

Vergaderjaar 2009–2010

32 218

Subsidiariteitstoets ontwerprichtlijn minimumnormen asiel

32 219

Subsidiariteitstoets ontwerprichtlijn procedures asiel

E herdruk¹

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 19 maart 2010

De vaste commissie voor de JBZ-Raad² heeft op 2 februari 2010 een mondeling overleg gevoerd met staatssecretaris Albayrak van Justitie over:

- **de Richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming (dossier 2.1.38);**
- **het Voorstel voor een richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming (herschikking)(dossier 2.1.39);**
- **de brief van de staatssecretaris van 27 januari 2010 over bovengenoemde voorstellen (opgenomen in het verslag van een schriftelijk overleg, EK 32 218/32 219,B).**

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
Kox

De griffier van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
Kim van Dooren

¹ In verband met correcties in het verslag.

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP) (voorzitter), Meurs (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), Vliegthart (SP), Kuiper (CU), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Tiesinga (CDA).

Voorzitter: Kox
Griffier: Van Dooren

Aanwezig zijn vier leden der Kamer, te weten: Strik. Meurs Van de Beeten en Kox

en staatssecretaris Albayrak, die vergezeld is van enkele ambtenaren van haar ministerie.

De **voorzitter**: Mevrouw de staatssecretaris, fijn dat u gekomen bent voor dit mondeling overleg. U weet dat de aanleiding iets minder plezierig was, namelijk het schriftelijk overleg dat misliep. Wij hadden u per brief gevraagd om ons voor 14 januari over deze twee voorstellen bij te praten, omdat de Eerste Kamer vond dan meer mogelijkheden te hebben om eventueel een parlementair voorbehoud in te roepen. Ik heb er vanmorgen met de minister over gesproken – de commissie is daarover geïnformeerd – dat we ervan uitgaan dat, als door de Commissie in een brief een termijn wordt genoemd, de zaak voor het aflopen van deze termijn moet worden beantwoord. Zo niet, dan houden we een mondeling overleg. Verder hebben we, te laat, maar wel heel uitgebreid antwoord gekregen op al onze vragen. Het woord is aan de staatssecretaris.

Staatssecretaris **Albayrak**: Voorzitter. Ik heb begrepen dat voldoende is uitgelegd hoe het heeft kunnen gebeuren dat deze brief de Kamer zo laat heeft bereikt. Toch nog het volgende. Toen ik zelf Kamerlid was, ergerde ik me echt groen en geel aan het feit dat de Kamer zo slecht invulling kon geven aan haar controlerende taak, met name in de periode van het instemmingsrecht. Stukken kwamen toen heel erg laat, of ze waren vertrouwelijk. Dat was echt een beperking. Ik heb mij meteen voorgenomen om in ieder geval een tijdige informatievoorziening binnen de mogelijkheden en de beperkingen die deels in Europa liggen, tot mijn verantwoordelijkheid te maken. Ik geloof dat we dat tot nu toe redelijk goed hebben volgehouden. Ik merk verbetering. In dit geval – dat is echt geen excuus – is binnen het departement van Justitie iets misgegaan, waardoor de brief uiteindelijk veel te laat, en na de door deze Kamer gewenste datum, bij de directie kwam die het antwoord inhoudelijk moest verzorgen. Dat is de verklaring, dit alles in de hoop en de verwachting dat dit een incident was. Ik hoop dat de Kamer daarmee in dit geval genoeg neemt.

Een korte toelichting en dit onderwerp verhouden zich niet tot elkaar. Ik neem met ziel en zaligheid deel aan de raden Justitie en Binnenlandse Zaken, en heb daar inmiddels in drie jaar tijd een strategie en een inhoud ontwikkeld, op basis van een visie. Hierdoor meen ik dat we richting het gemeenschappelijk Europees asielbeleid, en breder het migratiebeleid, goede stappen hebben gezet, waarvoor we veel steun krijgen. De bottom line voor mij zijn de minimumnormen die we afspraken: een fatsoenlijke toegang tot asiel en asielprocedures en vervolgens een eerlijke kans op asiel in alle 27 lidstaten van de EU. Mijn ervaring in de drie jaar dat ik dit nu doe is dat, als je op basis van de stip aan de horizon waar jezelf naar toe wilt met de EU op dit terrein, in combinatie met een strategie en concrete plannen, naar de vergaderingen gaat, je succes boekt. Als je daaraan vasthoudt en je strategie er een beetje op afstemt, zie je resultaten. Per definitie was dat een combinatie – en dat zal het altijd zijn – van topdown, dus de richtlijnen, waarin een minimum moet zitten dat ik altijd zal bewaken en dat dichtbij de Nederlandse traditie zal moeten liggen, wat ook geldt voor de twee richtlijnen waarover de Kamer vragen heeft gesteld, en bottom up, dus de praktische samenwerking met die landen die nog lang niet zover zijn als Nederland, met een redelijk lange traditie in het beschermen van vluchtelingen en een procedure die er ook kwalitatief mag zijn als het gaat om de zorgvuldigheid. Dat alles gebeurt via

bilaterale samenwerking, waarbij ik verwijs naar Griekenland. We investeren als Europa direct, door onze initiatieven, maar ook bilateraal, als Nederland, in het versnellen van de procedures daar, dus van het op het Europees gemiddelde krijgen van de nieuwere lidstaten, en van de oudere lidstaten die nog niet zover zijn. Dat is een strategie die effect heeft.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Ik denk dat de beide Commissievoorstellen de kern vormen van het gemeenschappelijk asielbeleid. Dat is de reden, waarom wij graag de vinger aan de pols willen houden. We weten dat er wetgeving uit voortkomt, en dat dit de basis is van het Europees asielstelsel. Ik ben blij te zien dat de staatssecretaris met zoveel ondersteuning hier is, want dat geeft ons het vertrouwen dat we voortaan goed worden bediend bij de beantwoording van de vragen. Zij geeft aan dat het al op orde is, maar ik vind het feit dat we nu al vier maanden wachten op antwoorden op vragen over de opvangrichtlijn en de Dublinverordening niet bijzonder op orde. Wij weten dat ondertussen de onderhandelingen doorlopen, wat het voor ons zo lastig maakt. Wij zijn afhankelijk van de informatie van de staatssecretaris daarover, en ondertussen kunnen we niets, omdat we in afwachting zijn. Straks is misschien al een politiek akkoord gesloten.

Met betrekking tot deze brief meen ik te constateren dat toch sprake is van een soort kanteling. Eerder was steeds sprake van een gemeenschappelijke procedure, met één status – je ziet in de preambules van alle richtlijnen – maar nu wordt eindelijk aangegeven dat het voldoende is dat de procedures enigszins naar elkaar toe groeien, om eenzelfde uitkomst in alle lidstaten te waarborgen. Dat is voor mij toch iets anders dan een gemeenschappelijke procedure. Laatst gaf de staatssecretaris hier aan dat zij denkt dat Europese ambtenaren op termijn eventueel procedures kunnen uitvoeren. Hoe werkt dat dan op het moment dat je geen gemeenschappelijke procedure, maar in elke lidstaat een andersoortige procedure hebt? Hoe verhoudt zich dat tot elkaar? De staatssecretaris vindt ons systeem zo prachtig en uniek dat we dat graag willen exporteren naar Europees niveau. Als iedereen zich zo opstelt, ga je onherroepelijk toewerken naar facultatieve bepalingen, in plaats van imperatieve bepalingen, om toch het eigen beleid te kunnen vasthouden. De Commissie constateert nu juist dat dát de makke is van de vorige richtlijnen: ze leveren totaal geen harmonisatie op, omdat het veel te veel ruimte geeft voor de eigen invulling. Ziet de staatssecretaris dit gevaar nu niet weer aanwezig, nu zij toch uitgaat van 27 systemen die kunnen doorlopen? Wat mij frappeert, is dat de staatssecretaris het nationale beleid wijzigt aan de vooravond van een nieuwe ronde onderhandelingen. Ik doel op de volgende stap in de harmonisatie, waarvan eigenlijk al duidelijk was dat de uitzonderingen eruit moesten, omdat anders niet één toepassing zou ontstaan. In een aantal opzichten heeft de staatssecretaris juist besloten om die uitzonderingen breder te gaan toepassen. Hoe verhoudt zich dat tot de grote ambitie van de staatssecretaris om tot een Europese harmonisatie te komen?

Er zijn nog een paar punten waarop ik graag terugkom in de schriftelijke behandeling van een effectieve asielprocedure, namelijk de rechterlijke toets en de versnelde procedure. Waarmee ik tevreden ben, is dat de staatssecretaris wil gaan proberen om het moment van registratie van asielverzoeken ook het moment van asielverzoek te laten zijn. Zou dat ook betekenen dat iedereen die in de TNV zit, ook als asielzoeker wordt erkend in de Eu, en dus een beroep kan doen op alle Europese richtlijnen?

Een laatste vraag gaat over artikel 38. Dat punt vond ik eigenlijk het meest verontrustend. Het gaat daarbij om de bepaling inzake Europese veilige derde landen. De Commissie had eerst aangegeven dat artikel te willen schrappen, want daarmee kunnen lidstaten asielzoekers de toegang tot de procedure ontfangen. Duitsland had daar een standstill-bepaling bij. Tot mijn verbazing stelt de Commissie nu voor, die standstillbepaling op te

heffen, waardoor alle lidstaten nu de bepaling inzake Europese veilige derde landen kunnen invoeren. Een criterium is dat een land het Vluchtelingenverdrag en het EVRM moet hebben getekend, en het moet een asielprocedure hebben. Als je dat wat ruim interpreteert, kom je tot de oostelijke lidstaten, die de toegang tot de asielprocedure kunnen belemmeren van migranten die rechtstreeks uit Moldavië, de Russische Federatie, Oekraïne en Belarus komen. In het impact-assessment van het Commissievoorstel wordt nadrukkelijk een pleidooi gehouden om de Europese veilige derde landenbepaling te schrappen, en vervolgens staat hij er toch in. Misschien is het inmiddels al een politiek compromis, maar ik vind dat verontrustend, omdat het het recht op toegang tot de procedure niet waarborgt, wat wel in het Handvest voor de Grondrechten en in de Dublin-verordening is vastgelegd.

Een laatste procedure vraag: juist omdat hierin zoveel verandert – in de brief staat al dat het Commissievoorstel zeker nog wijzigingen zal ondergaan – vinden wij het heel belangrijk om het proces goed te kunnen volgen. Wij blijven graag de raadsdocumenten op deze twee voorstellen ontvangen, en dan niet alleen de documenten die op de raadsagenda staan, maar ook de documenten die in werkgroepen worden besproken. Het voordeel is dat de staatssecretaris niet meer die hele stroom hoeft te regelen. De selectie van deze twee voorstellen willen we graag blijven volgen.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Voorzitter. Ik wil aansluiten bij de vraag van mevrouw Strik over de onderhandelingsinzet van de staatssecretaris, gelet op het feit dat zij ook bezig is met de wijziging van de asielwetgeving in Nederland. Dat punt zie ik graag nader toegelicht.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Wat het CDA betreft, is de inzet bij het volgen van de Europese besluitvorming dat dit onderwerp een belangrijke prioriteit is, maar ook dat we geen Tweede-Kamertje willen spelen. We willen wel graag de ontwikkelingen op hoofdlijnen volgen. Wij sluiten ons aan bij de wens om op de hoogte te worden gehouden van de raadsdocumenten.

De algemene inzet is dat we steun hebben voor het regeringsbeleid met betrekking tot het tot stand brengen van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid, ook langs de lijnen zoals door de staatssecretaris in de brief geschetst. Dank voor de wat ons betreft adequate beantwoording van de vele vragen die zijn gesteld. Ik denk dat dit een goede lijn is, die steun verdient. Omgekeerd is dit een onderwerp waarvoor – bekend thema in de Nederlandse politiek – draagvlak in de samenleving moet zijn. Dat kan ook worden bewerkstelligd door datgene wat Europees tot stand wordt gebracht grondig en kritisch te blijven volgen. Dat zou ook wat ons betreft de inzet zijn. Wij realiseren ons daarbij – de gang van zaken rond de brief heeft dat in zekere zin een beetje geïllustreerd – dat parlement en regering nog hun weg moeten vinden om onder de bepalingen van Lissabon tot een adequate werkwijze te komen. Ik denk dat wij elkaar daarin om te beginnen over en weer wat kunnen ontzien.

Er is een specifiek punt in de beantwoording waarop ik nog wel graag een nadere toelichting van de staatssecretaris krijg, namelijk op de pardonregelingen. De richtlijnen voorzien daar op zichzelf niet in, maar zoals in onze vragen al naar voren is gebracht, zien wij daarin toch wel een belangrijk element waarvoor je Europees iets zult moeten gaan regelen. De staatssecretaris antwoordt in de brief dat daarover afspraken zijn gemaakt: er worden geen collectieve pardonregelingen meer nationaal afgekondigd. Maar goed, dat zijn politieke afspraken. De vraag is of je dat niet zodanig moet vastleggen dat dat de lidstaten juridisch bindt. Je moet aangeven, wanneer iets een collectieve pardonregeling zou zijn. Ook daarvan kun je zeggen: we gaan een hele reeks individuele gevallen zo benaderen. Kijk naar wat wij hebben gedaan met de 25 000. Is dat een

pardonregeling, of heb je daarmee 25 000 schrijnende gevallen individueel beoordeeld? Je kunt er nog wel een boom over opzetten of dat niet als een collectieve pardonregeling moet worden gekwalificeerd. Om te vermijden dat je in dat soort discussies terechtkomt, is het wenselijk dat je dat op enig moment in Europa juridisch bindend vastlegt. Ik zal de staatssecretaris niet vragen of ze dat gaat doen, maar ik zou dat via deze weg wel onder de aandacht van de regering willen brengen.

Staatssecretaris **Albayrak**: Voorzitter. Ik begin met de terechte opmerking dat het nu al vier maanden duurt. De Kamer heeft vandaag de brief over Dublin gekregen. De belangrijkste verklaring daarvan was intensief overleg met de minister van SZW, nodig om één lijn te trekken. Voor deze setting misschien niet heel relevant, maar er is ook wel een link met de werkgroepen die nu bezig zijn met heroverwegingen. Er beweegt heel veel op dat vlak. Ik zeg dit om een piepklein tipje van de sluier op te lichten, zonder dat ik zelf extensief zicht heb op waarmee ze bezig zijn. Dit gaat onder andere om de vraag of je asielzoekers het recht moet geven op meer werken om in eigen onderhoud te voorzien en voor kost en inwoning te betalen. Dat is een gedachte waarvan ikzelf best gecharmeerd ben, omdat het mes aan twee kanten snijdt: aan de ene kant kun je de opvangkosten ermee drukken – dat is de grootste kostenpost – en aan de andere kant kan het mensen helpen om niet in ledigheid en psychologische verwarring de tijd vol te maken. Daar zitten allerlei haken en ogen aan, zeker vanuit de optiek van concurrentie op de arbeidsmarkt. De minister van SZW heeft daarover zonder meer iets te zeggen. Vandaar dat het een gezamenlijke brief is geworden. Op Europees gebied zijn de onderhandelingen nog in volle gang. Ook in die vier maanden heeft de Kamer dus geen enkel punt gemist.

Dit zijn allemaal voorstellen van voor 1 december. De voorzitter van de commissie heeft vanmorgen met de minister van Justitie gesproken over de betekenis van artikel 4. Artikel 4 is niet nodig om op welk moment dan ook de informatie te vragen waarop dat artikel doelt. De bijzondere informatievoorziening aan in dit geval de Eerste Kamer is wat mij betreft een permanente verantwoordelijkheid van mijzelf, op elk moment van de onderhandelingen. Over de informatie in de vorm van raadsdocumenten het volgende. De stukken die voorliggen in de raads werkgroepen zijn van een bepaalde mate van onzekerheid voorzien, maar dat zijn niet de tussenproducten die we naar de Kamer sturen. Er zit een beperking in. Mijn lijn is altijd geweest dat het zo transparant mogelijk moet gebeuren. Als er een document is waarover iets zinnigs te zeggen valt, bijvoorbeeld als het gaat om onze eigen onderhandelingspositie, zend ik de Kamer die stukken graag, zodra we daarover de beschikking hebben, zeker in relatie tot artikel 4.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): We hebben met de terugkeerrichtlijn de ervaring gehad dat we regelmatig hebben gevraagd om documenten. Steeds kwam er niets, want die richtlijn stond niet op de agenda, of er was geen document meegeleverd bij de raadsagenda. Daardoor zijn die onderhandelingen aan ons gezichtsveld onttrokken, wat natuurlijk uiterst onbevredigend is. Vandaar dat we zeggen: beperk het niet alleen tot de raad, maar kijk naar wat er nog meer naar de Kamer toe kan komen.

Staatssecretaris **Albayrak**: Misschien is het goed dat we hierover het een en ander op een rijtje zetten, en daarop terugkomen in de brief die de Kamer krijgt over hoe het kabinet onder Lissabon aankijkt tegen artikel 4. Mevrouw Strik vroeg of sprake is van een kanteling: eerst wordt ingezet op uniformering, en nu lijkt het toch meer harmonisatie te zijn. Er moet een basisminimum zijn, terwijl de systemen naast elkaar moeten blijven bestaan. Het is niet zo zwartwit: we laten de gedachte van één Europees asielstelsel en één procedure niet los, en berusten niet in het feit dat er 27

procedures naast elkaar kunnen zijn. Ik denk dat de evaluatie van de richtlijnen die nu plaatsvindt daaraan een belangrijke bijdrage zal leveren. In de drie jaar dat ikzelf meeloop in die vergaderingen, ben ik erachter gekomen dat we nog heel hard moeten werken om een aantal belangrijke lidstaten ervan te overtuigen dat we dat gezamenlijke einddoel niet alleen hebben, maar ook moeten vasthouden. Ik zag het gemak waarin in de JBZ-vergaderingen mensen bijvoorbeeld pleiten voor geen verbetervoorstellen, hangende de implementatie van bestaande regelgeving, die in sommige landen gewoon nog niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Mijn strategie is een andere. Dat is een vertragingstactiek die eigenlijk ook is ingegeven door de strategie van sommige landen om verder van dat doel van één gezamenlijk Europees asielbeleid af te raken. Ik heb daar voldoende aanwijzingen voor. Als je daarin berust, komt het nooit zover. Ik heb daarom gekozen voor een opstelling waarin de bestaande richtlijnen worden geïmplementeerd. Dat is geen kwestie van aangeven hoe het moet, nee, we moeten de betrokken landen ook helpen om dat niveau te halen. Dat bedoelde ik net ook met bilaterale steun. Tegelijkertijd verwacht ik van de Commissie dat ze met nieuwe richtlijnvoorstellen komt voor verbeteringen. Ten behoeve van de nieuwe voorstellen kunnen we de ervaringen met de eerdere voorstellen gebruiken. Dat is een wat bestuurlijke opstelling, waarmee ik een brug probeer te slaan tussen de landen die wijzen op de illegale instroom waardoor ze het minimum niet nu al kunnen halen, en de landen die er belang bij hebben om weg te kijken. Nederland bereidt samen met enkele andere landen een strategie voor, voordat we naar de raden gaan. Dat werkt. We proberen om de brug tussen Noord en Zuid te slaan. Daarbij gaat het om landen als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, die naar mijn smaak iets te veel op de rem staan als het gaat om de ambitie om in 2012 – 2010 was het oorspronkelijke doel – het eindproduct op dit punt, een gemeenschappelijk Europees asielbeleid, te bereiken. Dat wordt al lastig genoeg. Dat gemeenschappelijk Europees asielbeleid blijf ik overigens als streven wel vasthouden. Het is een wat meer realistische benadering, zonder het doel los te laten. In mijn ogen is het geen kanteling, maar een noodzakelijke, realistische strategie die we nu even moeten volgen.

Ik ben ervan overtuigd dat door deze benadering het eindproduct voor de hele EU beter wordt dan wat er nu is: een diversiteit aan systemen, waardoor asylum shopping door kan gaan, waardoor de uitkomst van asielaanvragen per definitie anders kan zijn: het recht op bescherming dat, hoewel er Europese minimumregels zijn, in het ene land wel wat voorstelt, en in het andere land niet. Wij houden vast aan wat we in Nederland hebben. Ik heb in de Tweede Kamer herhaaldelijk gezegd – ik herhaal dat hier met plezier – dat minimumnormen voor mij geen race to the bottom mogen zijn. Het mag niet zo zijn dat wij verworvenheden gaan inleveren om tot een soort compromis te komen. Maar ik ben wel elke keer weer heel realistisch aan het kijken of het eindproduct het Europees gemiddelde omhoog haalt, waardoor het incidenteel op punten waaraan ik niet al te principieel hecht, kan worden losgelaten. Dit alles omwille van het bereiken van een product dat gemiddeld hoger ligt dan in de landen waar de kwaliteit echt ver beneden de onze ligt. Een beetje buiten de asielprocedure: een van de punten waar ik dat heb gedaan, was toen we een standpunt moesten innemen over de blue card. Ik wilde dat die aan kennismigranten een recht zou geven om in heel Europa te werken. Als je in Nederland als kennismigrant komt en twee jaar hier bent, met de Europese blue card, zou je daarmee vrij zijn om in Duitsland of in Spanje te gaan werken. Veel landen ging dat te ver. Uiteindelijk is er een blue card die eigenlijk niet veel toevoegt aan wat wij al hebben. Toch heb ik dat standpunt in Europa losgelaten, omdat het betekende dat een groot aantal landen die nog helemaal geen arbeidsmigratielening hebben er ook één moesten gaan starten, omdat we met z'n allen dat minimum hebben bereikt. Dat is een voorbeeld dat op mijn netvlies staat. Op dat punt ben ik

bezig met een aantal vooral Scandinavische landen te kijken of we een blue card «plus» kunnen maken, in de traditie van de kopgroepen in Europa. Ik bekijk of we met een paar landen kunnen afspreken dat een kennismigrant wel mobiel mag zijn tussen die paar landen als hij is toegelaten. Finland is een van de landen waarmee wij dat nu uitwerken. Als het gaat om de wijziging van de Asielwet kan ik mij voorstellen dat de Kamer, hangende dit Europese traject, waarvoor we nog wel even tijd nodig hebben, zich afvraagt of je zulke vergaande wijzigingen in je nationale asielwet moet doorvoeren. Los van de ambitie, die precies is zoals ik hem net beschreef, ben ik wel gehouden aan de noodzaak om nationaal te verbeteren: een zorgvuldiger en snellere asielprocedure, waarin we onder andere de afspraak in het coalitieakkoord gestand willen doen om kansloze herhaalde aanvragen te voorkomen. Die nationale verbeteringen staan die Europese ambitie niet in de weg. Als het Europees product waarop we uitkomen, bijvoorbeeld via de evaluatie van deze twee richtlijnen in de nieuwe voorstellen, betekent dat wij de wet wederom moeten aanpassen, zullen we die stap moeten zetten en zullen we daar in overleg naar toe moeten werken. Maar dat doet niets af aan mijn verantwoordelijkheid op die punten. Een van de punten waarvoor aandacht is gevraagd in de brief is de rechterlijke toets. Als het wetsvoorstel in de Kamer wordt geagendeerd – ik heb begrepen dat daarover volgende week een procedurevergadering wordt gehouden – is dat de kans om inhoudelijk met elkaar van gedachten te wisselen over wel of niet een volle toets, en de betekenis daarvan voor deze richtlijnvoorstellen. Die kans krijgt de Kamer dus nog uitgebreid. Dat is nadrukkelijk een van de verbeterpunten in de nieuwe asielwet, die ik onlangs in de Tweede Kamer heb besproken. De ex-nunc-toetsing is echt een verbetering van de huidige rechterlijke toets. Daarmee heb ik niet willen wachten totdat Europa het daarover eens zou worden.

Ik kom toe aan het moment van registratie. Met de nieuwe voorstellen hebben we de zes dagen rust- en voorbereidingstijd geïntroduceerd, op verzoek van veel organisaties die zeiden: neem nu aan de voorkant meer ruimte. Voor mij is belangrijk dat de IND en de Vreemdelingenpolitie meer tijd krijgen voor het identificatieproces en de voorbereiding daarvan. Verder is belangrijk dat de asielzoeker zelf rust en tijd krijgt om samen met de rechtsbijstand, die nadrukkelijk meer tijd krijgt in de procedure, het hele proces voor te bereiden, opdat de acht dagen die we nu hebben uitgetrokken voor de eerste asielprocedure, vrij strak gepland kunnen worden doorlopen. Dat wil ik niet doorkruist zien door de voorstellen van de Commissie. Daarvoor is belangrijk dat het moment dat je aangeeft dat je een asielverzoek gaat indienen, als het moment van registratie wordt aangemerkt. Ik wil dit punt in Europa gaan aankaarten, zodanig dat men daar zegt: dat valt binnen onze definitie van binnen 72 uur registreren.

Mevrouw Strik (GroenLinks): Ik heb met instemming gelezen dat u dat probeert. Ik begrijp het zo dat iedereen die nog zit te wachten op de algemene procedure om binnengeloodst te worden, dan al officieel wordt erkend als asielzoeker. U wilt het moment van registratie erkend krijgen als moment dat er een asielverzoek wordt ingediend. Betekent dit niet dat de asielzoekers die nog in afwachting zijn om in behandeling te worden genomen, ook vallen onder alle richtlijnen?

Staatssecretaris Albayrak: Dat is precies zoals ik het zeg. In veel landen is het moment van aanmelden de start van de asielprocedure. Wij hebben daar zes dagen rust- en voorbereidingstijd voor gezet. Als ze zich aanmelden voor die rust- en voorbereidingstijd, vallen ze onder de criteria van deze richtlijn.

Over de veilige derde landen staat in de stukken eigenlijk niets meer dan dat er geen Europese lijst komt. Daar is zoals bekend veel gedoe over geweest. Gedurende het onderhandelingsproces zal duidelijk moeten

worden wat de Commissie bedoelt met de uitspraak dat het de nationale lidstaten zijn die moeten bepalen wat een veilig derde land is, volgens de criteria van de richtlijn. Daarover moeten we zelf ook nog een paar slagen nadenken om te kijken wat dat betekent voor je nationale beleid. Waarvan ik veel verwachtingen heb, is het European Asylum Support Office (EASO), dat zich bezig gaat houden met het ondersteunen van de landen als het gaat om landeninformatie en ook het op een lijn brengen van de praktijk van die landen. Het harmoniserend effect daarvan zal groot zijn. Maar vooralsnog wordt eigenlijk niet meer gezegd dan dat er geen Europese lijst van veilige derde landen komt. Meer dan dit kan ik op dit moment niet zeggen, omdat het bij eerste lezing nog helemaal niet aan de orde is geweest. We zullen dit punt zelf inbrengen, mede aan de hand van de vragen van de commissie, om te zien of daarover meer duidelijkheid komt.

De heer Van de Beeten dank ik voor zijn steun. Ik denk dat hij goed aanvoelt waarmee wij bezig zijn. Mijn brief met mijn visie op bescherming, door mij aan de Tweede Kamer gezonden, zegt iets over de keuzes op korte termijn. Ik vat mijn verantwoordelijkheid zo op dat die niet is begrensd met de vier jaar van deze kabinetsperiode. Zeker als het gaat om het recht op asiel op dit continent heb ik al veel langer het gevoel dat een aantal dingen drastisch anders kan en moet. De hoofdweg is geplaveid, en daar kun je hoogstens wat steentjes uithalen en erin leggen. Ik wil eens nadenken of de 27 landen de juiste mensen bescherming bieden. Als je dan kijkt naar de verschillende asielprocedures in die landen, zie je dat er grote verschillen zijn. Nederland heeft een traditie van vrij hoogwaardige formele bescherming, bijvoorbeeld omdat wij de categoriale bescherming als beleidsinstrument hebben gekend. Dat heeft gemaakt dat er relatief veel vluchtelingen naar Nederland kwamen, vooral als je het vergelijkt met andere landen. Dat is iets waar ik politiek nog wel achter kan staan. Je biedt namelijk relatief meer mensen bescherming. Maar de realiteit van het toepassen van het beschermingsbeleid zoals we dat in Nederland hebben gekend, was niet alleen dat meer vluchtelingen naar Nederland kwamen, maar evident ook meer mensen die wilden frauderen of misbruik wilden maken van de procedures. Dat zag ik direct gelinkt aan het draagvlak. Ik wil gerichter, beter beschermen zonder minder te beschermen. Ik heb daarom in de brief aan de Tweede Kamer nationaal gekozen voor het afschaffen van het categoriaal beschermingsbeleid, en maximaal recht doen aan de jurisprudentie die zich nu ontwikkelt, zowel van het Europees Hof voor de rechten van de mens als het Europees Hof van Justitie over bijvoorbeeld artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn. Je ziet daar iets ontstaan. Ik vind het niet meer verantwoord om door te gaan met dat type bescherming in afwijking van andere Europese landen, omdat fraude en misbruik evident voorkomen en toenemen.

Daarnaast heb je dat middel ook niet meer nodig om gericht bescherming te bieden aan die mensen die bijvoorbeeld lid zijn van een kwetsbare minderheidsgroep. Die jurisprudentie geven wij nu een plek in onze beslispraktijk. Ik zeg dit om aan te geven waarom ik ga voor het noemen van langetermijndoelen, en het bewandelen van een langetermijnstrategie in Europa als het gaat om meer gerichte bescherming, en niet om een race to the bottom. Als je dit niet doet, ben je rechtstreeks verantwoordelijk voor het afnemend draagvlak in de samenleving voor bescherming van kwetsbaren. Dat linkt zich weer aan een langeretermijnagenda in Europa, waar ik hoop dat we op enig moment niet alleen een uniforme asielprocedure hebben, maar ook assessment centers, met een verdeelsleutel. Verder kan worden gekeken naar transitlanden en de daar aanwezige assessment centers, om te zien of je met de UNHCR en andere organisaties vanuit daar hervestiging kunt bereiken. Nog een stuk verder liggen de crisisregio's zelf, waar je de meest kwetsbaren veel directer bescherming kunt bieden. Dat zijn de vergezichten die ik in de brief heb uiteengezet. Ze kunnen niet worden bereikt binnen het jaar dat ik hier nog

zit! Het draagvlak, waarmee dit alles heeft te maken, is mij erg veel waard. Ik ben er inderdaad niet voor om de pardonregelingen tot een beleidsinstrument te maken. Dat is in strijd met het asiel- en immigratiepact. In Italië hebben we zeer recent voorbeelden gezien van regularisatie op redelijk grote schaal van mensen met een baan. Daar werd echter geschermd met het feit dat dat allemaal individuele beoordelingen waren. Het zou in strijd zijn met genoemd pact als Europa hierop beleid zou maken. Ik zou dat ook niet wenselijk achten. Als er reden zou zijn, zoals in Nederland, om een pardon te maken, is dat het resultaat van een ontstane situatie. Je moet dat niet op voorhand over je afroepen. De heer Van de Beeten vraagt of dat kan worden omgekeerd door het juridisch bindend te maken voor de lidstaten dat er nooit een pardon komt. Ik verzet mij daartegen, omdat dat een stukje flexibiliteit wegneemt. Ik kan toezeggen dat er onder mijn verantwoordelijkheid, gelet op de huidige situatie, geen pardon meer aan zit te komen. Maar ik kan niet spreken voor een situatie die over een paar jaar kan ontstaan. Ik ben er niet heel erg voor om ons er nu zo strak op vast te leggen dat we juridisch gebonden zijn aan het verbieden van welke regeling dan ook. Wel hebben we afgesproken dat we elkaar verplicht op de hoogte brengen, in de vorm van een jaarlijkse rapportage aan de Commissie over hoe we eerder genoemd pact uitvoeren. We moeten daarmee ook jaarlijks rapporteren over mogelijke pardonregelingen. De huidige ruimte is vrij groot om uit te gaan van individuele beslissingen. Daarmee onttrek je je aan deze verplichting. Dat onderwerp bespreek ik onder anderen met de Franse collega.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Dank aan de staatssecretaris voor de beantwoording. Wat het laatste punt betreft: we weten allemaal dat het probleem van de illegaliteit in zekere zin een communicerend vat vormt met de effectiviteit van het asiel- en immigratiebeleid nationaal en Europees. We moeten het Europees doen, omdat je anders de problematiek van de illegaliteit niet oplost. Dat die problematiek er is, en dat die omvangrijk is, weten we ook allemaal. Het feit dat mevrouw Verdonk en de heer Wilders er zelfs niet over beginnen, geeft aan dat ze de ernst van het probleem onderkennen. Als je gaat roepen dat in dit land minstens 150 000 illegalen verblijven, benoem je een probleem waarvan iedereen onmiddellijk weet dat dat in ieder geval niet op korte termijn oplosbaar is. Omgekeerd is het «onder de pet houden» hiervan ook een risico voor het draagvlak. Met andere woorden: ik pleit ervoor om in dit opzicht het debat zo eerlijk mogelijk te blijven voeren, door aan te geven dat er een moment zal moeten komen waarop de lidstaten niet meer de vrijheid hebben om op deze verkapte wijze het probleem van de illegaliteit op te lossen. Daarmee zul je de inzet kunnen beargumenteren waarom je tot een effectief Europees beleid wilt komen. Pas op het moment dat het Europees beleid effectief is, kun je zeggen: we gedogen de illegaliteit niet langer, want die mag niet meer ontstaan, als het beleid effectief is. Daar zit wel een wezenlijk probleem, want het heeft alles te maken met de effecten daarvan op de integratieproblematiek: als bij een calamiteit als destijds in de Bijlmer duidelijk wordt dat er een onmiskenbaar grote groep onbekende illegalen in onze grote steden verblijft, heeft dat enorme repercussies voor het draagvlak van het beleid. Ik pleit ervoor om daarmee uitermate voorzichtig te zijn, maar om tegelijkertijd een zekere mate van openheid te betrachten, omdat je jezelf anders op termijn flink in de vingers kunt snijden.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Voorzitter. Dank voor de uitgebreide toelichting. Mijn vraag over de rechtsbescherming bewaar ik voor als we de rechterlijke toets behandelen. Ik zat nog wel te mijmeren over het feit dat, zoals u het vertelt, je eigenlijk bezig bent met een soort moving target. Aan de ene kant probeert u te komen tot een meer gemeenschappelijk asielbeleid op Europees niveau, terwijl aan de andere kant alle andere lidstaten ook

bezig zijn om, om hen moverende redenen, hun eigen beleid alvast te wijzigen. Nogmaals, het is niet zozeer een vraag, alswel een soort mijmering. Hoe gaan wij daarmee om in onze controlerende taak op hoofdlijnen? Je probeert te snappen hoe de onderhandelingen lopen met de Europese lidstaten, en je probeert een beoordeling te maken van de wijzigingen hier. Een en ander probeer je in te schatten in het kader van de onderhandelingen op Europees niveau. Ik zie uit naar de beantwoording, vooral als het gaat om de procedurele weg die we gaan bewandelen. Een tweede punt, aansluitend bij de heer Van de Beeten: ik had dit punt anders aangevlogen dan via de illegaliteit. De link naar migratie in algemene zin wordt steeds belangrijker. Als je het over asiel hebt, kun je het niet alleen meer hebben over asiel *as such*, maar moet je het ook hebben over je migratiebeleid in bredere zin. Dat raakt ook aan het vraagstuk van de illegaliteit. Dat moeten we dus in dat perspectief plaatsen.

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. Dank voor de uitgebreide beantwoording. De staatssecretaris wil geen race to the bottom, wat ik heel belangrijk vind. Tegelijkertijd proef ik in haar argumentatie om het categoriale beschermingsbeleid af te schaffen toch wel: we willen niet aantrekkelijker zijn dan andere lidstaten. Zit daar niet iets in van: we willen niet boven de minimumnormen uitstijgen? Is dat niet het gevaar van een beperkte harmonisatie? Zou je niet kunnen zeggen dat wij voorstander zijn van harmonisatie van nationale vormen van bescherming? Volgens mij is dat eerder wel het regeringsstandpunt geweest. Je hebt altijd een soort regime nodig voor groepen die net niet voldoen aan artikel 15c. Ik begrijp de nationale beleidswijziging: je kunt geen jaren wachten. Tegelijkertijd is het wel goed om te kijken welke richting het Europees uitgaat, zodat een nationale wijziging niet het creëren van voldongen feiten is, wat de harmonisatie alleen maar belemmert.

Ik vraag dringend aandacht voor artikel 38. Wat daar staat, is iets heel anders dan de bepalingen inzake veilige derde landen, waar een asielzoeker wel toegang krijgt tot de procedure en waar wel een individueel onderzoek plaatsvindt. Hierbij krijgen asielzoekers gewoon geen toegang. Duitsland wilde dat destijds per se, omdat het in zijn grondwet stond, maar verder was niemand daarvoor. Nu biedt het andere lidstaten de mogelijkheid om het toch zelf in te voeren. Volgens mij is dat de bom onder een Europese harmonisatie. Ik verzoek de staatssecretaris daarop zeer kritisch te zijn en te proberen dat eruit te krijgen.

Ik heb nog een procedurele vraag. Ik ben heel blij dat de staatssecretaris vindt dat artikel 4 niet nodig om de informatie te krijgen. Een ander punt van het parlementair voorbehoud is dat de Kamer de ruimte heeft om een standpunt in te nemen voordat de Nederlandse regering in Brussel akkoord gaat. Kunnen we dat ook zonder voorbehoud regelen? Als de staatssecretaris in de geannoteerde agenda duidelijk maakt wanneer besluitvorming wordt verwacht, weet de Kamer wanneer ze een standpunt moet innemen om haar iets mee te kunnen geven.

Staatssecretaris **Albayrak**: Voorzitter. Misschien is het goed als we in de toegezegde brief over artikel 4 ook ingaan op het laatste punt. Het raakt namelijk ook andere departementen, en het Europees Parlement. We zullen ook heel goed kijken naar artikel 38 en de bepalingen van veilige derde landen. Als de zorgen terecht zijn, zijn het ook mijn zorgen. Landen zelf moeten de derde landen aanwijzen. Mevrouw Strik zegt dat, als het veilige derde landen zijn, ze ook nog middels deze voorstellen worden uitgesloten van de toegang. Dat gaan we uitzoeken. Wat de race to the bottom betreft: ik wil het categoriaal beschermingsbeleid niet loslaten omdat ik niet boven het minimum zou willen zitten. Nederland heeft prejudiciële vragen gesteld over artikel 15c van de Kwalificatierichtlijn. Dat zijn uitspraken waaraan niet alleen Nederland, maar alle Europese lidstaten zijn gehouden. Het harmoniserend effect van de antwoorden op die

vragen is vele malen groter dan welke richtlijn tot nu toe ook. Ik wil dat alle landen worden gedwongen om de secundaire vormen van bescherming, conform een uitspraak in hun wetten regelgeving op te nemen. De rest moet richting ons komen, in plaats van wij richting hen, door het categoriaal beleid af te schaffen. Zo hebben wij de implementatie gedaan, bovenop wat we al hadden gedaan met de uitspraak inzake Salah Siheekh over kwetsbare groepen. Ik hoop dat de Kamer in de manier waarop ik erover praat proeft dat het echt geen race to the bottom is, juist door de combinatie van twee dingen. Om te beginnen is het risico te groot om ermee door te gaan, niet alleen vanwege meer vluchtelingen die je opvangt, maar vanwege fraude en misbruik, waardoor het draagvlak onder druk is komen te staan. Verder hebben we het niet meer nodig om in individuele gevallen precies die bescherming te bieden, ook voor mensen die behoren tot een kwetsbare groep of uit een regio komen waar willekeurig geweld plaatsvindt. Artikel 15c ziet daarop specifiek toe. Mevrouw Meurs legt een link naar de migratie, een link die ik van harte wil onderschrijven. Het is een brede agenda met legale migratie, maar ook de bestrijding van illegale tewerkstelling. Als je illegaliteit wilt bestrijden, zul je de enablers, de mensen die hiervan profiteren, de werkgevers, moeten aanpakken. Dat doen we in Nederland door de combinatie Arbeidsinspectie en de Vreemdelingenpolitie. Het is een combinatie van een verhoogde pakkans en heel hoge boetes. Dan zie je dat je helaas nog steeds dweilt met de kraan open, want het gewin is veel te groot. We zijn bezig daarvoor Europese afspraken te maken. Ik noem als voorbeeld het percentage bedrijven dat gecontroleerd moet worden, de boetes en de hoogte daarvan. Vervolgens moeten degenen die ervan profiteren verantwoordelijk worden gemaakt voor de uitzendkosten. Ik begrijp dat, als je jezelf verplicht geen pardonregelingen te maken, de illegaliteit gerichter kan worden beschermd. Misschien is het ook wel de wetenschap dat de realiteit in met name de zuidelijke landen een heel andere is dan bij ons. Als je ziet hoeveel daar oogluikend wordt toegestaan om als goedkope arbeidskrachten te werken, vind ik dat we daarvan af moeten. De systematiek die is afgesproken in meergenoemd pact leent zich ervoor om mensen daarop politiek aan te spreken. Juridisch verbinden gaat, los van het feit dat ik het niet snel zie gebeuren, gelet op de standpunten tot nu toe, ten koste van de flexibiliteit die we misschien in de toekomst incidenteel nodig zullen hebben. In een vorig leven was ik om humanitaire redenen heel erg voor de pardonregeling, maar als bestuurder zeg ik dat geen enkele bewindspersoon op deze stoel had kunnen gaan zitten met de last van die 26 000 gezichten. Het was een blok aan het been van de IND, de uitvoering en alle andere betrokken diensten. Daardoor was ook de uitvoering van de nieuwe Vreemdelingenwet bemoeilijkt. Ik ben blij dat we die last hebben weggewerkt. Ik voorzie het niet, en doe er alles aan om het in de toekomst te voorkomen, onder andere door de nieuwe asielprocedure, maar ik kan niet zeggen dat je nooit meer een pardonregeling nodig zult hebben. Het Europees juridisch bindend onmogelijk maken, is misschien voor Nederland iets te weinig flexibel.

De **voorzitter**: Dank voor deze beantwoording.

Sluiting: 18.15 uur.