



De Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Vreemdelingenbeleid en Integratie
De Staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelings-
samenwerking
In kopie de Minister van Defensie

Den Haag, 15 mei 2003

Geachte Bewindslieden,

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ), hierna AIV/ACVZ, hebben, zoals u mogelijk bekend is, besloten uit eigen beweging een advies uit te brengen inzake het Europese asiel- en migratiebeleid. Naar verwachting zal het volledige advies verschijnen in het begin van het najaar van 2003.

Uit contacten op ambtelijk niveau is gebleken dat de regering ter voorbereiding van het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2004, al in mei 2003 dient te besluiten welke thema's zij wil agenderen. Dit zou betekenen dat het advies te laat komt om nog een rol te kunnen spelen bij het bepalen van de agenda van het Nederlandse voorzitterschap. Dit gegeven heeft de AIV/ACVZ ertoe gebracht u thans per brief te adviseren de algemene aanpak van het thema 'asiel- en migratie' tijdens het Nederlandse voorzitterschap te agenderen. Deze brief is derhalve procedureel en organisatorisch van aard. In het definitieve advies zal dieper op een aantal inhoudelijke (knel-) punten worden ingegaan die verband houden met de toekomst van dit beleidsterrein.

In verband met dit voornemen willen wij erop wijzen dat naar alle waarschijnlijkheid het aantal migranten dat naar Europa komt, de eerstkomende jaren niet zal verminderen. Demografische cijfers indiceren dat de bevolkingen in landen die traditionele leveranciers van migranten aan de Europese landen zijn sterk blijven groeien. Ook bestaat al jaren een tamelijk constante stroom van asielzoekers naar de lidstaten van de Europese Unie. Hierdoor komen vraagstukken in verband met integratie en welvaartspreiding dicht bij de burger en krijgen asiel en migratie grotere publieke en politieke aandacht. Het thema behoudt om deze redenen en vanwege de omvang en het grensoverschrijdende karakter een belangrijke plaats zowel op de Europese als op de nationale agenda's. Bovendien blijkt deze continue migratiestroom naar Europa nog altijd moeilijk te kunnen worden beheerst. Dit heeft geleid tot Europese afspraken over een verdergaande communautarisering van het asiel- en migratiebeleid. De concrete totstandbrenging van dit beleid, zoals vastgelegd in Titel IV van het EG-Verdrag en nader ingevuld in de conclusies van de Europese Raad van 'Tampere', is echter tegengevallen, onder meer door nationale (belangen)tegenstellingen. Uit de thans aangenomen en voorgestelde richtlijnen blijkt dat het aanvankelijk hoge ambitieniveau fors naar beneden is bijgesteld.

De Europese Unie staat, op het moment van schrijven, aan de vooravond van belangrijke gebeurtenissen. Zo zullen op 1 mei 2004 tien nieuwe lidstaten toetreden; in aantal is dit de grootste uitbreiding in haar geschiedenis. Er zullen medio 2004 verkiezingen plaatsvinden voor het (vergroete) Europees Parlement. In de loop van 2004 zal tevens een nieuwe Europese Commissie worden samengesteld.

Voorts zal op 1 mei 2004 de in het Verdrag vastgestelde termijn waarbinnen een groot aantal onderwerpen hun weerslag in EG-regelgeving zou moeten hebben gekregen, zijn verlopen. Het ligt voor de hand dat daarna de balans van het op dat moment tot stand gebrachte van het Europese asiel- en migratiebeleid wordt opgemaakt en vervolgens de vraag wordt beantwoord of en hoe eventueel verder beleid tot stand moet worden gebracht. Als er op 1 mei 2004 geen nieuwe verdragsbasis is, blijft Titel IV EG-Verdrag met de vastgelegde aanpak van minimumnormen van kracht. Voor het ontwikkelen van verdergaand beleid zou dan een nieuwe of gewijzigde verdragsbasis moeten worden gecreëerd.

In dit verband valt op dat er in de Conventie over de toekomst van Europa (vooralsnog) consensus bestaat over een ambitieuze aanpak van Europees asiel- en migratiebeleid. Zo bestaat in de Conventie overeenstemming over de wenselijkheid een bredere, meer algemene rechtsbasis in te voeren. De invoering van een dergelijke bevoegdheid van de Unie tot het realiseren van EU-wetgeving op het gebied van asiel- en migratiebeleid zou betekenen dat op de punten waarop nu minimumnormen worden gesteld, verdergaand kan worden geharmoniseerd. Daarmee kan een meer communautair Europees asiel- en migratiebeleid worden verwezenlijkt. Uit het feit dat overeenstemming bestaat over dit principiële punt, dat verstrekkende consequenties kan hebben, blijkt naar de mening van de AIV/ACVZ dat het draagvlak voor een verdergaande Europese aanpak van dit beleids-terrein groeit. Dit geldt temeer daar de Conventie ook de invoering van meerderheidsbesluitvorming en codecisie op dit beleidsterrein voorstaat.

Naar de mening van de AIV/ACVZ kunnen deze gebeurtenissen fungeren als katalysator en momentum genereren voor een nieuwe impuls. Dit biedt het Ned-

erlandse voorzitterschap nieuwe kansen om in deze veranderende politieke en juridische situatie aanzetten te geven voor het vervolg van de ontwikkeling van het asiel- en migratiebeleid van de Unie. Dit geldt temeer daar Nederland samen met het Ierse voorzitterschap in de eerste helft van 2004 en de Europese Commissie, een strategisch meerjarenprogramma moet samenstellen dat de beleidslijnen van de Unie uitzet voor de periode 2004-2007. In het licht van het voorgaande zijn de AIV/ACVZ van mening dat het Nederlandse voorzitterschap zich zou moeten richten op het ten minste hervinden van het ambitieniveau zoals dat uit de conclusies van Tampere blijkt.

De AIV/ACVZ raden in elk geval aan een beduidende stap te zetten, zowel inhoudelijk als procedureel. Allereerst zou hiervoor een de evaluatie moeten worden uitgevoerd, die mede gebruikt kan worden om de nieuwe lidstaten te betrekken bij de verdere ontwikkeling van deze materie. Mede op basis van de uitkomsten van de evaluatie dient een actieprogramma te worden opgesteld. De AIV/ACVZ bevelen aan voor deze evaluatie en de opstelling van het actieprogramma in samenwerking met Ierland een werkconferentie te organiseren. De formule van de werkconferentie maakt het mogelijk om niet alleen delegaties op ambtelijk niveau uit de 25 EU-lidstaten uit te nodigen, maar tevens andere betrokkenen waarbij te denken valt aan parlementariërs, vertegenwoordigers van de Europese Commissie, wetenschappers en ngo-vertegenwoordigers. Dit zal tevens het draagvlak vergroten. Een en ander zou vervolgens moeten worden geaccordeerd tijdens een informele Raad.

Tevens kan Nederland in samenwerking met anderen, zoals de Commissie, beleidsthema's verder ontwikkelen om te voorkomen dat de voortgang stagneert. Welke inhoudelijke thema's dit zullen zijn, moet mede worden bepaald door de uitkomsten van de evaluatie. In het uiteindelijke advies zullen de AIV/ACVZ overigens nader inhoudelijk ingaan op mogelijke resultaten van de evaluatie en op de keuze van de thema's.

Samengevat bevelen de AIV/ACVZ aan dat het Nederlandse voorzitterschap zich richt op het ten minste hervinden van het ambitieniveau zoals dat blijkt uit de conclusies van Tampere.

Deze aanbeveling omvat de navolgende concrete onderdelen:

1. Het uitonderhandelen van die richtlijnvoorstellen die verdragsmatig moeten zijn aangenomen op 1 mei 2004, maar dat dan eventueel nog niet zijn, alsmede de alsdan nog niet aangenomen richtlijnvoorstellen die buiten deze termijn vallen. Laatstgenoemde richtlijnvoorstellen zullen met name voorstellen betreffen waarover het moeilijkst overeenstemming te bereiken is. De totstandbrenging van concrete resultaten op deze gebieden zou een niet te onderschatten probleem kunnen vormen.
2. Het uitvoeren van een evaluatie van de regelgeving die op basis van Titel IV EG-Verdrag tot stand is gebracht, waarvan in elk geval de twee volgende vragen onderdeel uitmaken:
 - a) Is het aanvaarde stelsel van richtlijnen coherent of zijn er inconsistenties en discrepanties?

- b) Voldoet het stelsel aan de relevante internationale normen?
In het uiteindelijke advies zal hierop nader in worden gegaan.
3. Het organiseren, in samenwerking met Ierland, van een werkconferentie gericht op de evaluatie. Deze werkconferentie moet breed worden samengesteld en bestaan uit regeringsvertegenwoordigers, parlementariërs (nationaal en van het Europees Parlement), vertegenwoordigers van de Europese Commissie, wetenschappers en vertegenwoordigers van ngo's.
 4. Het opstellen, op basis van de onder 3 genoemde evaluatie, van een actieprogramma voor het toekomstig beleid van de Unie.
 5. Het politiek accorderen van het actieprogramma door middel van een informele Raad in aansluiting op de werkconferentie.
 6. Het gedurende dit hele traject erbij betrekken van de lidstaten die na Nederland het voorzitterschap zullen vervullen, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk, teneinde de continuïteit van de inzet en eventuele resultaten daarvan te verzekeren.

Desgewenst zijn wij gaarne bereid de onderhavige brief nader toe te lichten.

Hoogachtend,

Mr. F. Korthals Altes
Voorzitter Adviesraad Internationale Vraagstukken

Mr. T.J.P. Van Os van den Abeelen
Voorzitter Adviescommissie voor vreemdelingenzaken