



Terugblik Nederlands EU voorzitterschap op het terrein van asiel en migratie

In het afgelopen half jaar zijn resultaten geboekt op de verschillende uitdagingen die de Europese migratieproblematiek met zich meebracht. Voorop staat daarbij dat de hoge instroom en de daarmee gepaard gaande druk significant is afgenomen en beter beheersbaar is en dat is gewerkt aan een structurele verbetering van de Europese aanpak voor de toekomst. Nederland heeft door maandelijks JBZ-Raden te organiseren, de verschillende facetten van de Europese migratieproblematiek aanhoudend geagendeerd en het gevoel van urgentie onder lidstaten weten te behouden ten einde tot werkbare oplossingen te komen. De EU heeft onder het Nederlandse voorzitterschap laten zien dat zij in staat is gemeenschappelijk tot oplossingen te komen en daar naar te handelen.

De EU-Turkije Verklaring van 18 maart jl. en haar implementatie vormde één van de belangrijke resultaten. Dit heeft geleid tot een drastische daling van de ongecontroleerde instroom vanuit Turkije naar de Griekse eilanden en daarmee ook het aantal verdrinkingen in de Egeïsche Zee. Bovendien heeft het eraan bijgedragen dat het kader voor bescherming in Turkije is verbeterd, onder meer door een grotere rol voor UNHCR en het uitbreiden van arbeidsmarkttoegang voor migranten in Turkije. Verdere stappen ter verbetering blijven nodig. Door de afspraken met Turkije, in combinatie met het sluiten van de Westelijke Balkanroute is ook de ongecontroleerde toestroom naar Nederland en andere Europese landen sterk gedaald en onder controle gebracht. Dit heeft bijgedragen aan het behoud van de Schengenruimte. De situatie in Griekenland heeft de constante aandacht gehad van het voorzitterschap: Griekenland wordt vanuit de EU, maar ook bilateraal, financieel, materieel en met personeel ondersteund. De hotspots in Griekenland zijn gaan functioneren, onder meer door de bijdrage van de innovatieve Nederlandse Border Security Teams. Ook is het aantal herplaatsingen naar andere lidstaten toegenomen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de situatie in Griekenland nog verdere verbetering behoeft.

Daarnaast is ook gewerkt aan verdere duurzame en structurele verbeteringen. De Commissie heeft

daartoe in het afgelopen half jaar een veelvoud aan migratie-gerelateerde voorstellen gepresenteerd, die door het Nederlandse voorzitterschap voortvarend zijn geagendeerd en behandeld. Een begin is gemaakt met het veiliger maken van de Europese grenzen. Hierbij springt met name het politieke akkoord op het voorstel voor een Europese grens- en kustwacht in het oog. Daarnaast zijn het afgelopen half jaar resultaten bereikt op het gebied van systematische controles aan de Europese buitengrenzen, de werking van de hotspots, hervestiging, versterking van het visuminstrument, het slimme grenzenpakket en terugkeer.

Terugkerende uitdagingen, bijvoorbeeld in het centrale Middellandse Zeegebied, dienen zich aan en vergen aanhoudende inspanningen om het Europese asiel- en migratiebeleid toekomstbestendig te maken. Hierbij zal de herziening van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem een centraal vraagstuk zijn. Tijdens het Nederlandse EU voorzitterschap zijn de kaders voor de aanpak van de Europese migratieproblematiek neergezet; het is nu aan komende voorzittersschappen om hieraan verder invulling te geven. Hieronder volgt een bondig niet-limitatief overzicht van de belangrijkste resultaten op enkele vooraanstaande dossiers.

Implementatie EU-Turkije Verklaring 18 maart jl.

Zoals eerder genoemd, heeft de implementatie geleid tot een drastische daling van de ongecontroleerde instroom vanuit Turkije naar de Griekse eilanden en daarmee ook het aantal verdrinkingen in de Egeïsche Zee. In combinatie met het sluiten van de Westelijke Balkanroute is ook de toestroom naar Nederland en andere Europese landen sterk gedaald. Griekenland heeft een nieuw en versterkt asielsysteem ingevoerd, dat thans verder wordt geïmplementeerd en wordt hierin door de EU en de lidstaten op verschillende wijzen ondersteund. Daarnaast heeft Turkije nieuwe wetgeving geïntroduceerd, waarmee de situatie van migranten in Turkije verder is verbeterd en heeft Turkije ook afspraken met UNHCR gemaakt die de positie en de rol van UNHCR in Turkije versterken. Ook heeft Turkije maatregelen getroffen om de achterstanden in asielaanvragen en de doorlooptijden van nieuwe

aanvragen terug te brengen. Sinds april 2016 zijn meer dan 710 Syriërs hervestigd vanuit Turkije naar de EU onder de afspraken van 18 maart jl. en treedt Turkije significant harder op tegen mensenmokkel vanuit Turkije naar de EU. Via de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije zijn meerdere projecten gestart waardoor meer Syrische kinderen en jongeren toegang tot onderwijs genieten en Syrische volwassenen makkelijkere toegang tot de arbeidsmarkt hebben.

Europese grens- en kustwacht

Het voorstel voor een Europese grens- en kustwacht, dat op 15 december 2015 door de Commissie werd gepresenteerd, draagt bij aan de versterking van de Europese buitengrenzen.¹ Met als doel het bereiken van een politiek akkoord, heeft het Nederlands voorzitterschap het voorstel maandelijks op de JBZ-Raad geagendeerd om de vaart in de behandeling te houden. Op 22 juni jl. is het Nederlands voorzitterschap er in geslaagd een akkoord te bereiken met het Europees Parlement. Het is nu zaak voor de lidstaten, aangespoord door het inkomende voorzitterschap, om dit politieke akkoord zo snel mogelijk te operationaliseren.

Aanpassing Schengengrenscodes

Het voorstel voor aanpassing van de Schengengrenscodes geeft invulling aan het verzoek uit de Raadsconclusies van 9 en 20 november 2015, volgend op de aanslagen in Parijs, om systematische controles aan de buitengrenzen van EU-burgers en hun familieleden met de nationaliteit van een derde land mogelijk te maken.² Onder Nederlands voorzitterschap is in februari jl. in de Raad een algemene oriëntatie bereikt. Eind juni heeft het Europees Parlement zijn positie vastgesteld en is er een begin gemaakt met de triloog.

Slimme grenzen

De herziene voorstellen van het slimme grenzenpakket beogen meer zicht te krijgen op de stromen van derdelanders die de EU in- en uitreizen, dan wel op overschrijdingen van de visumvrije termijn.³ Tijdens het Nederlands voorzitterschap is goede voortgang geboekt op de behandeling van dit voorstel.

Hotspots

In het afgelopen half jaar heeft Nederland zich ingespannen om het hotspotsysteem verder uit te rollen en te versterken ten behoeve van betere registratie en identificatie in het herplaatsingsproces. Er is daarbij voortdurend druk gezet op lidstaten om personeel en materieel te leveren. Onder meer door het bijdragen aan het op orde brengen van het registratiesysteem in de hotspots, is het herplaatsingsproces vanuit de hotspots verder op gang gekomen.

Herplaatsingsbesluiten

Het Nederlands voorzitterschap heeft erop ingezet om het uit deze voorstellen voortvloeiende herplaatsingsproces op gang te brengen en te houden door lidstaten voortdurend aan te sporen hun verplichtingen na te komen. Onder het Nederlands voorzitterschap zijn herplaatsingen uit Italië en Griekenland significant toegenomen, maar vinden nog steeds op te beperkte schaal plaats. In totaal zijn er 2.504 herplaatsingen uitgevoerd (1.715 uit Griekenland en 789 uit Italië).⁴ Naar Nederland zijn inmiddels ruim 300 personen herplaatst.

Terugkeer

Om terugkeer meer geïntegreerd en beter gecoördineerd te laten verlopen zijn in het 'EU Actieplan Terugkeer' verschillende concrete maatregelen geïdentificeerd, die onder het Nederlands voorzitterschap verder zijn uitgewerkt. De eind juni gesloten politieke akkoorden op een nieuw Europees reisdocument voor terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, alsook de terugkeeraspecten uit het voorstel voor een Europese grens- en kustwacht en het slimme grenzenpakket, zullen hier tevens aan bijdragen.

Daarnaast is de verdere ontwikkeling van de landenpakketten door de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en Commissie, als opvolging van de migratietop van Valletta en het EU Actieplan terugkeer, vermeldenswaardig. Dit heeft als doel het stimuleren van de herkomstlanden om mee te werken aan terugkeer. Deze door het Nederlands voorzitterschap gestimuleerde benadering heeft zijn weerslag gevonden in de recente Commissiemededeling over een nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda.⁵

Ten slotte is het verder uitwerken van concrete maatregelen die bijdragen aan een effectiever terugkeerbeleid op te merken, waaronder het opstellen van Europese standaarden voor vrijwillige terugkeerprojecten, voorstellen om misbruik van rechten en procedures te voorkomen en tegen te gaan en voorstellen voor alternatieve instrumenten voor terug- en overnameovereenkomsten. Tevens zijn in juni Raadsconclusies aangenomen om politieke steun aan de spoedige implementatie van deze maatregelen te verzekeren.

Visumliberalisatie

De voorstellen voor visumliberalisatie voor Georgië, Oekraïne, Turkije en Kosovo⁶ en de herziening van het

¹ COM(2015) 671.

² COM(2015) 670.

³ COM(2016) 194; COM(2016) 196.

⁴ Stand van zaken d.d. 21 juni jl.

⁵ COM(2016) 385.

⁶ COM(2016) 142; COM(2016) 236; COM(2016) 279; COM(2016) 277.

opschortingsmechanisme⁷ zijn onder Nederlands voorzitterschap door de Commissie gepubliceerd en door het Nederlands voorzitterschap voortvarend behandeld. Tijdens de JBZ-Raad van mei jl., is de algemene oriëntatie ten aanzien van het opschortingsmechanisme vastgesteld. De voorstellen tot visumliberalisatie voor Georgië, Oekraïne, Turkije en Kosovo zijn meerdere keren behandeld in de Raad. Zodra Turkije en Kosovo aan de laatste nog openstaande benchmarks voldoen, zal de Commissie daar over rapporteren en kan het besluitvormingsproces worden gestart.

Visumpakket

Het visumpakket bestaat uit een herziening van de Visumcode en een voorstel voor een rondreisvisum.⁸ Doel van het Nederlands voorzitterschap was het vaststellen van een Raadspositie ten aanzien van het visumpakket en te starten met de onderhandelingen met het Europees Parlement. In april werd een Raadspositie ten aanzien van de Visumcode bereikt, waarna de onderhandelingen met het Europees Parlement in mei van start zijn gegaan.

De onderhandelingen over het rondreisvisum zijn door de Raad tot nader order opgeschort. Op dit moment bestaat onvoldoende draagvlak onder de lidstaten om de besluitvorming hierover door te zetten, vanwege de proportionaliteit van het voorstel in de context van de migratiecrisis.

Aanpak mensensmokkel

Met het oog op het bevorderen van een multidisciplinaire aanpak van mensensmokkel heeft het Nederlands voorzitterschap, samen met de Commissie en het Europees Migratienetwerk, in januari een conferentie georganiseerd over het belang van een dergelijke aanpak. De conferentie heeft de maatregelen uit het EU Actieplan Mensensmokkel verder uitgewerkt en vertaald in concrete acties. Op basis van de uitkomsten van de conferentie zijn tijdens de JBZ-Raad van maart jl. Raadsconclusies aangenomen. De uitkomsten van de conferentie zijn ook meegenomen in het gezamenlijk rapport van Interpol en Europol over de aanpak van mensensmokkel.

Centrale Middellandse Zeegebied

Gegeven de aanhoudende instroom in het centrale Middellandse Zeegebied, heeft het Nederlands voorzitterschap deze ontwikkelingen tijdens de JBZ-Raad van mei en juni jl. geagendeerd. De uitkomsten van de bespreking hebben als input gediend voor de Commissiemededeling van 7 juni jl. met betrekking tot een nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda.⁹ De bespreking in de JBZ-Raad van juni

concentreerde zich op deze Commissiemededeling. Daarnaast constateerde het voorzitterschap ook een breed gedragen gevoel van urgentie om het aantal verdrinkingsdoden drastisch te verlagen. Het verlengde en aangepaste mandaat van de Europese maritieme missie SOPHIA draagt hier aan bij. De ontwikkelingen in het centrale Middellandse Zeegebied zullen de verhoogde aandacht van de lidstaten en de Commissie in de nabije toekomst blijven vragen.

Vrijwillig humanitair toelatingsmechanisme

De aanbeveling van de Commissie over het vrijwillig humanitair toelatingsmechanisme ziet op een vrijwillig, flexibel en voorwaardelijk EU humanitair toelatingsprogramma met Turkije, in samenwerking met onder meer UNHCR. Inwerkingtreding is pas aan de orde als onder andere de ongecontroleerde instroom vanuit Turkije aanzienlijk, duurzaam en verifieerbaar is gedaald. Het voorzitterschap heeft ingezet op het bereiken van overeenstemming over het uitvoeringsmechanisme (Standard Operating Procedure, SOPs) van het toelatingsprogramma; de onderhandelingen zijn in een vergevorderd stadium. Op dit moment is sprake van een substantiele daling van de instroom vanuit Turkije. Het is nog niet aan te geven of deze ook duurzaam is. De tenuitvoerlegging van het vrijwillig humanitair toelatingsmechanisme is derhalve vooralsnog niet aan de orde. Zowel als voorzitterschap en als lidstaat blijft Nederland gericht op een snelle afronding van dit mechanisme.

Gemeenschappelijk Europees asielstelsel

Op 4 mei jl. presenteerde de Commissie een eerste pakket voor de herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Het pakket ziet op de herziening van de Dublinverordening, de Eurodac-verordening en de EASO-verordening.¹⁰ In het voorstel tot herziening van de EASO-verordening wordt tevens voortgebouwd op de onder Nederlands voorzitterschap aangenomen Raadsconclusies beleidsconvergentie. Onder Nederlands voorzitterschap vond een eerste bespreking van het wijzigingsvoorstel van de Dublin Verordening plaats in mei jl., waarna begonnen is met de artikelsgewijze behandeling van het voorstel, welke zal worden voortgezet onder het Slowaaks voorzitterschap.

Lijst veilige landen van herkomst

Onder Nederlands voorzitterschap is een gedeeltelijke algemene oriëntatie op het voorstel vastgesteld, exclusief de annex met derde landen. De LIBE commissie van het Europees Parlement heeft voor een zelfde partiële aanpak gekozen. Onder Slowaaks voorzitterschap zal de triloog met het Europees Parlement kunnen starten.

⁷ COM (2016) 290.

⁸ (COM (2014) 164); (COM (2014) 163).

⁹ COM(2016) 385.

¹⁰ COM (2016) 270, COM (2016) 271, COM (2016) 272.