

Permanente commissie
van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-,
vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat
postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl

■ ■

Aan De leden van Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Kenmerk CM03-12
Betreft Commentaar op de oprichting van een Agentschap voor het beheer van buitengrenzen
(agendapunt 1 van het Gemengd Comité voor de JBZ-Raad van 27 en 28 november 2003)

Datum 24 november 2003

Geachte leden,

Ten behoeve van uw overleg over aanstaande JBZ-Raad op 27 en 28 november 2003, zendt de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht u, het volgende commentaar op de ontwerpverordening tot oprichting van het Agentschap voor het beheer van de buitengrenzen

Het Agentschap dient een coördinerende rol te gaan vervullen tussen de uitvoerende grensbewakingsautoriteiten van de lidstaten. Het uiteindelijke doel is een hoog en uniform niveau van persoonscontrole en surveillance aan de gemeenschappelijke buitengrenzen. Het Agentschap zal ook gaan assisteren bij uitzettingen van personen die zich illegaal op het grondgebied van de Unie bevinden.

De Permanente Commissie spreekt haar zorg uit over één van de manieren waarop men dit niveau van persoonscontrole wil bereiken: namelijk door middel van inreisstempels in de paspoorten van derdelanders. De Europese Commissie heeft op 6 november 2003 ingediend een: "*Voorstel voor een verordening van de Raad waarbij voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten de verplichting wordt ingevoerd om in de reisdocumenten van onderdanen van derde landen bij het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten systematisch een stempel aan te brengen, en waarbij de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en het gemeenschappelijk handboek daartoe worden gewijzigd*". (COM(2003)664def)

De Permanente Commissie roept het Franse voorstel, dat op de agenda stond voor de JBZ-Raad van 14 en 15 oktober 2002, in herinnering. Dat voorstel had tot strekking om iedere derdelander die geen inreisstempel in het paspoort kon tonen, automatisch tot illegaal te bestempelen. In oktober 2002 werd al door de Nederlandse regering aangetekend dat dit alleen mogelijk is als "*alle Schengenlanden kunnen garanderen dat er 100% wordt ingestempeld*" (kamerstuk 23 490, nrs. 8 en 244) met de daaropvolgende aantekening: "*Voor Nederland betekent dit dat de zeehavenpolitie haar controleactiviteiten moet intensiveren...*" Het voorstel van de Europese Commissie bevat echter geen garantie, alleen de verplichting om als regel een inreisstempel aan te brengen.

Aangezien niet te verwachten is dat het stempelen bij inreis in de toekomst wel consequent zal worden uitgevoerd, zal dit vermoeden van illegaal verblijf op grote schaal illegalen creëren. Het risico van het niet verstrekken van een inreisstempel wordt zo doorgeschoven naar de betreffende derdelanders. Daarnaast zal het voor een hier legaal verblijvende vreemdeling niet eenvoudig zijn om het bewijs te leveren dat hij hier legaal is

De Permanente Commissie verzoekt u er bij de regering op aan te dringen dat Nederland niet instemt met deze verordening zolang er geen garantie is dat alle derdelanders bij inreis een stempel in hun paspoort ontvangen.

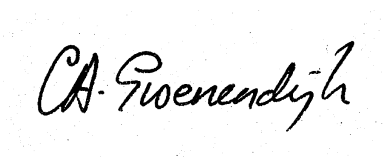
De passage van het commentaar over dit Franse voorstel dat de Permanente Commissie op 7 oktober 2002 naar de Staten-Generaal zond, treft u aan als bijlage.

Bovendien roept de ontwerpverordening voor de oprichting van het Agentschap voor het beheer van de buitengrenzen, de volgende vragen op:

- Het voorstel wekt de indruk dat het Agentschap zeer zelfstandig mag gaan functioneren. Welke zeggenschap behoudt de Commissie (of de Raad) over de uitvoering van de taken van het Agentschap?
- In artikel 3, lid 1, 2^{de} volzin, staat dat het Agentschap zelf het initiatief kan nemen voor '*joint operations*', in samenwerking met de lidstaten. Wat houden deze operaties in, welke bevoegdheden heeft het Agentschap daarbij en wat kan de Raad of een lidstaat nog zeggen over zo een besluit?
- Artikel 3, lid 2, geeft aan dat het Agentschap gespecialiseerde branches/nevenvestigingen kan inzetten bij de joint operations. Deze branches kunnen eventueel op basis van artikel 13 worden opgezet. Onduidelijk blijft wat voor soort organisaties deze '*specialised branches*' zullen gaan zijn, met welke bevoegdheden zij zullen worden toegerust en hoe autonoom dergelijke branches mogen opereren.
- Artikel 8 bestrijkt de mogelijkheid dat het Agentschap om op verzoek van een lidstaat technische en operationele bijstand te leveren. Dit lijkt ook om de inzet van personeel te gaan. Betekent dit dat ambtenaren van het Agentschap zich daadwerkelijk met controles gaan bezighouden en dat zij in die gevallen op basis van artikel 15 van de voorgestelde verordening immuniteit genieten?
- De formulering van Artikel 10 gaat erg ver in het verstrekken van de bevoegdheid aan het Agentschap om de uitwisseling van gegevens mogelijk te maken: '*all necessary measures*' mogen door het Agentschap voor dit doel genomen worden. Gaat dit ook om persoonsgegevens? Kan het Agentschap op basis van deze bepaling een centraal personenbestand aanleggen? Welke regels zijn dan van toepassing op die gegevensuitwisseling? Als door middel van het Agentschap persoonsgegevens uitgewisseld gaan worden, dan ontbreekt er een algemene gegevensbescherming bepaling.
- Artikel 12: Wat houdt de bepaling in dat de Agentschap '*shall enjoy the most extensive legal capacity*'? Kan de regering hiervan een voorbeeld geven?
- Artikel 15 verwijst voor de regeling omtrent de '*privileges and immunities*' naar het '*Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities*'. Zou de regering een toelichting willen geven op de reikwijdte van deze immuniteiten? In hoeverre mag een Nederlandse rechter de daden van de ambtenaren van het Agentschap aan rechtelijke controle onderwerpen? En op welke wijze zijn deze daden aan de controle van het Europees Hof van Justitie onderworpen?

Namens de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht,

hoogachtend,



Prof. mr. C.A. Groenendijk
voorzitter

(Bijlage)

Fragment van het op 7 oktober 2002 verzonden commentaar.

Aan De leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
Betreft Agenda JBZ-Raad 14 & 15 oktober 2002
Datum 7 oktober 2002

(...)

Agendapunt 20. Versterking paspoortcontrole aan de Schengen-buitengrenzen

Frankrijk stelt voor af te spreken dat alle vreemdelingen (lees: derdelanders) die geen inreisstempel in hun paspoort hebben als illegaal worden beschouwd en verwijderd kunnen worden. Ten aanzien van vreemdelingen die geen reisvisum nodig hebben, of die een geldig Schengenvisum of een verblijfsvergunning in een ander Schengenland hebben, is dit voorstel in strijd met de artikelen 19 - 21 Schengenuitvoeringsovereenkomst (SUO). Die bepalingen geven personen die zijn vrijgesteld van de visumplicht en houders van een visum of een verblijfsvergunning het recht om maximaal drie maanden op het grondgebied van de andere Schengenlanden te reizen. Dat recht kan hen niet door een simpele fictie (geen stempel betekent illegaal) worden ontnomen. Het gaat om een zeer grote groep mensen. Er wonen ruim 12 miljoen derdelanders legaal in de EU.

Het is begrijpelijk dat de lidstaten willen kunnen vaststellen wanneer de periode van drie maanden begint te lopen. Daartoe dienen de paspoorten systematisch aan de buitengrenzen te worden gestempeld. Maar een vreemdeling wiens paspoort niet is gestempeld, moet op andere wijze, bijvoorbeeld door een vliegticket of een treinkaartje, kunnen aantonen wanneer hij het Schengengebied is binnengekomen. De Nederlandse regering moet niet meewerken aan dit Franse voorstel om door een verklaring rechten die in de SUO zijn toegekend, ongedaan te maken. De genoemde bepalingen van het SUO zijn sinds de incorporatie in 1999 tot EG-recht geworden. Aanvaarding van dit voorstel betekent dat de lidstaten door een simpele definitie het aantal "illegale" vreemdelingen in de EU aanmerkelijk doen toenemen.