

Vergaderjaar 2023–2024

32 317

JBZ-Raad

Nr. 886

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 juli 2024

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister en Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de volgende stukken:

- Geannoteerde agenda informele JBZ-Raad 22-23 juli 2024 (Kamerstuk 32 317, nr. 884)
- Verslag JBZ-Raad 13 en 14 juni 2024 (Kamerstuk 32 317, nr. 882)

De vragen en opmerkingen zijn op 15 juli 2024 aan de Minister en Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid voorgelegd. Bij brief van 18 juli 2024 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Nispen

Adjunct-griffier van de commissie,
Burger

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de JBZ-raad van 13 en 14 juni 2024 en van de agenda van de JBZ-Raad van 22 en 23 juli 2024. Deze leden stellen graag nog enkele vragen.

Verslag JBZ-Raad 13 en 14 juni 2024

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling in het verslag gelezen dat de Europese Commissie het gemeenschappelijk implementatieplan voor het Asiel- en Migratiepact gepubliceerd heeft. Wat betreft de implementatie heeft Nederland zich hard gemaakt om in Europees verband te gaan werken met indicatoren, zodat zo concreet mogelijk gemeten kan worden in hoeverre lidstaten daadwerkelijk de gemaakt afspraken nakomen. Waarom heeft de Europese Commissie er uiteindelijk voor gekozen om niet te werken met indicatoren? Zijn er volgens de Minister, gezien het ontbreken van deze indicatoren, alternatieven om de voortgang van de implementatie van het Pact effectiever te meten?

Antwoord

Het EU Asiel- en Migratiepact bevat meerdere elementen gericht op het versterken van grip op migratie, en het beperken van irreguliere migratie, o.a. naar Nederland. Zo spoedig mogelijke implementatie door alle lidstaten is wat het kabinet betreft essentieel. Naast de doorvoering van wettelijke hervormingen is ook inzet van voldoende financiële, personele en infrastructurele capaciteit door de lidstaten van groot belang om de afspraken te doen slagen. Het kabinet verwelkomt dan ook ten eerste het Europees Gemeenschappelijk Implementatieplan («CIP»). Het kabinet is tevreden dat het implementatieplan het Pact onderverdeelt in concrete deelgebieden (de bouwstenen) en op zowel wetgevend gebied als op het gebied van capaciteit mijlpalen identificeert voor zowel Commissie, agentschappen als lidstaten. Wat het kabinet betreft hadden de mijlpalen inderdaad, zoals de leden van de VVD-fractie benoemen, nog een slag concreter kunnen worden ingevuld, door ook indicatoren toe te voegen. De Commissie was echter van mening dat dit, gezien de verschillen die tussen de lidstaten bestaan, praktisch niet goed mogelijk is. Desalniettemin vindt het kabinet dat met het CIP een belangrijk overzicht en handvatten zijn gecreëerd om gedurende de implementatieperiode de voortgang te monitoren, waaronder via de verplichte indiening van een nationaal implementatieplan en de zesmaandelijks bespreking van de voortgang hierop in de JBZ-Raad.

De leden van de VVD-fractie weten dat verschillende lidstaten kritiek hebben op het Asiel- en Migratiepact. Hierdoor bestaat er twijfel of alle lidstaten de gemaakte afspraken daadwerkelijk zullen nakomen. De Europese Commissie kan echter pas vanaf 2026 door middel van een infractieprocedure in actie komen als lidstaten daadwerkelijk zullen weigeren om het Pact gedeeltelijk of in zijn geheel niet in te voeren. Op welke manier gaat Nederland bijdragen aan een tijdige implementatie en uitvoering van het Pact door alle lidstaten?

Antwoord

De wetsvoorstellen van het Pact zijn aangenomen door de Raad en door het Europees parlement. Als gevolg daarvan zijn alle lidstaten verplicht tot de implementatie ervan. Hier dringt het kabinet dan ook voortdurend op aan, zowel in Europees verband als in bilaterale contacten. Het kabinet heeft dit bijvoorbeeld in juni nog expliciet onder de aandacht gebracht in een bilateraal politiek bezoek aan de Hongaarse Minister van Binnenlandse Zaken in het kader van het Hongaars Voorzitterschap. Het kabinet zal het grote belang van implementatie blijven benadrukken. Daarnaast zal het kabinet verkennen of het – waar nodig – ondersteuning en expertise aan (met name buitengrens-) lidstaten kan bieden om de implementatie van het Pact aldaar te bespoedigen.

Geannoteerde agenda informele JBZ-Raad 22-23 juli 2024

Werklunch: De externe dimensie van migratie

De leden van de VVD-fractie hebben gelezen dat het Hongaarse voorzitterschap zich de komende periode hard wil maken voor alomvattende partnerschappen met derde landen op het gebied van migratie. Als onderdeel hiervan zal Hongarije bij de lidstaten nagaan met welke herkomst- en transitlanden als eerste afspraken gemaakt moeten worden over migratie. Welke landen zijn voor Nederland prioriteit om afspraken over migratie mee te maken? Is Nederland bereid om een voortrekkersrol te spelen bij het maken van afspraken met herkomst- en transitlanden om irreguliere migratie naar Nederland en Europa zoveel mogelijk te beperken en om effectieve en humane terugkeerregelingen te garanderen?

Antwoord

Het kabinet verwelkomt de inzet van het Hongaarse voorzitterschap om de komende maanden stappen te zetten om de Europese inzet op de externe dimensie van migratie te versterken. Het kabinet is immers van mening dat samenwerking met belangrijke landen van herkomst, transit, en opvang essentieel is om de irreguliere migratiedruk op de Europese en Nederlandse buitengrenzen te beperken, terugkeer te bevorderen en de bescherming van migranten en vluchtelingen te versterken. Deze samenwerking kan vormgegeven worden als onderdeel van een breed partnerschap, met inzet op basis van wederzijdse belangen. Het kabinet zal de Commissie dan ook met klem oproepen dergelijke partnerschappen waar migratiesamenwerking een onderdeel van is, verder vorm te geven, waarbij alle relevante instrumenten geïntegreerd worden ingezet. Zoals bekend wordt deze inzet middels een Team Europe benadering vormgegeven in nauwe samenwerking tussen alle relevante EU-actoren, waaronder de lidstaten. Daar waar relevant en opportuun zal Nederland een voortrekkersrol spelen met gelijkgezinde lidstaten.

Eveneens is het kabinet van mening dat out-of-the-box samenwerking onderdeel zou kunnen zijn van het instrumentarium van de Europese Unie. Het kabinet roept de Commissie, in lijn met het Nederlandse non-paper over de externe dimensie van migratie en de gezamenlijk verzonden brief namens vijftien lidstaten, op dergelijke innovatieve vormen van migratiesamenwerking verder te verkennen, binnen de geldende Europese en internationaal-rechterlijke kaders.

Op 1 februari jl. heeft de Europese Raad besloten om € 7,6 miljard extra beschikbaar te stellen voor internationale samenwerking ten behoeve van de externe dimensie van migratie. Wat is de inzet van Nederland bij het besteden van dit geld?

Antwoord

Als onderdeel van de tussentijdse herziening van het MFK is financiering vrijgemaakt voor onder meer uitgaven op het terrein van migratie en de opvang van vluchtelingen. Het betreft 1,6 miljard euro voor de opvang van Syrische vluchtelingen in Libanon, Syrië en Jordanië, 2 miljard euro voor de opvang van Syrische vluchtelingen in Turkije, en 2 miljard euro voor de samenwerking met de landen van het Zuidelijk Nabuurschap. Deze middelen zullen in lijn met de inzet van het kabinet in den brede gebruikt kunnen worden om de migratiesamenwerking te bevorderen. Ook kan hiermee bijgedragen worden aan bijvoorbeeld asiel- en migratiemanagement, integratie en steun aan gastgemeenschappen, in deze regio's. De Commissie zal de plannen voor de besteding van de extra gelden verder concretiseren in het kader van de tussentijdse herziening van het Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (NDICI), het EU budget voor internationale samenwerking.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Volt-fractie

De leden van de Volt-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de geannoteerde agenda voor de aankomende JBZ-Raad. Daarover hebben zij nog enkele vragen.

Geannoteerde agenda informele JBZ-Raad 22-23 juli 2024

Werksessie I: De toekomst van samenwerking op terrein van binnenlandse zaken in de EU

De leden van de Volt-fractie lezen dat het kabinet inzet op een spoedige en juiste implementatie van het Asiel- en Migratiepact. Wat bedoelt de Minister met «juiste» implementatie? Aan welke voorwaarden moet ten minste voldaan worden om te kunnen spreken van een juiste implementatie?

Antwoord

Naast de doorvoering van wettelijke hervormingen is ook inzet van voldoende financiële, personele en infrastructurele capaciteit door de lidstaten van groot belang voor de implementatie van het Asiel- en Migratiepact. Het kabinet is daarom tevreden dat het implementatieplan het Pact onderverdeelt in concrete deelgebieden (de bouwstenen) en op zowel wetgevend gebied als op het gebied van capaciteit mijlpalen identificeert voor Commissie, agentschappen en lidstaten.

Daarnaast begrijpen de leden van de Volt-fractie dat de Europese Commissie lidstaten vraagt om de nationale implementatieplannen in december al op te leveren. Heeft de Minister hierover al gesprekken gevoerd met de Europese Commissie? Wanneer verwacht de Minister het overzicht van de Europese Commissie welke stappen er per lidstaat moeten worden genomen om het pact operationeel te krijgen? En kan de Minister momenteel al delen welke aanpassingen tot nu toe in kaart gebracht zijn voor Nederland? Acht de Minister het haalbaar dat

Nederland in december de implementatieplannen met de Europese Commissie kan delen?

Antwoord

Op ambtelijk niveau is sprake van veelvuldig contact met de Europese Commissie, zowel over de vormgeving van het Europees implementatietraject als over de Nederlandse implementatie van het Pact. Het overzicht van de Commissie met de belangrijkste stappen die gezet moeten worden is op 12 juni jl. reeds gepubliceerd.¹ Voor de implementatie van Pact in het Nederlandse stelsel en welke keuzes en aanpassingen dit vergt, verwijst het kabinet uw Kamer naar de voortgangsbrief die u – conform de eerdere toezegging – in september zult ontvangen. Het kabinet verwacht inderdaad in december het Nederlandse implementatieplan bij de Commissie te kunnen indienen.

De leden van de Volt-fractie vinden het van belang dat er goede coördinatie is tussen de Europese lidstaten voor de implementatie van Europese asielwetgeving. In dat kader zijn zij ook positief gestemd over het feit dat de Europese Commissie meer regie neemt om ervoor te zorgen dat lidstaten een eenduidige Europese implementatie nastreven. Deelt de Minister deze mening? Kan de Minister een overzicht geven van het krachtenveld met betrekking tot Europese implementatie? Spreekt Nederland in dit kader met andere lidstaten om best practices uit te wisselen? Wordt er met omringende landen samengewerkt om asielwetgeving, protocollen en procedures zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen en zo ja, welke consequenties heeft dit voor Nederland?

Antwoord

Het kabinet is het met de leden van de Volt-fractie eens dat het van belang is dat alle lidstaten het Pact volledig implementeren. Het kabinet verwijst de leden voor de beantwoording van de vraag over de rol van de Commissie en het krachtenveld naar de uitgebreide appreciatie van het kabinet van het Gemeenschappelijk Implementatieplan in het verslag van de JBZ-raad van juni jl. en naar het eerder gegeven antwoord hierover op een gelijklopende vraag van de leden van de VVD-fractie. Er wordt op expert-niveau gesproken over de invulling en interpretatie van verschillende onderdelen van het Pact met andere lidstaten en de Commissie. Het is de ambitie van het kabinet, zoals ook te lezen in het hoofdlijnenakkoord, om als Nederland structureel tot de landen binnen de EU met de strengste toelatingsregels te horen. Het kabinet zal dit ook als leidraad hanteren bij de implementatie van het Pact in Nederland.

De leden van de Volt-fractie blijven zich ook grote zorgen maken over de implementatie van het Pact, met name waar het gaat om de grensprocedure en de daarbij horende detentie, waaronder van kinderen. Deze zorgen gelden zowel voor de buitengrenzen in andere Europese landen als in Nederland zelf. Hoe is Nederland van plan deze grensprocedure in te zetten? In welk geval zal Nederland overgaan tot het detineren van gezinnen en kinderen? Hoeveel capaciteit en financiering is hiervoor nodig, zowel met betrekking tot detentieplekken, Koninklijke Marechaussee, IND en andere relevantie uitvoeringsorganisaties? Hoe verhoudt zich dit tot de huidige capaciteit? Het gebrek aan capaciteit en financiering is ook een groot probleem in de rest van de Europese Unie.

¹ De mededeling is vindbaar via: https://home-affairs.ec.europa.eu/common-implementation-plan-pact-migration-and-asylum_en

Welke oplossingen ziet de Minister hiervoor, nu Nederland naast andere lidstaten solidariteit op voorhand al heeft uitgesloten?

Antwoord

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de Volt-fractie over de invulling van de grensprocedure in Nederland verwijst het kabinet naar de voortgangsbrief over de implementatie van het Pact in het Nederlands stelsel die u – conform de eerdere toezegging – in september zult ontvangen.

Het kabinet wenst te benadrukken dat het uiteindelijk de verantwoordelijkheid van alle lidstaten zelf is om de juiste randvoorwaarden (zowel financieel als operationeel) te creëren voor het voldoen aan de afspraken in het Pact. Wel staat het kabinet positief tegenover de ruime operationele ondersteuning die de Commissie en de agentschappen aan de lidstaten beschikbaar stellen voor spoedige implementatie. Het kabinet zal ook zelf verkennen waar Nederland kan bijdragen, bijvoorbeeld door de uitwisseling van expertise. Bovendien is in de tussentijdse herziening (mid-term-review) van het Meerjarig Financieel Kader 2 miljard euro aan nieuwe middelen vrijgemaakt voor asiel- en migratiedoeleinden, waaronder de implementatie van het Pact. Hiervan is 1,81 miljard euro toegevoegd aan de asiel- en migratiefondsen en 190 miljoen euro aan de begroting van het Europees Asielagentschap. Het uitgangspunt van het kabinet is dat de uitdagingen van de kosten van implementatie van het Pact opgelost dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting. Daarbij is het kabinet het eens met de Commissie dat lidstaten prioriteit moeten geven aan de meest urgente en kostenintensieve posten, zoals het opbouwen van voldoende capaciteit voor de uitvoering van grensprocedures. Tot slot wenst het kabinet in antwoord op de gestelde vraag over solidariteit op te merken dat in het Hoofdlidstatenakkoord is opgenomen dat Nederland zal kiezen voor financiële of operationele solidariteitssteun aan lidstaten onder druk.

Werklunch: De externe dimensie van migratie

De leden van de Volt-fractie hebben grote zorgen over de voortzetting van het kabinetsbeleid voor innovatieve oplossingen en het stimuleren van migratiedeals. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de Volt-fractie vragen aan welke landen Nederland prioriteit wil geven om partnerschappen mee te sluiten op Europees niveau. Hoe verhoudt zich dit naar verwachting tot de agenda van de Europese Commissie met betrekking tot het sluiten van partnerschappen met derde landen en het krachtenveld in de Europese Raad? Hoeveel Europese en nationale financiering wil Nederland inzetten voor het sluiten van deze partnerschappen? Uit welke middelen zou dit gefinancierd moeten worden volgens dit kabinet? Hoe verhoudt zich dit tot de financiering voor de implementatie van het Pact? En wanneer wordt er op Europees niveau een besluit verwacht over de programmering van de extra middelen uit het OS-budget voor migratiedoeleinden?

Antwoord

Het kabinet is van mening dat migratiesamenwerking met belangrijke landen van herkomst, transit en opvang een essentieel onderdeel is van het beperken van de irreguliere migratiedruk op Europa en Nederland, en moedigt de Commissie dan ook aan om brede, strategische partnerschappen te sluiten die van wederzijds belang zijn en waar migratiesamenwerking,

inclusief investeringen in asiel- en migratiesystemen, onderdeel van is, om ook negatieve maatregelen te nemen wanneer migratiesamenwerking stopt, en om out-of-the-box oplossingen te verkennen. Het kabinet is dan ook van mening dat voldoende middelen beschikbaar moeten zijn voor de realisatie van deze partnerschappen, evenals voor de implementatie van het Asiel- en Migratiepact. Het kabinet heeft daarom verwelkomd dat in de tussentijdse herziening van het MFK voor zowel NDICI als voor de asiel- en migratiefondsen extra middelen beschikbaar zijn gesteld om deze doeleinden te financieren. Uitwerking van, en besluitvorming over, de programmering en individuele voorstellen binnen het NDICI zal op doorlopende basis met betrokkenheid van de Raad (via comitologie) verlopen. Er is brede steun in de Europese Raad voor de inzet van onder meer de Commissie t.a.v. het ontwikkelen van brede, strategische partnerschappen.

Daarnaast vragen de leden van de Volt-fractie waar gelijkwaardige en duurzame partnerschappen voor dit kabinet uit bestaan. Welke elementen moeten ten minste aanwezig zijn om te kunnen spreken van een gelijkwaardig en duurzaam partnerschap? En hoe verhoudt zich dit tot de eerdere migratiedeals van de Europese Commissie met bijvoorbeeld Tunesië, Egypte en Mauritanië? Is de Minister van mening dat bijvoorbeeld het korten op ontwikkelingsfinanciering onderdeel zou moeten zijn van deze partnerschappen, indien landen onderdanen niet terug willen nemen of mensen in de ogen van het kabinet onvoldoende tegenhouden? Zo ja, zou de Minister dan kunnen reflecteren op hoe zich dit verhoudt tot gelijkwaardigheid in deze relatie?

Antwoord

Het kabinet is voorstander van brede, strategische partnerschappen van de EU met landen die relevant zijn voor migratiesamenwerking, zoals met Tunesië, Egypte en Mauritanië. Daarbij kan de EU bijdragen aan de ontwikkelingsagenda van deze landen, bijvoorbeeld op het gebied van macro-financiële stabiliteit, voedselzekerheid en watermanagement, infrastructuur of economische ontwikkeling, en kunnen tegelijkertijd afspraken worden gemaakt op terreinen die voor de EU van belang zijn, zoals op het gebied van veiligheid en migratie. Op het gebied van migratie heeft dit als doel om irreguliere migratie tegen te gaan, terugkeer te bevorderen en migranten te beschermen. De specifieke inzet per land gaat uit van gelijkwaardigheid en zal per land verschillen, omdat zowel de Europese belangen als de belangen van het partnerland in kwestie per land anders zijn. De brede aanpak biedt daarnaast een goede basis voor een politieke dialoog tussen de EU en de betrokken landen. Ook moet de inzet van de EU in lijn zijn met internationaal en Europees recht.

Verder vragen de leden van de Volt-fractie de Minister te reflecteren op de doelmatigheid en effectiviteit van dergelijke partnerschappen. Kan de Minister duidelijk bewijs presenteren dat erop duidt dat er minder mensen op zee verdrinken door het afsluiten van routes via migratiedeals? Hoe verklaart de Minister dan de toename van gevaarlijke oversteken, zoals routes vanuit Senegal en Gambia als gevolg van het afsluiten van de noordelijke kustlijn? Welke maatregelen worden door Nederland bepleit om te allen tijde te voorkomen dat financiering gebruikt wordt voor onderdrukking van mensen in deze partnerlanden? Kan de Minister toezeggen er bij de Europese Commissie op aan te dringen grondig en onafhankelijk onderzoek te doen naar de bevindingen van het Lighthouse Report?

Antwoord

Het kabinet is het met de leden van de Volt-fractie eens dat Europese partnerschappen met derde landen doelmatig en effectief moeten zijn, dat een *whole-of-route-approach* van belang is, en dat Europese inzet in lijn moet zijn met internationaal en Europees recht. Het kabinet ziet op dit moment een afname in het aantal irreguliere aankomsten uit bijv. Tunesië in Europa, en ziet ook dat de bilaterale terugkeersamenwerking met Marokko sterk is verbeterd. Dat is bemoedigend. Tegelijkertijd zet het kabinet in op duurzame effecten als het gaat om beperken van irreguliere migratie, bijvoorbeeld door migratie- en asielmanagement in partnerlanden te versterken, zodat ook zij beter in staat zijn om migratie-gerelateerde uitdagingen aan te gaan. Dat is een proces van de lange adem.

Nederland heeft de Commissie om opheldering gevraagd n.a.v. het rapport van *Lighthouse Reports*. Financiële middelen van de Europese Commissie zouden op geen enkele wijze mogen bijdragen aan mensenrechtenschendingen. De Commissie en de Europese Dienst voor Extern Optreden geven aan dat het rapport geen bewijs levert voor directe of indirecte EU steun aan de in het rapport genoemde praktijken.

Zoals genoemd in de beantwoording van Kamervragen over dit rapport, heeft het Europees Parlement de Europese Commissie reeds om een review van Europese financiering gevraagd. Hierop is nog niet geantwoord.²

De leden van de Volt-fractie maken zich ook grote zorgen over de voorgestelde maatregelen van het vorige kabinet, zoals het afschaffen van het bandencriterium, herzien van het concept veilig derde land en de mogelijkheid om mensen terug te sturen naar landen van transit. Naast de grote risico's met betrekking tot mensenrechtenschendingen, refoulement en grootschalige detentie, kosten dit soort maatregelen veel geld. Is de Minister zich bewust van het feit dat de kosten voor het terugsturen van asielzoekers naar landen van transit, zoals bijvoorbeeld Rwanda een grote kostenpost met zich meebrengt (in het Verenigd Koninkrijk kwam deze kost uit op 1.8 miljoen pond per asielzoeker)? Hoe is de Minister van plan dergelijke kosten te betalen?

Antwoord

Het kabinet is voorstander van een verkenning door de Europese Commissie naar *out-of-the-box* oplossingen in migratiesamenwerking met derde landen, om terugkeer te bevorderen en irreguliere migratie tegen te gaan, met inachtneming van internationaal en Europees recht, en heeft zich hier meermaals voor uit gesproken. Het kabinet kan niet vooruitlopen op eventuele kosten, dat zal moeten blijken uit een nadere uitwerking en kan per situatie verschillen.

² Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 2133, 2024Z08726.