

De minister van Justitie
de heer dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

datum 8 april 2008
betreft EU-migratiepakket en Post-Haags Programma
kenmerk 140916u

Geachte heer Hirsch Ballin,

Evenals de afgelopen jaren, hebben beide Kamers der Staten-Generaal ook in 2008 op basis van het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie een lijst vastgesteld met hun prioriteiten voor de parlementaire toetsing van nieuwe Europese initiatieven.¹ In de vergadering van de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer van 1 april jl., is een tweetal van deze onderwerpen ter sprake gekomen: het EU-migratiepakket en het zogenoemde post-Haags Programma. De leden van de commissie leggen de regering hierbij over beide initiatieven een aantal vragen voor.

EU-migratiepakket

Algemeen

Het migratiepakket van de Europese Commissie bevat een drietal mededelingen.² De Commissie beoogt hiermee het debat in en tussen de lidstaten te openen over de vraag hoe in de toekomst moet worden omgegaan met onder meer de bewaking van de buitengrenzen. Uit de mededelingen blijkt, dat binnen enkele jaren voorstellen voor concrete maatregelen zullen worden gepresenteerd.

De leden van de commissie voor de JBZ-Raad achten het van belang dat Nederland een actieve rol speelt bij de besprekingen van het migratiepakket in de Raad. Enerzijds kan een ambitieus pakket aan maatregelen ertoe leiden dat de illegale migratiestromen naar de Europese Unie worden teruggedrongen. Anderzijds moet er naar het oordeel van de commissie voor worden gewaakt dat de concrete maatregelen in verhouding zullen staan tot de beoogde doelstellingen.

De leden van de commissie hebben kennisgenomen van het advies van de Europees Toezichthouder Gegevensbescherming (EDPS) van 3 maart 2008. De EDPS spreekt in het advies zijn zorg uit over verschillende onderdelen van de drie mededelingen, evenals over

¹ Kamerstukken I/II 2007/08, 21112, BF en nr. 621

² COM(2008)67, COM(2008)68 en COM(2008)69

datum 8 april 2008
kenmerk 140916u
blad 2

het ontbreken van consultatie met de Europese en de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten. Graag ontvangen de leden van de commissie de reactie van de regering op het advies van de EDPS.

Frontex

In de mededeling over grensbewakingsagentschap Frontex komt naar voren, dat uit de eerste evaluatie blijkt dat het agentschap conform opzet en doelstelling heeft gefunctioneerd. Gegeven de intensiteit en de omvang van de taken van het grensbewakingsagentschap is daarentegen een substantiële financiële uitbreiding gewenst. Voorts worden vooruitlopend op een externe evaluatie voorstellen gedaan voor de taak en positie van Frontex voor de langere termijn. Is de regering het met deze leden eens, dat beter de externe evaluatie kan worden afgewacht vooraleer concrete initiatieven worden genomen?

Een uitbreiding van Frontex zoals geschetst in de mededeling leidt tot ongeveer een verdubbeling van budget, taken en personeel. Het is de vraag of dit te realiseren is. Zou er niet meer aandacht moeten zijn voor consolidatie van huidige werkwijzen, verbetering van de kwaliteit en daarmee dus een meer stapsgewijze uitbreiding? De leden van de commissie lezen voorts in de mededeling dat een eventuele uitbreiding binnen de budgettaire kaders zou moeten passen. Is dat naar de mening van de regering wel een voldoende criterium?

In de evaluatie wordt weinig aandacht besteed aan de wijze waarop Frontex zijn eigen werk evalueert en leert van opgedane ervaringen. Wat zijn de resultaten en wat is de impact van de gepleegde interventie? Is er enig zicht op de mate waarin het werk van Frontex bijdraagt aan het verminderen in plaats van alleen verplaatsen van illegale immigratie? In dit licht bezien ligt de aanbeveling van de Commissie om meer te investeren in de kwaliteit van het werk door middel van speciale trainingen in de rede, evenals de aanbeveling om het onderzoek van Frontex aan te passen aan de specifieke wensen en behoeften van de lidstaten. In de evaluatie wordt echter ook gepleit voor een rol van Frontex bij de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties. Deze aanbeveling is nauwelijks onderbouwd en het is de vraag of Frontex dit, gegeven zijn takenpakket, kan waarmaken. Komt deze stap niet te snel?

De commissie voor de JBZ-Raad zou voorts graag willen weten hoe de activiteiten van Frontex zich volgens de regering verhouden tot het non-refoulementbeginsel zoals vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag en het EVRM. Op welke wijze is te waarborgen dat het patrouilleren in extraterritoriale wateren of voor de kust van vertreklanden, niet leidt tot een onmogelijkheid om een asielverzoek in te dienen? Hoe was dit bijvoorbeeld geregeld bij de operaties in de jaren 2006-2007 waarnaar in de statistische bijlage bij de Commissiemededeling wordt verwezen? 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. Graag een reactie van de regering.

datum 8 april 2008
kenmerk 140916u
blad 3

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? En op welke wijze garandeert Frontex de naleving van verplichtingen van het internationale zeerecht, inclusief de verplichtingen met betrekking tot het opsporen en redden van drenkelingen?

Met betrekking tot de operationele taken die op kortere dan wel langere termijn aan Frontex toegedicht lijken te gaan worden, zouden de leden van de commissie graag vernemen hoe deze in de praktijk zullen worden vormgegeven. Is het niet zo, dat Frontex primair de taak heeft om operationele acties te coördineren en niet om deze zelfstandig uit te voeren? En bent u van mening dat coördinatie ook de primaire taak van Frontex zou moeten blijven? Indien toch zou worden overgegaan tot het toekennen van grotere operationele bevoegdheden, hoe verhoudt zich dat dan tot de taken van de nationale douanes van de lidstaten?

Naar het oordeel van deze leden is het namelijk 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 zij, dat het van belang is de discussie over de langetermijnperspectieven voor Frontex nu in gang te zetten. De ervaringen van nu kunnen dan worden benut voor een goede onderbouwing van toekomstige plannen. Op welke wijze zal deze discussie worden gevoerd? En acht de regering het denkbaar, dat Frontex zonder principiële discussie de rol gaat vervullen van volwaardige EU-grenswacht?

Voor de langere termijn is het voorts van belang meer inzicht te hebben in hoe Frontex zich verhoudt tot de andere organisaties die zich met migratie en asiel bezighouden, zoals de UNHCR. Voorts is van belang meer inzicht te krijgen in de samenwerking met verwante organisaties in het kader van de criminaliteitsbestrijding, zoals Europol en Eurojust. Kan de regering aangeven hoe deze samenwerking is, dan wel zal worden, vormgegeven?

Met het oog op de realisatie van een langetermijnvisie, achten de leden van de commissie voor de JBZ-Raad het ten slotte van belang meer inzicht te krijgen in de toekomstige positionering van Frontex. In de mededeling wordt onder meer gesproken over de deelname van Frontex aan projecten in derde landen. Is deze samenwerking enkel bedoeld om illegale migranten te weren uit de Europese Unie, of kan deze worden geplaatst in een bredere visie van de Europese Commissie ten aanzien van het EU-migratiebeleid? En deelt de regering de opvatting van de commissie-Meijers, vervat in het eerder aangehaalde advies, 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?

Vervolgstappen EU-grensbeheer

Ook ten aanzien van de derde mededeling uit het migratiepakket hebben de leden van de commissie voor de JBZ-Raad nog enkele vragen. Deze leden zijn er namelijk niet van overtuigd dat het opportuun is om op dit moment reeds te spreken over een vergaand biometrisch systeem voor geautomatiseerde grenscontrole. Er zijn immers nog meerdere

datum 8 april 2008
kenmerk 140916u
blad 4

initiatieven op dit vlak, waaronder de verplichte afname van biometrische kenmerken voor visumplichtige derdelanders, in onderhandeling. Wat is het standpunt van de Nederlandse regering in deze?

De leden van de commissie tonen zich overigens met de regering bezorgd over de kosteneffectiviteit van een dergelijk systeem. Zijn op dit vlak inmiddels standpunten bekend van andere lidstaten?

Post-Haags Programma

De leden van de commissie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van de discussiedocumenten van de zogenoemde Future-groepen, die door de regering zijn aangeboden bij het verslag van de informele JBZ-Raad van januari 2008. Het is van groot belang dat goed wordt gekeken naar de JBZ-prioriteiten voor de komende jaren. De leden van de commissie dringen daarbij overigens aan te waken voor een té ambitieus programma. De ervaringen met de meerjarenkaders van Tampere en Den Haag hebben geleerd, dat maatregelen pas effectief worden wanneer zij daadwerkelijk door de lidstaten worden toegepast. Alle lidstaten – ook ons eigen land – dienen zich bewust te zijn van de noodzaak door de Raad aanvaarde (kader)besluiten, richtlijnen en verordeningen te implementeren en toe te passen.

Uit het verslag van de informele JBZ-Raad blijkt, dat de regering voornemens is een eigen bijdrage voor de discussie over het nieuwe meerjarenkader op schrift te stellen. De leden van de commissie voor de JBZ-commissie verzoeken de regering hierbij haar bijdrage, voorafgaand aan de toezending aan de Raad, met een reactietermijn van dertig dagen voor te leggen aan de Staten-Generaal, als ware het een kabinetsreactie op een groenboek.

De leden van de commissie hebben in elk geval reeds kennis kunnen nemen van een aantal gedachtes van zowel de minister van Justitie als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de onderdelen die een nieuw meerjarenkader zou moeten bevatten. Zo stelde minister Ter Horst tijdens de informele Raad dat aan het post-Haags Programma een drietal prioriteiten zou moeten worden toegevoegd: radicalisering, geweld tegen overheidsfunctionarissen en het ontstaan van no-go-areas in sommige steden. Met name van de twee laatst genoemde onderwerpen vragen de leden van de commissie zich af of deze – gelet op het subsidiariteitsbeginsel – thuishoren in een JBZ-meerjarenkader. Graag ontvangen zij hierover een nadere motivering van de regering.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft voorts aandacht gevraagd voor de praktijkbehoeften van het politieapparaat bij de ontwikkeling van uitwisseling van informatie. Kan de regering aangeven wat zij met welk doel zou willen uitbreiden c.q. veranderen aan de huidige mogelijkheden van uitwisseling van informatie in Europees verband, en op welke wijze zij de wet- en regelgeving hierop aangepast zou willen zien?

Tot slot informeren de leden van de commissie naar het voornemen om te komen tot een Europees kaderbesluit voor procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken. Een

datum 8 april 2008
kenmerk 140916u
blad 5

dergelijk instrument maakt deel uit van het Haags Programma. Vooralsnog is echter geen overeenstemming bereikt over het betreffende Commissievoorstel. Is de totstandkoming van procedurele (minimum)waarborgen nog steeds een prioriteit van de Raad dan wel van de Nederlandse regering? Zo ja, welke inspanningen zullen op welk moment worden verricht om het kaderbesluit tot stand te doen komen?

De leden van de commissie zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

M.J.M. Kox

Voorzitter van de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal