

Vergaderjaar 2021–2022

35 295

EU en de rechtsstaat

32 317

JBZ-Raad

Y¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 maart 2022

Op 12 januari jl. heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) een *policy brief* gepubliceerd, getiteld «EU-grenzen zijn ook onze grenzen». De ACVZ doet in dat kader enkele aanbevelingen op het gebied van EU-grensbewaking. Op 12 januari jl. vond op initiatief van uw Kamer tevens een rondetafelgesprek over pushbacks plaats, waar de Commissie Meijers een *position paper* voor heeft geschreven. Het kabinet dankt de ACVZ en de Commissie Meijers voor hun inspanningen. Op 2 februari jl. heb ik uw Kamer in het Tweeminutendebat over de informele JBZ-Raad van 3-4 februari 2022 toegezegd om op beide stukken te reageren. Mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie doe ik die toezegging hierbij gestand.

De ACVZ komt tot zes verschillende aanbevelingen. Hieronder worden de aanbevelingen geapprecieerd en verder uitgewerkt langs de lijnen van het kabinetsbeleid. De drie aanbevelingen van de Commissie Meijers op de Nederlandse houding ten aanzien van het Europese Grens- en Kustwacht Agentschap (hierna: Frontex) zijn er integraal in verwerkt.

Vooropgesteld, het kabinet acht het van wezenlijk belang dat aan de EU-buitengrenzen in lijn met internationaal en Europees recht gehandeld wordt en benadrukt daarbij de verplichting tot het waarborgen van fundamentele rechten. Het kabinet neemt dan ook actief stelling tegen pushbacks, en spreekt zich daarover uit, zowel in bilateraal verband als in diverse internationale gremia, bij (hoog)ambtelijke contacten, op ministerieel niveau en op het niveau van regeringsleiders. Lidstaten van de Europese Unie zijn zelf primair verantwoordelijk voor de uitvoering van grensbewaking. Lidstaten bepalen dus zelf, met inachtneming van het Unierecht zoals de Schengengrenscodes, wie zij toegang tot hun grensgebied verschaffen. Daarbij dienen zij internationale verplichtingen na te leven. Voor lidstaten met hoge migratiedruk is dit niet altijd eenvoudig.

¹ De letter Y heeft alleen betrekking op 35 295.

Het kabinet heeft dan ook begrip voor de moeilijke situatie waarin deze lidstaten zich bevinden en onderstreept het belang van robuust grensbeheer. Voor het kabinet staat echter buiten kijf dat bij grensbeheer van zowel onze eigen grenzen als de gemeenschappelijke Europese buitengrenzen internationaal en Europees recht gerespecteerd dient te worden, waaronder nadrukkelijk het beginsel van non-refoulement. Dit is ook van belang omdat we als waardengemeenschap binnen de EU zorg moeten dragen voor het respecteren van de rechtsstaat en het Unierecht in het algemeen. Hierbij heeft de Europese Commissie een belangrijke rol, zoals in de Verdragen is vastgesteld. De Commissie ziet, als hoedster van de verdragen, toe op de naleving van Europees recht door de lidstaten.

Aanbeveling 1: Neem maatregelen om (in)directe verantwoordelijkheid voor mensenrechtenschendingen door Nederlandse personele of materiële steun aan EU-grensbeheer, of door Nederlandse financiële steun daaraan, te voorkomen

De ACVZ stelt in de eerste aanbeveling dat Nederland maatregelen moet nemen om steun aan mensenrechtenrechtenschendingen te voorkomen. Zoals hierboven gesteld dient grensbeheer plaats te vinden binnen de daarvoor gestelde Europese en internationaalrechtelijke kaders. Dat geldt zowel voor nationale operaties van lidstaten als voor personeel afkomstig van verschillende lidstaten in gezamenlijke operaties. Het kabinet hecht hier sterk aan en blijft oproepen tot het waarborgen van fundamentele rechten aan de grens en zal dit blijven herhalen op alle mogelijke gespreksniveaus, in bilaterale contacten en EU Gremia zoals ook door de Commissie Meijers benadrukt.

De personele en materiële deelname van Nederland aan EU-grensbeheer vindt plaats op basis van de Europese Grens- en Kustwacht verordening (2019/1896, hierna: de EGKW-Verordening). Deze verordening bepaalt hoeveel iedere lidstaat bij dient te dragen aan het permanente korps van Frontex. Het kabinet hecht aan deze deelname. Zo wordt effectief EU-grensbeheer, in lijn met het Unierecht, gewaarborgd en wordt voorkomen dat op bepaalde plaatsen personele of materiële tekorten ontstaan. De samenwerking vormt de basis van een veilig en robuust Schengengebied waarin solidariteit en kennisoverdracht samenkomen en lidstaten elkaar kunnen assisteren bij grensbeheer. Het bijdragen aan operaties van Frontex is niet conditioneel, evenmin wordt de deelname gebaseerd op geografische voorkeuren. Dat kan ook niet op basis van het geldende Unierecht. Het kabinet wenst door deelname de praktijk van EU-grensbeheer te verbeteren en te verstevigen, en eventuele zorgen over de uitvoering ervan binnen Frontex te adresseren, in plaats van, in strijd met het Unierecht, van deelname af te zien. Kortom, het kabinet acht het van belang een constructieve bijdrage te leveren ten aanzien van de operaties uitgevoerd door Frontex.

Ten aanzien van het inhouden van financiële steun is met uw Kamer gedeeld dat het op basis van de reeds voor zeven jaar (2021–2027) vastgestelde EU-wetgeving rondom het meerjarig financieel kader op dit moment niet mogelijk is de financiering voor verschillende vormen van grensbeheer voorwaardelijk te maken.² Wel is in artikel 4 van de huidige verordening tot oprichting van het fonds voor geïntegreerd grensbeheer opgenomen dat *«[d]e uit hoofde van het instrument gefinancierde acties worden uitgevoerd met volledige inachtneming van de rechten en beginselen die zijn verankerd in het acquis van de Unie en het Handvest en de internationale verplichtingen van de Unie met betrekking tot de*

² Kamerstukken II, 2021/22, 22 112.

grondrechten.» Het is aan de Europese Commissie om hierop toe te zien. Het kabinet zal hier richting de Commissie alert op zijn.

Op basis van artikel 258 van het EU-Werkingsverdrag (hierna: VWEU) kan de Commissie stappen ondernemen tegen een lidstaat die volgens de Commissie diens EU-rechtelijke verplichtingen niet nakomt. Dit kan alleen op gebieden die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen en er moet kunnen worden vastgesteld dat er sprake is van een inbreuk op een specifieke bepaling van het Unierecht. De procedure in artikel 259 VWEU biedt de mogelijkheid om een statenklachtprocedure te starten. Dit betekent dat niet de Commissie, maar een lidstaat zich tot het Hof kan wenden indien zij van mening is dat een andere lidstaat zijn verplichtingen onder het EU-recht niet nakomt. De klacht moet wel eerst aan de Commissie worden voorgelegd, die daarover een met redenen omkleed advies uitbrengt nadat betrokken staten de gelegenheid hebben gehad over en weer opmerkingen te maken. Het starten van een statenklachtprocedure door Nederland, conform artikel 259 VWEU, zoals de Commissie Meijers voorstelt, wordt door het kabinet op dit moment niet opporruun geacht, omdat het een dermate zwaar en zelden gebruikt instrument betreft dat het de bilaterale dialoog met de betrokken lidstaten ernstig kan verstoren en daarnaast het risico behelst dat het de centrale positie van de Commissie, als hoedster van de Verdragen, ondermijnt. Dit instrument zou door Nederland dan ook enkel als laatste redmiddel moeten worden ingezet, wanneer alle andere instrumenten onvoldoende resultaat opleveren. Het kabinet wenst, mede in het licht van het gesprek over aanvullende wetgeving (zie onder) op dit moment andere paden te bewandelen.

Tot slot, jaarlijks wordt uw Kamer geïnformeerd over de personele en materiële bijdrage van Nederland aan Frontex en ook waar de inzet plaats zal vinden. Er zal vanaf dit jaar uitgebreider stilgestaan worden bij hoe deze bijdrage tot stand komt, ook in relatie tot de actualiteiten.

Aanbeveling 2: Maak binnen de EU en met derde landen duidelijke afspraken over operationele verantwoordelijkheid in de uitvoering van EU asiel- en migratiebeleid

De tweede aanbeveling ziet op duidelijke afspraken over operationele verantwoordelijkheid in de uitvoering van Europees asiel- en migratiebeleid. Nederland onderkent het belang hiervan binnen de EU. De EU en Nederland maken tevens afspraken met derde landen ten behoeve van het voorkomen van irreguliere migratie. Deze afspraken dienen te allen tijde te voldoen aan internationale en Europese regelgeving inclusief het waarborgen van fundamentele rechten, zoals het beginsel van non-refoulement. Dit benadrukken de EU en Nederland continu in de gesprekken met derde landen waarover signalen bestaan dat het waarborgen van deze rechten tekortschiet. Voor de uitvoering van dergelijke afspraken worden Europese en nationale middelen ingezet, zoals fondsen en operationele inzet. Voor de besteding van Europese en nationale fondsen gelden duidelijke voorwaarden. Ook moeten organisaties, zowel overheden als (internationale) non-gouvernementele organisaties, die met deze fondsen activiteiten uitvoeren in detail aan de Europese Commissie en de Nederlandse overheid rapporteren over het gebruik van deze middelen. Er wordt samengewerkt met betrouwbare organisaties als het IOM, ICMPD en UNHCR ten behoeve van de implementatie van de afspraken. Tevens zijn de EU en Nederland operationeel actief in derde landen. De operationele activiteit ziet vaak toe op capaciteitsopbouw waarbij het belang van mensenrechten centraal staat.

Ten aanzien van gezamenlijke operaties door Frontex binnen de EU, stellen de Uitvoerend Directeur en de ontvangende lidstaat in overleg met de deelnemende lidstaten een operationeel plan op, waarin de organisatorische en procedurele aspecten van de gezamenlijke operatie worden opgenomen. In operationele plannen worden de waarborgen en procedures inzake eerbiediging van de grondrechten opgesomd. Voorbeelden van elementen van deze operationele plannen zijn het juridisch raamwerk, uitleg over het klachtenmechanisme, het meldpunt voor klokkenluiders en de aanwezigheid van *fundamental rights monitors*. Het kabinet ziet daarom geen noodzaak om daar nog een specifieke procedure aan toe te voegen ten aanzien van pushbacks, zoals aanbevolen door de Commissie Meijers. De mogelijkheden en routes hiervoor zijn ook opgenomen in de operationele plannen. De operationele plannen zijn vertrouwelijk. Dat heeft een belangrijke reden, te weten dat deze operationele informatie bevatten die de modus operandi van onder meer mensensmokkelaars zou kunnen voeden.

Gedurende de inzet van personeel binnen de operaties van Frontex vallen de werkzaamheden van het gedetacheerde personeel formeel onder de verantwoordelijkheid van Frontex op basis van het bovengenoemde operationele plan. Er wordt desalniettemin nauw contact onderhouden vanuit Nederland met het gedetacheerde personeel. Er wordt op nationaal niveau zorg gedragen voor een briefing voorafgaand aan de missie waarbij aandacht is voor meerdere onderwerpen, waaronder grondrechten. Dit is ook het geval voor de debriefing. Daarnaast is vanuit Frontex in de voorbereiding, tijdens en naderhand aandacht voor grondrechten en eventuele calamiteiten. In het geval personeel aangeeft dat er in de gastlidstaat sprake is van onregelmatigheden of calamiteiten zullen deze nationaal of in gezamenlijkheid met Frontex worden geadresseerd en opgevolgd conform de daarvoor interne procedures, denk aan schorsing of andere sancties. Uiteraard hangt dit volledig af van de omstandigheden van het specifieke geval. Het kabinet vertrouwt op de kundigheid van het Nederlandse personeel en heeft op dit moment geen informatie dat Nederlands gedetacheerd personeel op enige manier betrokken is bij pushbacks. Hierdoor deelt het kabinet de zorg vanuit de Commissie Meijers ten aanzien van interventie op operationeel niveau niet. Bovendien is er voor lidstaten reeds ruimte voor het uiten van zorgen en het stellen van vragen bij de totstandkoming van een operationeel plan.

Aanbeveling 3: Stimuleer dat naleving van mensenrechten een centraler onderdeel wordt van ontwikkeling, uitvoering en controle van bestaande afspraken en operationele kaders op het terrein van EU asiel- en migratiebeleid

Als derde aanbeveling adviseert de ACVZ om de naleving van mensenrechten een centraler onderdeel uit te laten maken van Europees asiel- en migratiebeleid. Hierna wordt aan de hand van enkele voorbeelden toegelicht dat het kabinet de naleving van mensenrechten reeds een centraal onderdeel van de nationale inzet op het Europees asiel- en migratiebeleid acht, en daarmee het belang van het doel van deze aanbeveling onderschrijft. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van drie voorbeelden.

De EGKW-Verordening beschrijft verschillende mechanismen om het waarborgen van grondrechten binnen Frontex operaties te verstevigen. Het kabinet heeft zich gedurende de onderhandelingen ook daarvoor ingezet en bepleit nu actief de nauwkeurige implementatie ervan in de praktijk. Voorbeelden hiervan zijn de onafhankelijke grondrechtenfunctionaris, het *Consultative Forum* (art. 108 EGKW-Verordening), de veertig

toezichthouders voor de grondrechten en de klachten- en rapportagemechanismen. Uit de recente onderzoeken is gebleken dat de waarborgen onvoldoende hebben gewerkt. De aanbevelingen worden inmiddels stap voor stap doorgevoerd. Via de Management Board wordt deze voortgang nauwlettend gevolgd door de lidstaten. Frontex werkt momenteel o.a. aan een werkinstructie voor de opvolging van *Serious Incidents*. Daarnaast is voor de uiterste bevoegdheid van de Uitvoerend Directeur om een operatie te staken – wanneer er sprake is van grondrechtenschendingen – ook een werkinstructie opgesteld (art. 46 EGKW-Verordening). Onder aanbeveling 5 wordt verder ingegaan op het vernieuwde klachtenmechanisme.

Uw Kamer heeft daarnaast middels het BNC-fiche³ de Nederlandse inzet ontvangen ten aanzien van het voorstel tot herziening van de Schengen-grenscode. Daarin is omschreven dat het kabinet het positief acht dat in het kader van de grensbewaking er juridische kaders worden gecreëerd voor maatregelen die ingezet kunnen worden wanneer er sprake is van instrumentalisatie van migratie, zoals het beperken van het aantal grensdoorlaatposten en de openingsuren daarvan. Het voorstel noemt daarbij expliciet dat dergelijke beperkingen ten uitvoer dienen te worden gelegd op proportionele wijze en op een manier die ten volle rekening houdt met de rechten van personen. Het is hierbij van belang dat er voldoende waarborgen zijn voor migranten die om asiel vragen. Het kabinet zal hier in de onderhandelingen telkens op wijzen en zich ervoor inzetten dat deze waarborgen ook behouden blijven.

Ook is uw Kamer in juli 2021 geïnformeerd middels het BNC-fiche⁴ over het Schengenevaluatie- en monitoringsmechanisme. Daarin staat verwoord dat het kabinet de versterking van de evaluatie van grondrechten steunt, waarmee een positieve impact op de bescherming van de grondrechten wordt gewaarborgd bij de uitvoering van het Schengenacquis, onder andere op het terrein van buitengrenzen en terugkeer. De onderhandelingen over het nieuwe Schengenevaluatieverordening zijn in een vergevorderd stadium. Uw Kamer is hierover geïnformeerd op 14 maart middels het verslag van de formele JBZ-Raad van 3 en 4 maart.⁵

Aanbeveling 4: Verbeter toegang tot de rechter voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen op het terrein van EU asiel- en migratiebeleid

De vierde aanbeveling ziet onder andere op de toegang tot de rechter voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen en het bevorderen van alternatieve rechtsgangen. Vanzelfsprekend acht het kabinet het van belang dat er voldoende adequate rechtsingangen zijn voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen.

Het is primair aan de lidstaten zelf om, in lijn met hun verplichtingen onder het EVRM en het Handvest, een adequaat niveau van mensenrechtenbescherming te verwezenlijken en te voorzien in effectieve rechtsbescherming.

Nederland zet zich er binnen de EU voor in om de toetreding van de EU tot het EVRM zoveel mogelijk te bespoedigen en handelt daarmee dus al in lijn met de aanbeveling van de AZVC om in te zetten op voortgang van deze onderhandelingen en dus een obstakel voor toegang tot de rechter weg te nemen. Verder geldt dat Nederland als uitgangspunt actief gebruik maakt van het instrument van deelname aan zaken bij het EHRM en

³ Kamerstukken II, 2021/22, 22 112, nr. 2423.

⁴ Kamerstukken II, 2021/22, 22 112, nr. 3163.

⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 22 112, nr. 751.

EU-Hof, waarin vraagstukken rondom de rechtsstaat spelen om de inzet op *Rule of Law* (met een evidente rechtsstaatsdimensie) te ondersteunen. Deze deelname onderstreept de Nederlandse inzet inzake het versterken van de rechtsstaat binnen de Unie. Dat uitgangspunt neemt niet weg dat per zaak wordt beoordeeld of deelname van Nederland opportuun is. Dit geldt dus ook voor zaken over effectieve rechtsbescherming voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen op het terrein van EU asiel- en migratiebeleid. Onder aanbeveling 5 wordt verder in gegaan op de speciale klachtenmechanismen binnen de EU-agentschappen. Tot slot geldt dat in alle lidstaten (onafhankelijke) toezichthouders zijn ingesteld, zoals Nationale Ombudsmannen en op Europees niveau de EU-Ombudsman.

Aanbeveling 5: Verbeter interne klachtprocedures bij EU-agentschappen en waarborg deze ook binnen de Nederlandse vreemdelingenketen

In de vijfde aanbeveling wordt een oproep gedaan om de klachtenmechanismen op Europees niveau te verbeteren en op nationaal niveau te waarborgen. Verder ingaan op de nationale praktijk valt buiten de reikwijdte van deze brief. Het belang van goed functionerende klachtprocedures wordt onderstreept door het kabinet en is reeds deel van de inzet van de afgelopen periode. Een belangrijk punt uit de rapporten over het functioneren van Frontex waren de tekortkomingen van het klachtenmechanisme. Inmiddels worden de verschillende aanbevelingen van de EU-Ombudsman doorgevoerd en zal het hernieuwde mechanisme worden vastgesteld door de Management Board. Zoals bij uw Kamer bekend heeft Nederland in de Management Board een vocale positie ingenomen in de benodigde verbeteringen binnen het agentschap, waaronder het klachtenmechanisme. Het kabinet neemt deze aanbeveling dan ook ter harte.

De EU-lidstaten, en dus Nederland, zijn tevens betrokken bij het reilen en zeilen van het Asielagentschap van de EU (hierna: EUAA), waaronder de effectieve implementatie van de interne klachtprocedure, middels deelname in de Management Board van het agentschap. Het kabinet zal zich inzetten voor de implementatie van het klachtenmechanisme van het EUAA, en de geleerde lessen vanuit de klachtenregeling Frontex worden meegenomen conform de aanbeveling.

Aanbeveling 6: Versterk de onafhankelijke monitoring van de uitvoering van bewaking van de EU-buitengrenzen

In de laatste aanbeveling adviseert de ACVZ om de onafhankelijke monitoring aan de buitengrenzen te versterken. De regering steunt een onafhankelijk monitoringsmechanisme, voorzien van middelen om de taak uit te voeren in de Screeningsverordening, dat langs dezelfde lijnen als het monitoringsmechanisme in de Terugkeerrichtlijn de goede uitvoering ondersteunt voor en tijdens de verwijdering van vreemdelingen. Tevens zet het kabinet in op een sterker Schengenevaluatiemechanisme met betere waarborging van fundamentele rechten (zie ook aanbeveling 3). Ook steunt het kabinet de inzet dat daadwerkelijke en ongehinderde toegang voor organisaties zoals bijvoorbeeld de UNHCR gewaarborgd moet blijven, zoals – voor de goede orde – dat nu ook al het geval dient te zijn. Nederland blijft de ontwikkelingen aan de EU-buitengrenzen kritisch volgen en blijft benadrukken dat de gedeelde Europese normen dienen te worden gerespecteerd. Het kabinetsstandpunt ten aanzien van sancties binnen de EU zijn onder aanbeveling 1 verder toegelicht. Het kabinet meent dat unilateraal sancties opleggen niet past in de samenwerking die in de Unie tussen de lidstaten bestaat.

Tot slot, het kabinet toont begrip voor lidstaten aan de EU-buitengrenzen met hoge migratiedruk en de complexe situatie waarin zij zich kunnen bevinden. Desalniettemin zal het kabinet zich blijven inzetten om bovenstaande boodschap voor het voetlicht te brengen. De aanhoudende, zorgwekkende berichtgeving ten aanzien van de situatie aan de buitengrenzen wordt zeer serieus genomen en nauwlettend gevolgd. Dit is al meermaals opgebracht en zal de komende kabinetsperiode herhaald blijven worden, in bilaterale contacten met lidstaten of de Commissie en binnen de daarvoor bestemde EU-gremia, om samen met alle betrokken partijen te werken aan robuust grensbeheer in lijn met fundamentele rechten.

Er ligt binnen Frontex een opdracht om de aanbevelingen, volgend uit de onderzoeken van onder andere het Europees Parlement en de Europese Ombudsman, op te volgen en de bestaande mechanismen te versterken. Nederland benadrukt het belang hiervan tijdens de vergaderingen van de Management Board en zal dit ook blijven doen. Daarnaast is de Management Board van Frontex recentelijk vertrouwelijk geïnformeerd over een onderzoek van OLAF, het Europees Bureau voor Fraudebestrijding, over vermeende mistanden. De Management Board van Frontex neemt de onderzoeksresultaten zeer serieus. Aan de opvolging moet in EU-verband, in samenwerking tussen de Commissie en alle lidstaten, invulling worden gegeven. Het kabinet zal de Kamer informeren zodra het beschikt over informatie die gedeeld kan worden.

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