

Vergaderjaar 2021–2022

32 317

JBZ-Raad

Nr. 759

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 mei 2022

Hierbij sturen wij u de kabinetsappreciatie van twee rapporten van de Europese Commissie inzake visumliberalisatie en het noodremmechanisme als instrument.

De Europese Commissie heeft conform de Europese regelgeving¹ op 4 augustus 2021 haar vierde rapport uitgebracht in het kader van het opschortingsmechanisme voor visumvrijstelling. Het rapport behandelt de vraag in hoeverre Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië (Westelijke Balkan), en Georgië, Moldavië en Oekraïne² (Oostelijk Partnerschap), nog steeds aan de vereisten voor visumliberalisering voldoen.

In haar brief³ van 16 september 2021 verzoekt de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om een reactie op de twee rapporten, en daarbij in te gaan op de criminaliteit gepleegd door Albanezen en de mogelijkheden om de visumliberalisatie op te schorten of anderszins stil te leggen in niet spoedeisende gevallen. De Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid gaan in deze brief in op uw verzoek.

¹ In verordening nr. 2018/1806 is vastgelegd dat de Commissie moet toezien op de voortdurende naleving van de specifieke criteria die aan de toekenning van de visumvrijstelling voor de betrokken derde landen ten grondslag liggen. Ook is in deze verordening vastgelegd dat de Commissie daar ten minste jaarlijks verslag over dient uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad, gedurende een periode van zeven jaar na de inwerkingtreding van de visumliberalisering voor deze landen.

² Bij het verschijnen van de Commissie rapporten speelde de huidige crisis in Oekraïne nog niet. In deze brief komt de crisis dan ook niet aan bod. De Kamer wordt hierover geïnformeerd via andere wegen.

³ Zie Verzoek om een reactie op twee Europese verslagen inzake visumliberalisatie d.d. 16 september 2021.

Samenvatting rapport

De gegevens in de vierde editie van het jaarlijkse noodremmechanisme-rapport van de Europese Commissie hebben betrekking op kalenderjaar 2020 en bevatten waar nodig updates voor 2021. Het rapport beschouwt de acht landen die de dialogen over visumliberalisering volgens de visum-roadmaps (voor kandidaat-lidstaten in de Westelijke Balkan) en visum-actieplannen (Oostelijk Partnerschapslanden) succesvol hebben afgerond. Dit resulteerde in opheffing van de visumplicht voor Noord-Macedonië, Montenegro en Servië in 2009, voor Albanië en Bosnië en Herzegovina in 2010, voor Moldavië in 2014 en voor Georgië en Oekraïne in 2017.

Net als in de derde editie van het jaarlijkse noodremmechanismerapport⁴ focust de Commissie op de benchmarks waar verdere monitoring gewenst is en waar actie op ondernomen moet worden om duurzame vooruitgang te boeken. Het betreft voorwaarden op het gebied van migratie, asiel en grensbeheer, inclusief medewerking ten aanzien van terugkeer en overname, en de openbare orde en veiligheid. Deze worden in het rapport voor elk land uitgewerkt.

De vierde editie van het jaarlijkse rapport bevat een meer gedetailleerde en systematische follow-up van maatregelen die zijn genomen om gevolg te geven aan de aanbevelingen die de Commissie heeft gedaan in haar derde rapport. Voor de landen die minder dan 7 jaar geleden visumvrijstelling kregen (Georgië, Moldavië, en Oekraïne), geeft het rapport een meer gedetailleerde beoordeling van maatregelen die zijn genomen om ervoor te zorgen dat voortdurend aan de benchmarks wordt voldaan. Wat betreft de visumvrije landen in de Westelijke Balkan, die sinds 2009–2010 visumvrij zijn, richt het rapport zich eveneens op de follow-up van de specifieke aanbevelingen die de Commissie heeft gedaan in haar derde editie van het rapport. Een beoordeling van de effecten van de genomen maatregelen die verband houden met de benchmarks voor visumliberalisering voor de Westelijke Balkan is ook opgenomen in het jaarlijkse uitbreidingspakket van de Commissie. Op basis hiervan, en rekening houdend met de impact van de beperkingen in verband met de COVID-19-pandemie, richt de vierde editie van het rapport zich op de maatregelen die in 2020 door de betrokken landen zijn genomen.

De Commissie is van mening dat alle betrokken landen voldoende maatregelen hebben genomen om gevolg te geven aan de aanbevelingen in het vorige rapport en dat zij daardoor blijven voldoen aan de vereisten voor visumliberalisering. Alle acht landen moeten echter verdere maatregelen blijven nemen om de verschillende problemen in verband met de strijd tegen de georganiseerde misdaad, tegen financiële fraude en het witwassen van geld, tegen corruptie op hoog niveau en irreguliere migratie aan te pakken. De betrokken landen moeten ook maatregelen nemen om burgerschapsregelingen voor investeerders effectief af te schaffen of af te zien van het systematisch verlenen van burgerschap door middel van investeringen.

Appreciatie

Het kabinet beschouwt visumliberalisatie als een effectief instrument om hervormingen aan te jagen of samenwerking op belangrijke gebieden te bewerkstelligen. Daarnaast versterkt visumliberalisatie de handels- en intermenselijke contacten. Visumliberalisatie is echter niet vrijblijvend.

⁴ Zie Kamerbrief Kabinetsreactie op verslag EC inzake visumvrijstelling d.d. 23 februari 2021 Kamerstuk 32 317, nr. 683.

Randvoorwaarde is dat landen die in aanmerking willen komen voor visumliberalisatie aan alle strenge eisen moeten voldoen en ook blijven voldoen. Tevens is het noodzakelijk dat deze landen zich ervoor blijven inzetten dat ongewenste effecten, zoals misbruik van asiel, irregulier verblijf en/of grensoverschrijdende criminaliteit, voortvarend worden tegengegaan. Daar hoort bij dat de Commissie erop toeziet dat landen ook na afschaffing van de visumplicht aan de voorwaarden blijven voldoen. Nederland heeft herhaaldelijk gewezen op het belang van deze randvoorwaarden en ziet hier nauwgezet op toe.

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het vierde rapport en is van mening dat het een goed beeld schetst van de verschillende trends op het gebied van asielaanvragen, weigeringen aan de grens en illegaal verblijf. Het kabinet deelt de conclusie van de Commissie dat alle acht landen aan de gestelde voorwaarden voor afschaffing van de visumplicht blijven voldoen. Ook is het kabinet tevreden over de samenwerking op het gebied van terugkeer met de landen uit het rapport.

Albanees sprekende criminelen

In het verzoek van de Vaste Commissie van Justitie en Veiligheid van 16 september⁵ heeft u ook gevraagd om een beeld van Albanese criminaliteit in Nederland en of het opschorten dan wel stilleggen van de visumliberalisatie in niet-spoedeisende situaties mogelijk is.

Beeld van Albanees sprekende criminelen in Nederland

Allereerst is het belangrijk om te vermelden dat Albanees sprekende criminelen in Nederland volgens de politie niet uitsluitend houders zijn van de Albanese nationaliteit. Albanees sprekende criminelen zijn een serieuze speler in het criminele circuit. Een recent verschenen onderzoeksrapport⁶ naar malafide activiteiten en (ondermijnende) criminaliteit in de Amsterdamse taxibranche onderschrijft deze problematiek. Volgens dit rapport hebben de sterkste criminele netwerken ook goede posities in Albanië en aansturing vindt veelal plaats vanuit dit land. Albanees sprekende criminelen zijn nog steeds invloedrijk, integreren en concurreren met lokale criminele netwerken (bijvoorbeeld de Marokkaanse) en bewapenen zichzelf.

Onderstaande tabel geeft inzage in de totaal aantal geregistreerde verdachten met de Albanese nationaliteit. Daaruit blijkt dat het aantal verdachte personen met de Albanese nationaliteit sinds 2017 is afgenomen. Daarbij past wel een kanttekening. Zoals eerder aangegeven beperkt de groep Albanees sprekenden zich niet alleen tot de houders van de Albanese nationaliteit en blijft de betrokken doelgroep, zoals veel criminelen, vaak onder de radar. De onderstaande cijfers geven daarom geen compleet beeld van de problematiek.

Aantal verdachten met de Albanese nationaliteit¹

2017	2018	2019	2020	2021
481	463	370	285	242

¹ Cijfers geleverd door de politie. Verdachten met dubbele nationaliteit worden conform wet- en regelgeving alleen met één nationaliteit geregistreerd. Ook Albanees sprekende verdachten die niet de Albanese nationaliteit hebben zijn hierin niet meegenomen.

⁵ Zie verzoek Vaste Kamer Commissie J&V d.d. 16 september 2021.

⁶ Onderzoek van Onderzoeksbureau Beke te Arnhem: TAXI! Malafide activiteiten en (ondermijnende) criminaliteit in de Amsterdamse Taxibranche.

Personen met een Albanese nationaliteit behoren tot de grootste groep «inklimmers»⁷ die via Nederland illegaal naar het Verenigd Koninkrijk reizen. De aantrekkingskracht van het Verenigd Koninkrijk en Ierland blijft bestaan. Het merendeel van de Albanese inklimmers maakt gebruik van mensensmokkelaars tijdens hun reis. In 2021 ontstond een nieuwe trend: mensensmokkel van Albanese via plezierjachten. Een overzicht van inklimmers met de Albanese nationaliteit die in Nederland zijn onderkend in de periode 2016 t/m 2021 ziet u hieronder:

Aantal inklimmers met de Albanese nationaliteit (excl. recidieven)¹

2017	2018	2019	2020	2021
884	937	494	416	702

¹ Cijfers geleverd door de Koninklijke Marechaussee.

Het grootste deel van de criminaliteit wordt gepleegd door personen met een Albanese achtergrond zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Daarbij worden er ook nog frequent onregelmatigheden met de identiteitsdocumenten geconstateerd. Zoals eerder genoemd, bezit deze groep Albanese spreken niet allemaal de Albanese nationaliteit. Daarbij beperkt de algehele problematiek zich niet alleen tot Nederland, maar is deze vooral ook grensoverschrijdend van aard, onder andere met Duitsland en België. Albanese sprekende criminelen worden met enige regelmaat aangetroffen bij mobiele grenscontroles. Er zijn geen exacte cijfers over hoeveel grensoverschrijdingen met Nederland er plaatsvinden door Albanese burgers of Albanese sprekende personen. Ook met de herinvoering van de visumplicht vallen daar geen exacte cijfers over te geven en zal het moeilijk blijven grip te krijgen op deze groep.

Twee systemen die wel voor meer inzicht gaan zorgen zijn het Europese in- en uitreisysteem (EES) en het Europese reisautorisatie- en informatie-systeem (ETIAS). De implementatie van het EES zal bijdragen om beter inzicht te krijgen inzake in- en uitreis van onderdanen van derde landen, en dus ook Albanese. De inwerkingtredingsdatum voor EES is voorzien najaar 2022. Daarnaast wordt op dit moment ook op Europees niveau gewerkt aan het instellen van een reisautorisatieverplichting voor alle visumvrije derdelanders (ETIAS). Daarmee wordt het mogelijk om op basis van biografische gegevens vooraf te controleren of een visumvrije derdelander in het verleden de grens is geweigerd of dat deze gesignaleerd staat. De voorziene inwerkingtredingsdatum voor ETIAS is voorjaar 2023.

Mogelijkheden opschorten visumliberalisatie

In april 2019 nam uw Kamer de motie Van Toorenburg⁸ aan, waarin het kabinet werd verzocht om de noodremprocedure in gang te zetten om de visumliberalisatie van Albanië tijdelijk op te schorten. Het kabinet heeft hiertoe middels een notificatie de Commissie gevraagd het proces in gang te zetten, maar vond binnen de EU geen steun. Geen enkele andere EU-lidstaat, noch de Commissie steunde het verzoek. De Commissie oordeelde dat er niet aan de voorwaarden om de noodremprocedure te starten werd voldaan. De noodremprocedure is bedoeld om de visumliberalisatie tijdelijk op te kunnen schorten in spoedeisende situaties, waarin een plotselinge toename van illegaal verblijf, asiel of de plotselinge stopzetting van medewerking met terugkeer wordt waargenomen. De

⁷ Personen die zich illegaal toegang verschaffen tot een vervoersmiddel.

⁸ Kamerstuk 29 911, nr. 239.

huidige problematiek die Nederland ervaart met Albanese sprekende criminelen komt veelal overeen met de situatie destijds en ook het krachtenveld binnen de EU is onveranderd. Het is dus zeer onwaarschijnlijk dat een soortgelijk verzoek aan de Commissie e exercitie deze keer een ander resultaat zal opleveren, gezien de Commissie in haar het vierde rapport oordeelt dat aan de voorwaarden die eerder tot afschaffing van de visumplicht hebben geleid nog steeds wordt voldaan.

Conform uw verzoek informeert de Minister van Buitenlandse Zaken u ook over andere mogelijkheden om visumliberalisatie op te schorten of anderszins stil te leggen in niet spoedeisende gevallen. Het kort verblijf visumbeleid is in verband met de gemeenschappelijke buitengrenzen uitputtend in EU-regelgeving vastgelegd. Met Albanië is voorafgaand aan visumliberalisatie een uitgebreide dialoog gevoerd. De visumliberalisatie definitief opschorten vereist daarom een wijziging van Europese regelgeving⁹. Daar er geen grond is voor het in gang zetten van de noodremprocedure, is ook definitieve opschorting niet aan de orde. Formeel bestaat nog de mogelijkheid om Albanië te agenderen als land dat aandacht behoeft in het kader van artikel 25bis van de EU-visumcode, welke het mogelijk maakt om landen die onvoldoende meewerken aan terugkeer te treffen met negatieve visummaatregelen. Aangezien de terugkeersamenwerking met Albanië goed loopt, is deze procedure niet van toepassing.

Inzet van het kabinet

Bovenstaande betekent niet dat het kabinet de ogen sluit voor de situatie van criminaliteit door Albanese sprekers in Nederland. Het kabinet kiest nadrukkelijk voor een actieve inzet gericht op samenwerking met de Albanese autoriteiten in de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit. De afgelopen jaren is er ingezet op de justitie- en politiesamenwerking met Albanië, o.a. door de door beide Ministers van Justitie in mei 2018 ondertekende Letter of Intent. Ook is er na de zomer van 2021 een vaste politieliaison op de Nederlandse ambassade in Tirana aangesteld. Tijdens het bezoek van de Minister-President aan Albanië in november 2021 bevestigde hij met Albanese Minister-President Edi Rama de wens van beide landen om deze samenwerking effectief te gebruiken en verder te versterken. De bereidheid tot samenwerking van de Albanese autoriteiten op het gebied van bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en terugkeer is verbeterd. Daarnaast zet het kabinet zich in op versterking van de rechtsstaat in Albanië, zowel binnen het EU toetredingstraject als bilateraal middels het MATRA-programma.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van den Burg

⁹ Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.