

Vergaderjaar 2018–2019

35 048

Migratievoorstellen n.a.v. Staat van de Europese Unie 2018 COM(2018)631, 633, 634

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 14 december 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad¹ hebben kennisgenomen van het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht, de verordening betreffende het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en de richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven², alsmede van de BNC-fiches van de regering bij deze voorstellen van 23 oktober 2018.³

Naar aanleiding hiervan is op 28 november 2018 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De Staatssecretaris heeft op 14 december 2018 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffer van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/ JBZ-Raad, Van Dooren

¹ Samenstelling:

Nagel (50plus), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) (*vice-voorzitter*), Knip (VVD, Faber-van de Klashorst (PVV), Schouwenaar (VVD), Gerkens (SP), Dercksen (PVV) (*voorzitter*), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Knapen (CDA), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66), Wezel (SP), Bikker (CU), Overbeek (SP), Van Zandbrink (PvdA), Fiers PvdA), Andriessen (D66), Vink (D66), Van Leeuwen (PvdD)

² Zie COM(2018)631, COM(2018)633 en COM(2018)634. Zie ook E-dossiers E180034, E180035 en E180036 op de Europapoorst.

³ *Kamerstukken II, 2018–2019, 22 112, nrs. 2715, 2716 en 2717.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 28 november 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht, de verordening betreffende het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en de richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven⁴, alsmede van de BNC-fiches van de regering bij deze voorstellen van 23 oktober 2018.⁵ De leden van de fracties van **CDA**, **D66**, **PVV**, **SP** en **GroenLinks** hebben over deze verordeningen en richtlijn de volgende opmerkingen en vragen.

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het Europees voorstel om, in acht nemend de conclusies genomen in de Europese Raad van juni 2018 en 19-20 september 2018, een nieuw voorstel te doen met betrekking tot de externe versterking van de Europese Grens- en Kustwacht. Zij hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het pakket Europese voorstellen inzake migratie en grensbeheer naar aanleiding van de Staat van de Unie 2018 en hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen. De leden van de **PvdA**-fractie sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het pakket Europese voorstellen inzake migratie en grensbeheer en de bijbehorende BNC-fiches. Zij hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen.

De leden van de fracties van de **Socialistische Partij** en van **GroenLinks** hebben een aantal vragen over, of naar aanleiding van, de drie BNC-fiches van de regering inzake de voornoemde Europese voorstellen en de brief van Commissie Meijers d.d. 26 oktober 2018.⁶ De leden van de **PvdA**-fractie sluiten zich graag bij deze vragen aan.

Betreffende Voorstel voor een verordening betreffende de Europese Grens- en Kustwacht (COM(2018)631)

De conclusie van de Europese Raad dat voor de veiligheid van Europa een doeltreffender controle nodig is en dat de ondersteunende rol van de Europese Grens- en Kustwacht versterkt moet worden met meer middelen en een ruimer mandaat, wordt door de leden van de **CDA**-fractie gedeeld. Het versterken van de buitengrenzen van de EU komt tegemoet aan de

⁴ Zie COM(2018)631, COM(2018)633 en COM(2018)634. Zie ook E-dossiers E180034, E180035 en E180036 op de Europapoort.

⁵ *Kamerstukken II, 2018–2019, 22 112, nrs. 2715, 2716 en 2717.*

⁶ CM1814, Brief over het algemeen overleg Behandelvoorbehoud migratievoorstellen, 26 oktober 2018. https://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1815_brief_over_het_algemeen_overleg_31_oktober_2018_.odt_.pdf

wensen van burgers en regeringen in lidstaten om een bijdrage te leveren aan een doeltreffender veiligheid.

Het meest in het oog springend punt is volgens de leden van de CDA-fractie dat in het nieuwe voorstel voor verordening het voornemen ligt om een permanent operationeel korps van 10.000 personeelsleden te voorzien binnen het agentschap, overigens merendeels gedetacheerd volgens een nader uit te werken model. Als deze leden het goed zien, dan is het voorstel erop gericht om de huidige personele tekorten die ervaren worden door migratielanden op te heffen. Bovendien zal ook de remigratie die in de laatste jaren fors is teruggelopen versterkt worden met dit korps. Daarenboven zijn nieuwe regels voor de samenwerking met derde landen voor het migratiebeleid van uiterst groot belang. Waar in de vigerende wetgeving de bijdrage van lidstaten nog op vrijwillige basis plaatsvond, met alle gevolgen van dien voor menskracht en materieel, geeft deze verordening volgens deze leden nu een verplichting tot bijdragen aan een adequater migratiebeleid. Waar u positief bent over het voorstel als zodanig, zetten de leden van de CDA-fractie nu toch vraagtekens bij een verhoging van de omvang van het permanent korps en het karakter van de inzet, die volgens u meer vraag gestuurd zou moeten zijn. Is die vraag er dan nu niet?

Deze leden vragen u hoe een effectieve grens- en kustcontrole bereikt moet worden, nu toch bekend is dat de beschikbare vrijwillige capaciteit niet alleen onvoldoende is, maar ook niet ter plekke beschikbaar is op het moment dat deze gevraagd is. Kunt u aangeven op grond van onderzoeken en/of ervaringen in de lidstaten waar vluchtelingen zich merendeels melden, dat de huidige capaciteit en de vrijwilligheid van inzet een adequaat beleid mogelijk maakt?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe u denkt te reageren als de roep in de bevolking om meer Europees beleid ten aanzien van toegang, opvang en terugkeer van migranten weer groot wordt omdat adequate middelen om dat te doen ontbreken, of door procedureel talmen van Nederland en andere lidstaten, niet adequaat beschikbaar komen?

De leden van de **D66**-fractie constateren dat ook zonder de nieuwe verordening Frontex kan samenwerken met derde landen. Zo heeft Frontex een aantal «working arrangements» gesloten. Met de nieuwe voorstellen zou er ook meer samenwerking komen met de landen in het terugkeerproces. Kunt u hierop een nadere toelichting geven? Zou Frontex dan bijvoorbeeld zelf de documenten proberen te regelen bij landen van herkomst? En hoe wordt de (privacy)rechten van personen hierin gewaarborgd?

Uit artikel 73 van de verordening blijkt dat samenwerking met derde landen kan worden aangegaan op basis van een bilaterale of multilaterale overeenkomst. De leden van de **D66**-fractie vragen u of de democratische controle op die afspraken is geborgd. Hoe zijn de waarborgen en toezicht geregeld voor het delen van persoonsgegevens met landen buiten de Europese Unie in het licht van Europese regelgeving en de verdragen met derde landen?

De leden van de **PVV**-fractie lezen in het BNC-fiche⁷ over de Verordening Europese Grens- en Kustwacht dat de inzet van het voorstel voor verordening is om «de buitengrenzen van de EU te beschermen» waarvoor het Europese Grens- en Kustwacht Agentschap (EGKWA) wordt uitgerust met sterkere bevoegdheden. Het BNC-fiche stelt op pagina 3:

⁷ Kamerstukken II, 2018–2019, 22 112, nr. 2715.

«Doel is bijstand te verlenen bij grens- en migratiebeheer». Het persbericht⁸ van de Europese Commissie over dit voorstel spreekt over «het toestaan of weigeren van toegang aan de buitengrenzen». Kunt u aangeven in hoeverre bij dit grens- en migratiebeheer sprake zal zijn van bevoegdheden tot het toestaan van toegang aan de buitengrenzen? Welke bevoegdheden krijgt het EGKWA in dit verband, onder wiens verantwoordelijkheid vallen deze bevoegdheden en welk beslissingskader passen zij toe? Hoe verhoudt een eventuele beslissing door het EGKWA tot doorlating van een migrant zich tot de positie en soevereiniteit van de nationale lidstaten?

Op pagina vier van het BNC-fiche staat het volgende: «*Het kabinet is geen voorstander van statutair personeel binnen het EGKWA met zelfstandige bevoegdheden en eigen uitrusting die onder verantwoordelijkheid van de EGKW wordt ingezet. Inzet moet plaatsvinden onder verantwoordelijkheid en met respect voor de soevereiniteit van de lidstaten.*» De leden van de PVV-fractie vragen of u nader kunt duiden of dit aspect van doorslaggevend belang is voor de positie van Nederland ten aanzien van het al dan niet instemmen met het voorstel. Waarom beoordeelt het kabinet, ondanks dit standpunt, het voorstel ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit toch als positief, terwijl het voor deze leden duidelijk in strijd is met de soevereiniteit van Nederland?

Ten aanzien van de juridische implicaties lezen deze leden uit het BNC-fiche:

«*Artikel 8, vierde lid van het voorstel geeft de Commissie de gedelegeerde bevoegdheid om (meerjarige) beleidsprioriteiten en strategische richtsnoeren voor een Europees geïntegreerd grensbeheer vast te stellen. Deze gedelegeerde handeling geeft de Commissie een vergaande bevoegdheid om prioriteiten te benoemen waar lidstaten ook hun eigen nationale strategieën en inzet op moeten baseren. (...) concludeert het kabinet dat lidstaten zeer beperkte zeggenschap in vaststelling van de meerjarige beleidsprioriteiten. Het kabinet acht deze gedelegeerde handeling op dit beleidsterrein te vergaand.*»⁹ Kunt u aangeven waarom in het BNC-fiche ondanks deze verregaande bevoegdheidsoverdracht over het grensbeheer aan de Europese Commissie toch een positief subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel is gegeven? Kunt u tevens aangeven in hoeverre dit aspect doorslaggevend zal zijn voor het al dan niet instemmen met dit voorstel?

Verder stelt het BNC-fiche ten aanzien van de juridische implicaties: «*In artikel 43 van het voorstel is geregeld dat de Commissie op basis van een uitvoeringshandeling kan vaststellen dat er maatregelen getroffen kunnen worden als er, in een urgente situatie, een gevaar dreigt voor het Schengengebied, omdat het grenstoezicht aan de buitengrens niet goed functioneert. De Commissie kan op grond van dit artikel lidstaten ook verplichten operationeel personeel te leveren. Ook hier geldt dat het kabinet van mening is dat dit een te vergaande bevoegdheid is voor de Commissie. De concrete tenuitvoerlegging van het grenstoezicht wordt als een zeer belangrijk onderdeel van de nationale soevereiniteit ervaren. In de huidige EGKW verordening ligt de bevoegdheid tot het treffen van dit besluit bij de Raad. Het kabinet staat op het standpunt dat dit zo moet blijven.*»¹⁰

De leden van de PVV-fractie willen u vragen of u kunt aangeven waarom het kabinet ondanks deze verregaande bevoegdheidsoverdracht over het

⁸ Persbericht Europese Commissie, «Staat van de Unie 2018 – Commissie stelt sluitstuk voor compromis over hervorming inzake migratie en grensbeheer voor», 12 september 2018.

⁹ Kamerstukken II, 2018–2019, 22 112, nr. 2715, pagina 7.

¹⁰ Idem, pagina 8.

grenstoezicht aan de Europese Commissie tóch een positief subsidia-riteits- en proportionaliteitsoordeel heeft gegeven. Kunt u tevens aangeven in hoeverre dit aspect doorslaggevend zal zijn voor het al dan niet instemmen met dit voorstel?

In artikel 81 van de voorgestelde verordening betreffende de Europese Grens- en Kustwacht is sprake van bescherming van grondrechten waarbij verwezen wordt naar toepassing van internationaal recht en het opstellen van een grondrechtenstrategie door het Agentschap. Artikel 82 stelt het opstellen en hanteren van een gedragscode voor, waarin onder andere deze grondrechtenstrategie dient te worden toegepast. Kunt u aangeven in hoeverre (de implementatie van) het migratiepact van Marrakesh van toepassing zal zijn en/of invloed zal hebben op de nadere invulling van artikelen 81 en 82 van deze verordening? Kunt u daarbij ook aangeven in hoeverre (de implementatie van) het migratiepact van Marrakesh van toepassing zal zijn en/of invloed zal hebben op de toepassing van de voorliggende drie Europese voorstellen, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

De leden van de fracties van **SP** en **GroenLinks** willen u er graag op wijzen dat onlangs bekend werd¹¹ dat de Israëlische defensiecontractor Elbit Systems Ltd. een contract heeft gesloten met het Europese Maritieme Veiligheid Agentschap (EMSA) voor het helpen bewaken van de Europese kusten en wateren, en het identificeren van «suspicious activities and potential hazards». Zoals het Agentschap op haar eigen website publiceert¹² voert EMSA ook taken uit voor de Europese Grens- en Kustwacht (Frontex). Acht u het wenselijk dat de Europese grensbewaking deels wordt uitbesteed aan niet-Europese particuliere bedrijven die nauw met de veiligheidsdiensten en militaire autoriteiten van derde landen verbonden zijn? Kunt u de Kamer nader informeren over de aard en omvang van de betrokkenheid van Elbit (en van vergelijkbare andere niet-EU defense contractors) bij de bewaking van de Europese buitengrenzen? Welke garanties zijn er dat geen sensitieve informatie in handen van buitenlandse inlichtingendiensten valt?

COM(2018)633 Gewijzigd voorstel voor een verordening betreffende het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken

Hoewel het eindoordeel bij de EU-lidstaten blijft, opereert het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken onder eigen gezag in plaats van onder gezag van een lidstaat. De leden van de **D66**-fractie vragen u wat dit betekent voor de aansprakelijkheid bij schending van afspraken/mensenrechten.

In het BNC-fiche over de verordening EU-Asielagentschap stelt het kabinet:

«In de toelichting op het voorstel wordt voorts vermeld dat het Agentschap, naast de lidstaat, ook rechtbanken en tribunalen zou moeten kunnen ondersteunen. Het kabinet heeft hier enige reserves bij, omdat dit op gespannen voet kan staan met de scheiding der machten.»¹³

Kunt u aangeven waarom het kabinet desondanks tóch een positief subsidia-riteits- en proportionaliteitsoordeel bij dit voorstel geeft, zo vragen de leden van de **PVV**-fractie.

¹¹ Reuters, «Israel's Elbit gets European drone deal worth up to \$ 68 mln», 1 November 2018; zie ook Times of Israel, 01-11-2018.

¹² <http://www.emsa.europa.eu/infographics/item/2810-emsa-stakeholders-strategic-survey-2810.html>

¹³ Kamerstukken II, 2018–2019, 22 112, nr. 2716, bladzijde 4.

De leden van de fracties van **SP** en **GroenLinks** willen u vragen of u bereid bent om de aanbevelingen van de Commissie Meijers met betrekking tot het voorstel voor Asielagentschap en de andere twee Europese voorstellen over te nemen. Deze leden willen daarbij met name wijzen op:

- De expliciete verduidelijking dat operationele taken met betrekking tot effectieve terugkeer niet binnen het mandaat van het Asielagentschap vallen;
- Opname in de verordening zelf dat het Asielagentschap met name een uitvoerende rol speelt in «gecontroleerde centra», niet daarbuiten;
- De wenselijkheid om de onderhavige voorstellen niet los van, maar juist in samenhang met, het GEAS-pakket te behandelen.

Voorstel voor een richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (herschikking) COM(2018)634

In de bespreking van de richtlijn in het Algemeen Overleg d.d. 31 oktober in de Tweede Kamer reflecteerde u op de Terugkeerrichtlijn uit 2008. U kwam tot de conclusie dat de uitvoeringspraktijk in de verschillende lidstaten uiteenloopt, en dat u daarom inzet op een herziening van de richtlijn. De Europese Commissie heeft vorig jaar nog een aanbeveling gedaan aan lidstaten, en een «Return Handbook» in het leven geroepen, gericht op het verbeteren van de implementatie van de huidige richtlijn. Waarom denkt u dat de Europese Commissie ervoor gekozen heeft niet in te zetten op het laten werken van de huidige richtlijn, maar het nodig acht een nieuwe richtlijn voor te stellen? Waarom kiest u er niet voor vol in te zetten opdat lidstaten eerst de nu geldende richtlijn goed implementeren, zo vragen de leden van de **D66**-fractie.

Deze leden constateren vervolgens dat de Commissie voorstelt om de mogelijkheden tot vrijwillige terugkeer in te perken. Wetende dat gedwongen terugkeer een erg dure en tijdrovende aangelegenheid is met een zeer laag aantal mensen dat daadwerkelijk teruggaat: bent u het met dit voorstel van de Commissie eens? En zo ja, verwacht u dat het inperken van de mogelijkheden tot vrijwillige terugkeer leidt tot een lager, gelijk of hoger aantal mensen dat terugkeert?

De echte problemen bij de terugkeerrichtlijn zitten volgens de leden van de D66-fractie vooral in de identificatie en samenwerking met derde landen. Hoe denkt u dat meer detentie en dwang van de derdelander ervoor zorgen dat hier een oplossing voor komt?

Verschillende mensenrechtenorganisaties hebben aangegeven problemen te hebben met de vreemdelingenbewaring en dan in het bijzonder van detentie van kinderen, en daarnaast zorgt dit ook voor de Nederlandse overheid voor extra kosten. Mensen zullen langer in detentie zitten, met de sociale en bijbehorende kosten, terwijl de kans er is dat zij uiteindelijk niet terug kunnen. De leden van de D66-fractie vragen u of u hierop kunt reflecteren.

In artikel 7 van het voorstel staat een verplichting om mee te werken. Deze leden vragen u of het klopt dat er van de derdelander verwacht wordt dat hij of zij contact opneemt met de autoriteiten van zijn of haar thuisland (artikel 7, eerste lid, d). Hoe ziet u dit in het licht dat derdelanders vluchten, onder meer omdat zij bijvoorbeeld vervolging vrezen van datzelfde thuisland?

Bent u het met de Commissie Meijers eens dat de bevoegdheid tot inkorting van de termijn voor vrijwillige terugkeer facultatief zou moeten blijven, gezien het evenredigheidsbeginsel, de jurisprudentie van het Hof van Justitie (waar het gaat om openbare orde het arrest Zh. En O¹⁴), en gelet op het bepaalde in punt 6 van de preambule? Zo niet, op grond van welke juridische argumenten is dat standpunt dan gebaseerd, zo vragen de leden van de fracties van **SP** en **GroenLinks**.

Met betrekking tot artikel 13 van het voorstel wijzen deze leden op de opvatting van de Commissie Meijers, gestoeld op het WODC-rapport «Het lot van het inreisverbod» (2014), dat een systeem van facultatieve oplegging van (lichte) inreisverboden veel effectiever is dan het voorgestelde systeem van verplichte oplegging bij simpele overschrijding van de vertrektermijn. Wat is uw visie hierop? En indien u deze conclusies deelt, bent u dan bereid om bij de onderhandelingen te pleiten voor het facultatief maken van de oplegging van een (licht) inreisverbod?

Met betrekking tot het risico op onttrekking aan toezicht willen de leden van de fracties van SP en GroenLinks graag verduidelijking van de voorwaarden voor bewaring: is het enkele voldoen aan een van de genoemde 16 criteria daarvoor toereikend, of moet het gaan om een combinatie van criteria? Indien de tekst van het Commissievoorstel hiervoor geen nadere handvatten voor biedt, bent u dan bereid om hiervoor te pleiten omwille van een geharmoniseerde toepassing van de richtlijn?

De Commissie Meijers meent dat het criterium «openbare orde» geen toegevoegde waarde heeft als grond voor bewaring, en verwijst daarbij naar het arrest J.N. van het Hof van Justitie¹⁵ over de Opvangrichtlijn dat openbare orde alleen een grond kan zijn voor detentie indien ook aan de vreemdelingrechtelijke criteria is voldaan (in casu zicht op uitzetting). Er moet immers voorkomen worden dat het instrument vreemdelingenbewaring kan worden gebruikt om strafrechtelijke waarborgen te omzeilen. Kunt u uw standpunt hierover nader uiteenzetten? Ten slotte vragen deze leden aan u hoe de voorgestelde aanvullende grensprocedure in Nederland zal worden ingericht, gelet ook op de vraag of de voorgestelde korte beroepstermijn (48 uur) voldoende ruimte biedt voor juridisch verweer.

Daarnaast willen de aan het woord zijnde leden graag van u weten wat uw standpunt is ten aanzien van de EU-gecoördineerde positie in de onderhandelingen van de Raad van Europa voor een aanbeveling over immigratiedetentie. Zoals u weet, was er na twee jaar onderhandelen overeenstemming over een concepttekst bereikt, die internationale en Europese standaarden met betrekking tot de procedurele waarborgen en omstandigheden voor vreemdelingenbewaring had gecodificeerd. De Commissie bracht aan het einde van het proces namens de EU-lidstaten als positie in dat de aanbeveling niet langer de procedurele waarborgen zou mogen bevatten, en ook niet het beginsel dat kinderen in de regel niet worden gedetineerd (met regels voor detentie bij uitzondering). Door deze inbreng hebben de niet-EU-lidstaten van de Raad van Europa straks niet meer de inspanningsverplichting om aan deze aanbeveling te voldoen, terwijl ook daar de rechten van detineerden verbeterd dienen te worden. Hoe apprecieert u deze EU inbreng en de gevolgen ervan? Is het niet juist in het belang van EU-lidstaten dat ook de vreemdelingenbewaring in landen van transit aan de mensenrechtenstandaarden voldoen, mede met het oog op overdracht van migranten? Op welke punten van de concept-

¹⁴ HvJ EU 11 juni 2015, C-554/13, Zh. en O.

¹⁵ HvJ EU 15 februari 2016, C-601/15PPU, J.N.

aanbeveling meent u dat het Nederlandse systeem daarmee in strijd zou komen? Zou de EU binnen de Raad van Europa niet juist moeten helpen om mensenrechten te bevorderen in plaats van af te remmen? De leden van de SP- en GroenLinks-fracties zouden graag uw reactie hierop willen.

De leden van de commissie zien uw antwoord met belangstelling tegemoet en bij voorkeur voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van J&V (onderdeel Asiel en Immigratie), die onder voorbehoud gepland staat op 18 december 2018.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
R.G.J. Dercksen

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2018

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/ JBZ-Raad van de Eerste Kamer hebben op 3 december jl. vragen gesteld over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening betreffende de Europese Grens- en Kustwacht Agentschap (EGKWA), de verordening betreffende het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en de richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. Hierbij ontvangt uw Kamer een reactie op deze vragen, uitgesplitst per Commissievoorstel.

Inzake het voorstel voor een verordening betreffende de Europese Grens- en Kustwacht

De leden van de CDA-fractie zetten vraagtekens bij een verhoging van de omvang van het permanent korps en het karakter van de inzet, die volgens het kabinet meer vraag gestuurd zou moeten zijn, en vragen of die vraag er dan nu niet is. Sinds de oprichting van het nieuwe EGKWA in 2016 zijn aanzienlijke stappen gezet met betrekking tot de gemeenschappelijke bewaking van de buitengrenzen van de Europese Unie (EU). De Europese Commissie heeft echter op basis van de ervaringen met operaties in de afgelopen twee jaar geconstateerd, dat de afhankelijkheid van vrijwillige bijdragen van lidstaten van personeel en materieel leidt tot aanhoudende gebreken die de effectiviteit van gezamenlijke operaties beïnvloeden. Voortbouwend op twee jaar EGKWA en in reactie op de oproep van de Europese Raad, heeft de Commissie daarom voorgesteld om het EGKWA uit te rusten met een eigen operationele capaciteit en bevoegdheden die nodig zijn voor een doeltreffende ondersteuning van de lidstaten op het gebied van migratie en grensbeheer. Een permanent korps van 10.000 operationele personeelsleden met uitvoerende bevoegdheden moet de EU de capaciteit verschaffen voor een passende inzet waar en wanneer dat nodig is, zowel aan de buitengrenzen van de EU als in derde landen. Het kabinet kan de wens voor extra operationeel personeel steunen, maar is kritisch ten aanzien van de verhoging van 10.000 operationele personeelsleden. Dit aantal moet geen doel op zichzelf zijn, maar dient vraag gestuurd te zijn. Een vraag gestuurde aanpak houdt in dat er eerst goed wordt gekeken naar wat er nodig is, wanneer en op welke manier, voordat er over concrete getallen wordt gesproken. Volgens het kabinet ligt momenteel geen duidelijke behoeftestelling aan het getal van 10.000 ten grondslag en gaat het daarmee verder dan noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe een effectieve grens- en kustcontrole moet worden bereikt, nu toch bekend is dat de beschikbare vrijwillige capaciteit niet alleen onvoldoende is, maar ook niet ter plekke beschikbaar is op het moment dat deze wordt gevraagd. De leden van de CDA-fractie vragen tevens of op grond van onderzoeken en/of ervaringen in de lidstaten waar vluchtelingen zich merendeels melden, de huidige capaciteit en de vrijwilligheid van inzet een adequaat beleid mogelijk maakt. Voortbouwend op het fundament van Frontex vormt het in 2016 opgerichte EGKWA een stap voorwaarts met een aantal vernieuwingen om de lidstaten te ondersteunen in het controleren van de externe grenzen en het uitvoeren van terugkeer. Het Agentschap heeft momenteel 1.100 grenswachters, terugkeerexperts- en escorts en overig personeel ingezet, een aanvulling op de bestaande nationale capaciteiten aan de

externe grenzen. Bovendien is het jaarlijkse planningsproces, waarin de lidstaten in bilaterale gesprekken met het Agentschap afspraken maken over de inzet voor de activiteiten van het Agentschap, bijgewerkt. Volgens de Commissie tonen recente Schengenevaluaties en het voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda van mei jl.¹⁶ een aantal tekortkomingen die het collectieve vermogen van de EU om de buitengrenzen te beschermen, nu en in de toekomst, beperkt. Zo hebben de ervaringen van de hoge instroom van migranten in de afgelopen jaren laten zien, dat de bestaande instrumenten niet voldeden zodra aankomsten meer dan 100.000 – 200.000 per jaar bedroegen. Daarnaast blijven er lacunes in personeel en materieel. In de afgelopen jaren moest het EGKWA zijn inzet in heel Europa vijf keer uitbreiden. De jaarlijkse toezeggingen van lidstaten dekken in 2018 slechts 49% van de behoeften van het Agentschap aan de landgrenzen. Ook voor 2019 is er geen garantie dat de vastgestelde behoeften zijn gedekt¹⁷. Het vrijwillige karakter van de bijdragen van de lidstaten (personeel en uitrusting) leidt tot aanhoudende tekorten in toezeggingen waardoor de doeltreffendheid van gezamenlijke operaties wordt bemoeilijkt.

De afgelopen jaren heeft het Agentschap, samen met de lidstaten, hard gewerkt om effectieve manieren te ontwikkelen om een betrouwbare en effectieve operationele capaciteit te bereiken. Nederland heeft belang bij een effectief beheer van de buitengrenzen van de EU en bij een doeltreffende preventie en bestrijding van irreguliere migratie. In het regeerakkoord en de integrale migratieagenda wordt dit ook benadrukt. De activiteiten van het Agentschap dragen bij aan het realiseren van deze beleidsdoelen. De behoefte van extra operationele capaciteit is gebaseerd op de aanhoudende tekortkomingen in de gezamenlijke operaties van het Agentschap. Het kabinet benadrukt dan ook de urgentie van een versterkte flexibele operationele capaciteit om de buitengrenzen effectief te blijven beheren.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het kabinet denkt te reageren als de roep in de bevolking om meer Europees beleid ten aanzien van toegang, opvang en terugkeer van migranten weer groot wordt omdat adequate middelen om dat te doen ontbreken, of door procedureel talmen van Nederland en andere lidstaten, niet adequaat beschikbaar komen. Met oprichting van het EGKW in 2016 heeft het Agentschap de taak gekregen om middels kwetsbaarheidsanalyses eventuele tekortkomingen aan de buitengrenzen van lidstaten te identificeren en zo nodig maatregelen voor te stellen. Op basis van dit mechanisme wordt bezien of lidstaten voldoende zijn toegerust om de toekomstige uitdagingen aan de buitengrenzen te weerstaan. Hierbij kan het Agentschap bindende voorstellen doen voor maatregelen die lidstaten moeten nemen om de kwetsbaarheid te verminderen. De buitengrenzen van de lidstaten staan onder druk van illegale migratiestromen, veiligheidsdreigingen en toenemende passagiersstromen. Het is daarom van belang dat niet alleen het Agentschap wordt versterkt maar dat de lidstaten ook maatregelen treffen. Een versterking van het Agentschap zou ingericht moeten worden op een manier die lidstaten zoveel mogelijk flexibiliteit biedt, waar een goede financiële compensatie tegenover staat en waar het aantal personeelsleden niet ten koste gaat van de kwaliteit van medewerkers. Daarnaast zou het Agentschap ook meer eigen technische middelen kunnen aanschaffen. Ondersteuning van de lidstaten met financiering uit het *Internal Security Fund* (ISF) is noodzakelijk om dit gemeenschappelijke doel te kunnen bereiken. Ondertussen moeten de lidstaten voldoende tijd

¹⁶ COM(2018) 301 final

¹⁷ COM(2018) 301 final

en ruimte krijgen om extra operationeel personeel te rekruteren, selecteren en op te leiden.

De leden van de D66 en PvdA fracties vragen om een nadere toelichting op de *working arrangements* en de samenwerking met landen in het terugkeerproces. Zij vragen tevens of Frontex dan bijvoorbeeld zelf de documenten probeert te regelen bij landen van herkomst en hoe de (privacy)rechten van personen hierin worden gewaarborgd. Actieve samenwerking met derde landen is een belangrijk onderdeel van de aanpak voor een effectief beheer van de EU buitengrenzen en voor het realiseren van terugkeer naar derde landen. Het kabinet steunt het uitvoeren van gezamenlijke operaties aan de buitengrenzen van het Schengengebied en in derde landen. In de EGKW-verordening van 2016 is aan het Agentschap het mandaat gegeven om operaties uit te voeren in naburige derde landen. Hiertoe moet een «*Status Agreement*» worden afgesloten met het desbetreffende derde land, waarin onder andere bepalingen zijn opgenomen die de status vaststellen van het personeel dat door het Agentschap wordt uitgezonden. Het kabinet steunt het voorstel om (meerdere) operaties in (ook verder gelegen) derde landen uit te voeren, conform de uitgangspunten van het regeerakkoord en de integrale migratieagenda.

Het sterkere mandaat inzake terugkeer betreft diverse elementen. Zo kan het Agentschap derde landen ondersteunen met hun activiteiten, bijvoorbeeld bij de implementatie van juridisch-bindende terugkeerafspraken en werkafspraken inzake terugkeer naar het betreffende derde land of het verkrijgen van reisdocumenten van dat derde land. Ook kan het Agentschap ondersteunen bij de daadwerkelijke terugkeer vanuit het derde land naar andere (derde) landen zodat verdere migratie richting Europa voorkomen wordt. Het kabinet is positief over de versterking van het Agentschap op het terrein van terugkeer. De activiteiten van het Agentschap zijn onderworpen aan concrete waarborgen voor de grondrechten, met volledige naleving van de EU-wetgeving. In overeenstemming met de vereisten die zijn vastgelegd in de huidige EGKW-verordening, heeft het Agentschap een zogenaamde grondrechtenstrategie ontwikkeld en geïmplementeerd, en een adviesforum opgericht dat onafhankelijk advies geeft over grondrechtenkwesties. Daarnaast is er een klachtenmechanisme ingesteld en draagt een speciale grondrechtenfunctionaris bij aan de grondrechtenstrategie van het Agentschap. De (privacy)rechten van personen worden in de verordening gewaarborgd door de referentie aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Deze Europese verordening standaardiseert de regels voor de verwerking van persoonsgegevens door particuliere bedrijven en overheidsinstanties in de EU. In de verordening wordt bij het delen van persoonsgegevens immer verwezen naar de AVG en de geldende regelgeving.

Met een verwijzing naar artikel 73 van de verordening vragen de leden van de D66 en PvdA fracties hoe de waarborgen en toezicht geregeld zijn voor het delen van persoonsgegevens met landen buiten de EU in het licht van EU regelgeving en de verdragen met derde landen. Op basis van artikel 73 hebben lidstaten de mogelijkheid om bilaterale of multilaterale overeenkomsten te sluiten met derde landen. Bij het sluiten van deze overeenkomsten zijn de lidstaten gebonden aan de internationale en nationale regelgeving met betrekking tot de fundamentele rechten. De lidstaten zijn bij de uitwisseling van informatie en persoonsgegevens met derde landen gehouden aan de AVG. Volgend de AVG kunnen lidstaten internationale afspraken maken over de doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen of internationale organisaties, op voorwaarde dat dergelijke overeenkomsten deze verordening of andere bepalingen van

het Unierecht onverlet laten en een adequaat beschermingsniveau bieden voor de grondrechten van de betrokkenen.

De leden van de PVV-fractie lezen in het BNC-fiche over de Verordening EGKW dat de inzet van het voorstel is om «*de buitengrenzen van de EU te beschermen*», waarvoor het EGKWA wordt uitgerust met sterkere bevoegdheden. Het BNC-fiche stelt op pagina 3: «*Doel is bijstand te verlenen bij grens- en migratiebeheer*». Het persbericht van de Europese Commissie over dit voorstel spreekt over «*het toestaan of weigeren van toegang aan de buitengrenzen*». De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre bij grens- en migratiebeheer sprake zal zijn van bevoegdheden tot het toestaan van toegang aan de buitengrenzen, welke bevoegdheden het EGKWA in dit verband krijgt, onder wiens verantwoordelijkheid deze bevoegdheden vallen en welk beslissingskader zij toepassen. Zij vragen tevens hoe een eventuele beslissing van het EGKWA tot doorlating van een migrant zich verhoudt tot de positie en soevereiniteit van de nationale lidstaten. Een versterkt Agentschap neemt de nationale verantwoordelijkheid voor de bescherming van de buitengrenzen van de Unie niet over. Dit is en blijft het alleenrecht van de lidstaten. Alle operaties van het Agentschap vinden plaats onder toezicht en leiding van de gastlidstaat. De teams die ingezet worden door het permanent korps van het Agentschap, zullen hun taken altijd moeten uitvoeren in afstemming met de teamleiders van hun gastland. Wanneer er ondersteuning van het Agentschap plaatsvindt, heeft de gastlidstaat altijd de mogelijkheid om aan te geven welke bevoegdheden er wel en niet in de operatie worden opgenomen.

Het permanent korps kan volgens het voorstel in twee situaties optreden om de lidstaten te ondersteunen. De eerste situatie is op verzoek van een lidstaat. Lidstaten kunnen te allen tijde bijstand van het Agentschap vragen. Na een dergelijk verzoek kan de uitvoerend directeur van het Agentschap beslissen om operationele ondersteuning te bieden door inzet van teams op het gebied van grensbeheer, terugkeer en/of migratiebeheer. Dergelijke inzetten zijn gebaseerd op een operationeel plan dat is overeengekomen tussen het Agentschap en de betrokken lidstaat. De tweede situatie is in een noodgeval. Het besluit om een noodinterventie te starten zonder een verzoek van een lidstaat, wordt alleen als laatste middel genomen, wanneer de belangen van de EU dat vereisen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de controle aan de buitengrens zo ondoeltreffend is dat het functioneren van het Schengengebied in gevaar komt. In een dergelijk geval wordt in het voorstel bepaald dat de Commissie via een uitvoeringsbesluit kan beslissen om het Agentschap passende operationele maatregelen te laten nemen. Het Agentschap moet wel samen met de betrokken lidstaat een operationeel plan opstellen in het kader van samenwerking. De lidstaat faciliteert vervolgens de uitvoering ervan. In de huidige verordening is bepaald dat alleen de Raad een beslissing omtrent een noodgeval kan nemen. Het kabinet, en tevens een meerderheid van de lidstaten, is van mening dat dit zo moet blijven om de soevereiniteit van lidstaten te waarborgen. Het kabinet zal zich hier in de onderhandelingen in de Raadswerkgroepen hard voor maken.

De leden van de PVV-fractie lezen op pagina vier van het BNC-fiche het volgende: «Het kabinet is geen voorstander van statutair personeel binnen het EGKWA met zelfstandige bevoegdheden en eigen uitrusting die onder verantwoordelijkheid van de EGKW wordt ingezet. Inzet moet plaatsvinden onder verantwoordelijkheid en met respect voor de soevereiniteit van de lidstaten.» De leden van de PVV-fractie vragen of dit aspect van doorslaggevend belang is voor de positie van Nederland ten aanzien van het al dan niet instemmen met het voorstel en waarom het kabinet, ondanks dit standpunt, het voorstel ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit toch positief waardeert, terwijl het voor de leden van de

PVV-fractie duidelijk in strijd is met de soevereiniteit van Nederland. Met betrekking tot de inzet en bevoegdheden verwijs ik naar bovenstaande beantwoording.

De uitoefening van de bevoegdheden van de Unie alsook de uitbreiding van die bevoegdheden dienen te geschieden volgens het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel impliceert dat de Unie slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt. Het proportionaliteitsbeginsel schrijft voor dat het optreden van de Unie niet verder gaat dan nodig is om de doelstelling te verwezenlijken. Het voorstel van de Commissie ziet toe op aspecten die verbetering behelzen. Op enkele onderdelen waar dit volgens het kabinet niet volledig of onvoldoende duidelijk is, waaronder de bevoegdheden van het permanent corps en soevereiniteit, is de inzet van het kabinet om het voorstel aan te passen. Derhalve is in het BNC-fiche de proportionaliteit van het voorstel beoordeeld als positief met een kanttekening.

Ten aanzien van de juridische implicaties lezen de leden van de PVV-fractie in het BNC-fiche: «Artikel 8, vierde lid van het voorstel geeft de Commissie de gedelegeerde bevoegdheid om (meerjarige) beleidsprioriteiten en strategische richtsnoeren voor een Europees geïntegreerd grensbeheer vast te stellen. Deze gedelegeerde handeling geeft de Commissie een vergaande bevoegdheid om prioriteiten te benoemen waar lidstaten ook hun eigen nationale strategieën en inzet op moeten baseren. (...) concludeert het kabinet dat lidstaten zeer beperkte zeggenschap in vaststelling van de meerjarige beleidsprioriteiten hebben. Het kabinet acht deze gedelegeerde handeling op dit beleidsterrein te vergaand.» De leden van de PVV-fractie vragen waarom in het BNC-fiche, ondanks deze verregeerde bevoegdheidsoverdracht over het grensbeheer aan de Commissie, tóch een positief subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel is gegeven. Zij vragen tevens in hoeverre dit aspect doorslaggevend zal zijn voor het al dan niet instemmen met dit voorstel. Met betrekking tot de uitleg van het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel verwijs ik naar bovenstaande beantwoording en de inzet van het kabinet om het voorstel op enkele onderdelen aan te passen.

Volgens het kabinet moet de Raad beslissen over (meerjarige) beleidsprioriteiten en strategische richtsnoeren voor een Europees geïntegreerd grensbeheer. Het kabinet is van mening dat de lidstaten een belangrijke rol en zeggenschap hebben bij de uitwerking van de beleidsprioriteiten en strategische richtsnoeren voor een Europees geïntegreerd grensbeheer omdat deze ook een impact hebben op de nationale doelstellingen en prioriteiten. Wanneer een geïntegreerde benadering wordt toegepast, zal het meeste werk namelijk in de lidstaten gebeuren. Het kabinet is van mening dat die rol ook op politiek niveau goed moet zijn uitgewerkt bij het vaststellen van politieke prioriteiten. Een meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, pleit ervoor om de rol van de Raad in artikel 8 te versterken.

De leden van de PVV-fractie lezen ten aanzien van de juridische implicaties in het BNC-fiche: «In artikel 43 van het voorstel is geregeld dat de Commissie op basis van een uitvoeringshandeling kan vaststellen dat er maatregelen getroffen kunnen worden als er, in een urgente situatie, een gevaar dreigt voor het Schengengebied, omdat het grenstoezicht aan de buitengrens niet goed functioneert. De Commissie kan op grond van dit artikel lidstaten ook verplichten operationeel personeel te leveren. Ook hier geldt dat het kabinet van mening is dat dit een te vergaande

bevoegdheid is voor de Commissie. De concrete tenuitvoerlegging van het grenstoezicht wordt als een zeer belangrijk onderdeel van de nationale soevereiniteit ervaren. In de huidige EGKW verordening ligt de bevoegdheid tot het treffen van dit besluit bij de Raad. Het kabinet staat op het standpunt dat dit zo moet blijven.» De leden van de PVV-fractie vragen ten aanzien van deze alinea in het BNC-fiche over de juridische implicaties waarom het kabinet ondanks een verregaande bevoegdheidsoverdracht over het grenstoezicht aan de Europese Commissie tóch een positief subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel heeft gegeven en in hoeverre dit aspect doorslaggevend zal zijn voor het al dan niet instemmen met dit voorstel. Met betrekking tot de uitleg van het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel verwijs ik naar bovenstaande beantwoording en de inzet van het kabinet om het voorstel op enkele onderdelen aan te passen. In de huidige verordening ligt de bevoegdheid tot het nemen van dit besluit bij de Raad. Het kabinet en een meerderheid van de lidstaten staan op het standpunt, dat de bevoegdheid tot het nemen van het besluit om operationeel personeel te leveren bij de Raad moet blijven.

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre (de implementatie van) het migratiepact van Marrakesh van toepassing zal zijn en/of invloed zal hebben op de nadere invulling van de artikelen 81 en 82 van deze verordening. Zij vragen tevens in hoeverre (de implementatie van) het migratiepact van Marrakesh van toepassing zal zijn en/of invloed zal hebben op de toepassing van de voorliggende drie Europese voorstellen. Zoals het kabinet uw Kamer heeft geïnformeerd¹⁸ is het VN Global Compact voor Veilige, Geordende en Reguliere Migratie (GCM) juridisch niet-bindend. Het is aan VN-lidstaten om te bepalen hoe zij het GCM toepassen. Bovendien gaat het GCM niet verder dan de reeds bestaande verplichtingen. Het kabinet heeft dan ook geen reden om aan te nemen dat het GCM van invloed zal zijn op de invullingen van de artikelen 81 en 82 van de EGKW-verordening en de voorliggende drie voorstellen. Immers, het GCM gaat niet verder dan de reeds bestaande verplichtingen waar Nederland al aan moet voldoen. Denk hierbij aan het Handvest, het relevante internationale recht, waaronder het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951, het protocol van 1967 bij dit Verdrag, en de verplichting inzake de toegang tot internationale bescherming, in het bijzonder het beginsel van non-refoulement. Daartoe stelt het Agentschap een grondrechtenstrategie op, die het nader uitwerkt en toepast, waaronder een doeltreffend mechanisme om erop toe te zien dat bij alle activiteiten van het Agentschap de grondrechten worden geëerbiedigd.

De leden van de fracties van SP, GroenLinks en PvdA vragen tot slot naar de wenselijkheid dat Europese grensbewaking deels wordt uitbesteed aan niet-Europese particuliere bedrijven, naar de aard en de omvang van de betrokkenheid van Elbit en van vergelijkbare andere niet-Europese *defense contractors* en welke garanties er zijn dat geen sensitieve informatie in handen van buitenlandse inlichtingendiensten valt. Wanneer het Agentschap een firma selecteert ter ondersteuning van de uitvoering van zijn taken, dan is de Nederlandse overheid daar niet bij betrokken. Lidstaten hebben in het aanbestedingsproces geen rol. Echter, lidstaten hebben de keuze of zij gebruik maken van beschikbare middelen en voor welke doeleinden deze middelen ingezet dienen te worden. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat in dit specifieke geval Nederland tot dusverre geen aanvraag voor het gebruik van deze capaciteit heeft ingediend. Verder kan in het algemeen worden opgemerkt dat de juridische kaders voor de uitvoering van grenscontroles aan de EU buitengrenzen zijn vastgelegd in de Schengengrenscore. Daarnaast is de

¹⁸ Eerste Kamer, Vergaderjaar 2018–2019, 34 964, D

AVG van toepassing op het gebruik en de verwerking van de persoonsgegevens. Binnen dit gegeven zal de inzet van controle-instrumenten moeten passen binnen de strikte EU regelgeving op het terrein van het grenstoezicht en privacy.

Inzake het gewijzigde voorstel voor een verordening betreffende het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken

De leden van de D66 en PvdA fracties vragen wat het onder eigen gezag opereren van het EU Asielagentschap betekent voor de aansprakelijkheid bij schending van afspraken of mensenrechten. Het voorstel van de Commissie van mei 2016 bepaalt in artikel 26 dat wanneer deskundigen van een asielondersteuningsteam of van de asielinterventiepools opereren in een lidstaat, die lidstaat overeenkomstig zijn nationale recht wettelijk aansprakelijk is voor schade die is toegebracht door deskundigen die door het EU Asielagentschap zijn ingezet. In geval van grove nalatigheid of opzettelijk wangedrag, kan de gastlidstaat zich tot de lidstaat van herkomst of het Asielagentschap wenden met het oog op terugbetaling. Daarnaast kunnen deze deskundigen evenals nationale functionarissen in sommige situaties strafrechtelijk verantwoordelijk worden gehouden. Dit maakt ook onderdeel uit van het onderhandelaarsakkoord tussen de Raad en het Europese Parlement. Overigens bepaalt ook de huidige EASO-Verordening (artikel 21) dat, wanneer leden van een asielondersteuningsteam optreden in een ontvangende lidstaat, die lidstaat overeenkomstig zijn nationale recht aansprakelijk is voor de door hen tijdens hun operaties veroorzaakte schade en dat zij strafrechtelijk verantwoordelijk kunnen worden gehouden (artikel 22).

De leden van de PVV-fractie vragen naar het positieve subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel van het kabinet ondanks de geuite reserves bij het voorstel om ook rechtbanken en tribunalen te ondersteunen. Er is een positief oordeel gegeven omdat de ondersteuning aan rechtbanken en tribunalen alleen op verzoek van deze rechtbanken en tribunalen gegeven kan worden. Wel diende verduidelijkt te worden dat het slechts om een ondersteunende rol mag gaan, en dat niet dezelfde experts steun mogen verlenen aan zowel de nationale autoriteiten in de administratieve fase als aan de rechtbanken in de beroepsfase in dezelfde asielaanvraag. Dit is in de meest recente versie die in de Raad wordt besproken verduidelijkt. Ook is verduidelijkt dat de bevoegdheid om beslissingen te nemen altijd bij de rechtbanken en tribunalen blijft liggen. Aan de zorgen van het kabinet is hiermee tegemoet gekomen.

De leden van de fracties van SP, GroenLinks en PvdA vragen naar mijn bereidheid om de aanbevelingen van de Commissie Meijers op te volgen. Ten aanzien van betrokkenheid van het EU Asielagentschap meent het kabinet dat uit het voorstel duidelijk blijkt dat het EU Asielagentschap geen ondersteunende rol zal bieden in terugkeerprocedures. Voorgesteld wordt om het EU Asielagentschap alleen een rol te laten spelen bij het bieden van ondersteuning bij de coördinatie tussen de relevante nationale autoriteiten met het oog op mogelijke terugkeerprocedures bij een negatief eindoordeel op de asielaanvraag. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het coördineren van informatieverstrekking. Het kabinet ondersteunt dit ook, aangezien het van belang is dat procedures goed op elkaar aansluiten.

De suggestie om in de bepalingen van de verordening zelf op te nemen dat het EU Asielagentschap met name in gecontroleerde centra een uitvoerende rol dient te spelen, kan het kabinet niet steunen. Er is namelijk geen vastgestelde definitie voor wat een gecontroleerd centrum precies dient te zijn. Een verwijzing in de bepalingen van de verordening hiernaar

is dan ook niet wenselijk, noch is deze verordening de juiste om deze definitie in vast te leggen.

Voor wat betreft het GEAS worden de voorstellen in onderlinge samenhang gezien. Het kabinet wil in ieder geval met betrekking tot de vier kernvoorstellen Dublinverordening, Asielprocedureverordening, Kwalificatieverordening en de Opvangrichtlijn vasthouden aan een strikte pakketbenadering.

Inzake het voorstel voor een richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (herschikking)

De leden van de fracties van D66 en de PvdA vragen naar de keuze van de Europese Commissie voor een herziening van de richtlijn en waarom er niet vol wordt ingezet opdat lidstaten eerst de nu geldende richtlijn goed implementeren. Het voorstel van de Commissie betreft een gerichte herziening van de huidige terugkeerrichtlijn. Dit betekent dat de huidige terugkeerrichtlijn als uitgangspunt wordt genomen en op een beperkt aantal punten wordt bijgesteld. Er is dus geen sprake van een nieuwe richtlijn.

In de toelichting op het voorstel¹⁹ verwijst de Commissie naar initiatieven om de implementatie van de huidige richtlijn te verbeteren, zoals actieplannen voor 2015²⁰ en 2017²¹ en de aanbeveling van maart 2017²². Ook de herziening van het Terugkeerhandboek²³ heeft als doel de implementatie van de huidige richtlijn te verbeteren. Ondanks deze inspanningen is de doeltreffendheid van terugkeer er volgens de Commissie weinig op vooruit gegaan. De Commissie acht dan ook een gerichte herziening van de terugkeerrichtlijn nodig om tot een doeltreffender en coherenter Europees terugkeerbeleid te komen. De herziening zou moeten resulteren in een verkorting van de duur van de terugkeerprocedures, een betere link tussen asiel- en terugkeerprocedures en een doeltreffender gebruik van maatregelen om onttrekking aan het toezicht te voorkomen.

Ik onderschrijf de analyse van de Commissie dat een gerichte herziening van de terugkeerrichtlijn nodig is. De Commissie beoogt met het voorstel enkele tekortkomingen en obstakels die de lidstaten ondervinden bij het uitvoeren van terugkeer te verminderen. Deze obstakels komen deels voort uit de divergerende nationale interpretatie die in lidstaten aan de huidige richtlijn wordt gegeven. Door een uniformer en effectiever terugkeerbeleid in andere lidstaten wordt bovendien secundaire migratie voorkomen.

Voorts vragen de leden van de fracties van D66 en de PvdA naar het voorstel om de mogelijkheden tot vrijwillige terugkeer in te perken en het

¹⁹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (herschikking) (COM (2018) 634 final)

²⁰ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad EU-actieplan inzake terugkeer (COM/2015/0453 final)

²¹ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over een doeltreffender terugkeerbeleid in de EU – een vernieuwd actieplan (COM/2017/0200 final)

²² Aanbeveling (EU) 2017/432 van de Commissie van 7 maart 2017 over het doeltreffender maken van terugkeer bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2017, L 66)

²³ Aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk „terugkeerhandboek» voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeer gerelateerde taken (PbEU 2017, L 339)

effect hiervan. De voorstellen van de Commissie betreffen niet zozeer het beperken van de mogelijkheden voor vrijwillig vertrek, als wel de vraag of in alle gevallen een termijn moet worden gegeven voor vrijwillig vertrek, ook als het zeer onwaarschijnlijk dat een vreemdeling vrijwillig zal vertrekken. Ook heeft de Commissie voorgesteld om bij het bepalen van de lengte van de termijn rekening te houden met de omstandigheden van het geval. Een vreemdeling die geen termijn ontvangt voor vrijwillig vertrek, kan op enig moment in het vertrekproces alsnog kiezen voor vrijwillig vertrek. Het ontbreken van een vertrektermijn staat daar niet aan in de weg.

Ik verwacht dat het bekorten of niet geven van een termijn voor vrijwillig vertrek terugkeer zal bevorderen, omdat het enerzijds secundaire migratie tussen EU-lidstaten zal tegengaan en er anderzijds sneller kan worden overgegaan tot gedwongen vertrek.

Tevens informeren de leden van de fracties van D66 en de PvdA hoe meer detentie en dwang van de derdelander ervoor zorgen dat er een oplossing komt voor de echte problemen bij de terugkeerrichtlijn, die volgens de fracties vooral schuilen in de identificatie en samenwerking met derde landen. Ik deel de analyse dat ook de identificatie en samenwerking met derde landen zorgen voor achterblijvende resultaten op terugkeer. Om te komen tot daadwerkelijke verbetering van de resultaten op terugkeer is echter inzet op beide vlakken nodig, zowel verbetering van het terugkeerproces binnen de EU-lidstaten als verbetering van de terugkeersamenwerking met derde landen. Het heeft immers weinig zin om medewerking van een land aan terugkeer te realiseren, als vreemdelingen vervolgens niet beschikbaar zijn voor terugkeer. Dit laatste is in de praktijk te vaak het geval.

Ook vragen de leden van de fracties van D66 en de PvdA te reflecteren op kritiek van verschillende mensenrechtenorganisaties op vreemdelingenbewaring en dan in het bijzonder van detentie van kinderen en de extra kosten voor de Nederlandse overheid. Inzet van het voorstel is niet dat vreemdelingen langer in bewaring zullen verblijven. De herziening zou moeten resulteren in een verkorting van de duur van de terugkeerprocedures, een betere link tussen asiel- en terugkeerprocedures en een doeltreffender gebruik van maatregelen om onttrekking aan het toezicht te voorkomen.

Ik verwacht daarbij dat het voorstel met name in die gevallen waarin de vreemdeling zich schuldig heeft gemaakt aan strafbare feiten of een bedreiging is voor de openbare orde, ertoe zal leiden dat sneller aan de voorwaarden voor het in bewaring stellen zal zijn voldaan. Ten aanzien van andere groepen zal er niet veel meer aanleiding voor bewaring ontstaan. In het bijzonder ten aanzien van minderjarige kinderen of gezinnen met minderjarige kinderen, zal niet in meer gevallen dan thans het geval is, bewaring worden toegepast. De bestaande regelingen met betrekking tot de duur van de bewaring van deze groepen, die in de Vreemdelingencirculaire zijn vastgelegd, blijven van toepassing.

Tot slot heeft de Commissie voorgesteld om in de herziene richtlijn een maximale bewaringstermijn op te nemen van tussen de drie en zes maanden. Dit betreft een wettelijke maximumtermijn. Dit betekent niet dat in individuele gevallen ook die termijn volgemaakt moet worden. De beginselen van proportionaliteit en evenredigheid brengen immers mee dat de bewaring onder omstandigheden al eerder beëindigd moet worden, in het bijzonder als het om kwetsbare personen gaat. De herziene richtlijn wijzigt dit niet.

Tot slot vragen de leden van de fracties van D66 en PvdA of het klopt dat er van de derdelander verwacht wordt dat hij of zij contact opneemt met de autoriteiten van zijn of haar thuisland (artikel 7, eerste lid, d) en hoe dit wordt gezien in het licht dat derdelanders vluchten, onder meer omdat zij bijvoorbeeld vervolging vrezen van datzelfde thuisland. Terugkeer is pas aan de orde nadat een eventueel verzoek om internationale bescherming is afgewezen en de gestelde vervolging in het land van herkomst niet aan de orde is, na eventuele toetsing door de rechter. Vreemdelingen dienen in dat geval Nederland uit eigen beweging te verlaten. Er mag van vreemdelingen worden verwacht dat zij zo nodig contact opnemen met de autoriteiten van het herkomstland om (vervangende) reisdocumenten te verkrijgen.

De leden van de fracties van SP, GroenLinks en PvdA vragen of ik het eens ben met de Commissie Meijers dat de bevoegdheid tot inkorting van de termijn voor vrijwillige terugkeer facultatief zou moeten blijven, gezien het evenredigheidsbeginsel, de jurisprudentie van het Hof van Justitie (met name het arrest Zh. en O²⁴, dat openbare orde betreft) en gelet op het bepaalde in punt 6 van de preambule, en zo niet, op welke juridische argumenten dat standpunt dan gebaseerd is. De verwachting is dat dit niet tot aanzienlijke problemen zal leiden. De wijze waarop Nederland thans invulling geeft aan de betreffende bepalingen is restrictief. Daar waar de bevoegdheid bestaat, wordt de termijn voor vrijwillige terugkeer ook nu al bekort. De voorgestelde formulering sluit daarom aan op de bestaande uitvoeringspraktijk. Het onthouden van de vrijwillige termijn zal uiteraard altijd proportioneel moeten zijn. Uit de uitspraak Zh. en O kan worden afgeleid dat een weging moet plaatsvinden van de bedreiging voor de openbare orde. Wanneer ook vanwege andere objectieve criteria een termijn kan worden onthouden, is een dergelijke weging echter niet noodzakelijk.

Ik merk volledigheidshalve op dat het onthouden van een vertrektermijn niet betekent dat niet alsnog aan vrijwillig vertrek de voorkeur wordt gegeven. Ook zal bij het onthouden van een termijn niet zonder meer tot bewaring worden over gegaan. Eerst zullen – waar dat effectief kan – andere minder ingrijpende middelen worden ingezet.

Met betrekking tot artikel 13 van het voorstel wijzen de leden van de fracties van SP, GroenLinks en PvdA op de opvatting van de Commissie Meijers, gestoeld op het WODC-rapport «Het lot van het inreisverbod» (2014), dat een systeem van facultatieve oplegging van (lichte) inreisverboden veel effectiever is dan het voorgestelde systeem van verplichte oplegging bij simpele overschrijding van de vertrektermijn. Er wordt gevraagd naar mijn visie hierop en, indien ik deze conclusies deel, of ik dan bereid ben om bij de onderhandelingen te pleiten voor het facultatief maken van de oplegging van een (licht) inreisverbod. De voorstellen van de Commissie zien niet op wijziging van artikel 13, lid 3 van de herziene tekst. Dit betekent dat bij het bepalen van de duur van het inreisverbod alle relevante omstandigheden van het individuele geval worden betrokken. Er kan derhalve in individuele gevallen worden afgezien van het opleggen van een inreisverbod. Overigens blijft net als nu het uitgangspunt dat in bepaalde gevallen oplegging van een inreisverbod de regel dient te zijn. Het voorstel wijzigt die systematiek niet.

Met betrekking tot het risico op onttrekking aan toezicht willen de leden van de fracties van SP, GroenLinks en de PvdA graag verduidelijking van de voorwaarden voor bewaring: of het enkele voldoen aan een van de genoemde 16 criteria daarvoor toereikend is, of dat het moet gaan om een

²⁴ HvJ EU 11 juni 2015, C-554/13, Zh. en O.

combinatie van criteria. Tevens wordt gevraagd of, indien de tekst van het Commissievoorstel hiervoor geen nadere handvatten biedt, ik bereid ben om hiervoor te pleiten omwille van een geharmoniseerde toepassing van de richtlijn.

De leden informeren voorts naar het risico op onttrekking als grond voor bewaring. In artikel 6, lid 2 van de herziene richtlijn wordt nader uitgewerkt hoe het risico op onttrekking moet worden vastgesteld aan de hand van diverse criteria. Bij een aantal criteria geldt de omgekeerde bewijslijst: risico op onttrekking wordt aangenomen tenzij de vreemdeling aantoont dat hiervan geen sprake is. Daarvan is sprake als ten minste één van de in dat lid genoemde gronden aanwezig is. Bij de andere criteria ligt de bewijslast bij de overheid. De overheid zal aan de hand van de individuele omstandigheden moeten bepalen of er sprake is van een risico op onttrekking. Het voorstel is een aanzienlijke stap richting harmonisatie van de criteria. In de huidige richtlijn wordt dit volledig aan de nationale wetgever gelaten.

Voorts vragen de leden of ik mijn standpunt over de toegevoegde waarde van het criterium «openbare orde» als grond voor bewaring nader uiteen kan zetten. Ik deel de opvatting van de Commissie Meijers tot op zekere hoogte. Het criterium openbare orde is in een aantal uitspraken van het Europese Hof van Justitie nader gedefinieerd. Mede door deze jurisprudentie brengt dit een aanzienlijke bewijslast mee voor de Staat. Er zal een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving moeten worden onderbouwd. Daarmee is het effect van deze bepaling beperkt. Nederland heeft er voor gepleit het criterium aan te vullen of te vervangen door een verwijzing naar een concrete veroordeling of strafmaat, maar daarvoor bestaat onvoldoende steun bij de andere lidstaten. Andere lidstaten ervaren de druk op hun nationale praktijk minder.

Desalniettemin zal deze bewaringsgrond voor bepaalde categorieën vreemdelingen wel degelijk helpen om duidelijk te maken dat er aan de zijde van de samenleving een aanleiding bestaat om in deze gevallen de vreemdeling niet in vrijheid zijn verwijdering te laten afwachten. Ik wijs er op dat daarmee ook aansluiting ontstaat bij het bewaringsartikel in de opvangrichtlijn, waar eenzelfde criterium is opgenomen. Hiermee is geborgd dat vreemdelingen die gedurende de behandeling van hun asielaanvraag gedetineerd worden omdat zij een gevaar vormen voor de openbare orde, na afwijzing van die aanvraag ook in bewaring kunnen worden gesteld onder de terugkeerrichtlijn, zonder dat onduidelijkheid bestaat of onder die richtlijn wel voldoende grondslag bestaat voor bewaring.

De leden van de fracties van de SP, GroenLinks en PvdA vragen tevens hoe de voorgestelde aanvullende grensprocedure in Nederland zal worden ingericht, gelet ook op de vraag of de voorgestelde korte beroepstermijn (48 uur) voldoende ruimte biedt voor juridisch verweer. Het hanteren van korte termijnen hoeft niet tot problemen te leiden. Ook in de huidige praktijk worden in de Nederlandse grensprocedure zeer korte termijnen gehanteerd, waarbij na het instellen van een rechtsmiddel nog met een nadere motivering kan worden gekomen. Ik wijs erop dat in Nederland steeds met een meeromvattende beschikking wordt gewerkt waar het terugkeerbesluit onderdeel van uitmaakt. Voor dat besluit, dus ook voor het deel van het besluit dat een toegangswijziging of terugkeerbesluit zal zijn, gelden de termijnen van het beroep voor het asielbesluit.

De leden van de fracties van de SP, GroenLinks en de PvdA informeren tot slot naar mijn standpunt ten aanzien van de EU-gecoördineerde positie in

de onderhandelingen van de Raad van Europa voor een aanbeveling over immigratiedetentie. De leden ontvangen graag een reactie over hoe ik deze EU-inbreng en de gevolgen ervan apprecieer; of het niet juist in het belang van EU-lidstaten is dat ook de vreemdelingenbewaring in landen van transit aan de mensenrechtenstandaarden voldoen mede met het oog op overdracht van migranten, op welke punten van de concept-aanbeveling het Nederlandse systeem daarmee in strijd zou komen, en of de EU binnen de Raad van Europa niet juist zou moeten helpen om mensenrechten te bevorderen in plaats van af te remmen. Met de leden van de fracties van de SP, GroenLinks en PvdA ben ik van mening dat vreemdelingenbewaring aan de mensenrechtenstandaarden moet voldoen. In dit licht gelden voor bewaring van minderjarigen in Nederland al zeer restrictieve criteria. Hiermee wordt aangesloten bij de Terugkeerrichtlijn en de Opvangrichtlijn, alsmede bij de tekst van artikel 37 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Daarbij worden minderjarigen, als zij onder strikte voorwaarden in bewaring worden gesteld, geplaatst op de gesloten gezinsvoorziening, waar sprake is van een soepel regime en een omgeving die is toegerust op de noden van kinderen. Ik kan niet voorzien hoe het verloop van de institutionele discussie over de in uw vraag bedoelde aanbeveling van de Raad van Europa zich zal ontwikkelen en wil dan ook niet vooruitlopen op het proces rondom en de inhoud van de aanbeveling.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M. Harbers