

Fiche 12: Verordening betreffende de oprichting van een Europees netwerk van immigratie liaison officers.

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening betreffende de oprichting van een Europees netwerk van immigratie liaison officers

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17 mei 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM (2018)303

d) EUR-Lex

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a7e41e21-59a9-11e8-ab41-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) Rechtsbasis

Artikel 79 (2) en artikel 74, VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gewone wetgevingsprocedure

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel betreft een wijziging van de Verordening (EG) nr. 377/2004 betreffende de oprichting van een netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen (immigratie liaison officers, ILO's). De voorgestelde wijziging ziet op het versterken van de coördinatie en

optimaal gebruik van ILO's die ingezet worden in derde landen. Met de nieuwe verordening wordt een *Europees netwerk van ILO's* gecreëerd, bestaande uit de ILO's van lidstaten, de Europese Commissie (Cie) en EU-agentschappen. Met de herziening wordt beoogd om op Unieniveau intensievere coördinatie tussen de verschillende ILO's te bewerkstelligen. De operationele aansturing van ILO's van lidstaten ligt bij de lidstaten zelf. De belangrijkste speerpunten van het voorstel zijn als volgt:

- De drie hoofdtaken van ILO's zijn ongewijzigd gebleven, namelijk bijdragen aan voorkomen en bestrijding van illegale migratie, terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders en het beheer van legale migratie. Wel wordt de definitie van een immigratieverbindingsfunctionaris (ILO) verduidelijkt door expliciete verwijzing op te nemen naar verbindingsfunctionarissen die werken voor rechtshandavingsorganisaties en migratiegerelateerde taken uitvoeren.
- Instellen van een stuurgroep ("Steering Board") met als doel om op strategisch en operationeel niveau de coördinatie en het beheer van het Europese netwerk van ILO's in derde landen te versterken. De stuurgroep, voorgezeten door Cie, zal bestaan uit vertegenwoordigers van lidstaten, Cie en de EU-agentschappen Frontex, EASO en Europol. Derde landen die betrokken zijn bij het Schengen acquis kunnen als waarnemer aan de stuurgroep deelnemen. Ook kan de stuurgroep gezamenlijke bijeenkomsten organiseren met andere netwerken en organisaties.
- De stuurgroep krijgt volgens het voorstel onder andere de taak om via werkprogramma's prioriteiten en activiteiten vast te stellen op het gebied van migratietaken van ILO's. Ook zal de stuurgroep de lijst van plaatsingen van ILO's bijhouden, eventuele lacunes in inzetgebieden bezien en aanbevelingen doen om nieuwe ILO's in te zetten. Daarnaast zal de stuurgroep het eens moeten worden over ad-hoc taken van ILO-netwerken. Tevens heeft de stuurgroep de taak om ILO's te ondersteunen door o.a. het ontwikkelen van een gemeenschappelijk curriculum, trainingen en het organiseren van seminars. Ten slotte zal de stuurgroep erop toezien dat informatie-uitwisseling wordt versterkt en er ten behoeve hiervan ook gebruik wordt gemaakt van een beveiligde web-based platform.
- Mogelijkheid voor lidstaten om met Europese financiering gezamenlijke ILO's in te zetten (joint deployment). Twee of meer lidstaten kunnen hiervoor nadere afspraken maken over de verdeling van taken van dergelijke ILO's.
- Beëindiging van de halfjaarlijkse rapportageverplichting van de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie bekleedt. De stuurgroep zal besluiten over nieuwe rapportageverplichtingen.
- Verdere verduidelijking van het gebruik van persoonsgegevens door ILO's voor het uitvoeren van de taken die vallen onder de verordening.
- ILO's die door Cie worden ingezet, krijgen de taak om de ILO-netwerken in derde landen te coördineren.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie voorziet geen significante impact van het voorstel. Daarom is er geen aparte impactanalyse uitgevoerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet ziet de netwerken van ILO's als een belangrijk instrument in het geïntegreerd grensbeheer en als een essentieel instrument voor samenwerking met derde landen op het gebied van migratie. De immigratie liaison officers voeren taken uit die bijdragen aan meerdere prioriteiten die onder andere zijn omschreven in de integrale migratieagenda d.d. 29 maart 2018¹. Deze taken en prioriteiten zien onder andere op het bestrijden van illegale migratie, waaronder migratiecriminaliteit, bevorderen van terugkeer en faciliteren van legale migratie.

Het kabinet bevestigt dat Europese samenwerking noodzakelijk is voor een effectief beheer van migratiestromen en de gezamenlijke buitengrenzen. Dit geldt ook de operationele en strategische samenwerking tussen de ILO-netwerken in derde landen. In veel van de huidige ILO-netwerken is er reeds sprake van enige mate van samenwerking en coördinatie. Zo vinden er gezamenlijke activiteiten (zoals trainingen) en overleggen plaats en wordt informatie uitgewisseld tussen ILO's ten aanzien van migratiestromen en modus operandi. Voor Nederland is het van belang dat het nieuwe voorstel de bestaande samenwerkingsvormen, daar waar nodig, (ook op strategisch niveau) verstevigt en bijdraagt aan een Europese, integrale aanpak van de migratieproblematiek.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van het voorstel om een Europees netwerk van ILO's te creëren. De voorgestelde wijzigingen dragen bij aan een betere coördinatie van ILO-netwerken in derde landen en daarmee aan prioriteiten zoals effectief grensbeheer, bestrijding van illegale migratie, bevorderen van terugkeer en versterken van de samenwerking met derde landen. Op onderdelen kan het voorstel echter verder verduidelijkt en aangevuld worden.

Een instrument waarmee de coördinatie in ILO-netwerken verbeterd moet worden, is de inzet van ILO's die door Cie worden ingezet in derde landen. Het kabinet is er voorstander van dat deze ILO's taken krijgen om de ILO-netwerken te faciliteren en de coördinatie te verbeteren. Daarbij dient ook aandacht te zijn voor het bevorderen van de samenwerking tussen het Europese ILO-netwerk en liaison officers van derde landen. Het kabinet acht het van belang dat meer samenwerking op EU-niveau hand in hand gaat met het uitgangspunt dat de operationele aansturing van de nationale ILO's bij de lidstaten blijft. Dit element dient in de verordening explicieter worden opgenomen. Mede daarom behoeft de verordening nadere

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2017-2018, 19 637, nr. 2375

verduidelijking ten aanzien van de Stuurgroep en de afbakening van taken. Ook is verduidelijking nodig ten aanzien van de coördinerende taak die een Cie ILO krijgt.

De scope van het voorstel richt zich nu op het verbeteren van de coördinatie in ILO-netwerken. Gezien de lijn van het gehele voorstel kan hier versterking van de samenwerking aan worden toegevoegd. Wat betreft het voorstel om in de definitie van een ILO een expliciete verwijzing op te nemen naar verbindingsfunctionarissen van rechtshandavingsorganisaties wenst het kabinet verdere verduidelijking over hoe dit in de praktijk eruit gaat zien. Deze liaison officers hebben taken gericht op internationale politiesamenwerking en niet specifiek op terrein van migratie.

Het kabinet vindt het oprichten van een Stuurgroep waar lidstaten, Cie en agentschappen op operationeel en strategisch niveau zullen samenwerken, een bruikbaar voorstel. Met de Stuurgroep kan bijvoorbeeld beter voorkomen worden dat lidstaten hun ILO's op dezelfde locaties plaatsen waardoor gaten vallen in het netwerk in andere regio's. De Stuurgroep krijgt tevens financiering om activiteiten van het Europese ILO-netwerk te implementeren. Daarnaast kan de mogelijkheid van gezamenlijke ILO's en financiering hiervan uit EU gelden, bijdragen aan een betere dekking van het Europese ILO-netwerk.

Tevens is het kabinet er voorstander van het voorstel om de rapportageverplichting van de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie bekleedt, te schrappen. Zoals ook uit de externe evaluatie van de ILO-verordening blijkt, hebben deze rapportages in de praktijk weinig toegevoegde waarde gehad.

Om informatie-uitwisseling te verbeteren, wordt een beveiligd web-based platform voor informatie-uitwisseling opgericht waar ILO's en leden van de Stuurgroep relevante informatie en cijfers over migratie kunnen uploaden en delen. Een dergelijk platform kan in de praktijk nuttig zijn, bijvoorbeeld om het werk van ILO-netwerken en de Stuurgroep te faciliteren. Tegelijkertijd vindt het kabinet dat de administratieve lasten voor ILO's beperkt moet worden, aangezien dit ten koste kan gaan de operationele inzet.

Ten slotte, een zorgvuldige omgang en voldoende waarborg voor het verwerken van persoonsgegevens, conform AVG, is een onderwerp waar het kabinet belang aan hecht. Ten opzichte van de huidige verordening zijn de bepalingen over persoonsgegevens nader uitgewerkt en wordt de bevoegdheid van ILO's om gegevens uit te wisselen ten aanzien van hun belangrijkste taken verduidelijkt. Het is het van belang dat ILO's persoonsgegevens, uiteraard binnen de eisen die de wet- en regelgeving daaraan stelt, kunnen gebruiken om een effectieve taakuitvoering te realiseren.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In de huidige situatie is er reeds sprake van samenwerking in de ILO-netwerken. Per regio en netwerk kunnen er grote verschillen zijn in de mate en formele structuur van deze

samenwerking. In de evaluatie van de ILO-verordening, mede gebaseerd op interviews met ILO's, is te lezen dat er nog steeds veel ruimte is om de coördinatie van de activiteiten van ILO's te verbeteren. Naar verwachting zullen lidstaten het voorstel voor de nieuwe ILO-verordening vooral beoordelen vanuit dit perspectief. Daarbij ook rekening houdend met het feit dat de operationele aansturing van ILO's bij de lidstaten ligt.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 74 en artikel 79, lid 2 van het VWEU. Deze artikelen bieden de Raad de mogelijkheid, op voorstel van de Commissie, maatregelen vast te stellen voor administratieve samenwerking tussen de betrokken diensten van de lidstaten op gebied van legale migratie, illegale immigratie en illegaal verblijf. Dit zijn volgens het kabinet inderdaad de juiste rechtsgrondslagen voor dit voorstel.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt het subsidiariteitsvereiste positief. Om de prioriteiten van het EU-immigratiebeleid om bestrijding van illegale migratie, bevorderen van terugkeer en faciliteren van legale migratie effectief uit te voeren, is Europese samenwerking noodzakelijk. Dit kan niet worden bereikt door lidstaten afzonderlijk.

c) Proportionaliteit

ILO-netwerken dragen bij aan de bestrijding van illegale migratie, samenwerking ten aanzien van terugkeer en facilitatie van legale migratie. Het voorstel heeft als doel om de effectiviteit van ILO-netwerken te vergroten door de samenwerking en coördinatie tussen lidstaten maar ook tussen lidstaten, Cie en agentschappen te versterken. Versterkte coördinatie en samenwerking binnen het Europese ILO-netwerk staat in verhouding tot het nagestreefde doel en laat ruimte voor nationaal optreden. Het voorstel laat taken van ILO's neergelegd in nationaal recht of bijzondere overeenkomsten met ontvangende landen onverlet. Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor gelddruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het Europese netwerk van ILO's zal gefinancierd worden vanuit EU-financieringsinstrumenten. Dit geldt voor de kosten voor het functioneren van de Stuurgroep (1,6 mln.), de ILO's die door CIE worden ingezet (3,5 mln.) en de activiteiten van het Europese ILO-netwerk (12,2 mln.). Het totaalbedrag van 17,3 mln. is bedoeld voor een periode van negen jaar (2019-2027). Nederland is van mening dat de benodigde 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. Nederland wil niet vooruitlopen op de onderhandelingen over het volgende Meerjarig Financieel Kader (na 2020)

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*
Geen gevolgen voorzien.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Het voorstel bevat geen financiële gevolgen voor het bedrijfsleven en de burger.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
De gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor uitvoeringsorganisaties zullen beperkt zijn en kunnen zien op deelname aan de Stuurgroep en de activiteiten die hieruit voortvloeien. Dit geldt ook voor het delen van informatie in het kader van het platform voor informatie-uitwisseling.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*
Geen gevolgen voorzien.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Geen gevolgen voorzien.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
Het voorstel bevat geen gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
De voorgestelde datum van inwerkingtreding voor de verordeningen zal de 20^e dag volgend op publicatie van de verordeningen in het Officiële publicatieblad van de EU betreffen. Het kabinet acht dit haalbaar.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Het voorstel bevat geen specifieke evaluatiebepaling. Wel is voorzien dat Cie vijf jaar na vaststelling aan de Raad en het Europees Parlement zal rapporteren over de implementatie van de verordening. Het kabinet oordeelt hier positief over.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De verwachting is dat de gevolgen voor de werkdruk van Nederlandse uitvoeringsorganisaties die verbindingsofficieren hebben en taken uitvoeren die onder deze verordening vallen, beperkt zullen zijn. Het voorstel heeft als doel de coördinatie en samenwerking in ILO-netwerken te verbeteren. In de Stuurgroep zullen lidstaten, Cie en agentschappen nader vormgeven aan de activiteiten die moeten leiden tot betere coördinatie. Deelname aan de Stuurgroep en de activiteiten van Cie ILO in lokale netwerken kunnen zorgen voor enige extra

werklust. Tegelijkertijd biedt het voorstel kansen om de werklust van de uitvoeringsorganisaties te beperken door middel van bijvoorbeeld gezamenlijke plaatsing van verbindingsofficieren. Ook kan een beter zicht op het Europese ILO-netwerk en afstemming met andere lidstaten ten aanzien van plaatsingen en verdeling van taken leiden tot minder werklust.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Betere coördinatie van (de activiteiten van) het Europese ILO-netwerk kan eraan bijdragen dat derde landen effectiever worden ondersteund, bijvoorbeeld door middel van activiteiten op het gebied van capaciteitsopbouw.