

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Juridische en Algemene Zaken

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
399992

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 9 juli 2013

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

In de brief van 4 juni 2013 heeft de voorzitter van de vaste commissie voor
Immigratie en Asiel/JBZ-raad de regering een aantal vragen voorgelegd die bij de
fracties van PvdA en GroenLinks leven over het voorstel voor een verordening tot
vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader
van Frontex. Hieronder ga ik in op deze vragen.

Betekenis voor de zeebuitengrenzen van de lidstaten

*De leden van de PvdA-fractie zouden 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. De PvdA fractie vraagt zich af of de
onderhavige Verordening 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?*

Deze verordening is van toepassing op de grensbewakingsoperaties die de
lidstaten aan hun maritieme buitengrenzen uitvoeren in het kader van de
operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door Frontex. Deze
Frontexoperaties kunnen aan alle zeebuitengrenzen van de EU worden uitgevoerd,
dus eventueel ook op de Noordzee. U constateert terecht dat deze operaties in de
praktijk vooral relevantie hebben voor de zuidelijke maritieme buitengrenzen van
de Europese Unie. De niet-deelname van het Verenigd Koninkrijk en Denemarken
heeft onder deze omstandigheden dan ook geen consequenties.

De bewaking van de maritieme buitengrenzen in het Caribisch deel van het
Koninkrijk valt buiten de reikwijdte van deze verordening omdat het Derde deel,
Titel V, Hoofdstuk 2, van het EU-Werkingsverdrag inzake de ruimte van vrijheid,
veiligheid en recht, meer in het bijzonder het beleid inzake grenscontroles, asiel
en immigratie, op basis waarvan onderhavige verordening wordt aangenomen,
niet toepasselijk is op de landen en gebieden overzee zoals het Caribisch deel van

het Koninkrijk. Daarop is het Vierde deel van het EU-werkingsverdrag van toepassing betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee.

Nationale uitvoeringsmaatregelen

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om de mogelijke nationale uitvoeringsmaatregelen zoals genoemd in het BNC-fiche van 24 mei 2013¹ nader toe te lichten.

Hoewel de verordening verbindend is in al zijn onderdelen, kunnen nationale maatregelen nodig zijn voor de implementatie ervan. Het betreft onder andere de aanwijzing van autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de verordening en toekenning van de bevoegdheden in dat kader.

Verhouding tot Schengenregelgeving

De leden van de fracties van de PvdA en van GroenLinks hebben gevraagd om de verhouding tussen deze nieuwe Verordening en de Schengenregelgeving aan te geven? 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? Daarnaast wordt de regering verzocht in te gaan op de juridische situatie van 'Schengen-staten' die niet lid van de EU zijn, waaronder Noorwegen en IJsland?

Het voorstel voor een verordening inzake de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van Frontex houdt een uitwerking in van het Schengen-acquis in EU-verband. Deze verordening is in beginsel niet bindend voor noch van toepassing in Denemarken. Maar omdat deze verordening deel uitmaakt van het Schengen-acquis, moet Denemarken binnen zes maanden na de datum van vaststelling van deze verordening beslissen of het deze in zijn nationale wetgeving zal omzetten. Indien Denemarken hier niet toe besluit, zal zij niet gebonden zijn aan de uitwerking van het Schengen-acquis zoals geschiedt in onderhavig voorstel. Ondanks dat de Schengen-staten Noorwegen en IJsland geen lid zijn van de EU, zullen zij op grond van een daartoe gesloten overeenkomst wel gebonden zijn aan bepaalde uitwerkingen van het Schengen-acquis in EU-verband, zoals onderhavige verordening. Voornoemde landen zijn eveneens betrokken bij de totstandkoming van deze verordening.

De leden van de GroenLinks-fractie willen graag een nadere toelichting op de verhouding tussen de regels ten aanzien van onderschepping en de Schengengrenscore. Volgens de GroenLinks fractie lijkt het 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 volgens de GroenLinks fractie 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 niet op basis van het niet voldoen aan de criteria van de Schengengrenscore,

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Juridische en Algemene
Zaken

Datum
9 juli 2013

Ons kenmerk
399992

¹ BNC-fiche 3 Verordening bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van Frontex van 24 mei 2013, TK 2012-2013, 22112, nr. 1623.

maar slechts op basis van een vermoeden kunnen worden onderworpen aan dwangmaatregelen. De leden vragen welke rechtsbasis hierop van toepassing is. Daarnaast is de regering gevraagd een reactie te geven op het standpunt van GroenLinks 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 Schengengrenscodes mogen leiden en dat daarom dezelfde regels en waarborgen van toepassing horen te zijn?

De regering is tevens verzocht een reactie te geven op het standpunt van GroenLinks dat een onderschepping dient te worden behandeld als een weigering aan de grens in de zin van de Schengengrenscodes, 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.

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Juridische en Algemene
Zaken

Datum
9 juli 2013

Ons kenmerk
399992

Het kabinet ziet onderschepping als een onderdeel van de grensbewaking zoals neergelegd in artikel 12 lid 1 van de Schengengrenscodes. Grensbewaking is bedoeld om onrechtmatige grensoverschrijding te voorkomen, grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en de toepassing of het nemen van maatregelen tegen illegaal binnengekomen personen mogelijk te maken. Onderschepping is een instrument om onrechtmatige grensoverschrijding en grensoverschrijdende criminaliteit te voorkomen. Onderschepping wordt in deze verordening gezien als een onderdeel van de grensbewaking en is geen onderdeel van de grenscontrole zoals bedoeld in artikel 7 van de Schengengrenscodes. Het kabinet is van mening dat onderschepping een andere handeling is dan een feitelijk weigering van toegang zoals bepaald in de Schengengrenscodes omdat het hier geen grensoverschrijding aan een daartoe aangewezen grensdoorlaatpost in een lidstaat betreft. Dit laat onverlet dat bij de uitvoering van deze verordening de grondrechten en de internationale verplichtingen met betrekking tot bescherming in acht moeten worden genomen. Het kabinet is van mening dat de fundamentele rechten van migranten voldoende zijn geregeld in het onderhavige voorstel. Tevens is respect voor de fundamentele rechten gewaarborgd in de oprichtingsverordening van Frontex.

De randvoorwaarden voor onderschepping, opsporing en redding volgen uit de internationale regelgeving in het kader van het internationale zeerecht. Uitgangspunt is hierbij dat de migranten niet worden ontscheept of op andere wijze worden overgedragen aan autoriteiten in derde landen als er een risico is op refoulement.

Overigens geven de leden van GroenLinks aan dat in het voorstel gesproken wordt over detentie en terugkeermaatregelen. In het voorstel worden de procedures voor ontschepping in een derde land omschreven en niet de maatregelen voor detentie.

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 aanhouden van personen aan boord of het dwingen tot wijziging van de koers. De Groenlinksfractie vraagt of de regering van mening is dat deze vergaande bevoegdheden in overeenstemming zijn met het zeerecht? Verder vragen zij of de regering bereid is voor te stellen dat in de

aansluitende zones dezelfde regels van toepassing zijn als die gelden voor de volle zee?

De territoriale wateren behoren tot het territorium van een staat. De (inter-) nationale regelgeving van een lidstaat is in beginsel van toepassing in de territoriale wateren van een lidstaat, maar het gezag van de lidstaat wordt beperkt door het internationale zeerecht. Optreden tegen een vreemd schip binnen de territoriale wateren is alleen gerechtvaardigd als er geen sprake is (meer) is van onschuldige doorvaart en waarbij de gevolgen van het handelen van dien aard zijn dat daardoor de orde in de kuststaat of in de territoriale wateren wordt verstoord. In het geval dat een schip wordt verdacht van overtreding van de immigratieregelgeving, bijvoorbeeld verdacht wordt van mensensmokkel, is het verdedigbaar dat de rechtsorde van de lidstaat in het geding komt, dat er geen sprake is van onschuldige doorvaart en dat interventie gerechtvaardigd is.

De rechtsbevoegdheden in de aansluitende zone van de lidstaat zijn beperkt en zien op het voorkomen of bestraffen van feiten. In het UNCLOS verdrag (art. 33) is bepaald dat in de aansluitende zone toezicht mag worden uitgeoefend teneinde te voorkomen dat inbreuk wordt gemaakt op regelgeving inzake immigratie die geldt op het grondgebied en binnen de territoriale wateren van de lidstaten. Op grond van het voorgaande is het kabinet van mening dat in de conceptverordening de bevoegdheden zowel in de aansluitende zone als in de territoriale wateren met betrekking tot het aanhouden van personen aan boord of het dwingen tot wijziging van de koers in overeenstemming zijn met het internationale zeerecht.

Voor de aansluitende zone en op volle zee gelden verschillende regels omdat de jurisdictie van Staten op volle zee beperkter is dan in de aansluitende zone. Gezien het verschil in rechtsmacht kunnen er volgens het kabinet dan niet dezelfde regels worden gesteld.

Activiteiten en verantwoordelijkheden van ontvangende en deelnemende lidstaten

De leden van de PvdA-fractie hebben opgemerkt 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. De fractie hebben gevraagd naar de initiatieven en voorstellen van de regering om de activiteiten die door de ontvangende lidstaat en door de deelnemende lidstaten moeten worden verricht en hun respectievelijke verantwoordelijkheden concreter te formuleren.

Het kabinet deelt het standpunt van de leden van de PvdA fractie 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. De regering zal zich daarvoor inzetten.

Niet bindende voorschriften

De leden van de GroenLinks-fractie hebben gevraagd of de regering het standpunt van GroenLinks deelt dat de regels met betrekking tot de opsporing en redding van drenkelingen in relatie tot het veilig aan wal brengen tijdens deze

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Juridische en Algemene
Zaken

Datum
9 juli 2013

Ons kenmerk
399992

operaties ook meer bindend zouden moeten zijn. Verder vragen zij of de regering bereid is hiervoor te ijveren.

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Juridische en Algemene
Zaken

In tegenstelling tot het nu geldende Raadsbesluit houdende aanvulling van de Schengengrenscodes op het gebied van de maritieme buitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door Frontex, zijn de bepalingen met betrekking tot de opsporing en redding van drenkelingen in relatie tot het veilig aan wal brengen tijdens deze operaties in het onderhavige voorstel nu bindende regels. Hoewel de regels omtrent opsporing en reddingstaken op zee geregeld zijn in internationale afspraken waar de lidstaten zich reeds aan moeten houden, biedt de uitwerking daarvan in het voorstel duidelijkheid over hoe deze regels moeten worden toegepast in het kader van Frontex-operaties. Het kabinet zal zich inspannen dat deze bepalingen als voorwaarden worden gehandhaafd waarop de lidstaten elkaar kunnen aanspreken.

Datum
9 juli 2013

Ons kenmerk
399992

Criteria voor oproepen aan schepen

De leden van de GroenLinks-fractie 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?

In het SAR-Verdrag en SOLAS verdrag zijn de criteria met betrekking tot de opsporing en redding op zee neergelegd. De partijen bij deze verdragen zijn in beginsel gebonden aan de verplichtingen die hier uit volgen. Het toepassingsgebied van deze verordening ziet op deelnemende lidstaten tijdens de Frontex-operaties op zee. Een nadere uitwerking van de criteria voor een oproep aan schepen in de omgeving om in actie te komen valt buiten de reikwijdte van deze verordening.

Gevolgen van de Hirsi-uitspraak

De leden van de GroenLinks-fractie stellen vast dat volgens het Hof inzake het arrest Hirsi 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 volgens de fractie 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?

In dit verband hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd 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 instantie².

² 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.

Volgens het kabinet heeft het Hof in het arrest Hirsi benadrukt dat migranten op zee zich moeten kunnen beroepen op het recht op non-refoulement. Migranten die om bescherming verzoeken mogen niet zonder statusdeterminatie worden teruggestuurd. Die statusdeterminatie dient op individuele basis plaats te vinden en met waarborgen te zijn omkleed. Het kabinet acht het van belang dat dit aspect tijdens de Frontexoperaties in acht worden genomen. In de brief van 3 september 2010³ is aangegeven dat een vreemdeling die meent bescherming nodig te hebben niet eerder wordt teruggezonden dan nadat het verzoek is beoordeeld en er geen redenen zijn de vreemdeling bescherming te bieden. Deze migranten dienen in de gelegenheid te worden gesteld een verzoek om bescherming in te dienen bij de bevoegde autoriteit. In de conceptverordening zijn de stappen vastgelegd ten aanzien van onderschepte of geredde migranten die bescherming behoeven en over de locatie van het aan wal brengen conform het internationale recht. Het kabinet is van oordeel dat de uitgangspunten uit de uitspraak van het Hof in de zaak Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië correct zijn uitgewerkt in het voorstel van de Commissie. De bepalingen uit deze conceptverordening voldoen aan de waarborgen zoals bepaald in artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Zoals eerder is aangegeven zouden deze bepalingen nog concreter kunnen worden uitgewerkt. Ten aanzien van de statusdeterminatie zouden de mogelijkheden voor een rol van bijvoorbeeld EASO of UNHCR bij de operaties kunnen worden gezien.

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Juridische en Algemene
Zaken

Datum
9 juli 2013

Ons kenmerk
399992

Verder vindt het kabinet dat het advies van de commissie Meijer veel verder gaat dan de waarborgen die volgen uit het arrest Hirsi en daarmee geen onderdeel hoeft te zijn van de onderhavige conceptverordening.

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 asielerzoek 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?

De Terugkeerrichtlijn is van toepassing op onderdanen van derde landen die zich illegaal op het grondgebied van de lidstaten bevinden. Bij ontschepping in een derde land na een redding op volle zee is daarvan geen sprake. Met name is dan in de regel evenmin sprake of sprake geweest van weigering van de toegang dan wel aanhouding of onderschepping wegens niet reguliere overschrijding van een buitengrens over zee van een lidstaat. Een Nederlands schip behoort ook niet tot het Nederlands grondgebied. Het aan boord gaan van een schip betekent dus niet dat er sprake is van binnenkomst op het grondgebied. Op een Nederlands schip geldt wel de Nederlandse rechtsmacht. De randvoorwaarden voor onderschepping, opsporing en redding volgen uit de internationale regelgeving in het kader van het internationale zeerecht. Uitgangspunt is hierbij dat de

³ Vergaderjaar 2009-201, 21 501-28 nr. 61

migranten niet worden ontscheept of op andere wijze worden overgedragen aan autoriteiten in derde landen als er een risico is op refoulement

**Directoraat-Generaal
Vreemdelingenzaken**
Directie Migratiebeleid
Juridische en Algemene
Zaken

Artikel 3 van de Procedurerichtlijn bepaalt, voor zover hier van belang, dat deze richtlijn van toepassing is in de territoriale wateren (van de lidstaten). De preambule van de Procedurerichtlijn bevat verder een *overweging* dat personen die om internationale bescherming verzoeken en zich in de territoriale wateren bevinden van een lidstaat aan land moeten worden gebracht en dat hun verzoeken overeenkomstig die richtlijn moeten worden onderzocht (overweging 26).

Datum
9 juli 2013

Ons kenmerk
399992

Artikel 6, eerste lid, onder e, van de ontwerpverordening heeft betrekking op de situaties waarin de het schip de aansluitende zone is binnengekomen of dreigt binnen te komen, en de situatie waarin het schip de territoriale wateren dreigt binnen te komen, maar in ieder geval de territoriale wateren nog niet is binnengekomen. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat de voorgestelde tekst dienaangaande wordt verhelderd. Onderdeel f ziet op de situatie waarin het schip al wel de territoriale wateren is binnengevaren en in dat geval is de Procedurerichtlijn van toepassing en ligt het in de rede om de betrokkene aan land te brengen van een lidstaat.

Frontex-operaties

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het standpunt van GL deelt dat de naleving van de regels met betrekking tot de maritieme buitengrenzen in het kader van de Schengengrenscodeloos altijd in Europees belang zijn, ook als dit niet in het kader van een Frontex operatie gebeurt. In dit verband wordt de regering ook gevraagd aan te geven of zij bereid is te ijveren dat de betreffende regels van de Schengen Grenscodeloos (Annex VI) worden opgenomen in het voorstel. Daarnaast is gevraagd of de regering bereid is te bewerkstelligen om de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en Frontex met betrekking tot de naleving van de hierboven genoemde regels nader uit te werken in de Schengengrenscodeloos of de Frontex-Verordening.

De lidstaten zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor de bewaking van de maritieme buitengrenzen van de Europese unie. De regels hiervoor zijn neergelegd in de Schengengrenscodeloos en de internationale regels met betrekking tot het zeerecht. Uit de Frontex verordening volgt dat de lidstaten tijdens de Frontex operaties te allen tijde zijn gebonden aan de bepalingen in de Schengengrenscodeloos. Het kabinet acht het dan niet noodzakelijk dat annex VI van de Schengengrenscodeloos nog expliciet wordt opgenomen in deze verordening.

Verder vindt het kabinet dat de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en Frontex duidelijk zijn omschreven in de Frontex verordening. Het agentschap coördineert de operationele samenwerking tussen de zelfstandig bevoegde lidstaten op het gebied van het beheer van de buitengrenzen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven