



RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE

Brussel, 8 juni 2011 (09.06)
(OR. en)

11262/11

Interinstitutioneel dossier:
2010/0039 (COD)

FRONT 77
CODEC 985
COMIX 388

NOTA

van: het voorzitterschap
aan: de Raad/het Gemengd Comité
(EU-IJsland/Liechtenstein/Noorwegen/Zwitserland)

nr. Comv.: 6898/10 FRONT 22 CODEC 222 COMIX 151

Betreft: **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)**

I - INLEIDING

Het voorzitterschap heeft op 12 mei 2011 verslag uitgebracht aan de Raad JBZ/het Gemengd Comité over de stand van de onderhandelingen in de Raad en met het Europees Parlement betreffende de ontwerp-verordening tot wijziging van de Frontex-verordening¹.

Sedertdien zijn de werkzaamheden nog opgevoerd, met verscheidene vergaderingen in het Coreper, de Groep Raden JBZ en de Groep grenzen, en twee trialogen met het EP.

Daardoor kon overeenstemming worden bereikt over een groot deel van de tekst, en is op andere onderdelen vooruitgang gemaakt.

¹ Doc. 9765/11.

De resterende punten werden op 7 juni 2011 besproken door het Coreper/Gemengd Comité aan de hand van document 11017/11. Om het debat te structureren, werden de knelpunten in een aantal thematische pakketten verdeeld (versterking van de operationele capaciteit van het Frontex-agentschap, fundamentele rechten, instellen van een pool van grenswachten, democratische controle en andere kernthema's).

Ten aanzien van de meeste punten in deze vijf pakketten is voldoende vooruitgang gemaakt en het voorzitterschap beschikt over een goede basis voor verdere besprekingen met het EP over deze punten.

Geconcludeerd werd echter dat voor bepaalde kernthema's verdere politieke sturing nodig is.

Het voorzitterschap verzoekt de Raad /het Gemengd Comité op deze basis een oriënterend debat te voeren over de hieronder toegelichte thema's, zijnde de tijdelijke detachering van grenswachten bij de gezamenlijke Frontex-ondersteuningsteams, het toezicht op gezamenlijke terugkeeroperaties en de instelling van een pool van grenswachten.

Het streven van het voorzitterschap is in juni 2011 overeenstemming te bereiken over de ontwerp-verordening, zoals gevraagd door de Europese Raad. Dit is slechts haalbaar indien zowel het Europees Parlement als de Raad enige concessies doen, in het belang van een algemeen akkoord.

Het voorzitterschap is van plan verder te onderhandelen met het EP in een nieuwe dialoog op basis van de besprekingen in het Coreper op 7 juni en in de Raad JBZ op 9 en 10 juni 2011, teneinde een zo breed mogelijk akkoord te bereiken over alle aspecten van de ontwerp-verordening, in de aanloop naar de Europese Raad op 24 juni 2011.

II - AAN DE RAAD VOORGELEGDE KWESTIES

1. Tijdelijke detachering van grenswachten bij de gezamenlijke Frontex-ondersteunings-teams (artikel 3 ter, lid 3 - AM 49).

Conform de resultaten van het Coreper van 26 mei heeft het voorzitterschap het EP in de dialoog van 30 mei de herziene tekst van artikel 3 ter, lid 3, voorgelegd (zie bijlage). Het EP kon deze tekst aanvaarden, alsmede de vermelding van 45 dagen in artikel 3 ter, lid 2, mits "onvoorziene omstandigheden" in artikel 3 ter, lid 2, vervangen wordt door "uitzonderlijke omstandigheden".

In het Coreper op 7 juni 2011 kon een meerderheid van delegaties de in de bijlage opgenomen tekst van artikel 3 ter, lid 3, aanvaarden. Enkele delegaties handhaafden echter hun voorbehoud inzake artikel 3 ter, lid 2, en konden niet aanvaarden dat "onvoorziene situatie" door "uitzonderlijke situatie" zou worden vervangen."

Het voorzitterschap meent dat de Raad, indien hij zou aanvaarden dat de lidstaten verplicht worden een bijdrage te leveren door grenswachten naar het agentschap te detacheren, een belangrijke toegeving zou doen met het oog op een akkoord met het EP. Er zij aan herinnerd dat deze optie niet gebaseerd is op de oorspronkelijke, door het EP gesteunde Commissietekst, die een niet nader gespecificeerde verplichting bevatte. De tekst waarover in het Coreper overeenstemming is bereikt, specificeert de verplichting door een vermelding van jaarlijkse bilaterale onderhandelingen tussen het agentschap en de lidstaten, alsook door opname van een clause die bepaalt dat de lidstaten kunnen weigeren hun grenswachten ter beschikking te stellen indien de uitvoering van de nationale taken daardoor ernstig in het gedrang zou komen.

Het voorzitterschap acht de volgende opties het overwegen waard:

- a) het EP kan worden verzocht deze inspanning van de Raad met betrekking tot artikel 3 ter, lid 3, naar waarde te schatten en de zinsnede "onvoorziene situatie" in artikel 3 ter, lid 2, te aanvaarden;
- b) indien op die basis niet tot een akkoord met het EP over artikel 3 ter, lid 3, kan worden gekomen, kan een alternatief erin bestaan "onvoorziene situatie" te behouden in combinatie met een clause die bepaalt dat de Commissie binnen een bepaald tijdsbestek na de inwerkingtreding van de verordening een specifiek verslag over de praktische toepassing van artikel 3 ter, leden 2 en 3 indient.

De Raad wordt verzocht sturing te geven met betrekking tot dit punt, met het oog op verdere besprekingen met het EP.

2. Toezicht op gezamenlijke terugkeeroperaties (artikel 9, lid 3 - AM 81)

De drie belangrijkste thema's in het pakket grondrechten zijn de strategie inzake grondrechten (artikel 26 bis), de opschorting van de operationele activiteiten van Frontex (artikel 3, lid 1) en het toezicht op terugkeeroperaties (artikel 9, lid 3). Het EP heeft aanzienlijke bereidheid laten zien om een compromis over grondrechtenkwesities te bereiken, en er is een akkoord binnen bereik over twee van de drie belangrijkste thema's. Wat echter het toezicht op gezamenlijke terugkeeroperaties betreft, is nadere politieke sturing nodig met het oog op verdere onderhandelingen met het EP.

Het EP blijft vasthouden aan het oorspronkelijke Commissievoorstel voor artikel 9, lid 3.

Het EP hecht nog altijd veel belang aan deze kwestie en wijst met klem op de noodzaak van een uniforme hoge norm voor de uitvoering door de lidstaten van artikel 8, lid 6, van Richtlijn 2008/115/EG. Het EP voerde in dat verband aan dat dergelijke normen gerespecteerd moeten worden bij gecoördineerde Frontex-operaties, die gefinancierd worden uit de EU-begroting, en dat afzonderlijke lidstaten de vrijheid hebben hun eigen terugkeeroperaties te organiseren buiten Frontex om.

In het Coreper van 7 juni 2011 handhaafden verscheidene delegaties hun voorbehouden en konden zij alleen de eerste zin van artikel 9, lid 3, als weergegeven in de bijlage, aanvaarden.

In het licht van de besprekingen geeft het voorzitterschap de volgende aanpak in overweging:

- de tweede, derde en vierde zin van artikel 9, lid 3, als vervat in de bijlage, worden geschrapt;
- in de eerste zin van artikel 9, lid 3, worden bewoordingen toegevoegd die ertoe strekken dat in de gedragscode niet alleen aandacht zal worden besteed aan de verplichtingen neergelegd in Richtlijn 2008/115/EG, maar ook aan de grondrechtenstrategie bedoeld in artikel 26 bis, lid 1;
- in overweging 21 worden bewoordingen toegevoegd om te verduidelijken dat op gezamenlijke terugkeeroperaties effectief toezicht moet worden gehouden conform de beste praktijken en de hoogste normen van de lidstaten.

De Raad wordt verzocht in te stemmen met deze aanpak als basis voor verdere besprekingen met het EP.

3. Instelling van een pool van grenswachten.

Op basis van de besprekingen in het Coreper van 26 mei heeft het voorzitterschap het EP de volgende tekst voor een nieuw artikel 2, lid 1, punt e bis, voorgesteld:

"e bis) een [pool van Frontex/EU grenswachten] in te stellen in de vorm van snelle-grensinterventieteams als bedoeld in artikel 1 van Verordening 863/2007 of in de vorm van gezamenlijke Frontex-ondersteuningsteams als bedoeld in artikel 3, lid 2."

Het EP zou aan een aanpak kunnen overwegen op basis van het model dat het voorzitterschap in technisch-juridische termen heeft voorgesteld, behoudens enkele wijzigingen, maar benadrukte dat de pool "EU-systeem van grenswachten" moet worden genoemd.

Het EP hecht zeer aan die naam, en heeft in dat verband naar het programma van Stockholm verwezen. Er zij aan herinnerd dat de Europese Raad in het programma van Stockholm verzocht heeft een debat op gang te brengen over de langetermijnperspectieven van Frontex. Dat debat moet ook, zoals in het Haags programma reeds in het vooruitzicht was gesteld, betrekking hebben op de haalbaarheidstudie naar de oprichting van een Europees systeem van grenswachten.

Er is een oplossing gevonden met betrekking tot de technisch-juridische aanpak:

- invoering van een nieuw artikel 2, lid 1, punt e bis);
- de procedures voor de inzet van grenswachten voor gezamenlijke operaties en proefprojecten enerzijds, en voor snelle-interventieteams anderzijds, zouden separaat en ongewijzigd blijven;
- overal in de tekst wordt nog steeds gerefereerd aan Frontex-ondersteuningsteams en snelle-grensinterventieteams, maar daarnaast wordt de benaming van de in artikel 2, lid 1, punt e bis) bedoelde gemeenschappelijke pool toegevoegd;
- de wijzigingen die daartoe in de tekst moeten worden aangebracht worden door het voorzitterschap, het Europees Parlement en de Commissie bestudeerd.

Het Europees Parlement is bereid deze aanpak te overwegen, mits de door het EP voor de gemeenschappelijk pool voorgestelde naam "EU-systeem van grenswachten" door de Raad wordt aanvaard.

Dit zou betekenen dat het Parlement alle amendementen betreffende de "fusie"-kwestie (AM 14, 15, 20, 25-33, 35-40, 42, 47-52, 54-56, 58-63, 66-67, 70, 72-73, 78-79, 99) intrekt. Intrekking van deze amendementen zou het veel gemakkelijker maken om binnen de door de Europese Raad aangegeven termijn tot een akkoord te komen. Het is daarom van het grootste belang dat op dit punt een oplossing gevonden wordt.

De belangrijkste inhoudelijke kwestie is de naam van de gemeenschappelijke pool. Een meerderheid van delegaties was tot dusver geen voorstander van de door het EP voorgestelde naam. Er zijn een paar alternatieven besproken (pool van Frontex-grenswachten en pool van EU-grenswachten), maar er is nog geen definitief standpunt vastgesteld. Deze alternatieven konden niet op steun van het EP rekenen. Het voorzitterschap is daarom van oordeel dat nog andere mogelijkheden moeten worden verkend, teneinde een naam te vinden die zowel voor de Raad als voor het Europees Parlement aanvaardbaar is.

Na het Coreper van 7 juni heeft het voorzitterschap besloten deze kwestie aan de Raad voor te leggen. Het voorzitterschap stelt als basis voor de besprekingen de volgende mogelijke namen voor:

- pool van EU Frontex-grenswachten
- EU Frontex-systeem van grenswachten.

Het voorzitterschap verzoekt de Raad te onderzoeken:

- *of de bovenbeschreven aanpak al met al aanvaardbaar is, en*
- *zo ja, welke gemeenschappelijke naam de Raad aan het EP in overweging zou kunnen geven.*

III - CONCLUSIE

De Raad wordt verzocht een oriënterend debat te voeren en politieke sturing te geven over de in punt II toegelichte thema's, teneinde nog in juni 2011 in de Raad en met het Europees Parlement overeenstemming te bereiken over de ontwerp-verordening van de Raad tot wijziging van de Frontex-verordening.

1. Tijdelijke detachering van grenswachten bij de gezamenlijke Frontex-ondersteuningsteams (artikel 3 ter, lid 3 - AM 49).

Artikel 3 ter

Samenstelling en inzet van gezamenlijke Frontex-ondersteuningsteams

"1. Op voorstel van de uitvoerend directeur besluit de raad van bestuur bij volstreekte meerderheid van zijn stemgerechtigde leden over het profiel en het totale aantal van de grenswachten die aan de gezamenlijke Frontex-ondersteuningsteams ter beschikking dienen te worden gesteld. Dezelfde procedure geldt voor eventuele navolgende wijzigingen in het profiel en in het totale aantal. Via een nationale pool, opgebouwd op basis van de verschillende vastgestelde profielen, dragen de lidstaten bij aan de gezamenlijke Frontex-ondersteuningsteams door grenswachten aan te wijzen die beantwoorden aan de verlangde profielen.

2. De bijdrage van de lidstaten wat betreft hun grenswachten aan specifieke operaties voor het komende jaar wordt gepland op basis van jaarlijkse bilaterale onderhandelingen en overeenkomsten tussen het Agentschap en de lidstaten. Conform deze overeenkomsten, stellen de lidstaten de grenswachten ter beschikking voor inzet op verzoek van het agentschap, tenzij de lidstaten geconfronteerd worden met een onvoorziene situatie waarin de uitvoering van nationale taken aanzienlijk in het gedrang komt. Een dergelijk verzoek wordt ten minste vijfenveertig dagen voor de gewenste inzet ingediend. De autonomie van de lidstaat van herkomst wat betreft de selectie van het personeel en de duur van de inzet ervan blijft onverlet.

3. Ook het agentschap voegt aan de gezamenlijke Frontex-ondersteuningsteams bekwame grenswachten toe, die krachtens artikel 17, lid 5, door de lidstaten gedetacheerd zijn als nationale deskundigen. Hieraan **dragen** de lidstaten bij door grenswachten als nationale deskundigen bij het agentschap te detacheren. **De bijdrage van de lidstaten wat betreft het detacheren van hun grenswachten aan het agentschap voor het komende jaar wordt gepland op basis van jaarlijkse bilaterale onderhandelingen en overeenkomsten tussen het agentschap en de lidstaten.**

Conform deze overeenkomsten, stellen de lidstaten de grenswachten ter beschikking voor detachering, tenzij de uitvoering van de nationale taken daardoor ernstig in het gedrang zou komen. In dergelijke situaties kunnen de lidstaten hun gedetacheerde grenswachten terugroepen.

De detacheringen hebben een maximale duur van zes maanden per periode van twaalf maanden. Deze grenswachten worden in het kader van deze verordening beschouwd als uitgezonden functionarissen en hebben de in artikel 10 bedoelde taken en bevoegdheden. De lidstaat die de betrokken grenswachten heeft gedetacheerd, wordt beschouwd als "lidstaat van herkomst" in de zin van artikel 1 bis, punt 3), voor de toepassing van de artikelen 3 quater, 10 en 10 ter. Ander tijdelijk personeel van het agentschap, dat niet bevoegd is om grenscontroletaken te verrichten, wordt bij gezamenlijke operaties en proefprojecten alleen ingezet voor coördinatietaken.

4. De leden van de gezamenlijke Frontex-ondersteuningsteams eerbiedigen bij het verrichten van hun taken en het uitoefenen van hun bevoegdheden ten volle de grondrechten en de menselijke waardigheid. De bij het verrichten van hun taken en het uitoefenen van hun bevoegdheden genomen maatregelen staan in verhouding tot de met die maatregelen beoogde doelstellingen. Bij het verrichten van hun taken en het uitoefenen van hun bevoegdheden mogen de teamleden niemand discrimineren op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

5. Overeenkomstig artikel 8 octies, benoemt het agentschap voor elke operatie en elk proefproject waarbij leden van het gezamenlijk Frontex-ondersteuningsteam worden ingezet een coördinerend functionaris.

6. Het agentschap draagt de kosten die door de lidstaten worden gemaakt om ingevolge lid 1 hun grenswachten ter beschikking te stellen voor de gezamenlijke Frontex-ondersteuningsteams overeenkomstig artikel 8 nonies.

2. Toezicht op terugkeeroperaties (artikel 9, lid 3 - AM 81)

"3. In de gedragscode wordt met name aandacht besteed aan de in artikel 8, lid 6, van Richtlijn 2008/115/EG vervatte verplichting om een doeltreffend systeem voor het toezicht op gedwongen terugkeer op te zetten. Het toezicht op gezamenlijke terugkeeroperaties moet onafhankelijk worden uitgeoefend en dient de hele gezamenlijke terugkeeroperatie te bestrijken, van de fase voorafgaand aan het vertrek tot en met de overdracht van de repatrianten in het land van terugkeer.

Bovendien worden de opmerkingen van de met het toezicht belaste waarnemer over de inachtneming van de gedragscode en met name de grondrechten, doorgegeven aan de Commissie en opgenomen in het interne eindverslag over de terugkeeroperatie. Om te zorgen voor transparantie en een samenhangende evaluatie van de gedwongen-terugkeeroperaties worden de verslagen van de waarnemer opgenomen in een jaarlijks verslagleggingsmechanisme."