



Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

Directie Europese en Internationale Aangelegenheden

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de vaste commissie voor
de JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 39 11
Fax (070) 3 70 79 31
www.justitie.nl

Datum	17 juni 2008
Ons kenmerk	5549707/08/DEIA
Uw kenmerk	140916u
Onderwerp	EU-migratiepakket en Post-Haags Programma

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u slechts
één zaak in uw brief
behandelen.

In antwoord op uw brief van 8 april 2008 kenmerk 140916u met opmerkingen en vragen ten aanzien van het EU-migratiepakket en een post-Haags programma, berichten wij u als volgt.

EU-migratiepakket

De leden van de commissie hebben de reactie van het kabinet gevraagd op het advies van de Europees Toezichthouder Gegevensbescherming (EDPS) van 3 maart jl. ten aanzien van de drie mededelingen van de Europese Commissie over geïntegreerd grensbeheer.

Zoals de EDPS ook heeft aangegeven, is het van groot belang dat de privacyaspecten in acht worden genomen. Het kabinet vindt het van belang dat er een goed evenwicht wordt gevonden tussen de belangen die worden gediend worden met de voorstellen, zoals veiligheid, efficiency en mobiliteit van bonafide passagiers enerzijds en de bescherming van de persoonsgegevens anderzijds. De ontwikkeling van de wet- en regelgeving alsook de technische voorzieningen voor het gebruik van biometrie dienen vanzelfsprekend plaats te vinden in overeenstemming met het juridisch kader inzake privacybescherming.

Verder onderschrijft het kabinet het standpunt van de EDPS dat een integrale aanpak met betrekking tot de implementatie van de verschillende ICT-systemen, wenselijk is. Nederland staat achter het voorstel dat vóór eind 2009 een Europese IT-strategie moet zijn ontwikkeld. Nederland zal in de onderhandelingen duidelijk aangegeven dat de privacyaspecten hierbij in acht moeten worden genomen.

Frontex

De initiatieven die de Europese Commissie op de korte termijn wil uitwerken, vallen binnen het huidige mandaat van Frontex. De door de Europese Commissie geïdentificeerde belemmeringen die de lidstaten ook als zodanig zien, dienen dan ook te worden aangepakt. De maatregelen die voor de langere termijn gelden, zullen in de komende periode nog nader worden uitgewerkt. Hierbij kunnen de uitkomsten van de externe evaluatie ook worden meegenomen.

Nederland heeft in verschillende gremia aangegeven belang te hechten aan consolidatie van het agentschap. Nederland is dan ook geen voorstander van het initiëren van te snel, teveel nieuwe taken voor het agentschap. Bij elk initiatief voor een nieuwe taak voor Frontex zal Nederland dan ook zorgvuldig afwegen of de betreffende activiteit niet ten koste gaat van de bestaande activiteiten van het agentschap. Echter, het agentschap is geen statisch instituut. Indien nodig, dient het agentschap zich te kunnen aanpassen aan de specifieke eisen van de tijd. Nederland zal ook de uitkomst van de artikel 33 evaluatie van het agentschap tegen deze achtergrond beoordelen.

De leden van de commissie lezen voorts in de mededeling dat een eventuele uitbreiding binnen de budgettaire kaders zou moeten passen en vragen zich af of dit voldoende handvat biedt.

Nederland vindt dit een voldoende criterium en een belangrijke voorwaarde. De budgettaire kaders van het agentschap Frontex komen via een democratisch proces tot stand in een Europees traject van de EU-jaarbegroting, waarbij het Europees Parlement samen met de Raad 'begrotingsautoriteit' is. Zodra het kader is vastgesteld, is dat voor het agentschap een gegeven. De verschillende activiteiten van het agentschap zullen vervolgens uit dat budget dienen te worden gefinancierd.

Nederland hecht er wel belang aan dat de activiteiten van Frontex op een kostenefficiënte wijze worden uitgevoerd. Dit geldt zowel voor de

activiteiten die vanuit de EU-begroting worden gefinancierd, alsmede het deel van kosten dat voor rekening van nationale begrotingen komt. Dit komt onder andere tot uiting in het Nederlands standpunt ten aanzien van het voorstel van de Commissie om het agentschap gebruik te laten maken van haar bevoegdheid om conform artikel 8, derde lid, van de oprichtingsverordening, technische uitrusting aan te schaffen. Hierbij geeft Nederland aan dat vooraleer daartoe wordt overgegaan, een kosten-batenanalyse dient te worden uitgevoerd.

Ten aanzien van de vraag of er enig zicht is op de mate waarin het werk van Frontex bijdraagt aan het verminderen in plaats van alleen verplaatsen van illegale immigratie, kan het volgende worden geantwoord.

Het is moeilijk vast te stellen wat de algehele gevolgen zijn van FRONTEX-operaties. Wel constateerde de voormalig vice-president van de Europese Commissie, Commissaris Frattini, in 2007 dat de operaties in dat jaar effectief waren. Er werd een daling van 42% van het aantal illegale immigranten in het centrale deel van het Middellandse Zeegebied geconstateerd. In dezelfde periode zorgden de patrouilles aan de kust bij de kust bij de Canarische Eilanden voor een daling van 70% van het aantal illegale immigranten¹. Los van de vraag of Frontex-operaties leiden tot een algehele daling van het aantal illegale immigranten, dient te worden benadrukt dat grensbeheer en -toezicht, en dus ook Frontex-operaties, instrumenten zijn om illegale immigratie tegen te gaan, die in beginsel niet of nauwelijks invloed hebben op de achterliggende oorzaken voor migratiebewegingen.

In de evaluatie wordt gepleit voor een rol van Frontex bij de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties. Volgens de leden is deze aanbeveling nauwelijks onderbouwd. Zij vragen zich af of Frontex dit, gegeven zijn takenpakket, kan waarmaken.

Frontex heeft conform artikel 2, eerste lid onder f, de bevoegdheid om lidstaten te ondersteunen op het gebied van terugkeer. In de Raadsconclusies van 12 en 13 juni 2007 zijn de taken van Frontex hieromtrent nader uitgewerkt². Zoals eerder is aangegeven zal het kabinet

¹ Bron: Bulletin Quotidien Europe No. 9495, 6 september 2007.

² Zie verslag JBZ-raadsconclusies, p. 50: http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/jha_council_12-13_june2007.pdf

nauwlettend de activiteiten van Frontex volgen en toezien dat Frontex zijn taken kan uitvoeren.

Voorts vragen de leden zich af of het patrouilleren in extraterritoriale wateren of voor de kust van vertreklanden, voldoende waarborgen biedt om een asielverzoek in te dienen. In zijn advies CM08007-1 van 4 april jl. spreekt de Commissie Meijers haar vrees uit dat met name de teruggestuurde migranten geen kans hebben gekregen in een asielprocedure terecht te komen.

Elke lidstaat, betrokken bij operaties in de extraterritoriale wateren of operaties voor de kust van vertreklanden, heeft de verplichting zich te houden aan het *non-refoulement*-beginsel, voortvloeiend uit het Vluchtelingenverdrag. Lidstaten zijn gehouden aan hun verplichtingen uit dit verdrag en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Indien een persoon in een lidstaat of aan diens grens een asielaanvraag indient of te kennen geeft een asielverzoek te willen indienen, dienen de autoriteiten van de lidstaat dit verzoek te onderzoeken. In de territoriale wateren van derde landen is het derde land verantwoordelijk voor de behandeling van asielverzoeken. Daarnaast worden er op dit moment praktische richtlijnen opgesteld tussen lidstaten die zich richten op de verantwoordelijkheden van individuele lidstaten tijdens Frontex-operaties. Hierin zal ook worden ingegaan op de noodzakelijke waarborgen op het gebied van internationale bescherming.

In de informatie die Nederland heeft gekregen over de Frontex-operaties tot op heden, zijn geen aanwijzingen te vinden dat lidstaten de toegang tot een asielprocedure belemmeren. In het algemeen kan worden gesteld dat migranten zich in geval van onheuse bejegening kunnen wenden tot de gerechtelijke instanties van het gastland dat de leiding heeft over de operatie. Daarnaast kan elke natuurlijke of rechtspersoon zich tot het agentschap richten conform artikel 28, vierde lid, van de verordening (EG) Nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie.

Betreft de klacht een beslissing van het agentschap, dan kan conform artikel 28, vijfde lid, Vo 2007/2004 een klacht worden ingediend bij de Europese Ombudsman of beroep worden ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

De leden van de commissie vernemen voorts graag op basis van welke voorwaarden en toezeggingen de Nederlandse regering haar fregat voor de patrouillewerkzaamheden beschikbaar heeft gesteld. Daarnaast vernemen de leden graag op welke wijze Frontex de verplichtingen van het internationale zeerecht naleeft, inclusief de verplichtingen met betrekking tot het opsporen en redden van drenkelingen. Ten aanzien van dit punt wijzen wij op het Memorandum of Understanding (MoU) dat Nederland en Frontex hebben afgesloten. In dit MoU zijn de voorwaarden waaronder Nederland onder meer een fregat ter beschikking kan stellen nader vastgelegd. Dit MoU is op 11 april 2008 als bijlage gevoegd bij de aanvullende geannoteerde agenda van de JBZ-raad van 18 april 2008, verzonden aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer.

Zoals eerder gemeld, worden er op dit moment door de lidstaten praktische richtlijnen opgesteld op basis van het internationale zeerecht. Het redden van drenkelingen (*'search and rescue'*) is echter reeds een verplichting voor alle schepen, en derhalve ook voor schepen die deelnemen aan Frontex-operaties. Het redden van drenkelingen krijgt te allen tijde voorrang tijdens een operatie. In de praktische richtlijnen wordt dit onderwerp in de context van Frontex-operaties nader uitgewerkt.

Met betrekking tot de operationele taken die op kortere dan wel langere termijn aan Frontex lijken te worden toebedeeld, zouden de leden van de commissie graag vernemen hoe deze in de praktijk zullen worden vormgegeven en hoe zich dat dan tot de taken van de nationale douanes van de lidstaten verhoudt.

Voor zover Frontex nieuwe activiteiten gaat verrichten, zullen deze in een later stadium nader worden uitgewerkt. Het mandaat van het agentschap geeft Frontex een coördinerende functie in het beheer van de buitengrenzen van de EU. De Europese Commissie heeft aangegeven dat de ontwikkeling van Frontex tot een volwaardige EU-grenswacht punt van discussie zou moeten zijn op de langere termijn, nadat ervaring is opgedaan met de snelle grensinterventieteam. Nederland sluit zich hierbij aan. Op dit moment heeft Frontex een coördinerende taak.

In de Mededeling geeft de Europese Commissie aan de mogelijkheden te willen verkennen voor samenwerking tussen Frontex en nationale douane-organisaties, in het kader van versterking van de samenwerking tussen

verschillende diensten (*'interagency cooperation'*). De Commissie doet de aanbeveling dat door middel van *pilot*-projecten voor gelijktijdige controle van goederen en personen, de toegevoegde waarde van versterkte samenwerking met de nationale douaneautoriteiten kan worden onderzocht. Anders dan dit, worden er vooralsnog geen wijzigingen verwacht in de verhouding tussen het agentschap en de nationale douane-organisaties.

Naar het oordeel van de leden van de commissie is op dit moment (nog) niet aan de orde om Frontex om te vormen tot een volwaardige EU-grenswacht. Zij steunen dan ook het in het BNC-fiche door de regering verwoorde standpunt. Wel menen de leden, dat het van belang is de discussie over de langetermijnperspectieven voor Frontex nu in gang te zetten. De leden vragen op welke wijze deze discussie zal worden gevoerd.

De ontwikkelingen in de komende periode, waaronder de uitkomsten van de artikel 33 evaluatie, zullen bepalen in hoeverre er draagvlak is onder lidstaten om deze discussie te voeren.

Op de vraag van de leden van de commissie of het denkbaar is, dat Frontex zonder principiële discussie de rol gaat vervullen van volwaardige EU-grenswacht kan het volgende worden gemeld. De ontwikkeling van Frontex tot een EU-grenswacht raakt direct aan de soevereiniteit van de lidstaten, dit onderwerp zal nimmer plaatsvinden zonder een principiële discussie.

Voorts hebben de leden van de commissie gevraagd hoe de samenwerking met verwante organisaties is, dan wel zal worden vormgegeven. Daarnaast vragen de leden naar de deelname van Frontex aan projecten in derde landen.

Met Europol is een praktische samenwerkingsovereenkomst gesloten om informatie-uitwisseling mogelijk te maken. Met Eurojust is er op dit moment geen samenwerkingsovereenkomst.

Ten aanzien van deelname van Frontex aan projecten in derde landen merken wij op dat deze ontwikkeling moet worden gezien in het kader van de bredere, alomvattende aanpak van migratie (*'Global Approach to Migration'*). Hierbij is de insteek van de Europese Commissie om landen van herkomst, transit en bestemming te laten samenwerken op migratiethema's. Waar mogelijk dient de Europese Unie, en meer specifiek

Frontex, derde landen bij te staan in het professionaliseren van hun grenstoezicht. Derde landen hebben onder andere de mogelijkheid om op dit gebied trainingsprogramma's van Frontex te volgen.

Op de vraag of het kabinet de opvatting van de Commissie Meijers, dat de in deze mededeling verwoorde plannen voor samenwerking tussen Frontex en derde landen niet toereikend zijn om ook bij de partners het besef voor een heldere en zorgvuldige omgang met migranten te doen doordringen antwoorden wij als volgt.

Zoals de Commissie Meijers terecht aangeeft, dient er naast praktische samenwerking met derde landen in de vorm van capaciteitsopbouwprojecten, trainingen e.d. ook aandacht te zijn voor internationale bescherming op strategisch (ministerieel) niveau. Dit gebeurt dan ook op de verschillende momenten dat Europese lidstaten met derde landen over migratie spreken. Tijdens de eerste Euro-Mediterrane Ministeriële bijeenkomst over Migratie, die op 18 en 19 november 2007 in Lissabon plaatsvond, is er in het kader van de strijd tegen illegale immigratie gesproken over dit onderwerp. In de conclusies van deze bijeenkomst is afgesproken dat het voorkomen en bestrijden van illegale immigratie gepaard dient te gaan met respect voor relevante internationale instrumenten³.

Vervolgstappen EU-grensbeheer

De leden van de Eerste Kamer achten, gelet op de vele initiatieven op dit vlak, het op dit moment niet opportuun om reeds te spreken van een vergaand biometrisch systeem voor geautomatiseerde grenscontrole. De leden vragen zich af of de regering hun standpunt in deze deelt.

Ten aanzien van het ontwikkelen van een in- en uitreisysteem onderschrijft de regering het standpunt van de leden van de Eerste Kamer dat eerst de implementatie van reeds bestaande voorstellen, zoals het EU-VIS, SIS II, de richtlijn inzake Advanced Passenger Information (API)-gegevens en het EU Passenger Name Records (PNR)-initiatief dient te worden afgewacht voordat met de voorbereidingen van een in- en uitreisysteem kan worden gestart. De regering acht het van belang dat grondig wordt gekeken naar de (te verwachten) resultaten van en raakvlakken met

³ Zie conclusies Euro-Mediterrane Ministeriële bijeenkomst over Migratie, p. 6:
<http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/8D86D66E-B37A-457E-9E4A-2D7AFF2643D9/0/20071119AGREEDCONCLUSIONSuomed.pdf>

deze bestaande of geplande instrumenten. Daarentegen vindt Nederland dat voor het uitvoeren van een 'registered traveller programme' of het ontwikkelen van een automatische grenspassage naast de bestaande vorm van grenspassage, niet de implementatie van reeds bestaande initiatieven hoeft te worden afgewacht.

Op de luchthaven Schiphol bestaat al een automatische grenspassage, namelijk een samenwerkingsverband tussen de overheid en de Schiphol Group; het programma Privium. Ook in andere Europese landen bestaan vergelijkbare programma's.

Daarnaast is Nederland al met een pilot op het gebied van 'registered traveller programmes' begonnen (International Expedited Traveller Initiatieve met de VS).

Ten aanzien van het verder ontwikkelen van een automatische grenspassage en 'registered traveller programme' acht de regering het wel van belang, dat waar het reeds mogelijk en wenselijk is, er in dit kader ook koppelingen/aansluiting wordt gezocht bij reeds bestaande instrumenten. Tevens zal gebruik worden gemaakt van de bestaande kennis en ervaringen in de lidstaten op dit terrein.

De leden hebben gevraagd naar de standpunten van andere lidstaten ten aanzien van het kosteneffectiviteit van een dergelijk systeem

Zoals het kabinet heeft aangegeven in het BNC-fiche over de mededeling, deelt de regering de zorg dat het ontwikkelen van een in- en uitreisysteem en automatische grenspassages een zeer grote organisatorische stap is, die duur zou kunnen uitvallen. De kosten zullen voornamelijk voortkomen uit de aanschaf van apparatuur, ICT-systemen en de nodige aanpassingen van de infrastructuur ten behoeve van de inrichting van automatische grenspassages en in- en uitreisysteem op de grensdoorlaatposten. Tijdens de ministeriële conferentie in Brdo van 12 en 13 maart 2008 heeft een aantal lidstaten expliciet hun zorg geuit over de complexiteit van een in- en uitreisysteem en de daarmee gepaard gaande kosten.

Post-Haags Programma

Wij achten het van groot belang dat Nederland anticipeert en mede vorm tracht te geven aan de Europese ontwikkelingen en zich daarmee actief voorbereidt op een nieuw JBZ-meerjarenbeleid. Dat geldt zowel ten aanzien van de advisering van de Future Groups als voor de vervolgfase, waarin aan de beleidsrichting na afloop van het Haags Programma

concreet zal worden vormgegeven binnen de verschillende gremia van de EU. Aangezien Nederland geen lid is van de Future Groups, was de bijdrage van Nederland aan de discussies informeel. De Nederlandse schriftelijke inbreng is als bijlage bij deze brief gevoegd.

De formele start van de ontwikkeling van een Post-Haags Programma moet nog plaatsvinden. De lidstaten zullen in de gelegenheid worden gesteld formeel te reageren op de voorstellen die in dat verband zullen worden gedaan. Wij zullen uw Kamer vanzelfsprekend ter zake informeren en, waar aangewezen, betrekken bij de nadere standpuntbepaling van Nederland.

Op de vraag van de leden van de commissie of de onderwerpen geweld tegen overheidsfunctionarissen en het ontstaan van no-go-areas in sommige steden gelet op het subsidiariteitsbeginsel, thuishoren in een JBZ-meerjarenkader, kan als volgt worden geantwoord.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is tijdens de informele JBZ-Raad van januari 2008 ingegaan op de tussenrapportage van de Future Group. In haar bijdrage heeft zij onder andere aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om meer en beter van elkaars ervaringen te leren, ook bij onderwerpen die niet op de JBZ-agenda staan maar wel een probleem vormen binnen de EU. De onderwerpen die zij daarbij heeft genoemd (radicalisering, geweld tegen overheidsfunctionarissen en het ontstaan van no-go-areas in sommige steden) waren bedoeld als illustratie van dergelijke onderwerpen waar meer ervaringsuitwisseling tussen de lidstaten voor de hand ligt.

De leden vragen wat de regering met welk doel zou willen veranderen aan de huidige mogelijkheden van uitwisseling van informatie en op welke wijze de regering de regelgeving hierop aangepast zou willen zien. Tijdens de informele JBZ-Raad van januari 2008 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de vraag hoe de uitwisseling van informatie in de toekomst zou moeten worden geregeld en welke soorten systemen hiervoor zouden moeten worden gebruikt, in haar bijdrage gewezen op het belang van een goede en betrouwbare manier van informatie-uitwisseling. De keuze voor de systemen die deze uitwisseling van informatie mogelijk maakt, is niet op voorhand te maken, maar hangt af van het soort informatie en de behoefte aan die informatie. Het is daarom van belang om een onderscheid te maken in wat we willen op het terrein van informatie-uitwisseling en op welke wijze we dat willen bereiken. Bij het antwoord op deze vragen zou de

praktijkbehoefte leidend moeten zijn. Uit de praktijk moet blijken aan welke informatie behoefte bestaat en waar de gaten vallen, zodat hiervoor in Europees verband oplossingen kunnen worden gezocht. Het is ook van belang om op Europees niveau te inventariseren welke instrumenten op dit gebied voorhanden zijn, waarna de raakvlakken en overlappingsen kunnen worden geïdentificeerd.

De leden van de commissie informeren ten slotte naar het voorstel voor een Europees kaderbesluit voor procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken. Zij vragen of de totstandkoming van procedurele (minimum)waarborgen nog steeds een prioriteit van de Raad of van de regering is.

De Eerste en de Tweede Kamer zijn bij brief van 28 juni 2007 door de Minister van Justitie geïnformeerd over het verloop en het resultaat van de besprekingen over het ontwerp kaderbesluit over bepaalde procedurele rechten in strafprocedures. Het Duitse Voorzitterschap is er jammer genoeg niet in geslaagd om overeenstemming te bereiken over een compromis.

Het Verdrag van Lissabon biedt een uitdrukkelijke rechtsgrondslag voor de harmonisatie van rechten van personen in het strafproces. Vóór de totstandkoming van dit verdrag zijn geen nieuwe initiatieven op dit terrein te verwachten. Het ligt voor de hand dat de Commissie na de totstandkoming van het Verdrag van Lissabon met een voorstel voor een richtlijn inzake onderlinge aanpassing van rechten voor verdachten zal komen. Het kabinet acht de totstandkoming van een dergelijke richtlijn van belang.

De Minister van Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Staatssecretaris van Justitie,

