

Vergaderjaar 2019–2020

32 317

JBZ-Raad

Nr. 575

VERSLAG VAN EEN INTERPARLEMENTAIRE CONFERENTIE

Vastgesteld 16 oktober 2019

In het kader van het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie organiseerde het Finse parlement op 8 en 9 september 2019 een conferentie over de toekomst van de Europese samenwerking op het terrein van asiel en migratie te Helsinki. Namens de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer namen de leden Van Toorenborg en Van Wijngaarden deel aan deze bijeenkomst. Zij brengen als volgt verslag uit.

Opening

De conferentie werd ingeleid door de **Jehu Ererola**, ondervoorzitter van het Finse parlement. Hij lichtte toe dat de conferentie zich richt op twee thema's. Ten eerste een vooruitblik op de uitdagingen in de komende decennia, die Europese landen het hoofd kunnen bieden door samenwerking. Volgens de heer Ererola is migratie vanuit Afrika het meest significant voor Europa. De belangrijkste oorzaak daarvan zijn de demografische ontwikkelingen op dat continent. Alle andere oorzaken als klimaatverandering, economische onderontwikkeling, conflict en onderdrukken zijn daar afgeleiden van volgens de ondervoorzitter. Een gemeenschappelijk Europees beleid is nodig als antwoord. De EU moet grondoorzaken aanpakken via ontwikkelingssamenwerking, noodhulp en handel. Dit zou op wederkerige basis moeten plaatsvinden, waarbij ontvangende landen zich moeten committeren aan een twee-kindbeleid. Ook Islamitisch geweld moet worden aangepakt. Dit vormt een bedreiging voor zowel de EU als de regio. Het tweede deel van de conferentie gaat over Europees grens- en veiligheidsbeleid. De heer Ererola bracht de Europese Raad van Tampere van 1999 in herinnering. Tijdens deze Raad zetten de regeringsleiders de belangrijkste lijnen voor de ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht uit. Hoewel de EU er sindsdien in is geslaagd gemeenschappelijke minimumnormen op het gebied van asiel vast te stellen, heeft een lakse houding van sommige lidstaten tot beperkte resultaten geleid. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) moet daarom worden hervormd en worden toegepast op meer uniforme wijze. Daarbij moet aandacht zijn voor de groeiende meningsverschillen onder keizers over de juiste omgang met migratie. De grensbewaking moet streng zijn. Asielzoekers moeten vanuit kampen en via elektronische

weg verzoeken tot internationale bescherming indienen. Het motto van het Fins voorzitterschap is daarom: van woorden naar daden.

Rikka Purra, voorzitter van de commissie voor openbaar bestuur, opende daarna de conferentie. In haar toespraak hield zij de zaal voor dat het internationaal migratierecht tot stand is gekomen in een ander tijdperk, dat niet meer past bij de grote migratiestromen naar het *global north*. De asielinstroom heeft een grote culturele, economische en politieke impact op gastlanden. Zij stelt daarom de vraag waarom bescherming niet langer als een tijdelijke aangelegenheid wordt gezien. Economische verschillen tussen werelddelen zijn belangrijke drijvers van migratie. Het gaat hier om miljarden personen. Er moet daarom naar het mondiale beeld worden gekeken en niet slechts naar de Europese situatie. Migratie betekent een enorme druk op de publieke middelen, terwijl grondoorzaken niet worden aangepakt. De EU moet de wereldwijde problemen niet proberen op te lossen, maar past bescheidenheid. Mevrouw Purra waarschuwde dat het opheffen van de waterscheiding tussen asiel en arbeidsmigratie, zoals de Finse regering onlangs heeft voorgesteld, de legitimiteit van het stelsel ondermijnt. Een ineffectief terugkeerbeleid heeft een aanzuigende werking. Lidstaten moeten samenwerken om terugname te bevorderen. Hierbij moeten handel en hulp als hefboomen worden ingezet. Dit betekent een verschuiving in het humanitair denken. Voor sommigen is dat wellicht pijnlijk. De EU en asiel zijn echter niet het antwoord op Afrika's problemen.

Sessie I: de alomvattende Europese benadering van migratie en asiel – de weg voorruit

Na een inleiding van mevrouw Purra, gaf zij het woord aan de heer **Henrik Nielsen**, afdelingshoofd asiel van de Europese Commissie. De heer Nielsen benoemde drie grote trends die het toekomstige migratiebeleid van Europa zullen beïnvloeden. 1) Europa zal blijvend worden geconfronteerd met instabiele en onvoorspelbare buurlanden met economische ongelijkheid. 2) Mondiale geopolitieke trends zullen een grote impact hebben op migratiestromen richting Europa. 3) De Europese bevolking wordt ouder en Europa zal worden betrokken bij de mondiale strijd om talent. Europees beleid zal daarom daadwerkelijk alomvattend moeten zijn. De EU moet langdurige partnerschappen aangaan die wederzijds voordelig zijn voor de EU en landen van herkomst en doorreis. We moeten ons niet alleen concentreren op de terugkeer van illegale migranten, maar ook op economische groei, informatie over de risico's van illegale migratie, enzovoort. Dit impliceert een *whole-of-government* benadering, die verder gaat dan ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie.

De heer Nielsen zei voorts dat de EU zijn huis op orde moet hebben. De IT-systemen en grenswacht worden nu gemoderniseerd. Ten aanzien van het GEAS moeten we eerst naar de basale elementen kijken, voordat we het over de complexere punten hebben. De grondslag van het GEAS is het Handvest voor de Grondrechten. Procedures van lidstaten moeten worden geharmoniseerd en toegang tot de procedure moet worden geborgd zonder ernstige vertragingen. Ten aanzien van solidariteit zal Ursula von der Leyen een nieuwe benadering aankondigen. De ambtenaren wachten nu op deze politieke sturing.

Ola Henrikson, regionaal directeur van de internationale organisatie voor migratie, nam daarna het woord. Hij benadrukte eveneens het belang van lokale, nationale, regionale en mondiale samenwerking. De Zuid-Zuid migratie is iets meer dan de Zuid-Noord migratie. 60% van de mondiale migratie is arbeidsmigratie. Klimaatverandering is het grote

vraagstuk van deze tijd. Er zijn regionale partnerschappen nodig om de klimaat-migratie nexus te adresseren. Daarnaast is er een humanitaire uitdaging: 68 miljoen migranten zijn gedwongen ontheemd. 4.3 miljoen personen zijn slachtoffer van mensenhandel en uitbuiting. Ten derde is er een demografische uitdaging. Europa wordt ouder en arbeidsmarkttekorten moeten worden gematcht. Ten vierde is er een multilaterale uitdaging: regeringen moeten samenwerken via mondiale partnerschappen. Het IOM en de UNCHR hebben dit benadrukt gedurende de discussies over ontschepping.

Ilkka Salmi, secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken van Finland, ging in op de actuele migratietrends en benadrukte het toegenomen belang van de externe dimensie. Hij drong aan op hogere hervestigingsaantallen, experimenten met legale migratie en meer terugkeer via partnerschappen. Het Fins voorzitterschap zal werken aan de herziening van de terugkeerrichtlijn en de uitrol van de nieuwe Frontex-verordening. Ten aanzien van de interne dimensie moet er beter zicht komen op secundaire migratiestromen en een voorspelbare afwikkeling van geredde migranten, in afwachting van een nieuw Dublin-stelsel.

Tijdens de discussie met de zaal namen de deelnemende parlementariërs namen voornamelijk standpunten in aan de flanken van het politieke spectrum. Mevrouw **Pagazaurtundua Ruiz** van het Europees parlement vond dat de Raad onvoldoende voortgang boekte op het migratiedossier en vroeg om meer legale migratiemogelijkheden. De heer **Barna Pal Zsigmond (Hongarije)** vond dat Europese families gestimuleerd moeten worden om weerstand te bieden aan de demografische bedreiging die uitgaat van migranten. De leden **Van Hattum** en **Faber** (Eerste Kamer) benadrukten dat Europa niet solidair moeten zijn met criminelen en mensen die het continent willen Islamiseren. Afrika is een rijk continent met veel grondstoffen en moet daarom economisch groeien. **Jussi Halo-Abo (Finland)** zei dat grootschalige werkloosheid en misdaad voor problemen zorgen in Europa. Dat mensen een beter leven zoeken is begrijpelijk, maar het is de vraag of Europa dat moet bieden. Parlementariërs uit de zuidelijke lidstaten zoals **Vasileios Ypsilantis (Griekenland)** en **Elena Manez Rodriguez (Spanje)** vroegen om meer steun vanuit het noorden bij de opvang van migranten.

De Tweede Kamerdelegatie heeft bij monde van het lid **Van Toerenburg** het Finse parlement gecomplimenteerd met de moeite die het heeft genomen deze conferentie te organiseren, indachtig het feit dat Finland niet zulke grote migratiestromen te verwerken heeft als de rest van Europa. Zij verwoordde de Nederlandse inzet op opvang in de regio, het adresseren van grondoorzaken en effectievere terugkeer. Legale migratie kan daarbij een antwoord zijn, maar prioriteit zal moeten worden gegeven aan het terugbrengen van het aantal illegale migranten. Het lid **Van Wijngaarden** bedankt het Finse parlement eveneens voor de organisatie en stelde vraagtekens bij de aanname dat meer ontwikkelingshulp migratie zal terugdringen. Het kan migratie ook stimuleren. Verder benadrukte hij dat het van belang is om bij discussies over legale migratie een dialoog te hebben met burgers over de politieke keuzes die daarbij dienen te worden gemaakt. Het antwoord op demografische uitdagingen is geen technocratische kwestie.

essie II: Europese aanpak van migratie en asiel – van beleid naar praktijk

Mevrouw **Purra** leidde de sessie in met de stelling dat er op dit moment geen asielstelsel bestaat binnen de EU dat werkelijk gemeenschappelijk is. Zij benadrukte het belang van heldere regels over welke lidstaat verant-

woordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek en een duurzaam systeem voor ondersteuning van lidstaten die kampen met een hoge instroom. Daarnaast is het essentieel dat bescherming alleen wordt verleend aan personen die dat nodig hebben en anderen terugkeren.

De heer **Jamil Addou**, *principal head of department* van het Europees Asielondersteuningsbureau (EASO), nam daarna het woord. Hij onderschreef dat er nog geen sprake is van een uniform asielstelsel. Tegelijkertijd zijn er in de afgelopen 20 jaar grote stappen gezet. De eerste generatie GEAS-wetgeving leidde tot minimumstandaarden, de tweede generatie tot gemeenschappelijke standaarden. In een land als Frankrijk heeft dat de asielprocedure ingrijpend veranderd. Desalniettemin gaan lidstaten verschillend om met verzoeken tot internationale bescherming. Dit werkt secundaire migratie in de hand. EASO kan onderdeel zijn van de oplossing. Het bureau heeft sinds 2012 32.000 migratieambtenaren getraind. Daarnaast publiceert het richtsnoeren voor de toepassing van het GEAS en ambtsberichten over de situatie in herkomstlanden en is de operationele ondersteuning in de afgelopen jaren enorm toegenomen. EASO is een van belangrijkste uitvoerders van de *hotspot* benadering in Griekenland en Italië. EASO voerde de relocatiebesluiten van 2017 uit en ondersteunde de EU-Turkije verklaring, onder meer met onderzoek naar de opvangsituatie in Turkije. Recentelijk was EASO betrokken bij de ontschepping van migranten na de sluiting van Italiaanse zeehavens voor NGO-schepen.

Een daadwerkelijk gemeenschappelijk asielstelsel betekent: geen enkele lidstaat draagt een disproportionele druk alleen, lidstaten moeten een duurzaam solidariteitsmechanisme overeenkomen. Secundaire migratie moet effectief worden bestreden. Migrant zonder beschermingsbehoefte moeten terugkeren. Om dit te bereiken, moet het mandaat van EASO worden versterkt.

Admiraal **Markku Hassinen**, hoofd operaties van de Finse grens- en kustwacht, lichtte vervolgens de rol van grensbewaking toe bij migratiebeheer. Nu de situatie in de Middellandse zee rustig is, vraagt hij aandacht voor de risico's en zwaktes aan de oostelijke buitengrenzen. Grensbeheer is een belangrijk onderdeel van migratiemanagement, maar geen panacee. Volledige controle van de buitengrenzen is onhaalbaar. Grensbewaking moet zich daarom ook richten op de binnengrenzen. Met de uitbreiding van Frontex met 10.000 grenswachten, wordt grensbewaking het sterkste aspect van het EU-migratiebeleid. Het merendeel van de grensbewakingsfunctie is echter nog altijd de verantwoordelijkheid van nationale autoriteiten. De politieke problemen zijn daarmee echter niet opgelost.

Mevrouw **Janna Vuorio**, directeur-generaal van de Finse immigratiedienst, kwam als laatste panelist aan het woord. Zij besprak de Europese ontwikkelingen vanuit het perspectief van de nationale immigratieautoriteiten. De Tampere conclusies van 1999 waren erg optimistisch. Er waren slechts 10 lidstaten en in die tijd speelde de Balkancrisis, waarbij er een programma was van humanitaire evacuatie en vrijwillige terugkeer. De aanslagen van 11 september 2001, het mondiale terrorisme, de toetredingsonderhandelingen met Turkije en de actievere rol van Rusland op het wereldtoneel vragen om een realistische benadering. De crisis van 2015 leerde Europa een aantal lessen. Het is belangrijk een systeem van vroegtijdige waarschuwing te hebben en proactief beleid te voeren. Noodplannen moeten gereed liggen, dit bevordert de weerbaarheid van het asielstelsel. Asielssystemen moeten eerlijk en efficiënt zijn, met voldoende aandacht voor kwaliteit. Niet alleen lidstaten aan de buitengrenzen hebben last van migratie. Door secundaire bewegingen is de druk

overal voelbaar. Het is echter lastig om de bewegingen in kaart te brengen. Dat is de grote uitdaging voor de derde generatie GEAS. Daarvoor zijn meer gegevens en analyse nodig van asielzoekers en van asielbeschikkingen. Tenslotte is effectieve terugkeer een belangrijk aandachtspunt. Mevrouw Vuorio stelde tenslotte de vraag of alle lidstaten in dezelfde boot zitten en dezelfde koers hebben, of dat alle nationale en regionale boten met elkaar competere en verschillende richtingen uitvaren. Europa zou eendrachtig moeten optrekken.

Tijdens de discussie met de zaal bleek er overeenstemming in algemene zin te bestaan over de prioriteiten: grensbewaking, hervorming GEAS, effectievere terugkeer en bestrijding van grondoorzaken. Zodra het concreter werd, was er weinig consensus. Veel delegaties hielden zich daarom op de vlakte. De heer **Ypsilantis** (Griekenland) vroeg bijvoorbeeld om een GEAS met een juiste balans van solidariteit en verantwoordelijkheid. De heer **Kurzepa** (Polen) riep op om de conclusies van de Europese Raad van juni 2018 uit te voeren. Een aantal delegaties nam echter scherp stelling. De heer **Bartola** (Malta) meldde bijvoorbeeld dat mensen in zijn land vinden dat er geen fysieke ruimte is voor moskeeën. De heer **Mahnica** (Slovenië) vond dat lidstaten zelf weer hun eigen grenzen moeten gaan bewaken. Mevrouw **Acedo** (Spanje) wilde juist meer arbeidsmigratie.

Het lid **Van Toorenburg** merkte op dat veel aspecten van het migratiebeleid vandaag besproken zijn, maar dat er nog onvoldoende aandacht is geweest voor de maatschappelijke gevolgen van illegale migratie. Zij pleitte voor ruimere detentiegroonden ten aanzien van uitgeprocedeerde asielzoekers die de openbare orde verstoren.

Afsluiting

Mevrouw **Purra** prees de discussies die zij als eerlijk en open heeft ervaren. Zij benadrukte dat Finland hervorming van het GEAS steunt en belang hecht aan streng grenscontroles. Het land van eerste binnenkomst moet de asielprocedure doen. Vrijheid van persoonsverkeer is belangrijk, maar asielzoekers mogen niet vrij door Europa trekken. Afgewezen asielzoekers moeten terug naar veilige transit- of herkomstlanden. Dit is de grootste uitdaging. Internationaal recht is niet vanzelfsprekend. De EU moet zich beter voorbereiden op grote migratiebewegingen. Het huidige systeem werkt niet, omdat lidstaten last hebben van andere lidstaten die hun grenzen slecht bewaken. Het huidige systeem is te kostbaar en moet worden hervormd. Mevrouw Purra dankt alle sprekers en deelnemers voor hun bijdragen en wenste hen een goede terugreis.

Van Toorenburg
Van Wijngaarden