

Vergaderjaar 2019–2020

32 317

JBZ-Raad

LA

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN
VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE STAATSSECRETARIS VAN
JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2020

Hierbij bieden wij u, mede namens de Minister en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de geannoteerde agenda aan van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 28 april 2020 via videoconferentie.

De Minister van Justitie en Veiligheid of Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid is voornemens aan deze informele JBZ-Raad deel te nemen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid informeert u hierbij tevens graag nader over de publicatie van richtsnoeren op het gebied van asiel, terugkeer en hervestiging.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

Publicatie Richtsnoeren op het gebied van asiel, terugkeer en hervestiging

Op 16 april publiceerde de Europese Commissie praktische richtsnoeren voor de toepassing van relevant EU-aquis op het gebied van asiel, terugkeer en hervestiging¹. Aan deze richtsnoeren gingen geen onderhandelingen vooraf. Het is een mededeling van de Commissie. Met deze richtsnoeren probeert de Commissie lidstaten te ondersteunen in het toepassen van het EU-aquis onder de huidige omstandigheden als gevolg van de uitbraak van het COVID-19 virus. Daarmee probeert de Commissie duidelijkheid te verschaffen om zo veel mogelijk de continuïteit van de procedures te waarborgen. Dit wordt bewerkstelligd door het zo goed mogelijk voortzetten van de asielprocedures, terwijl ook de gezondheid van personen en hun fundamentele rechten zo volledig mogelijk worden geborgd.

Het kabinet had eerder al op coördinatie door de Commissie aangedrongen en verwelkomt dan ook de inspanningen van de Commissie om via deze weg verduidelijking te verschaffen over (de flexibele) toepassing van het Europese asiel-aquis. Het is positief dat de beslistermijnen op asielaanvragen kunnen worden verlengd met ten hoogste negen maanden, analoog aan het criterium voor verlenging bij een verhoogde asielinstream. Uw Kamer zal op kort termijn worden geïnformeerd hoe Nederland hier uitvoering aan zal geven. De Commissie benadrukt verder het belang van het doorgang laten vinden asielgehoren en noemt hiertoe een aantal opties, bijvoorbeeld via telehoren. De Commissie roept hierbij de lidstaten op de eventuele bijzondere procedurele waarborgen van de individuele asielzoeker in het oog te houden. Dit is al staande praktijk in de asielprocedure in Nederland en zal ook bij het uitvoeren van telehoren in acht worden genomen. Het kabinet is dan ook van mening dat bepaalde groepen niet op voorhand zijn uitgesloten van telehoren.

Ten aanzien van Dublin, is het kabinet teleurgesteld dat de Commissie niet bereid is gebleken om aanvullende maatregelen te treffen m.b.t. de termijnen die thans onder de Dublin Verordening vallen. Gegeven de huidige omstandigheden en de nagenoeg volledige opschorting van Dublintransfers door alle lidstaten als gevolg van de COVID-19 uitbraak, zullen de termijnen verlopen waardoor de verantwoordelijkheid voor asielaanvragen onder Dublin zal verschuiven naar andere lidstaten. Wat het kabinet betreft is dit onnodig, en had hier een uitzondering op moeten worden gemaakt, gegeven deze uitzonderlijke situatie. Om de toepassing van Dublin, inclusief de mogelijke overdracht buiten de geldende termijnen alsnog te organiseren, stelt de Commissie bilaterale overeenkomsten voor. Deze zijn wat het kabinet betreft geen oplossing, omdat de betrokken asielzoeker in dergelijke gevallen daar expliciet mee moet instemmen

Veel van de opvanggerelateerde richtsnoeren zijn al door het COA geïmplementeerd of gepland.

Dit geldt ook voor de richtsnoeren op het gebied van terugkeer, inclusief de richtsnoeren die de Commissie presenteert op het gebied van vreemdelingenbewaring. Als gevolg van de maatregelen die zijn getroffen door landen in de gehele wereld, zijn er op dit moment veel praktische belemmeringen om het terugkeerbeleid uit te kunnen voeren. Daarbij onderschrijft het kabinet de stelling van de Commissie dat zo veel mogelijke voorbereidingen in individuele terugkeerprocedures moeten worden voortgezet. Denk daarbij o.a. aan de identificatie en het verkrijgen van vervangende reisdocumenten. Met de Commissie deelt het kabinet de

¹ COM (2020) 2516

observatie dat enerzijds de terugkeerverplichting nog steeds bestaat, maar anderzijds de vreemdeling zich in een overmachtssituatie bevindt. Vreemdelingen die alleen door de reisbeperkingen illegaal in Nederland moeten verblijven, moeten dan ook geen inreisverbod krijgen. Vreemdelingen die al om andere redenen een inreisverbod krijgen of al hadden, bijvoorbeeld vanwege openbare orde of eerder illegaal verblijf, houden of krijgen dat inreisverbod nog steeds. Het kabinet verwelkomt voorts de steun die de Commissie en Frontex toezeggen om terugkeerprocedures weer zo snel mogelijk te hervatten wanneer maatregelen dat toelaten. Daarbij is het noodzakelijk, zoals ook de Commissie stelt, dat de samenwerking met herkomstlanden zo snel mogelijk wordt hervat, waarbij de Commissie opmerkt dat rekening moet worden gehouden met de zorgen van deze landen en met de beperkende maatregelen die zij reeds hebben ingevoerd en alle voorzorgsmaatregelen moeten worden genomen die uit het oogpunt van de gezondheidszorg noodzakelijk zijn. Tegelijkertijd benadrukt de Commissie dat derde landen krachtens internationaal recht verplicht blijven hun eigen onderdanen over te nemen.

Ten aanzien van het zo veel mogelijk blijven uitvoeren van hervestigingsprocedures, merkt het kabinet op dat het daarbij afhankelijk is van UNHCR en IOM – die momenteel hun medewerking aan deze procedures (tijdelijk) hebben opgeschort – en de getroffen maatregelen in de opvanglanden waar vluchtelingen verblijven. Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om desondanks zo veel mogelijk activiteiten met betrekking tot het hervestigingsproces te continueren, bijvoorbeeld door dossierselectie. Ook verwelkomt het kabinet de flexibele houding van de Commissie ten aanzien van het EU 2020 hervestigingsprogramma zodat lidstaten ook worden ondersteund in het voltooien van de toegezegde hervestigingsaantallen na de oorspronkelijke deadline van 31 december 2020. Dit is van groot belang om te zorgen dat de meest kwetsbare vluchtelingen op deze veilige en legale manier kunnen worden blijven hervestigd in de EU.

Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 28 april 2020

Het voorzitterschap heeft een informele JBZ-Raad aangekondigd op het terrein van Binnenlandse Zaken. Hierbij beoogt het voorzitterschap een uitwisseling van informatie tussen de verantwoordelijke ministers over de stand van zaken en weg vooruit op gebied van binnenlandse zaken in het kader van COVID-19. Deze uitwisseling zal zien op de volgende thema's: Externe en interne grenscontroles; Asiel, terugkeer en hervestiging; Preventie van verspreiding COVID-19; en Interne veiligheid. Daarnaast zal er door het voorzitterschap, de Commissie en het EDEO informatie worden verschaft over de stand van zaken en actuele uitdagingen op gebied van migratie.

Nederland ondersteunt het standpunt van het voorzitterschap dat informatie-uitwisseling tussen de lidstaten van belang is. Nederland hecht, gelet op de aard en omvang van de COVID-19 crisis, sterk aan afstemming op EU-niveau en zoveel mogelijk gezamenlijk optreden, indachtig nationale bevoegdheden. Hierbij deelt Nederland de wens waar mogelijk het reguliere proces van (informele) raden hiervoor te benutten.

1. COVID-19: stand van zaken en weg vooruit inzake binnenlandse zaken

Externe en interne grenscontroles

Het voorzitterschap schetst ten behoeve van dit agendapunt de belangrijkste uitdagingen en aandachtspunten met betrekking tot externe en interne grenscontroles. Het voorzitterschap heeft aangegeven in het kader van externe en interne grenscontroles te willen spreken over mogelijk afbouw van grensmaatregelen en de verbetering van de implementatie van de groene corridors.

Bij brief van 17 maart jl. en 7 april jl.² is uw Kamer geïnformeerd over de appreciatie van het kabinet van de grensmaatregelen om de verspreiding van COVID-19 in te perken en de volksgezondheid te beschermen. Het kabinet zet zich in voor zo min mogelijk belemmeringen voor de vrijheid van goederen en werknemers in de interne markt. Afspraken op Europees niveau, zoals het instellen van het inreisverbod voor niet-essentiële reizen naar Europa, exportverbod van medische hulpmiddelen en de richtsnoeren over beheer van binnen- en buitengrenzen, verminderen de noodzaak van unilaterale (nationale) grensrestricties. Alleen een gecoördineerde uitvoering van deze Europese afspraken zorgt ervoor dat de interne markt, en de toevoer van producten en diensten, gewaarborgd blijft, zoals bijvoorbeeld de invoering van de groene corridors. Het kabinet is van mening dat de maatregelen van lidstaten proportioneel moeten zijn, gebaseerd op de Schengengrenscodex, en het functioneren van de interne markt zo min mogelijk moeten belemmeren. Tot slot verwelkomt het kabinet de Routekaart Europese Unie waarin de Commissie een stappenplan voor een exitstrategie presenteert. Indien de volksgezondheid dit toelaat, is het voor het opheffen van de maatregelen aan de buiten- en binnengrenzen van belang dat EU lidstaten en geassocieerde Schengenlanden gezamenlijk optreden. De afbouw van maatregelen aan de buitengrenzen zou in beginsel moeten volgen na afbouw maatregelen aan de binnengrenzen. Wat betreft de verbetering van de groene corridors is de inzet van het kabinet tijdige en juiste implementatie van de mededeling groene corridors door alle lidstaten voor alle vervoersmodaliteiten, zodat transportwerkers ongehinderd de binnengrenzen van de EU kunnen passeren.

Asiel, terugkeer en hervestiging

Het voorzitterschap beoogt een uitwisseling van informatie tussen de lidstaten op basis van de door de Europese Commissie op 16 april jl. gepubliceerde mededeling voor de toepassing van relevant EU-aquis op het gebied van asiel, terugkeer en hervestiging³. Deze mededeling heeft de vorm van richtsnoeren en heeft geen juridisch bindend karakter. Met deze richtsnoeren probeert de Commissie lidstaten handvatten te bieden bij de toepassing van het EU-aquis onder de huidige omstandigheden als gevolg van de uitbraak van het COVID-19 virus. Aldus moet de continuïteit van het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS) zo veel mogelijk worden gewaarborgd, terwijl ook de gezondheid van personen en hun fundamentele rechten worden beschermd. Met de aanbiedingsbrief bij deze Geannoteerde Agenda is uw Kamer nader geïnformeerd over deze richtsnoeren en heeft u een appreciatie van het kabinet ontvangen. Hoewel het kabinet veel waardering heeft voor de inspanningen van de Commissie om via deze richtsnoeren verduidelijking te verschaffen, heeft het kabinet nog een aantal vragen, zoals verwoord in de

² Kamerstukken II, 2019–2020, 21 501-20 nr. 1526 en 22 112 nr. 2857

³ COM (2020) 2516

genoemde appreciatie. Indien opportuun zullen onder dit agendapunt deze vragen m.b.t. de Dublintransfers, zoals verwoord in de bijgaande appreciatie van de richtsnoeren, naar voren worden gebracht.

Preventie van verspreiding COVID-19

Het voorzitterschap voorziet een uitwisseling van de overwegingen en uitgangspunten van de lidstaten inzake de mogelijk tot het introduceren van een contact tracing app. Binnen het groter geheel van maatregelen ter bestrijding van het COVID-19 virus stelt het voorzitterschap dat het traceren van contacten van essentieel belang kan zijn bij het onder controle krijgen (en houden) van het COVID-19 virus, in het bijzonder in de context van het afbouwen van restrictieve maatregelen. Indien lidstaten een dergelijke app willen introduceren moet zorgvuldig worden afgewogen of dit niet onnodig inbreekt op de grondrechten, zoals vastgelegd in de Grondwet, het EVRM en het EU-Handvest van de Grondrechten, en moeten zij zeker stellen dat eventuele apps in overeenstemming met het gegevensbeschermingsrecht worden ontwikkeld en ingezet.

In dit kader is door de lidstaten in het eHealth Network op 16 april jl. een zogenaamde Toolbox aangenomen voor het gebruik van apps bij de bestrijding van COVID-19 en als onderdeel van een exit-strategie. De Toolbox is een handleiding met overeengekomen principes die landen (vrijwillig) kunnen gebruiken bij de ontwikkeling en selectie van potentiële apps. Belangrijk aspecten daarin zijn de waarborgen voor privacy en informatiebeveiliging en de mogelijkheid voor grensoverschrijdende interoperabiliteit.

Nederland onderschrijft het belang van coördinatie tussen de lidstaten gezien de grensoverschrijdende effecten van COVID-19. Nederland kan daarnaast tijdens de informele JBZ-raad informeren over de eigen ontwikkelingen met betrekking tot een contact tracing app. Het kabinet is in het proces van mogelijkheden onderzoeken voor ondersteuning van bron- en contactopsporing met behulp van mobiele applicaties. Bij de ontwikkeling en de toepassing van dit soort applicaties zijn voor Nederland nationale veiligheid, grondrechten, digitale inclusie, cybersecurity en privacy uiterst belangrijke randvoorwaarden. De inzet van apps voor contactonderzoek kan leiden tot onrust en gevoelens van wantrouwen naar de overheid en/of private bedrijven. In zijn algemeenheid geldt dat het vertrouwen in de gehele systematiek essentieel is voor het realiseren van een bijdrage aan deze randvoorwaarden. Door aan de voorkant rekening te houden met de risico's rondom bijvoorbeeld de nationale veiligheid wordt bijgedragen aan het creëren van het noodzakelijke draagvlak. Op termijn kunnen dergelijke applicaties mogelijk bijdragen aan een sneller herstel van de Nederlandse samenleving. Binnen die context acht Nederland het van belang om randvoorwaarden en beveiligingsvereisten te formuleren waaraan de applicaties moeten voldoen om de risico's voor de nationale veiligheid, grondrechten, cybersecurity en privacy te beperken.

Interne veiligheid

Op het terrein van EU interne veiligheid beoogt het voorzitterschap een uitwisseling van informatie over de door lidstaten waargenomen ontwikkelingen en behoeften inzake criminele fenomenen veroorzaakt door de COVID-19 crisis. Als basis hiervoor dient de analyse van Europol waarover uw Kamer in het schriftelijk overleg aangaande de informele

JBZ Raad van Justitieministers op 6 april jl.⁴ is geïnformeerd. Het voorzitterschap vraagt daarbij met name aandacht voor de observaties van Europol dat criminele activiteiten zich richting het digitale domein ontwikkelen en dat kwetsbaarheden in de samenleving veroorzaakt door de COVID-19 crisis worden misbruikt. Hierbij zal het voorzitterschap naar verwachting eventuele behoefte aan aanvullende EU ondersteuning (financieel of anderszins) voor rechtshandhavende autoriteiten in de lidstaten betrekken.

Het kabinet kan, gelet op nationale informatie, de analyse van Europol onderschrijven, zoals ook in antwoord op de vragen bij het hiervoor genoemde schriftelijke overleg uiteen is gezet. Voor het kabinet is daarbij ook onder meer aandacht nodig voor huiselijk geweld, hetgeen reeds op 6 april door Justitieministers van de lidstaten is besproken. Daarnaast is voor het Kabinet van belang dat er aandacht is voor risico's op Europees niveau inzake financieel-economische criminaliteit, bijvoorbeeld verschillende vormen van fraude en witwassen. Het kabinet zet zich in om in Europees verband een doeltreffende aanpak tot stand te brengen inzake criminele fenomenen die onderhevig zijn aan de ontwikkelingen veroorzaakt door COVID-19 crisis. Daarbij kan worden voortgeborduurd op bestaande structuren en beleid. Dat vereist een goede kennispositie en snelle uitwisseling van informatie door alle betrokken partijen. Ook is het van belang gezamenlijk te anticiperen op de effecten op veiligheid in het licht van de sociaaleconomische gevolgen van de COVID-19 crisis. Daartoe zijn trendanalyses en goed zicht op modi operandi van criminelen noodzakelijk, maar ook scenario's voor een gemeenschappelijke (Europese) aanpak ter ondersteuning van de nationale aanpak van lidstaten.

2. Migratie – stand van zaken en actuele uitdagingen: informatie van het voorzitterschap, de Commissie en het EDEO.

Onder dit agendapunt zullen de Europese Commissie, de Europese Dienst voor Extern Optreden, het Voorzitterschap een toelichting geven op de meest actuele migratieontwikkelingen en in het bijzonder de situatie aan de grens met Turkije, op de Centrale Mediterrane Route en de situatie van alleenstaande minderjarigen in Griekenland. Dit agendapunt betreft een informatiepunt, er zal om die reden geen gelegenheid zijn voor interventies vanuit de lidstaten. Middels deze Geannoteerde Agenda wordt u geïnformeerd over de positie van het Kabinet ten aanzien van deze punten.

Bij dit agendapunt zal het voorzitterschap naar verwachting onder andere ingaan op de gevolgen van de COVID-19 uitbraak in relatie tot migratie- en grensmanagement, de situatie aan de buitengrenzen en in nabuurlanden, en in het bijzonder de situatie op de Griekse eilanden en langs de Westelijke Balkanroute. Het voorzitterschap zal het belang van het nog te verwachten Asiel en Migratiepact onderstrepen en naar verwachting in het bijzonder het belang benoemen van de verdere versterking van de EU buitengrenzen, de noodzaak voor intensieve samenwerking met derde landen, de hervorming van het Dublinsysteem, de toepassing van de principes van solidariteit en verantwoordelijkheid, reddingsoperaties op zee, het voorkomen van secundaire migratie en het versterken van legale migratie routes.

Het kabinet blijft de ontwikkelingen aan de Europese buitengrenzen nauwgezet volgen. Ten aanzien van de Centraal Mediterrane Route (CMR) wordt opgemerkt dat een tweetal lidstaten hun zorgen hebben geuit ten

⁴ Kamerstukken II, 2019–2020, 32 317 nr. 612

aanzien van de situatie in Libië en gevraagd hebben om sterker EU optreden, onder andere ten aanzien van de humanitaire situatie in Libië. Tijdens de Raad Buitenlandse Zaken van 22 april jl. zal deze oproep door de ministers van Buitenlandse zaken worden besproken.

Voor wat betreft de situatie aan de Turks-Griekse grens meldt het kabinet dat sinds 27 maart jl. alle migranten die zich aan de Grieks-Turkse landgrens bevonden, met behulp van de Turkse autoriteiten naar elders in Turkije zijn overgebracht en vanwege COVID-19 in quarantaine zijn geplaatst. Nu de lockdown voorbij is, worden, conform het staande Turkse opvangbeleid, geregistreerde migranten teruggebracht naar de provincie van registratie en moeten de ongeregistreerde migranten zich registreren in één van de 60 hiervoor aangewezen Turkse provincies.

Ten aanzien van de situatie op de Griekse eilanden is de bestaande Nederlandse inzet gericht op maatregelen die bijdragen aan structurele verbeteringen van de opvangvoorzieningen op de eilanden, in het bijzonder voor kwetsbare groepen als alleenstaande minderjarigen, en daarnaast het versnellen van de asielprocedure en de verbetering van de terugkeer. Hierover is uw Kamer op verschillende momenten geïnformeerd.

Voorts kijkt Nederland uit naar de publicatie van het nieuwe pact op asiel en migratie. Het kabinet onderschrijft het belang van de verschillende elementen die het voorzitterschap in dit kader noemt. De bij uw Kamer bekende doelstellingen en prioriteiten blijven hierbij het uitgangspunt. Deze zijn verwoord in de Staat van de Unie en het met uw Kamer gedeelde paper «A Renewed European Agenda on Migration».⁵

⁵ A renewed European Agenda on Migration, Kamerstukken II, 2018–2019, 35 078, nr. 1, 21 501-20, nr. 1450