

Vergaderjaar 2019–2020

32 317

JBZ-Raad

Nr. 579

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2019

De meerderheid van asielzoekers reist naar ons land via andere EU-landen, waar ze ook asielbescherming hadden kunnen vragen. In april 2018 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) advies gevraagd over een aanpak van deze secundaire migratie van asielzoekers. De toenmalige Staatssecretaris wilde onder meer weten wat het kabinet van de aanpak in andere EU-lidstaten kan leren en welke verbeterde middelen op EU dan wel nationaal nodig zijn om secundaire migratiebewegingen effectiever te beperken en tegen te gaan. Op 5 november 2019 heeft de ACVZ haar onderzoeksrapport en advies uitgebracht¹. In deze brief geef ik mijn reactie op de (kern)aanbevelingen van de ACVZ.

Met deze brief kom ik tegemoet aan uw verzoek in de regeling van werkzaamheden van 7 november 2019 om deze reactie te ontvangen voor de behandeling van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid op 20 november 2019. (Handelingen II 2019/20, nr. 21).

De kernaanbevelingen van de ACVZ

De ACVZ definieert secundaire migratie als: doormigratie van asielzoekers binnen de EU van de lidstaat die op grond van het Dublin-systeem verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag, naar een andere lidstaat. Vanuit die definitie van geconstateerde secundaire bewegingen, gebaseerd op onder andere Eurostat-Dublinstatistieken, geeft de ACVZ aan dat secundaire migratie van asielzoekers in de EU wordt gekenmerkt door veelzijdige reispatronen. Het beeld is bovendien veel diffuser geworden. Er is minder éénrichtingsverkeer van Zuid naar Noord, minder secundaire migratie van Oost naar West en meer tussen de Noordwest-Europese lidstaten. De ACVZ beschrijft in haar onderzoeksrapport en advies verder onder meer dat lidstaten secundaire migratie van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

asielzoekers proberen tegen te gaan door middel van informatiecampagnes die zijn bedoeld om hen te ontmoedigen naar hun land te komen, het herinvoeren of intensiveren van grenscontroles en het mobiel toezicht op vreemdelingen, het versnellen en verbeteren van de identificatie en registratie van asielzoekers bij eerste aankomst, het efficiënter inrichten van hun asielprocedure(s), het versoberen van opvang(voorzieningen), het invoeren van verblijfsrechtelijke restricties en, waar mogelijk, het toepassen van vreemdelingenbewaring. Veel maatregelen zijn niet gericht op het aanpakken van grondoorzaken, maar op afschrikking van asielzoekers. De ACVZ geeft in haar advies aan géén harde uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van nationale maatregelen die (mede) zijn gericht op het tegengaan van secundaire migratie omdat er geen effectmetingen zijn en secundaire migratie door veel factoren wordt beïnvloed. De substantiële afname van het aantal asielaanvragen in Zweden na het doorvoeren van restrictieve maatregelen is wel een indicatie dat nationale beleidsaanscherpingen asielzoekers daadwerkelijk kunnen afschrikken. Tegelijkertijd leidt dit tot secundaire migratie naar andere lidstaten, aldus de ACVZ.

De ACVZ is, naar aanleiding van haar onderzoek, van mening dat secundaire migratie van asielzoekers in de EU effectiever kan worden tegengaan door:

- Het verder aanpakken van de grondoorzaken van asielmigratie, zowel buiten als binnen de EU. Dit vraagt om handelingen op nationaal niveau, om inspanningen op het gebied van het buitenlandbeleid van de EU en om een onverminderde inzet op uniformering van het Gemeenschappelijke Europees asielstelsel (GEAS).
- Het inzetten op een eerlijker, evenwichtiger en efficiënter Dublin-systeem. Een toekomstig Dublin-systeem zou zowel asielzoekers als lidstaten moeten stimuleren om zich aan de regels te houden door het introduceren van positieve prikkels. Daarnaast zou het moeten differentiëren tussen asielzoekers die (sociale, economische en culturele) banden met lidstaten hebben, asielzoekers die afkomstig zijn uit veilige landen van herkomst die evident kansarme aanvragen indienen en overige asielzoekers.
- Het blijven inzetten op een verbetering van het terugkeerbeleid in EU-verband. Hiervoor is het van belang om nadrukkelijker en consequenter in te zetten op toezicht en handhaving om oneigenlijk gebruik van asielprocedures te verminderen en een snelle terugkeer van asielzoekers die kansarme aanvragen indienen te bevorderen. De relatie met landen van herkomst niet eenzijdig focussen op het tegengaan van irreguliere migratie. Goede voorbeelden van bilaterale samenwerking tussen lidstaten en landen van herkomst op het gebied van gedwongen terugkeer te identificeren. En in te zetten op gemeenschappelijke standaarden voor het bieden van terugkeerondersteuning.
- Het blijven inzetten op uitgebreidere analysemogelijkheden. Om meer gedetailleerde statistische analyses op EU-niveau mogelijk te maken is het onder meer van belang dat het European Asylum Support Office (EASO) toegang krijgt tot Eurodac en de nieuwe centrale gemeenschappelijke statistische rapportagetool voor de verordeningen over interoperabiliteit van bestaande EU-informatiesystemen.

Beleidsreactie

Secundaire migratiebewegingen van asielzoekers in de EU, ook te zien als asielshoppen, vind ik om meerdere redenen ongewenst. Zo zet deze «doormigratie» van asielzoekers in de EU de asiel- en opvangstelsels onder druk, tast het de solidariteit tussen lidstaten aan, en ondermijnt het het maatschappelijk draagvlak voor migratie. Asielzoekers bepalen nu in

de praktijk te vaak zelf hun land van bestemming. Een effectief, goed functionerend GEAS, waarin het voorkomen van secundaire bewegingen tussen de lidstaten een hoeksteen is, is ook essentieel om terug te keren naar een goed functionerend Schengengebied. Secundaire migratie moet dan ook actief worden tegengegaan. De Europese Commissie heeft in 2016 de aanzet gegeven om deze problematiek aan te pakken door haar wetgevingsvoorstellen tot hervorming van het GEAS.

De aanbevelingen van de ACVZ leggen de focus op een Europese aanpak van het probleem. Met het oog op een Europese aanpak is in de afgelopen periode de problematiek van secundaire migratiestromen door het kabinet nadrukkelijk op de Europese agenda gezet en gehouden.² Dat doet Nederland vanuit het gangbare perspectief op secundaire bewegingen, namelijk een reisbeweging vanuit de eerste lidstaat van binnenkomst in de EU naar een andere lidstaat (van keuze), terwijl de asielzoekers in die eerste lidstaat geregistreerd moet worden en daar zijn asielverzoek moet indienen. De door het kabinet beoogde Europese aanpak en maatregelen zijn terug te vinden in de beleidsnotitie «Een vernieuwde Europese agenda inzake migratie».³ Dat maatregelenpakket ziet onder meer op doeltreffende buitengrenscntrole, de ontwikkeling en implementatie van een verplichte buitengrensprocedure via een aanpassing van de EU-Asielprocedurerichtlijn, een toename van de terugkeer van asielzoekers die niet in aanmerking komen voor asielbescherming en een betere koppeling tussen intern en extern migratiebeleid. Met betrekking tot het voorkomen van secundaire bewegingen is in de beleidsnotitie onder andere het verder harmoniseren van asielprocedures en opvangvoorzieningen in de lidstaten, en het meer inzicht krijgen van de agent-schappen (waaronder EASO en Frontex) in secundaire bewegingen opgenomen. De concrete aanbeveling van de ACVZ dat EASO onder meer toegang krijgt tot de database van Eurodac, met als doel het maken van analyses, deel ik dan ook. Deze wens heb en zal ik nogmaals nadrukkelijk onder de aandacht worden gebracht van de Europese Commissie.

Uiteraard ben ik het met de ACVZ verder eens dat het tegengaan van secundaire migratie begint bij het aanpakken van grondoorzaken in herkomstlanden. Over de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven bent u onder meer geïnformeerd in de Kamerbrief over de integrale migratieagenda van 29 maart 2018.⁴ De integrale migratieagenda verwijst tevens naar mijn inzet op bewustwordingscampagnes over risico's en mogelijke alternatieven van irreguliere migratie. Hierbij ligt de nadruk niet op afschrikking maar op het geven van objectieve informatie, omdat dit laatste het meest effectief blijkt.

Gelet op het vorenstaande kan ik mij veelal goed vinden in de door de ACVZ geadviseerde onderwerpen waarop Europese actie nodig is om secundaire migratie te ontmoedigen. Over de meer concrete invulling ben ik het echter niet op alle punten met de adviescommissie eens. Zo kan ik mij weliswaar goed vinden in de algemene aanbeveling van de ACVZ om mij in te zetten voor een eerlijker, evenwichtiger en efficiënter Dublin-systeem, maar voor de invulling leg ik andere accenten dan de adviescommissie. Een verbetering van het systeem kan naar mijn opvatting worden gevonden in de ontwikkeling en implementatie van een verplichte buitengrensprocedure, snellere Dublinprocedures, een vaste verantwoordelijkheid van één lidstaat voor de afhandeling van het eerste en de daaropvolgende asielaanvragen van dezelfde asielzoeker door het

² Zie onder andere de brief van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Europese Commissaris voor Migratie van 6 maart 2018: Kamerstuk 32 317, nr. 508.

³ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1450.

⁴ Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2375

schrappen van de huidige bepalingen die het mogelijk maken dat de verantwoordelijkheid voor de afwikkeling van een asielverzoek tussen de lidstaten verspringt en het voorkomen dat een asielzoeker zich aan een overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat kan onttrekken door kort voor die overdracht met onbekende bestemming te vertrekken. Dit laatste moet onder meer mogelijk worden gemaakt door in de EU-Dublinverordening de mogelijkheden voor lidstaten te verruimen om de persoon in vreemdelingrechtelijke bewaring te plaatsen indien er een risico is dat deze zich aan de overdracht zal onttrekken.

De suggestie van de ACVZ om voor het aanwijzen van de voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijke lidstaat ook te kijken naar de sociale, economische en culturele banden, deel ik niet. Het Dublin-systeem is immers gebaat bij objectieve criteria, zodat er tussen de lidstaten geen verschil van inzicht kan ontstaan welke lidstaat verantwoordelijkheid moet nemen voor de afhandeling van het asielverzoek. Het toevoegen van meer subjectieve criteria zoals de zojuist genoemde banden, zal er in de praktijk voor zorgen dat er tussen de lidstaten verschil van inzicht kan ontstaan over wie verantwoordelijk is voor de afwikkeling van de asielaanvraag. Dit zou weer kunnen leiden tot langere Dublinprocedures en situaties waarin de asielzoeker in een limbo-situatie komt omdat geen enkele lidstaat zich verantwoordelijk voelt voor de asielaanvraag. Het laten vallen van het criterium dat de lidstaat van (irreguliere) binnenkomst in de EU verantwoordelijk is voor de behandeling van een nadien ingediend asielverzoek, en/of de asielzoeker zelf laten kiezen welke lidstaat zijn asielaanvraag gaat behandelen vind ik evenmin goede ideeën. Ik zie niet in hoe dit zou kunnen bijdragen aan een eerlijker Dublin-systeem, waarin de asiellasten tussen de lidstaten billijk worden verdeeld. Zeer waarschijnlijk is dat de asielzoekers een voorkeur hebben voor een beperkt aantal lidstaten. Erkende vluchtelingen verdienen bescherming, maar dat omvat geen recht te mogen kiezen welke lidstaat die bescherming dan moet bieden.

Met de ACVZ ben ik het eens dat het belangrijk is om te blijven inzetten op een verbetering van het terugkeerbeleid in EU-verband. Vanuit Nederland is er binnen de EU ingezet op een integrale samenwerking voor terug- en overnameovereenkomsten en memoranda of understanding. Een van de interessante mogelijkheden waar ik me ook sterk voor maak, is de Europese visumcode, die waar nodig gericht actie tegen een herkomstland kan ondernemen als niet meegewerkt wordt aan terugkeer. In de Strategische Landenbenadering Migratie wordt ook benadrukt dat kabinetsbreed én in EU-verband altijd gekeken dient te worden waar de mogelijkheden kunnen zijn om terugkeer te intensiveren. Daarvoor kan een systeem van positieve, maar ook negatieve prikkels worden ingezet. Ik zal dit bij de nieuwe commissarissen van de Europese Commissie ook naar voren brengen als ik hen spreek.

De aanbeveling om goede voorbeelden van bilaterale samenwerking tussen lidstaten en landen van herkomst op het gebied van gedwongen terugkeer te identificeren, sluit naar mijn mening aan bij de bestaande praktijk. Het identificeren van «best practices» vindt zowel plaats in formele samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld in de context van Frontex en het European return and Re-integration Network (ERRIN), als door informele contacten die we hebben met andere lidstaten.

Wat betreft de suggestie om in te zetten op gemeenschappelijke standaarden binnen de Europese Unie voor het bieden van terugkeerondersteuning verwijs ik naar het werk dat onder Nederlands voorzitterschap voor ERRIN wordt gedaan. Dit zal worden voortgezet bij Frontex en voorziet in een meer uniforme benadering van terugkeerondersteuning.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol