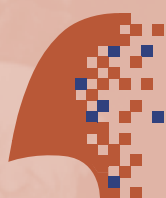
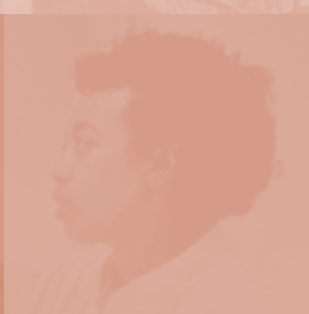
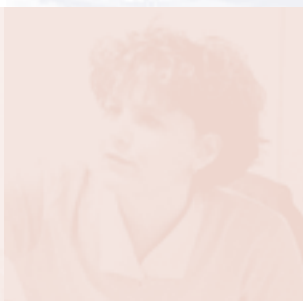
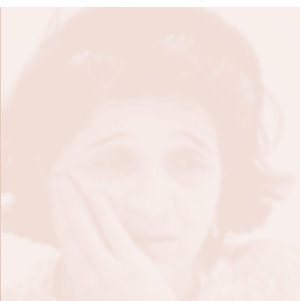




Voorbij de horizon van 'Amsterdam'

**EEN ADVIES OVER HET EUROPESE BELEID
INZAKE ASIEL, ARBEIDS- EN GEZINSMIGRATIE
NA 1 MEI 2004, TEN BEHOEVE VAN HET
NEDERLANDSE VOORZITTERSCHAP**

ADVIES



**Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken**

De ACVZ

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de Minister van Justitie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies “Voorbij de horizon van ‘Amsterdam’” uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken,
Den Haag, 2004

Advieskenmerk: 07•2004, februari 2004
ISBN 90-8521-004-6

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Prins Clauslaan 20
2595 AJ Den Haag
email: info@acvz.com
(070) 381 14 00 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukkerij: Drukkerij Palace Print, Den Haag

Vorbij de horizon van 'Amsterdam'

EEN ADVIES OVER HET EUROPESE BELEID
INZAKE ASIEL, ARBEIDS- EN GEZINSMIGRATIE
NA 1 MEI 2004, TEN BEHOEVE VAN HET
NEDERLANDSE VOORZITTERSCHAP

DEN HAAG, FEBRUARI 2004



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon Mw. drs. A.L.N.M. Spanjersberg
doorkiesnummer 070 – 381 1400
datum 6 februari 2004
ons kenmerk ACVZ/VZL/04/007
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Aanbieding advies Europees migratiebeleid

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken u aan het advies *'Voorbij de horizon van 'Amsterdam'. Een advies over het Europese beleid inzake asiel, arbeids- en gezinsmigratie na 1 mei 2004, ten behoeve van het Nederlandse voorzitterschap'*.

Zoals u uit het briefadvies van 15 mei 2003 hebt vernomen, was het de intentie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken om een gezamenlijk advies uit te brengen over het Europese asiel- en migratiebeleid na 1 mei 2004.

Bij de voorbereiding van dit nader advies is ten slotte gebleken dat het niet mogelijk is met een gezamenlijk advies te komen. Teneinde de regering van advies te kunnen voorzien vóór aanvang van het Nederlands voorzitterschap is ertoe besloten twee afzonderlijke adviezen op eigen initiatief uit te brengen. Het ACVZ-advies zal zich daarbij meer richten op de vreemdelingenrechtelijke aspecten van de materie, terwijl de AIV meer aandacht zal besteden aan de aspecten van Europese integratie. Beide benaderingswijzen kunnen als complementair worden beschouwd en als zodanig bijdragen aan de verheldering van de complexiteit van het migratievraagstuk en de keuzes die daarin gemaakt kunnen worden.

postadres

Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres

Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

In dit advies van de ACVZ wordt een analyse gemaakt van de beleidsontwikkeling van de voornoemde beleidsterreinen.

Tevens is een sleutel gepresenteerd voor het antwoord op de vraag welke mate van harmonisatie in de nabije toekomst voor de drie genoemde terreinen adequaat is. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken bepleit een gedifferentieerde benadering.

Ook is ingegaan op de vraag of de reeds totstandgekomen EG-regelgeving dan wel de voorliggende ontwerpen daartoe, inclusief de ontwerp Europese Grondwet voldoen als grondslag voor toekomstig beleid.

Ten slotte is ingegaan op het risico van overbelasting van het Hof van Justitie EG en zijn voorstellen gedaan voor het versnellen van de huidige –te trage- prejudiciële procedure bij dat Hof.

Het advies beoogt niet alleen een 'guide line' te vormen voor de opstelling van Nederland gedurende het voorzitterschap. Het levert ook een beschrijving en analyse van de actuele stand van zaken op het terrein van het asiel-, het arbeidsmigratie- en het gezinsherenigingsbeleid.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken wijst er met nadruk op dat een aantal in de aanbevelingen opgenomen punten naar haar oordeel snelle actie hoogst wenselijk maakt.

Tot nadere toelichting is zij te allen tijde bereid.

De ACVZ zal het advies op 12 februari 2004 openbaar maken.

Hoogachtend,

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
Voorzitter

Drs. A.L.N.M. Spanjersberg
Secretaris

Inhoud

ADVIES IN KORT BESTEK	9
HOOFDSTUK 1	
<i>Inleiding</i>	15
HOOFDSTUK 2	
<i>Plaatsbepaling en uitgangspunten</i>	18
2.1 Cijfers en ‘waterbedeffect’	18
2.2 Geen uitputtende harmonisatie	18
2.3 Visies en uitgangspunten inzake de mate van harmonisatie	20
HOOFDSTUK 3	
<i>Naar een Europees asielbeleid</i>	22
3.1 Een hoog niveau van harmonisatie	23
3.2 De definities	24
3.3 De asielprocedure	25
3.4 De verblijfcondities	27
3.5 Lastenverdeling	28
3.6 Opvang en selectie (external processing) in de regio	29
HOOFDSTUK 4	
<i>Naar een Europees beleid inzake arbeidsmigratie</i>	32
4.1 Beperkte harmonisatie van algemene regels met betrekking tot de eerste toelating voor arbeid	32
4.2 Kennismigranten	33
4.3 Vrij verkeersrechten voor lang verblijvende derdelanders	34
4.4 Illegale immigratie	35
HOOFDSTUK 5	
<i>Naar een Europees gezinsmigratiebeleid</i>	37
5.1 Het recht op gezinsleven versus restrictief gezinsmigratiebeleid	37
5.2 Een hoog niveau van harmonisatie voor wat betreft gezinshereniging van asielmigranten	38
5.3 Een basaal niveau van harmonisatie ten aanzien van de overige vormen van gezinshereniging	39
5.4 Een aanvaardbaar evenwicht	39
HOOFDSTUK 6	
<i>Het Hof van Justitie EG</i>	41
6.1 Geen verdere ‘verstopping’ van de prejudiciële procedure	41
6.2 Te nemen maatregelen in verband met de huidige traagheid van de prejudiciële procedure	41
6.3 Voorlopig handhaven van artikel 68 EG-Verdrag?	43

BIJLAGEN

1	Samenstelling Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, samenstelling voorbereidende subcommissie Europees migratiebeleid en gevoerde gesprekken in het kader van advisering	44
2	Briefadvies van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken van 15 mei 2003	46
3	Statistische gegevens asielmigratie, arbeidsmigratie, gezinshereniging en -vorming in de Europese Unie	52
4	Paragraaf 8 uit het onderzoeksrapport Prof. mr. J. de Zwaan, 'Gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid. De relevantie van het jaar 2004', mei 2003	56
5	Relevante artikelen EG-Verdrag, Ontwerpgrondwet en uitleg over de aangehaalde begrippen in het advies	61
6	Literatuurlijst	66

Advies in kort bestek

Inleiding

Migratiebeleid staat hoog op de politieke agenda van De Europese Unie. Het aantal asielmigranten heeft zich in de afgelopen jaren bewogen tussen de 360.000 en ruim 400.000 per jaar. Het aantal arbeidsmigranten is onbekend, maar belooft volgens schatting enkele honderdduizenden personen per jaar. Grote aantallen komen de Europese Unie binnen ten behoeve van gezinshereniging, daaronder begrepen gezinsvorming. Dit is de cijfermatige achtergrond voor dit advies van de ACVZ over Europa en migratie. Verdergaande samenwerking in de Europese Unie op dit terrein ligt voor de hand. Dit betekent niet dat alle heil verwacht moet worden van volledige harmonisatie van migratieregels op Europees niveau. De gewenste mate van harmonisatie hangt af van de vraag of het zwaartepunt rust op de belangen van de staat of op de rechten en belangen van de individuele vreemdeling. Daartoe heeft de ACVZ een toetsingskader ontwikkeld. De toepassing ervan leidt tot een gedifferentieerde aanpak van het beleidsterrein, waarbij asiel wel, maar arbeids- en gezinsmigratie vooralsnog niet verder geharmoniseerd moeten worden. De ACVZ adviseert de regering om deze in te kiezen tijdens het aankomende voorzitterschap. Dit advies is met name uitgebracht met het oog op het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van 2004, maar de voorstellen hebben een verder reikend karakter.

Toetsingskader: zwaartepunt bij lidstaat of bij migrant?

Het verblijf van vreemdelingen kan verstrekkende economische, sociale en culturele gevolgen voor de ontvangende samenleving hebben. De overheid dient daarom vanuit haar zorgplicht voor die samenleving voorwaarden te stellen aan toelating en verblijf van vreemdelingen. Met het oog op deze taak moet de staat ruimte hebben eigen nationaal beleid te voeren. Vanuit dit perspectief ligt het zwaartepunt bij de nationale staat. Als echter mensenrechten in het geding zijn, dient de waarborging van deze rechten immuun te zijn voor nationaal beleidsmatige afwegingen. Mensenrechtenverdragen bieden daartoe een kader. Ze laten echter nog een aanzienlijke bandbreedte voor nationale interpretaties en afwegingen. Door harmonisering van regelgeving en uitgangspunten voor beleid op een hoog niveau kan worden voorkomen dat de rechtspositie van individuen te zeer afhankelijk is van het politieke klimaat, de toestand van de economie en dergelijke. Hier ligt het zwaartepunt bij de rechten van het individu. Tussen beide (polaire) standpunten dient steeds het juiste evenwicht te worden gevonden waaruit de mate van harmonisatie voortvloeit.

Daartoe hanteert de ACVZ de volgende uitgangspunten:

- (1) Naarmate de positie van de betrokkene zwakker is en/of zijn mensenrechten zwaarder in het geding zijn, dient meer de nadruk te liggen op een hoog harmonisatieniveau.
- (2) Naarmate de maatschappelijke consequenties van de binnenkomst van derdelanders in de lidstaat groter is, dient de nationale beleidsruimte voor de lidstaten groter te zijn.
- (3) Naarmate een derdelander langer deel uitmaakt van de samenleving, komt hem een sterkere claim toe op gelijkberechtiging met EU-burgers toe en ligt harmonisatie meer voor de hand.

- (4) Naarmate de door een lidstaat aan derdelanders toegekende rechten meer consequenties hebben voor andere lidstaten, is een relatief hoog niveau van harmonisatie nodig.
- (5) Naarmate er sprake is van een gemeenschappelijk belang dat minder goed nagestreefd kan worden als de lidstaten autonoom opereren, liggen Europese regels meer voor de hand.

De toepassing van deze uitgangspunten, gezien in onderling verband, leiden tot de navolgende positiebepaling.

Asielbeleid

Het opvangen en integreren van asielzoekers en asielgerechtigden brengt voor de ontvangende staat aanzienlijke kosten met zich mee. De staat heeft daarom in beginsel een legitiem belang tot het voeren van een eigen beleid. Verder is dit beleid zo gedetailleerd en aan wijzigingen onderhevig dat een volledige harmonisatie niet mogelijk is. Daar staat tegenover dat mensenrechten een cruciale rol spelen en de asielzoeker zich in een kwetsbare positie bevindt. Zonder een hoog harmonisatieniveau zal negatieve beleidsconcurrentie blijven bestaan. Mede op grond van de beschikbare cijfers moet worden aangenomen dat sprake is van een 'waterbedeffect' veroorzaakt door restrictieve maatregelen van lidstaten. Het belang van de eenvormige uitvoering van mensenrechtenverdragen en de noodzaak van een effectief, rechtvaardig asielsysteem, dwingen tot harmonisatie op een hoog niveau. Het nu in de steigers staande samenstel van Europese asielregels is een goede eerste aanzet, maar harmoniseert in onvoldoende mate. Daarom adviseert de ACVZ met klem dat Nederland tijdens en na het voorzitterschap initiatieven neemt om te komen tot een hoger inhoudelijk en procedureel niveau van harmonisatie dan thans in de (ontwerp)asielrichtlijnen is neergelegd.

Initiatieven om opvang en selectie in de regio te realiseren kunnen waardevol blijken. De eraan verbonden risico's zijn geen reden om de mogelijkheden niet te exploreren. De ACVZ acht het onontkoombaar dat uiteindelijk een communautaire aanpak noodzakelijk zal zijn, opdat de toestroom zich niet richt op de lidstaten die opvang en selectie in de regio niet toepassen. Verder wijst de ACVZ met nadruk op het gegeven dat verdragsrechtelijke verplichtingen altijd ten volle aan de tot het Vluchtelingenverdrag toegetreden landen zullen worden toegerekend. Beschermingsgaranties zijn dus onontbeerlijk.

Arbeidsmigratie

Mensenrechten spelen bij arbeidsmigratie geen prominente rol, met name omdat er geen recht op toelating voor arbeid bestaat. Het beleid van de ene lidstaat heeft in beginsel geen grote invloed op dat van een andere lidstaat. Pas nadat de arbeidsmigrant onbeperkt kan doormigreren naar een andere lidstaat ondervindt de ontvangende lidstaat de consequenties van het toelatingsbeleid van de lidstaat van eerste vestiging. De Richtlijn 2003/109/EG inzake de status van langdurig ingezetene derdelanders, doet dat recht op vrij verkeer pas na vijf jaar ontstaan en geeft de mogelijkheid tot het stellen van bepaalde voorwaarden. Daarnaast leert de ervaring van de laatste decennia dat slechts circa 2 % van de Europese beroepsbevolking binnen de Unie doormigreert. De nationale belangen kunnen vanwege de arbeidsmarkt en de sociaal-economische gevolgen (sociaal zekerheidsstelsel, pensioenen, integratie) van betekenis zijn. Er is daarom nu en in de nabije toekomst geen noodzaak voor harmonisatie op hoog niveau. Daarvoor verschillen de

situaties in de lidstaten vooralsnog te sterk. Thans is opportuun het monitoren van ‘best practices’ van het arbeidsmigratiebeleid van de verschillende lidstaten.

Kennismigranten

De ACVZ bepleit wel verdere harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot de toelating van kennismigranten die, naar de ervaring leert, een substantiële bijdrage aan de ontwikkeling van de (kennis)economie leveren. Die harmonisatie past in de Europese plannen over een Europese kenniseconomie (Lissabon-strategie). Naar het oordeel van de ACVZ dient de concurrentiepositie van de Europese Unie als geheel ten opzichte van andere economische machtsblokken, met name de Verenigde Staten, te worden verbeterd. In dit verband bepleit de ACVZ de totstandkoming van een Europese werk- en verblijfskaart die doormigratie binnen de Europese Unie van deze categorie arbeidsmigranten eenvoudiger maakt. Lidstaten blijven de mogelijkheid houden om in het kader van de Lissabon-strategie een eigen aanvullend stimuleringsbeleid voor kennismigranten te voeren (positieve beleidsconcurrentie).

Positie langdurig ingezetene derdelanders

De ACVZ is van oordeel dat als vreemdelingen langdurig in de Unie verblijven hun positie in vergaande mate gelijk moet worden gesteld met die van Unieburgers. Toch acht zij het raadzaam daartoe niet op korte termijn over te gaan. De migratiegevolgen van de op handen zijnde zeer grote uitbreiding van de Europese Unie en de mogelijke invloed van het recht op vrij verkeer van vreemdelingen voor de arbeidsmobiliteit binnen de Unie zijn nog niet te overzien. De ACVZ adviseert daarom de monitoring en analyse hiervan als één van de centrale thema's voor het Nederlandse voorzitterschap op de agenda te zetten. Met de uitkomsten van een studie daarnaar kan, indien opportuun, nieuw beleid worden geëntameerd.

Illegale immigratie

De ACVZ ziet de aanwezigheid van een substantiële groep illegale vreemdelingen in Europa als een serieus en lastig in te dammen probleem. Communautaire solidariteit, met name ook in financiële zin, ten behoeve van maatregelen aan de buitengrenzen en het in Europees verband nastreven van maatregelen om illegale arbeid voor werkgevers onaantrekkelijk te maken, worden aanbevolen.

Gezinsherenigingsbeleid

Gezinmigratie vormt, naast asiel- en arbeidsmigratie, het belangrijkste legale immigratiekanaal. Dit beleidsterrein wordt beheerst door het recht op ‘family life’ neergelegd in artikel 8 EVRM. Dat artikel laat beperkingen toe op grond van nationale belangen. Een analyse van de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) levert – kort gezegd – het volgende beeld op:

- (1) Een algemene verplichting tot respecteren van domiciliekeuze, dan wel van de aanvaarding van de vestiging van niet-nationale huwelijkspartners bestaat niet.
- (2) Een verplichting om toe te laten dan wel niet te verwijderen vraagt om een afweging

- tussen de betrokken belangen van de nationale gemeenschap en het recht op gezinsleven.
- (3) Bij die afweging is van belang of betrokkenen een reële keuze hebben hun gezinsleven elders uit te oefenen.
 - (4) De beoordelingsmarge van de staat omtrent de toelating van een gezinslid hangt af van al dan niet voorafgaand opgebouwde gezinsband in het land van herkomst.
 - (5) Een verplichting tot toelating van een vreemdeling in het kader van gezinshereniging is door het EHRM in slechts één geval aangenomen.

De ACVZ komt tot de conclusie dat het volgende nodig is:

- een hoog niveau van harmonisatie bij gezinshereniging van asielmigranten (in dat geval is er meestal geen keuzemogelijkheid terzake van het land waar gezinsleven kan worden uitgeoefend);
- een basaal niveau van harmonisatie ten aanzien van de overige vormen van gezinshereniging.

Het Europese gezinsherenigingsbeleid zoals dit in de huidige Gezinsherenigingsrichtlijn is neergelegd vindt een aanvaardbaar evenwicht tussen de belangen van staten om (gedeeltelijk) eigen beleid te voeren en de belangen van vreemdelingen die zich beroepen op het fundamentele recht op gezinsleven. De ACVZ adviseert derhalve het huidige beleid te handhaven.

Hof van Justitie EG

Het risico van een te hoge werkdruk van het Hof van Justitie EG ten aanzien van het Europese asiel- en migratiebeleid moet volgens de ACVZ op dit moment niet als onaanvaardbaar groot worden ingeschat. Die inschatting berust op de wetenschap dat het aantal zaken op een vergelijkbaar terrein, te weten het vrij verkeer van EU-onderdanen, waarover nu al zonder beperkingen kan worden geprocedeerd, beperkt is. Voorts is er slechts grond voor het stellen van prejudiciële vragen bij onheldere regelgeving waarbij zich in een specifieke zaak het risico voordoet dat regels beneden de stand van de EG-regelgeving worden toegepast. De prejudiciële procedure betreft het stellen van vragen door nationale rechters aan het Hof van Justitie EG over de uitleg en toepassing van EG-regels. Toetsing van feiten en omstandigheden in individuele zaken in het licht van mensenrechtennormen kan niet aan de orde komen.

De ACVZ constateert wel dat de huidige prejudiciële procedure, die in doorsnee meer dan twee jaar in beslag neemt, te traag is. Op het gebied van migratie kan dat grote problemen opleveren, omdat het antwoord op een prejudiciële vraag beslissend kan zijn voor de afhandeling van individuele zaken. Om deze reden zal er vaak op worden gewacht. Ook het belang van het procederende individu is in het geding. Daarom heeft de ACVZ suggesties gedaan de prejudiciële procedure te verkorten.

Te weten:

- (1) Instellen van een versnelde procedure.
- (2) Beperking van het indienen van schriftelijke en mondelinge opmerkingen.
- (3) Instellen van een gespecialiseerde kamer op het terrein van het Europese asiel- en migratierecht bij het Gerecht van Eerste Aanleg.
- (4) Beroep op het Hof van Justitie alleen met betrekking tot rechtsvragen.

De gesuggereerde oplossingen eisen wijziging van het Statuut van het Hof van Justitie en/of het Reglement voor de Procesvoering van het Hof van Justitie. Daarom dienen

de effecten van de suggesties op korte termijn in beeld te worden gebracht en zo nodig dient Nederland stappen te ondernemen om ze gerealiseerd te krijgen.

De ACVZ wijst met nadruk op een aantal specifieke technische problemen in de asiel (ontwerp)Procedure- en Gezinsherenigingsrichtlijn, waaraan op korte termijn aandacht dient te worden besteed.

Het advies mondt uit in de volgende aanbevelingen en aandachtspunten:

- 1 Voor de Europese beleidsvorming, maar ook voor de individuele landen is het van groot belang dat consistente, vergelijkbare en actuele gegevens over de migratiestromen per land beschikbaar zijn. Vanuit Eurostat is vernomen dat aldaar voorstellen zullen worden gedaan om te komen tot Europese regelgeving inhoudende een verplichting voor elke lidstaat om voornoemde gegevens te verzamelen en tijdig aan Eurostat aan te leveren. Nederland dient er naar het oordeel van de ACVZ tijdens het voorzitterschap naar te streven dat de betreffende voorstellen in regelgeving worden omgezet. Daarbij verdient het, mede vanwege de handhaafbaarheid, de voorkeur als de regeling in een verordening ex artikel 66 EG-Verdrag wordt neergelegd. Zie p.18.
- 2 Tijdens het Nederlandse voorzitterschap is bijzondere aandacht nodig voor de invoering, uitvoering en consolidatie van alsdan aangenomen regelgeving, alsmede voor de uitonderhandeling en totstandkoming van de (nog) niet aangenomen regelgeving. Zie p. 17.
- 3 Een nadere uitwerking van artikel III-169 Ontwerpgrondwet (het solidariteitsartikel dat maatregelen op het gebied van lastenverdeling mogelijk maakt) is van wezenlijk belang voor het slagen van een Europees migratiebeleid in de toekomst. Een gezamenlijk beleid berust op het tonen door de lidstaten dat zij daadwerkelijk de bereidwilligheid tot samenwerking hebben en in het belang van deze samenwerking gedeeltelijk hun nationale belang opgeven. Zie p.28 en 35.
- 4 De Nederlandse regering dient zich actief in te zetten voor verdere harmonisatie van het beleidsterrein asiel en de internationale verdragsnormen daarbij nader te specificeren. De ACVZ acht het huidige palet aan (voorgestelde) maatregelen een eerste stap in de totstandkoming van een Europees asielbeleid, maar merkt daarbij op dat dit op minimumniveau is. Zij beveelt aan de huidige (voorgestelde) maatregelen op een inhoudelijk en procedureel hoger niveau te harmoniseren en daartoe de regelingen aan te passen. Op deze wijze worden de individuele rechten gewaarborgd en tevens conflicten met internationaal verdragsrecht zo veel mogelijk voorkomen. Zie p. 23.
- 5 De ACVZ acht een gedegen asieldefinitierichtlijn en -procedurerichtlijn onontbeerlijk in de totstandkoming van een Europees asielbeleid. Een herbeoordeling en aanpassing van beide ontwerprijtlijnen met betrekking tot de in het advies aangeduide punten is in dit verband nodig. Zie p. 24-27.
- 6 De ACVZ is van oordeel dat bescherming en beoordeling van asielaanvragen in de regio nadere exploratie behoeft, maar wijst met klem op het in acht nemen daarbij van de overwegingen en aandachtspunten van de ACVZ zoals neergelegd in het advies. Zie p. 29-31.

- 7 Harmonisatie van de toelating van arbeidsmigratie op een hoog niveau ligt nu en in de nabije toekomst naar de mening van de ACVZ niet voor de hand. Enerzijds verschillen de economische situaties in de lidstaten daarvoor vooralsnog te sterk. Anderzijds bestaat onzekerheid over de gevolgen van de toetreding van tien nieuwe lidstaten op het gebied van de economie en de interne EU-arbeidsmarkt. Voordat daarop meer zicht bestaat, is het verstandig om op Europees niveau te volstaan met het monitoren van 'best practices' van het arbeidsmigratiebeleid van de verschillende lidstaten. Zie p. 33.
- 8 Maatregelen om de Europese Unie als geheel concurrerend te doen zijn ten opzichte van andere mondiale economische 'blokken' zijn noodzakelijk om hooggekwalificeerde immigranten aan te trekken. Concreet wordt met het oog hierop aanbevolen een EU-werk- en verblijfskaart te ontwikkelen. Dit dient niet te leiden tot een situatie die de concurrentie tussen lidstaten onmogelijk maakt. Zie p. 34.
- 9 De ACVZ beveelt aan als uiteindelijk perspectief te kiezen voor het standpunt dat derdelanders, op hoofdlijnen gelijk dienen te worden behandeld als Unieburgers en derhalve op termijn meer rechten dienen te krijgen dan nu het geval is. De tijd voor een dergelijke verdergaande gelijkstelling is pas rijp indien kan worden gezien welke effecten het recht op vrij verkeer van derdelanders heeft. Tevens moet rekening gehouden worden met de effecten van het vrije verkeer van de toetredende lidstaten. Naar een en ander dient een studie te worden verricht. Met de uitkomsten van een studie daarnaar, waarin tevens aandacht wordt besteed aan de ontwikkelingen in de arbeidsmobiliteit als gevolg van de toetreding per 1 mei 2004 van tien nieuwe lidstaten, kan, indien opportuun, nieuw beleid geëntameerd worden. Zie p. 35.
- 10 Eerste Europese stappen naar een intensivering en versterking van de interne controles ten behoeve van de bestrijding van illegaliteit zouden kunnen worden gezet via de uitwisseling van 'best practices' en open coördinatie, aangezien lidstaten de opstelling van Europese regelgeving in deze zullen zien als te ingrijpend in de eigen beleidsvrijheid. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan maatregelen die de tewerkstelling van illegalen door werkgevers bemoeilijken en minder profijtelijk maken. Zie p. 36.
- 11 Tijdens het Nederlandse voorzitterschap dient een discussie geëntameerd te worden over de mogelijkheden tot gebruik en de gevolgen van het regulariseringsinstrument voor de lidstaten. In dit verband kan de Europese Commissie worden verzocht hier een studie naar te verrichten. Zie p. 36.
- 12 Exploreer en bereid de in dit advies genoemde maatregelen voor om bij een blijvende te grote werkdruk van het Hof van Justitie snel tot oplossing daarvan te kunnen komen. Zie p. 42.

HOOFDSTUK I

Inleiding

Het beleidsterrein 'asiel en migratie' heeft de afgelopen jaren binnen de Europese gremia een steeds belangrijker plaats gekregen. Het Verdrag van Maastricht bracht in 1993 de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken –waaronder het migratiebeleid valt- formeel binnen het kader van de Europese Unie. Deze samenwerking kreeg evenwel grotendeels haar plaats in de Derde Pijler, en werd derhalve gekenmerkt door een intergouvernementeel karakter. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999 zijn de onderwerpen visa, grensbewaking, immigratie en asiel echter volledig in het EG-Verdrag – Titel IV¹ – opgenomen, en daarmee onderworpen aan communautaire besluitvorming.

Krachtens Titel IV van het EG-Verdrag dient binnen een termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, dus voor 1 mei 2004, op de meeste van de daarin genoemde terreinen EG-regelgeving tot stand gebracht te worden, voornamelijk in de vorm van minimumnormen. De Europese Raad van Tampere (1999) heeft ter zake ambitieuze doelstellingen geformuleerd.²

De stand van zaken met betrekking tot de op basis van Titel IV EG-Verdrag tot stand te brengen regelgeving is op dit moment – januari 2004 – als volgt.

Aangenomen zijn de:

- a Richtlijn 2001/55/EG van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom [enz.]³, kortweg: de Tijdelijke beschermingsrichtlijn;
- b Richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten⁴, kortweg: de Opvangrichtlijn;
- c Verordening (EG) 343/2003 van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend⁵, kortweg: de Dublin-verordening;
- d Richtlijn 2003/86/EG van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging⁶, kortweg: de Gezinsherenigingsrichtlijn;
- e Richtlijn 2003/109/EG van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen⁷;

Nog niet aangenomen zijn de:

- f Richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus⁸, kortweg: de Asielprocedurerichtlijn;

¹ De relevante bepalingen van Titel IV EG-Verdrag zijn opgenomen in Bijlage 5 waar tevens de diverse aangehaalde Europese begrippen (als EG, EU, Derde Pijler etc.) worden uitgelegd.

² Conclusies Voorzitterschap Tampere, Europese Raad 15 en 16 oktober 1999, SN 200/99.

³ Pb L 212 van 7 augustus 2001, p. 12-23.

⁴ Pb L 31 van 6 februari 2003, p. 18-25.

⁵ Pb L 50 van 25 februari 2003, p. 1-10.

⁶ Pb L 251 van 3 oktober 2003, p. 12-18.

⁷ Pb L 16 van 23 januari 2004, p. 44-53.

⁸ De ACVZ gaat uit van de versie van 26 november 2003, Interinstitutioneel dossier 2000/0238(CNS), ASILE 65.

- g Richtlijn betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins bescherming behoeft⁹, kortweg de Definitierichtlijn;
- h Richtlijn betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige.¹⁰

Of de desbetreffende richtlijnen (f, g en h) voor 1 mei a.s. zullen worden vastgesteld is onzeker.

De aangenomen regelingen en de thans nog in discussie zijnde ontwerpen staan in een zeker contrast met het hoge ambitieniveau dat in de conclusies van de Europese Raad in Tampere is neergelegd. Uit de moeizaamheid van de onderhandelingsprocessen en de resultaten valt af te leiden dat momenteel slechts overeenstemming op een betrekkelijk laag minimumniveau bereikbaar is, nu veel deelnemende landen hun eigen (restrictieve) vreemdelingenbeleid in vergaande mate intact willen laten.

Inmiddels is door de Conventie een voorstel gedaan voor een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (hierna Ontwerpgrondwet).¹¹ Het is opvallend, dat deze Ontwerpgrondwet in de artikelen III-166 e.v. uitdrukkelijk grondslagen biedt en verplichtingen schept om op het thans door Titel IV bestreken terrein tot verdergaande harmonisatie over te gaan. Over de komende Grondwet is nog geen overeenstemming bereikt. In de onderhandelingen blijken met name institutionele kwesties (nog) onderwerp van geschil te zijn. Dergelijke geschillen deden zich ten aanzien van voormelde artikelen III-166 e.v. Ontwerpgrondwet, voorzover de ACVZ kan zien, niet voor. Zou de Ontwerpgrondwet, onverhoopt, niet in zijn huidige vorm worden aangenomen, dan nog is er naar het oordeel van de ACVZ een gereede kans dat de genoemde bepalingen niettemin aanknopingspunt zullen zijn voor een verdere ontwikkeling van het Europees migratiebeleid. Daarom is er voor gekozen om in dit advies mede in te gaan op de voorliggende teksten van de Ontwerpgrondwet. De Ontwerpgrondwet vormt een markant moment in het voortschrijdende proces van eenwording van Europa. Die ontwikkeling geeft het perspectief op één vrije markt voor goederen, diensten en personen, omsloten door een gemeenschappelijke buitengrens. Het advies over migratie binnen de Europese Unie dient enerzijds dat perspectief niet uit het oog te verliezen en anderzijds oog te hebben voor de mogelijkheden en beperkingen van het stadium waarin de Europese Unie zich thans bevindt.

Gedurende de tweede helft van 2004 is Nederland voorzitter van de Europese Unie. Met het oog hierop hebben de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de ACVZ overleg gevoerd teneinde de Nederlandse regering te adviseren over de in het kader van dit voorzitterschap te volgen aanpak ter zake van het beleidsterrein migratie in het perspectief van de verdere eenwording van Europa. In het in Bijlage 2 opgenomen briefadvies van 15 mei 2003 dat de adviescolleges gezamenlijk hebben uitgebracht zijn aanbevelingen gedaan met betrekking tot de beleidsontwikkeling tijdens het voorzitterschap (onder andere door het organiseren van een werkconferentie op basis van de uitkomsten van een evaluatie). In het briefadvies is voorts gewezen op de noodzaak om voor de verdere toekomst een meer ambitieuze en verdergaande aanpak van de Europese

⁹ De ACVZ gaat uit van de versie van 19 juni 2003, interinstitutioneel dossier 2001/0207 (CNS), ASILE 40.

¹⁰ De ACVZ gaat uit van de versie van 11 juli 2001, COM(2001)386def., interinstitutioneel dossier 2001/0154(CNS).

¹¹ De tekst van de Ontwerpgrondwet is vastgesteld op 18 juli 2003, Pb 2003 C 169/8. De relevante bepalingen van de Ontwerpgrondwet zijn opgenomen in Bijlage 5.

beleidsvorming en regelgeving op dit beleidsterrein te stimuleren. Tegelijkertijd werd geconstateerd dat de forse uitbreiding van de Europese Unie met tien nieuwe lidstaten en de Ontwerpgrondwet tot consolidatie en implementatie van bovengenoemde, recent tot stand gekomen EG-regelgeving nopen. Tenslotte werd geadviseerd tijdens het Nederlandse voorzitterschap, de ontwerprichtlijnen die op 1 mei 2004 nog niet zijn aangenomen, alsmede de alsdan nog niet aangenomen voorstellen die buiten deze termijn vallen, uit te onderhandelen.

Bij de voorbereiding van een nader advies dat u in het briefadvies in het vooruitzicht is gesteld, is ten slotte gebleken dat het niet mogelijk is met een gezamenlijk advies te komen. Teneinde de regering van advies te kunnen voorzien vóór aanvang van het Nederlands voorzitterschap is er toe besloten twee afzonderlijke adviezen op eigen initiatief uit te brengen. Het advies van de ACVZ zal zich daarbij meer richten op de vreemdelingenrechtelijke aspecten van de materie, terwijl de AIV meer aandacht zal besteden aan de aspecten van Europese integratie. Beide benaderingswijzen kunnen als complementair worden beschouwd en als zodanig bijdragen aan de verheldering van de complexiteit van het migratievraagstuk en de keuzes die daarin gemaakt kunnen worden. Dit heeft er toe geleid dat de ACVZ in vervolg op het briefadvies thans een eigen advies uitbrengt. Gezien de aard van de materie heeft dit advies deels het karakter van een verkenning, waarbij soms verschillende beleidsopties geformuleerd worden.

In dit advies behandelt de ACVZ de vraag waar de Nederlandse regering zich in de nabije toekomst, in het bijzonder in het kader van het voorzitterschap in de tweede helft van 2004 maar ook daarna, vooral op zou moeten richten. Daartoe worden na een plaatsbepaling en formulering van uitgangspunten (hoofdstuk 2) achtereenvolgens de volgens haar gewenste beleidsontwikkelingen op de terreinen van asiel-, arbeids- en gezinsmigratie – de drie belangrijkste migratiestromen – aangeduid (hoofdstukken 3, 4 en 5). Daarbij komt onder meer aan bod in hoeverre de reeds tot stand gekomen EG-regelgeving wijziging behoeft, in hoeverre de voorliggende ontwerpregelgeving aanpassing behoeft en in hoeverre de tekst van de Ontwerpgrondwet voldoet als grondslag voor toekomstig beleid.

Omdat er op het terrein van asiel sprake is van meerdere aangenomen en voorgestelde maatregelen, wordt dit onderwerp in vergelijking met de andere onderwerpen wat uitvoeriger behandeld. Daarbij wordt tevens ingegaan op het thema van de bescherming en beoordeling in de regio, dat recentelijk in de belangstelling is komen te staan. Aparte beschouwingen zijn gewijd aan de positie van het Hof van Justitie, en in het bijzonder aan de risico's van overbelasting van het Hof en vertraging van nationale procedures door het toepasselijk worden van de prejudiciële procedure (hoofdstuk 6).

HOOFDSTUK 2

Plaatsbepaling en uitgangspunten

2.1 Cijfers en ‘waterbedeffect’

Afgeleid van een schatting van de International Organisation for Migration wonen er anno 2003 circa 15 miljoen immigranten in de 15 lidstaten van de Europese Unie; op het totaal van 370 miljoen dus ongeveer 4%. Het aantal asielzoekers heeft zich in de afgelopen jaren bewogen tussen 360.000 en ruim 400.000 per jaar; zie daartoe de in Bijlage 3 opgenomen gegevens. Opmerkelijke fluctuaties in de tijd van het aantal asielzoekers per land zonder dat het totale aantal sterk af- of toeneemt wettigen de veronderstelling dat sprake is van een zogenaamd ‘waterbedeffect’, inhoudend dat de stromen van asielzoekers zich, ingegeven door restrictieve maatregelen in bepaalde EU-landen, verleggen naar andere EU-landen.

Voor zowel arbeidsmigratie als gezinshereniging/gezinsvorming zijn geen totaalcijfers bekend omdat een aantal landen niet over dergelijke gegevens beschikt of deze niet bekend wil maken, dan wel omdat de beschikbare gegevens niet vergelijkbaar zijn. Aannemelijk is dat het voor beide categorieën gaat om meer dan een kwart miljoen personen per jaar. Met name de gezinsmigratie lijkt toe te nemen. Ook hier is uit de wel bekende gegevens aannemelijk dat de aantallen migranten mede samenhangen met het in de verschillende landen gevoerde beleid.

Ondanks het bestaan van het Europese bureau voor de statistiek, Eurostat, en in weerwil van pogingen in het verleden om statistische gegevens in de lidstaten op elkaar af te stemmen, zijn er slechts matig betrouwbare cijfers over de instroom van asielzoekers en andere migranten in de landen van de EU. De ACVZ acht het problematisch dat er geen betrouwbare gegevens bestaan over de verschillende – naar verblijfsdoel uitgesplitste – Europese migratiestromen, terwijl de omvang van die stromen vermoedelijk gevoelig is voor ontwikkelingen in het nationale beleid. Voor de Europese beleidsvorming, maar ook voor de individuele landen is het van groot belang dat consistente, vergelijkbare en actuele gegevens over de migratiestromen per land beschikbaar zijn. Vanuit Eurostat is vernomen dat aldaar voorstellen zullen worden gedaan om te komen tot Europese regelgeving inhoudende een verplichting voor elke lidstaat om voornoemde gegevens te verzamelen en tijdig aan Eurostat aan te leveren. Nederland dient er naar het oordeel van de ACVZ tijdens het voorzitterschap naar te streven dat de betreffende voorstellen in regelgeving worden omgezet. Daarbij verdient het, mede vanwege de handhaafbaarheid, de voorkeur als de regeling in een verordening ex artikel 66 EG-Verdrag wordt neergelegd.

2.2 Geen uitputtende harmonisatie

Het in 1999 in werking getreden Verdrag van Amsterdam vormt het beginpunt van de communautarisering van het migratiebeleid met betrekking tot derdelanders.¹² In dit Verdrag is de totstandkoming van een Europese ‘ruimte van veiligheid, vrijheid en rechtvaardigheid’ tot aparte doelstelling van de Europese Unie verheven. De idee hierachter

¹² Zie voor een overzicht van de ontwikkelingen op dit terrein tot in 2002: J.W. de Zwaan en A.J. Bultena, *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie*, SDU, Den Haag 2002. Daarnaast behandelt B.P. Vermeulen (red.), *Naar een Europees asielrecht?*, Lemma, Utrecht 2002 de gang van zaken op asielgebied tot begin 2002.

is, dat na de totstandkoming van een ‘economische vrije ruimte’ in de Unie tevens een ‘personele vrije ruimte’ moet worden gecreëerd met inbegrip van (ook) het recht van derdelanders om zich ongehinderd door de gehele Unie te kunnen verplaatsen. Zulks roept tevens de noodzaak op om compensatoire maatregelen te nemen en in zekere mate de eerste toelating van derdelanders tot de Unie communautaire te regelen. Hiertoe zijn in Titel IV EG-Verdrag regelgevende bevoegdheden neergelegd betreffende visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrij verkeer. In Titel IV EG-Verdrag vindt geen volledige communautarisering van dit beleidsterrein plaats en is geen uitputtende bevoegdheid tot harmonisatie neergelegd. Zo is harmonisatie grotendeels voorzien in de vorm van ‘minimumnormen’; vindt besluitvorming bij unanimité plaats¹³; hoeft het Europees Parlement slechts geraadpleegd te worden; en is het Hof van Justitie EG niet volledig bevoegd.¹⁴

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangestipt, is uit de wording van de EG-regelgeving de afgelopen jaren af te lezen dat veel lidstaten van de EU wanneer het er op aankomt beducht zijn voor de aantasting van hun flexibiliteit en beleidsvrijheid op dit beleidsterrein. De aanvaarding van een bindend juridisch instrumentarium raakt al snel de specifieke culturen en tradities, procedures en (uitvoerings)praktijken in de lidstaten. Ook de vrees om politieke speelruimte kwijt te raken als de publieke opinie maatregelen eist, lijkt debet aan het gegeven dat tot nu toe slechts van een nogal beperkt niveau van minimumnormen en procedures sprake is.

In dit licht bezien is de consensus die in de Conventie over de Ontwerpgrondwet bereikt is, voorzover daarin verdergaande communautaire bevoegdheden op het gebied van beleidsvorming en regelgeving met betrekking tot migratie opgenomen zijn, opmerkelijk te noemen. Niet alleen behelst de Ontwerpgrondwet op dit terrein invoering van de co-decisieprocedure¹⁵ en volwaardige bevoegdheid van het Hof van Justitie. Maar ook lijkt het er op dat met name de bevoegdheden die op asielterrein worden verleend een mate van harmonisatie veronderstellen die verder dient te gaan dan hetgeen in de recente (ontwerp-)richtlijnen is neergelegd. Zo is geen sprake meer van minimumnormering, maar van totstandkoming van een *uniforme* asielstatus en subsidiaire-beschermingsstatus, alsmede van *gemeenschappelijke* procedures inzake asiel en subsidiaire bescherming. Maar dit neemt niet weg, dat ook onder het regime van de Ontwerpgrondwet geen sprake kan zijn van *uitputtende* harmonisatie. Ook onder dit regime is sprake van gedeelde bevoegdheden (artikel I-13 Ontwerpgrondwet), waarbij de Unie het subsidiariteitsbeginsel in acht heeft te nemen (artikel I-9 lid 3 Ontwerpgrondwet). Dat beginsel vormt de uitdrukking van de realiteit, dat de lidstaten lang niet altijd volledig sporende belangen hebben, en een zekere eigen beleidsruimte behoeven omdat de gevolgen van een toelatingsbeleid zich in het bijzonder in hun sfeer en voor hun rekening doen gevoelen. Een uitputtende, volledige harmonisatie met betrekking tot het beleidsterrein van derdelanders-migratie is ook niet realistisch. Zo’n uitputtende harmonisatie, waarbij ook het gehele beleid in Europese regels is verrat, zou grote praktische problemen met zich mee-

13 Wel zij er op gewezen, dat – ingevolge artikel 67 lid 5 EG-Verdrag (ingevoegd door het Verdrag van Nice) – indien voor 1 mei 2004 op een bepaald terrein EG-asielregelgeving ter zake van de hoofdlijnen van de betreffende materie tot stand is gekomen, voor dat terrein de co-decisieprocedure (artikel 251 EG-Verdrag) gaat gelden.

14 Ook is van belang dat het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken een zogeheten ‘opt-out’-regeling wat betreft Titel IV EG-Verdrag hebben bedongen, op grond waarvan zij à la carte kunnen kiezen of ze met een communautaire regeling meedoen of niet.

15 De co-decisieprocedure, oftewel meebeslissingsprocedure, is een complexe procedure waarbij het Parlement meer gelijkwaardig is aan de Raad dan thans het geval is. De Raad zal volgens die procedure besluiten met gekwalificeerde meerderheid en het Parlement heeft mede-wetgevende bevoegdheden. De grotere gelijkwaardigheid komt zowel aan het begin als aan het einde van de procedure tot uitdrukking. Wanneer de meebeslissingsprocedure van toepassing is dient de Commissie een voorstel in bij zowel de Raad als het Parlement. Verordeningen, richtlijnen en beschikkingen dienen dan gezamenlijk volgens de regels van deze procedure, die bestaat uit een eerste, tweede en derde lezing, te worden aangenomen.

brengen, omdat de snel wisselende praktijk op het gebied van migratie heeft laten zien dat een groot aantal beleidsregels nodig is die dikwijls dienen te worden aangepast. Een volledige Europese codificatie zou het systeem inflexibel en onhanteerbaar maken.

Voorts dient te worden beseft dat op de lidstaten de autonome plicht rust om aan hun uit de mensenrechtenverdragen voortvloeiende verplichtingen te voldoen, ook als zij EG-recht toepassen en ten uitvoer leggen. Het EG-recht zal daarom altijd een ondergrens vormen, dat de ondergrens aanduidt waaraan het recht van de lidstaten in ieder geval moet voldoen. Lidstaten dienen, als het om mensenrechten gaat, de ruimte te behouden om hier bovenuit te gaan. Overigens zal een conflict tussen EG-recht en mensenrechtenverdragen zich niet snel voordoen. Zowel in het EG-Verdrag (artikel 63, aanhef) en het Verdrag betreffende de Europese Unie (artikel 6) als in de Ontwerpgrondwet (artikelen II-4, II-7, II-18 en III-167) zijn verplichtingen opgenomen in de zin dat het optreden van de EG in overeenstemming dient te zijn met het internationale humanitaire recht.

2.3 Visies en uitgangspunten inzake de mate van harmonisatie

Bij de vraag wat verdergaande harmonisatie zou moeten inhouden en of hiertoe dient te worden overgegaan gaat het dus om *de mate van* harmonisatie. Daarbij zijn twee uiterste, polaire posities denkbaar.¹⁶

Eerzijds is er de *minimalistische visie*. Hierin wordt uitgegaan van de realiteit dat de zorg voor de autochtone en allochtone burgers primair op de individuele lidstaten rust. De lidstaten worden daar ook op aangesproken en dragen de financiële en andere gevolgen van het beleid. Het is de nationale staat die aangesproken wordt op de betaalbaarheid en handhaving van het zorgstelsel, de sociale zekerheid en de pensioenen. Het is ook de nationale staat die aangesproken wordt op de instandhouding van werkgelegenheid en welvaart. En het is de desbetreffende samenleving in die staat, die de consequenties van toelating van vreemdelingen heeft te dragen. Met het oog op deze taken en opdrachten moet – aldus deze visie – de staat dus een ruime marge hebben bij de vaststelling welke vreemdelingen wel en welke niet toegelaten worden. Dat moet, omdat aantal, economische inzetbaarheid en ‘integreerbaarheid’ van de toegelaten vreemdelingen medebepalend zijn voor de mate waarin de staat en de samenleving die taken/opdrachten adequaat kunnen vervullen. Die marges zijn al ingeperkt door het EG-recht, dat aan Unieburgers een sterke rechtspositie toekent. Daarvoor kunnen marktargumenten aangevoerd worden: gesteld kan worden dat de vrije Europese markt (met als uitvloeisel de vrij verkeersrechten) grosso modo (ook) ten gunste van de eigen samenleving werkt. Het is echter de vraag of het eveneens toekennen van sterke toegangs- en verblijfsrechten aan derdelanders – niet gemotiveerd door marktargumenten – ook datzelfde gunstige effect heeft. Het is niet aan de Europese Unie om die inschatting te maken; zulks moet in de kern aan de lidstaten overgelaten worden.

Aan de andere kant staat de *maximalistische visie*, waarin het zwaartepunt bij de rechten en belangen van het individu ligt. Waarborging van (mensen)rechten en interdependente belangen staan voorop. Uitgangspunt dient niet te zijn de nationale gemeenschap, juridisch gepersonifieerd in de staat als hoeder van het algemeen belang, maar de waarborging van de universele mensenrechten van ieder individu. De waarborging

¹⁶ Deze posities zijn ook te herkennen in filosofische en politiek-theoretische opvattingen over staat en immigratie, aan te duiden als statelijk gemeenschapsdenken of communitarisme en universalistisch liberalisme of individualisme. Zie voor een bespreking van deze posities en de eenzijdigheden ervan: J.H.M.M. Tholen, *Vreemdelingenbeleid en rechtvaardigheid?*, Nijmegen 1997.

daarvan dient verregaand immuun te zijn voor nationaal beleidsmatige afwegingen en nationaal eigenbelang. Voor een deel wordt een dergelijke garantie al geboden door mensenrechtenverdragen. Deze laten evenwel een aanzienlijke bandbreedte voor 'nationale' interpretaties en afwegingen. Door nu de mensenrechtenbelangen door EG-regelgeving op een hoog niveau te concretiseren wordt bereikt dat de individuele rechtspositie veel minder afhankelijk is van grillige factoren als het politieke klimaat, de stand van de economie en dergelijke.

Hiermee spoort meestal de opvatting dat de Europese Unie een gezamenlijk project is dat het statelijk eigenbelang overstijgt, en de vooronderstelling dat een te zeer door statelijk eigenbelang ingegeven optreden het gemeenschappelijk belang – en daarmee op langere termijn ook het statelijk eigenbelang – schaadt. Vanuit deze opvatting wordt veelal gepleit voor verdergaande communautarisering en verevening van lasten (burden sharing).

Beide visies hebben hun merites, maar zijn ook eenzijdig, doordat zij het ene perspectief verabsoluteren ten koste van het andere perspectief. Het ligt voor de hand dat men na afweging tot een positie komt welke zich tussen beide uitersten bevindt. Waar die positie ligt kan per beleidsterrein – asiel-, arbeids- en gezinsmigratie – verschillen, daar per terrein het ene of het andere perspectief meer of minder overwegend is. Anders gezegd, per migratiebeleidsterrein dient te worden uitgemaakt welke uitgangspunten domineren en tot welke positie tussen de twee uiterste polen dat dient te leiden. De ACVZ onderscheidt de navolgende uitgangspunten.

- 1 Naarmate de positie van de betrokkene zwakker is en/of zijn mensenrechten zwaarder in het geding zijn en naarmate hij meer aangewezen is op bescherming door en toegang tot een EU-lidstaat, dient meer de nadruk te liggen op het maximalistische harmonisatieperspectief en is dus een hoog harmonisatieniveau voor de handliggend.
- 2 Naarmate de maatschappelijke consequenties van versterking van de rechtspositie van derdelanders voor de betreffende lidstaat ingrijpender zijn en naarmate de belangen van de betreffende lidstaat bij regulering van de toelating van derdelanders groter zijn ligt het minimalistische perspectief meer voor de hand en dient aan de lidstaten een grotere beleidsruimte te worden gelaten.
- 3 Naarmate een derdelander langer deel uitmaakt van de samenleving (in één van de lidstaten) komt hem een sterkere claim op gelijkberechtiging met EU-burgers toe, dit zowel uit het perspectief van de nationale gemeenschap als ook uit het perspectief van versterking van individuele rechten. Een maximalistisch harmonisatieperspectief ligt bij het voortschrijden van de legale verblijfsduur voor de hand.
- 4 Naarmate het uiteenlopen per lidstaat van het niveau van de aan derdelanders toegekende bescherming en rechten meer consequenties heeft voor andere lidstaten ligt het voor de hand om op een relatief hoog niveau te harmoniseren.
- 5 Naarmate er meer sprake is van een gemeenschappelijk belang, dat minder goed nagestreefd kan worden als de lidstaten autonoom opereren, ligt het voor de hand de materie sterker door de EG te laten coördineren en te verevenen.

Afhankelijk van het beleidsterrein – asiel-, arbeids- of gezinsmigratie – zullen deze uitgangspunten meer of minder zwaar wegen. De uitkomst van de afweging aan de hand van bovenstaande uitgangspunten zal dan ook voor deze terreinen niet identiek zijn, zoals uit het navolgende blijkt.

HOOFDSTUK 3

Naar een Europees asielbeleid

3.1 Een hoog niveau van harmonisatie

De beoordeling van asielverzoeken en het opvangen en integreren van asielzoekers en asielgerechtigden brengen voor de ontvangende staat en maatschappij aanzienlijke kosten met zich mee. De staten hebben dus op zichzelf een legitiem belang om de instroom van het aantal asielzoekers en de daarmee gemoeide kosten in te perken, hetgeen pleit voor handhaving van beleidsvrijheid en een slechts beperkte harmonisatie van het asielrecht.

Daar staat tegenover dat het asielbeleid een terrein betreft waar de mensenrechten een cruciale rol spelen, en waar het individu zich in een kwetsbare positie bevindt. Daarnaast is het risico van negatieve beleidsconcurrentie hier groot: verscherping van het asielbeleid in de ene lidstaat leidt vermoedelijk veelal tot een hogere asielinstroom in de omringende lidstaten. Een en ander resulteert nogal eens in een spiraal naar beneden, waarbij de individuele lidstaten trachten elkaar in restrictiviteit de loef af te steken. Zo valt in de meeste West-Europese landen vanaf eind jaren tachtig een voortschrijdende aanscherping van het asielbeleid te constateren.¹⁷

De ACVZ is van oordeel dat versterking van de positie van de asielzoeker en het voorkómen van negatieve beleidsconcurrentie (het eerste en het vierde in paragraaf 2.3 geschetste uitgangspunt) voldoende zwaarwegende argumenten vormen om te pleiten voor een relatief hoog niveau van harmonisatie, in weerwil van argumenten voor de handhaving van beleidsvrijheid voor de ontvangende staten (het tweede uitgangspunt).

Voor deze stellingname pleit bovendien, dat een hoog niveau van harmonisatie is voorondersteld in de verantwoordelijkheidsregeling krachtens de Dublin-verordening. Op grond van deze verordening kan een EU-lidstaat de asielzoeker die bij hem een asielverzoek heeft ingediend zonder inhoudelijke beoordeling van dat verzoek naar een andere EU-staat verwijzen wanneer die andere staat krachtens de verordening voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijk is. Vooronderstelling hierbij is het interstatelijk vertrouwensbeginsel: de ene lidstaat mag er op vertrouwen dat de andere, verantwoordelijke lidstaat het verzoek adequaat beoordeelt en betrokkene dan ook niet in strijd met de in het Vluchtelingenverdrag en het EVRM neergelegde refoulementverboden verwijdert. De ene lidstaat is voor het voldoen aan zijn verdragsverplichtingen derhalve afhankelijk van de andere lidstaten, hetgeen naar het oordeel van de ACVZ meebrengt dat procedureel en inhoudelijk op een hoog niveau eenvormigheid gewaarborgd dient te zijn. Immers, een wezenlijk verschil van opvatting tussen de lidstaten over de procedurele waarborgen en inhoudelijke maatstaven die jegens asielzoekers gelden kan verdragschending (indirect refoulement) opleveren.

De ACVZ verwijst in dit verband naar het advies van de Raad van State omtrent de Goedkeuringswet ter zake van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen, de voorloper van de Dublin-verordening. De Raad van State stelde daar: “Reeds een zeer globale vergelijking van het asielrecht en asielbeleid van de Schengen-landen maakt duidelijk dat inderdaad geenszins denkbeeldig is dat overdracht door Nederland van een asielzoe-

¹⁷ Zie bijvoorbeeld K.M. Zwaan, *Veilig derde land*, Nijmegen 2003, waaruit blijkt dat Nederland in de tachtiger en negentiger jaren consequent de in Duitsland ingevoerde veilige derde land-excepties kopieerde.

ker of van de behandeling van een asielverzoek aan een van de andere Schengen-landen tot een negatieve uitkomst leidt welke niet in overeenstemming is met het thans in Nederland geldende asielrecht en asielbeleid. [...] Met deze enkele voorbeelden moet hier worden volstaan ter adstructie van 's Raads opvatting [die de ACVZ deelt], dat het asielrecht en asielbeleid van de Schengen-landen onderling nog zodanige verschillen vertoont, dat de Nederlandse autoriteiten in geval van een in Nederland ingediend asielverzoek niet 'zonder bezwaar kunnen terugtreden', daar onvoldoende garantie bestaat dat Nederland daarmee niet in strijd handelt met de verplichtingen die, naar het oordeel van de Nederlandse rechter uit het Vluchtelingenverdrag voortvloeien. Uit hetgeen hiervoor onder punt 5 [verenigbaarheid met het Vluchtelingenverdrag] is opgemerkt, vloeit voort dat het daar tegen het voorgenomen stelsel ingebrachte bezwaar in veel mindere mate zou gelden, indien de vluchtelingendefinitie uit het Verdrag door de afzonderlijke Schengen-landen althans in hoofdlijnen op gelijke wijze zou worden uitgelegd en toegepast binnen het kader van een uniform of althans op essentiële punten geharmoniseerd materieel en procedureel asielbeleid. In dat geval zou het immers geen wezenlijk verschil meer maken of de beslissing op een asielverzoek in de ene dan wel de andere Staat wordt genomen."¹⁸

De lidstaten moeten derhalve van een – door het niveau van in EG-regelgeving neergelegde waarborgen verzekerd – onderling vertrouwen kunnen uitgaan dat overal in de Unie een afdoende beschermingsniveau wordt gerealiseerd.

De thans voorliggende ontwerperegelingen harmoniseren op een aantal punten evenwel op een te beperkt minimumniveau. Dat betekent dat Nederland tijdens en na het voorzitterschap – zo mogelijk in het kader van de afronding van de besluitvorming ter zake van de ontwerp-asielrichtlijnen – behoort te streven naar een hoger niveau van harmonisatie. In de navolgende paragrafen wordt een en ander nader geadstrueerd. Die harmonisatie dient dus niet alleen van procedurele aard te zijn, maar ook zoveel mogelijk een eenduidige door alle lidstaten gedeelde interpretatie van desbetreffende mensenrechtenverdragen in te houden. Het stelsel moet uitgaan van een zeker in de gemeenschappelijke regelingen gedefinieerd vertrouwen tussen lidstaten dat overal in de Unie een afdoende beschermingsniveau wordt gerealiseerd. Uiteraard brengt het in de Ontwerpgrondwet gekozen systeem van gedeelde bevoegdheden mee dat als lidstaten daarbovenuit wensen te gaan, de regelingen daarvoor ruimte bieden.

Wellicht ten overvloede wijst de ACVZ nog op het volgende. Per 1 mei 2004 zullen tien nieuwe lidstaten toetreden. Als de asielrichtlijnen voor die datum niet tot stand zijn gekomen, zijn deze lidstaten gerechtigd mee te besluiten, hetgeen impliceert dat dan tussen vijftigwintig staten unanimiteit bereikt moet worden (artikel 67 lid 1 EG-Verdrag). Zulks zal de besluitvorming ter zake ongetwijfeld verder vertragen. De ACVZ kan zich voorstellen dat de Nederlandse regering – om dit te voorkomen – instemt met de voorliggende ontwerp-richtlijnen om te bewerkstelligen dat zij voor 1 mei 2004 tot stand komen. Alsdan wordt van rechtswege ingevolge artikel 67 lid 5 EG-Verdrag de co-decisieprocedure op de door de richtlijnen bestreken terreinen van toepassing, en kan vervolgens gestreefd worden naar aanpassing via de co-decisieprocedure van die richtlijnen in de voorgestane zin. Dit spoort ook met de tekst van de Ontwerpgrondwet waarin eveneens in een co-decisieprocedure is voorzien.

De ACVZ kan zich evenzo voorstellen, dat mochten de ontwerp-richtlijnen niet voor genoemde datum aangenomen zijn, de Nederlandse regering er onder haar voorzitterschap naar streeft ter zake de co-decisieprocedure van toepassing te verklaren; overigens is voor het desbetreffende besluit unanieme instemming van de – dan 25 – lidstaten vereist (artikel 67 lid 2 EG-Verdrag).

¹⁸ Kamerstukken II 1990-1991, 22140 B, p. 18-19.

3.2 De definities

Een hoog communautair beschermingsniveau zoals bepleit in de vorige paragraaf dient allereerst gerealiseerd te zijn voor wat betreft de uitleg van het Vluchtelingenverdrag en aanverwante verdragen. De voorliggende ontwerp-Definitierichtlijn¹⁹ biedt daartoe in het algemeen een voldoende basis. Positief is dat daarin niet alleen de normen uit het Vluchtelingenverdrag, maar ook de uit artikel 3 EVRM en artikel 3 Antifolterverdrag voortvloeiende refoulementverboden geconcretiseerd worden.

Omtrent één punt dient zekerheid te worden verkregen. Het betreft juist een punt waar het verschil in uitleg van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM in de Europese asielpraktijk het meest ingrijpend is²⁰, namelijk de vraag of toepasselijkheid van deze verdragen vooronderstelt dat het gevreesde risico van een bepaalde statelijke of pseudo-statale actor uitgaat of daaraan althans is toe te rekenen (toerekeningsleer). De dominante leer ter zake van het Vluchtelingenverdrag²¹, en de staande jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens²² lijken te wijzen in de richting van een andere visie, volgens welke niet relevant is van wie de gevreesde handeling dreigt uit te gaan, maar of sprake is van aanwezigheid van effectieve protectie (de beschermingsleer). De vraag is welke positie de relevante artikelen 9 en 9bis van de ontwerp-Definitierichtlijn ter zake innemen.

Artikel 9 van de ontwerp-Definitierichtlijn bepaalt dat actoren van vervolging of ernstige schade *onder meer* zijn:

- a) de staat;
- b) partijen of organisaties die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen;
- c) niet-overheidsactoren, indien kan worden aangetoond dat de actoren als bedoeld in de punten a) en b), inclusief internationale organisaties, geen bescherming als bedoeld in artikel 9bis kunnen of willen bieden tegen vervolging of ernstige schade.”

Artikel 9bis lid 1 van de ontwerp-Definitierichtlijn luidt:

“Bescherming kan worden geboden door:

- a) de staat, of
- b) partijen of organisaties, inclusief internationale organisaties, die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied controleren.”

Eenzijds laat eerstgenoemde bepaling een uitleg in de zin van de toerekeningsleer toe waarbij voorwaarde voor toepasselijkheid van het Vluchtelingenverdrag en het EVRM is dat de gevreesde handeling aan een staat of pseudo-staat/internationale organisatie (al was het maar in vorm van gedogen of onvermogen) toe te rekenen is. Een dergelijke uitleg impliceert dat in een situatie van burgeroorlog, indien binnen het territorium zo een instantie niet meer geïdentificeerd kan worden, geen sprake kan zijn van aanspraak op vluchtelingschap of subsidiaire bescherming. Anderzijds is een uitleg mogelijk in de zin van de beschermingsvisie, waarbij met name gewezen wordt op het gegeven dat de aanhef van artikel 9 in de richting wijst van een niet-uitputtende opsomming [‘onder meer’], en benadrukt wordt dat het vooral gaat om het ontbreken van bescherming,

19 Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, Interinstitutioneel dossier, versie van 19 juni 2003 (ASILE 40).

20 T.P. Spijkerboer, *Harmonisatie van het asielrecht in de Europese Unie. Een rechtsvergelijkende analyse*, Preadvis voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking, Deventer 1998; B.P. Vermeulen e.a., *Persecution by third parties*, Nijmegen 1998.

21 Rb. Den Haag (Rechtseenheidskamer) 27 augustus 1998, RV 100, 5; House of Lords 19 december 2000, JV 2001/74; UNHCR Position Paper with regard to persecution by non-State agents, NAV 1997, p. 410.

22 EHRM 17 december 1996 (Ahmed t. Oostenrijk), RV 1996, 21; EHRM 29 april 1997 (H.L.R. t. Frankrijk), RV 1997, 20; EHRM 7 maart 2000, RV 100, 11 (T.I. v. UK).

ongeacht of sprake is van een specifieke instantie die bescherming kan bieden. De ACVZ pleit er voor – in lijn met de opvatting dat het asielrecht op hoog niveau geharmoniseerd dient te worden – dat de Nederlandse regering zich sterk maakt voor een interpretatie die aan de beschermingsleer de voorrang geeft. Zou de Definitierichtlijn de toerekeningsleer toelaten, dan zou op een kernpunt van de asieldefinities een wezenlijk verschil van interpretatie blijven bestaan.

3.3 De asielprocedure

Naast een eenvormige asieldefinitie is een eenvormige, kwalitatief hoogstaande asielprocedure uitermate belangrijk voor een adequate werking van een geharmoniseerd Europees asielbeleid. Vanuit dit perspectief voldoet de ontwerp-Asielprocedurerichtlijn niet. Het systeem van procedures is door de vele uitzonderingen op de regels voor de reguliere asielprocedure niet overzichtelijk en harmoniseert slechts op minimale wijze. De ACVZ deelt op dit punt de zorg en onderschrijft het kritische standpunt van UNHCR.²³

Hoofdstuk II (artikelen 5 e.v.) bevat een aantal behartenswaardige randvoorwaarden die in de reguliere aanvraagprocedure in acht genomen moeten worden. Bij toepassing van de veilige derde buurland-exceptie (artikel 28a) gelden de procedurele randvoorwaarden van Hoofdstuk II evenwel niet; terwijl bij weigering aan de grens slechts enkele van die voorwaarden gelden (artikel 35 lid 3).

Teleurstellend is verder dat artikel 13 lid 2 de mogelijkheid openlaat om het recht op gratis rechtsbijstand te beperken tot de procedure bij een onafhankelijke instantie, en slechts tot die gevallen waarin het beroep op die instantie grote kans van slagen heeft (a en c). Als een nationaal stelsel dergelijke beperkingen aanlegt, is de positie van de asielzoeker in de aanvraagfase en in de beroepsfase naar het oordeel van de ACVZ te zwak. De ACVZ wijst er op dat:

- de kwaliteit van het asielrelaas in de aanvraagfase in grote mate bepalend is voor de kans van slagen van het verzoek, en het beschikken over adequate rechtsbijstand in deze fase medebepalend is voor de kwaliteit van het relaas;
- de kans op succes van een herhaalde aanvraag – als mogelijkheid om feilen in de eerdere aanvraagprocedure te redresseren – met toepassing van artikelen 33 en 34 van de ontwerp-Asielprocedurerichtlijn kan worden geminimaliseerd;
- het antwoord op de vraag of een beroep of de onafhankelijke instantie kansrijk is door die zelfde instantie gegeven moet worden en die vraag veelal slechts adequaat voorgelegd kan worden met ondersteuning van adequate rechtshulp.

De voorgestelde regeling van de veilige derde-landenexcepties²⁴ zal beslist niet harmoniserend werken. Als de ACVZ het goed ziet, hebben in de ontwerp-Asielprocedurerichtlijn de in de verschillende lid-staten voorkomende varianten alle hun plaats gekregen. Onderscheiden worden de afwijzende beslissingen op grond van:

- een eerste asielland (artikel 26)
- een veilige derde land (artikelen 27 en 28)
- een veilige derde buurland (artikel 28a)
- een weigering aan de grens (artikel 35).

De excepties overlappen elkaar; in sommige gevallen kunnen ze zelfs alle vier van toe-

²³ UNHCR, *Aide Memoire Directive on Minimum Standards on Procedures for Granting and Withdrawing Refugee Status*, Genève 24 november 2003.

²⁴ Dit betreft de mogelijkheid om een asielverzoek af te wijzen als weliswaar het land van herkomst gevaar oplevert, maar er een ander land is waar veilig kan worden verbleven.

passing zijn. Per exceptie worden verschillende kwaliteitseisen gesteld. Deze eisen zijn meestal gegoten in abstracte eisen, in de zin dat bepaalde refoulementverboden aldaar in acht genomen worden. Daarnaast worden er in het algemeen geen voorwaarden gesteld aan de duur van het eerdere verblijf in het betreffende land, noch aan de kwaliteit van het bestaan aldaar. Alleen bij toepassing van de exceptie van het eerste asieland (artikel 26) moet wedertoelating gewaarborgd zijn; in de overige gevallen wordt wedertoelating voorondersteld. Binnen deze beperkte randvoorwaarden zijn de lidstaten vrij om de excepties te hanteren.

Als stap voorwaarts is te beschouwen dat gewaarborgd is dat tegen een negatieve beslissing beroep op een onafhankelijke instantie openstaat. Aan het beroep op een onafhankelijke instantie kan evenwel in nagenoeg alle gevallen schorsende werking onthouden worden, terwijl er geen criteria gegeven worden aan de hand waarvan deze instantie heeft te beoordelen of hij niettemin schorsende werking dient toe te kennen (artikel 39 lid 2). Er worden geen maatstaven geformuleerd ten aanzien van de omvang van de aan te leggen toetsing (artikel 40).

De ACVZ heeft waardering voor de inspanningen van de Nederlandse regering om de regeling van de asielprocedure op een hoger plan te tillen.²⁵ Zij adviseert om in lijn daarmee te streven naar:

- invoering van kosteloze rechtshulp ook in eerdere fasen dan de beroepsprocedure, en – bij ontbreken van steun – tenminste te mikken op schrappen van het unfaire artikel 13 sub c;
- schrapping van de exceptie van veilig derde buurland (artikel 28a) en de weigering aan de grens (artikel 35), of – subsidiair – toepasselijk verklaren van de eisen van Hoofdstuk II;
- aanscherping van de criteria van de veilig derde land-excepties, in het bijzonder wat betreft de verblijfscondities en het wedertoelatingsvereiste;
- opnemng van criteria ter zake van de (omvang van de) toetsing door de onafhankelijke beroepsinstantie en de door deze instantie te hanteren schorsingscriteria.

Ter onderbouwing kan de regering verwijzen naar artikel III-167 lid 2 sub d van de Ontwerpgrondwet, waarin sprake is van ‘gemeenschappelijke procedures’. Als deze bepaling rechtskracht krijgt, vloeit daaruit de verplichting voort om de asielprocedures op een hoger niveau te harmoniseren dan thans in het voorstel van een Asielprocedurerichtlijn bereikt wordt. Een EG-regeling die zulke beperkte waarborgen voor rechtsbescherming bevat en die de staten een zo grote vrijheid laat om derde landen-excepties te kiezen en toe te passen kan niet geacht worden ‘gemeenschappelijke procedures’ te realiseren.

De ontwerp-Asielprocedurerichtlijn heeft alleen betrekking op de procedure waarin het beroep op vluchtelingenstatus beoordeeld wordt. Dat is terecht, nu artikel 63 sub 1 onder d EG-Verdrag alleen betrekking heeft op ‘minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus’. De EG heeft ten aanzien van de procedure met het oog op subsidiaire protectie – met name op grond van artikel 3 EVRM en overige humanitaire redenen – derhalve thans geen regelgevende bevoegdheid. Dat impliceert, dat aparte procedures voor de beoordeling van verzoeken om subsidiaire protectie²⁶ volledig buiten de reikwijdte van de EG-regelgeving vallen. Het is een goede zaak dat deze lacune in de Ontwerpgrondwet opgeheven wordt. Artikel

²⁵ Vgl. *Kamerstukken II 2003-2004*, 23490, nr. 305.

²⁶ Het Nederlandse stelsel kent overigens slechts één asielprocedure, waarin tegelijkertijd het beroep op vluchtelingenstatus en de overige protectiegronden aan bod komt.

II-167 lid 2 sub d Ontwerpgrondwet voorziet in gemeenschappelijke procedures voor toekenning of intrekking van de uniforme status van asiel *of van subsidiaire bescherming*.

3.4 De verblijfcondities

Een derde aspect van belang wordt ten slotte gevormd door de verblijfcondities, de sociale aanspraken (recht op arbeid, woonruimte, sociale voorzieningen, onderwijs e.d.) waar de asielzoeker/asielgerechtigde gegeven een bepaalde verblijfspositie recht op heeft. Het is de nationale staat die de noodzakelijke middelen ter beschikking moet stellen, het is de betreffende samenleving welke de asielzoeker/asielgerechtigde moet opvangen. Bezien vanuit het tweede uitgangspunt zou er dan ook voor gepleit dienen te worden, dat door het EG-recht aan de individuele lid-staten grote vrijheid gelaten wordt bij het bepalen van de omvang van zijn aanspraken.²⁷ Bovendien is er geen mensenrechtelijke normering – daargelaten de door artikelen 2 e.v. Vluchtelingenverdrag aan de toegelaten vluchteling verleende sociale rechten – van toepassing (vgl. het eerste uitgangspunt in paragraaf 2.3).

Maar er zijn ook goede gronden om te pleiten voor een hoog niveau van harmonisatie van die aanspraken. Een sterk uiteenlopen van nationale regimes kan de keuze van asielzoekers (of hun reisagenten) voor bepaalde landen beslissend beïnvloeden: zaken als toegang tot arbeid, bijstand, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg e.d. kunnen daarbij medebepalend zijn. ‘Waterbedeffecten’ en neerwaartse bijstellingen zijn hier zeker aan de orde; de afgelopen jaren zijn de asiel-verblijfsregimes in verschillende Europese landen – waaronder Nederland – mede met het oog op afwenden van asielzoekersstromen neerwaarts bijgesteld. Het vergaand harmoniseren van deze regimes kan derhalve vanuit het vierde uitgangspunt zeer wel bepleit worden.²⁸

Alles overziende is de ACVZ van oordeel dat het in het Nederlands belang is om te opteren voor een op hoog niveau harmoniseren van aanspraken van asielzoekers en asielgerechtigden. Zulks is ten aanzien van asielzoekers reeds gebeurd middels de Opvangrichtlijn. Voor asielgerechtigden zal dat geschieden in de Definitierichtlijn. De ACVZ is positief over het niveau van de daarin neergelegde aanspraken voor personen met een vluchtelingenstatus of een subsidiaire-beschermingsstatus (artikelen 18 e.v. ontwerp-Definitierichtlijn). Die aanspraken zijn voor beide categorieën op vele punten identiek. De ACVZ pleit er evenwel voor, om – zoals in de Vreemdelingenwet 2000 is gebeurd – die aanspraken over de gehele linie gelijk te trekken.²⁹ Het is haar bekend dat deze gedachte in veel lidstaten op bezwaren stuit, omdat daar de vrees bestaat dat degenen die slechts in aanmerking komen voor subsidiaire protectie door deze gelijkstelling een permanente status zullen kunnen verwerven. Voor deze vrees bestaat echter geen grond, omdat in de betreffende nationale regelingen tevens kan worden voorzien in terugkeer zodra de situatie in het land van herkomst dat toelaat. De recente Richtlijn

27 Zie in deze richting T.P. Spijkerboer, ‘Wie beslist over bescherming tegen refoulement: het bestuur of de rechter?’, in B.P. Vermeulen (red.), *Naar een Europees asielrecht*, p. 111-121, die enerzijds pleit voor een hoog geharmoniseerd niveau van aanspraken op toelating, maar anderzijds voor nationale discretie ter zake van de opvangcondities.

28 Zie in deze zin ook de Commissie in haar Mededeling van 22 november 2000 Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend (COM(2000)755 def., p. 10): ‘De Commissie is van mening dat de noodzaak tot harmonisatie op het gebied van de voorwaarden voor opvang samenhangt met twee hoofddoelstellingen: de asielzoekers in de hele Gemeenschap een gelijkwaardig niveau van levensomstandigheden bieden (onafhankelijk van de lidstaat waar zij zich bevinden) en secundaire bewegingen vermijden die zouden ontstaan wanneer de voorwaarden in de lidstaten verschillen.’

29 In deze richting gaat ook de Commissie in de zojuist genoemde Mededeling (p. 13): ‘Onderzocht dient te worden hoe vermeden kan worden dat een dergelijke status de rechten die samenhangen met de conventionele vluchtelingenstatus aantast, waarbij de meest voor de hand liggende oplossing is, dezelfde soort rechten toe te kennen als die welke met name in het Verdrag van Genève worden toegekend.’

2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetene derdelanders³⁰ is niet van toepassing op personen met de subsidiare-beschermingsstatus (noch op toegelaten vluchtelingen), zie artikel 3 lid 2 van die Richtlijn. Voordeel van het materieel gelijkstellen van de statussen is het voorkómen van doorprocederen; artikel 38 lid 2 van de ontwerp-Asielprocedurerichtlijn geeft daartoe uitdrukkelijk de ruimte. Overigens verdient naar het oordeel van de ACVZ *uiteindelijk* een meer uniforme verblijfsstatus voor alle beschermingsvormen de voorkeur vanwege het tegengaan van een waterbedeffect op dit gebied.

3.5 Lastenverdeling

Het valt moeilijk te voorspellen in welke mate een vergaande EG-harmonisatie van het inhoudelijke asielrecht, de normen voor de asielprocedure en de verblijfcondities (zoals bepleit in paragrafen 3.2-3.4) zal leiden tot een evenwichtiger spreiding van asielverzoeken over de lidstaten. Wat hier verder van zij, in ieder geval dient – op grond van het vijfde uitgangspunt (paragraaf 2.3) – gestreefd te worden naar een evenwichtige financiële lastenverdeling. Met het oog hierop is op basis van artikel 63 sub 2b EG-Verdrag een Europees Vluchtelingenfonds opgericht³¹, dat over 216 miljoen euro beschikt. Dit fonds is bestemd om de inspanningen van de lidstaten om vluchtelingen en ontheemden op te vangen, te steunen en aan te moedigen en de gevolgen van de opvang te dragen. De Raad dient een en ander uiterlijk op 31 december 2004 op voorstel van de Commissie te toetsen. De ACVZ pleit er voor, dat Nederland zich als voorzitter van de Unie in de tweede helft van 2004 zal inzetten voor continuering van het fonds onder verhoging van het beschikbare bedrag. Dit pleidooi hangt samen met de in de volgende paragraaf gesuggereerde Europese aanpak van de thematiek van ‘opvang in de regio’.

De hier geschetste gedachtengang ligt geheel in de lijn van artikel III-169 van de Ontwerpgrondwet. Dit artikel verplicht veel dwingender dan het huidige artikel 63 sub 2b EG-Verdrag tot solidariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid, ook op het financiële vlak, van de lidstaten op het terrein van migratie.

Vóór financiële lastenverdeling pleiten overigens niet alleen overwegingen van solidariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ook pragmatische argumenten pleiten ervoor. Bedacht dient te worden dat de overgrote meerderheid van asielzoekers via andere EG-landen in Nederland terechtkomt (dat zullen veelal de per 1 mei a.s. toetredende landen zijn). Die andere landen zouden meestal onder het regime van de Dublin-verordening verantwoordelijk zijn voor de behandeling van de in Nederland ingediende asielverzoeken, ware het niet dat bewijsproblemen in het algemeen met zich brengen dat een Dublin-claim niet gelegd of gehonoreerd wordt. Het is niet uitgesloten, dat, naarmate er meer financiële verevening plaatsvindt, de bereidheid van die andere staten om in het kader van de Dublin-verordening en Eurodac samen te werken en om overname-claims te honoreren, zal toenemen. In dit verband wordt nog opgemerkt dat Nederland op de in het briefadvies aanbevolen werkconferentie in het najaar van 2004 kan gebruiken om over dit onderwerp een eerste discussie over lastenverdeling te entameren.

³⁰ Pb L 16 van 23 januari 2004, p. 44-53.

³¹ Beschikking 2000/596/EG van de Raad van 28 september 2000 tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds, Pb. L 252/12 van 6 oktober 2000.

3.6 Opvang en selectie (external processing) in de regio

Een asielbeleid moet opvang en toelating van vluchtelingen en personen met de subsidiaire beschermingsstatus op adequate wijze realiseren en tegelijkertijd zoveel mogelijk aanzuigende werking ten aanzien van personen die om economische redenen van dat beleid een oneigenlijk gebruik willen maken, vermijden. De algemene ervaring binnen de Europese Unie leert dat een aanzienlijk deel van degenen die zich als asielzoeker melden niet voor bescherming krachtens het Vluchtelingenverdrag, het EVRM of nationaal humanitair beleid in aanmerking komt. Op grond van deze ervaring, maar tevens vanuit de behoefte om migratiestromen beter te beheersen en het asielvraagstuk op een meer geïntegreerde wijze te benaderen, is begrijpelijk dat wordt nagedacht over versterking van opvang van asielzoekers in de regio (dat wil zeggen, in landen nabij het ontvluchte herkomstland) en over de mogelijkheid van beoordeling van de noodzaak tot bescherming aldaar (external processing). Met het Verenigd Koninkrijk als voortrekker hebben Nederland en enkele andere landen binnen de EU het initiatief genomen om concreet na te gaan of en zo ja, welke praktische mogelijkheden hier bestaan.³²

Het concept van opvang in de regio heeft aantrekkelijke kanten. De voornaamste doelstelling lijkt te zijn dat veel geld dat nu moet worden besteed aan de opvang en procedures van uiteindelijk niet beschermingsgerechtigden in Europese lidstaten beter zou kunnen worden aangewend voor de opvang en procedures van wel beschermingsgerechtigden in de nabijheid van hun herkomstland (hierna: de regio).

Vooronderstellingen zijn hierbij:

- 1 dat de opvang en procedures in de Europese lidstaten beduidend kostbaarder zijn dan in de regio;
- 2 dat het mogelijk is om het aantal asielzoekers in de Europese lidstaten terug te dringen, zodat daarmee geld vrijkomt voor opvang in de regio³³;
- 3 dat in die opvang in de regio inachtneming van de refoulementverboden en andere humanitaire standaarden genoegzaam is verzekerd.

De eerste vooronderstelling acht de ACVZ in principe juist.

Minder duidelijk is of de tweede en derde vooronderstelling gerealiseerd kunnen worden, en zo ja, onder welke condities. Het is de vraag of het enkele gegeven dat de omstandigheden in de opvangkampen in de regio door extra steun van Europese staten verbeteren met zich zal brengen dat zich minder asielzoekers in Europa melden. Het lijkt dan ook noodzakelijk, om naast verbetering van de opvang in de regio aanvullende maatregelen met betrekking tot de asielprocedures in de lidstaten te nemen. Willen die maatregelen daadwerkelijk effect sorteren – in de zin van het op termijn aanzienlijk terugdringen van het aantal asielzoekers – dan zal het gevolg ervan moeten zijn dat het voor asielzoekers die uit de regio komen duidelijk wordt dat zij geen kans van slagen in

32 De meeste relevante documenten, alsmede kritische beschouwingen ter zake zijn te vinden in R. Bruin (red.), *Niemandland. Opvang van vluchtelingen in de regio*, Amnesty International, Amsterdam 2003. De standpunten ter zake van de Nederlandse regering zijn te vinden in Kamerstukken II 2002-2003, 19637 nrs. 739 en 753 en Kamerstukken II 2003-2004, 19637, nr. 785. Onder auspiciën van de Commissie verscheen in 2002 het rapport van G. Noll, J. Fagerlund, F. Liebaut, *Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the Common European Asylum System and the goal of a Common Asylum Procedure*.

33 De ACVZ vooronderstelt, dat beoogd wordt de invoering van een opvang in de regio gebaseerd stelsel grosso modo kostenneutraal te laten zijn.

de Europese asielprocedures hebben, en wel kans hebben op een menswaardig verblijf in de regio. Mogelijk kan een en ander worden bereikt door een combinatie van:

- a het hanteren van harde niet-ontvankelijkheden – onverkorte toepassing van de exceptie van veilig derde land – ingeval van verzoeken van asielzoekers uit de regio;
- b een effectief uitzettingsbeleid, waardoor gewaarborgd is dat tenminste een aanzienlijk deel van deze asielzoekers naar de regio teruggestuurd wordt;
- c het sluiten van verdragen met de landen in de regio, waarbij zowel de terugname van de ex a en b afgewezen asielzoekers verzekerd, als de veiligheid en een adequaat niveau van opvang in die landen gewaarborgd is.

Hierbij dienen evenwel de volgende kanttekeningen geplaatst te worden.

Ten eerste dient men zich rekenschap te geven van de effecten van een opvang in de regio voor de werking van het Europese asielbeleid. Indien niet alle lidstaten overgaan tot toepassing van de exceptie van ‘bescherming in de regio’ wordt daarmee het risico groter dat de instroom van asielzoekers in de lidstaten die dit systeem hanteren daalt, waardoor de kans bestaat dat de instroom in andere lidstaten die het systeem niet hanteren stijgt.

Ten tweede dient men zich rekenschap te geven van de mogelijk beperkte bereidheid van landen in de regio om de in c genoemde verdragen te sluiten. Bedacht dient te worden, dat het overgrote deel van de asielzoekers die de afgelopen decennia in beweging hebben moeten komen reeds in de regio zijn opgevangen, merendeels in landen die de economische kracht en een adequaat toegerust overheidsapparaat daarvoor ontberen. De internationale organisatie die die landen hulp moet bieden, de UNHCR, heeft een jaarbudget dat algemeen als ontoereikend wordt aangemerkt en een fractie bedraagt van het bedrag dat jaarlijks in de gezamenlijke lidstaten van de EU aan de opvang en selectie van vluchtelingen en andere beschermingsgerechtigden pleegt te worden besteed.

Ongetwijfeld zullen deze landen en UNHCR van de EU-landen in ruil voor hun medewerking dan ook eisen om een aanzienlijke financiële impuls ten behoeve van hun opvangstelsels te geven. Een dergelijke impuls beoogt een verbetering van de opvang aldaar te realiseren. Zulks zal evenwel een aanzuigende werking hebben op mensen in de regio, of zij nou protectie behoeven of niet. De opvanglanden in de regio zullen dan ook tevens vragen om instelling van een asielprocedure, waarin beoordeeld wordt wie beschermingswaardig is en wie niet. De vraag rijst dan welke instantie de asielprocedure in de landen van opvang dient uit te voeren. Uit onderzoek door ECRE en Human Rights Watch is gebleken dat veel landen die nu al een groot deel van de vluchtelinginstroom opvangen en zelf geen asielprocedure hebben, niet bereid zijn een dergelijke procedure in te richten en niet altijd in staat blijken op adequate wijze de mensenrechten te beschermen en te eerbiedigen. Het volledig afwentelen van de procedure op het gastland heeft dus grote risico's. De Nederlandse regering heeft aangegeven dat de UNHCR en het IOM bij opvang en eventueel selectie in de regio een rol dienen te spelen en dat versterking van de positie van de UNHCR noodzakelijk is. Anders dan door de Nederlandse regering is gesteld, dient dezerzijds aan het IOM in deze zaak geen andere dan een strikt uitvoerende rol te worden toebedeeld. Het IOM is immers niet gebonden aan enig mensenrechtenverdrag en is vrijgesteld van de verdragsverplichtingen die de bij het IOM betrokken staten wel hebben.

Het lijkt er dan ook op dat UNHCR de aangewezen instantie is om de selectie in de regio te verrichten. UNHCR heeft bij monde van de Hoge Commissaris in de zogeheuten ‘Convention plus nota’ aangegeven niet bij voorbaat negatief te staan tegenover de gedachte van opvang in de regio en ‘external processing’.

Vervolgens rijst dan echter de vraag hoever de verantwoordelijkheid van de EU-lidstaten reikt, zowel met betrekking tot degenen waarvan erkend is dat zij beschermings-

waardig zijn als met betrekking tot degenen die dat niet zijn. Het is zeer wel voorstelbaar, dat van de EU-lidstaten gevraagd wordt de erkende asielzoekers over/terug te nemen³⁴, en garant te staan voor de verwijdering van niet-erkenden. Overname/terugname van erkende asielzoekers vooronderstelt een Europees asielzoekersverdeelstelsel. Verantwoordelijkheid voor de verwijdering van niet-erkenden vooronderstelt sterke waarborgen voor de kwaliteit van de selectieprocedure; het is de vraag of die verantwoordelijkheid geheel aan UNHCR gelaten mag worden.

De ACVZ wijst het concept van opvang en selectie in de regio niet bij voorbaat af. In principe kan dit concept ingevoerd worden als een variant van de veilige derde land-exceptie. Een dergelijke exceptie is naar internationaal recht geoorloofd, mits in het betreffende veilige derde land/opvangland in de regio voldaan wordt aan de refoulementverboden, en de opvang en asielprocedure aldaar aan bepaalde minimumeisen voldoen. Een dergelijke exceptie is zeer wel inpasbaar in het toekomstige EG-asielrecht. Artikel 63 EG-Verdrag jo. de ontwerp-Asielprocedurerichtlijn³⁵ geeft daartoe alle ruimte, terwijl artikel III-167 onder g. Ontwerpgrondwet er een expliciete grondslag voor biedt. Wel wijst de ACVZ met nadruk op de praktische problemen, die vermoedelijk slechts kunnen worden opgelost door middel van een communautaire aanpak. De contouren van die aanpak zijn in het voorgaande geschetst. Nederland zou in het voorzitterschap met eerste globale voorstellen ter zake dienen te komen, en moeten pogen financiering van pilot-projecten uit het Europees Vluchtelingenfonds te verkrijgen.

34 Alsdan kan de situatie zich voordoen dat asielzoekers in een lidstaat eerst op grond van de opvang in de regio-exceptie worden afgewezen zonder inhoudelijke beoordeling van hun verzoek, terwijl zij vervolgens –na beoordeling van het verzoek in de regio- als erkende beschermingsgerechtigden weer in de lidstaat moeten worden toegelaten. Dit levert een curieus “heen en weer” transport van personen op. Daarbij moet wel worden aangetekend dat dit verschijnsel zal afnemen als alle EU-lidstaten het systeem toepassen, omdat na verloop van tijd bekend zal worden dat een eerste aanvraag in Europa kansloos is.

35 Wellicht ten overvloede benadrukt de ACVZ nogmaals (zie paragraaf 3.3), dat enkele onderdelen van de in de ontwerp-richtlijn neergelegde regeling van de veilige derde landen-excepties beneden de aan te leggen minimumstandaarden komen, en een opvang in de regio-exceptie derhalve aan hogere maatstaven moet voldoen.

HOOFDSTUK 4

Naar een Europees beleid inzake arbeidsmigratie

4.1 Beperkte harmonisatie van algemene regels met betrekking tot de eerste toelating voor arbeid

Anders dan op het terrein van asiel spelen mensenrechten bij de arbeidsmigratie van derdelanders slechts een beperkte rol. Zo is er geen recht op eerste toelating/verblijf voor arbeid op grond van het internationale humanitaire recht. Ook zijn de consequenties van het nationale toelatingsbeleid met betrekking tot arbeidsimmigratie voor de andere lidstaten waarschijnlijk niet groot. Op grond van de inmiddels aangenomen Richtlijn 2003/109/EG komt derdelanders gedurende de eerste vijf jaar van hun arbeidsverblijf in de eerst-ontvangende staat geen vrij verkeersrecht toe. Daarna hebben zij – indien zij de status van langdurig ingezetenen van de eerstontvangende staat hebben verkregen – onder bepaalde condities zekere vrij verkeersrechten op grond van artikelen 14 en 15 van de Richtlijn. De risico's van arbeidsmarktverstoring en werkloosheid voortvloeiend uit het doormigreren van arbeidsmigranten zijn op basis van deze richtlijn beperkt. Daarbij komt dat doormigreren van langdurig in een land verblijvenden binnen de Europese Unie, naar de ervaring van de laatste drie decennia leert, slechts circa 2% van de beroepsbevolking betreft.

Uitgangspunt 1 (zie paragraaf 2.3) speelt dus geen rol terwijl uitgangspunt 4 een beperkt gewicht heeft. Anderzijds kan worden geconstateerd dat er serieuze verschillen in arbeidsmarkt- en ook sociaal-demografische posities tussen de onderscheidende EU-lidstaten zijn. Zo is bijvoorbeeld de mate van vergrijzing en vooral ook de maatschappelijke gevolgen daarvan voor Duitsland en Nederland zeer verschillend; en doen zich ook wezenlijke verschillen voor met betrekking tot de arbeidsparticipatiegraad van allochtonen, de daarmee samenhangende welvaartswinst en de gevolgen voor het sociaal zekerheids- en pensioenstelsel. Het is dan ook niet verwonderlijk dat sommige lidstaten tot de conclusie komen dat economische immigratie een nuttig instrument kan zijn, terwijl andere lidstaten niet of in veel mindere mate dit instrument willen inzetten, gezien de andere structuur van hun arbeidsmarkt, de verschillen in demografische opbouw van de bevolking, de variatie in pensioenstelsels en uiteenlopende verwachtingen ter zake van de welvaartswinsten van immigratie. Verder is het zo dat arbeidsmigratie gestuurd wordt door de nationale arbeidsmarkt. Hier zijn de verschillen, zowel regionaal in grote lidstaten, als nationaal tussen lidstaten onderling, zeer groot.

Ten slotte wordt de rechtspositie van de arbeidsmigrant sterker naarmate de duur van zijn verblijf langer is. Zo zal hij ingevolge artikelen 4, 5 en 8 van Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen na vijf jaar in principe in aanmerking komen voor een permanente verblijfstitel. De eventuele consequenties daarvan (te denken valt aan de belasting van het sociale zekerheidsstelsel) komen voor rekening van de toelattende staat en samenleving. Kortom, vanuit het tweede uitgangspunt kan beargumenteerd worden dat arbeidsmigratie vraagt om op de nationale situatie toegesneden regels.

Het voorgaande afwegend komt de ACVZ tot de conclusie dat harmonisatie op een hoog niveau van de regels met betrekking tot arbeidsmigratie naar de EU nu en in de nabije toekomst niet voor de hand ligt. Daarvoor verschillen de situaties in de lidstaten met betrekking tot de arbeidsmarkt vooralsnog te sterk, en lopen de belangen te zeer uiteen. Dat kan anders komen te liggen indien de economische situatie van de verschillende

lidstaten min of meer gelijk wordt. Die situatie is echter nog allerminst nabij. Daartoe is ook relevant dat grote onzekerheid bestaat over de gevolgen van de toetreding van tien lidstaten per 1 mei 2004 tot de Unie op het gebied van de economie en de interne EU-arbeidsmarkt. Het betreft de grootste uitbreiding in de geschiedenis van de Europese Unie, en het migratiegedrag van het potentieel aan arbeidsmigranten die deels in relatief slechte economische omstandigheden vertoeven is moeilijk voorspelbaar. Voordat daarop meer zicht bestaat, is het verstandig om op Europees niveau voorlopig te volstaan met het monitoren van “best practices” van het arbeidsmigratiebeleid van de verschillende lidstaten.

Het uitgangspunt van de Nederlandse opstelling ten aanzien van de ontwerprichtlijn inzake toegang en verblijf met het oog op arbeid³⁶ moet dan ook zijn, dat deze slechts in beperkte mate dient te harmoniseren. Terecht laat de ontwerprichtlijn de lidstaten grote beleidsvrijheid om te bepalen hoeveel en voor welke sectoren zij arbeidsmigranten-derdelanders toelaten.³⁷ Problematisch is evenwel, dat de ontwerprichtlijn enkele randvoorwaarden voorschrijft welke de lidstaten bij de toelating van derdelanders in acht hebben te nemen. Zo schrijft artikel 6 (ontwerp)richtlijn nu dwingend voor, dat derdelanders slechts als werknemer toegelaten mogen worden bij ontbreken van prioriteitsgenietend aanbod van binnen de EU. De ACVZ acht een dergelijk beleid – een beleid dat Nederland al sinds jaar en dag voert -volstrekt aanvaardbaar, maar zij meent wel dat de lidstaten de vrijheid moeten hebben om daarvan af te wijken. De ontwerprichtlijn is in dit opzicht te stringent. Nederland heeft dan ook terecht ten aanzien van artikel 6 voorbehouden gemaakt.

4.2 Kennismigranten

Het voorgaande sluit niet uit, dat op deelterreinen toch moet worden gestreefd naar een mate van harmonisatie boven het basisniveau. De ACVZ bepleit dit waar het de zogenaamde kennismigranten betreft, hoogopgeleide arbeidsmigranten die een substantiële bijdrage aan de ontwikkeling van de kenniseconomie leveren. Stimulering van kennismigratie past in de zogenaamde Lissabon-strategie, in het kader waarvan de Europese Unie in maart 2000 de ambitie heeft uitgesproken in de periode tot 2010 ‘de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenleving’.³⁸

Momenteel passen verschillende Europese lidstaten hun arbeidsmigratiebeleid aan om hun land aantrekkelijker te maken voor hooggekwalificeerde arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie.³⁹ Dit op het nationaal belang georiënteerde beleid past binnen de uitgangspunten van de Europese ontwikkelingen op het gebied van arbeidsmigratie, die immers grote ruimte laten aan de lidstaten om het eigen beleid te handhaven of juist te veranderen. Deze ruimte voor het stellen van eigen op het nationaal belang gerichte toelatingscriteria kan beleidsconcurrentie tot gevolg hebben. Hoewel beleidsconcurrentie in het algemeen als negatief wordt beschouwd, heeft dit ook positieve elementen. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid en efficiëntie is deze beleidsconcurrentie aantrek-

³⁶ Voorstel van 11 juli 2001, COM(2001)386 def.

³⁷ Deze beleidsvrijheid wordt nog eens herbevestigd in artikel III-168 lid 5 Ontwerpgrondwet.

³⁸ Zie: Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Lissabon, 23 en 24 maart 2003.

³⁹ De ACVZ heeft in haar advies *Regulering en Facilitering van Arbeidsmigratie* van februari 2004 verschillende voorstellen gedaan ter aanpassing van het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid voor hooggekwalificeerde werknemers.

kelijk, omdat ondoelmatig en inefficiënt beleid kan leiden tot het vertrek van bedrijven. Beleidsconcurrentie heeft daarmee een stimulerend effect op de Europese economische groei en werkgelegenheid.⁴⁰ Wel moet de kanttekening worden geplaatst dat een dergelijke beleidsconcurrentie als negatief effect kan hebben dat dit mogelijkwijs het sociale beleid en de herverdeling van inkomens in de EU-lidstaten onder druk zet. Beleidsconcurrentie kan op dit terrein positieve gevolgen hebben voor de afzonderlijke EU-lidstaten, alsook voor de economische positie van de Europese Unie als geheel.⁴¹

Niettemin is het zinvol in zekere mate te harmoniseren. Sinds geruime tijd wordt slag geleverd om de hooggekwalificeerde migranten, een slag die tot op heden 'gewonnen' is door met name de Verenigde Staten. Het is naar het oordeel van de ACVZ aan te bevelen om de concurrentiepositie van de Europese Unie *als geheel* ten opzichte van andere economische machtsblokken te bevorderen door het verblijfsregime voor genoemde migranten op een hoger niveau te harmoniseren (waarbij het verder aan de individuele lidstaten is om met aanvullende faciliteiten die migranten te 'lokken'). Met name dient gedacht te worden aan de mogelijkheid om deze migranten al na een relatief kort verblijf in een der EU-landen de vrij verkeersrechten te verlenen. Het ligt voor de hand, dat het voor kennismigrant aantrekkelijk is als alle landen van de Europese Unie voor hem toegankelijk zijn na een relatief kort werkzaam verblijf in slechts één van die landen. In dit verband bepleit de ACVZ dat de totstandkoming van een Europese werk- en verblijfskaart bevorderd wordt.

4.3 Vrij verkeersrechten voor lang verblijvende derdelanders

Het uitgangspunt dat de lidstaten grote vrijheid dienen te hebben om te beslissen omtrent de *eerste* toelating van arbeidsmigranten-derdelanders staat naar het oordeel van de ACVZ niet in de weg aan het streven om langdurig in de EU verblijvende derdelanders uiteindelijk een verblijfspositie te verlenen die min of meer gelijk is aan die van EU-burgers. Het is natuurlijk zo, dat naarmate krachtens EG-recht meer vrij verkeersrechten aan derdelanders toegekend wordt, dit de vraag oproept of niet een verdere communautaire afstemming van de regels ter zake van de (eerste) toelating plaats zal moeten vinden. Immers, het toelaten van arbeidsmigranten kan dan uitmonden in interne migratie in de Unie, zodat het toelatingsbeleid van de ene lidstaat gevolgen kan hebben voor een andere lidstaat. Zo ligt het bijvoorbeeld voor de hand, dat indien direct bij eerste toelating van arbeidsmigranten tot een der lidstaten aan hen integraal de vrij verkeersrechten zouden toekomen, zulks de noodzaak van een op hoog niveau geharmoniseerd (eerste) toelatingsbeleid zou oproepen.

Voorzover echter arbeidsmigranten eerst na verloop van tijd, en onder bepaalde condities vrij verkeersrechten verkrijgen, is er veel minder grond om de eerste toelating communautair te regelen. Zo is het vanuit dit perspectief bezien niet problematisch, dat een arbeidsmigrant-derdelander, die sinds vijf jaar legaal in een lidstaat verblijft en aldaar nog immer beschikt over vaste en regelmatige inkomsten, ingevolge artikelen 4

⁴⁰ 'Sociaal Europa. Europese Verkenning', bijlage bij *Staat van de Europese Unie 2004*, p. 78.

⁴¹ In de literatuur bestaan in dat opzicht twee verschillende standpunten. Enerzijds wordt beargumenteerd dat de economische integratie de beleidsconcurrentie intensiveert, omdat de EMU bijvoorbeeld heeft geleid tot een grotere kapitaal-mobiliteit in Europa, waardoor investeringen gevoeliger zijn voor verschillen in beleid en overheden hier op in zullen springen door middel van steeds fellere beleidsconcurrentie. Anderzijds wordt in de literatuur gesuggereerd dat economische integratie ook kan leiden tot minder beleidsconcurrentie omdat agglomeratie-effecten door integratie belangrijker worden zodat bedrijven minder snel uit hun kerngebied zullen verstrekken. Zie in dit verband 'Sociaal Europa. Europese Verkenning', bijlage bij *Staat van de Europese Unie 2004*, p. 78.

en 5 Richtlijn 2003/109/EG de status van langdurig ingezetene krijgt, welke hem ook het recht tot verblijf en toegang tot de arbeid in een andere lidstaat geeft indien hij ook daar over voldoende vaste en regelmatige inkomsten beschikt (artikel 15 Richtlijn 2003/109/EG). Eerstens valt het te betwijfelen, of veel langdurig ingezeten arbeidsmigranten zullen doormigreren. Ten tweede is door de cumulatie van inkomenseisen in principe genoegzaam verzekerd dat het risico dat de doormigrerende arbeidsmigrant ten laste van de openbare kas komt gering is. Ten derde laat de richtlijn de lidstaten de ruimte om op gronden van nationaal arbeidsmarktbeleid grenzen en voorwaarden te stellen aan de toelating van (uit andere lidstaten afkomstige) langdurig ingezeten derdelanders tot hun arbeidsmarkt (artikel 14 lid 3 en 4 Richtlijn 2003/109/EG).

Men zou zich zelfs kunnen afvragen of de richtlijn de lidstaten niet teveel ruimte laat om aan de doormigrerende langdurig ingezetene arbeidsmarktprioriteiten tegen te werpen. Gaat het niet te ver om deze ook tegen te werpen aan derdelanders die vijf jaar legaal in een lidstaat hebben verbleven, daar vaste en regelmatige inkomsten hebben en ook in de tweede lidstaat waarnaar zij willen migreren zulke inkomsten hebben? De ACVZ neigt tot de opvatting dat dat inderdaad zo is. Immers, naarmate het legale verblijf van een migrant langer is, en gebleken is dat hij nog immer een zinvolle economische bijdrage blijft leveren, weegt het belang van gelijke behandeling voor het individu zwaarder en komt hem een sterkere claim op gelijkberechting met EU-burgers toe, zowel vanuit het perspectief van de EU (bevordering van de arbeidsmobiliteit), als van de nationale gemeenschap (integratie) en van het individu (versterking van de individuele rechtspositie).

Toch meent de ACVZ, dat het – hoewel te betwijfelen valt of doormigratie aanzienlijk zal toenemen bij verdergaande gelijkstelling van rechten van de langdurig ingezetenen met die van EU-onderdanen – toch raadzaam is daar vooralsnog niet toe over te gaan. Er is grote onzekerheid over de migratiegevolgen van de op handen zijnde uitbreiding van de Europese Unie. De ACVZ is van mening dat eerst duidelijk moet worden welke gevolgen die uitbreiding zal hebben en acht het raadzaam om met een eventuele verdergaande harmonisatie, die ziet op verdergaande gelijkstelling van rechten van derdelanders met die van EU-onderdanen, te wachten. De ACVZ adviseert om als één van de centrale thema's voor het Nederlandse voorzitterschap de monitoring en analyse van de invloed van het recht op vrij verkeer voor de arbeidsmobiliteit op de agenda te zetten. Met de uitkomsten van een studie daarnaar, waarin tevens aandacht wordt besteed aan de ontwikkelingen in de arbeidsmobiliteit als gevolg van de toetreding per 1 mei 2004 van tien nieuwe lidstaten, kan, indien opportuun, nieuw beleid worden geëntameerd.

4.4 Illegale immigratie

Betrouwbare cijfers over de instroom van illegalen in Europa zijn (begrijpelijkerwijze) niet voorhanden. De Raad van Europa schat het aantal illegale immigranten dat jaarlijks Europa binnen komt op 400.000 -500.000. Daarin zijn begrepen degenen die na afloop van een verblijfstitel Europa niet verlaten. Het is niet eenvoudig gebleken de instroom van illegalen in westerse landen sterk terug te brengen. De praktijk over de gehele wereld (bijvoorbeeld de zuidflank van Europa en de grens tussen de VS en Mexico) laat zien dat controles aan de buitengrenzen niet waterdicht te maken zijn. Nederland – zijnde een land met beperkte buitengrenzen – zou een goed voorbeeld geven indien het daarbij uitdrukkelijk het standpunt inneemt dat, vanwege de zeer verschillende lasten per land, een concretisering van het eerder genoemde artikel III 169 Ontwerpgrondwet, dat wil zeggen het solidariteitsbeginsel vertalen in hulp en bijstand voor buitengrenslanden, maximaal wordt gerealiseerd.

Daarnaast zou de nadruk moeten liggen op interne controles en vooral op het nemen van maatregelen die het onaantrekkelijk maken voor werkgevers om gebruik te maken van illegale arbeid. Diverse Europese lidstaten besluiten regelmatig tot regularisaties, dat wil zeggen tot het legaliseren van de verblijfspositie van illegale derdelanders omwille van economische motieven en het (juridisch) erkennen van deze realiteit. Naarmate de rechten van langdurig in de Europese Unie verblijvende derdelanders sterker worden hebben deze regularisaties echter mogelijkwijs een grotere invloed op andere lidstaten. Voorts hebben regularisaties een zekere aanzuigende werking. Daarom is het raadzaam te bezien of een discussie over een terughoudend gemeenschappelijk beleid ten aanzien van regularisaties door Nederland tijdens het voorzitterschap geëntameerd zou kunnen worden. Van dit gevoelige beleidsonderdeel mogen overigens geen snelle resultaten worden verwacht.

HOOFDSTUK 5

Naar een Europees gezinsmigratiebeleid

5.1 Het recht op gezinsleven versus restrictief gezinsmigratiebeleid

Gezinsmigratie vormt naast asiel- en arbeidsmigratie het belangrijkste legale immigratiekanaal. In deze paragraaf beperkt de ACVZ zich met name tot een bespreking van gezinsmigratie van derdelanders. Daarvan is sprake als een in een lidstaat gevestigde derdelander zich daar herenigt/verenigt met zijn gezinsleden-derdelanders, zodat dezen toegang krijgen tot die lidstaat om daar – gezamenlijk – het gezinsleven voort te zetten (aangeduid als gezinshereniging) of op te bouwen (aangeduid als gezinsvorming). Het terrein van gezinshereniging en gezinsvorming wordt ten dele door mensenrechten beheerst, in het bijzonder door artikel 8 EVRM. Dat artikel waarborgt het recht op ‘family life’, maar laat beperkingen op dat recht toe met het oog op het nationale belang.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in een aantal arresten de betekenis van voornoemd artikel voor het recht op gezinshereniging en -vorming geconcretiseerd. De jurisprudentie van het EHRM levert het volgende beeld op:

- 1 Er bestaat geen algemene verplichting tot eerbiediging van de keuze van echtparen van het land van hun huwelijksdomicilie en dus ook geen algemene verplichting tot aanvaarding van de vestiging van niet-nationale huwelijkse partners.⁴²
- 2 Bij toetsing of er sprake is van een negatieve verplichting (een – passieve – plicht om van verwijdering van een der gezinsleden af te zien) of een positieve verplichting (een actieve plicht tot toelating) dient een faire afweging tussen enerzijds het belang van het individu dat zich op zijn recht op respect voor gezinsleven beroept en anderzijds het collectieve belang van de ontvangende gemeenschap plaats te vinden.⁴³
- 3 Bij genoemde afweging is van belang of betrokkenen een reële keuze hebben. Is er geen reële keuze, omdat sprake is van objectieve of wezenlijke belemmeringen om het gezinsleven in het land van herkomst uit te oefenen, dan zal gedwongen terugkeer of niet-toelating veelal een schending opleveren.⁴⁴
- 4 De marge die de staat gelaten wordt is ruimer bij de beoordeling of sprake is van schending van een positieve verplichting (door betrokkene niet toe te laten) dan bij de beoordeling of er sprake is van schending van een negatieve verplichting (door het verwijderen van betrokkene).⁴⁵
- 5 De marge die de staat gelaten wordt is ruimer bij het stellen van beperkingen ter zake van gezinsvorming – waarbij de gezinsband eerst tot stand is gekomen nadat een van de partners zich elders heeft gevestigd – dan bij het stellen van beperkingen ter zake van gezinshereniging – waarbij de gezinsband al bestond toen een van de partners zich elders vestigde.⁴⁶

42 EHRM 28 mei 1985 (Abdulaziz), RV 100, 19 m.nt. PB.

43 EHRM. 19 februari 1996 (Gül), RV 100, 21 m.nt. PB

44 EHRM 19 februari 1996 (Gül), RV 100, 21 m.nt. PB; EHRM 21 december 2001 (Sen), RV 2001, 24 m.nt. PB

45 EHRM 21 juni 1988, RV 100, 20 m.nt. PB.

46 EHRM 21 december 2001 (Sen), RV 2001, 24 m.nt. PB.

- 6 Er is tot op heden slechts éénmaal door het EHRM schending aangenomen van een positieve verplichting tot eerste toelating van een vreemdeling in het kader van gezinshereniging.⁴⁷ Dit betrof een specifieke situatie waarbij de positie van verschillende in Nederland en in Turkije wonende jonge kinderen uit een gezin betrokken was.

Communautaire regelgeving met betrekking tot gezinsmigratie van derdelanders dient het midden te vinden tussen de (mensenrechten)belangen van het individu en de belangen van de staat. De discussie over regulering van gezinsmigratie is complex, omdat het daarbij enerzijds gaat om de bescherming van een fundamenteel recht van migranten (het recht op gezinsleven) en anderzijds gaat om het legitieme belang van staten om een restrictief beleid te voeren. Omdat het recht op gezinsleven in het geding is, kan op basis van het eerste uitgangspunt worden beargumenteerd dat harmonisatie op een hoog inhoudelijk en procedureel niveau gewenst is. Gemeenschappelijke criteria kunnen bovendien een positieve bijdrage leveren aan de wijze waarop de Europese Unie het recht op gezinsleven respecteert. Daartegenover kan op basis van het tweede uitgangspunt worden bepleit dat staten een restrictief beleid moeten kunnen voeren vanuit maatschappelijk en economische overwegingen (integratieproblematiek, werkloosheid, beroep op sociale voorzieningen), en dus een aanzienlijke mate van vrijheid dienen te behouden om aan deze belangen gestalte te kunnen geven. Dit argument pleit derhalve tegen harmonisatie op een hoog niveau.

5.2 Een hoog niveau van harmonisatie voor wat betreft gezinshereniging van asielmigranten

Bij de beantwoording van de vraag of beperkende maatregelen binnen de marges van artikel 8 EVRM blijven acht de ACVZ het gegeven dat sprake is van objectieve of overwegende belemmeringen om het gezinsleven uit te oefenen in het land van herkomst, en het gezinsleven in feite dus alleen mogelijk is in de betreffende lidstaat, van groot belang. In dat geval is er geen keuzemogelijkheid ter zake van het land waar het gezinsleven uitgeoefend kan worden.

Bij verzoeken om gezinshereniging met houders van een vluchtelingenstatus of een subsidiaire beschermingsstatus dient daarom vanuit het eerste uitgangspunt (paragraaf 2.3) de maximalistische benadering voorop te staan, omdat de positie van de betrokkenen zwak is en het recht op gezinsleven niet op andere wijze gerealiseerd kan worden. Het stellen van inkomens-, huisvestings- of integratie-eisen waaraan genoemde statushouders en/of hun gezinsleden in redelijkheid (nog) niet kunnen voldoen dient achterwege te blijven, omdat de belangen van de statushouder en zijn gezinsleden in het licht van artikel 8 EVRM zwaarder hebben te wegen dan de belangen van de staat. Artikelen 7 lid 2 en 12 van de Gezinsherenigingsrichtlijn⁴⁸ geeft wat dit betreft een bevredigende regeling voor (de gezinsleden van) toegelaten vluchtelingen. Ten onrechte is een dergelijke regeling niet opgenomen voor houders van een subsidiaire beschermingsstatus, die zich in het algemeen in een vergelijkbare onmogelijkheid bevinden om het gezinsleven in het herkomstland uit te oefenen. Zij zijn geheel en al van de werking van de Gezinsherenigingsrichtlijn uitgesloten (artikel 3 lid 2c).

47 EHRM 21 december 2001 (Sen), RV 2001, 24 m.nt. PB.

48 Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003, PbEG L 251 van 3 oktober 2003, p. 12-18.

5.3 Een basaal niveau van harmonisatie ten aanzien van de overige vormen van gezinshereniging

In alle overige gevallen van gezinsmigratie – waarbij in het algemeen geen sprake zal zijn van objectieve belemmeringen – meent de ACVZ dat gezien vanuit het tweede uitgangspunt (paragraaf 2.3) aan de lidstaten aanzienlijke ruimte gelaten kan en moet worden om restrictieve maatregelen te treffen. In dit verband moet worden geconstateerd dat de maatschappelijke belangen die in het geding zijn bij regulering van de gezinsmigratie zeer groot zijn. Vanuit het perspectief van beperking van de risico's voor (belasting van) het stelsel van sociale zekerheid en voorzieningen is het begrijpelijk dat lidstaten aan de reeds gevestigde migrant die gezinshereniging wenst voorwaarden stellen ter zake van zijn huisvesting, ziektekostenverzekering en inkomsten (artikel 7 lid 1 Gezinsherenigingsrichtlijn). En vanuit het perspectief van inburgering is het voorstelbaar dat de lidstaten integratie-voorwaarden stellen aan de gezinsleden die zich bij de reeds gevestigde migrant willen voegen (artikel 4 lid 1 laatste volzin en artikel 7 lid 1 Gezinsherenigingsrichtlijn).

De standaarden die de Gezinsherenigingsrichtlijn ter zake stellen blijven naar het oordeel van de ACVZ in het algemeen binnen de normen van artikel 8 EVRM. Dat sluit overigens niet uit dat toepassing van de daarin gelaten beperkingsbevoegdheden in specifieke omstandigheden met artikel 8 EVRM in strijd kan komen. Daarmee is de richtlijn als zodanig nog niet met artikel 8 EVRM in strijd. Bovendien verplicht de richtlijn de lidstaten niet van de daarin vervatte beperkingsmogelijkheden gebruik te maken, en verzekert artikel 3 lid 5 van de richtlijn dat de lidstaten te allen tijde de vrijheid hebben om ten gunste van de betrokkenen boven de maatstaven van de richtlijn uit te gaan. Er is één bepaling die evenwel in zichzelf problematisch is. Artikel 4 lid 1 laatste volzin van de Gezinsherenigingsrichtlijn maakt het mogelijk dat aan kinderen van twaalf jaar en ouder die alleen nareizen vooraf integratie-eisen gesteld worden. De ACVZ betwijfelt ten eerste, of een dergelijke eis als zodanig, gesteld aan het achtergebleven kind terwijl de rest van het gezin zich bij de reeds gevestigde migrant gevoegd heeft, in het licht van artikel 8 EVRM proportioneel is. Natuurlijk, lidstaten zijn niet verplicht van de bevoegdheid om deze eis te stellen gebruik te maken. Maar het is toch wel problematisch, als de richtlijn een expliciete bevoegdheid bevat tot het stellen van een eis die op zichzelf in het algemeen met artikel 8 EVRM strijdig is.

5.4 Een aanvaardbaar evenwicht

Afgezien van de hiervoor besproken problemen met betrekking tot artikel 4 eerste lid laatste volzin van de Gezinsherenigingsrichtlijn (paragraaf 5.3), alsmede de lacune ter zake van de gezinsleden van de houders van een subsidiaire beschermingsstatus (paragraaf 5.2), meent de ACVZ dat deze richtlijn een adequate balans tussen het nationale belang van de lidstaten en de individuele belangen van gezinshereniging vragende migrant bewerkstelligt. Dat sluit overigens niet uit dat er daarnaast uit andere overwegingen toch gepleit kan worden voor een hoger niveau van communautaire regeling ter zake van specifieke gevallen (zie bijvoorbeeld paragraaf 4.2).

De richtlijn laat op een aantal belangrijke punten behoorlijke ruimte aan de lidstaten om eigen regels te stellen. Dit heeft tot gevolg dat aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten kunnen blijven bestaan. Dergelijke verschillen zijn evenwel minder problematisch dan op het terrein van asiel. Het is niet reëel te verwachten dat forse verschillen in gezinsherenigingsbeleid een 'waterbedeffect' zal produceren.

Kortom, gezien de omvang van gezinshereniging en de aard van de nationale belangen die daarbij in het geding zijn, acht de ACVZ het noodzakelijk dat lidstaten grosso modo een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid hebben bij de beslissing over de vereiste economische inzetbaarheid en het integratievermogen van gezinsmigranten. De ACVZ is van oordeel dat een verdere harmonisatie dan in de thans aangenomen richtlijn is besloten – daargelaten de twee aangewezen specifieke punten – in de nabije toekomst niet in de rede ligt.

In dit verband wijst de ACVZ nog op het volgende. Als langdurig ingezetene derdelanders het zelfde recht op *volledig* vrij verkeer wordt toegekend, verkrijgen de gezinsleden-derdelanders een van dat vrije verkeer afgeleid recht zonder beperkingen. Nationale aanvullende regels, zoals bijvoorbeeld integratievoorwaarden, zouden aan die groep niet meer kunnen worden gesteld (vergelijk thans artikel 15 lid 3 Richtlijn 2003/109/EG). Die situatie houdt de ACVZ voor onwenselijk.

Wellicht ten overvloede wijst de ACVZ ten slotte kort op de positie van gezinsleden van migrerende Unieburgers. Ingevolge het arrest-*Akrich*⁴⁹ moet een derdelander die met een Unieburger gehuwd is eerst wettig in een lidstaat verblijf hebben om op grond van artikel 10 Verordening 1612/68 het recht te hebben vervolgens met de Unieburger mee te migreren naar een andere lidstaat. Dit impliceert, dat aan de derdelander die niet eerder wettig verblijf in een lidstaat heeft gehad en zich bij een Unieburger die naar een andere lidstaat is gemigreerd wil voegen, door die andere lidstaat vooraf integratie-eisen kunnen worden gesteld. In de poging tot een samenvattende hercodificatie van de EG-regelgeving inzake het vrij verkeer en verblijf van Unieburgers en hun familieleden⁵⁰ (waaronder artikel 10 Verordening 1612/68) wordt naar de tekst genomen, die bevoegdheid geschrapt.⁵¹ Indien Nederland de bevoegdheid wil houden om alsdan integratie-eisen te stellen, zal de ontwerprichtlijn ter zake moeten worden aangepast.

49 HvJEG 23 september 2003, zaak nr. C-109/01.

50 Gemeenschappelijk standpunt van 5 december 2003 met het oog op aanneming van de richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, institutioneel dossier 2001/0111(COD).

51 Zie artikel 3 lid 1 van de ontwerprichtlijn: 'Deze richtlijn is van toepassing ten aanzien van iedere burger van de Unie die zich begeeft naar of verblijft in een andere lidstaat dan die waarvan hij de nationaliteit bezit, en diens familieleden [inclusief derdelanders] ... die hem begeleiden of *zich bij hem voegen*.' Ingevolge artikel 10 lid 2 van de ontwerprichtlijn hoeft de derdelander dan ook niet een document inzake eerder wettig verblijf in een andere lidstaat te overleggen.

HOOFDSTUK 6

Het Hof van Justitie EG

Tot slot acht de ACVZ het noodzakelijk in te gaan op de bevoegdheden en positie van het Hof van Justitie EG. Het Hof van Justitie heeft als taak de eerbiediging van het recht bij de uitleg en toepassing van het EG-Verdrag te verzekeren (artikel 220 EG-Verdrag). Daartoe is het Hof onder meer bevoegd verklaard om prejudiciële uitspraken te doen aan de hand van vragen die door de nationale rechters worden gesteld over de uitleg van het EG-Verdrag en de geldigheid en uitleg van de handelingen van de instellingen van de EG (artikel 234 EG-Verdrag). Ten aanzien van Titel IV EG-Verdrag en de daarop gebaseerde secundaire EG-regelgeving geldt ingevolge artikel 68 lid 1 EG-Verdrag in zoverre een afwijkend regime, dat hier – anders dan gebruikelijk – slechts de hoogste nationale rechter prejudiciële vragen mag stellen. Vanaf 1 mei aanstaande kan de Raad bij unanimité besluiten deze bevoegdheidsbeperking op te heffen (artikel 67 lid 2 EG-Verdrag). Bovendien heeft de Conventie voorgesteld deze beperking te laten vervallen en de gewone regeling – op grond waarvan ook lagere rechters prejudiciële vragen kunnen stellen – van toepassing te laten zijn. Nederland heeft in de Conventie evenwel de zorg uitgesproken over de werkdruk die deze en andere veranderingen voor het Hof zouden kunnen opleveren.

6.1 Geen verdere ‘verstopping’ van de prejudiciële procedure

De ACVZ is van mening dat het risico van een te hoge werkdruk voor het Hof van Justitie – voortvloeiend uit prejudiciële vragen ter zake van Titel IV EG-Verdrag en de daarop gebaseerde richtlijnen en verordeningen – op dit moment niet als onaanvaardbaar groot moet worden ingeschat. Die inschatting rust in de eerste plaats op de vaststelling, dat het aantal zaken op een vergelijkbaar terrein, namelijk daar waar de vrij verkeersregels aan de orde gesteld worden, gering is. Ten tweede is relevant dat onder het huidige bestel sprake is en zal zijn van harmonisatie op voornamelijk minimumniveau. Slechts wanneer:

a zich mogelijk in een specifieke zaak het risico voordoet dat beneden de standaarden van de EG-regelgeving gehandeld wordt; en

b zulks niet zeker is omdat die regelgeving niet volstrekt helder is,

is er grond om prejudiciële vragen te stellen. Bovendien zal de toetsing van het Hof van Justitie beperkt blijven tot een uitleg van de in de relevante EG-regelgeving neergelegde begrippen en normen. Tot die toetsing behoort niet de beoordeling van feiten en omstandigheden in individuele zaken in het licht van mensenrechtennormen. De vrees dat het Hof van Justitie zich tot een soort hoger beroepsinstantie in vreemdelingenzaken zal (moeten) ontwikkelen – in welk geval de prejudiciële procedure onder de massa asiel- en gezinsherenigingszaken zou bezwijken, en de nationale procedures op onaanvaardbare wijze vertraagd zouden worden – is volgens de ACVZ dan ook ongegrond dat thans daarop gerichte maatregelen geboden zijn.

6.2 Te nemen maatregelen in verband met de huidige traagheid van de prejudiciële procedure

Hiervoor is betoogd dat door de op handen zijnde wijzigingen de werkdruk van het Hof van Justitie naar alle waarschijnlijkheid niet aanzienlijk zal toenemen. Dat neemt niet weg dat de huidige traagheid van de prejudiciële procedure – deze neemt in doorsnee

meer dan twee jaar in beslag⁵² – juist bij asiel- en gezinsherenigingszaken zeer problematisch is. Een dergelijke vertraging is voor de individuele belanghebbenden zeer ingrijpend. Zij is voor de overheid evenzo problematisch: denk aan de situatie waarin de vreemdeling in vreemdelingenbewaring zit (welke in doorsnee niet langer dan zes maanden mag duren), of waarin via de individuele zaak een categoriaal verwijderingsbeleid aan de orde gesteld wordt (in welk geval dat beleid ten aanzien van de daaronder vallende groep gedurende de prejudiciële procedure opgeschort moet worden).

Derhalve ligt het voor de hand thans reeds te bezien in hoeverre de prejudiciële procedure in Titel IV-zaken ingekort zou kunnen worden.

Daarbij kan worden gedacht aan een aantal te nemen maatregelen:⁵³

- 1 Het instellen van een versnelde procedure naar het voorbeeld van de kort gedingprocedure. Met de gehele procedure zou een periode van – uiterlijk – drie maanden gemoeid mogen zijn. In het kader van een dergelijke snelle procedure kan zonder veel bezwaar worden besloten om af te zien van het nemen van een conclusie door de Advocaat-Generaal.
- 2 Het beperken van de mogelijkheid tot het indienen van schriftelijke en mondelinge opmerkingen. Bijvoorbeeld zou de bevoegdheid om schriftelijke opmerkingen in te dienen en/of om aan de mondelinge behandeling mee te doen, voorbehouden kunnen worden aan partijen, de rechtstreeks betrokken lidsta(a)t(en) en de Commissie. Een andere mogelijkheid zou zijn om geheel af te zien van een mondelinge behandeling.
- 3 Het instellen van een gespecialiseerde kamer, ter behandeling van prejudiciële verzoeken van nationale rechterlijke instanties op het gebied van Europees asiel- en immigratierecht bij het Gerecht van Eerste Aanleg (artikel 225 lid 3 EG-Verdrag). Ook hier zou men kunnen denken aan een procedure die, na een tijdsverloop van – uiterlijk – drie maanden, een uitspraak oplevert. Beroep van de uitspraak van de gespecialiseerde kamer zou kunnen openstaan bij het Hof van Justitie zelf, echter alleen voorzover het rechtsvragen betreft. Het beroep zou daarenboven, het karakter kunnen krijgen van cassatie in het belang van het Verdrag, met vergelijkbare voorzieningen als hierboven onder 2. zijn besproken.

Er zij op gewezen dat het verwezenlijken van deze gesuggereerde oplossingen niet kan plaatsvinden zonder wijziging van het Statuut van het Hof van Justitie en/of het Reglement voor de Procesvoering van het Hof van Justitie. Daarom beveelt de ACVZ om genoemde maatregelen thans reeds te exploreren, en die maatregelen die de voorkeur krijgen vóór de afloop van de implementatietermijn van de relevante richtlijnen te effectueren.

⁵² Zie bijvoorbeeld het arrest Akrich (zaak C-209/02) van 23 september 2003, dat antwoord gaf op prejudiciële vragen gesteld bij beschikking van het Engelse Immigration Appeal Tribunal van 3 oktober 2000.

⁵³ De ACVZ ontleent deze oplossingen aan paragraaf 8 van een onderzoeksrapport van prof. mr. J. de Zwaan, Gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid, opgenomen als Bijlage 4. Het gehele onderzoeksrapport is te verkrijgen op de website van de ACVZ: www.acvz.com.

6.3 Voorlopig handhaven van artikel 68 EG-Verdrag ?

Zoals de ACVZ in paragraaf 6.1 heeft betoogd acht zij de kans dat het Hof van Justitie door Titel IV-zaken overspoeld wordt niet groot. Niettemin kan zij een niet onaanzienlijke toename van de werklast van het Hof door deze zaken – met name in de periode direct na het aflopen van de implementatietermijnen – niet geheel uitsluiten. Hoewel de ACVZ in principe voorstander is van invoering van het reguliere regime ter zake van het stellen van prejudiciële vragen, wijst zij op de mogelijkheid om het afwijkende regime van artikel 68 EG-Verdrag voorlopig te handhaven. Mocht een en ander meevallen, dan kan dat afwijkende regime bij besluit van de Raad van Ministers op grond van artikel 67 lid 2 opgeheven worden.

BIJLAGE I

Samenstelling Adviescommissie voor vreemdelingenzaken, samenstelling voorbereidende subcommissie Europees migratiebeleid en gevoerde gesprekken in het kader van advisering

Samenstelling Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Voorzitter

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen,
coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam.

Plaatsvervangend voorzitter

- J.J.T. Stoutjesdijk,
Oud-Hoofdcommissaris van politie.

Leden

- Mw. Drs. H.J. Bakker,
Algemeen secretaris van de Raad van Kerken in Nederland.
- Ch. R. van Beuge,
Oud ambassadeur respectievelijk directeur-generaal Europese samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse zaken.
- Prof. dr. G.B.M. Engbersen,
Hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.
- Dr. B.M. Groen,
Oud universitair hoofddocent voor slavistiek en linguïstiek aan de Rijksuniversiteit van Utrecht en de Rijksuniversiteit van Leiden.
- Prof. mr. G.J.H. van Hoof,
Hoogleraar internationaal recht en advocaat.
- Mw. N. Jerkovic,
Landelijk projectmanager interculturalisatie vrijwilligerswerk.
- G.D.Th. Keuning,
Generaal-majoor, bd. Koninklijke Landmacht
- Mr. P.A. Schaafsma,
Oud-President-directeur Sociale Verzekerings Bank
- Mw. Dr. N. Tellegen,
Directeur Wemos, organisatie voor internationale gezondheidsvraagstukken.

- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen,
Hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam.
- Mw. Dr. L.H.M. van Willigen, Arts
Consultant gezondheidszorg vluchtelingen en mensenrechten.
- 2 vacatures

Secretaris

- Mw. Drs. A.L.N.M. Spanjersberg

Samenstelling voorbereidende subcommissie Europees migratiebeleid

Voorzitter

- Ch. R. van Beuge

Leden

- Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen,
- Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen

Secretariaat

- Mw. mr. F.G. Schoe (projectcoördinator)
- Mw. C.P. Bejski MA
- Dhr. Dr. J.J. van Miert

Gevoerde gesprekken in het kader van advisering

Met enkele leden van de AIV zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Europese Commissie, de Raad van Ministers, de UNHCR, VNO-NCW, de FNV, Vluchtelingenwerk, Amnesty International en ambtenaren van het ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie.

Ten behoeve van de advisering heeft de ACVZ met vertegenwoordigers van de AIV een deskundigenbijeenkomst georganiseerd waaraan hebben deelgenomen:

- Dhr. mr. H. Battjes, docent en onderzoeker staats- en bestuursrecht Vrije Universiteit Amsterdam,
- Prof. mr. P. Boeles, hoogleraar immigratierecht Rijksuniversiteit Leiden,
- Prof. mr. C. Groenendijk, hoogleraar rechtssociologie Universiteit Nijmegen,
- Prof. dr. K. Hailbronner, hoogleraar volkenrecht en Europees recht aan de Universiteit Koblenz,
- Dhr. dr. G. Noll, hoogleraar asiel- en migratierecht Universiteit Lund,
- Dhr. P. Rudge, onafhankelijk consultant vluchtelingen- en mensenrechtenkwesies,
- Dhr. S. Vicenzi MA, voormalige medewerker DG JBZ bij de Europese Commissie,
- Dhr. ir. H.G.J.M. Cruijssen,
- Dhr. drs. R.F. van der Erf, laatstgenoemden zijn beiden onderzoekers bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI).

De uitkomsten van deze gesprekken en de deskundigenbijeenkomst zijn, waar nodig, in het advies verwerkt.

BIJLAGE 2

***Briefadvies van de Adviesraad voor Internationale
Vraagstukken en de Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken van 15 mei 2003***



aan de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Vreemdelingenbeleid en Integratie
de Staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelingssamenwerking
In kopie de Minister van Defensie

contactpersoon F.G. Schoe en M.M.J. Louwerens
doorkiesnummer 070 - 381 14 13 / 070 - 348 53 25
datum 15 mei 2003
ons kenmerk ACVZ/ALG/020
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Briefadvies Nederlands voorzitterschap EU 2004

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.

postadres
Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres
Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com

BEZUIDENHOUTSEWEG 67, POSTBUS 20061, 2500 EB DEN HAAG, TELEFOON 070.348 53 25 FAX 070.348 52 56
P.O.BOX 20061, 2500 EB THE HAGUE, THE NETHERLANDS, PHONE +31.70.348 53 25 FAX +31.70.348 52 56
WWW.AIV-ADVIES.NL E-MAIL AIV@MINBUZA.NL



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 beleidsterrein 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 Nederlandse 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 beleidlijnen 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

BIJLAGE 3

Statistische gegevens

Een belangrijke vraag voor advisering op het terrein van Europese migratie, is om welke aantallen immigranten het gaat. Om een beeld te krijgen van de verhoudingen, dient in het oog te worden gehouden dat volgens schattingen van de International Organisation for Migration (IOM) in de hele wereld zo'n 150 miljoen migranten, oftewel 2,5% van de wereldbevolking, buiten hun land van geboorte wonen. Minder dan 10% van deze migranten wonen in EU-lidstaten, zo'n 15 miljoen mensen op een EU-bevolking van 370 miljoen, circa 4% derhalve.

Wat betreft de situatie aangaande migratie naar de Europese Unie uitgesplitst naar de reden van migratie (migratiemotief) is het beeld onhelder. Hoewel de diverse statistische gegevens van de lidstaten meer en meer op elkaar worden afgestemd, kunnen geen 'harde' conclusies worden getrokken. Zo ontbreken bijvoorbeeld van sommige landen of van sommige deelterreinen, bijvoorbeeld arbeidsmigratie en gezinsmigratie, gedetailleerde gegevens. Bovendien zijn statistische gegevens voor meerdere uitleg vatbaar en zijn absolute cijfers niet altijd beschikbaar. Daarom dient opgemerkt te worden dat het onderstaande een globaal overzicht tracht te schetsen. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) verzamelt structureel gegevens over migratie van haar lidstaten en brengt jaarlijks hierover een trendrapportage uit. De hiernavolgende cijfers voor migratietrends in totaal, arbeidsmigratie en gezinshereniging, zijn afkomstig uit het rapport dat tot 2001 cijfermatige gegevens bevat.¹ De cijfers over asielmigratie zijn afkomstig van het Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia (IGC) en het International Centre For Migration Policy Development (ICMPD). Voorts zijn voor alle onderwerpen cijfers gebruikt van het Europese bureau voor statistiek, Eurostat.² Bij asiel is enige cijfermatige informatie over een aantal van de 10 nieuwe lidstaten weergegeven, over de andere onderwerpen waren geen duidelijke gegevens beschikbaar.

Wat betreft migratie in totaal, dus niet uitgesplitst naar migratiemotief, bleek de stijgende lijn die zichtbaar is geworden vanaf 1996-1997, zich in 2000 en de eerste helft van 2001 in veel OESO-landen door te zetten. In Europa steeg de instroom met 3,2 %. Deze stijging is ten opzichte van andere OESO-landen (in het bijzonder Japan en de Verenigde Staten) bescheiden. Van dit percentage is het merendeel gerelateerd aan het migratiemotief arbeid. Evenwel stegen ook de aantallen migranten met de motieven asiel en gezinshereniging. Deze trends zijn evenwel niet uniform en zij reflecteren de effecten van het migratiebeleid van de verschillende landen. Het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld gaf in de jaren 1999-2000 prioriteit aan arbeidsmigranten uit derde landen. Een aantal landen, bijvoorbeeld Frankrijk, voerde over die periode een restrictief beleid ten aanzien van arbeidsmigranten, maar ontving toch een aanzienlijk aantal migranten, door een stijgend aandeel van asiel- en gezinsmigratie.

Het beeld wat betreft asiel is het meest helder weer te geven. Van dertien landen in Europa zijn de aantallen asielaanvragen bekend (zie tabel 1). Wat betreft de asielinstroom kan het volgende worden gezegd. Het totale aantal asielaanvragen in Europa steeg in 2002 met 1% in vergelijking met 2001 tot een totaal van 409.900. In Zweden met 40%, Oostenrijk met 23% en het Verenigd Koninkrijk met 21 %, zijn de grootste stijgingen

¹ *Trends in International Migration* (OECD SOPEMI 2002) met name p. 21-25. Het meest recente rapport dat op 21 januari 2004 is uitgekomen, kon wegens de opleverdatum van dit advies niet meegenomen worden. Daaruit blijkt wel dat de stijgende lijn in arbeidsmigratie zich doorzette, ondanks de economische recessie in veel OESO landen. Wederom heeft het Verenigd Koninkrijk in de periode 2002-2003 de meeste asiolverzoeken gekregen.

² *European Social Statistics, Migration Statistics 2002*, Eurostat.

zichtbaar. Daarnaast zijn de asielaanvragen in Frankrijk gestegen met 8%. Dalingen zijn te zien in vooral Nederland met 43%, België met 23 % en Duitsland met 19%. De belangrijkste bestemmingslanden zijn nog altijd het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk.

Tabel 1 aantal asielaanvragen in Europa 2001-2002

Landen	2002	2001	absoluut verschil	aandeel in Europa 2002	aandeel in Europa 2001	verandering aandeel
1. Verenigd Koninkrijk	109.548	90.244	19.304	26.7%	22.2%	4%
2. Duitsland	71.127	88.287	-17.160	17.4%	21.8%	-4%
3. Frankrijk	51.004	47.260	3.744	12.4%	11.7%	1%
4. Oostenrijk	36.983	30.135	6.858	9%	7.4%	2%
5. Zweden	32.995	23.499	9.496	8%	5.8%	2%
6. Zwitserland	26.125	20.633	5.492	6.4%	5.1%	1%
7. België	18.768	24.527	-5.759	4.6%	6%	-1%
8. Nederland	18.667	32.579	-13.912	4.6%	8%	-3%
9. Noorwegen	17.480	14.782	2.698	4.3%	3.6%	1%
10. Ierland	11.634	10.325	1.309	2.8%	2.5%	0%
11. Spanje	6.179	9.219	-3.040	1.5%	2.3%	-1%
12. Denemarken	5.947	12.512	-6.565	1.5%	3.1%	-2%
13. Finland	3.443	1.650	1.793	0.8%	0.4%	0%
Totaal	409.990	405.652	4.248	100%	100%	

Bron IGC

Wat betreft de aantallen asielaanvragen in Oost-Europese landen ontstaat het volgende beeld (zie tabel 2). Van zeven landen zijn gegevens beschikbaar over 2002 in vergelijking tot 2001. In totaal werden in deze landen 33.610 asielaanvragen ingediend. Dit is 8% van de totale instroom in heel Europa. Het aantal aanvragen daalde met 24%. Deze dalingen doen zich vooral voor in Tsjechië met 53% en Hongarije met 33%. De belangrijkste bestemmingslanden zijn Slowakije, Tsjechië en Hongarije.

Tabel 2 aantallen asielaanvragen in Oost Europa 2001-2002

Landen	totaal 2002	totaal 2001	absoluut verschil
1. Slowakije	9.743	8.151	1.592
2. Tsjechië	8.480	18.087	-9.607
3. Hongarije	6.412	9.554	-3.142
4. Polen	5.153	4.506	647
5. Bulgarije	2.888	2.428	460
6. Slovenië	640	1.511	-871
7. Litouwen	294	256	38
Totaal	33.610	44.493	-10.883

Bron ICMPD

3 In absolute getallen ziet dit beeld er over de periode 1992-2000 voor de 'top drie' als volgt uit: In Duitsland is na een "tussenpiek" in 1993 door de oorlog in Bosnië een afname zichtbaar. In 1991 waren er nog 256.100 aanvragen terwijl dit aandeel daalde tot 78.600 in 2000. In Frankrijk is zichtbaar dat tussen 1991 en 1996 een sterke daling was van het aantal asielzoekers van 47.400 naar 17.400, terwijl van 1996 tot 2000 deze aantallen weer begonnen te stijgen van 17.400 naar 38.600. Ook in het Verenigd Koninkrijk daalde de instroom aanzienlijk tot ongeveer 1993, waarna de aantallen sinds die tijd zijn gestegen van 28.000 in 1993 naar 97.900 in 2000. In Nederland deed zich aanvankelijk eenzelfde trend voor als in het Verenigd Koninkrijk, maar na jaren van grote stijging (van 20.300 in 1992 naar 43.900 in 2000, met de grootste stijging in 1994-1995) daalden de aantallen nu weer tot 18.667 in 2002 rond de 7.500 in de eerste helft van 2003.

Bovengenoemde gegevens laten zien dat de asielinstromen sterk fluctueren *tussen* de lidstaten. Ook cijfers over de periode 1992-2000 bevestigen dit beeld.³ Daarnaast fluctueert de instroom in totaal over de periode 1990-2000, mede door de oorlogen in Bosnië en Kosovo. Tussen 1990 en 1994 steeg het aandeel asielzoekers tot 491.400 in totaal, waarna de aantallen weer afnamen tot 227.800 in totaal in 1996. Vanaf 1997 zijn de aantallen wederom gestegen.⁴ In deze periode is in nagenoeg alle EU-lidstaten door deze grote aantallen asielaanvragen en onder druk van de publieke opinie een restrictiever asielbeleid doorgevoerd. Dit beeld suggereert een zogeheten ‘waterbedeffect’. Dat wil zeggen dat – onder invloed van een meer restrictief migratiebeleid – de instroom van asielzoekers over de Unie verschuift naar lidstaten met een minder restrictief beleid. Evenwel is de ‘waterbedeffect’-theorie, hoewel daaraan vaak in discussies over het Europese asielbeleid wordt gerefereerd, niet onomstotelijk aangetoond. Wel is duidelijk dat de verdeling van de asielstromen onevenredig is en, zoals reeds is gezegd, fluctueert. De ACVZ gaat er voor haar advisering vanuit dat beleidswijzigingen hoewel dit niet onomstotelijk is bewezen, wel degelijk een belangrijke factor kan zijn voor een verschuiving van asielstromen tussen de lidstaten.

Uit de aangehaalde OESO-rapportage blijkt dat in vrijwel alle OESO-landen de stijging van de arbeidsmigratie de meest in het oog springende ontwikkeling is. Toch kan niet een duidelijk cijfermatig overzicht niet worden gegeven. In bijna alle OESO-landen steeg dit aantal vergeleken met 1999. In Frankrijk steeg het aantal met 3%, in Denemarken met 18%, het Verenigd Koninkrijk met 25% en Zweden met 29%. In het Verenigd Koninkrijk en Portugal was arbeidsmigratie de meest omvangrijke vorm van migratie in 2000. Portugal is een bijzonder geval, omdat migratie daar een recent verschijnsel is. Hetzelfde verschijnsel is zichtbaar in andere Zuid-Europese lidstaten zoals Italië en Spanje.

Evenals bij arbeidsmigratie is het moeilijk om van gezinshereniging en –vorming een cijfermatig overzicht te geven. Uit de OESO-rapportage blijkt dat slechts van een aantal landen gegevens bekend zijn. Sommige landen gaan daarbij uit van de instroom, bijvoorbeeld Frankrijk, en sommige van het aantal afgegeven vergunningen, bijvoorbeeld Denemarken. Hoewel algemeen bekend is dat gezinshereniging één van de drie “grote” migratiekanalen is, is er geen duidelijk inzicht in de exacte aantallen. Wel is duidelijk dat de component gezinsmigratie in 2000 domineert in alle OESO-landen, inclusief de Europese Unie. In de OESO-rapportage is vermeld dat, afhankelijk van het gevoerde beleid, de migratie-instroom per land varieert. Dit blijkt ook uit de gegevens die wel bekend zijn. Dit is met name het geval in Frankrijk waar gezinsmigratie steeg met 22% (tot 21.400) en 78% van de totale instroom vormt. Landen met grote aantallen gezinsherenigers zijn daarnaast Zweden (22.800), het Verenigd Koninkrijk (84.900) en Italië (56.214). In Portugal ligt het percentage gezinshereniging op 20% van de 15.900 aanvragen voor een verblijfsvergunning. In Nederland lag het aandeel van gezinshereniging in 2000 op 32% (29.368) van het totaal aan afgegeven verblijfsvergunningen. Dit aandeel steeg over de periode 2000-2002 met 6 % tot 38% (32.869). Hieruit, ontstaat, op grond van bovengenoemde gegevens, het beeld dat beleidswijzigingen van invloed zouden kunnen zijn op de instroom van gezinsmigranten (zoals de OESO aangeeft in haar rapportage). Dit suggereert tevens dat de ‘waterbedeffect’-theorie ten aanzien van dit beleidsthema opgeld doet. De ACVZ acht deze conclusie evenwel nog (gezien het tekort aan statistisch materiaal) te voorbarig. Er zijn vele factoren van invloed op de keuze om wel of niet te migreren zodat niet met zekerheid het directe effect tussen beleidswijziging en wijzigingen van instromen ten aanzien van gezinshereniging aangetoond kan worden. Voor gezinsmigratie is de aanwezigheid van familieleden in dat land nog altijd

4 Aantallen in totaal per jaar: 1997: 242.800; 1998: 295.500; 1999: 352.200 en 2000: 363.100. Bron, Eurostat.

het belangrijkste motief om te migreren. Wellicht kan wel worden geconstateerd dat de combinatie van grote groepen aanwezige migranten en soepele regels ten aanzien van gezinshereniging en – vorming, van invloed kan zijn op de instroom van gezinsmigratie, maar dit is naar de mening van de ACVZ niet hetzelfde als een ‘waterbedeffect’.

BIJLAGE 4

Paragraaf 8 uit het onderzoeksrapport Prof. mr. J. de Zwaan: ‘Gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid. De relevantie van het jaar 2004.’¹

8 Hof van Justitie

Inzake de rol van het Hof van Justitie op het terrein van Titel IV EG-Verdrag biedt artikel 68 EG-Verdrag een regeling van de rechtsmacht van deze instelling die afwijkt van het algemene kader zoals neergelegd in (de vierde afdeling van het eerste hoofdstuk van de eerste titel van) het vijfde deel van het EG-Verdrag.² De afwijkingen betreffen overigens alleen de modaliteiten van de prejudiciële procedure van artikel 234 EG-Verdrag.³ De alternatieve regeling van artikel 68 inzake prejudiciële verzoeken bestaat uit drie onderdelen:

- ingevolge het eerste lid is de nationale ‘hoogste’ rechter, bij twijfel over de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht, gehouden een prejudiciële vraag aan het Hof voor te leggen;⁴
- ingevolge het tweede lid is het Hof niet bevoegd om zich uit te spreken ten aanzien van nationale maatregelen of besluiten betreffende controle aan de binnengrenzen⁵ die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid;
- ingevolge het derde lid kunnen (ook) de Raad, de Commissie of een lidstaat het Hof van Justitie een prejudiciële vraag voorleggen. Echter hebben de door het Hof op deze vragen te geven antwoorden geen gevolg ten aanzien van vonnissen van nationale rechters die (op dat moment) reeds kracht van gewijsde hebben.

Deze afwijkende modaliteiten hebben alles te maken met het politiek-gevoelige karakter van de problematiek van Titel IV EG-Verdrag. Met het oog op individuele procedures is kennelijk getracht te vermijden dat procedures bij het Hof, die incidenten zijn in de nationale gerechtelijke procedure, te zeer tot vertraging zullen leiden.⁶ Met name op het gebied van asiel en immigratie is langdurig oponthoud inderdaad ongewenst. De vraag is echter of, met het oog op een voortvarende behandeling van verzoeken tot verblijf in de Gemeenschap, ingegeven door welke reden dan ook, concessies kunnen worden gedaan op het vlak van de aan de betrokken personen te bieden rechtsbescherming. Door de opname van de verplichting van de nationale hoogste rechters om een prejudicieel verzoek aan het Hof voor te leggen (*eerste* lid), is niettemin getracht een minimumwaarborg te bieden om uiteenlopende uitspraken van nationale rechters over de toepassing

¹ Het gehele rapport is te verkrijgen op de website van de ACVZ: www.acvz.com.

² Artikel 220 EG e.v. Zie over artikel 68: De Zwaan en Bultena, Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie, reeds aangehaald, pp. 70-72.

³ Dat Titel IV ten aanzien van de overige vormen van rechtsmacht van het Hof van Justitie (zoals die inzake rechtstreekse beroepen en de verdragsinbreukprocedure) het ‘normale’ verdragsregime volgt, vloeit voort uit het feit dat Titel IV ten aanzien van die andere rechtsmachtvormen geen uitzonderingen vermeldt.

⁴ Dit aspect is, met andere woorden, identiek aan de regeling van artikel 234, lid 3, EG.

⁵ Zie de verwijzing naar artikel 62, punt 1, EG.

⁶ Deze beide punten gelden ook voor de rechtsmacht die het Hof van Justitie in de Derde Pijler-samenwerking kan uitoefenen. Daar geldt –de relevante verdragsbepaling is artikel 35 EU-Verdrag– dat de prejudiciële bevoegdheid van het Hof een optionele is: de lidstaten kunnen ervoor kiezen, maar zijn niet verplicht dat te doen. Kiezen zij, vervolgens, voor zo’n prejudiciële competentie van het Hof, dan kunnen zij nog een tweede keuze maken. Of kunnen zij kiezen alleen de ‘hoogste’ nationale rechter een bevoegdheid te geven om prejudiciële vragen aan het Hof te stellen, of kunnen zij ervoor kiezen deze bevoegdheid –overeenkomstig het regime van artikel 234 EG– aan alle nationale rechterlijke instantie te geven.

en uitlegging van Titel IV te vermijden. De uitzondering in het *tweede* lid heeft alles te maken met het urgente karakter van de te nemen maatregelen. Ze is niettemin ongelukkig bijvoorbeeld omdat de Schengen-ervaring heeft laten zien dat de betreffende uitzonderingsmaatregelen een lange looptijd kunnen hebben.⁷ Intussen staat de formulering van het tweede lid er niet aan in de weg dat, in de geschetste situatie, zonodig de nationale rechter wordt geadieërd. De bevoegdheid van de Raad, de Commissie en lidstaten om prejudiciële verzoeken te doen, zoals tot uitdrukking gebracht in het *derde* lid, is uniek. Er bestaan geen precedentes daarvoor. Het karakter van de prejudiciële procedure, als vitaal mechanisme voor samenwerking tussen de nationale en de Europese rechter, wordt hier niettemin doorbroken. De voorziening doet enigszins denken aan de mogelijkheid die in (het zesde lid van) artikel 300 EG-Verdrag is opgenomen en die ertoe strekt om de verenigbaarheid van internationale akkoorden die de Gemeenschap voornemens is te sluiten, op verzoek van het Europees Parlement, de Raad, de Commissie of een lidstaat tevoren door het Hof te laten toetsen. Overigens is, voor zover bekend, nog geen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die het derde lid van artikel 68 aan de Raad, de Commissie en lidstaten biedt.

Al met al moet worden aangetekend dat de materie van Titel IV het enige communautaire terrein is waar, althans tot 1 mei 2004, dergelijke afwijkende regelingen betreffende de rechtsmacht van het Hof van Justitie in prejudiciële zaken gelden.

Intussen rijst natuurlijk wel de vraag of de getroffen regelingen van artikel 68 EG de beste zijn. Het komt voor dat dit niet het geval is. Het belangrijkste punt van kritiek is wel dat een uitlegging van een bepaling van Europees recht gegeven moet kunnen worden op het *moment* dat een (serieuze) vraag ter zake rijst. Het doet dan niet ter zake op welk *niveau* in de rechterlijke hiërarchie die vraag rijst. Met nadere woorden, indien zich een vraag voordoet in een procedure voor de eerste instantie rechter, dan is het net zo belangrijk dat een uniforme uitlegging zo spoedig mogelijk kan worden verkregen, als wanneer zo'n vraag bij een hogere rechter aan de orde wordt gesteld. Het moeten wachten totdat de procedure bij de hoogste rechter is aangeland, zal slechts aanleiding kunnen geven tot doorprocederen. Dit zou er dan ook voor pleiten om ook inzake asiel- en immigratiezaken het 'normale' regime van het EG-Verdrag – de regelingen van artikel 234 EG-Verdrag – van toepassing te verklaren.

Met betrekking tot de modaliteiten van de rechtsmacht van het Hof van Justitie ná 1 mei 2004 vermeldt het tweede lid van artikel 67 EG dat de Raad ter zake met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement, een besluit dient te nemen. Opmerkelijk aan deze redactie is dat de Raad niet op voorstel van de Commissie besluit. De Commissie beschikt ten aanzien van het desbetreffende ontwerp-besluit zelfs niet over een adviesrecht.

Waar het gaat om aan te brengen wijzigingen is natuurlijk denkbaar dat artikel 68 EG simpelweg komt te vervallen. Alsdan zal ook inzake prejudiciële beslissingen de normale regeling inzake rechtsmacht van het Hof van Justitie – met nadere woorden, de regelingen van artikel 234 EG-Verdrag – van toepassing worden. Vanuit het belang van de consistentie van het communautaire systeem van rechtsbescherming valt zo'n oplossing zonder meer te verkiezen.

Wel zal bekeken dienen te worden in hoeverre de procedure bij het Hof, met behoud van waarborgen voor een adequate rechtsbescherming, niet *versneld* kan worden. Want, dat

⁷ De Zwaan en Bultena, *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie*, reeds aangehaald, pp. 71.

is wel juist, in asiel- en immigratiezaken is geen enkele partij ermee gediend als de procesgang te lang zou duren. Zo'n lange procesduur kan met name bij de betrokken personen verwachtingen opwekken die uiteindelijk niet worden waargemaakt. In die zin is de rechtszekerheid hier in het geding.

Bij het nadenken over een passende alternatieve rechtsgang kan inspiratie worden geput uit de bestaande regelingen betreffende, enerzijds, de versnelde procedure en, anderzijds, die van het kort geding. De *versnelde* procedure is geregeld in artikel 62 bis van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de EG.⁸ Ingevolge deze bepaling kan de president van het Hof, op verzoek van een van de partijen, op voorstel van de rechter-rapporteur, de andere partij en de advocaat-generaal gehoord, in uitzonderlijke gevallen beslissen een zaak te behandelen volgens een versnelde procedure waarbij wordt afgeweken van de bepalingen van het reglement.⁹ De bijzondere spoedeisendheid van de zaak dient wel te vereisen dat het Hof zo snel mogelijk uitspraak doet.¹⁰ Indien de versnelde procedure van toepassing wordt verklaard, kunnen het verzoekschrift en het verweerschrift slechts door een repliek en een dupliek worden aangevuld indien de president dit noodzakelijk oordeelt.¹¹ Een datum voor een mondelinge behandeling wordt onmiddellijk na de indiening van het verweerschrift bepaald.¹²

De regelingen betreffende het *kort geding* staan vermeld in de artikelen 83 tot en met 90 van het reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie. Ook hier gelden korte termijnen. De aanvraag voor een voorlopige voorziening wordt ingeleid met een verzoek.¹³ Dit verzoek wordt aan de wederpartij betekend, die dan een korte termijn voor schriftelijk of mondeling antwoord kan krijgen.¹⁴ In beginsel besluit de president over een toe te kennen voorlopige voorziening direct na het horen van de wederpartij. De uitspraak is niet vatbaar voor hoger beroep.¹⁵ Overigens geldt ten aanzien van het kort geding dat een bodemprocedure aanhangig dient te zijn naast de procedure in kort geding.¹⁶

Ongetwijfeld zijn de modaliteiten van de zojuist genoemde procedures – de versnelde procedure en het kort geding – niet zonder meer geschikt om toe te passen in het kader van de prejudiciële rechtsgang betreffende asiel- en immigratiezaken. Men kan er echter, zoals gezegd, wel inspiratie aan ontlenuen. In het geval van de prejudiciële procedure zou bijvoorbeeld kunnen worden overwogen om de termijnen voor indiening van schriftelijke opmerkingen door lidstaten en de instellingen – thans twee maanden¹⁷ – te bekorten, danwel af te zien van een mondelinge behandeling, of af te zien van de conclusie van de advocaat-generaal.¹⁸ Ook een combinatie van dit soort van maatregelen is denkbaar. Zelfs is denkbaar de mogelijkheid van indiening van schriftelijke opmerkingen alleen toe te kennen aan de partijen, de betrokken lidstaat en de Commissie.

8 Zie voor de meest recente gecodificeerde versie van het reglement: Pb C 34/1 van 1 februari 2000.

9 Art. 62 bis, lid 1, Reglement.

10 Idem.

11 Art. 62 bis, lid 2, Reglement.

12 Art. 62 bis, lid 3, Reglement.

13 Art. 83, lid 1, Reglement.

14 Art. 84, lid 1, Reglement.

15 Art. 86, lid 1, Reglement.

16 Art. 83, lid 1, tweede alinea, Reglement.

17 Art. 23, tweede alinea, Statuut van het Hof van Justitie. De meest recente versie van het Statuut is gepubliceerd in Pb C 325/167 van 24 december 2002.

18 Dit laatste betreft een vernieuwing die het Verdrag van Nice heeft geïntroduceerd: vergelijk de nieuwe redactie van artikel 222 EG, met name het tweede lid, te lezen in samenhang met artikel 20, vierde alinea, Statuut van het Hof van Justitie. Ingevolge laatstgenoemde bepaling kan het Hof, wanneer dat van oordeel is dat in een zaak geen nieuwe rechtsvraag aan de orde is, de advocaat-generaal gehoord, beslissen dat de zaak zonder conclusie van de advocaat-generaal zal worden berecht.

Men kan ook denken aan meer structurele maatregelen, zoals het delegeren van de prejudiciële competentie in asiel- en immigratiezaken aan het Gerecht van Eerste Aanleg en, in directe samenhang daarmee, aan de instelling van gespecialiseerde kamer bij dat gerecht. Ook dit is een mogelijkheid die sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice ter beschikking staat.¹⁹ Meer extreme suggesties – doch die zijn momenteel niet eens in discussie in het kader van de Conventie – betreffen het aanwijzen, per lidstaat, van één bevoegde rechterlijke instantie die – op verzoek van andere rechterlijke instanties in die lidstaat – uitleggingsuitspraken doet waartegen een beroep, beperkt tot rechtsvragen, bij het Hof van Justitie open staat. Men zou het initiatief voor zo'n beroep, daarnaast, ook in handen kunnen stellen van de (eerste) advocaat-generaal bij het Hof van Justitie, ter bewaking van de eenheid van uitlegging in de Gemeenschap. Zo'n beroep in de laatstgenoemde variant zou dan aangemerkt kunnen worden als een beroep 'in het belang van het verdrag'. Ook zijn nog andere opties denkbaar, zoals het instellen van regionale Europese rechtbanken, waaraan (nationale) rechterlijke instanties in de betreffende regio prejudiciële vragen kunnen voorleggen.

Het gaat in wezen om 'varianten op een thema'. Sowieso overigens verdient aanbeveling welk idee dan ook tevoren te bespreken met (de President en leden van) het Hof van Justitie zelf. Ook daar is men zich ongetwijfeld bewust van de problemen, en ook daar zullen in de loop van de tijd creatieve ideeën tot ontwikkeling zijn gekomen.

De *Conventie* heeft intussen inzake de positie van het Hof van Justitie vergaande voorstellen gedaan. In essentie komen die, wat betreft de jurisdictieregeling van Titel IV EG-Verdrag, erop neer de afwijkende modaliteiten van artikel 68 EG in zijn geheel te laten vervallen. In ieder geval doet de Conventie ten aanzien van dit onderwerp geen bijzondere voorstellen. Dat betekent dat, wat de Conventie betreft, de gewone regeling van de rechtsmacht van het Hof ook op Titel IV EG-Verdrag van toepassing dient te zijn. Meer in zijn algemeenheid trouwens is de Conventie de mening toegedaan dat de eenheid van rechtsmacht van het Hof van Justitie ten aanzien van het totaal van de Unie-samenwerking dient te worden hersteld. Inzake de Derde Pijler-samenwerking stelt de Conventie namelijk eveneens voor de daar geldende afwijkende regelingen – in dat geval te vinden in artikel 35 van het EU-Verdrag – te laten vervallen. Wel kan de Conventie zich voorstellen dat inzake de Derde Pijler-samenwerking – het gaat in essentie om politie- en strafrechtelijke samenwerking – de bepaling gehandhaafd blijft dat het Hof niet bevoegd is om de geldigheid of evenredigheid na te gaan van operaties van de politie of van andere instanties van een lidstaat belast met wethandhaving of de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.²⁰ Deze voorstellen komen overeen met de ideeën die staan vermeld in het slotverslag van Werkgroep X 'vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'.²¹

¹⁹ Zie de nieuwe versie van art. 225, derde lid, EG.

²⁰ Thans artikel 35, lid 5, EU. Zie voor een en ander artikel 9, opgenomen in Deel II van de Grondwet, doc. CONV 614/03 van 14 maart 2003. De Werkgroep was in meerderheid de mening toegedaan dat de met artikel 35, lid 5, EU vergelijkbare bepaling in Titel IV van het EG-Verdrag (het gaat in dat geval om artikel 68, lid 2, EG) niet gehandhaafd moest blijven, en dus moest worden geschrapt.

²¹ Doc. CONV 426/93 van 2 december 2002, pp. 24-25.

Ook Nederland heeft in de Conventie eigen voorstellen inzake de rechtsmacht van het Hof van Justitie op het terrein van JBZ ingediend.²² Zij dienen te worden beoordeeld in samenhang met de voorstellen die Nederland tezamen met Spanje inzake het Hof van Justitie heeft gedaan.²³ De Nederlandse voorstellen hebben met name betrekking op het terrein van strafrecht, asiel en immigratie, en behelzen het volgende:²⁴

- De ontwikkeling van een ‘fast track’ procedure, waaronder wordt verstaan een procedure van maximaal drie maanden. Als dat geen optie zou zijn, dan zou een alternatief kunnen zijn de opheffing van de opschortende werking van de gestelde prejudiciële vraag. Het eerste voorstel – fast track procedure – komt in essentie neer op hetgeen ook hierboven is bepleit. Dit voorstel verdient dan ook serieuze aandacht. Het tweede element – opheffing opschortende werking – lijkt niet geschikt te zijn. Het zou immers het karakter van de prejudiciële procedure – als incident in een nationale procedure: de nationale rechter dient de zaak af te doen met inachtneming van het antwoord dat het Hof van Justitie op de door hem gestelde prejudiciële vraag heeft gegeven – ten principale wijzigen, en tot gevolg hebben dat partijen minder rechtsbescherming wordt geboden;
- Het overhevelen van JBZ-categorieën van prejudiciële vragen naar het Gerecht van Eerste Aanleg. Ook dit voorstel valt te overwegen, een vergelijkbare suggestie is hierboven ook reeds gedaan. Niettemin moet men zich van het succes van deze optie geen overdreven voorstelling maken. Op het gebied van JBZ heeft het Hof namelijk nog geen vaste rechtspraak ontwikkeld.²⁵ Het gaat dus niet om het soort van (routine-) rechtspraak waarvan de toepassing gemakkelijk aan het Gerecht kan worden overgelaten. Bovendien is niet gezegd dat procedures bij het Gerecht minder tijd in beslag zullen nemen dan zaken bij het Hof. Het komt dus voor dat het Hof bij voorkeur toch zelf prejudiciële vragen inzake JBZ zal moeten beantwoorden, echter volgens een versnelde procedure;
- Het aanpassen van de huidige procedures rond vertalingen. De idee is hier dat wordt afgezien van de praktijk dat een arrest van het Hof eerst dan wordt uitgesproken wanneer alle officiële taalversies van de uitspraak gereed zijn;
- Uitbreiding van het aantal rechters in eerste aanleg en van het aantal vertalers;
- Het op nationaal niveau instellen van een Europeesrechtelijk expertisecentrum voor rechters.

Al met al, op een enkel voorstel na, geen slechte suggesties. Hoe dan ook zal voor de rechtspleging in zaken betreffende asiel en immigratie meest waarschijnlijk een aparte rechtsgang moeten worden ontwikkeld: een ‘tailor made’ procedure, met passende modaliteiten voor een snelle rechtspleging. Het tot stand komen daarvan zou een gevoelige verbetering opleveren ten opzichte van het huidige, gekunstelde en ontoereikende, systeem van rechtsbescherming van artikel 68 EG-Verdrag.

22 Document de travail 11 CERCLE 1 van 14 mars 2003. Het gaat om een bijdrage aan een discussie die los staat van die in de werkgroepen van de Conventie, en die meer in het bijzonder het Hof van Justitie betreft (‘Cercle de discussion sur la Cour de Justice’). De voorstellen zijn ook aan de Tweede Kamer gezonden: niet-dossierstuk 2002-2003, eu03000043, Tweede Kamer.

23 Doc. CONV 620/03 (Voorstellen voor het waarborgen van een efficiënte en effectieve werkwijze van het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg) van 13 maart 2003.

24 Zie par. 2 (I) van het Nederlandse document.

25 Tot dusver heeft het Hof op JBZ-gebied éénmaal uitspraak gedaan in een tweetal, gevoegde, prejudiciële zaken. Deze hadden betrekking op de Derde Pijler-samenwerking, meer in het bijzonder op uitleg van het ‘ne bis in idem’-beginsel: arrest van 13 februari 2003 in de gevoegde zaken Gözütok (C-187/01) en Brügger (C-358/01), nog niet gepubliceerd.

BIJLAGE 5

Relevante artikelen EG-Verdrag, Ontwerpgrondwet en uitleg over de aangehaalde begrippen in het advies

Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag), artikelen 61, 63, 67 en 68, Trb. 1998, 11-13

Artikel 61

Met het oog op de geleidelijke totstandkoming van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid neemt de Raad de volgende maatregelen aan:

- a binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam maatregelen die erop gericht zijn het vrije verkeer van personen te waarborgen overeenkomstig artikel 14, in samenhang met daarmee rechtstreeks verband houdende begeleidende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel en immigratie, overeenkomstig artikel 62, punten 2 en 3, artikel 63, punt 1, onder a., en punt 2, onder a., en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit overeenkomstig artikel 31, onder e., van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
- b andere maatregelen op het gebied van asiel, immigratie en de vrijwaring van de rechten van onderdanen van derde landen, in overeenstemming met artikel 63;
- c maatregelen op het gebied van justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, als bepaald in artikel 65;
- d passende maatregelen ter stimulering en versterking van de administratieve samenwerking, als bepaald in artikel 66;
- e maatregelen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, gericht op een hoog niveau van veiligheid door voorkoming en bestrijding van criminaliteit in de Unie, in overeenstemming met het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Artikel 63

Binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam neemt de Raad volgens de procedure van artikel 67 de volgende maatregelen aan:

- 1 maatregelen inzake asiel, in overeenstemming met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen en andere desbetreffende verdragen op de volgende gebieden:
 - a criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land wordt ingediend in één van de lidstaten;
 - b minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten;
 - c minimumnormen voor het aanmerken van onderdanen van derde landen als vluchteling;
 - d minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus;
- 2 maatregelen inzake vluchtelingen en ontheemden op de volgende gebieden:
 - a minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren en voor personen die anderszins internationale bescherming behoeven;

- b bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van vluchtelingen en ontheemden;
- 3 maatregelen inzake immigratiebeleid op de volgende gebieden:
 - a voorwaarden voor toegang en verblijf en normen voor de procedures voor de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, met name met het oog op gezinshereniging;
 - b illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegaal verblijvende personen;
 - 4 maatregelen waarin de rechten en voorwaarden worden omschreven volgens welke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, in andere mogen verblijven.

Door de Raad uit hoofde van de punten 3 en 4 aangenomen maatregelen beletten niet dat een lidstaat op de betrokken gebieden nationale bepalingen handhaaft of vaststelt welke met dit Verdrag en met internationale overeenkomsten verenigbaar zijn.

Voor de uit hoofde van punt 2, onder b., punt 3, onder a., en punt 4 aan te nemen maatregelen geldt bovengenoemde termijn van vijf jaar niet.

Artikel 67

- 1 Gedurende een overgangperiode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam besluit de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie of op initiatief van een lidstaat, na raadpleging van het Europees Parlement.
- 2 Na deze periode van vijf jaar:
 - besluit de Raad op voorstel van de Commissie; de Commissie neemt ieder verzoek van een lidstaat om indiening van een voorstel bij de Raad in behandeling;
 - neemt de Raad met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement, een besluit teneinde de procedure van artikel 251 toe te passen op alle onder deze titel vallende gebieden, dan wel delen ervan, en de bepalingen betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie aan te passen.
- 3 In afwijking van de leden 1 en 2, worden maatregelen als bedoeld in artikel 62 (visa, red.), punt 2, onder b., ii. en iv., na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement aangenomen.
- 4 In afwijking van lid 2, worden maatregelen als bedoeld in artikel 62, punt 2, onder b., ii. en iv., na verloop van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam door de Raad aangenomen volgens de procedure van artikel 251.

Artikel 68

- 1 Artikel 234 is van toepassing op deze titel onder de volgende omstandigheden en voorwaarden: indien een vraag wordt opgeworpen in verband met de uitlegging van deze titel of de geldigheid of de uitlegging van op deze titel gebaseerde handelingen van de instellingen van de Gemeenschap in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie gehouden, indien zij een beslissing op dit punt noodzakelijk acht voor het wijzen van haar vonnis, het Hof van Justitie te verzoeken over deze vraag een uitspraak te doen.
- 2 het Hof van Justitie is in geen geval bevoegd ten aanzien van krachtens artikel 62 punt 1, genomen maatregelen of besluiten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de binnenlandse veiligheid.
- 3 De Raad, de Commissie of een lidstaat kunnen het Hof van Justitie verzoeken een uitspraak te doen over de uitlegging van deze titel of op deze titel gebaseerde handelingen van de instellingen van de Gemeenschap. De door het Hof van Justitie in ant-

woord op een dergelijk verzoek gegeven uitspraak heeft geen gevolg ten aanzien van vonnissen van nationale rechterlijke instanties die kracht van gewijsde hebben.

Ontwerpgrondwet, Hoofdstuk IV de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid, artikelen III-158, III-167, III-168 en III-169, PbEG 2003 C 169/80.

Artikel III-158

- 1 De Unie is een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, waarin de grondrechten geëerbiedigd worden en rekening wordt gehouden met de verschillende rechtstradities en –systemen van de lidstaten.
- 2 De Unie zorgt ervoor dat aan de binnengrenzen geen personencontroles worden verricht en zij ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en dat billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen. Voor de toepassing van dit hoofdstuk worden staatlozen gelijkgesteld met onderdanen van derde landen.
- 3 De Unie streeft ernaar een hoog niveau van veiligheid te waarborgen, door middel van maatregelen ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en van racisme en vreemdelingenhaat, maatregelen inzake de coördinatie en samenwerking tussen de politie en justitiële autoriteiten in strafzaken en andere bevoegde autoriteiten, alsmede door de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken en, zo nodig, de onderlinge aanpassing van de strafwetgevingen.
- 4 De Unie vergemakkelijkt de toegang tot de rechter, met name door het beginsel van wederzijdse erkenning van gerechtelijke en buitengerechtelijke beslissingen in civiele zaken.

Artikel III-167

- 1 De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid inzake asiel en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen. Dit beleid moet conform het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen en andere toepasselijke verdragen zijn.
- 2 Te dien einde worden bij Europese wet of kaderwet maatregelen vastgesteld betreffende een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat het volgende behelst:
 - a een uniforme asielstatus voor onderdanen van derde landen die in de hele Unie geldt,
 - b een uniforme subsidiaire-beschermingsstatus voor de onderdanen van derde landen die, als zij geen asiel krijgen in de Europese Unie, internationale bescherming behoeven,
 - c een gemeenschappelijk stelsel voor tijdelijke bescherming van ontheemden in geval van een massale toestroom,
 - d gemeenschappelijke procedures voor toekenning of intrekking van de uniforme status van asiel of van subsidiaire bescherming,
 - e criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek of van een verzoek om subsidiaire bescherming,
 - f normen betreffende de voorwaarden inzake de opvang van asielzoekers of van aanvragers van subsidiaire bescherming,
 - g partnerschap en samenwerking met derde landen om de stromen van asielzoekers of aanvragers van subsidiaire of tijdelijke bescherming te beheersen.

- 3 Indien een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terechtkomen, kan de Raad van Ministers op voorstel van de Europese Commissie Europese verordeningen of besluiten met voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten vaststellen. De Raad besluit na raadpleging van het Europese Parlement.

Artikel III-168

- 1 de Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk immigratiebeleid, dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en een intensievere preventie en bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.
- 2 te dien einde worden bij Europese wet of kaderwet maatregelen vastgesteld die betrekking hebben op de volgende gebieden:
 - a de voorwaarden voor toegang en verblijf en normen betreffende de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, onder andere met het oog op gezinshereniging;
 - b de omschrijving van de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, alsook de voorwaarden ter regeling van het vrije verkeer en het vrije verblijf in andere lidstaten;
 - c illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende personen;
 - d bestrijding van mensenhandel, met name handel in vrouwen en kinderen.
- 3 De Unie kan overeenkomstig artikel III-227 overeenkomsten met derde landen sluiten die de overname van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen door hun land van oorsprong of herkomst beogen.
- 4 Bij Europese wet of kaderwet kunnen maatregelen worden vastgesteld op het optreden van de lidstaten ter bevordering van de integratie van onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven, aan te moedigen en te ondersteunen, met uitzondering van enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten.
- 5 Dit artikel laat het recht van de lidstaten onverlet, zelf te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen, afkomstig uit derde landen, tot hun grondgebied worden toegelaten teneinde daar al dan niet in loondienst arbeid te verrichten.

Artikel III-169

Aan het in deze afdeling bedoelde beleid van de Unie en de uitvoering daarvan liggen de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten, ook op financieel vlak, ten grondslag. De handelingen van de Unie die uit hoofde van deze afdeling worden vastgesteld, bevatten, wanneer dat nodig is, bepalingen voor de toepassing van dit beginsel.

Uitleg over de aangehaalde begrippen in het advies

Er bestaat wijdverbreid enige terminologische verwarring over de begrippen EEG, EG en EU. De geschiedenis is als volgt: in de vijftiger jaren van de vorige eeuw zijn de drie verschillende Europese Economische Gemeenschappen ontstaan (EGKS, EGA en EEG). In het Verdrag van Maastricht (1992) werd de terminologie Europese Economische Gemeenschap vervangen door Europese Gemeenschap. Voorts zijn bij dit verdrag de Europese Gemeenschappen ondergebracht tot één (overkoepelend) kader, de Europese Unie. De Europese Unie is gegrond op de Europese Gemeenschappen, aangevuld met het beleid dat werd opgenomen in het Verdrag van Maastricht. Het Verdrag van Maastricht

heeft drie “pijlers” geïntroduceerd. Zo ontstond naast de al bestaande economische samenwerking die werd ondergebracht in de eerste pijler, nieuwe samenwerkingsvormen onder de tweede pijler (Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid) en derde pijler (Justitie en Binnenlandse Zaken). De Europese Unie draagt zorg voor een overkoepeling voor het geheel van de bestrekkingen tussen de lidstaten. Het fundament van de Europese Unie wordt gevormd door de Europese Gemeenschap en het *acquis communautaire*. De Europese Unie leent ten behoeve van de besluitvorming de instellingen en de organen van de Europese Gemeenschap (zie artikelen 3 en 5 EU-Verdrag), zodat één institutioneel is ontstaan. Het Europees recht is gegrondvest op bevoegdheidstoedeling, dat wil zeggen dat bij verdrag geregeld is welke bevoegdheden de Europese Unie heeft. Het migratiebeleid maakt onderdeel uit van het EG-Verdrag, zodat op basis van de daarin neergelegde bevoegdheden de Europese Unie regels kan stellen. Dat verklaart dat als gesproken wordt over bindende regelgeving (bijvoorbeeld in de vorm van richtlijnen) deze EG-regelgeving of EG-recht worden genoemd. Voor het overige wordt gesproken over Europese Unie, met uitzondering van de situatie waar er alleen bedoeld worden op de Europese Gemeenschap als onderdeel van de Europese Unie. Zodra het door de Conventie voorgestelde Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is aangenomen en geratificeerd, vindt een volledige integratie plaats van de drie pijlers en zal de term Europese Unie (en EU-regelgeving) de algemene term worden.

BIJLAGE 6

Literatuuroverzicht

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Regulering en facilitering van arbeidsmigratie*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Aleinikoff, T. Alexander & Vincent Chetail (eds.) (2003), *Migration and International Legal Norms*, The Hague: T.M.C. Asser Press.

Amnesty International Public (2003), *UK/EU/UNHCR Unlawful and Unworkable. Amnesty International's views on proposals for extraterritorial processing of asylum claims*, Amnesty International Public (web.amnesty.org/library/Index/ENGIOR610042003?open&of=ENG-369) (26-06-03).

Barents, R. & L.J. Brinkhorst (1999), *Grondlijnen van Europees recht*, Deventer: Kluwer.

Battjes, Hemme (2002), 'A Balance between Fairness and Efficiency? The Directive on International Protection and the Dublin Regulation', *European Journal of Migration and Law*, p. 159-192.

Battjes, Hemme (2003), 'Nieuwe Dublin-Verordening: een verbetering van de Overeenkomst van Dublin?', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 252-258.

Boeles, P. & R. Fernhout (1999), 'Grondslagen voor een bindend Europees immigratie- en asielrecht', *Nederlands Juristenblad*, p. 891-902.

Boeles, Pieter (2001), 'Nederland en het toekomstig Europees gezinsherenigingsrecht', in: E.R. Brouwer en C.A. Groenendijk (red.), *Derdelanders in de Europese Unie. Europees migratierecht vanuit Nederlands perspectief*, Utrecht: FORUM, p. 86-98.

Boswell, Christina (2003), 'The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy', *International Affairs*, p. 619-638.

Bruin, René (samenst.) (2003), *Niemandland. Opvang van vluchtelingen in de regio*, Amsterdam: Amnesty International.

Bruin, René (2003), 'Retour regio. Halte Europa opgeheven?', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 484-494.

Centraal Planbureau (2003), *Sociaal Europa. Europese Verkenning. Bijlage bij Staat van de Europese Unie 2004*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Crisp, Jeff & Damtew Dessalegne (2002), *Refugee protection and migration management. The challenge for UNHCR*, Geneva: UNHCR, Evaluation and Policy Analysis Unit (www.unhcr.ch) (23-04-03).

Eurostat (2002), *European social statistics. Migration*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

Fetter, C. & R. Bruin (1995), 'Hoe voorkom ik een burenruzie? Het land van eerder verblijf', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 26-33.

Geddes, Andrew (2003), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London: SAGE Publications.

Geelhoed, L.A. (2001), 'De toekomst van de Europese Unie: marktintegratie en beleidsintegratie', *Sociaal-Economische Wetgeving*, p. 366-375.

Geelhoed, L.A. (2003), 'Een Europawijde Europese Unie: een grondwet zonder staat?', *Sociaal-economische wetgeving*, p. 284-310.

Goodwin-Gill, G.S. (1996), *The Refugee in International Law*, Oxford: Clarendon Press.

Hailbronner, Kay (2002), *Study on the asylum single procedure ("one-stop shop") against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure*, University of Konstanz (europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_gesamtbericht_2002.pdf) (01-04-03)

Hathaway, James C. (2003), 'What's in a label?', *European Journal of Migration and Law*, p. 1-21.

Horst, Cindy Margret Ann (2003), *Transnational nomads. How Somalis cope with refugee life in the Dadaab camps of Kenya* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Human Rights Watch (2003), *An Unjust "Vision" for Europe's Refugees. Human Rights Watch Commentary on the U.K.'s "New Vision" Proposal for the Establishment of Refugee Processing Centers Abroad*, Human Rights Watch (www.hrw.org) (02-08-03).

Klaauw, Johannes van der (1998), 'Europa als norm of als minimum?', in: *Op weg naar een vluchtelingenbeleid in de 21^e eeuw. Can we make this world a better place? Analyses, kritieken en beschouwingen*, VluchtelingenWerk.

Kok, Stefan & Saskia Stenfert Kroese (2002), 'Europese ontwikkelingen op asielgebied: geschiedenis en grondslag van de regelgeving, overzicht van (komende) regelgeving', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 137-144.

Lawson, Rick (2001), 'Over universele ambities en Europees burgerschap: de EU en de fundamentele rechten van derdelanders', in: E.R. Brouwer en C.A. Groenendijk (red.), *Derdelanders in de Europese Unie. Europees migratierecht vanuit Nederlands perspectief*, Utrecht: FORUM, p. 114-132.

Loescher, Gil & James Milner (2003), 'The missing link: the need for comprehensive engagement in regions of refugee origin', *International Affairs*, p. 595-617.

Muus, Philip (1997), 'A Study on the Expected Effects of Free Movement for legally Residing Workers from Third Countries within the European Community', in: C. Curtin e.a., *Free Movement for non-EC-Workers within the European Community*, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders, NCB, p. 64.

Noll, Gregor (2003), 'Risky games? A theoretical Approach to Burden Sharing in the Asylum Field', *Journal of Refugee Studies*, (3).

Noll, Gregor, Jessica Fagerlund & Fabrice Liebaut (2002), *Study on the feasibility of processing asylum claims outside the EU against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure. Final report*, The Danish Centre for Human Rights / European Commission (europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/common/asylumstudy_dchr_2002_en.pdf) (22-01-03).

Noll, Gregor (2003), 'Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones', *European Journal of Migration and Law*, p. 303-341.

Ooik, R.H. van & H. Staples (2002), 'Het recht op gezinsvorming en gezinshereniging volgens het Europese Hof van Justitie. Hoeveel ruimte is er nog voor een restrictief immigratiebeleid voor de lidstaten?', *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, p. 269-276.

Organization for Economic Cooperation and Development, OECD (2003), *Trends in International Migration. Continuous reporting system on Migration*, Organization for Economic Cooperation and Development, OECD.

Papademetriou, Demetrios G. (1996), *Coming together or pulling apart? The European Union's struggle with immigration and asylum*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace; The Brookings Institution.

Peers, Steve (2003), 'Key Legislative Developments on Migration in the European Union', *European Journal of Migration and Law*, p. 107-141.

Pelkmans, Jacques e.a. (2003), *De Nederlandse stem in de Europese Conventie. Een impuls voor het debat over het eindspel*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR (www.wrr.nl) (02-08-03).

PLS RAMBOLL Management (2000), *Study on the legal framework and administrative practices in the Member States of the European Communities regarding reception conditions for persons seeking international protection. Final report, Part A: Comparative Analysis of Reception Conditions for Persons seeking protection in the Member States of the European Union*, European Communities, DG for Justice and Home Affairs (europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/final_rapport_en.pdf) (01-04-03).

Roodenburg, Hans, Rob Euwals & Harry ter Rele (2003), *Immigration and the Dutch economy*, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Schneider, H. (2002), 'Europa komt niet onder een immigratiepolitiek uit', *Journaal Vreemdelingenrecht*, p. 348-359.

Sciortino, Giuseppe & Ferruccio Pastore (2002), *Immigration and European Immigration Policy. Myths and Realities*, Trier: Europäische Rechtsakademie.

Sociaal-Economische Raad (2001), *Arbeidsmobiliteit in de EU*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, SER.

Spijkerboer, Thomas (1998), *Harmonisatie van het asielrecht in de Europese Unie. Een rechtsvergelijkende analyse*, Deventer: Kluwer.

Staples, H. (2001), 'Open coördinatiemethode voor Communautair Immigratiebeleid', *Migrantenrecht*, p. 298-301.

Terlouw, Ashley (2002), 'Voorstel voor een eenvormige Europese uitleg van de vluchtelingsdefinitie en verlening van subsidiaire bescherming', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 364-369.

Tholen, Jakobus Hubertus Maria Mathias (1997), *Vreemdelingenbeleid en rechtvaardigheid? Een wijsgerige studie naar onze beoordelingen van immigratie- en naturalisatiebeleid* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

United Nations High Commissioner for Refugees (2003), *Aide Memoire Directive on Minimum Standards on Procedures for Granting and Withdrawing Refugee Status*, Genève: United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR.

United Nations High Commissioner for Refugees (1997), 'Position Paper with regard to persecution by non-State agents', *Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht*, p. 410.

Vedsted-Hansen, Jens (2002), *Complementary or subsidiary protection? Offering an appropriate status without undermining refugee protection*, Geneva: UNHCR, Evaluation and Policy Analysis Unit (www.unhcr.ch) (23-04-03).

Vermeulen, B.P., H. Battjes & T.P. Spijkerboer (red.) (2002), *Naar een Europees asielrecht. Preadviezen voor de Vergadering van de Christen Juristenvereniging op 24 mei 2002*, Utrecht: Uitgeverij LEMMA.

Vermeulen, Ben e.a. (1998), *Persecution by third parties*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

Vonk, G.J. (2002), 'Het restrictieve toelatingsbeleid loopt op zijn laatste benen. Opmerkingen naar aanleiding van het Nederlandse standpunt over het communautair immigratiebeleid', *Sociaal Maandblad Arbeid*, p. 93-96.

Walsum, S.K. van (2003), 'Artikel 8 EVRM als toetsingskader voor het Nederlandse vreemdelingenrecht', in: F.J. van Ommeren & S.E. Zijlstra (red.), *De rechtsstaat als toetsingskader*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Walsum, Sarah van (2003), 'Comment on the Sen Case. How Wide is the Margin of Appreciation Regarding the Admission of Children for Purposes of Family Reunification? ECHR, December 21st 2001 (Sen v. the Netherlands), nr. 31465/96', *European Journal of Migration and Law*, p. 511-520.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003), *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Zwaan, J.W. de & A.J. Bultena (2002), *Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Zwaan, K.M. (2003), *De exceptie van het veilig derde land in het Nederlands asielrecht* (diss. Nijmegen), Nijmegen: GNI.

