
Vergaderjaar 2021 – 2022

32 317

JBZ-Raad

ND

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2022

Inleiding

De invasie in Oekraïne en de daaropvolgende bewegingen van ontheemden richting en binnen de EU maken eens te meer duidelijk dat een effectief en humaan asiel- en migratiebeleid niet op nationaal niveau kan worden vormgegeven, maar om een Europees antwoord vraagt. Nu de zomer weer begint, is het de verwachting dat Europa zich ook moet voorbereiden op een toename van migranten uit andere delen van de wereld, die gebruikmaken van routes rondom het Middellandse zeegebied. Tegelijkertijd staan de opvangcapaciteiten van lidstaten de afgelopen maanden al onder grote druk. Een beter functionerend Europees asielsysteem kan zorgen dat we als Europa meer grip krijgen op migratiestromen, lidstaten wanneer nodig kunnen ontlasten en vluchtelingen die daar recht op hebben een veilige plek kunnen bieden. Het kabinet hecht dan ook zeer aan voortgang op de voorstellen onder het Asiel- en Migratiepact.

Met deze brief informeert de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, uw Kamer over hoe het kabinet deze ambities op voortgang op het Asiel- en Migratiepact vormgeeft, specifiek over de inzet op een mogelijke eerste stap hiertoe op de JBZ-raad van 9 en 10 juni. Het kabinet licht toe hoe het de motie van lid Sjoerdsma gestand doet om alles op alles te zetten om voor de zomer een doorbraak te forceren op het gezamenlijke Europees asielbeleid, waarbij een goede balans tussen verantwoordelijkheid en solidariteit tussen lidstaten gewaarborgd wordt. Daarnaast voldoet het kabinet met deze brief aan de toezeggingen van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in het Tweeminutendebat Vreemdelingen- en Asielbeleid in de Tweede Kamer van 9 maart jl. en in het Mondeling Overleg met de commissie voor Asiel en Immigratie in de Eerste Kamer op 29 maart jl. om uw Kamer met een brief te informeren over de stappen die gezet worden op het gemeenschappelijk Europees asielbeleid.

Achtergrond: Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS)

Het huidige Europese asielsysteem hapert op onderdelen al jaren. Lidstaten aan de Europese buitengrens hebben te maken met substantiële aantallen aankomende migranten en asielzoekers, waaronder een significant aantal met kansarme asielverzoeken. Lidstaten zoals Nederland zien zich op hun beurt geconfronteerd met migranten die na aankomst in Zuid- of Oost-Europa irregulier doorreizen (zogenaamde 'secundaire migratie'). Omdat een deel van deze migranten niet geregistreerd werd in het land waar zij de EU in reisden, lukt het vaak niet om vast te stellen welke lidstaat volgens de Dublin-regels verantwoordelijk is voor de asielaanvraag. Daarnaast is in enkele lidstaten het asielstelsel en/of voorzieningenstelsel voor erkende vluchtelingen van een dusdanig niveau dat na rechterlijke uitspraken teruggeleiding van asielzoekers op basis van de Dublin-verordening niet, of alleen met specifieke garanties, plaats mag vinden. Enkele lidstaten stellen voor het ontvangen van Dublintransfers bovendien eisen om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan, zoals het overleggen van een negatief testresultaat. Ook gaan veel niet-asielgerechtigde asielzoekers na afwijzing van hun asielverzoek niet terug naar hun land van herkomst, maar starten zij een nieuwe asielprocedure in een ander Europees land of belanden zij ongedocumenteerd aan de randen van de maatschappij. Dit zijn knelpunten die niet effectief op nationaal niveau kunnen worden geadresseerd, maar om een Europees antwoord vragen.

De oplossing voor de genoemde tekortkomingen ligt voor een deel in betere naleving van de huidige Europese wet- en regelgeving, maar ook de voorstellen van de Europese Commissie op het Asiel- en Migratiepact (Pact) bieden perspectief. Het Pact bevat voorstellen die moeten leiden tot efficiëntere procedures, zodat asielzoekers en andere irreguliere migranten sneller duidelijkheid krijgen en de instroom beter beheersbaar wordt. Ook beoogt de Commissie met het Pact een betere balans te vinden tussen de principes van verantwoordelijkheid (het uitvoeren van de wet- en regelgeving en zorgen voor werkende nationale systemen, bijvoorbeeld door middel van een grensprocedures) en solidariteit (het verdelen van lasten tussen de lidstaten). Over de Nederlandse inzet op de in september 2020 gepubliceerde wetgevende voorstellen van de Europese Commissie, is uw Kamer geïnformeerd via het BNC-traject. Kort gezegd bestaat die inzet uit meer grip krijgen op ongecontroleerde stromen naar en binnen de Europese Unie. Een focus ligt daarbij op goede procedures aan de buitengrenzen: wanneer de controle en procedures van de buitengrenzen goed functioneren, kan aan de grens worden bepaald wie moeten terugkeren naar het land van herkomst of transit, en wie voor verdere behandeling in aanmerking komt. Voorts zet het kabinet in op een gebalanceerd systeem met naast geëigende rechten ook verplichtingen voor zowel asielzoekers als individuele lidstaten. Om de regels te laten werken is van belang dat nauwgezet wordt toegezien op de nakoming ervan. Het kabinet is eveneens van mening dat lidstaten die onder disproportionele asieldruk staan moeten kunnen rekenen op solidariteit. Rode draad in de Nederlandse inzet is dat er een goede balans wordt gevonden tussen de principes van verantwoordelijkheid enerzijds en solidariteit anderzijds. Vanwege de sterk uiteenlopende standpunten in en tussen de lidstaten over in het bijzonder het verplichte karakter van de grensprocedures en de herverdeling van asielzoekers, is het boeken van vooruitgang een uitdaging gebleken. De onderhandelingen over de voorstellen die onderdeel uitmaken van het Pact bevinden zich, zoals uw Kamer bekend, al jaren in een impasse. Het Frans voorzitterschap tracht sinds begin dit jaar via een geleidelijke aanpak de onderhandelingen weer op gang te brengen.

Impact Oekraïne-crisis en activering van de Richtlijn Tijdelijke bescherming

De activering van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming voor personen uit Oekraïne, de oprichting van een solidariteitsplatform voor noden en beschikbare hulpmiddelen, het faciliteren van het doorreizen van ontheemden, en de toekenning van EU-fondsen laat zien dat de EU in staat is solidariteit te tonen in tijden van crises. Het kabinet heeft grote waardering voor de inspanningen die met name de aan Oekraïne grenzende lidstaten leveren voor de opvang van Oekraïense ontheemden en is van mening dat zij daarin waar nodig ondersteund moeten worden. Deze crisisspecifieke aanpak en de toepassing van de Richtlijn vormen echter onvoldoende basis voor een structurele oplossing voor de huidige problemen van het Europese migratie- en asielbeleid. Zo biedt de Richtlijn geen afspraken over screening, registratie of grensprocedures, terwijl die voor het kabinet juist essentieel zijn. Ook de Dublin-regelgeving geldt niet. Bovendien heeft een aantal lidstaten unilateraal aangegeven gedurende de Oekraïne-crisis geen Dublin transfers meer te accepteren. Hoewel het kabinet begrip heeft voor de druk waaronder deze lidstaten staan, is het van mening dat het unilateraal buiten toepassing laten van een deel van het acquis de werking van het Europees asielsysteem kan ondermijnen.

Hoewel de Richtlijn Tijdelijke bescherming dus geen blauwdruk vormt, wenst het kabinet wel het ontstane momentum van eensgezindheid vast te houden en te laten landen in een succesvolle en gebalanceerde voortgang op het Europees asielbeleid. Het kabinet ondersteunt de stap-voor-stapbenadering die het Frans voorzitterschap hanteert om voortgang op het Pact te boeken dan ook ten eerste en doet actief outreach naar andere lidstaten om een zo breed mogelijke steun voor voortgang vergaren. Het is van belang de stappen uit de geleidelijke aanpak een voor een te doorlopen om het uiteindelijke doel, waaronder de nadrukkelijk door Nederland gewenste grensprocedure, te bereiken.

Voorstellen voor een eerste stap

Het Frans Voorzitterschap stuurt aan op overeenstemming over de inhoud van een eerste stap op de JBZ-raad van 9 en 10 juni as. Het is, gezien het Europees krachtenveld, nog verre van vanzelfsprekend dat deze overeenstemming gevonden zal worden. De stap waar het Voorzitterschap op aanstuurt zal naar verwachting bestaan uit drie elementen: aanneming van een raadspositie op de Eurodac-verordening, aanneming van een raadspositie op de Screeningsverordening en een politieke verklaring over een vrijwillig en tijdelijk solidariteitsmechanisme. De drie hoofdonderdelen op deze eerste stap worden geflankeerd door afspraken over verbetering van de werking van Dublin en versterkte Europese coördinatie op de

externe dimensie van het migratiebeleid, onder andere via het opgerichte MOCADDEM-mechanisme, de aanstelling van een Europese terugkeercoördinator, en inzet op brede migratiepartnerschappen met derde landen.

Eurodac

De Europese Commissie heeft reeds in 2020 haar voorstellen tot herziening van de Eurodac-verordening gepresenteerd. Het voorstel beoogt de werking van het Eurodac-registratiesysteem te verbeteren. Zo worden meer en nauwkeuriger gegevens van vreemdelingen/asielzoekers opgeslagen. Dit vergroot het zicht op secundaire migratiestromen en asieldruk, draagt bij aan het tegengaan van irreguliere reisbewegingen en bevordert een effectief terugkeerproces. Ook wordt de minimumleeftijd van degenen van wie de gegevens worden opgeslagen verlaagd van 14 naar 6 jaar. Dit is een verbetering omdat dat onder andere het traceren van vermiste kinderen vergemakkelijkt. De voornaamste wijzigingen in het nu voorliggend voorstel ten opzichte van eerdere behandeling betreffen 1) de (her)introductie van een aparte registratiecategorie voor personen die ontscheept zijn na een search and rescue-operatie (SAR) en 2) de introductie van een aparte registratiecategorie voor begunstigen van tijdelijke bescherming. Bij de activering van de Richtlijn is gebleken dat hiervoor momenteel geen goede juridische basis bestaat. Eurodac biedt betere en betrouwbaardere registratiemogelijkheden dan het platform dat momenteel wordt opgericht door de Commissie om personen met een tijdelijk beschermde status te registreren.

Screening

Het tweede wetgevend voorstel, de Screeningsverordening, wordt grotendeels ongewijzigd opnieuw voorgelegd. Het voorstel bevat afspraken over de screening en controle van personen die het Schengengebied ongeautoriseerd binnenkomen. Belangrijk element is de afspraak dat ieder persoon die probeert buiten de grensdoorlaatposten de Schengenbuitengrenzen over te steken maar niet aan de voorwaarden daarvoor voldoet, wordt onderworpen aan een gezondheidsonderzoek, een identificatieprocedure en een veiligheidscheck. Het gezondheidsonderzoek is bedoeld om te inventariseren of de betreffend persoon directe zorg nodig heeft of een risico vormt voor de publieke gezondheid. Het onderzoek wordt uitgevoerd door gekwalificeerd medisch personeel. In de veiligheidscheck worden persoonsgegevens met bestaande databases vergeleken (o.a. het Schengen Informatie Systeem en Europol) om te controleren of personen in deze databases voorkomen en mogelijk een veiligheidsrisico vormen. Personen die worden aangetroffen op EU-grondgebied en die niet eerder zijn gescreend, worden in een vereenvoudigde procedure gescreend. Het voorstel houdt vast aan de voor Nederland belangrijke notie van de 'fiction of non-entry', wat inhoudt dat gedurende de screeningsprocedure personen geen recht hebben op toegang tot het EU-grondgebied. Tot slot bevat het voorstel kaders voor de toepassing (en maximale termijnen) van proportionele detentie tijdens de screeningsprocedure, om te voorkomen dat personen zich onttrekken aan het zicht van de autoriteiten. Onderdeel is ook een onafhankelijk monitoringsmechanisme dat binnen de lidstaten toezicht zal houden op de uitvoering van de verordening. Het voorstel omvat niet de door Nederland gewenste volledige asielgrensprocedure waarbij kansarme asielverzoeken reeds aan de buitengrens worden afgehandeld. Dat is onderdeel van de voorgestelde procedureverordening, waarover mogelijk in een latere stap zal worden gesproken. De Screeningsverordening borgt wel een ordentelijke opstap naar de volgende stap in het proces.

Solidariteit

Om alle lidstaten bereid te vinden tot het aannemen van een raadspositie op bovengenoemde voorstellen, stuurt het voorzitterschap aan op een politieke verklaring waarmee lidstaten zich vrijwillig kunnen committeren aan vormen van solidariteit met de buitengrenslidstaten. Over de parameters van zo'n solidariteitsmechanisme beraadt het Voorzitterschap zich nog en deze zullen naar waarschijnlijkheid pas kort voorafgaand aan de JBZ-raad van 9 en 10 juni duidelijk worden. Wel lijkt het voorzitterschap te streven naar een verklaring waarin de nadruk ligt op herplaatsing, maar waarin ook in andere vormen solidariteit getoond kan worden, bijvoorbeeld door capaciteitsopbouw en terugkeerbijstand, of financiële solidariteit.

Schengengrenscore

Sinds begin dit jaar lopen ook de onderhandelingen over de wijziging van de Schengengrenscore. Ook die onderhandelingen zijn relevant in het kader van Europees asiel- en migratiebeleid omdat hierin ook irreguliere migratie binnen het Schengengebied en het versterken van de buitengrenzen wordt geadresseerd. Nadat de Europese Commissie op 14 december jl. het voorstel presenteerde –

uw Kamer ontving reeds het BNC-fiche¹ - heeft het Franse voorzitterschap getracht vaart te maken met de behandeling van het voorstel in de diverse Raadsgremia. Het voorzitterschap tracht te komen tot een Raadspositie op de JBZ-Raad in juni. Prioriteiten voor het kabinet zijn het versterken van de buitengrenzen, het versterken van het toezicht en controle aan de binnengrenzen, het verbeteren van analyse en risico-gestuurde monitoring van (irreguliere) grensoverschrijdingen van personen aan de binnengrenzen en buitengrenzen, het versterken van de governance van het Schengengebied en het versterken van waarborgen in tijden van crises. Ten aanzien van dit laatste punt acht het kabinet het van belang dat de Schengengrenscore een handelingsperspectief biedt voor het tegengaan van grootschalige secundaire migratiestromen binnen het Schengengebied, waarbij binnengrenscontroles als laatste redmiddel een mogelijkheid zijn. Ten aanzien van secundaire migratie trekt het kabinet op met lidstaten die eveneens het voorstel steunen om secundaire migratie in Schengengrenscore te benoemen, en hiermee het verband tussen Schengen en migratie te onderkennen.

Appreciatie en kabinetsinzet

Het kabinet hecht groot belang aan Europese overeenstemming over een betekenisvolle eerste stap op de hervorming van het Europese asiel- en migratiebeleid. Om op voldoende Europees draagvlak te kunnen rekenen dient een eerste stap een adequate balans tussen verantwoordelijkheid en solidariteit te bevatten.

Zoals ook reeds aan uw Kamer gecommuniceerd via de betreffende BNC-fiches staat het kabinet positief tegenover de afronding van de wetgevende voorstellen over Eurodac-registratie en verbeterde screeningsprocedures. Deze voorstellen leiden, gezamenlijk met de eveneens voorziene herziening van de Schengen Grenscore, tot betere en bindende afspraken over procedures die de grip op secundaire migratiestromen vergroten. Ten aanzien van de nieuwe elementen in de voorstellen verwelkomt het kabinet het onderbrengen van personen met een tijdelijke beschermde status onder de Eurodac-registratieverplichting. Nederland acht het echter niet wenselijk dat voor personen die ontscheept worden na een SAR-operatie andere procedures gelden dan voor migranten die op andere wijze de EU binnen reizen, gezien de mogelijke aanzuigende werking die dit kan hebben op het wagen van een levensgevaarlijke oversteek via zee. Aan de introductie van een aparte categorie in de Eurodac-verordening kunnen echter geen rechten worden ontleend voor specifieke procedures of beleid voor deze groep. Daarnaast ziet het kabinet dat zichtbaarheid van SAR-problematiek voor enkele lidstaten van groot belang is. Het kabinet is daarom, mede met het oog op het belang van voortgang in de onderhandelingen, bereid om met het voorstel, inclusief een SAR-registratiecategorie, in te stemmen.

Daarnaast is het kabinet, eveneens met het oog op coalitieakkoordafspraken en het belang van een Europese oplossing, voorstander van een politieke verklaring waarin de leden van de JBZ-raad zich committeren aan solidariteit met de buitengrenslidstaten. In deze verklaring worden wat het kabinet betreft verschillende vormen van concrete solidariteit uitgewerkt, waaraan de buitengrenslidstaten behoefte zouden kunnen hebben. Solidariteit kan wat het kabinet betreft op verschillende manieren worden getoond. Het kan gaan om herplaatsing, financiële solidariteit, of solidariteit in de vorm van capaciteitsopbouw of terugkeersponsoring. De afspraken over screening en registratie aan de buitengrenzen, maar ook concrete stappen voor verbetering van Dublin zullen voldoende in verhouding moeten staan tot de aan Nederland gevraagde solidariteit.

Voor eventuele deelname door Nederland aan herplaatsing geldt dat hier duidelijke afspraken tegenover dienen te staan die secundaire migratie (in Nederland) doen dalen. Voorts is van belang dat het kabinet zelf kan bepalen hoeveel migranten naar Nederland worden herplaatst en uit welke lidstaten. Voor wat betreft dit laatste zal Nederland o.a. de effectiviteit van de Dublinsamenwerking met deze lidstaten wegen. Hierbij dient ook nadrukkelijk oog te zijn voor de huidige hoge druk op de Nederlandse asielprocedure en het opvangstelsel. Het kabinet heeft de sterke voorkeur dat herplaatsing niet uitsluitend plaatsvindt na ontscheeping als gevolg van Search and Rescue (SAR), vanwege de eerder genoemde aanzuigende werking. Tegelijkertijd ziet het kabinet dat de focus op SAR voor enkele lidstaten van groot belang is. Ook zal de mate waarin een mogelijke Raadspositie op het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscore handvatten biedt om secundaire migratie te adresseren, worden meegewogen. Op deze wijze wenst het kabinet invulling te geven aan een voorttrekkersrol binnen Europa, met daarbij nadrukkelijk oog voor een balans tussen solidariteit en

¹ Fiche: Herziening van de Schengengrenscore, 2022Z02081, d.d. 4 februari 2022.

verantwoordelijkheid. Het kabinet zal aan het eind van de onderhandelingen de balans opmaken conform de hierboven geschetste uitgangspunten.

Krachtenveld en outreach

Voor een betekenisvolle stap is het van belang dat een brede en geografisch diverse groep lidstaten overeenstemming bereikt. Het kabinet zet zich actief in om de kansen op brede deelname en zo een doorbraak in de impasse te vergroten. Er hebben reeds hoogambtelijke consultaties plaatsgevonden met zowel zuidelijke als oostelijke lidstaten, waarin toenadering wordt gezocht in de standpunten en verkend wordt wat nodig en mogelijk is om het draagvlak voor voortgang te vergroten. Ook onderhoudt het kabinet intensieve contacten met (gelijkgezinde) lidstaten in Brussel.

Met betrekking tot de aanname van een raadspositie op de screenings- en Eurodac-verordening stellen vrijwel alle lidstaten zich constructief op. Lidstaten van eerste aankomst zullen zich echter alleen aan een raadspositie committeren wanneer de overige lidstaten zich committeren aan substantiële vormen van solidariteit. Enkele buitengrenslidstaten hechten met name belang aan solidariteit in de vorm van herplaatsing door een voldoende grote groep lidstaten. Alleen dan kunnen de landen van eerste aankomst daadwerkelijk ontlast worden en blijven de lasten voor de deelnemende lidstaten proportioneel. Het is echter verre van een vanzelfsprekendheid dat dit commitment gevonden zal worden. Een aantal lidstaten zien de grootschalige opvang die zij momenteel bieden aan ontheemden uit Oekraïne als aanleiding om deelname aan solidariteitsdiscussies verder te beperken. Daarnaast staat ook de opvangcapaciteit van veel andere lidstaten -inclusief die van Nederland- sterk onder druk, wat de ruimte en het draagvlak voor herplaatsing kan verkleinen. Mogelijk liggen daarmee de belangen van de lidstaten momenteel niet dichterbij, maar juist verder uit elkaar. Tot slot is nog ongewis hoe de trilogie met het Europees Parlement op de genoemde voorstellen zullen verlopen en of het Parlement bereid zal zijn de eerder aangenomen positie over het belang van de pakketbenadering van de voorstellen te wijzigen.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

E. van der Burg