



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
De heer M.G.J. Harbers
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Binnenhof 22
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 00
fax 070-312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

datum 3 december 2018

betreft Vragen naar aanleiding van de Europese voorstellen inzake Europese grens- en kustwacht, Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en terugkeer

ons kenmerk 164215.u

Geachte heer Harbers,

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht, de verordening betreffende het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en de richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven¹, alsmede van de BNC-fiches van de regering bij deze voorstellen van 23 oktober 2018.² De leden van de fracties van **CDA**, **D66**, **PVV**, **SP** en **GroenLinks** hebben over deze verordeningen en richtlijn de volgende opmerkingen en vragen.

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het Europees voorstel om, in acht nemend de conclusies genomen in de Europese Raad van juni 2018 en 19-20 september 2018, een nieuw voorstel te doen met betrekking tot de externe versterking van de Europese Grens- en Kustwacht. Zij hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het pakket Europese voorstellen inzake migratie en grensbeheer naar aanleiding van de Staat van de Unie 2018 en hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen. De leden van de **PvdA**-fractie sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het pakket Europese voorstellen inzake migratie en grensbeheer en de bijbehorende BNC-fiches. Zij hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen.

¹ Zie COM(2018)631, COM(2018)633 en COM(2018)634. Zie ook E-dossiers E180034, E180035 en E180036 op de Europapoort.

² Kamerstukken II, 2018-2019, 22112, nrs. 2715, 2716 en 2717.



datum 3 december 2018

ons kenmerk 164215.u

blad 2

De leden van de fracties van de **Socialistische Partij** en van **GroenLinks** hebben een aantal vragen over, of naar aanleiding van, de drie BNC-fiches van de regering inzake de voornoemde Europese voorstellen en de brief van Commissie Meijers d.d. 26 oktober 2018.³ De leden van de **PvdA**-fractie sluiten zich graag bij deze vragen aan.

Betreffende Voorstel voor een verordening betreffende de Europese Grens- en Kustwacht (COM(2018)631)

De conclusie van de Europese Raad dat voor de veiligheid van Europa een doeltreffender controle nodig is en dat de ondersteunende rol van de Europese Grens- en Kustwacht versterkt moet worden met meer middelen en een ruimer mandaat, wordt door de leden van de **CDA**-fractie gedeeld. Het versterken van de buitengrenzen van de EU komt tegemoet aan de wensen van burgers en regeringen in lidstaten om een bijdrage te leveren aan een doeltreffender veiligheid.

Het meest in het oog springend punt is volgens de leden van de CDA-fractie dat in het nieuwe voorstel voor verordening het voornemen ligt om een permanent operationeel korps van 10.000 personeelsleden te voorzien binnen het agentschap, overigens merendeels gedetacheerd volgens een nader uit te werken model. Als deze leden het goed zien, dan is het voorstel erop gericht om de huidige personele tekorten die ervaren worden door migratielanden op te heffen. Bovendien zal ook de remigratie die in de laatste jaren fors is teruggelopen versterkt worden met dit korps. Daarenboven zijn nieuwe regels voor de samenwerking met derde landen voor het migratiebeleid van uiterst groot belang. Waar in de vigerende wetgeving de bijdrage van lidstaten nog op vrijwillige basis plaatsvond, met alle gevolgen van dien voor menskracht en materieel, geeft deze verordening volgens deze leden nu een verplichting tot bijdragen aan een adequater migratiebeleid. Waar u positief bent over het voorstel als zodanig, zetten de leden van de CDA-fractie nu toch vraagtekens bij een verhoging van de omvang van het permanent korps en het karakter van de inzet, die volgens u meer vraag gestuurd zou moeten zijn. Is die vraag er dan nu niet?

Deze leden vragen u hoe een effectieve grens- en kustcontrole bereikt moet worden, nu toch bekend is dat de beschikbare vrijwillige capaciteit niet alleen onvoldoende is, maar ook niet ter plekke beschikbaar is op het moment dat deze gevraagd is. Kunt u aangeven op grond van onderzoeken en/of ervaringen in de lidstaten waar vluchtelingen zich merendeels melden, dat de huidige capaciteit en de vrijwilligheid van inzet een adequaat beleid mogelijk maakt?

De leden van de CDA-fractie vragen hoe u denkt te reageren als de roep in de bevolking om meer Europees beleid ten aanzien van toegang, opvang en terugkeer van migranten weer groot wordt omdat adequate middelen om dat te doen ontbreken, of door procedureel talmen van Nederland en andere lidstaten, niet adequaat beschikbaar komen?

De leden van de **D66**-fractie constateren dat ook zonder de nieuwe verordening Frontex kan samenwerken met derde landen. Zo heeft Frontex een aantal "working arrangements" gesloten. Met de nieuwe voorstellen zou er ook meer samenwerking komen met de landen in het terug-

³ CM1814, Brief over het algemeen overleg Behandelvoorbehoud migratievoorstellen, 26 oktober 2018.
https://www.commissie-meijers.nl/sites/all/files/cm1815_brief_over_het_algemeen_overleg_31_oktober_2018_.odt_.pdf



datum 3 december 2018

ons kenmerk 164215.u

blad 3

keerproces. Kunt u hierop een nadere toelichting geven? Zou Frontex dan bijvoorbeeld zelf de documenten proberen te regelen bij landen van herkomst? En hoe wordt de (privacy)rechten van personen hierin gewaarborgd?

Uit artikel 73 van de verordening blijkt dat samenwerking met derde landen kan worden aangegaan op basis van een bilaterale of multilaterale overeenkomst. De leden van de **D66**-fractie vragen u of de democratische controle op die afspraken is geborgd. Hoe zijn de waarborgen en toezicht geregeld voor het delen van persoonsgegevens met landen buiten de Europese Unie in het licht van Europese regelgeving en de verdragen met derde landen?

De leden van de **PVV**-fractie lezen in het BNC-fiche⁴ over de Verordening Europese Grens- en Kustwacht dat de inzet van het voorstel voor verordening is om "de buitengrenzen van de EU te beschermen" waarvoor het Europese Grens- en Kustwacht Agentschap (EGKWA) wordt uitgerust met sterkere bevoegdheden. Het BNC-fiche stelt op pagina 3: "Doel is bijstand te verlenen bij grens- en migratiebeheer". Het persbericht⁵ van de Europese Commissie over dit voorstel spreekt over "het toestaan of weigeren van toegang aan de buitengrenzen". Kunt u aangeven in hoeverre bij dit grens- en migratiebeheer sprake zal zijn van bevoegdheden tot het toestaan van toegang aan de buitengrenzen? Welke bevoegdheden krijgt het EGKWA in dit verband, onder wiens verantwoordelijkheid vallen deze bevoegdheden en welk beslissingskader passen zij toe? Hoe verhoudt een eventuele beslissing door het EGKWA tot doorlating van een migrant zich tot de positie en soevereiniteit van de nationale lidstaten?

Op pagina vier van het BNC-fiche staat het volgende: "*Het kabinet is geen voorstander van statutair personeel binnen het EGKWA met zelfstandige bevoegdheden en eigen uitrusting die onder verantwoordelijkheid van de EGKW wordt ingezet. Inzet moet plaatsvinden onder verantwoordelijkheid en met respect voor de soevereiniteit van de lidstaten.*" De leden van de PVV-fractie vragen of u nader kunt duiden of dit aspect van doorslaggevend belang is voor de positie van Nederland ten aanzien van het al dan niet instemmen met het voorstel. Waarom beoordeelt het kabinet, ondanks dit standpunt, het voorstel ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit tóch als positief, terwijl het voor deze leden duidelijk in strijd is met de soevereiniteit van Nederland?

Ten aanzien van de juridische implicaties lezen deze leden uit het BNC-fiche:

*"Artikel 8, vierde lid van het voorstel geeft de Commissie de gedelegeerde bevoegdheid om (meerjarige) beleidsprioriteiten en strategische richtsnoeren voor een Europees geïntegreerd grensbeheer vast te stellen. Deze gedelegeerde handeling geeft de Commissie een vergaande bevoegdheid om prioriteiten te benoemen waar lidstaten ook hun eigen nationale strategieën en inzet op moeten baseren. (...) concludeert het kabinet dat lidstaten zeer beperkte zeggenschap in vaststelling van de meerjarige beleidsprioriteiten. Het kabinet acht deze gedelegeerde handeling op dit beleidsterrein te vergaand."*⁶ Kunt u aangeven waarom in het BNC-fiche ondanks deze verregaande bevoegdheidsoverdracht over het grensbeheer aan de Europese Commissie tóch een positief subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel is gegeven? Kunt u tevens aange-

⁴ Kamerstukken II, 2018-2019, 22112, nr. 2715.

⁵ Persbericht Europese Commissie, 'Staat van de Unie 2018 - Commissie stelt sluitstuk voor compromis over hervorming inzake migratie en grensbeheer voor', 12 september 2018.

⁶ Kamerstukken II, 2018-2019, 22112, nr. 2715, pagina 7.



datum 3 december 2018

ons kenmerk 164215.u

blad 4

ven in hoeverre dit aspect doorslaggevend zal zijn voor het al dan niet instemmen met dit voorstel?

Verder stelt het BNC-fiche ten aanzien van de juridische implicaties:

*"In artikel 43 van het voorstel is geregeld dat de Commissie op basis van een uitvoeringshandeling kan vaststellen dat er maatregelen getroffen kunnen worden als er, in een urgente situatie, een gevaar dreigt voor het Schengengebied, omdat het grenstoezicht aan de buitengrens niet goed functioneert. De Commissie kan op grond van dit artikel lidstaten ook verplichten operationeel personeel te leveren. Ook hier geldt dat het kabinet van mening is dat dit een te vergaande bevoegdheid is voor de Commissie. De concrete tenuitvoerlegging van het grenstoezicht wordt als een zeer belangrijk onderdeel van de nationale soevereiniteit ervaren. In de huidige EGKW verordening ligt de bevoegdheid tot het treffen van dit besluit bij de Raad. Het kabinet staat op het standpunt dat dit zo moet blijven."*⁷

De leden van de PVV-fractie willen u vragen of u kunt aangeven waarom het kabinet ondanks deze verregaande bevoegdheidsoverdracht over het grenstoezicht aan de Europese Commissie tóch een positief subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel heeft gegeven. Kunt u tevens aangeven in hoeverre dit aspect doorslaggevend zal zijn voor het al dan niet instemmen met dit voorstel?

In artikel 81 van de voorgestelde verordening betreffende de Europese Grens- en Kustwacht is sprake van bescherming van grondrechten waarbij verwezen wordt naar toepassing van internationaal recht en het opstellen van een grondrechtenstrategie door het Agentschap. Artikel 82 stelt het opstellen en hanteren van een gedragscode voor, waarin onder andere deze grondrechtenstrategie dient te worden toegepast. Kunt u aangeven in hoeverre (de implementatie van) het migratiepact van Marrakesh van toepassing zal zijn en/of invloed zal hebben op de nadere invulling van artikelen 81 en 82 van deze verordening? Kunt u daarbij ook aangeven in hoeverre (de implementatie van) het migratiepact van Marrakesh van toepassing zal zijn en/of invloed zal hebben op de toepassing van de voorliggende drie Europese voorstellen, zo vragen de leden van de PVV-fractie.

De leden van de fracties van **SP** en **GroenLinks** willen u er graag op wijzen dat onlangs bekend werd⁸ dat de Israëliëse defensiecontractor Elbit Systems Ltd. een contract heeft gesloten met het Europese Maritieme Veiligheid Agentschap (EMSA) voor het helpen bewaken van de Europese kusten en wateren, en het identificeren van "suspicious activities and potential hazards". Zoals het Agentschap op haar eigen website publiceert⁹ voert EMSA ook taken uit voor de Europese Grens- en Kustwacht (Frontex). Acht u het wenselijk dat de Europese grensbewaking deels wordt uitbesteed aan niet-Europese particuliere bedrijven die nauw met de veiligheidsdiensten en militaire autoriteiten van derde landen verbonden zijn? Kunt u de Kamer nader informeren over de aard en omvang van de betrokkenheid van Elbit (en van vergelijkbare andere niet-EU defense contractors) bij de bewaking van de Europese buitengrenzen? Welke garanties zijn er dat geen sensitieve informatie in handen van buitenlandse inlichtingendiensten valt?

⁷ Idem, pagina 8.

⁸ Reuters, 'Israel's Elbit gets European drone deal worth up to \$68 mln', 1 November 2018; zie ook Times of Israel, 01-11-2018.

⁹ <http://www.emsa.europa.eu/infographics/item/2810-emsa-stakeholders-strategic-survey-2810.html>



datum 3 december 2018

ons kenmerk 164215.u

blad 5

COM(2018)633 Gewijzigd voorstel voor een verordening betreffende het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken

Hoewel het eindoordeel bij de EU-lidstaten blijft, opereert het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken onder eigen gezag in plaats van onder gezag van een lidstaat. De leden van de **D66**-fractie vragen u wat dit betekent voor de aansprakelijkheid bij schending van afspraken/mensenrechten.

In het BNC-fiche over de verordening EU-Asielagentschap stelt het kabinet:

"In de toelichting op het voorstel wordt voorts vermeld dat het Agentschap, naast de lidstaat, ook rechtbanken en tribunalen zou moeten kunnen ondersteunen. Het kabinet heeft hier enige reserves bij, omdat dit op gespannen voet kan staan met de scheiding der machten."¹⁰

Kunt u aangeven waarom het kabinet desondanks tóch een positief subsidiariteits- en proportioneel oordeel bij dit voorstel geeft, zo vragen de leden van de **PVV**-fractie.

De leden van de fracties van **SP** en **GroenLinks** willen u vragen of u bereid bent om de aanbevelingen van de Commissie Meijers met betrekking tot het voorstel voor Asielagentschap en de andere twee Europese voorstellen over te nemen. Deze leden willen daarbij met name wijzen op:

- De expliciete verduidelijking dat operationele taken met betrekking tot effectieve terugkeer niet binnen het mandaat van het Asielagentschap vallen;
- Opname in de verordening zelf dat het Asielagentschap met name een uitvoerende rol speelt in 'gecontroleerde centra', niet daarbuiten;
- De wenselijkheid om de onderhavige voorstellen niet los van, maar juist in samenhang met, het GEAS-pakket te behandelen.

Voorstel voor een richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (herschikking) COM(2018)634

In de bespreking van de richtlijn in het Algemeen Overleg d.d. 31 oktober in de Tweede Kamer reflecteerde u op de Terugkeerrichtlijn uit 2008. U kwam tot de conclusie dat de uitvoeringspraktijk in de verschillende lidstaten uiteenloopt, en dat u daarom inzet op een herziening van de richtlijn. De Europese Commissie heeft vorig jaar nog een aanbeveling gedaan aan lidstaten, en een "Return Handbook" in het leven geroepen, gericht op het verbeteren van de implementatie van de huidige richtlijn. Waarom denkt u dat de Europese Commissie ervoor gekozen heeft niet in te zetten op het laten werken van de huidige richtlijn, maar het nodig acht een nieuwe richtlijn voor te stellen? Waarom kiest u er niet voor vol in te zetten opdat lidstaten eerst de nu geldende richtlijn goed implementeren, zo vragen de leden van de **D66**-fractie.

Deze leden constateren vervolgens dat de Commissie voorstelt om de mogelijkheden tot vrijwillige terugkeer in te perken. Wetende dat gedwongen terugkeer een erg dure en tijdrovende aangelegenheid is met een zeer laag aantal mensen dat daadwerkelijk teruggaat: bent u het met dit voorstel van de Commissie eens? En zo ja, verwacht u dat het inperken van de moge-

¹⁰ Kamerstukken II, 2018-2019, 22112, nr. 2716, bladzijde 4.



datum 3 december 2018

ons kenmerk 164215.u

blad 6

lijkheden tot vrijwillige terugkeer leidt tot een lager, gelijk of hoger aantal mensen dat terugkeert?

De echte problemen bij de terugkeerrichtlijn zitten volgens de leden van de D66-fractie vooral in de identificatie en samenwerking met derde landen. Hoe denkt u dat meer detentie en dwang van de derdelander ervoor zorgen dat hier een oplossing voor komt?

Verschillende mensenrechtenorganisaties hebben aangegeven problemen te hebben met de vreemdelingenbewaring en dan in het bijzonder van detentie van kinderen, en daarnaast zorgt dit ook voor de Nederlandse overheid voor extra kosten. Mensen zullen langer in detentie zitten, met de sociale en bijbehorende kosten, terwijl de kans er is dat zij uiteindelijk niet terug kunnen. De leden van de D66-fractie vragen u of u hierop kunt reflecteren.

In artikel 7 van het voorstel staat een verplichting om mee te werken. Deze leden vragen u of het klopt dat er van de derdelander verwacht wordt dat hij of zij contact opneemt met de autoriteiten van zijn of haar thuisland (artikel 7, eerste lid, d). Hoe ziet u dit in het licht dat derdelanders vluchten, onder meer omdat zij bijvoorbeeld vervolging vrezen van datzelfde thuisland?

Bent u het met de Commissie Meijers eens dat de bevoegdheid tot inkorting van de termijn voor vrijwillige terugkeer facultatief zou moeten blijven, gezien het evenredigheidsbeginsel, de jurisprudentie van het Hof van Justitie (waar het gaat om openbare orde het arrest Zh. En O¹¹), en gelet op het bepaalde in punt 6 van de preambule? Zo niet, op grond van welke juridische argumenten is dat standpunt dan gebaseerd, zo vragen de leden van de fracties van **SP** en **GroenLinks**.

Met betrekking tot artikel 13 van het voorstel wijzen deze leden op de opvatting van de Commissie Meijers, gestoeld op het WODC-rapport "Het lot van het inreisverbod" (2014), dat een systeem van facultatieve oplegging van (lichte) inreisverboden veel effectiever is dan het voorgestelde systeem van verplichte oplegging bij simpele overschrijding van de vertrektermijn. Wat is uw visie hierop? En indien u deze conclusies deelt, bent u dan bereid om bij de onderhandelingen te pleiten voor het facultatief maken van de oplegging van een (licht) inreisverbod?

Met betrekking tot het risico op onttrekking aan toezicht willen de leden van de fracties van SP en GroenLinks graag verduidelijking van de voorwaarden voor bewaring: is het enkele voldoen aan een van de genoemde 16 criteria daarvoor toereikend, of moet het gaan om een combinatie van criteria? Indien de tekst van het Commissievoorstel hiervoor geen nadere handvatten voor biedt, bent u dan bereid om hiervoor te pleiten omwille van een geharmoniseerde toepassing van de richtlijn?

De Commissie Meijers meent dat het criterium 'openbare orde' geen toegevoegde waarde heeft als grond voor bewaring, en verwijst daarbij naar het arrest J.N. van het Hof van Justitie¹² over de Opvangrichtlijn dat openbare orde alleen een grond kan zijn voor detentie indien ook aan de vreemdelingrechtelijke criteria is voldaan (in casu zicht op uitzetting). Er moet immers voorko-

¹¹ HvJ EU 11 juni 2015, C-554/13, Zh. en O.

¹² HvJ EU 15 februari 2016, C-601/15PPU, J.N.



datum 3 december 2018

ons kenmerk 164215.u

blad 7

men worden dat het instrument vreemdelingenbewaring kan worden gebruikt om strafrechtelijke waarborgen te omzeilen. Kunt u uw standpunt hierover nader uiteenzetten? Ten slotte vragen deze leden aan u hoe de voorgestelde aanvullende grensprocedure in Nederland zal worden ingericht, gelet ook op de vraag of de voorgestelde korte beroepstermijn (48 uur) voldoende ruimte biedt voor juridisch verweer.

Daarnaast willen de aan het woord zijnde leden graag van u weten wat uw standpunt is ten aanzien van de EU-gecoördineerde positie in de onderhandelingen van de Raad van Europa voor een aanbeveling over immigratiedetentie. Zoals u weet, was er na twee jaar onderhandelen overeenstemming over een concepttekst bereikt, die internationale en Europese standaarden met betrekking tot de procedurele waarborgen en omstandigheden voor vreemdelingenbewaring had gecodificeerd. De Commissie bracht aan het einde van het proces namens de EU-lidstaten als positie in dat de aanbeveling niet langer de procedurele waarborgen zou mogen bevatten, en ook niet het beginsel dat kinderen in de regel niet worden gedetineerd (met regels voor detentie bij uitzondering). Door deze inbreng hebben de niet-EU-lidstaten van de Raad van Europa straks niet meer de inspanningsverplichting om aan deze aanbeveling te voldoen, terwijl ook daar de rechten van detineerden verbeterd dienen te worden. Hoe apprecieert u deze EU inbreng en de gevolgen ervan? Is het niet juist in het belang van EU-lidstaten dat ook de vreemdelingenbewaring in landen van transit aan de mensenrechtenstandaarden voldoen, mede met het oog op overdracht van migranten? Op welke punten van de concept-aanbeveling meent u dat het Nederlandse systeem daarmee in strijd zou komen? Zou de EU binnen de Raad van Europa niet juist moeten helpen om mensenrechten te bevorderen in plaats van af te remmen? De leden van de SP- en GroenLinks-fracties zouden graag uw reactie hierop willen.

De leden van de commissie zien uw antwoord met belangstelling tegemoet en bij voorkeur voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van J&V (onderdeel Asiel en Immigratie), die onder voorbehoud gepland staat op 18 december 2018.

Hoogachtend,

R.G.J. Dercksen

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad