Ministerie van Veiligheid en Justitie

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
648641

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 26 mei 2015
Onderwerp Appreciatie van de Europese Migratieagenda

Op 13 mei jl. publiceerde de Europese Commissie de mededeling "een Europese Migratieagenda". In deze mededeling benadert de Europese Commissie het migratievraagstuk in de volle breedte, zowel vanuit de interne als de externe dimensie en de samenhang daartussen. De mededeling bestaat uit drie delen. Het eerste deel van de migratieagenda gaat in op de maatregelen die de Europese Commissie onmiddellijk wenst te nemen om humanitaire tragedies te voorkomen en de migratiedruk beter te beheersen. Hier bouwt de Europese Commissie voort op de verklaring van de Europese Raad van 23 april jl. die geheel in het teken stond van de recente menselijke tragedies op de Middellandse Zee. Het tweede deel van deze mededeling behandelt vier pijlers die ertoe moeten leiden dat migratie structureel beter wordt beheerst en kijkt verder dan crisissituaties, te weten: 1) het aanpakken van de grondoorzaken van illegale migratie, 2) het redden van levens en het beveiligen van buitengrenzen, 3) een sterk gemeenschappelijk asielbeleid en 4) een nieuw beleid op het gebied van reguliere migratie. In het laatste deel van de mededeling reflecteert de Europese Commissie op initiatieven die in de toekomst dienen te worden genomen om ook dan te zorgen voor een structurele en effectieve benadering van migratie, waaronder: de voltooiing van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem, het gezamenlijke beheer van de buitengrenzen en een nieuw model voor reguliere migratie.

In deze brief vindt u een eerste, algemene kabinetsappreciatie. Deze brief komt in plaats van een BNC-fiche, maar gaat wel in op de elementen van een BNC-fiche, zoals subsidiariteit en proportionaliteit. Het kabinet stelt vast dat de mededeling nadere uitwerking verdient, en kijkt uit naar de aangekondigde voorstellen. Deze voorstellen komen later dit jaar; sommige zelfs al op 27 mei a.s. Een nadere reactie van het kabinet over deze nieuwe voorstellen komt u vervolgens op de gebruikelijke wijze toe.

Algemeen
Het kabinet verwelkomt de migratieagenda, waaruit de verantwoordelijkheid spreekt om tot solidaire en duurzame oplossingen te komen. De menselijke drama's die zich voor onze ogen afspelen nopen tot gezamenlijke actie van de Europese lidstaten zowel binnen als buiten de grenzen van de EU. Binnen de grenzen van de EU dient de verantwoordelijkheid voor de opvang van

vluchtelingen meer gezamenlijk te worden genomen. Buiten de grenzen van de EU dient de capaciteit van derde landen versterkt te worden om vluchtelingen een veilige haven te bieden, te voorkomen dat zij ten prooi vallen aan mensen-smokkelaars die zonder respect voor het menselijk leven slachtoffers maken en om op zee gevaar lopende mensen zo snel mogelijk te redden en op te vangen. Het kabinet onderschrijft de keuze van de Europese Commissie voor een geïntegreerde benadering, waarbij het aspect van preventie een belangrijke rol speelt. Verdergaande coördinatie en coherentie is nodig, nu geen enkele lidstaat in staat is om op individuele basis de uitdagingen van migratie te beantwoorden. De huidige situatie aan de zuidgrens van de EU toont dit eens te meer aan.

Het kabinet is het met de Europese Commissie eens dat de samenwerking met derde landen in deze essentieel is, evenals bij de aanpak van mensensmokkel en het bevorderen van terugkeer en acht het positief dat hieraan in de migratie-agenda aandacht wordt besteed. Het kabinet onderschrijft de noodzaak om alle relevante beleidsmiddelen en instrumenten waarover de Unie beschikt, op een geïntegreerde wijze in te zetten. Hierbij dient aangetekend te worden dat de aanpak van mensensmokkel en de bredere migratieproblematiek een gedeelde verantwoordelijkheid is van herkomst-, transit- en bestemmingslanden. Het kabinet vindt derhalve dat de EU de bredere relaties met derde landen strategisch moet inzetten om te komen tot partnerschappen op migratieterrein waar zowel de EU, derde landen als vluchtelingen en migranten baat bij hebben.

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling als positief. Op het moment dat de Europese Commissie de concrete voorstellen, zoals deze in de mededeling worden aangekondigd, presenteert, worden bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit per voorstel beoordeeld.

Onderstaand is een appreciatie opgenomen van de voorstellen die in de migratieagenda naar voren worden gebracht. Hierbij is de indeling van de migratieagenda aangehouden.

1. Onmiddellijke maatregelen

Het kabinet staat positief tegenover de uitbreiding van de Frontex zee-operaties Triton en Poseidon. Het kabinet acht het van belang dat deze extra inspanningen niet leiden tot een groter aantal migranten dat kiest voor de gevaarlijke en onwenselijke overtocht over de Middellandse Zee. Dit kabinet hecht eraan dat Frontex-operaties binnen het mandaat van het agentschap worden uitgevoerd en dat het extra budget wordt gevonden binnen de bestaande EU-kaders. Versterking van de Frontex-operaties ten behoeve van grensbewaking doet niets af aan de uit internationale verdragen voortkomende verplichtingen en primaire verantwoordelijkheid van lidstaten op het gebied van redding op zee. Daarnaast hebben ook Noord-Afrikaanse landen een eigen verantwoordelijkheid voor zoek- en reddingsoperaties, waarbij de EU, in het kader van de maritieme veiligheidsstrategie, hen kan ondersteunen met capaciteitsopbouw en het delen van expertise.

In dit kader is de aanpak van de migratiestromen richting de Canarische eilanden succesvol gebleken. Door het gezamenlijk uitvoeren van patrouilles door de kustwacht en grensbewakingsautoriteiten van Mauritanië en Senegal met de Spaanse grensbewakingsautoriteit en het investeren in de opvangcapaciteit voor (irreguliere) migranten in de betreffende landen, is het aantal illegale

immigranten naar de Canarische eilanden afgenomen. Het kabinet acht het van belang dat in de uitwerking van de migratieagenda wordt bezien of deze operationele samenwerking op Europese leest kan worden geschoeid en kan worden opgezet met landen in Noord-Afrika zoals Egypte, Tunesië en Algerije. Door te investeren in zowel de bredere samenwerking als de capaciteitsopbouw op het terrein van grensbewaking en zoek- en reddingsoperaties en daarnaast in de opvangcapaciteit van deze landen, moet worden onderzocht of de migranten die door de EU-lidstaten op zee zijn aangetroffen of in het kader van een zoek- en reddingsoperatie zijn gered, ontscheept kunnen worden in veilige havens van Noord-Afrikaanse landen. Een belangrijk randvoorwaarde daarbij is dat migranten niet worden ontscheept of op andere wijze worden overgedragen aan autoriteiten in derde landen als er een risico is op refoulement. In 2012 benadrukte het Europees Hof van de Rechten van de Mens in het zogenaamde Hirsi-arrest eens te meer het belang van dit uitgangspunt.

Het kabinet staat positief tegenover maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid om het "business model" van mensensmokkelaars te ondermijnen onder meer door het verzamelen en delen van informatie en het onbruikbaar maken van boten van mensensmokkelaars, mits aan een aantal randvoorwaarden is voldaan, zoals een adequaat (volkenrechtelijk) mandaat. Op 18 mei jl. besloot de Raad tot de oprichting van de EU maritieme operatie EUNAVFOR MED. Het kabinet onderschrijft de gefaseerde aanpak die in dit besluit is vastgelegd. Daarbij hoort legitimatie door middel van een adequaat volkenrechtelijk mandaat, zoals een resolutie van de Veiligheidsraad en optreden op basis van internationale rechtsbeginselen. Ook hierbij is intensieve samenwerking met landen van herkomst en doorvoer van groot belang. In de uitrol van de diverse fases hecht Nederland eraan dat goede afstemming plaatsvindt met Europol en Frontex, waarbij rekening wordt gehouden met de aanstaande aangepaste rechtsbasis voor Europol en het aanstaande operationele akkoord tussen Europol en Frontex over de uitwisseling van informatie. Daarnaast ondersteunt het kabinet de intensivering van de samenwerking met Europol, onder andere door versterking van de operatie JOT Mare en EUROJUST, zodat mensensmokkel beter kan worden aangepakt.

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel dat Europol beter in stelling wordt gebracht in de aanpak van mensensmokkel en hiervoor het centrale punt wordt voor de uitwisseling van informatie tussen de verschillende EU-agentschappen.

De constructieve gedachten die de Europese Commissie ontvouwt met betrekking tot verdeling van personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben in een situatie van grote toestroom met een bijbehorende verdeelsleutel roept verschillende vragen op. Het voorstel met tijdelijke maatregelen dat de Europese Commissie voornemens is om op 27 mei te presenteren, beperkt zich tot lidstaten aan de Middellandse Zee. Op dit moment is echter nog niet duidelijk welke lidstaten het betreft, hoeveel personen voor herplaatsing in aanmerking zouden moeten komen, welke nationaliteiten het betreft, welke procedures daarbij van toepassing zijn, of er sprake blijft van vrijwilligheid aan de zijde van de asielzoeker, wat de financiële gevolgen zijn, etc. Een helder antwoord op deze vragen is van belang voor de definitieve positiebepaling van het kabinet ten aanzien van het voorstel. De Kamer zal hierover spoedig na verschijnen van het voorstel worden geïnformeerd.

Daarnaast stelt de Commissie, voor eind 2015, een permanent systeem in het vooruitzicht. Zij kondigt een wetgevingsvoorstel aan voor een verplicht en automatisch herplaatsingssysteem, om bij een grote toestroom de personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, binnen de EU te herplaatsen. Het kabinet onderschrijft de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten. Het kabinet acht het evenzeer van belang om in dit kader te wijzen op rechten en plichten. Deze dienen zoveel mogelijk hand in hand te gaan. Lidstaten die het asielacquis volledig toepassen, moeten in noodsituaties kunnen rekenen op de solidariteit van andere lidstaten. Wanneer lidstaten het bestaande acquis echter toerekenbaar niet naleven, dient de inzet van solidariteitsinstrumenten navenant terughoudend te zijn. Het kabinet vraagt zich af in hoeverre het voorstel, dat gericht is op noodsituaties, ook bijdraagt aan de opheffing van de bestaande structurele disbalans tussen lidstaten, en of dit voorstel leidt tot een gelijkwaardiger aandeel in de asielinspanningen van alle lidstaten op een meer structurele basis. Het kabinet zou graag meer horen over de ambitie van de Europese Commissie op dit punt. Dit is volgens het kabinet sterk afhankelijk van de manier waarop een dergelijk systeem wordt ingericht. Het kabinet heeft vragen over de vaststelling van het moment waarop er sprake is van een noodsituatie, wie dat bepaalt, wanneer vaststaat dat personen evident internationale bescherming behoeven en derhalve voor herplaatsing in aanmerking komen en wat de looptijd is van een dergelijk noodmechanisme. Daarnaast is het kabinet benieuwd naar de flankerende maatregelen die worden voorzien om te voorkomen dat mensensmokkelaars in de kaart gespeeld worden. Ook de manier waarop de Europese Commissie denkt te kunnen voorkomen dat eenmaal herplaatste personen alsnog in grote getalen doorreizen naar een beperkt aantal lidstaten is voor het kabinet nog niet duidelijk.

Ten aanzien van de verdeelsleutel vindt het kabinet dat de absorptiecapaciteit van een lidstaat nadrukkelijker moet worden meegenomen, met name door meer gewicht toe te kennen aan de spontane eigen asielinstroom waar een lidstaat mee wordt geconfronteerd en de mate waarin een lidstaat reeds asielinspanningen verricht.

Het kabinet staat positief tegenover de gedachte van een EU-breed hervestigingsprogramma ten behoeve van het op vrijwillige basis hervestigen door lidstaten. Het kabinet onderschrijft het belang van hervestiging als een veilige en effectieve wijze voor verschaffing van toegang tot internationale bescherming, en als uiting van solidariteit met derde landen in de regio die grote aantallen vluchtelingen opvangen. Nederland voert reeds geruime tijd een hervestigingsprogramma waarbinnen 500 hervestigingsplaatsen per jaar beschikbaar zijn. Niet alle andere lidstaten bieden momenteel de mogelijkheid tot hervestiging. Het kabinet acht het derhalve noodzakelijk dat dit voorstel ertoe leidt dat alle lidstaten hervestigingsinspanningen gaan verrichten. Wanneer andere landen ook hun verantwoordelijkheid gaan nemen en een relatief vergelijkbare inspanning verrichten als Nederland reeds doet, dan is het door de Commissie genoemde aantal van 20.000 door de UNHCR geselecteerde personen met een vluchtelingenstatus in de periode 2015-2016 zeker haalbaar.
Voor de verdeling van de te hervestigen personen hanteert de Commissie dezelfde verdeelsleutel als voor de herplaatsingsregeling. Ook ten aanzien van deze verdeelsleutel is het kabinet van mening dat de absorptiecapaciteit nadrukkelijker moet worden meegenomen, met name door meer gewicht toe te kennen aan de spontane eigen asielinstroom waarmee een lidstaat wordt geconfronteerd, de mate waarin een lidstaat reeds asielinspanningen verricht en

reeds lopende hervestigingsinspanningen van lidstaten. De Commissie kondigt aan een bindend wetgevingsinstrument te overwegen voor de periode na 2016. Een eventueel voorstel daartoe zal het kabinet alsdan op zijn merites beoordelen.

Het kabinet acht het van essentieel belang dat de voorstellen tot versterkte migratiesamenwerking met derde landen integraal onderdeel uitmaken van het buitenlandbeleid van de Unie. De inzet daarbij is deze landen (verder) te ondersteunen bij het nemen van hun eigen verantwoordelijkheden, inclusief het terugnemen van hun illegaal in de Unie verblijvende onderdanen, en de mogelijkheden voor opvang in de regio maximaal te benutten. Nederland zal het regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma van de EU in de Hoorn van Afrika gaan leiden en ziet dat als een kans om een geïntegreerde benadering van de migratieproblematiek in de praktijk te realiseren. Het kabinet beoogt een breed partnerschap op migratieterrein, waarvan zowel de EU, de landen in de Hoorn van Afrika als migranten en vluchtelingen in de regio voordeel hebben ("triple win"). Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de aanpak van grondoorzaken van illegale migratie, informatiecampagnes om illegale migratie te ontmoedigen, het verminderen van de spanningen tussen gastgemeenschappen en vluchtelingen, terugkeer en herintegratie en gezamenlijke aanpak van mensensmokkel en -handel. Hiertoe is betere coördinatie en meer coherentie van de vele EU betrekkingen alsmede bilaterale relaties van lidstaten met de landen in de Hoorn van Afrika van belang.

Het voornemen om in Niger een multifunctioneel proefcentrum op te zetten is positief. Het kabinet is voorstander van het uitbreiden van informatiecampagnes, het tegengaan van mensensmokkel, en van het organiseren van terugkeerinspanningen zo dicht mogelijk bij het land van herkomst.
Politieke stabiliteit in Libië is noodzakelijk om een duurzaam antwoord op de migratiestromen via dat land te formuleren. Het is daarom van belang dat VN Speciaal Gezant Léon maximaal wordt gesteund in zijn pogingen om te komen tot een politiek akkoord, een staakt-het-vuren en een regering van nationale eenheid. De EU staat klaar om een toekomstige eenheidsregering actief terzijde te staan.

Wat betreft het voorstel voor een 'hot spot' benadering, waarin lidstaten aan de Middellandse Zee die worden geconfronteerd met een hoge migratiedruk operationele steun ontvangen van lidstaten en EASO, Europol en Frontex, is het kabinet positief, gezien de toegevoegde waarde die dit kan hebben voor lidstaten in de frontlinie die de vluchtelingenstroom niet aankunnen. Ook dit aspect verdient evenwel nog nadere uitwerking. Zo is nog niet helder of en op welke wijze bestaande noodhulpvoorzieningen hierin worden betrokken, zoals de hulp die wordt geboden door Frontex met snelle-grensinterventieteams en de lopende steun door EASO. Uitgebreidere systemen dienen ter ondersteuning en doen niets af aan de verantwoordelijkheid van lidstaten om eigen processen met betrekking tot grensbewaking, asiel en aanpak mensensmokkel op orde te hebben conform het EU-acquis.
Met betrekking tot de mobilisering van noodfondsen betreft het hier eerder gelabeld communautair geld ten behoeve van noodgevallen dat nu eerder en gerichter wordt vrijgemaakt voor lidstaten die kampen met een bijzondere migratiedruk.

2. Vier pijlers voor beter migratiebeheer

Verminderen illegale migratie
Het kabinet steunt het uitgangspunt van de Commissie dat het tegengaan van illegale immigratie een belangrijke pijler is onder het EU migratiebeleid. Het tegengaan van illegale migratie is van belang om een EU-migratiebeleid te waarborgen dat streng maar rechtvaardig is. De EU-lidstaten moeten bescherming bieden aan hen die bescherming behoeven, mogelijkheden bieden aan hen die kunnen bijdragen aan (versterking van) de economie en streng zijn voor mensen wier perspectief niet in de EU ligt.

Het kabinet is positief over de aandacht die wordt besteed aan het belang van nauwere samenwerking met derde landen, onder andere via de zogenaamde mobiliteitspartnerschappen die de EU met een aantal buurlanden heeft afgesloten. Het kabinet onderschrijft eveneens de noodzaak dat lidstaten en agentschappen beter gaan samenwerken. Een duurzame aanpak van de migratieproblematiek kan niet tot stand komen zonder de koppeling van de instrumenten van de interne en externe dimensie van het Europees beleid, inclusief het economische, politieke en veiligheidsbeleid, ontwikkelingssamenwerking, humanitaire hulp en steun aan stabiliteit in de regio. Een geïntegreerde inzet van de verschillende EU-instrumenten is cruciaal voor de aanpak van de grondoorzaken van migratie. Hierbij is tevens synergie met de Europese Veiligheidsagenda van belang en de herziening van de Europese Veiligheidsstrategie door de EU Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid noodzakelijk. De praktische invulling hiervan verdient nog nadere uitwerking.

Het kabinet hecht, net als de Europese Commissie, aan de aanpak van de grondoorzaken van de migratieproblematiek, zoals armoede, onveiligheid, ongelijkheid en werkloosheid. In dit kader noemt de migratieagenda de positieve bijdrage van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp van de EU. Het kabinet vindt dat de Europese Commissie nader moet uitwerken wat concreet zal worden gedaan om de aanpak van grondoorzaken te intensiveren. Het moet daarbij niet alleen om ontwikkelingssamenwerking gaan, maar ook om de bredere Europese relaties met derde landen, vooral die op economisch terrein, en om maatregelen om de veelheid aan samenwerkingsverbanden strategischer en beter gecoördineerd in te zetten. De Nederlandse inzet zal zijn om ook in Europees kader te komen tot een geïntegreerde hulp- en handelsagenda, met focus op bevordering van economische groei waar alle mensen in een land van kunnen meeprofiteren, private sector ontwikkeling en het creëren van goede banen voor jongeren, zodat zij in eigen land perspectief hebben op een goede toekomst.

Binnen het extern beleid van de Unie is ‘migratie’ een belangrijk thema. Dat geldt voor opvang in de regio en samenwerking met derde landen op migratieterrein als ook voor de aanpak van grondoorzaken van migratie. Vanuit het Europees Nabuurschapsinstrument (ENI) worden de buurlanden van Syrië intensief ondersteund bij de opvang van vluchtelingen en worden verschillende landen in Noord-Afrika geassisteerd bij het omgaan met uitdagingen op migratieterrein. Bovendien worden projecten ondersteund die bijdragen aan inclusieve economische groei, democratisering en veiligheid. Vanuit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en het Europees Ontwikkelingsinstrument (DCI) zijn – grote - thematische en regionale programma’s bij uitstek gericht op de aanpak van grondoorzaken van migratie. Het kabinet hecht eraan dat Europese middelen geïntegreerd en flexibel worden ingezet. Deze programma’s moeten met

Afrikaanse landen een gezamenlijke visie (en uitvoering ervan) ontwikkelen op migratie, mobiliteit en internationale bescherming. Het is daarom van belang dat in de uitwerking van de Agenda voor Migratie duidelijke uitgangspunten worden geformuleerd die richting geven aan de programmering van deze instrumenten en dat de onderlinge samenhang en coördinatie tussen de verschillende EU samenwerkingsrelaties met derde landen wordt vergroot.

Het kabinet kijkt uit naar het te verschijnen EU-actieplan mensensmokkel dat de Europese Commissie op 27 mei a.s. zal presenteren en vindt met de Commissie dat illegale arbeid van derdelanders krachtig dient te worden aangepakt. Een effectieve bestrijding van mensensmokkel vraagt om een integrale aanpak, waarin financieel rechercheren en samenwerking met derde landen, waaronder terugkeer, belangrijke elementen zijn. Het kabinet is dan ook positief dat deze maatregelen in de migratieagenda zijn benoemd. Verder onderschrijft het kabinet dat de strafrechtelijke instrumenten worden versterkt en wacht de voorstellen om de regelgeving hiertoe aan te passen, af. De aanpak van mensenhandel heeft, net als de aanpak van mensensmokkel, een hoge prioriteit voor het kabinet. Het kabinet hecht belang aan voortzetting van een effectieve en integrale aanpak in EU-verband.

Het kabinet onderschrijft het belang van terugkeer. Dit staat echter in contrast tot het feit dat de Commissie weinig nieuwe maatregelen aankondigt. Het kabinet steunt het aanwenden van alle beschikbare mogelijkheden (hefbomen en prikkels) om terugkeer te bevorderen. De ervaring leert dat terugkeer het beste bevorderd kan worden door inzet op een brede, constructieve samenwerking, waar migratie onderdeel van vormt. We hebben het in dit verband vaak over "meer voor meer": landen die goed meewerken aan terugkeer, worden beloond met extra steun voor capaciteitsopbouw op migratieterrein, zoals trainingen voor douane en politie, versterking van grensbewaking of hulp bij het opzetten van een goed systeem voor arbeidsmigratie of een eigen asielsysteem. Voorts is het kabinet het eens met de Commissie dat de huidige terugkeerpilots, die mede op initiatief van het kabinet zijn ontwikkeld, een belangrijk voorbeeld vormen van de te bewandelen weg. Het kabinet roept de Commissie op hier wat meer ambitie te laten zien, bijvoorbeeld door aan te geven hoe deze aanpak verder zal worden uitgerold. Ook het prioriteren van de belangrijkste landen van herkomst voor het sluiten van overnameovereenkomsten wordt door het kabinet gesteund.

Het kabinet is positief over de voorgestelde versterking van de rol van Frontex bij terugkeer, al is nog onduidelijk wat de Commissie hiermee precies voor ogen heeft. Het kabinet ondersteunt het voornemen van de Europese Commissie om eventuele aanpassing van het mandaat van Frontex te baseren op de uitkomsten van de lopende evaluatie van de Frontex-verordening. Het kabinet denkt dat, naast de (gezamenlijke) terugkeeractiviteiten door EU-lidstaten, een verbeterde operationele samenwerking tussen lidstaten, bijvoorbeeld bij het realiseren van vrijwillige terugkeer en ten aanzien van het verkrijgen van reisdocumenten voor gedwongen terugkeer, kan bijdragen aan het verbeteren van de terugkeercijfers.

Het detacheren van Europese verbindingsambtenaren op het terrein van migratie naar EU-delegaties in derde landen dient nader te worden bezien. Het kabinet is voorstander indien deze verbindingsambtenaren de coördinatie van het Immigration Liaison Officers (ILO)-netwerk in derde landen versterken en een betere en meer intensieve samenwerking wordt gerealiseerd op internationale politiesamenwerking ter bestrijding van misdrijven die nauw verweven zijn met

illegale migratie. Hierbij dient aansluiting te worden gevonden bij de EU Interne veiligheidsstrategie. Echter, voorkomen moet worden dat er een doublure ontstaat in de taken van (I)LO's van lidstaten en van Europese instellingen. Inzet van (I)LO's in derde landen is tevens afhankelijk van de bereidheid van derde landen om hier aan mee te werken.

Grensbeheer – levens redden en de buitengrenzen beveiligen
Gelet op de uitdagingen die er aan de buitengrenzen van de EU liggen, had het kabinet graag meer aandacht gezien voor de verschillende aspecten van het grensbeheer. Dit belang ligt bij het redden van mensen, maar ook op het terrein van veiligheid. Grensmanagement is bij uitstek de pijler waar veiligheid en migratie bij elkaar komen, en die notie mist het kabinet in deze migratieagenda. Ook in de veiligheidsagenda die de Commissie op 28 april jl. presenteerde, is deze notie onvoldoende aanwezig.

Het is voor het kabinet onduidelijk wat de Commissie bedoelt met het voorstel om de operatie Triton als blauwdruk te gebruiken voor toekomstige operaties aan de buitengrenzen op zee en aan land. Het kabinet is verder positief over het ondersteunen van derde landen bij het uitvoeren van zoek- en reddingsoperaties, maar mist hier de link met de EU Maritieme veiligheidsstrategie en het bijbehorende actieplan. De in dit kader geformuleerde maatregelen uit het actieplan moeten dan ook voortvarend worden opgepakt door de lidstaten.

Het kabinet is benieuwd wat het voorstel van de Commissie voor een Europese standaard voor grensmanagement precies inhoudt en hoe zich die verhoudt tot raadsconclusies over het geïntegreerde EU grensbeheer uit 2006. Sinds datzelfde jaar bestaat er al wetgeving in de vorm van een gemeenschappelijke Schengengrenscode waarin afspraken zijn gemaakt over een uniforme uitvoering van de grenscontroles in het hele Schengengebied.

Het kabinet steunt de ambitie van de Commissie om meer gebruik te maken van de mogelijkheden die IT-systemen en technologie bieden voor een beter beheer van de buitengrenzen. Hierbij is het verbeteren van het migratiemanagement en grensbeheer het primaire doel, maar ook is van belang dat deze systemen kunnen bijdragen aan het verbeteren van de veiligheid.
Het slimme grenzenpakket zal een prioriteit zijn van het Nederlands voorzitterschap van de Raad, omdat dit pakket een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bestrijding van illegale immigratie, het verbeteren en moderniseren van het grensbeheer en het bevorderen van de mobiliteit van de bonafide reizigers. Het kabinet is van mening dat de implementatie van het slimme grenzenpakket van groot belang kan zijn voor bijvoorbeeld luchthaven Schiphol. Het kabinet hecht er aan dat de Commissie zich committeert aan een presentatie van het nieuwe gewijzigde voorstel in januari 2016, zodat voortgang kan worden geboekt onder het Nederlands voorzitterschap.

Europa's beschermingsplicht: een sterk gemeenschappelijk asielbeleid
Het kabinet ondersteunt het voornemen van de Europese Commissie tot een volledige en coherente implementatie van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Om dit te bereiken noemt de Europese Commissie een aantal maatregelen om Europese standaarden te ontwikkelen onder meer op het gebied van asielprocedures. Wat het kabinet betreft gaat dit nog niet ver genoeg en zou moeten worden geopteerd voor inhoudelijke beleidsconvergentie, zodat een vergelijkbaar asielverzoek in elke lidstaat een zelfde uitkomst heeft. De

migratieagenda ziet tevens een grotere rol voor EASO met betrekking tot informatie over landen van herkomst, al lijkt de Europese Commissie hier EASO met name te willen inzetten voor de verzameling van deze gegevens en niet, zoals het kabinet graag zou zien, voor het interpreteren van deze gegevens. Het kabinet is verheugd dat de Europese Commissie eens te meer wijst op het zorgvuldig uitvoeren van reeds bestaande Dublinregels, zoals het afnemen van vingerafdrukken, en wil dat hier versterkt aandacht aan wordt besteed.

Het kabinet ondersteunt het uitgangspunt van de Europese Commissie dat het Dublinsysteem essentieel is om 'asielshoppen' te voorkomen en houdt derhalve aan dit uitgangspunt vast. Het kabinet onderschrijft evenzeer het belang van de mogelijkheid om in individuele gevallen zorgvuldig te bezien of er redenen zijn om een uitzondering te maken en een aanvraag zelf in behandeling te nemen. Om die reden verwelkomt het kabinet de keuze van de Europese Commissie om niet reeds op voorhand over te gaan tot herijking en aanpassing van deze uitgangspunten, en in te zetten op een evaluatie in 2016 zoals reeds voorzien in de bestaande verordening.

Een nieuw beleid voor legale migratie
Het kabinet vindt het van belang migratie te bevorderen daar waar deze bijdraagt aan de behoeftestelling van de Europese economie. De aangekondigde lijn van de Europese Commissie is grotendeels in oversteenstemming met het ingezette nationale kabinetsbeleid om kennismigranten te werven en te binden. Het kabinet verwelkomt de wens van de Europese Commissie om de focus (meer) te leggen op ondernemers. Dit past bij de acties die het kabinet in gang heeft gezet rondom ondernemers, met name startende ondernemers.
Ten aanzien van de aangekondigde herziening en publieke raadpleging van de Blauwe Kaartrichtlijn hecht het kabinet eraan dat het nieuwe voorstel even flexibel en eenvoudig wordt als het nationale systeem voor de toelating van kennismigranten. Het kabinet onderstreept het belang om de mogelijkheden voor intra-EU-mobiliteit te verbeteren.

Daarnaast onderschrijft het kabinet het belang om de positieve effecten van migratie op ontwikkeling zo groot mogelijk te maken, bijvoorbeeld door, met in achtneming van de EU Interne veiligheidsstrategie, het faciliteren van goedkopere, snellere en veiligere geldovermakingen door migranten en capaciteitsopbouw voor effectief management van migratie. De uitwerking van de agenda zou echter meer richting moeten geven aan de ambitie van de Commissie om migratiekwesties daadwerkelijk een integraal onderdeel van het Europees ontwikkelingsbeleid te maken. Daarbij zou aandacht moeten zijn voor flexibelere en innovatievere, vraag gestuurde inzet van middelen.
Het kabinet vraagt ten aanzien van het voorstel voor de rondreisvisa aandacht voor goede handhaving om misbruik tegen te gaan.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid

Datum
26 mei 2015

Ons kenmerk
648641

Vooruitblik

Voltooiing van het GEAS
Het kabinet is van mening dat het verenigen van de huidige richtlijnen en verordeningen op het terrein van asiel in één enkelvoudige asielkaderwet pas overwogen kan worden op het moment dat het GEAS naar behoren functioneert met een evenredige verdeling van verantwoordelijkheid en gelijk speelveld tussen lidstaten. Wat betreft de wederzijdse erkenning van statushouders is het kabinet van mening dat een nadere duiding van de Europese Commissie gewenst is, voordat het kabinet hier inhoudelijk op kan reageren, waarbij reeds aangetekend kan worden dat vrij verkeer van statushouders eveneens pas onderwerp van gesprek kan zijn wanneer de huidige verschillen in uitvoering van het GEAS tussen Lidstaten verminderd zijn.

Een gedeeld beheer van de Europese grens
Het kabinet vindt dat de voorstellen om het grensmanagement in de toekomst te versterken nog te algemeen zijn verwoord. Voor het kabinet is en blijft het uitgangspunt dat, hoewel zij in geval het nodig is ondersteuning krijgen van bijvoorbeeld agentschappen, de lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor het grenstoezicht aan hun buitengrenzen. Dit neemt niet weg dat een goede uitvoering van het grenstoezicht aan de buitengrenzen ook in het belang is van de andere lidstaten. In dit verband vindt het kabinet dat de doorontwikkeling naar een Europese grensbewakingsdienst of Europese kustwacht te ver gaat. Het kabinet heeft ook twijfels of deze voorstellen voor de toekomst noodzakelijk zijn. Het kabinet is van mening dat verdergaande vormen van samenwerking aan de buitengrenzen gebaseerd moeten zijn op bestaande behoeften bij lidstaten. Het kabinet acht het van belang dat er maatregelen worden genomen om de onderlinge samenwerking tussen de verschillende grensbewakingsdiensten te intensiveren, tussen en met de kustwachtorganisaties.

Een nieuw model voor legale migratie
De Europese Commissie kondigt in de agenda aan om in overleg met de lidstaten de mogelijkheid te bezien van een EU-brede pool van gekwalificeerde migranten in combinatie met een belangstellingssysteem. Het kabinet tekent daarbij aan dat matching primair een zaak is van de markt, zodat een optimale allocatie van vraag en aanbod kan plaatsvinden. De overheid kan dat ondersteunen, mits dat niet leidt tot onnodige bureaucratisering. Het kabinet ziet desbetreffende voorstellen van de Commissie met belangstelling tegemoet en zal deze voorstellen aan de hand van deze criteria beoordelen.

Financiering
Gelijktijdig met de migratieagenda heeft de Commissie een aanvullende EU-begroting voor 2015 ingediend, waarin zij aangeeft in 2015 voor 89 miljoen euro aan extra maatregelen te willen nemen op het gebied van migratie. Daarvan is 27 miljoen bedoeld voor Frontex, zodat er meer kan worden gesurveilleerd in de Middellandse Zee, 25 miljoen voor de EU-lidstaten waar de migranten aan land komen, 25 miljoen voor het hervestigingsprogramma, 7 miljoen voor versterking van regionale programma's voor de landen waaruit de migranten vertrokken zijn en 5 miljoen extra voor het Veiligheidsfonds.
De bedragen voor 2016 zijn nog niet bekend; de Commissie wil dat meenemen in de ontwerpbegroting voor 2016 die eind mei wordt gepresenteerd.
Het kabinet wenst meer duidelijkheid over de kosten voor 2016 en verdere jaren en over de mogelijkheden voor, waar nodig, herschikking binnen de EU-begroting.

Het kabinet is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid

Datum
26 mei 2015

Ons kenmerk
648641

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

K.H.D.M. Dijkhoff

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Bert Koenders

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,

Lilianne Ploumen