

Vergaderjaar 2010–2011

32 317

JBZ-Raad

Q¹

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 oktober 2010

De vaste commissie voor de JBZ-Raad² heeft in haar vergaderingen van 16 maart, 11 mei, 1 juni en 8 juni 2010 gesproken over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex).³ Met betrekking tot dit voorstel heeft de commissie bij brief d.d. 15 juni 2010 aan de minister van Justitie enige vragen en opmerkingen voorgelegd.

De minister heeft op 6 oktober 2010 gereageerd.

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

De griffier van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
Kim van Dooren

¹ EK 32 317, letter P komt hiermee te vervallen omdat het reeds gedrukt is onder letter M.

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Eigeman (PvdA), Kox (SP) voorzitter, Staal (D66), Franken (CDA) vicevoorzitter, Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Van Kappen (VVD), Haubrich-Gooskens (PvdA), Meurs (PvdA), K.G. de Vries (PvdA), Peters (SP), (PvdA), Reuten (SP), Vliegthart (SP), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), Strik (GL), Koffeman (PvdD), Yildirim (Fractie-Yildirim), Tiesinga (CDA).

³ COM (2010) 61. Zie ook dossier E100010 op www.europapoort.nl.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 15 juni 2010

De vaste commissie voor de JBZ-Raad heeft in haar vergaderingen van 16 maart, 11 mei, 1 juni en 8 juni 2010 gesproken over het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex).¹ Met betrekking tot dit voorstel legt de commissie graag de volgende vragen en opmerkingen aan u voor. De leden van de fractie van GroenLinks stellen enige aanvullende vragen.

Democratische controle

Met de voorgestelde wijziging worden de operationele bevoegdheden van Frontex uitgebreid. De regering plaatst terecht kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid van het beschikbaar stellen van technische uitrusting binnen 30 dagen. De commissie wil daar een zorg aan toevoegen. Zelfs als er maatregelen worden getroffen om vooraf tot betere uitvoerbaarheid te komen, blijft de vraag open hoe de beoordeling en democratische controle achteraf plaatsvinden. Het is niet duidelijk wie op welk moment en op welke wijze toeziet op de manier waarop Frontex met de toegekende bevoegdheden omgaat. Deze vraag klemt des te meer omdat Frontex een verantwoordelijkheid heeft voor de eerbiediging van de rechten van EU-burgers en derdelanders.

Zeggingsmacht en bevelsstructuur

Een tweede vraag betreft de zeggingsmacht van de afzonderlijke lidstaten, in casu Nederland. De lidstaten behouden de zeggingsmacht over de grenswachten die zij aan Frontex ter beschikking stellen. Kunnen lidstaten deze grenswachten een beperking in hun mandaat meegeven als het gaat om het respecteren van mensenrechten? En zo ja, hoe vindt de afstemming met andere lidstaten plaats? Kunnen grenswachten indien zij onder bevel van een andere lidstaat worden geplaatst, gehouden worden aan een eigen mandaat en indien nodig bevelen niet uitvoeren? Gegeven het verplichte karakter van het bijdragen aan gezamenlijke operaties, is de vraag wat nu precies de zeggenschap van Nederland is over het optreden van grenswachten in de ontvangende lidstaat. Meer in het algemeen is naar het oordeel van de commissie in de structuur van de Frontex EU-activiteiten de bevelvoering over en met de door de lidstaten ter beschikking staande medewerkers niet duidelijk. De commissie krijgt daarop graag een nadere toelichting van de regering.

Evaluatie

Een derde vraag heeft betrekking op de wenselijkheid van een evaluatie. In het BNC-fiche wordt de wenselijkheid van een evaluatie onderstreept. Het voorstel is om dit over 5 jaar te doen. De commissie vraagt zich af of dit niet een (te) lange duur is en of niet eerder een evaluatie moet plaatsvinden ten aanzien van de effectiviteit van de maatregelen en van de rechtsbescherming van burgers.

De positie van Polen

Naar de commissie heeft begrepen is de Poolse Senaat van oordeel dat de voorstellen tot wijziging van de Frontex-verordening in strijd zijn met het subsidiariteitsbeginsel. Wat betekent dit voor de uitvoering van de

¹ COM (2010) 61. Zie ook dossier E100010 op www.europapoort.nl.

Frontex-verordening in Polen wanneer de wijzigingen van deze verordening in de gehele Europese Unie, inclusief Polen, van kracht zijn geworden? Kan dit betekenen dat de bewaking van de buitengrens van de Europese Unie in Polen in feite op een andere wijze ten uitvoer wordt gelegd dan elders in de Unie teneinde rekening te houden met de Poolse gevoeligheden en aldus toch zoveel mogelijk medewerking van Polen te verkrijgen? Zo ja, wat betekent dit voor de toekomstige medewerking van andere lidstaten aan de Frontex-verordening?

De situatie in Griekenland en de Dublin-verordening

De commissie heeft begrepen dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg recent geoordeeld heeft dat asielzoekers die de Europese Unie zijn binnen gekomen in Griekenland, daar een asielverzoek hebben ingediend en vervolgens in een andere EU-lidstaat opnieuw een asielverzoek indienen, niet op grond van de Dublin-verordening kunnen worden teruggestuurd naar Griekenland als land van eerste binnenkomst en eerste asielaanvraag in de Unie.¹ De reden daarvoor is dat volgens het Hof de omstandigheden in de opvangcentra in Griekenland dermate deplorabel zijn dat om humanitaire redenen terugzending naar dat land niet geoorloofd is.

De Frontex-verordening en de wijzigingen daarin beogen de buitengrenzen van de Europese Unie streng te bewaken. De bewaking van de EU-buitengrens in het Middellandse Zeegebied is niet eenvoudig en een te grote toestroom van asielzoekers van overzee zou ertoe kunnen leiden dat ook in landen als bijvoorbeeld Italië en Spanje de humanitaire omstandigheden in de opvangcentra aanzienlijk verslechteren als gevolg van deze toestroom. Gevolg daarvan zou weer kunnen zijn dat, met de uitspraak van het Straatsburgse Hof in de hand, de Dublin-verordening met betrekking tot die landen nauwelijks betekenis heeft.

Is de regering van mening dat de beoogde wijzigingen van de Frontex-verordening de grenzen in het Middellandse Zeegebied dusdanig afrendelen dat de toestroom van asielzoekers van overzee drastisch wordt ingeperkt, waardoor een land als Griekenland in staat zal zijn degenen die wel het land als asielzoeker bereiken humanitaire opvang te bieden, met als resultaat dat de Dublin-verordening niet in het gedrang komt?

Nederlandse bijdragen aan Frontex

Welke extra bijdragen buiten de reeds in de Middellandse Zee operationele Nederlandse marinefregatten verwacht de regering dat van Nederland gevraagd zullen worden ten behoeve van de voorgestelde wijzigingen van de Frontex-verordening?

Organisatie van illegale migratie

Tenslotte vraagt de commissie zich af wat de regering bedoelt met de term «bestrijding van de organisatie van illegale immigratie» die tot twee keer toe in het BNC-fiche wordt gebruikt. Daarmee is toch niet bedoeld dat de verantwoordelijkheid van Frontex is beperkt tot *organisaties* en derhalve niet is gericht op *individuele* illegale immigratie?

Extra vragen GroenLinks-fractie

De leden van de fractie van GroenLinks hebben nog enige aanvullende vragen. Zij constateren dat Frontex een grotere rol gaat spelen bij de terugkeer van illegale migranten. Op grond van artikel 9 van het voorstel

¹ Zie o.a. Trouw 4 juni 2010, http://www.trouw.nl/nieuws/nederland/article3086864.ece/Terugsturen_asielzoekers_naar_Griekenland_mag_niet_meer.html.

wordt Frontex opgedragen een gedragscode voor de terugkeer te ontwikkelen. Staat deze gedragscode, gelet op lid 3, gelijk aan een doeltreffend systeem voor het toezicht op gedwongen terugkeer, of maakt dit er onderdeel van uit? Wordt in de gedragscode het systeem van onafhankelijk toezicht vastgesteld en zo ja, wie moet daar goedkeuring aan geven? Tenslotte zijn de lidstaten op grond van Richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven zelf verantwoordelijk voor een doeltreffend toezicht. Is Frontex in de ogen van de regering de meest geschikte figuur om onafhankelijk toezicht op te zetten over zijn eigen gezamenlijke terugkeeroperaties? Door welke organen worden de verslagen van de waarnemer behandeld? Is er voldoende waarborg dat het Europees Parlement de evaluatieverslagen van de toezichthouder kan behandelen? Is deze waarborg er ook voor de nationale parlementen, gelet op de betrokkenheid van nationale parlementen bij de operaties? Is de Nederlandse commissie van toezicht op de terugkeer op enigerlei wijze betrokken bij de evaluaties?

Op grond van artikel 9 lid 4 tweede paragraaf zal Frontex gaan samenwerken met de bevoegde autoriteiten van derde landen, onder andere met betrekking tot de verkrijging van reisdocumenten. In hoeverre heeft Frontex een onderhandelingsmandaat van de lidstaat of de Europese Unie om over terugkeer te onderhandelen? Welke samenwerking is hierover met de Europese Commissie? Heeft Frontex op grond hiervan ook de bevoegdheid om reisdocumenten te verstrekken of te bepalen of reisdocumenten erkend kunnen worden door lidstaten of de Europese Unie? Worden er bij de afspraken over terugkeer ook garanties gevraagd van het derde land met betrekking tot de naleving van mensenrechten?

Frontex zal bij de uitbreiding van haar taken meer en meer informatie gaan uitwisselen met de lidstaten en andere Europese instellingen die zich met toegang, grensbewaking en terugkeer bezighouden. Welke rechtsbasis is er voor de uitwisseling van persoonsgegevens door en met Frontex? Wat is de reikwijdte van haar mandaat in dit opzicht? De leden verwijzen in dit kader naar de zorgen van de European Data Protection Supervisor (EDPS) en verzoeken de regering om daarop te reageren. De EDPS verzoekt ook om een meeromvattend instrument voor de uitwisseling en het bewaren van gegevens. Wordt dit aspect ook betrokken bij de herziening van Richtlijn 95/46/EG (de Privacyrichtlijn), en wat is de inzet van de Nederlandse regering hierbij?

De commissie wacht met belangstelling de antwoorden van de regering af.

De voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
M. J. M. Kox

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2010

Bij brief van 15 juni 2010 heeft de Vaste Commissie voor de JBZ-Raad (verder: de Commissie) mij enige schriftelijke vragen gesteld bij het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex). De leden van de fractie van GroenLinks hebben enige aanvullende vragen gesteld. Deze vragen worden hieronder, mede namens de Minister van Defensie, beantwoord.

Democratische controle

De Commissie concludeert dat met de voorgestelde wijziging de operationele bevoegdheden van Frontex worden uitgebreid en dat terecht kanttekeningen worden geplaatst bij de uitvoerbaarheid van het beschikbaar stellen van technische uitrusting binnen 30 dagen. De commissie wil daar een zorg aan toevoegen. Zelfs als er maatregelen worden getroffen om vooraf tot betere uitvoerbaarheid te komen, blijft de vraag open hoe de beoordeling en democratische controle achteraf plaatsvinden. Het is niet duidelijk wie op welk moment en op welke wijze toeziet op de manier waarop Frontex met de toegekende bevoegdheden omgaat. Deze vraag klemmt des te meer omdat Frontex een verantwoordelijkheid heeft voor de eerbiediging van de rechten van EU-burgers en derdelanders.

Frontex is een agentschap van de Europese Unie. Het agentschap wordt geleid door een uitvoerend directeur en een Raad van Bestuur. Via de Raad van Bestuur, waarin de Europese Commissie en alle lidstaten zijn vertegenwoordigd, oefenen de lidstaten zelf controle uit op het handelen van Frontex. Voor Nederland heeft de Commandant van de Koninklijke Marechaussee zitting in de Raad van Bestuur. Controle vooraf vindt plaats doordat het jaarprogramma jaarlijks, na goedkeuring door de Raad van Bestuur, aan Europees Parlement, Europese Commissie en Raad van Ministers wordt toegestuurd. Dit jaarprogramma moet worden aangenomen door de Europese Begrotingsautoriteit (bestaande uit het Europees Parlement en de Raad) conform de Europese begrotingsregels. Het Commissie-voorstel voorziet ook in bepalingen die controle achteraf mogelijk maken. Het voorstel is dat van elke gezamenlijke operatie binnen 60 dagen na afloop van de operatie een evaluatierapport aan de Raad van Bestuur wordt voorgelegd. De Raad van Bestuur rapporteert jaarlijks aan het Europees Parlement, de Raad van Ministers, de Europese Commissie, het Europees Sociaal Economisch Comité en de Europese Rekenkamer. Ten slotte is het handelen van Frontex onderwerp van rechterlijke controle door het Hof van Justitie van de EU, dat mede het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie als toetsingskader hanteert. Door de aanstaande toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zal het handelen van Frontex ook onder rechterlijke controle van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens komen.

Opgemerkt moet worden dat de rol die Frontex speelt op operationeel gebied een coördinerende is. Het zijn uiteindelijk nationale grenswachters die de operaties onder nationaal gezag en bevel uitvoeren. Het handelen

van deze nationale grenswachters is onderwerp van nationale democratische controle, zoals elk handelen van nationale grenswachters.

Zeggenschap en bevelsstructuur

Een tweede vraag van de Commissie betreft de zeggenschap van de afzonderlijke lidstaten, in casu Nederland. De lidstaten behouden de zeggenschap over de grenswachten die zij aan Frontex ter beschikking stellen. De Commissie vraagt zich af of lidstaten deze grenswachten een beperking in hun mandaat kunnen meegeven als het gaat om het respecteren van mensenrechten en zo ja, hoe de afstemming met andere lidstaten plaatsvindt. Voorts vraagt de Commissie of grenswachten indien zij onder bevel van een andere lidstaat worden geplaatst, kunnen worden gehouden aan een eigen mandaat en indien nodig bevelen niet uitvoeren.

Gegeven het verplichte karakter van het bijdragen aan gezamenlijke operaties, vraagt de Commissie zich voorts af wat nu precies de zeggenschap van Nederland is over het optreden van grenswachten in de ontvangende lidstaat.

Meer in het algemeen is naar het oordeel van de Commissie in de structuur van de Frontex EU-activiteiten de bevelvoering over en met de door de lidstaten ter beschikking staande medewerkers niet duidelijk. De Commissie krijgt daarop graag een nadere toelichting.

Alle EU-lidstaten zijn gehouden de mensenrechten te respecteren aangezien zij alle gebonden zijn aan onder meer het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Om respect voor mensenrechten te waarborgen zijn in het Commissievoorstel voor herziening van de verordening bepalingen opgenomen en heeft Frontex werkafspraken gemaakt met de UNHCR en met het Bureau voor de grondrechten van de EU.

De taken en bevoegdheden van alle grenswachters in de EU zijn geharmoniseerd en vastgelegd in de Schengengrenscodex (Verordening 562/2006), waarin ook expliciet wordt verwezen naar fundamentele rechten en het EU- grondrechtenhandvest. In de Frontex-verordening is bepaald dat grenswachters die deelnemen aan een gezamenlijke operatie dienen te handelen in overeenstemming met het Gemeenschapsrecht en het nationale recht van de ontvangende lidstaat. Voor iedere gezamenlijke operatie binnen het kader van de Frontex-verordening wordt het doel van de operatie en de uitvoering van de taken uit de Schengengrenscodex nader vastgelegd in een operationeel plan. Tijdens de voorbereiding van een dergelijk operationeel plan vindt niet alleen afstemming plaats tussen Frontex en de ontvangende lidstaat, maar worden ook de andere lidstaten die een bijdrage willen leveren betrokken. Hoewel de Nederlandse grenswachters handelen op instructie van de ontvangende lidstaat, behoudt Nederland het uiteindelijke gezag of bevel en derhalve de zeggenschap over het optreden van Nederlandse grenswachters in de ontvangende lidstaat. De operationele instructies die door de ontvangende lidstaat worden gegeven aan de grensbewakers moeten in overeenstemming zijn met het operationeel plan. De bevoegdheden van grenswachters in Frontex-operaties staan beschreven in de Schengengrenscodex en de Frontex-verordening. Nederlandse grenswachters kunnen dus een opdracht weigeren uit te voeren indien deze opdracht strijdig is met het gemeenschapsrecht of met de Nederlandse of lokale instructie.

Evaluatie

Een derde vraag van de Commissie heeft betrekking op de wenselijkheid van een evaluatie. In het BNC-fiche wordt de wenselijkheid van een evaluatie onderstreept. Het voorstel is om dit over 5 jaar te doen. De commissie vraagt zich af of dit niet een (te) lange duur is en of niet eerder een evaluatie moet plaatsvinden ten aanzien van de effectiviteit van de maatregelen en van de rechtsbescherming van burgers.

Een eerste, door een onafhankelijk adviesbureau uitgevoerde, evaluatie van Frontex heeft plaatsgevonden in 2009. Het evaluatierapport dat is verschenen is mede aanleiding geweest voor de Commissie om voorstellen tot wijziging te doen. Al in de huidige verordening is voorzien dat een eerste evaluatie na drie jaar plaatsvindt, en de volgende evaluaties steeds na vijf jaar. Dat is in het voorstel niet gewijzigd. Dat betekent dat een volgende evaluatie in 2014 zal moeten plaatsvinden, onafhankelijk van het moment dat de herziening van de Verordening in werking treedt. Het kabinet ziet geen reden van de termijn van vijf jaar af te wijken.

De positie van Polen

Naar de Commissie heeft begrepen is de Poolse Senaat van oordeel dat de voorstellen tot wijziging van de Frontex-verordening in strijd zijn met het subsidiariteitsbeginsel. De Commissie vraagt zich af wat dit betekent voor de uitvoering van de Frontex-verordening in Polen wanneer de wijzigingen van deze verordening in de gehele Europese Unie, inclusief Polen, van kracht zijn geworden. De Commissie vraagt of dit kan betekenen dat de bewaking van de buitengrens van de Europese Unie in Polen in feite op een andere wijze ten uitvoer wordt gelegd dan elders in de Unie teneinde rekening te houden met de Poolse gevoeligheden en aldus toch zoveel mogelijk medewerking van Polen te verkrijgen. Indien dit het geval is, vraagt de Commissie wat dit betekent voor de toekomstige medewerking van andere lidstaten aan de Frontex-verordening.

Ingevolge het tweede protocol bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie kan ieder parlement en iedere kamer van de parlementen een gemotiveerd advies toezenden aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie waarin wordt uiteengezet waarom het voorstel zijns inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. De Poolse Senaat heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Aangezien de stem van de Poolse senaat niet ten minste eenderde vertegenwoordigt van alle stemmen die aan de nationale parlementen zijn toebedeeld (conform artikel 7 van het tweede protocol) hoeft het ontwerp van wetgevingshandeling niet opnieuw in overweging te worden genomen door de Commissie en heeft dit geen directe gevolgen voor het ontwerp van wetgevingshandeling. De Frontex-verordening heeft directe werking. Op het moment dat de Verordening door Raad en Parlement wordt bekrachtigd, zal deze dus ook gelding hebben in Polen. Polen moet dan voldoen aan de verordening. Overigens worden regels voor de bewaking van de buitengrens niet in de Frontex-verordening geregeld, maar in de Schengengrenscore.

De situatie in Griekenland en de Dublin-verordening

De Commissie heeft begrepen dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg recent heeft geoordeeld dat asielzoekers die de Europese Unie zijn binnen gekomen in Griekenland, daar een asielverzoek hebben ingediend en vervolgens in een andere EU-lidstaat opnieuw een asielverzoek indienen, niet op grond van de Dublin-verordening kunnen worden teruggestuurd naar Griekenland als land van eerste binnenkomst

en eerste asielaanvraag in de Unie.¹

De reden daarvoor is dat volgens het Hof de omstandigheden in de opvangcentra in Griekenland dermate deplorabel zijn dat om humanitaire redenen terugzending naar dat land niet geoorloofd is.

De Frontex-verordening en de wijzigingen daarin beogen de buitengrenzen van de Europese Unie streng te bewaken. De bewaking van de EU-buitengrens in het Middellandse Zeegebied is niet eenvoudig en een te grote toestroom van asielzoekers van overzee zou ertoe kunnen leiden dat ook in landen als bijvoorbeeld Italië en Spanje de humanitaire omstandigheden in de opvangcentra aanzienlijk verslechteren als gevolg van deze toestroom. Gevolg daarvan zou weer kunnen zijn dat, met de uitspraak van het Straatsburgse Hof in de hand, de Dublin-verordening met betrekking tot die landen nauwelijks betekenis heeft.

De Commissie vraagt of de regering van mening is dat de beoogde wijzigingen van de Frontex-verordening de grenzen in het Middellandse Zeegebied dusdanig afgrenzelen dat de toestroom van asielzoekers van overzee drastisch wordt ingeperkt, waardoor een land als Griekenland in staat zal zijn degenen die wel het land als asielzoeker bereiken humanitaire opvang te bieden, met als resultaat dat de Dublin-verordening niet in het gedrang komt.

Het kabinet is van mening dat Frontex na herziening van de Verordening flexibeler en effectiever kan optreden. Ik ben ervan overtuigd dat dit een bijdrage zal leveren aan de inperking van illegale migratie over zee. De instroom van migranten die illegaal de zeegrenzen passeren is echter ook afhankelijk van andere factoren, zoals economische ontwikkelingen in Europa en humanitaire ontwikkelingen elders in de wereld. De Dublin-verordening is van groot belang voor het goed functioneren van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid. Daarnaast is het van belang dat door middel van gezamenlijke Frontex-operaties solidariteit wordt betuigd met die lidstaten waar veel migranten de buitengrenzen illegaal passeren.

Overigens ben ik in mijn brief van 11 juni 2010 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer² nader ingegaan op de door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens getroffen gemotiveerde «interim measure» van 3 juni 2010. Ik heb daarin aangegeven dat deze «interim measure» niet meer is dan een bevroeringsmaatregel, en dat deze geen uitsluitel geeft over het definitieve oordeel in de onderliggende zaak. Aan de gemotiveerde «interim measure» worden enkel consequenties verbonden voor personen afkomstig uit Zuid- of Centraal-Somalië die aan Griekenland kunnen worden overgedragen. Gezien het cumulatieve karakter van de formulering van de overwegingen van het Hof moeten deze overwegingen in onderlinge samenhang worden gelezen. De situatie in opvangcentra in Griekenland maakt geen onderdeel uit van deze overwegingen. Wel verwijst het Hof uitdrukkelijk naar de situatie in Zuid- en Centraal-Somalië en noemt het Hof het feit dat zij momenteel in een aantal zaken dient te beoordelen of overdracht aan Griekenland van personen die stellen afkomstig te zijn uit Zuid- of Centraal-Somalië verenigbaar is met artikel 3 EVRM.

Nederlandse bijdragen aan Frontex

De Commissie vraagt voorts welke extra bijdragen buiten de reeds in de Middellandse Zee operationele Nederlandse marinefregatten de regering verwacht dat van Nederland gevraagd zullen worden ten behoeve van de voorgestelde wijzigingen van de Frontex-verordening.

¹ Zie o.a. Trouw 4 juni 2010, http://www.trouw.nl/nieuws/nederland/article3086864.ece/Terugsturen_asielzoekers_naar_Griekenland_mag_niet_meer.html.

² Kamerstukken II, 2009/10, 19 637, nr. 1350.

Nederland neemt jaarlijks deel aan meerdere operaties aan zee-, land- en luchtgrenzen. Nederland doet dit met name door de inzet van grenswachters van de Koninklijke Marechaussee en de Zeehavenpolitie. Nederland heeft in de periode van 7 juni tot 1 juli 2010 twee Alkmaar-klasse mijnenjagers ingezet in operatie INDALO bij de Zuid Spaanse kust. In 2009 heeft Nederland een zogenaamde *Rigid Hull Inflatable Boat* ingezet in Griekenland. Dit kleine en snelle vaartuig zal ook in 2010 in Griekenland worden ingezet. Daarnaast is een kustwachtvliegtuig type Dornier ingezet. Ten slotte neemt Nederland deel aan gezamenlijke terugkeeroperaties die worden uitgevoerd binnen het Frontex kader. Welke bijdragen er van Nederland zullen worden gevraagd ten behoeve van de voorgestelde wijziging van de Frontex-verordening, valt moeilijk te voorspellen. Dit zal afhangen van verschillende factoren, zoals de fluctuaties in de aantallen migranten die de grens willen passeren en de routes die de migranten daarvoor gebruiken. Maar ook de ontwikkeling van de capaciteit van de verschillende lidstaten en de bereidheid van andere lidstaten om bij te dragen speelt een grote rol. Het kabinet zet er bij de onderhandelingen op in dat het zelf, in onderling overleg met Frontex en op basis van een behoefte analyse, bepaalt hoeveel en welke inzet Nederland waar zal bijdragen. Indien wordt besloten tot inzet in Frontex-operaties zal de regering, rekening houdend met de aard en omvang van de voorgenomen inzet, de Tweede Kamer langs de lijnen van het Toetsingskader 2009 informeren.

Organisatie van illegale migratie

Tenslotte vraagt de Commissie zich af wat de regering bedoelt met de term «bestrijding van de organisatie van illegale immigratie» die tot twee keer toe in het BNC-fiche wordt gebruikt. Vraag is of daarmee is bedoeld dat de verantwoordelijkheid van Frontex is beperkt tot organisaties en derhalve niet is gericht op individuele illegale immigratie.

Frontex heeft als hoofdtaak de coördinatie van de operationele samenwerking tussen lidstaten op het terrein van grensbeheer. Een van de doelstellingen van grensbeheer is het voorkomen van illegale migratie, in welke vorm dan ook. Het is dus niet zo dat alleen organisaties worden bestreden.

Extra vragen GroenLinks-fractie

De leden van de fractie van GroenLinks hebben nog enige aanvullende vragen. Zij constateren dat Frontex een grotere rol gaat spelen bij de terugkeer van illegale migranten. Op grond van artikel 9 van het voorstel wordt Frontex opgedragen een gedragscode voor de terugkeer te ontwikkelen. Deze leden vragen of deze gedragscode, gelet op lid 3, gelijk staat aan een doeltreffend systeem voor het toezicht op gedwongen terugkeer, of dat dit er onderdeel van uitmaakt. De leden vragen tevens of in de gedragscode het systeem van onafhankelijk toezicht wordt vastgesteld en zo ja, wie daar goedkeuring aan moet geven. Tenslotte zijn de lidstaten op grond van Richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven zelf verantwoordelijk voor een doeltreffend toezicht. Deze leden vragen of Frontex in de ogen van de regering de meest geschikte figuur is om onafhankelijk toezicht op te zetten over zijn eigen gezamenlijke terugkeeroperaties. Zij vragen voorts door welke organen de verslagen van de waarnemer worden behandeld en of er voldoende waarborg is dat het Europees Parlement de evaluatieverslagen van de toezichthouder kan behandelen. Tevens vragen zij of deze waarborg er ook is voor de nationale parlementen, gelet op de betrokkenheid van nationale parle-

menten bij de operaties en of de Nederlandse commissie van toezicht op de terugkeer op enigerlei wijze is betrokken bij de evaluaties.

Op grond van artikel 9 lid 4 tweede paragraaf zal Frontex gaan samenwerken met de bevoegde autoriteiten van derde landen, onder andere met betrekking tot de verkrijging van reisdocumenten. De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre Frontex een onderhandelingsmandaat van de lidstaat of de Europese Unie heeft om over terugkeer te onderhandelen. Tevens vragen zij welke samenwerking hierover is met de Europese Commissie en of Frontex op grond hiervan ook de bevoegdheid heeft om reisdocumenten te verstrekken of te bepalen of reisdocumenten kunnen worden erkend door lidstaten of de Europese Unie. Zij vragen of er bij de afspraken over terugkeer ook garanties worden gevraagd van het derde land met betrekking tot de naleving van mensenrechten.

Frontex zal bij de uitbreiding van haar taken meer en meer informatie gaan uitwisselen met de lidstaten en andere Europese instellingen die zich met toegang, grensbewaking en terugkeer bezighouden. De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke rechtsbasis er is voor de uitwisseling van persoonsgegevens door en met Frontex en wat de reikwijdte is van haar mandaat in dit opzicht. De leden verwijzen in dit kader naar de zorgen van de European Data Protection Supervisor (EDPS) en verzoeken de regering om daarop te reageren. De EDPS verzoekt ook om een meeromvattend instrument voor de uitwisseling en het bewaren van gegevens. Deze leden vragen of dit aspect ook wordt betrokken bij de herziening van Richtlijn 95/46/EG (de Privacyrichtlijn), en wat de inzet is van de Nederlandse regering hierbij.

Het Nederlandse kabinet is voorstander van een schriftelijke gedragscode die van toepassing is op alle door Frontex gecoördineerde terugkeervluchten. Nederland ondersteunt het voorstel van de Commissie om in deze gedragscode aandacht te besteden aan de verplichting, ontleend aan de terugkeerrichtlijn, om een effectief systeem van toezicht op gedwongen terugkeer in het leven te roepen. Bij terugkeervluchten die door Frontex worden gecoördineerd, dragen de lidstaten altijd zelf de verantwoordelijkheid en dient aan de normen van de terugkeerrichtlijn te worden voldaan. Het is daarom van belang dat in de gedragsregels wordt vastgelegd op welke wijze aan deze normen zal worden voldaan. Nederland is evenals de Commissie van mening dat het toezicht dat op gedwongen terugkeer moet plaatsvinden, wordt uitgeoefend door een onafhankelijk orgaan. De Nederlandse Commissie Integraal Toezicht Terugkeer (CITT) heeft in Nederland de taak om toezicht uit te oefenen op gedwongen terugkeer. De CITT heeft inmiddels verschillende malen een gezamenlijke Frontex terugkeervlucht geobserveerd in de rol van onafhankelijk toezichthouder op de gedwongen terugkeer van door Nederland uit te zetten vreemdelingen. Het CITT publiceert elk jaar een jaarverslag dat door mij, voorzien van een reactie, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt gezonden.

De lidstaten zelf zullen dus verantwoordelijk blijven voor de terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Frontex krijgt wel met het voorstel van de Commissie het mandaat om de coördinatie van gezamenlijke terugkeervluchten op zich te nemen. De samenwerking met autoriteiten van derde landen zal zich beperken tot het faciliteren van de samenwerking tussen lidstaten en derde landen. In het voorstel is gewaarborgd dat samenwerking moet plaatsvinden binnen het kader van het Europees extern beleid inzake mensenrechten. Daarnaast zal Frontex beste praktijken identificeren met betrekking tot het bemachtigen van reisdocumenten en de terugkeer. Het mandaat om te onderhandelen over

terug- en overnameovereenkomsten met derde landen wordt met dit voorstel niet bij Frontex neergelegd. Het voorstel biedt Frontex geen bevoegdheid om reisdocumenten te verstrekken.

Op de verwerking van persoonsgegevens door Frontex is EU-verordening 45/2001¹ van toepassing. Uit die verordening volgt dat een dergelijke verwerking onder meer is toegestaan als zij noodzakelijk is voor de vervulling van de taken van Frontex. De voorgestelde wijziging van de Frontex-verordening leidt niet tot uitbreiding van het mandaat voor gegevensuitwisseling.

Het kabinet is van mening dat gegevensverwerking door Frontex moet passen binnen de algemene regelgeving voor gegevensverwerking. De Commissie heeft aangekondigd met een voorstel te komen voor een algemeen juridisch raamwerk voor gegevensverwerking waarbij onder meer Verordening 45/2001 en de privacyrichtlijn zullen worden betrokken. Bij die gelegenheid kan door de Raad ook aandacht worden besteed aan de zorgen van de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming. Het kabinet verwelkomt de plannen van de Commissie voor een overkoepelend raamwerk voor dataprotectie, onder andere omdat daarmee bestaande hiaten en onduidelijkheden kunnen worden weggenomen. Het kabinet is er voorstander van dat het toekomstige raamwerk de mogelijkheden voor gegevensverwerking door bestuur en rechtshandhaving duidelijker ondersteunt.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Verordening (EG) nr. 45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEU L 8).