lidstaten worden niet gedwongen uitzettingen voor andere lidstaten uit te voeren. De mogelijkheid wordt wel steeds geboden. Daar waar overeenstemming bestaat kan dus gemeenschappelijk worden opgetreden. Dit kan met alle lidstaten die dezelfde behoefte hebben. Daar waar het nodig is voor de samenwerking, zullen minimumnormen voor terugkeerprocedures worden opgenomen in richtlijnvoorstellen. Zij verwacht dat dit volgend jaar aan de orde zal zijn. De Richtlijn terugkeerprocedure is aangekondigd in het Europees Actieplan Terugkeer uit 2002. In dit Actieplan staat de operationele samenwerking centraal. De richtlijn moet daar waar dit op gemeenschapsniveau nodig is, deze samenwerking faciliteren. Daarnaast moet de richtlijn een minimum aan rechten voor terugkeerders codificeren. Het voorstel wordt naar verwachting door de Commissie in 2005 gepresenteerd. Het delen van informatie over terugkeerlanden wordt in de visie van de minister nog onvoldoende gedaan. Daarom is onder het Nederlands voorzitterschap gestart met het uitwisselen van best practices voor terugkeer naar belangrijke terugkeerlanden. In de JBZ-Raad daags na deze vergadering zullen naar verwachting de conclusies hierover worden aangenomen. In antwoord op de vragen van mevrouw Vos over de brief van Vluchtelingenwerk, zegt de minister dat de lidstaten een verschillend nationaal asielbeleid kennen. Daarbij zijn de lidstaten wel gebonden aan de internationale verdragen op het gebied van asiel-, vluchtelingen- en mensenrechtenbescherming. Een schending van internationaal recht bij uitzettingen ligt dus niet voor de hand. Een geharmoniseerd asiel- en of vreemdelingenbeleid is voor haar geen voorwaarde voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid. De meer omvattendheid van de afwijzende beschikking is een kern van de vreemdelingenwet 2000 en van groot belang voor de Nederlandse praktijk van het terugkeerbeleid. Hierbij is ook de vertrektermijn essentieel. De achterliggende gedachte is dat de vreemdeling hierdoor werkelijk invulling kan geven aan zijn vertrekplicht en zelfstandig, of eventueel ondersteund, kan terugkeren. Er bestaat recht op opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers voor de duur van deze termijn. Gezien de opvatting dat vrijwillige terugkeer de voorkeur heeft boven gedwongen terugkeer, zou een dergelijk systematiek ook in Europees verband goed denkbaar zijn. Ingevolge het Verdrag voor de Rechten van het Kind dienen bij alle maatregelen die kinderen raken, de belangen van het kind de eerste overweging te vormen. Daarnaast moeten de verdragstaten alle passende wettelijke, bestuurlijke en andere maatregelen nemen die nodig zijn om de in het verdrag opgenomen rechten en plichten te verwezenlijken. Binnen de Nederlandse wetgeving zijn waarborgen opgenomen om inderdaad zorg te dragen dat aan de wettelijke normen wordt voldaan. Indien de ouders van een kind een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen, mede ten behoeve van hun kind, zal het belang van hun kind in het algemeen niet anders zijn dan dat van henzelf. Bij het nemen van de beslissing over het verblijfsrecht is er ruimte voor een weging van de individuele belangen van de gezinsleden, dus ook van het kind. In een situatie van langdurig onrechtmatig verblijf in Nederland van het kind acht de minister het primair de keuze en de verantwoordelijkheid van de ouders dat zij het kind in deze positie hebben gebracht. Aan banden die met Nederland in de asielaanvraagprocedure zijn ontstaan, kunnen zowel

het kind als de ouders geen recht op verblijf ontlenu. Bij de beoordeling van de individuele belangen in het kader van de verblijfsaanvraag wordt in voorkomende gevallen rekening gehouden met banden die het kind zelfstandig in Nederland heeft opgebouwd. Daarbij kan sprake zijn van dermate schrijnende omstandigheden dat verblijf van het kind moet worden toegestaan. Deze omstandigheden zullen zich met name kunnen voordoen als het kind wordt bedreigd in zijn ontwikkeling en zich dus in een beschermingswaardige situatie bevindt.

De ACVZ schrijft dat het op een gegeven moment mogelijk moet zijn opvangvoorzieningen daadwerkelijk in te trekken, mits de minimum-waarborgen van artikel 3 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens niet geschonden worden. Zolang het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg of een mensenrechtencomité niet anderszins heeft aangegeven, gaat de ACVZ ervan uit dat dit niet in strijd is met de geldende mensenrechten. Ook de UNHCR spreekt zich niet uit tegen het beëindigen van opvang na afwijzing en bijgevolg acht de ACVZ het van belang ook in de context van de terugkeerproblematiek erop toe te zien dat publieke voorzieningen aan illegalen beperkt zijn. De Nederlandse regering deelt deze opvatting en het beëindigen van opvangvoorzieningen na de onherroepelijke afwijzing van de eerste asiel-aanvraag vormt daarvan de weerslag. Dit is niet in strijd met internationale verdragen. In het huidige beleid bestaan om humanitaire redenen enkele nuanceringen op dit algemene beginsel. Bijvoorbeeld: bij zeer schrijnende humanitaire omstandigheden kan omvang worden verleend. Over legale migratie zegt de minister dat in Europa een richtlijn gezinshereniging is opgesteld. Deze is ook op gezinsvorming van toepassing. Het is dus geen specifiek nationaal beleid. Wel laat de richtlijn nationaal veel ruimte over. Daarom vindt de regering dat bij gezinshereniging en gezinsvorming wel een bepaalde mate van harmonisatie moet plaatsvinden. Tenslotte krijgen ook migranten na een langdurig verblijf het recht zich in een andere lidstaat te vestigen. Wat andere lidstaten met gezinsvorming doen kan op termijn ook consequenties voor Nederland hebben. Waar het gaat om vluchtelingen met een status, waar de heer Visser naar vroeg, is er geen verschil met andere inwoners wat betreft gezinsvorming. Voor harmonisatie is eerstens het Haagse programma opgesteld, dat in een hoge mate van harmonisatie voorziet. Dan is ook het grondwettelijk verdrag nodig. Over de arbeidsmigratie is in het Haagse programma opgenomen dat de Commissie in 2005 met een beleidsplan zal komen. Hierin zullen toelatingsprocedures moeten zijn opgenomen waarmee snel kan worden ingespeeld op de wisselende nationale vraag naar arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt. Het blijft aan de lidstaten het aantal arbeidsmigranten te bepalen dat benodigd is.

De Nederlandse regering is een groot voorstander van verbreding van het project Profile, dat op dit moment in 20 landen wordt geïnitieerd.

Vanaf 2005 gaan de lidstaten intensief gegevens uitwisselen over de implementatie van de Richtlijn asielprocedures. Daarnaast gaan de asiel-diensten van de lidstaten nauw samenwerken. De Commissie zal hiervoor een voorstel inbrengen. Bovendien gaat in 2005 het tweede Europese Vluchtelingenfonds van start dat de lidstaten kunnen aanspreken ter verbetering van hun asielprocedures.

De rapporten van de VN-rapporteurs worden gebruikt bij de totstandkoming van de ambtsberichten.

Of het nieuwe EU-beleid voor hervestiging binnen het bestaande quotum wordt ingevuld is nog niet duidelijk, omdat de Commissie met een voorstel hiervoor zal komen. Er zal een beroep worden gedaan op de lidstaten om vluchtelingen uit te nodigen. Een van haar eerste prioriteiten zal zijn de 500 die nu door de UNHCR wordt gevraagd in te vullen. Het resultaat van de eerste missie in Oeganda is dat er 150 mensen zijn geaccepteerd en de eerste vlucht met 57 personen komt in januari naar Nederland.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Visser** (VVD) hoopt dat niet alleen de best practices onderling worden gedeeld, maar ook worst practices. Verder benadrukt hij het belang van snelle voortgang, want hij vreest het tegendeel als eerst weer diverse onderzoeken moeten plaatsvinden voordat kan worden gewerkt aan een eenduidig Europees asielbeleid, dat volgens de minister in 2010 vastgesteld moet zijn.

Mevrouw **Jonker** (CDA) vraagt wat de Nederlandse inzet zal zijn om de financiële bijdrage van andere lidstaten aan deze problematiek te verhogen. In het algemeen levert Nederland een goede bijdrage en dat staat in schril contrast met wat andere lidstaten bijdragen. Kan de minister aangeven waarom diverse andere lidstaten niet in die mate willen bijdragen? Kan inzet van het Europees Vluchtelingenfonds een optie zijn? Welke duurzame oplossingen hebben geleid tot de afname van de opvang door de UNHCR?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) vraagt de minister of er al iets bekend is over het onderzoek van Van Kalmthout naar de terugkeermogelijkheid van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring.

De heer **Klaas De Vries** (PvdA) vraagt welke separate activiteiten Nederland nog ontplooit anders dan genoemde trajecten. Wat vindt de Nederlandse regering van de beschermingscomponenten? Moet de EU uitgaan van dezelfde rechtsbescherming in de kampen als in de EU zelf? Hoe wordt effectieve bescherming gegarandeerd, ook al zijn er regionale beschermingsprogramma's? Hij hoort de minister nauwelijks over geld spreken, terwijl dat toch een sleutelfactor is. Overgehouden geld door terugloop van het aantal asielzoekers is inmiddels al teruggevloeid naar het Rijk, terwijl de minister suggereert dat dit geld kan worden besteed aan ondersteuning van onder andere projecten in Europees verband. Kan de minister aangeven wat het kabinetsstandpunt is?

De **minister** antwoordt dat in Europees verband de samenwerking met derde landen op het terrein van migratie door de Commissie wordt geëvalueerd. Daarbij wordt ook gelet op samenwerking (of niet) op terugkeer. Met name gaat het daarbij om de onderhandelingsbereidheid voor het sluiten van Terug- en Overname-verdragen. Hierbij zullen zowel best als worst practices worden uitgewisseld.

De minister zegt toe alert te zijn op de mogelijkheid om ontwikkelingen parallel te laten lopen, maar zolang de Commissie haar visie en plannen nog niet concreet naar voren heeft gebracht is het niet aan de orde. Dat afname van het aantal vluchtelingen zichtbaar is, komt doordat meer repatriëring plaatsvindt naar de landen van herkomst en door het goede beleid van de UNHCR en door de afname van burgeroorlogen. Het Europees Vluchtelingenfonds kan op dit moment niet op Europees niveau worden ingezet voor hervestiging vanuit de regio van herkomst. De Commissie zal volgend jaar wel een voorstel doen om dit mogelijk te maken.

Het rapport van Van Kalmthout verwacht de minister voor 15 december aanstaande.

Over de Europese financiering legt de minister uit dat op dit moment 250 mln euro beschikbaar is voor een periode van vijf jaar. Door middel van cofinanciering wordt dit al snel 400 tot 450 mln euro. Daarnaast zijn er nog de overige bilaterale geldstromen en geldstromen vanuit de EU naar organisaties als de UNHCR. Verder ligt het in de verwachting dat het aandeel JBZ in de nieuwe financiële perspectieven voor de periode 2007–2013 meer dan verdubbelt.

Het overgehouden geld waarnaar is gevraagd vloeit uiteindelijk vanuit het ministerie van Financiën via het ministerie van Buitenlandse Zaken wel terug naar de regio.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor justitie,
Van den Hauten-Hinnen