



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. F. Teeven
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 4 juni 2013

betreft Voorstel voor een verordening tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van Frontex

ons kenmerk 153012U

Geachte heer Teeven,

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad heeft in haar vergaderingen van 14 en 28 mei 2013 het voorstel voor een verordening tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van Frontex besproken.¹ De leden van de fracties van **PvdA** en **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het voorstel de navolgende vragen aan de regering.

Algemeen

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor een verordening inzake de bewaking van de zeebuitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie. Zij hebben nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel voor een verordening tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van Frontex. Zij hebben hierover vragen aan de regering.

Betekenis voor de zeebuitengrenzen van de lidstaten

Allereerst zouden de leden van de **PvdA**-fractie graag een inschatting van de regering vernemen van de betekenis die deze Verordening zal hebben voor de bewaking van de zeebuitengrenzen van ons eigen land. Is de indruk juist dat deze vooral relevantie zal hebben voor de zeebuitengrenzen van de aan de Middellandse Zee gelegen lidstaten? Zo de Verordening wel enige betekenis voor het Noordzeegebied heeft, wat zijn de consequenties van de niet-deelname van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken voor de samenwerking in dit gebied? Ook vragen de leden of de Verordening wel of niet mede enige betekenis of relevantie heeft voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het Caribische deel van ons Koninkrijk nu de maritieme operaties van Frontex zich niet tot dat gebied uitstrekken?

¹ COM(2013)197; zie ook dossiernummer E130031 op www.europapoort.nl.



datum 4 juni 2013

ons kenmerk 153012U

blad 2

Nationale uitvoeringsmaatregelen

In het BNC-fiche d.d. 24 mei 2013² rept de regering van mogelijke nationale uitvoeringsmaatregelen die nodig zouden kunnen zijn om aan de Verordening toepassing te geven. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering toe te lichten waar zij op doelt en wat deze eventuele nationale uitvoeringsmaatregelen voor Nederland zouden kunnen behelzen.

Verhouding tot Schengenregelgeving

De leden van de fracties van de **PvdA** en van **GroenLinks** vragen aandacht voor de verhouding tussen deze nieuwe Verordening en de Schengenregelgeving, een onderwerp waar de regering in het BNC-fiche geheel aan voorbij lijkt te gaan.

Kan de regering in algemene zin de verhouding tussen deze twee aangeven, aldus vragen de leden van de **PvdA**-fractie? Wat zal de rechtssituatie zijn die ontstaat in het licht van het feit dat een EU-lidstaat als Denemarken niet aan de voorgestelde Verordening gebonden zal zijn, maar wel onderdeel van de Schengenzone is? Kan de regering evenzeer ingaan op de juridische situatie van 'Schengen-staten' die niet lid van de EU zijn, waaronder Noorwegen en IJsland?

De leden van de **GroenLinks**-fractie willen graag een nadere toelichting op de verhouding tussen de regels ten aanzien van onderschepping en de Schengengrenscore. Het lijkt erop dat een groot deel van de controles die aan de buitengrenzen van de Unie plaatsvinden, bij de onderschepping al plaatsvinden. De reikwijdte van de voorgestelde verordening gaat echter verder dan de Schengengrenscore, omdat het tevens onderwerpen omvat als detentie en het terugsturen naar een derde land. Deze leden hebben de indruk dat de vergaande bevoegdheden die worden toegekend ten aanzien van schepen met migranten ertoe kunnen leiden dat zij op basis van een slechts een vermoeden kunnen worden onderworpen aan dwangmaatregelen, in plaats van op basis van het niet voldoen aan de criteria van de Schengengrenscore. Welke rechtsbasis is hierop van toepassing? Is de regering het met de leden van GroenLinks eens dat onderschepping en persoonscontroles op zee (in de territoriale wateren, de aansluitende zones of op volle zee), niet tot ontwijking van de voorschriften van de Schengengrenscore mogen leiden en dat daarom dezelfde regels en waarborgen van toepassing horen te zijn? Is de regering het met de leden eens dat een onderschepping dient te worden behandeld als een weigering aan de grens in de zin van de Schengengrenscore, en dat ook tegen een dergelijke beslissing een daadwerkelijk rechtsmiddel dient open te staan? De leden van de GroenLinks-fractie wijzen in dit verband ook naar het arrest C-23/12 van het Hof van Justitie van 17 januari 2013 in de zaak Zakaria.

Verhouding tot het zeerecht

De leden van de **GroenLinks**-fractie merken op dat in het voorstel lidstaten dezelfde bevoegdheden krijgen in de aansluitende zone als in de territoriale wateren met betrekking tot het aan-

² BNC-fiche 3 Verordening bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van Frontex van 24 mei 2013, TK 2012-2013, 22112, nr. 1623.



datum 4 juni 2013

ons kenmerk 153012U

blad 3

houden van personen aan boord of het dwingen tot wijziging van de koers. Is de regering van mening dat deze vergaande bevoegdheden in overeenstemming zijn met het zeerecht? Is zij bereid voor te stellen dat in de aansluitende zones dezelfde regels van toepassing zijn als die gelden voor de volle zee?

Activiteiten en verantwoordelijkheden van ontvangende en deelnemende lidstaten

De leden van de **PvdA**-fractie merken op dat naar aanleiding van de tragedies met vluchtelingen en drenkelingen in het Middellandse Zeegebied de regels ten aanzien van statusdeterminatie en de ontschepping van onderschepte of geredde personen nader zijn uitgewerkt. In dat verband merkt de regering op het wenselijk te vinden dat de activiteiten die door de ontvangende lidstaat en door de deelnemende lidstaten moeten worden verricht en hun respectievelijke verantwoordelijkheden nog concreter moeten worden geformuleerd. Kan de regering aangeven welke initiatieven zij hiertoe voornemens is te nemen en heeft zij reeds concrete voorstellen op dit terrein?

Niet bindende voorschriften

Volgens de regering bevat het voorstel bindende regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van gemeenschappelijke Frontex operaties op zee, en niet bindende voorschriften met betrekking tot de opsporing en redding van drenkelingen in relatie tot het veilig aan wal brengen tijdens deze operaties. Is de regering met de leden van de **GroenLinks**-fractie van mening dat deze laatste regels ook meer bindend zouden moeten zijn? De regering spreekt immers de intentie uit om lidstaten aan te spreken op van deze regels afwijkende normen of praktijken. Bindende regels maken dit gemakkelijker. Is de regering bereid hiervoor te ijveren?

Criteria voor oproepen aan schepen

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn blij met de uitbreiding en aanscherping van de criteria met betrekking tot 'distress', omdat dit de kans verkleint dat drenkelingen omkomen als gevolg van een te beperkte uitleg van een noodsituatie. Uit het rapport 'Lives lost in the Mediterranean' van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa van 5 april 2012³ blijkt dat niettemin boodschappen die worden uitgezonden door reddingsorganisaties foutief of in elk geval verschillend worden geïnterpreteerd. Deze leden vragen of de regering bereid is uniforme criteria voor te stellen voor een oproep aan schepen in de omgeving om in actie te komen, zodat de boodschap voor alle ontvangende schepen niet is mis te verstaan?

Gevolgen van de Hirsi-uitspraak

De Europese Commissie heeft de Hirsi-uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 23 februari 2012 verwerkt in haar voorstel, maar naar het oordeel van de leden van de **GroenLinks**-fractie niet volledig. Het Hof maakte immers ook duidelijk dat een daadwerke-

³ Rapport Doc. 12895, 'Lives lost in the Mediterranean Sea: Who is responsible?' van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa van 5 april 2012:
<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=18095&Language=EN>.



datum 4 juni 2013

ons kenmerk 153012U

blad 4

lijk rechtsmiddel beschikbaar zou moeten zijn om migranten in staat te stellen een zorgvuldig en uitgebreid onderzoek van hun verzoeken om bescherming te verkrijgen voordat een verwijderingsmaatregel wordt toegepast. In de betreffende zaak wees het Hof op het gebrek aan tolken en juridische hulpverleners onder het Italiaanse personeel. De leden van de GroenLinks-fractie stellen vast dat volgens het Hof de migranten ook toegang zouden moeten hebben tot een rechtsmiddel met schorsende werking en tot een onafhankelijke autoriteit voordat de verwijdering wordt geëffectueerd. Deze waarborgen vloeien tevens voort uit artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten. Onderkent de regering dat dergelijke reddingsacties in het kader van een Frontex-operatie, ook op volle zee, onder de reikwijdte van het Unierecht en daarmee onder het Handvest vallen? Deze waarborgen zijn niet opgenomen in artikel 4, waarin de werkwijze en criteria zijn opgenomen met betrekking tot ontschepping in een derde land na een redding op volle zee. Is de regering bereid hiertoe alsnog voorstellen te doen?

Ook de leden van de **PvdA**-fractie vragen in dit verband hoe de regering het advies van de Commissie Meijers beoordeelt dat ingeval van ontschepping in een derde land garanties moeten worden verkregen voor toegang tot juridische raadgevers, tolken en een beroepsmogelijkheid door een onafhankelijke instantie⁴?

De leden van de **GroenLinks**-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat bij ontschepping in een derde land na een redding op volle zee ook aan de eisen van de Terugkeerrichtlijn moet worden voldaan? Erkent de regering dat een verificatie van de veiligheid van een derde land waar de ontschepping zou moeten plaatsvinden, in alle gevallen dient te gebeuren, onafhankelijk van een verzoek om internationale bescherming? Is de regering van mening dat deze waarborgen nu voldoende verankerd zijn in het voorliggende voorstel? Hoe verhouden de regels in artikel 6 lid 1 sub e en f zich tot de inmiddels overeengekomen tekst voor de herschikking van de Procedurerichtlijn, waarin is bepaald dat een asielverzoek gedaan in de territoriale wateren zo snel mogelijk worden behandeld door de autoriteiten van de lidstaat waartoe de wateren behoren, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie?

Frontex-operaties

De leden van de **GroenLinks**-fractie stellen vast dat regering de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel positief beoordeelt, omdat de lidstaten afzonderlijk niet kunnen zorgen voor coherente en geharmoniseerde regelgeving inzake de toewijzing van taken wanneer zij deelnemen aan gezamenlijke door Frontex gecoördineerde operaties op zee. De regering onderschrijft dat afspraken hierover op Europees niveau moeten worden gemaakt. Ook erkent de regering dat bindende regels nodig zijn om te zorgen voor uniformiteit van handelen van lidstaten bij de bewaking van de maritieme buitengrenzen van de EU tijdens de Frontex-operaties op zee. Alle lidstaten hebben belang bij een effectief beheer van de maritieme buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie en bij een doeltreffende preventie en bestrijding van illegale immigratie en goede samenwerking tussen de lidstaten op dit terrein. Daarnaast maken deze regels het mogelijk om lidstaten aan te spreken op afwijking van de normen zoals die ten aan-

⁴ Zie 'Note on the Proposal for a Regulation establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex (COM(2013) 197 final)', CM1308 d.d. 23 mei 2013. Dit advies is gepubliceerd op de site van de Commissie Meijers: www.commissie-meijers.nl.



datum 4 juni 2013

ons kenmerk 153012U

blad 5

zien van de activiteiten met betrekking tot onderschepping, opsporing en reddingen van personen op zee zijn gesteld. Deze leden zijn het eens met de argumenten van de regering, maar menen dat de naleving van de regels met betrekking tot de maritieme buitengrenzen in het kader van de Schengengrenscore altijd in Europees belang zijn, ook als dit niet in het kader van een Frontex operatie gebeurt. Deelt de regering deze mening? Zo ja, is zij bereid er met dit doel voor te ijveren dat de betreffende regels van de Schengen Grenscore (Annex VI) worden opgenomen in het voorstel, althans dat expliciet wordt neergelegd dat deze van toepassing zijn? Nog altijd is er veel discussie over de precieze afbakening van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en Frontex met betrekking tot de naleving van de hierboven genoemde regels. Deze leden vragen of de regering bereid is te bepleiten dat deze nader worden uitgewerkt in de Schengengrenscore of de Frontex-Verordening?

De commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Hoogachtend,

Dr. G. ter Horst

Voorzitter van de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad