

Vergaderjaar 2015–2016

**34 370**

## **EU-voorstel: Verordening Europese grens- en kustwacht COM(2015)671<sup>1</sup>**

**A**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 2 maart 2016

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad<sup>2</sup> heeft in haar vergaderingen van 19 januari en 9 februari 2016 gesproken over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening inzake een Europese Grens- en Kustwacht.<sup>3</sup>

Naar aanleiding daarvan heeft zij de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op 15 februari 2016 een brief gestuurd.

De Staatssecretaris heeft op 29 februari 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad, Van Dooren

<sup>1</sup> Zie dossier E150047 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl); het COM-document is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

<sup>2</sup> Samenstelling:

Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Van Kappen (VVD), Strik (GL) (*vice-voorzitter*), Knip (VVD), Beuving (PvdA), Popken (PVV), Swagerman (VVD), Schrijver (PvdA), Gerkens (SP), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Markuszower (PVV) (*voorzitter*), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

<sup>3</sup> COM(2015)671: Voorstel voor een verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2007/2004, Verordening (EG) nr. 863/2007 en Besluit 2005/267/EG van de Raad. Zie edossier met nummer **E150047** op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD**

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 15 februari 2016

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad (I&A/JBZ) heeft in haar vergaderingen van 19 januari en 9 februari 2016 gesproken over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening inzake een Europese Grens- en Kustwacht.<sup>4</sup> De leden van de fracties van **GroenLinks** en van de **SGP** hebben over deze verordening de volgende opmerkingen en vragen.

### *Draagvlak*

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag weten welke inschatting u maakt van de kans op aanneming van dit voorstel: welke positie nemen andere lidstaten in ten aanzien van de instelling van een Europese grens- en kustwacht? Welke stappen zet het Nederlands Voorzitterschap om het draagvlak onder het voorstel te vergroten? Tijdens de informele JBZ-Raad van 25-26 januari jl. heeft het Nederlandse Voorzitterschap een aantal vragen voorgelegd aan de lidstaten in een discussion paper. Welke antwoorden kwamen naar voren in de discussie?

### *Rechtsbasis van het voorstel*

Volgens de Europese Commissie en de regering vormt de rechtsbasis van het voorstel artikel 77 lid 2 onder b en artikel 79 lid 2 onder c VWEU, zo stellen de leden van de GroenLinks-fractie vast. Maar hoe verhoudt het voorstel zich tot artikel 72 VWEU en artikel 4 lid 2 sub j VWEU? Volgt hieruit niet dat de EU niet de bevoegdheden van de lidstaten om hun grenzen te controleren kan vervangen of overrulen, en het lidstaten niet kan verplichten om een bepaalde operatie aan de grenzen uit te voeren?

De leden van de SGP-fractie hebben met kritische belangstelling kennisgenomen van het COM-voorstel inzake een Europese Grens- en Kustwacht. Deze leden betwijfelen of de EU met dit voorstel wel de vereiste en gepaste terughoudendheid in acht neemt ten aanzien van de bevoegdheden van lidstaten op het terrein van Justitie en Binnenlandse zaken.

Zij vragen of de regering nader kan toelichten in hoeverre de gekozen rechtsbasis van deze verordening ruimte laat om inbreuk te kunnen maken op de nationale bevoegdheden inzake grensbeheer. Welke aanknopingspunten ziet de regering kennelijk in de wordingsgeschiedenis van deze verdragsbepaling (zijnde artikel 77 Verdrag betreffende werking van de Europese Unie)? Hoe wordt rekenschap gegeven van het feit dat tot op heden het grensbeheer als bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de lidstaten is gezien en dat verdergaande maatregelen op grond van het verdrag kennelijk niet als toelaatbare optie werden beoordeeld?

Kan de regering de leden van de SGP-fractie toelichten waarom vanuit het oogpunt van proportionaliteit het noodzakelijk is om bevoegdheden van de lidstaten te doorkruisen, gelet op de terughoudendheid die de EU dient te betrachten ten aanzien van justitie en binnenlandse zaken? Waarom

<sup>4</sup> COM(2015)671: Voorstel voor een verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2007/2004, Verordening (EG) nr. 863/2007 en Besluit 2005/267/EG van de Raad. Zie edossier met nummer **E150047** op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

dient de doelstelling om de coördinatie van het grensbeheer te verbeteren niet bij uitstek door middel van richtlijnen te worden bewerkstelligd?

Deze leden vragen eveneens of het de ambitie van de regering is de verordening te beperken tot situaties waarin lidstaten falen in het beheer van de buitengrens. Of wordt het toelaatbaar geacht dat het agentschap ook buiten deze situaties, in weerwil van nationale wensen en prioriteiten, de operationele koers van het grensbeheer gaat bepalen?

#### *Samenhang met Schengengrenscod*

De leden van de SGP-fractie informeren of u kan toelichten waarom het in het geval van onwillige lidstaten in de rede ligt het beheer van de buitengrens over te nemen. Ligt het in zulke situaties niet veeleer voor de hand dat in vervolg op de mogelijkheden die de Schengengrenscod biedt lidstaten permanent buiten het Schengegebied te sluiten?

#### *Afhandeling van klachten*

De leden van de GroenLinks-fractie zijn verheugd dat met dit voorstel de aansprakelijkheid van het agentschap beter wordt geregeld dan die van het huidige Frontex Agentschap. Niettemin constateren zij dat de afhandeling van een ontvankelijk bevonden klacht wordt opgedragen aan de uitvoerend directeur van het agentschap, die uiteraard niet als onafhankelijk kan worden beschouwd. Waarom wordt er niet gekozen voor een onafhankelijke instantie? Bent u bereid zich hiervoor in te zetten? Wat beschouwt u als een «passende follow-up» van gegronde verklaarde klachten? Kan deze ook bestaan uit schadevergoeding of strafrechtelijke vervolging? Wat is de precieze betrokkenheid van het agentschap bij de behandeling van ontvankelijke klachten over handelingen van nationale ambtenaren in het kader van een operatie van het agentschap? Bent u bereid zich ervoor in te zetten dat lidstaten op grond van de voorgestelde verordening verplicht worden tot onafhankelijk onderzoek (met effectieve rechtsmiddelen) bij serieuze beschuldigingen van push back acties of andere schendingen van fundamentele rechten door nationale grenswachten? Zo nee, waarom niet? Is de verordening ook toepasbaar op de activiteiten in de hot spots? Zo ja, bent u bereid om zich ervoor in te zetten dat er garanties worden opgenomen dat de activiteiten van het agentschap zich niet uitstrekken tot de inhoudelijke behandeling van asielverzoeken?

#### *Uitbreiding bevoegdheden agentschap ten aanzien van derde landen*

De bevoegdheden van het agentschap om in derde landen te opereren worden uitgebreid: niet langer alleen als liaison officers, maar ook als deelnemers van operaties. Kan u schetsen wat de reikwijdte is van deze activiteiten, en hoe de leden van het agentschap zich verhouden tot de nationale grenswachten van de derde landen, aldus vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

De commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad ziet graag de beantwoording van bovenstaande vragen tegemoet vóór het mondeling overleg dat met u in de Eerste Kamer is gepland op **1 maart 2016**.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,  
G. Markuszower

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 februari 2016

Met deze brief beantwoord ik de vragen van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad (I&A/JBZ) over het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht.<sup>5</sup>

De leden van de GroenLinks-fractie informeren naar het krachtenveld met betrekking tot het voorstel van de Europese Commissie voor een Europese grens- en kustwacht. In aanwezigheid van de Commissaris voor Migratie, Binnenlandse Zaken en Burgerschap, de uitvoerend directeur van Frontex en de voorzitter van de LIBE-commissie van het Europees Parlement, benadrukten lidstaten tijdens de informele JBZ-Raad van 25 januari jl. voornamelijk de gevoeligheid omtrent het recht om te interveniëren. Lidstaten beaamden het bestaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het bewaken van de Europese buitengrenzen, maar stelden dat de primaire verantwoordelijkheid hiervoor blijft liggen bij de lidstaten. Een meerderheid van de lidstaten gaf aan van mening te zijn dat dit voorstel dit beginsel respecteert. Tevens onderschreef een meerderheid van de lidstaten dat het in bepaalde gevallen wenselijk is om druk te kunnen zetten op een lidstaat om een grensbeheeroperatie te accepteren, waarbij de Raad een rol dient te hebben in dit besluitvormingsproces. Lidstaten gaven aan van mening te zijn dat de capaciteit van Frontex moet worden versterkt, maar uitten tevens hun zorgen over de berekening van de percentages en de beschikbaarheid van grenswachters voor nationale inzet.

Het voorzitterschap concludeerde dat er over het algemeen overeenstemming bestaat over de noodzaak tot oprichting van een Europese grens- en kustwacht, waarbij alle aanwezigen de inzet voor spoedige besluitvorming bevestigden. Het voorzitterschap concludeerde dat de discussie de gewenste politieke sturing heeft opgeleverd op de meest betwiste onderdelen van het voorstel.

Voorts stellen de leden van de GroenLinks-fractie vragen met betrekking tot de rechtsbasis van het voorstel. Lidstaten blijven eerstverantwoordelijk voor het grensbeheer, dit is tevens opgenomen in het voorstel. Dit wetgevingsvoorstel is gebaseerd op artikel 77, leden 1 en 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin wordt bepaald dat de Unie beleid ontwikkelt dat tot doel heeft te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen. Door de Juridische Dienst van de Raad is bevestigd dat de soevereiniteit van de lidstaten niet in het geding komt: de betreffende lidstaat moet instemmen met het operationeel plan en de operatie zal plaatsvinden onder commando van deze lidstaat. Kortom, op basis van het voorstel is er geen sprake van dat het agentschap zelfstandig een operatie uitvoert zonder medewerking van de betreffende lidstaat.

Voor de antwoorden op de vragen van de leden van de SGP-fractie met betrekking tot de rechtsbasis van het voorstel verwijs ik u naar de antwoorden hieromtrent aan de leden van de GroenLinks-fractie.

---

<sup>5</sup> COM(2015) 671

De leden van de SGP-fractie informeren vervolgens naar de proportionaliteit van het voorstel. De bevoegdheden van de lidstaten worden niet doorkruist met het voorstel: zij blijven eerstverantwoordelijk voor het grensbeheer, maar er bestaat tevens een gedeelde verantwoordelijkheid tot bescherming van de buitengrenzen. Zie ook de antwoorden hieromtrent aan de GroenLinks-fractie.

Voorts informeren de leden van de SGP-fractie naar het gekozen juridische kader voor het grensbeheer. De uitvoering van grensbewaking is op Europees niveau sinds 2006 met een Verordening geregeld, de zogenaamde Schengengrenscode, welke rechtstreekse werking heeft in de lidstaten. Het voorstel voor een Europese grens- en kustwacht staat hier in een nauwe relatie toe en moet zorg dragen voor een effectieve en adequate uitvoering daarvan.

Voorts informeren de leden van de SGP-fractie naar de reikwijdte van het voorstel. Het voorstel heeft primair tot doel om Frontex te versterken en zal de lidstaten ondersteunen in de coördinatie van de samenwerking aan de buitengrenzen. Die samenwerking beperkt zich niet tot lidstaten die hierin tekort schieten. Frontex bekleedt deze rol sinds 2004 en het kabinet ziet graag dat deze praktijk wordt voortgezet.

De aan het woord zijnde leden stellen vervolgens vragen naar de samenhang tussen het voorstel en de Schengengrenscode. In het voorstel zijn maatregelen opgenomen die genomen kunnen worden als een lidstaat niet meewerkt. Indien lidstaten volharden in het niet voldoen aan hun verplichtingen op het gebied van grenscontrole, bestaat er binnen het kader van de Schengengrenscode en het Schengenevaluatiemechanisme de mogelijkheid om uiteindelijk, zoals opgemerkt door voornoemde leden, op voorstel van de Europese Commissie, de controle aan de binnengrenzen weer in te voeren. Voorts moet nog worden opgemerkt dat het niet mogelijk is om lidstaten buiten het Schengengrensgebied te sluiten, maar dat andere lidstaten hun grenscontroles met de desbetreffende lidstaat kunnen instellen. In het geval van een operatie door het agentschap is er geen sprake van het overnemen van het grensbeheer van de betreffende lidstaat: ook dan blijft de betreffende lidstaat primair zelf verantwoordelijk voor zijn grensbeheer.

Voorts informeren de leden van de GroenLinks-fractie naar de afhandeling van klachten door het agentschap. Het klachtenmechanisme zoals opgenomen in het voorstel heeft betrekking op alle activiteiten van het agentschap. Het kabinet ondersteunt het opzetten van een dergelijke mechanisme waarbij individuen bij Frontex hun klachten kunnen aangeven. Het is vervolgens aan Frontex om deze klachten te registreren en zo nodig door te geleiden naar de verantwoordelijke lidstaten. Voor wat betreft de grenswachters en ander personeel dat lidstaten in Frontex-operaties inzetten, blijven de lidstaten primair verantwoordelijk voor het afhandelen van de klachten. Welke procedures hierbij gevolgd worden door de lidstaten is een nationale aangelegenheid die bepaald wordt door nationale regelgeving. Dit geldt ook voor mogelijke (strafrechtelijke) gevolgen die schendingen door grenswachters kunnen inhouden.

De aan het woord zijnde leden informeren voorts naar het mandaat van het agentschap en de mogelijkheid tot inhoudelijke behandeling van asiolverzoeken. Het mandaat van het agentschap ziet op grensmanagement en niet op de behandeling van asiolverzoeken, hierover hoeven mijns inziens geen extra garanties te worden opgenomen.

Ten slotte informeren de aan het woord zijnde leden naar de uitbreiding van de bevoegdheden van het agentschap ten aanzien van derde landen.

Met het voorstel wordt de bevoegdheid gecreëerd dat het agentschap in derde landen operaties kan uitvoeren. De invulling van deze bevoegdheid zal in de komende periode verder moeten worden uitgewerkt.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
K.H.D.M. Dijkhoff