
Vergaderjaar 2011–2012

32 317

JBZ-Raad

BJ

BRIEF VAN DE MINISTTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 februari 2012

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, de geannoteerde agenda van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 8 maart 2012 in Brussel aan.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers

Geannoteerde agenda van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 8 maart 2012 te Brussel

I. IMMIGRATIE EN ASIEL

Raad – wetgevende besprekingen

**1. Gemeenschappelijk Europees asielstelsel
– Stand van zaken/openstaande punten**

De Raad zal zich buigen over de stand van zaken van de besprekingen over de Dublin-verordening. Onder Pools Voorzitterschap is voorgesteld om in deze verordening een mechanisme op te nemen dat in een vroegtijdig stadium kan signaleren dat een lidstaat onder verhoogde druk komt te staan. In de JBZ-Raad van 13 december 2011 hebben de meeste lidstaten aangegeven te kunnen instemmen met het opnemen van dit vroegtijdig waarschuwingsmechanisme in de Dublin-verordening. Tijdens de JBZ-Raad zal het Voorzitterschap de stand van zaken van de besprekingen van de Dublin-verordening presenteren.

Het mechanisme van vroegtijdige waarschuwing moet de risico's in de nationale asielstelsels van de lidstaten bij het beheer van grote en fluctuerende migratiestromen in een vroeg stadium signaleren. Dit komt neer op een verplichting voor de lidstaten om relevante statistieken over onder meer asielin- en -uitstroom en hun beschikbare capaciteit periodiek aan te leveren bij het Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO). Op basis van de aangeleverde statistieken (en indien nodig aanvullende bezoeken) signaleert EASO en/of de Europese Commissie risico's en eventuele tekortkomingen in het asielsysteem van de lidstaten.

Indien risico's en tekortkomingen worden gesignaleerd, wordt de lidstaat in kwestie gevraagd een actieplan op te stellen om deze kwetsbaarheden in het asielsysteem te verhelpen. Over de uitvoering van het actieplan zal door de betrokken lidstaat regelmatig verslag worden gedaan in de Raad. Als het actieplan niet tot een verbetering van de situatie leidt dan kan de Raad de noodzaak van het opstellen van een crisisbeheerplan vaststellen. De betrokken lidstaat zal dit crisisplan moeten opstellen in samenwerking met de Commissie en EASO. Met een dergelijk crisisplan kunnen maatregelen getroffen worden, zoals Frontex-operaties, EASO-ondersteuningsteams, en versterkte samenwerking met derde landen of hervestiging. Over de uitvoering van het crisisplan dient de betrokken lidstaat periodiek verslag te doen. Naar aanleiding van hetgeen in de Raad wordt besproken over de relevante ontwikkelingen, kan de Commissie gaande het proces wijzigingen aanbrengen in het crisisplan.

Het kabinet staat positief ten opzichte van het instellen van dit instrumentarium en kan de voorgestelde tekst hieromtrent in de Dublin-verordening steunen, omdat een preventieve werking uitgaat van dit mechanisme waardoor crises op asielgebied voorkomen kunnen worden. Een vroegtijdig waarschuwingsmechanisme kan bovendien een goede oplossing zijn bij het vlottrekken van de onderhandelingen over de Dublin-verordening met het oog op het afronden van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) in 2012. Nederland benadrukt in de onderhandelingen dat het systeem flexibel en kosteneffectief moet worden en moet voortbouwen op bestaande vormen van samenwerking in EU-verband.

Raad – niet-wetgevende besprekingen

2. (evt.) Concept-Raadsbesluit over de volledige toepassing van de bepalingen uit het Schengenacquis in de Republiek Bulgarije en Roemenië

Op 8 februari 2012 verschenen de interim-rapporten van de Europese Commissie betreffende de voortgang van Bulgarije en Roemenië onder het Coöperatie- en Verificatiemechanisme (CVM). De interim-rapporten geven een feitelijke weergave van de ontwikkelingen in de hervorming van de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie en, in het geval van Bulgarije, georganiseerde misdaad, sinds de publicatie van de jaarrapporten in juli 2011. De uitvoeriger jaarrapporten, voorzien van conclusies en aanbevelingen, zal de Commissie deze zomer publiceren.

De interim-rapporten geven geen aanleiding het Nederlandse standpunt over toetreding tot de Schengenzone door Bulgarije en Roemenië te wijzigen. Voor het kabinet is het van belang dat er eerst sprake is van duurzame en onomkeerbare voortgang van beide landen in het kader van het CVM. In juli 2012, na publicatie van het jaarrapport van de Commissie, zal worden gezien of dat het geval is.

3. Een gemeenschappelijk kader voor solidariteit met lidstaten onder druk van gemengde migratiestromen – Concept-Raadsconclusies

Tijdens de informele Raad van 26 januari 2012 heeft een discussie plaatsgevonden over praktische solidariteit met lidstaten die onder druk staan van gemengde migratiestromen. Op basis van deze discussie, alsmede op basis van de Commissiemededeling¹ over deze thematiek die is verschenen op 2 december 2011, heeft het Deens Voorzitterschap concept-Raadsconclusies opgesteld.

Met deze concept-Raadsconclusies presenteert het Voorzitterschap de reeds bestaande solidariteitsinstrumenten in een «tool-box». De instrumenten kunnen zowel in normale tijden worden gebruikt, als in crisis-situaties. De concept-Raadsconclusies benadrukken het belang van wederzijds vertrouwen als fundamenteel onderdeel van solidariteit tussen lidstaten en stellen dat deze solidariteit hand in hand gaat met het nakomen van de eigen verantwoordelijkheden onder het asielacquis. Tevens wordt het vroegtijdig waarschuwingsmechanisme genoemd als een cruciale schakel bij het voorkomen van asielcrises. Dit mechanisme kan het kader van praktische solidariteit ondersteunen.

De concept-Raadsconclusies laten ook een grote rol aan de agentschappen, met name EASO en Frontex. Deze agentschappen vervullen een belangrijke rol, met name in het ondersteunen van lidstaten die onder verhoogde migratiedruk komen te staan. De concept-Raadsconclusies roepen bovendien op tot een evaluatie van het vrijwillige EU-relocatieproject Malta (EURAMA), voordat een meer permanent, vrijwillig EU-relocatieprogramma kan worden overwogen.

Het kabinet staat positief tegenover de concept-Raadsconclusies en vindt het belangrijk dat de EU beschikt over een breed scala aan solidariteitsinstrumenten en dat de keuze welke (combinatie van) instrumenten worden ingezet afhankelijk is van de specifieke situatie in de om solidariteit en ondersteuning vragende lidstaat.

¹ COM (2011) 835.

Het kabinet wil goed tot uitdrukking zien komen dat er een balans moet bestaan tussen solidariteit en eigen verantwoordelijkheid, en is met het Voorzitterschap van mening dat onderling vertrouwen de basis is voor een goede samenwerking tussen lidstaten. Dit betekent dat lidstaten elkaar moeten kunnen vertrouwen dat zij de Europese asielregelgeving en -normen goed toepassen. Dit houdt ook in dat mag worden verwacht dat lidstaten in hun nationale stelsels buffers inbouwen, zodat zij in eerste instantie altijd zelf in staat zijn om instroomstijgingen op te vangen en deze conform de Europese regelgeving en normen te blijven behandelen.

Ook zal het kabinet benadrukken dat het terugkeerbeleid een integraal onderdeel is van het asiel- en migratiebeleid. Immers, een zorgvuldig asiel- en migratiebeleid kan alleen standhouden, indien personen die niet worden toegelaten daadwerkelijk terugkeren. Het afsluiten van terug- en overnameovereenkomsten met belangrijke herkomst- en transitlanden is dan ook van groot belang.

4. Grieks Nationaal Actieplan inzake asielhervorming en migratiebeheer – Toelichting door de Commissie, EASO en Frontex

Op 15 september 2010 heeft de Griekse regering haar nationale actieplan voor hervorming van het asielstelsel en migratie gepresenteerd. Dit Griekse actieplan voorziet onder andere in een herstructurering en verbetering van de Griekse asielprocedure. Onderdeel van het actieplan vormt ook het realiseren van nieuwe opvangplaatsen.

Op 1 april 2011 is het operationele plan voor de inzet van speciale teams van het Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) in Griekenland ondertekend. Dit plan helpt de uitgangspunten te realiseren die in het Griekse actieplan zijn geformuleerd. Voor deze missie worden experts uit verschillende lidstaten ingezet voor de ondersteuning van het Griekse asielsysteem. Ook Nederland heeft enkele experts naar Griekenland gezonden.

Inmiddels zijn in Griekenland nieuwe diensten voor opvang en asiel opgericht en is een begin gemaakt met het wegwerken van de achterstanden. Deze positieve ontwikkelingen nemen de zorgen van het kabinet echter niet weg. Griekenland heeft nog een lange weg te gaan om onder andere de behandelcapaciteit en het niveau van opvang- en detentievoorzieningen op orde te krijgen.

Het kabinet blijft Griekenland steun aanbieden bij de implementatie van het actieplan van 15 september 2010. De inzet is erop gericht over de hele linie een betere en efficiëntere asielprocedure tot stand te brengen. In de Raad zal Nederland blijven benadrukken dat de primaire verantwoordelijkheid voor het aanbrengen van de verbeteringen bij de Griekse autoriteiten ligt en dat van hen voortvarendheid wordt verwacht. Ook zal Nederland blijven wijzen op de verantwoordelijkheid van de Griekse autoriteiten om de eigen wetgeving in de praktijk toe te passen op een wijze die in overeenstemming is met het Europese asielacquis.

5. Schengenbestuur – de situatie in het Schengengebied – Concept-Raadsconclusies over de totstandkoming van een procedure voor de versterking van politieke sturing op de Schengensamenwerking

Tijdens de Raad van 13 december 2011 is gesproken over het versterken van het Schengenbestuur. De Raad heeft toen afgesproken dat zij halfjaarlijks in het Gemengd Comité de stand van zaken en belangrijke

ontwikkelingen in de Schengenruimte zal bespreken. Het is de bedoeling dat op deze manier beter politieke sturing wordt gegeven en de samenhang tussen de verschillende initiatieven ten behoeve van de versterking van de Schengenruimte wordt geborgd.

Op basis van de bespreking in de Raad van december heeft het Deense Voorzitterschap concept-Raadsconclusies opgesteld, waarin de werkwijze en onderwerpen die besproken moeten worden tijdens deze halfjaarlijkse Raadsdiscussie worden vastgesteld. De Raad zal worden gevraagd om in te stemmen met deze concept-Raadsconclusies.

Nederland is voorstander van voorstellen en aanbevelingen die een bijdrage leveren aan het versterken van het Schengenbestuur. Nederland ondersteunt dan ook de onderwerpen die zijn opgenomen in de concept-Raadsconclusies. Het kabinet acht het van belang dat speciale aandacht worden gegeven aan de voortgang van de implementatie van belangrijke actieplannen die alle lidstaten raken, zoals de implementatie van de 29 maatregelen t.b.v. de bestrijding van illegale immigratie. Daarnaast acht NL het van belang dat de voortgang van grootschalige IT-projecten zoals VIS en SIS II of andere grote projecten zoals EUROSUR en het Slimme Grenzen-pakket in dit kader worden besproken.

Voorts acht Nederland het wenselijk om rechtsstatelijke elementen die van invloed zijn op het Schengenbestuur te bespreken. Voor het versterken van het Schengenbestuur is het bovendien van belang dat er overeenstemming wordt bereikt over de Schengenevaluaties (Schengenevaluaties en aanpassing van de Schengen Grenscode met het oog op duidelijke regels omtrent het herinvoeren van grenstoezicht aan de binnengrenzen).

De onderhandelingen over de Schengenvoorstellen

Hoewel deze wetgevende voorstellen als zodanig niet op de agenda staan van deze JBZ-Raad, hecht het kabinet eraan nadere informatie te verschaffen over de voortgang van de onderhandelingen in Brussel, conform de toezegging richting de Tweede Kamer op 9 november 2011. Naar aanleiding van de besprekingen in de Raad van december zijn de voorstellen op enkele punten gewijzigd. De belangrijkste wijziging betreft de bepalingen aangaande het toezichtmechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis. Deze bepalingen zijn overgeheveld uit het voorstel over de Schengenevaluaties naar het voorstel over tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen. Binnen de Raad is namelijk geconstateerd dat dit mechanisme daar beter op aansluit.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat de onderhandelingen moeizaam verlopen. Hieronder wordt kort ingegaan op de openstaande discussiepunten bij de onderhandelingen per voorstel.

Schengenevaluaties

Een terugkerend punt van discussie tussen de lidstaten, de Juridische dienst van de Raad en de Commissie betreft het verschil van mening over de rechtsgrondslag voor de Schengenevaluaties (artikel 77 VWEU versus artikel 70 VWEU). Zoals bekend steunt het kabinet de voorstellen om de Schengenevaluaties te versterken, maar heeft het – net als een grote meerderheid van de lidstaten – bezwaar tegen de door de Commissie gekozen rechtsbasis voor het voorstel (artikel 77, lid 2 VWEU). De meeste lidstaten en de Juridische Dienst van de Raad kiezen voor een andere rechtsbasis (artikel 70 VWEU). De keuze voor de rechtsbasis is relevant,

omdat dit onder meer van invloed is op de bevoegdheidsverdeling binnen het op te zetten evaluatiemechanisme.

Regels ter herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen

De rol en de bevoegdheid van de Commissie bij besluitvorming tot herinvoering van persoonscontrole aan de binnengrenzen is ook nog onderwerp van discussie in de Raad. Het merendeel van de lidstaten is tegen de primaire rol en bevoegdheid die de Commissie voor zichzelf voorstelt. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, staan wel open voor een rol voor de Commissie in het geval er sprake is van aanhoudende ernstige gebreken van een lidstaat bij de bewaking van de buitengrenzen.

Gemengd Comité

6. Illegale immigratie

– Toelichting door de Commissie en Frontex

Tijdens de JBZ-Raad van 13 december 2011 is gesproken over de bestrijding van illegale immigratie. Het Voorzitterschap lichtte toe dat de toename van gemengde immigratiestromen en het misbruik van asiel- en reguliere procedures een integrale aanpak van de lidstaten behoeft. Het Voorzitterschap heeft aangekondigd een routekaart ter bestrijding van de verhoogde migratiedruk te willen opstellen.

Tijdens de JBZ-Raad zullen Frontex en de Commissie een presentatie verzorgen over de actuele uitdagingen bij het bestrijden van illegale immigratie. Ook kunnen de lidstaten aangeven wat naar hun mening de prioriteiten zouden moeten zijn in de strijd tegen illegale immigratie in het algemeen en voor de op te stellen routekaart in het bijzonder.

Nederland zal aangeven dat op dit moment de situatie aan de grens tussen Turkije en Griekenland één van de grootste zorgpunten is. In dit verband is het belangrijk dat de gezamenlijke operatie Poseidon aan de Turks-Griekse grens goed geëquipeerd is. Nederland levert reeds een substantiële bijdrage aan de operatie en zal andere lidstaten oproepen dit ook te doen. Hier is ook de samenwerking op het gebied van grensbewaking met Turkije van belang. Niet alleen de samenwerking tussen Turkije en Griekenland, maar ook de samenwerking tussen Turkije en Frontex moet verbeteren. Dit kan door de spoedige afsluiting van een samenwerkingsovereenkomst tussen Frontex en Turkije, die momenteel wordt uitonderhandeld. Ook is het in dit verband zaak dat de EU-readmissieovereenkomst met Turkije spoedig wordt ondertekend en geïmplementeerd.

Readmissie verdient over de hele linie meer aandacht. Overeenkomsten met belangrijke herkomstlanden ontbreken nog en overeenkomsten met landen die wel zijn afgesloten werken lang niet altijd goed. Readmissieovereenkomsten met belangrijke herkomst- en transitlanden dienen met prioriteit te worden afgesloten. Nederland zal zich ervoor inzetten dat dit ook een onderdeel van de routekaart wordt.

Nederland zal ten slotte benadrukken dat niet alleen aandacht moet zijn voor het bestrijden van illegale immigratie aan de zuidelijke en zuidoostelijke buitengrenzen. De illegale immigranten aldaar wil namelijk vaak doorreizen naar andere EU-landen, waaronder Nederland. Deze secundaire migratiestromen verdienen meer aandacht dan ze nu krijgen.

7. (evt.) Concept-Raadsbesluit over de volledige toepassing van de bepalingen uit het Schengenacquis in de Republiek Bulgarije en Roemenië

Zie punt 2 van de geannoteerde agenda.

8. Schengenbestuur – de situatie in het Schengengebied – Concept-Raadsconclusies over de totstandkoming van een procedure voor de versterking van politieke sturing op de Schengensamenwerking

Zie punt 5 van de geannoteerde agenda.

9. EU-conferentie over vernieuwing grensmanagement, Kopenhagen, 2–3 februari 2012 – Toelichting door het Voorzitterschap

Naar verwachting zal het Voorzitterschap kort terugblikken op de EU-conferentie op het gebied van vernieuwing grensmanagement, die Nederland en Denemarken op 2–3 februari jl. hebben georganiseerd in Kopenhagen. Het doel van deze conferentie was bij te dragen aan het tot stand brengen van een Europese aanpak op het gebied van de vernieuwing van grensmanagement, alsmede de Europese Commissie van concrete aanbevelingen te voorzien voor de wetgevingsvoorstellen op het gebied van het slimme grenzenpakket, die later dit jaar verwacht worden.

Tijdens de conferentie bleek vanuit de lidstaten brede steun voor de mededeling slimme grenzen¹. Er was overeenstemming over de toegevoegde waarde van een Europees in- en uitreisstelsel (EES) en een programma voor Europees geregistreerde reizigers (RTP), voor zowel autoriteiten als reizigers. Beide systemen werden gezien als waardevolle beleidsinstrumenten zowel op nationaal als op EU-niveau, aangezien zij substantiële mogelijkheden bieden bij de bestrijding van illegale immigratie, mensenhandel en overige grensoverschrijdende criminaliteit. Daarnaast werd onderkend dat beide systemen bijdragen aan het faciliteren van grensverkeer en het verbeteren van de grenscontrole en terugkeer van illegale immigranten.

II. VEILIGHEID EN JUSTITIE, GRONDRECHTEN EN BURGERSCHAP

Raad – wetgevende besprekingen

Geen onderwerp geagendeerd.

Raad – niet-wetgevende besprekingen

Geen onderwerp geagendeerd.

Gemengd Comité

1. SIS II

– Stand van zaken/weg vooruit

De Commissie zal een korte schets geven van de stand van zaken van het SIS II project. De Commissie heeft de laatste maanden samen met nationale experts gewerkt aan oplossingen voor enkele knelpunten in SIS II.

Zo loopt de huidige testperiode om de systemen van de lidstaten te kwalificeren (CTE) mogelijk uit. De Commissie gaat ervan uit dat deze mogelijke uitloop binnen de totale planning kan worden opvangen. De

¹ COM (2011) 680

Commissie houdt vast aan de inwerkingtreding van het SIS II in het eerste kwartaal van 2013.

Voorts zijn er capaciteitsproblemen bij de Franse beheerorganisatie van het CSIS en de firma JDC. De beheerorganisatie moet straks tijdelijk zowel voor SIS I als voor SIS II activiteiten uitvoeren waarbij uit dezelfde capaciteit en middelen geput moet worden. Capaciteit is onder meer nodig voor het aanpassen van de in de Raadsconclusies over SIS I vastgestelde testtools voor de «Milestone 2». De Commissie stelt in afstemming met de nationale experts voor om een andere testtool te hanteren die op de belangrijke punten overeenkomt met de testtool van de firma JDC en op bepaalde aspecten zelfs beter is. De testfase om het centrale systeem te kwalificeren (CSQT with MS) ligt op schema.

Als de problemen niet conform het voorstel worden opgelost, dan wordt wel vertraging voorzien. Een eerste inschatting geeft aan dat de vertraging dan circa zes maanden zal bedragen. Nederland kan de planning en oplossingsvoorstellen van de Commissie steunen.