

Vergaderjaar 2017–2018

32 317

JBZ-Raad

Nr. 490

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2017

Hierbij bieden wij u het verslag aan van de bijeenkomst van de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken van 14 september te Brussel.

Daarnaast informeren wij u in het kader van een goede informatievoorziening graag over enkele onderwerpen op het gebied van migratie. Dit betreft:

- het zevende voortgangsverslag implementatie EU-Turkije Verklaring;
- het vijfde voortgangsverslag van het Partnerschapsraamwerk;
- het vijftiende voortgangsverslag herplaatsing en hervestiging.

Voorts is tijdens het Algemeen Overleg van 5 juli 2017 over de informele JBZ-Raad van 6 en 7 juli 2017 toegezegd uw Kamer een schriftelijk overzicht te sturen van de financiële middelen van UNHCR voor opvang in de regio. Die toezegging wordt eveneens in deze brief gestand gedaan.

Zevende voortgangsverslag implementatie EU-Turkije Verklaring

Op 6 september publiceerde de Europese Commissie het zevende voortgangsverslag¹ inzake de implementatie van de EU-Turkije Verklaring. Bij het verslag zijn als bijlagen twee overzichten toegevoegd m.b.t. de uitvoering van het Gezamenlijke Actieplan en de projecten die onder de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije worden ontwikkeld of uitgevoerd.

Het kabinet verwelkomt dit zevende verslag en de verschillende aanbevelingen van de Commissie. Hoewel een lichte stijging van het aantal irreguliere aankomsten is waargenomen in de rapportageperiode, is dit nog altijd significant lager dan in de periode voor de Verklaring. Dit geldt voor zowel de aankomsten op de Griekse eilanden, als voor de situatie langs de Grieks-Turkse landgrens. Volgens de Commissie zijn er geen indicaties die wijzen op nieuwe of verlegde routes. Het aantal irreguliere

¹ COM (2017) 470 final.

migranten dat langs de Bulgaars-Turkse grens wordt waargenomen is zeer laag. Ondanks de onverminderde inspanningen van de Turkse Kustwacht, merkt de Commissie wel op dat het aantal schepen dat vanuit Turkije in Italië en Cyprus aankomt recent is toegenomen. Deze ontwikkelingen worden nauwlettend in de gaten gehouden. De situatie op de Griekse eilanden, en in het bijzonder de omstandigheden in de opvangcentra, blijft zorgelijk. Hoewel de terugkeer van migranten naar Turkije door blijft gaan (1.896 migranten sinds 4 april 2016), vindt dit nog altijd op zeer beperkte schaal plaats. De druk op de opvangcentra neemt daardoor ook niet af. De Commissie blijft intensief samenwerken met de Griekse autoriteiten om de situatie in de centra te verbeteren en roept de lidstaten op om steun te blijven geven bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van experts voor EASO en Frontex. Nederland zal tot eind dit jaar een bijdrage blijven leveren via het Border Security Team dat ondersteuning biedt op Chios.

Middels steun aan Turkije bij de opvang van vluchtelingen via de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije blijft de EU Turkije ondersteunen in de opvang van vluchtelingen en de verbetering van hun situatie in Turkije. De situatie van kinderen en kwetsbare migranten krijgt bijzondere aandacht. Inmiddels is binnen het kader van de Faciliteit tot EUR 2,9 miljard aan projecten gealloceerd en zijn contracten gesloten voor in totaal 48 projecten ter waarde van EUR 1,6 miljard. Lopende projecten dragen bij aan een betere toegang tot o.a. onderwijs, gezondheidszorg en de arbeidsmarkt. Dankzij deze Faciliteit ontvangen inmiddels ongeveer 860.000 kwetsbare vluchtelingen maandelijks een financiële toelage. Een overzicht van de geïdentificeerde en gecontracteerde projecten is opgenomen in bijlage twee bij deze rapportage.

Ten opzichte van het laatste voortgangsverslag meldt de Commissie wederom geen concrete vooruitgang op de openstaande criteria waar Turkije aan moet voldoen om in aanmerking te komen voor visumliberalisatie. Ook blijven de toetredingsonderhandelingen gezien de huidige omstandigheden in Turkije feitelijk stilliggen.

Vijfde voortgangsverslag van het Partnerschapsraamwerk

Het vijfde voortgangsverslag van het Partnerschapsraamwerk met derde landen is op 6 september 2017 gepubliceerd.² Daarin wordt de voortgang beschreven die is gemaakt met landen in Azië, West-Afrika, Noord-Afrika en het Midden-Oosten, waaronder de vijf prioriteitslanden.³ Ook zijn recente ontwikkelingen op de centrale Mediterrane route (CMR) toegelicht.

Het beheersbaar maken van de migratiestroom op de CMR blijft een prioriteit voor de Europese Unie. Ondanks de aanzienlijke daling van aankomsten in Italië vanuit Libië blijft de situatie op deze route precair. Vooral berichten over verslechtering van de humanitaire situatie van migranten in Libië baart de EU, en ook Nederland, zorgen. Het kabinet deelt de appreciatie van de Commissie dat het zaak is de inspanningen van de UNHCR en IOM op te schalen. Toezicht op de detentiekampen en de programma's voor vrijwillige terugkeer van migranten naar hun land van herkomst dienen uitgebreid te worden. De aanpak van grondoorzaken, mede door inzet van de programma's gefinancierd uit het EU Trustfonds, moet worden geïntensiveerd. Daarnaast zal verder werk gemaakt moeten worden van de aanpak van mensenhandel- en mensen-smokkelnetwerken. Betere grenscontroles in transit- en herkomstlanden wordt verder ondersteund. De Commissie steunt voorts het zoeken naar

² COM(2017) 471 final.

³ Mali, Nigeria, Niger, Senegal en Ethiopië.

een politieke oplossing om stabiliteit te bewerkstelligen in Libië. Ook Nederland heeft zich daarvoor ingespannen.

Positieve ontwikkelingen zijn te zien in Niger, waar autoriteiten meer werk maken van de aanpak van mensenhandel- en mensensmokkelnetwerken, grenscontroles versterkt worden en het aantal vrijwillig teruggekeerde migranten toeneemt. Nederland steunt deze initiatieven en ziet Niger als belangrijke partner in de aanpak van de irreguliere migratiestromen.

15e voortgangsverslag herplaatsing en hervestiging

Op 6 september 2017 heeft de Europese Commissie zijn vijftiende voortgangsverslag⁴ gepresenteerd over herplaatsing en hervestiging. De Commissie onderstreept in het verslag dat het aantal herplaatsingskandidaten in Griekenland en Italië beduidend lager is dan de aantallen waar bij het opstellen van de Raadsbesluiten vanuit is gegaan. De Commissie stelt vast dat het tempo van de herplaatsingen nog steeds een stijgende trend laat zien. In totaal zijn er, per 4 september 2017, ruim 27.000 personen herplaatst (19.244 uit Griekenland en 8.451 uit Italië). Na het record aantal herplaatsingen in juni, is het tempo in de zomermaanden juli en augustus wel wat gedaald.

In Griekenland resteren er nog 2.741 personen die in aanmerking komen voor herplaatsing. Dit aantal kan nog oplopen tot 4.700 in geval asielzoekers die eerder via het Dublinspoor aan een lidstaat waren gekoppeld, alsnog in het herplaatsingsspoor terechtkomen. De Commissie roept de lidstaten dan ook op hun inspanningen op herplaatsingen vanuit Griekenland te bestendigen. Wat betreft de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) zijn, per 31 augustus 2017, 420 van de 586 in Griekenland in aanmerking komende minderjarigen inmiddels herplaatst. De Commissie verwelkomt het feit dat België, Duitsland, Ierland, Nederland en Spanje plaatsen beschikbaar blijft stellen voor deze kwetsbare groep en roept andere lidstaten op zich hierbij aan te sluiten.

Het aantal herplaatsingen vanuit Italië blijft achter. Italië heeft ongeveer 11.000 personen geregistreerd als herplaatsingskandidaat, waarvan er ongeveer 8.450 personen zijn herplaatst. De Commissie roept de Italiaanse autoriteiten andermaal op om de identificatie en registratie te bespoedigen van mogelijke herplaatsingskandidaten die zich nog op het Italiaanse grondgebied bevinden. Italië krijgt daarbij onder meer ondersteuning van het Europees Asielondersteuningsbureau (EASO). Tegelijk roept de Commissie lidstaten op hun inspanningen op herplaatsingen vanuit Italië te verhogen. Met betrekking tot amv's heeft het in Italië lang geduurd alvorens de wettelijke voorwaarden er waren om amv's te kunnen herplaatsen, maar inmiddels zijn de eerste amv's herplaatst, vooralsnog veelal naar Nederland. Aan Italië doet de Commissie het verzoek om voort te bouwen op de eerste ervaringen met herplaatsingen van amv's. Daarnaast roept de Commissie de lidstaten op om aan Italië plaatsen beschikbaar te stellen voor amv's.

Het kabinet vindt het belangrijk dat iedere lidstaat een faire en proportionele bijdrage levert aan herplaatsing. Het kabinet vindt het positief dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in een uitspraak van 6 september jl. het verplichtende karakter voor de lidstaten van de Raadsbesluiten over het herplaatsen van kansrijke asielzoekers heeft bevestigd. Nu dit duidelijk is, hoopt het kabinet dat alle lidstaten hun verantwoordelijkheid nemen met betrekking tot de uitvoering van deze besluiten.

⁴ COM(2017) 465 final.

Wat betreft de hervestigingsaantallen zet de stijgende lijn zich voort. In het kader van het JBZ-hervestigingsprogramma van juli 2015 zijn ruim 17.300 personen hervestigd naar 22 landen, wat ongeveer 75% van het totale aantal uit het JBZ-hervestigingsprogramma is. De Commissie roept de lidstaten die nog geen of onvoldoende inzet hebben gepleegd in het kader van het JBZ-hervestigingsprogramma om hun inzet te vergroten. Het aantal hervestigingen vanuit Turkije in het kader van de EU-Turkije Verklaring blijft toenemen: sinds 4 april 2016 zijn bijna 9.000 Syriërs vanuit Turkije hervestigd, naar 15 lidstaten. Dit is ruim 1.000 meer sinds het vorige voortgangsverslag. De Commissie roept de lidstaten die nog geen of onvoldoende inzet hebben gepleegd in het kader van het JBZ-hervestigingsprogramma om hieraan te werken. Parallel aan de huidige uitvoering van hervestiging uit Turkije vorderen de onderhandelingen van de *Standard Operating Procedures* voor het Vrijwillige Humanitaire Toelatingsschema (VHAS) met Turkije gestaag en de Commissie beoogt deze zo snel mogelijk af te ronden. Om continue EU financiering van hervestiging te verzekeren heeft de Commissie de lidstaten gevraagd hun inzet op hervestiging in 2018 kenbaar te maken.

Middelen UNHCR voor opvang in de regio

«Opvang in de regio» is integraal onderdeel van de kabinetsbrede aanpak van de vluchtelingen- en migratieproblematiek. Kwalitatief goede opvang en toekomstperspectief in de regio draagt ertoe bij dat mensen zich minder genoodzaakt voelen een gevaarlijke reis naar Europa te ondernemen. In de afgelopen jaren is het aantal vluchtelingen en migranten sterk gestegen. Vaak gaat het om langdurig verblijf in stedelijke gebieden, niet in vluchtelingenkampen. Dit vergt een andere vorm van steun, waarbij de nadruk ligt op het vergroten van de zelfredzaamheid van vluchtelingen en gastgemeenschappen door te investeren in onderwijs, werkgelegenheid en het versterken van lokale dienstverlening zoals gezondheidszorg, water en elektriciteit. Daarnaast is onverkort aandacht nodig voor bescherming en een versterkte rechtspositie van vluchtelingen vanwege de kwetsbare positie waarin zij verkeren; UNHCR is een belangrijke partner van Nederland op dit gebied. Voor de versterking van publieke voorzieningen en het bevorderen van werkgelegenheid werkt Nederland samen met verschillende andere organisaties (o.a. UNICEF, UNDP, de Wereldbank, niet-gouvernementele organisaties) en met het bedrijfsleven.

De middelen die UNHCR vraagt voor opvang en bescherming van vluchtelingen zijn gebaseerd op zogenaamde landen appeals of regionale appeals, afhankelijk van de aard en omvang van de crisis. In juli 2017 bracht UNHCR een herzien appeal uit voor de centrale Mediterrane route (The Central Mediterranean route: Working on the alternatives to dangerous journeys). UNHCR verzoekt in totaal om 421 miljoen US dollar voor 2017 (waarvan ruim de helft voor Griekenland). Hiervan is 56 procent gefinancierd. Voor de opvang en bescherming van vluchtelingen in de buurlanden van Syrië vraagt UNHCR 1,2 miljard US dollar voor 2017. Hiervan is 47 procent gefinancierd.

Nederland is een grote donor van UNHCR en verstrekt jaarlijks een algemene vrijwillige bijdrage aan de organisatie ter leniging van de humanitaire noden. Deze bijdrage is de afgelopen jaren gestegen: 33 miljoen euro in 2015, 42 miljoen euro in 2016 en 46 miljoen euro in 2017. UNHCR verwelkomt de Nederlandse niet-geoordeelde bijdrage, omdat UNHCR deze flexibel kan inzetten daar waar de noden het hoogst zijn. Naast de algemene vrijwillige bijdrage stelt Nederland incidenteel geoordeelde steun ter beschikking. In 2016 bedroeg dit 10 miljoen euro voor de Syrië-regio en Afrika. In 2017 ontvangt UNHCR een vergelijkbare

geormerkte Nederlandse bijdrage voor programma's die zich richten op het verbeteren van de bescherming en opvang van vluchtelingen in de Hoorn van Afrika, Jordanië en Libanon. Nederland steunt daarnaast verschillende andere initiatieven die zich richten op het verbeteren van de perspectieven van zowel vluchtelingen als gastgemeenschappen. Uw Kamer is hierover nader geïnformeerd door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in het kader van de Voorjaarsnota (Kamerstuk 34 730 XVII, nr. 3).

In Libië ontvangt UNHCR steun om de situatie van Libische ontheemden te verbeteren. Sinds najaar 2016 heeft Nederland herhaaldelijk extra financiering aangeboden aan UNHCR en IOM om de opvang en bescherming van migranten en vluchtelingen in Libië te verbeteren, maar het antwoord tot nu toe is dat er geen gebrek is aan financiële middelen (de EU heeft 90 miljoen euro beschikbaar gesteld), wel aan absorptie- en uitvoeringscapaciteit.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Raad niet-wetgevende besprekingen

1. Bestrijding terrorisme: update na de recente aanslagen

Spanje en Finland gaven een toelichting op de stand van zaken na de aanslagen in respectievelijk Barcelona en Turku. In beide lidstaten zijn de onderzoeken nog gaande.

Het voorzitterschap lichtte de maatregelen in doc. 11803/1/17 toe en noemde specifiek radicalisering, informatie-uitwisseling en interoperabiliteit, meer aandacht voor vrijwillige terugkeer en meer zichtbaarheid van veiligheidsdiensten voor de burgers.

Daarnaast ging het voorzitterschap in op te ondernemen acties, benadrukte daarbij dat implementatie van alle onderwerpen aandacht behoeft (Passenger Name Records, Automated Fingerprint Identification System) en wees op het belang van het opvoeren van de snelheid van afronding van ETIAS (**E**uropean Travel Information and Authorisation System) en SIS (Schengen Information System). Tot slot vroeg het voorzitterschap aandacht voor het speciale contraterrorecomité binnen het Europees parlement. Het voorzitterschap gaf aan dat het noodzakelijk is dat de Raad goed aangesloten blijft bij het werk van dit comité.

Commissarissen Avromopoulos en King onderstreepten het belang van informatie-uitwisseling en interoperabiliteit van datasystemen. Volgens hen moeten eerst de onderhandelingen over SIS, ETIAS, Eurodac (European Dactyloscopy) en eu-LISA (European Agency for the operational management of Large-Scale IT Systems in the area of freedom, security and justice) worden afgerond, voordat het wetsvoorstel over interoperabiliteit kan worden aangeboden. De Commissie verwacht dit voorstel eind 2017 te kunnen indienen. Zij gaven aan dat radicalisering nu de grootste dreiging vormt en daarom de meeste aandacht verdient. In oktober 2017 zal de Commissie een contraterrorempakket presenteren. Focus hierin zal liggen op informatie-uitwisseling (systematisch en automatisch), het creëren van SIS-*alerts* voor contraterrore, interoperabiliteit, het regelen van een geautomatiseerde toegang van ECTC (Europol) tot SIS-*alerts*. Daarnaast zal in dit pakket worden gekeken naar verbetering van de richtlijn over precursoren voor explosieven alsook naar de bescherming van publieke plaatsen (soft targets).

Daarna reageerden 19 lidstaten. In alle interventies werden als prioriteit preventie van radicalisering, informatie-uitwisseling en interoperabiliteit genoemd. De aanpassing van artikel 25 Schengengrenscore, zodat «targeted» grenscontroles en grotere flexibiliteit voor het invoeren van binnengrenscontroles mogelijk worden, werd door enkele lidstaten nodig geacht.

Minister Blok vroeg namens Nederland aandacht voor de discussie over de nieuwe «inquiry check» in het Schengen Informatie Systeem, een check die voortkomt uit de Routekaart over informatie-uitwisseling. Het is volgens Nederland belangrijk om hierover de discussie af te ronden en te komen tot een oplossing die een toegevoegde waarde voor de grenscontroles heeft.

Enkele lidstaten wezen op dat preventie van radicalisering niet alleen geldt ten aanzien van de islam maar ook betrekking heeft op links en rechts extremisme. Er was tevens aandacht voor de terugkeer van

buitenlandse strijders, het blijft van belang dat hun reisbewegingen goed gemonitord kunnen worden. Daarom moet ETIAS snel worden afgerond.

De EU Contraterrorisme coördinator De Kerchove wees op de dreiging van terugkerende buitenlandse strijders naar de EU-lidstaten. Volgens hem zijn nu drie vragen van belang: 1) hoe kunnen we gewelddadige radicalisering beter detecteren, 2) wat is de rol van religie en 3) hoe gaan de Raad om met het nieuwe contraterrorismecomité in het EP.

Het voorzitterschap sloot de discussie af zonder conclusie, maar met de mededeling de JBZ-Raad van 12 en 13 oktober 2017 (in een gezamenlijk deel van HOME en JUST) aandacht zal besteden aan de cyberaspecten van strafrecht en encryptie.

2. Diversen: EU – Canada PNR overeenkomst

De Commissie informeerde de Raad en stelde dat het EU Hof van Justitie duidelijk is: sluiting van de voorliggende EU-Canada PNR-overeenkomst is niet mogelijk. Een aantal bepalingen is in strijd met de fundamentele rechten en EU-regels omtrent gegevensbescherming. De Commissie deelde mede spoedig met een voorstel voor een onderhandelings-mandaat te komen om de onderhandelingen over die bepalingen opnieuw te doen. De Commissie benadrukte dat geen nieuwe elementen in de onderhandelingen kunnen worden ingebracht.

Binnenlandse Zaken / Immigratie en Asiel

Raad niet-wetgevende besprekingen

3. Migratie

De aanwezige Ministers spraken in algemene zin hun steun uit voor de door het Estse voorzitterschap in het discussiepapier neergelegde prioriteiten op migratiegebied. Aan de hand van dit discussiepapier werd de stand van zaken op het gebied van migratie in het algemeen en de ontwikkelingen in het Middellandse Zeegebied in het bijzonder besproken.

Nagenoeg alle aanwezige Ministers spraken hun waardering uit voor het feit dat de instroom op de centrale Mediterrane route aanzienlijk gedaald is, maar stelden dat de aandacht hiervoor nu niet mag verslappen. Italië benadrukte dat de eerdere zorgelijke situatie in het Centraal Middellandse Zeegebied niet verdwenen is, maar dat er zichtbare resultaten zijn geboekt, met name wat betreft grip op het vertrek uit Libië en de aankomsten in Italië. De Commissie benadrukte in dit licht het belang van het versterken van de Libische grensbewaking, het ondersteunen van in Libië gestrande migranten en de noodzaak om de samenwerking met alle Noord-Afrikaanse landen op te voeren en om meer te hervestigen. Het Estse voorzitterschap en Italië riepen de lidstaten op om een financiële bijdrage te leveren aan projecten ter verbetering van de sociaaleconomische omstandigheden van lokale gemeenschappen langs de smokkelroutes. Bovendien riepen zij alle lidstaten op om aan hun verplichtingen onder het EU Trustfonds voor Afrika te voldoen. De Commissie en verschillende lidstaten vroegen aandacht voor het verbeteren van de omstandigheden en de opvangcapaciteit in de detentiecentra en wezen op de noodzaak samen met IOM en UNHCR deze te verbeteren en Libië via capaciteitsopbouwprojecten hierin te ondersteunen. Tegelijkertijd was sprake van een stijging van de overigens nog steeds relatief beperkte instroom op de Westelijke Middellandse Zeeroute. In reactie hierop stelde Spanje dat het sinds 2006 succesvol bilateraal samenwerkt met Senegal, Marokko en Mauritanië en dat deze landen hierom ook de steun van de

Europese Unie verdienen. De Commissie benadrukte dat deze verhoogde instroom onder meer laat zien dat de smokkelnetwerken in Noord-Afrika actief zijn. De situatie in Griekenland blijft daarnaast om aandacht vragen.

Op het gebied van herplaatsing en hervestiging liepen de opvattingen uiteen: het merendeel van de lidstaten draagt aan beide bij. De Commissie en enkele aanwezige Ministers spraken hun waardering uit voor de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake het verplichtende karakter van de bestaande herplaatsingsbesluiten, waarbij zij de wens uitspraken dat aan de uitspraak snel gehoor wordt gegeven. Enkele andere Ministers benadrukten dat herplaatsing en hervestiging in de toekomst alleen op vrijwillige basis plaats zou moeten vinden. De Commissie liet zich niet uit over de juridische verplichtingen voor lidstaten wanneer de herplaatsingsbesluiten aflopen. Naar verwachting zal de Commissie eind september in een mededeling nader in gaan op de aflopende herplaatsingsbesluiten.

De Commissie stelde dat, naast de nadruk op gecoördineerde samenwerking met derde landen, lidstaten urgent maatregelen moeten nemen om de terugkeerresultaten te verbeteren. Teneinde dit te bereiken, kondigde de Commissie aan eveneens eind september enkele gerichte maatregelen te presenteren. Het Estse voorzitterschap refereerde in het kader van de samenwerking met derde landen aan de veelbelovende resultaten met betrekking tot terugkeersamenwerking met Bangladesh. Mede door de gerichte inzet van maatregelen is de Commissie met Bangladesh gestandaardiseerde werkafspraken op het gebied van terugkeer overeengekomen. De uitvoering van deze afspraken zal nauwlettend worden gevolgd.