

Vergaderjaar 2022–2023

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 3154

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2023

Naar aanleiding van de vraag van het lid Brekelmans (VVD) heb ik toegezegd uw Kamer schriftelijk te informeren over de operationele en juridische mogelijkheden van herinvoering van de binnengrenscontroles, inclusief een analyse van de kosten en baten van deze maatregel. Daarbij zou ook het effect van het recente arrest van het hof Den Haag over het verbod op etnisch profileren bij MTV-luchtcontroles worden meegenomen. Met deze brief kom ik deze toezegging na. Ook de motie van het lid Eerdmans¹, waarin de regering wordt verzocht de Nederlandse grensbewaking te intensiveren, wordt met deze brief nagekomen.

Intensivering van de MTV-controles in de binnengrenzzone

Op grond van Europese regelgeving is tijdelijke herinvoering van grenscontroles binnen de Schengenzone alleen mogelijk als er sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Hoewel op dit moment de nodige uitdagingen bestaan ten aanzien van de asielprocedure en opvang, heeft het kabinet vooralsnog niet de binnengrenscontroles in Nederland ingevoerd. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, zet het kabinet in op intensivering van de informatie-gestuurde mobiel toezicht veiligheidscontroles (MTV-controles) in de binnengrenzzone met België en Duitsland. Dergelijke controles in de binnengrenzzone worden in Nederland door de Koninklijke Marechaussee (KMar) reeds sinds 12 november 2022 uitgevoerd.

Impact uitspraak hof op uitvoering MTV-controles

In de Kamerbrief van 20 februari 2023 (Kamerstukken 30 950 en 19 637, nr. 328) is aangegeven dat de impact van het door het hof uitgesproken verbod ziet op de MTV-controles die door de KMar worden uitgevoerd op de luchthavens. Bij deze MTV-luchtcontroles is er namelijk sprake van

¹ Kamerstuk 32 317, nr. 838.

individuele selectiebeslissingen, dit in tegenstelling tot controles in treinen en van weg- en vaarverkeer. Bij de uitvoering van de MTV-controles in treinen en van weg- en vaarverkeer worden namelijk alle passagiers van een geselecteerde coupé, voertuig of vaartuig gecontroleerd. Ras en etniciteit waren al geen onderdeel van de selectiebeslissingen in de uitvoering van de MTV-controles in treinen en van weg- en vaarverkeer. De uitspraak van het hof betreft geen andere taken van de KMar.

Herinvoeren van de binnengrenscontroles

Het tijdelijk (her)invoeren van grenscontroles aan de binnengrenzen van het Schengengebied is onder strikte voorwaarde mogelijk op basis van de Schengen Grenscode (SGC). De voorwaarden waaronder en de wijze waarop (te volgen procedure) wordt beschreven in de artikelen 25, 26, 27 en 28 SGC. Tijdelijke herinvoering van grenscontroles binnen de Schengenzone is alleen mogelijk als er sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Het is een maatregel die pas als ultimum remedium wordt ingezet, mede omdat het ongewenste gevolgen heeft voor het vrij verkeer van personen en de interne markt binnen het Schengengebied. In het kader van de migratiecrisis in 2016 is reeds in kaart gebracht wat de uitvoeringsconsequenties zijn bij het invoeren van grenscontroles aan de Nederlandse binnengrenzen. De benodigde capaciteit voor de uitvoering van de controles varieert al naar gelang de keuze voor een bepaald model. Er zijn verschillende scenario's mogelijk. Hieronder volgt een algemene toelichting op deze scenario's. De operationele toelichting van deze scenario's is toegelicht in de vertrouwelijke bijlage² bij deze brief.

Maximaal scenario binnengrenscontrole

In dit scenario zijn alle grensovergangen met Duitsland en België onderverdeeld in vier verschillende prioriteitslocaties. Het gaat hierbij om het invoeren van permanente controles op locaties 1 en 2. Prioriteitslocaties 3 en 4 worden afgesloten en onder permanent toezicht gesteld. In dit scenario zullen prio 1 intra Schengenvluchten en alle intra-Schengen vluchten op lokale luchthavens gecontroleerd worden.

Minimaal scenario binnengrenscontrole

Bij dit scenario worden de locaties 1- het meest intensief gecontroleerd en in mindere mate wordt ook op locaties 2- gecontroleerd en wordt gesurveilleerd op de prio 3 en 4-locaties. De controle van een aantal intra-Schengenvluchten zal op basis van relevante informatie van de KMar, buurlanden en EU-agentschappen informatiegestuurd worden uitgevoerd.

Benodigde capaciteit

Voor de herinvoering van de grenscontroles in de verschillende scenario's is een aanzienlijke extra personele inzet vanuit KMar benodigd. De KMar heeft deze capaciteit niet en zal de bovengenoemde scenario's niet zelfstandig kunnen uitvoeren. Ondersteuning van andere uitvoeringsorganisaties, of een beroep op militaire bijstand of steunverlening zal voor de uitvoering noodzakelijk zijn.

² Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Gevolgen voor ketenpartners

Daarnaast betekent het invoeren van de binnengrenscontroles hoogstwaarschijnlijk ook een toename van de benodigde inzet van andere organisaties waarmee de KMar samenwerkt. Dit zijn onder ander politie, Douane, DJI, OM vanuit hun eigen taakgebieden. Er zal bijvoorbeeld rekening moeten worden gehouden met capaciteit die benodigd is voor de afhandeling van incidenten en verrichten van onderzoek bij een mogelijke toename van geconstateerde strafbare feiten tijdens de grenscontroles. Aan laatstgenoemde zal opvolging moeten worden gegeven door de betreffende (opsporings-)diensten. Te denken valt aan afhandeling van zaken waarbij niet alleen irreguliere migranten worden aangetroffen, maar ook (mensen)smokkelaars, verboden goederen, drugs en gezochte personen

Impact infrastructuur en economie

Naast personele consequenties hebben de verschillende varianten uiteraard ook een fors aantal infrastructurele consequenties. Hierbij valt te denken aan het blokkeren van de grensovergangen (inclusief toezicht), maar ook infrastructurele aanpassingen voor de grensovergangen met Duitsland en België. Afhankelijk van het gekozen scenario zullen er ook weer fysieke grensovergangen ingericht moeten worden. De realisatie van deze infrastructurele voorzieningen kan enige tijd duren. Daarnaast hebben deze infrastructurele voorzieningen een negatieve impact op het personen- en goederenverkeer. Tijdens de migratiecrisis 2016 heeft de transportsector een inschatting gemaakt van de mogelijke schade door oplopende wachttijden aan de verschillende grenspassages in lidstaten. De schade alleen al voor Nederlandse verladers en transporteurs werd op € 2,1 miljoen per dag geschat.

Beoogd effect herinvoeren van binnengrenscontroles

Het herinvoeren van de binnengrenscontroles kan bijdragen aan

- (1) Het reduceren van de migratiestromen naar Nederland en het tegengaan van irreguliere migratie;
- (2) Het bestrijden van mensensmokkel en het voorkomen van inhumane incidenten; en
- (3) Het voorkomen van incidenten met een grote inbreuk op de nationale veiligheid en openbare orde.

Het invoeren van de binnengrenscontrole is geen instrument om het aantal asielaanvragen te beperken. Wanneer iemand tijdens de binnengrenscontroles asiel aanvraagt, dient deze aanvraag in behandeling te worden genomen. Als de grenscontroles aan de binnengrenzen heringevoerd worden, is grensdetentie (naar analogie van het Schipholmodel) van asielzoekers mogelijk, echter daaraan stellen Europese regels wel duidelijke grenzen en voorwaarden. Detentie zou mogelijk kunnen zijn indien de aanvraag naar eerste inschatting wordt afgewend als kennelijk ongegrond, kennelijk niet ontvankelijk of niet in behandeling te nemen.

De invoering van de binnengrenscontroles en de beperkte mogelijkheid van grensdetentie kunnen een preventief effect hebben op migranten en mensensmokkelaars en daarmee zouden dat migratieroutes kunnen verplaatsen. Daarbij kan ook nog opgemerkt worden dat op dit moment een wijziging van het Wetboek van Strafrecht wordt voorzien die verband houdt met artikel 197a Sr inzake mensensmokkel. Op basis daarvan zal Nederland rechtsmacht hebben over eenieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan mensensmokkel. Daarmee kan georganiseerde mensensmokkel effectiever worden aangepakt.

Verder zal net als met de huidige intensivering van het MTV er ook meer zicht worden verkregen op de migratiestromen hetgeen dienstbaar is aan een gerichtere aanpak van irreguliere migratie.

Conclusie

Het kabinet is van mening dat het sluiten van de Nederlandse binnengrenzen vooralsnog geen duurzame oplossing is voor het complexe migratievraagstuk. Zoals hierboven is geschetst heeft het sluiten van de binnengrenzen zeer ongewenste gevolgen voor de Nederlandse open economie en het functioneren van Schengen. In plaats daarvan werkt het kabinet met de buurlanden en gelijkgezinde landen aan de versterking van de buitengrenzen, beperken van de instroom en het tegengaan van ongewenste vormen van secundaire migratie door het verbeteren van analyse en risico-gestuurde monitoring aan de binnengrenzen. Daarnaast zet het kabinet in op voortgang op het boeken van resultaat op het Pact en de herziening van Schengengrenscodes. Dit is voor Nederland een kans om reeds lang bestaande onwenselijke situaties onder het huidige Europese asielsysteem aan te pakken en te komen tot een beter intra-EU beheer van asiel en migratie.

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