

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité 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)”**

COM(2010) 61 definitief — 2010/0039 (COD)

(2011/C 44/28)

Rapporteur: PEZZINI

De Raad heeft op 18 maart 2010 besloten om, overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen 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)*

COM (2010) 61 final — 2010/0039 (COD).

De gespecialiseerde afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 juni 2010 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 juli 2010 gehouden 464e zitting (vergadering van 15 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 78 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) hecht zijn goedkeuring en geeft zijn steun aan de werkzaamheden van de Commissie ter aanpassing en bijstelling van Verordening (EG) nr. 2007/2004.

1.2 Conform de Overeenkomst van Schengen over vrij verkeer in Europa, waarbij de controle aan de buitengrenzen van de Unie werd afgeschaft, kunnen de lidstaten vrij blijven beslissen aan welke overheden zij de controle van de buitengrenzen overlaten.

1.2.1 Met de uitbreiding van de EU, alsook de geleidelijke uitbreiding van de Schengen-ruimte tot nagenoeg alle lidstaten, kan echter worden vastgesteld dat de bevoegdheden inzake controle van de buitengrenzen van de Unie, gelet op de diversiteit van de nationale rechtsstelsels, van land tot land verschillen.

1.3 Tot slot van de Europese Raad van Laken in december 2001 hebben de lidstaten zich er dan ook toe verbonden een gemeenschappelijk operationeel overleg- en samenwerkingsmechanisme te creëren om het optreden van de bevoegde nationale diensten bij het controleren van de buitengrenzen te coördineren.

1.3.1 Deze verbintenis was des te dringender geworden gezien de snelle toename van het grensoverschrijdende verkeer, dat de vermenigvuldiging van identiteiten heeft vergemakkelijkt en het ontstaan van nieuwe natiestaten heeft bevorderd.

1.4 Aansluitend bij een algemene aanpak met het oog op veiligheid van de grenzen en bestrijding van illegale immigratie

heeft de Europese Commissie dus voorgesteld gezamenlijke FRONTEX-ondersteuningsteams in het leven te roepen die op vrijwillige basis door de lidstaten worden geleverd.

1.4.1 Met inachtneming van de Schengengrenscore en de eigen bevoegdheden van de nationale overheden en met het oog op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid inzake vaste en mobiele infrastructuur zouden de voornoemde teams met het toezicht en vervolgens ook de geïntegreerde controle aan de grensovergangen moeten worden belast.

1.4.2 De grenswachten moeten ook identiteitsbewijzen kunnen controleren, buitenlanders kunnen polsen naar de redenen van hun verblijf, weliswaar overeenkomstig de richtsnoeren van de lidstaten, en aan boord kunnen gaan van schepen die zich in de territoriale wateren van een lidstaat bevinden <sup>(1)</sup>.

1.4.3 Het EESC pleit ervoor dat aan de teams de noodzakelijke financiële en vervoermiddelen (schepen, vliegtuigen en helikopters) ter beschikking worden gesteld. Iedere lidstaat moet duidelijk aangeven welke middelen voor Frontex-operaties worden gebruikt.

1.5 Niettemin moet ook worden nagedacht over het risico van een „militarisering” van de bewakings- en controleactiviteiten aan de buitengrenzen. Daarom moet ook werk worden gemaakt van de nodige coördinatie gelet op de mogelijke „interferenties” met recherche-, defensie- en douanetaken die de lidstaten aan hun eigen politiekorpsen, douanediensdiensten en de strijdkrachten te land, ter zee of in de lucht toekennen. Hun controlemogelijkheden mogen daarbij niet worden afgezwakt maar juist versterkt (Europese toegevoegde waarde).

<sup>(1)</sup> Conform art. 77 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kunnen de Frontex-agenten taken uitvoeren in opdracht van de grenswachten van de lidstaten, met inachtneming dus van de soevereiniteit van deze laatste.

1.5.1 De vragen inzake internationaal recht in het geval van interventies op volle zee blijven overigens nog open, met name in het licht van de bepalingen van het Zeerechtverdrag van Montego Bay van 1982 <sup>(2)</sup>.

1.6 Met de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon, waarin o.m. het Handvest van de grondrechten is opgenomen, heeft de Unie er heel wat verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van immigratie en asiel bij gekregen. Het EESC is van mening dat bevoegdheden voor het vangen of aan boord houden van personen een zaak van gewoon gemeen recht inzake de bescherming van de mensenrechten moet blijven en niet onder van het gemene recht afwijkende voorschriften kunnen vallen. Het Frontex-agentschap mag niet door een externe instantie of uitsluitend door begrotingsvoorschriften worden gecontroleerd, maar moet aan de eisen inzake eerbiediging van personen voldoen die in de hele Unie van kracht zijn, met name via toepassing van de strafrechtelijke bepalingen van de Raad van Europa <sup>(3)</sup>.

1.7 Het EESC, dat zich terdege bewust is van de Europese sociale en gerechtelijke traditie wat betreft menselijke waardigheid en asielrecht, beveelt aan dat de personen die van die teams deel uitmaken, een duidelijke en solide basisopleiding en systematische bijscholingen over psychologische en gedragsaspecten krijgen, die hun een regelmatige controle verzekeren en een betere relatie mogelijk maken met kansarmen die een betere sociale toekomst ambiëren, hetgeen eeuwen geleden ook voor tal van burgers van Europese landen het geval was.

1.7.1 Naar de mening van het EESC gaat het bij deze teams niet om een grenspolitie, maar veeleer om een korps met een operationeel karakter dat activiteiten verricht ter tenuitvoerlegging van de overeenkomst van Schengen.

1.7.2 De activiteiten van Frontex moeten volgens het EESC gericht zijn op ontmaskering en bestraffing van internationale misdadigers die mensenhandel organiseren, misbruik maken van personen met legitieme aspiraties naar meer welzijn en maatschappelijke emancipatie, hen vernederen en onteren.

1.7.3 De Frontex-teams zouden voorts met de hulp van het GMES-systeem actief moeten bijdragen aan de redding van migranten die zich in het Middellandse Zeebekken in moeilijkheden bevinden, overeenkomstig de richtsnoeren van de lidstaten.

1.7.4 In het licht van het voorgaande pleit het EESC voor voortdurend contact en nauwe samenwerking met ngo's.

<sup>(2)</sup> Los van de controverse die is ontstaan met andere lidstaten over de correcte toepassing van de normen inzake opvang en verbod op refolement, beschuldigt de Italiaanse magistratuur thans een aantal ambtenaren en militairen van geweldpleging tegen personen, daar zij in augustus 2009 75 illegale immigranten in internationale wateren hebben onderschept en naar Libië hebben teruggestuurd. Het standpunt van het parket van Syracuse wordt echter niet gedeeld door de Italiaanse regering. De hoge VN-functionaris voor de vluchtelingen is evenwel van mening dat met de terugwijzing de mogelijkheid tot gebruik van asielrecht in Italië in het gedrang is gekomen.

<sup>(3)</sup> Alle lidstaten hebben thans Protocol 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden geratificeerd; aangezien artikel 17 daarvan samen met het geratificeerde Lissabonverdrag de weg vrijmaken voor toetreding van de Unie tot dat Verdrag, is het des te meer zaak dat ook Frontex zich daarbij aansluit.

1.7.5 Gelet op hun rol en taken, is het volgens het EESC absoluut noodzakelijk ngo's in alle stadia van de procedures waarin Europese en nationale wetgevingen voorzien m.b.t. personen in precare situaties, als hulpverstrekkers en cultureel bemiddelaars bij een en ander te betrekken.

## 2. Inleiding

2.1 Grenzen plaatsen twee landen of geografische gebieden tegenover elkaar en scheiden ze van elkaar door middel van scheidslijnen die de wederzijdse betrekkingen tussen de volkeren beperken.

2.1.1 Natuurlijke grenzen (bergen, rivieren, wateroppervlakken) liggen aan de oorsprong van voortdurende rivaliteit tussen de volkeren die zich aan de andere kant van de grens bevinden.

2.1.2 Ook politieke en conventionele grenzen zijn het gevolg van strijd en compromissen na langdurige twisten in het verleden.

2.1.3 In dit tijdperk van globalisering lijkt de snelheid van de internationale communicatie de vermenigvuldiging van identiteiten te vergemakkelijken en, met de opkomst van nieuwe natiestaten en natieregio's, het aantal nationale soevereiniteiten te verhogen.

2.1.4 Bijgevolg winnen ook de grenzen en de „onaantastbaarheden” van de afzonderlijke staten aan belang, en vormen de fragiele afbakening een voedingsbodem voor potentiële en reële conflicten.

2.2 De Europese landen vormen wereldwijd een belangrijke uitzondering, omdat ze met de overeenkomst van Schengen de controles aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft en aldus minder gewicht geven aan hun nationale soevereiniteit.

2.2.1 De huidige sterke migratiedruk op de land- en zee grenzen van de EU maken het evenwel noodzakelijk nieuwe gemeenschappelijke systemen voor bewaking van de buitengrenzen te ontwikkelen en deze ook te versterken (Eurosur).

## 2.3 EUROSUR

2.3.1 De EU gaat de mogelijkheden na tot instelling van een Europees grensbewakingssysteem.

2.3.2 De tenuitvoerlegging van het project zou moeten leiden tot een vermindering van het aantal illegale immigranten en het aantal sterfgevallen tijdens de overtochten; tevens zou ze grensoverschrijdende criminaliteit moeten voorkomen en de interne veiligheid moeten verhogen.

2.3.3 Voor de toekomst is een Europees systeem voor geïntegreerd grensbeheer in gepland, dat gebaseerd zal zijn op een gemeenschappelijk netwerk van voorlichtings- en bewakingssystemen.

2.3.4 De bedoeling is om een „beveiligd geautomatiseerd communicatienetwerk” op te zetten teneinde gegevens tussen centra in de lidstaten en met Frontex te kunnen uitwisselen en de betreffende activiteiten te coördineren <sup>(4)</sup>.

#### 2.4 De weg naar FRONTEX

2.4.1 Het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie is opgericht bij Verordening (EG) nr. 2007/2004.

2.4.2 Bij Verordening (EG) nr. 863/2007 is vervolgens een mechanisme voor de oprichting van „snelle-grensinterventieteams” (RABIT) in het leven geroepen en is Verordening (EG) nr. 2007/2004 gewijzigd wat betreft dat mechanisme en de regeling van de taken en bevoegdheden van uitgezonden functionarissen.

2.4.3 Lidstaten kunnen nu dus het agentschap verzoeken naar hun grondgebied en met name de grensstreek snelle interventiekorpsen van adequaat opgeleide deskundigen uit andere lidstaten te sturen <sup>(5)</sup>.

2.5 In Richtlijn 2008/115/EG worden gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de repatriëring van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, „overeenkomstig de grondrechten ..., zoals de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen”.

2.5.1 Op 5 april 2010 is in aansluiting op de goedkeuring van het *Concepthandboek voor de behandeling van visumaanvragen* <sup>(6)</sup>, dat aan het personeel van alle consulaten van de lidstaten ter beschikking is gesteld, de *gemeenschappelijke visumcode voor de Schengen-zone* van toepassing geworden; 22 lidstaten en 3 geassocieerde landen zijn daarbij partij.

2.5.2 Het Haags programma <sup>(7)</sup> voorziet in de ontwikkeling van het Frontex-agentschap volgens een vastgesteld schema.

2.5.3 Bij het door de Europese Raad van 10 en 11 december 2009 goedgekeurde meerjarenprogramma van Stockholm voor een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is besloten het Frontex-agentschap, mede via een herziening van het betreffende wettelijke kader, te versterken en met name te voorzien in een geïntegreerd beheer van de EU-grenzen.

<sup>(4)</sup> De coördinatie van het informatienetwerk is verder geregeld bij het besluit van de Commissie van 20 januari 2006 houdende uitvoeringsvoorschriften van Beschikking 2005/267/EG betreffende de totstandbrenging van een beveiligd op internet gebaseerd informatie- en coördinatie-netwerk voor de migratiebeheersdiensten van de lidstaten, met name via de snelle uitwisseling van informatie m.b.t. de bestrijding van illegale immigratie.

<sup>(5)</sup> Bovenvermelde taken zijn nauw verbonden met de taken die zijn toegewezen aan de Europese Politiedienst (Europol), die in 1992 is opgericht om zich op Europees niveau bezig te houden met *intelligence* in criminele context. In dit kader past ook het Schengen-informatiesysteem (SIS) waarmee de bevoegde autoriteiten van de Schengen-landen gegevens kunnen uitwisselen over de identiteit van bepaalde categorieën personen en goederen.

<sup>(6)</sup> Goedgekeurd door de Europese Commissie op 19 maart 2010.

<sup>(7)</sup> PB C 53 van 3.3.2005, blz. 1.

### 3. Samenvatting van het voorstel van de Commissie

3.1 De Europese Commissie stelt voor het wettelijk kader voor het Frontex-agentschap te herzien; daarbij zij vooral het volgende opgemerkt:

- De lidstaten blijven, op basis van het subsidiariteitsbeginsel (art. 74 van het Verdrag), verantwoordelijk voor de bewaking van de buitengrenzen met hun eigen politiemacht en *intelligence*-diensten.
- De lidstaten kunnen het agentschap om bijstand verzoeken, bv. in de vorm van coördinatie van activiteiten, wanneer andere lidstaten betrokken zijn en grotere technische of operationele bijstand aan de grenzen geboden is.
- De huidige massale instroom van burgers van derde landen die illegaal de lidstaten proberen binnen te komen, geeft reden tot versterking van de rol van Frontex in de context van het Europese immigratiebeleid.
- De effectbeoordeling die het voorstel begeleidt <sup>(8)</sup>, voorziet in uitzonderingen op het wettelijke kader van Frontex en beschouwt de wijziging van de verordening als een nieuwe ontwikkeling van het *acquis* van Schengen ter bestrijding van de organisatie van illegale immigratie.
- Het voorstel voor een aanpassing zet aan tot meer coördinatie van de operationele samenwerking tussen de lidstaten, aan de hand van meer geharmoniseerde criteria en procedures met het oog op een beter en meer uniform beheer van de bewaking.
- De technische voorzieningen en personele hulpmiddelen worden uitgebreid. Met het oog daarop kan een *pool* worden gevormd van losse grenswachten, die uit hooggekwalificeerde en goed opgeleide deskundigen moet bestaan.

### 4. Algemene opmerkingen

4.1 In het Frontex-optreden moet het beginsel van non-refoulement, waarin is voorzien bij het Verdrag van Genève, het VN-Verdrag over het verbod op „onmenselijke of vernederende behandelingen” en het Europees Verdrag over de rechten van de mens, te allen tijde strikt in acht worden genomen.

4.2 De Frontex-missies moeten worden verricht met het oog op volledige bescherming van het menselijk leven, van vrouwen, minderjarigen en de meest kwetsbare personen; daarbij moet worden voorkomen dat grenscontroles worden „geëxternaliseerd” aan landen <sup>(9)</sup> die het asielrecht en het Verdrag van Genève niet erkennen <sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> SEC(2010) 149.

<sup>(9)</sup> Zoals bv. Libië.

<sup>(10)</sup> In Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 december 2008 (die in december 2010 van kracht zal worden) worden gemeenschappelijke normen en procedures vastgesteld die door de lidstaten moeten worden toegepast bij de repatriëring van illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdanen van derde landen, „overeenkomstig de grondrechten ..., zoals de verplichting om vluchtelingen te beschermen en de mensenrechten te eerbiedigen”.

4.3 Het Frontex-optreden moet vooral zijn gericht op de volgende prioritaire waarden:

- vervolging en ontmanteling van internationale criminele netwerken die mensenhandel organiseren;
- reële tenuitvoerlegging van het asielrecht, waarin door het EU-Verdrag is voorzien, voor personen die het slachtoffer zijn van onrechtvaardigheden;
- hulp aan migranten in moeilijkheden, ook als ze zich in internationale wateren bevinden.

4.4 Het EESC is ingenomen met de bepaling in het voorstel voor een verordening dat, met inachtneming van de bevoegdheden van het agentschap, voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om de operationele samenwerking met andere lidstaten en/of derde landen aan de buitengrenzen voort te zetten, als deze samenwerking een aanvulling vormt op het optreden van het agentschap wat betreft de eerbiediging van de mensenrechten, overeenkomstig de christelijk-sociale en gerechtelijke traditie in de Unie.

4.5 Voor een optimale samenwerking moet Frontex volgens het EESC over de nodige middelen (schepen, vliegtuigen en helikopters) beschikken. Iedere lidstaat moet duidelijk aangeven welke middelen voor Frontex-operaties worden gebruikt. Gezien de gevolgen voor de begroting moet het agentschap in staat zijn van die middelen gebruik te maken in coördinatie met alle nationale diensten die reeds over die middelen beschikken.

4.6 Het EESC onderschrijft de mogelijkheid die Frontex wordt geboden om projecten voor technische bijstand in derde landen te financieren en op te zetten alsook om verbinding-ambtenaren in te zetten. In dat geval dienen bij de projecten en de bijstand evenwel ook de ngo's te worden betrokken, die van oudsher veel ervaring hebben op het gebied van bijstand, ontwikkelingseducatie en bescherming van de menselijke waardigheid.

4.7 Frontex zou ook zo spoedig mogelijk gebruik moeten maken van het nieuwe SIS II-systeem<sup>(1)</sup> (Schengen-systeem van de tweede generatie).

4.8 Een belangrijk hulpmiddel voor Frontex om migranten in moeilijkheden in het Middellandse Zeebekken te hulp te komen, zou kunnen worden gevonden in het gebruik van de GMES-gegevens die van het Neustrelitz-station<sup>(2)</sup> afkomstig zijn.

4.9 Frontex moet, zoals het EESC in eerdere adviezen heeft gevraagd, zijn coördinerende rol bij de gezamenlijke terugkeeractiviteiten eveneens in nauwe samenwerking vervullen met de humanitaire ngo's, die een bijzondere gevoeligheid hebben ontwikkeld voor en de nodige ervaring hebben verworven met contacten met mensen in een moeilijke en kwetsbare positie.

4.10 Volgens het EESC kan aan Frontex alleen een beperkt mandaat voor de behandeling van persoonsgegevens worden

toegekend met het oog op de bestrijding van criminele netwerken die illegale immigratie organiseren; een en ander moet overigens steeds in nauwe samenwerking met de onderzoeksrechter gebeuren.

## 5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Volgens het EESC stroken de voorgestelde wijzigingen met het streven naar een versterking van de rol en de taken van Frontex. Uiteindelijk doel is de controle aan de buitengrenzen van de EU te intensiveren en tegelijkertijd de vrijheid en veiligheid binnen de lidstaten te garanderen.

5.2 In dit verband kunnen echter wel een aantal opmerkingen worden geformuleerd:

5.2.1 Overweging (10) – niet van toepassing op de Nederlandse versie (in het Italiaans zou de term „procurando” moeten worden vervangen door „assicurando”, wat juridisch een meer bindend karakter zou hebben)

5.2.2 Overweging (13) – het is wenselijk de term „lijsten” te vervangen door „specifieke registers”, die meer geschikt lijkt om de verplichting van een strikt beheer van middelen op te leggen.

5.2.3 Overweging (14) – de formulering „een passend aantal bekwame grenswachten” dient als volgt te worden aangevuld: „een passend aantal bekwame, specifiek daartoe opgeleide grenswachten”.

5.2.4 Overweging (15) – de uitdrukking „op semipermanente basis” is erg vaag en dient daarom ook door een preciezere bepaling te worden vervangen.

5.2.5 Overweging (23) – het zou een goede zaak zijn duidelijk aan te geven binnen welke grenzen het agentschap „technische-bijstandsprojecten kan financieren”.

5.3 Art. 1 bis, onder a) 2 – de passage „of die grenst aan het grondgebied waarop” moet duidelijker worden gespecificeerd, vooral om kwesties van onrechtmatige interferentie met de nationale soevereiniteit te voorkomen.

5.3.1 Art. 2, 1 onder c) – de aan het agentschap toegekende taak om „risicoanalyses” uit te voeren moet worden uitgebreid met het analyseren van de kosten die de meest blootgestelde lidstaten moeten maken om het hoofd te kunnen bieden aan druk aan de buitengrenzen. Het lijkt immers niet meer dan billijk dat deze kosten door alle lidstaten van de Unie worden gedragen en niet alleen door de landen aan de buitengrenzen.

5.3.1.1 Deze bepaling moet voorts ook worden afgestemd op de bepalingen in het volgende artikel 4.

5.3.2 Art. 2, 1 onder iii) h) – het is zaak te preciseren dat aan Frontex alleen een „beperkt mandaat” kan worden toegekend om persoonsgegevens te verwerken met het oog op de bestrijding van criminele netwerken die illegale immigratie organiseren. Deze bepaling moet voorts worden afgestemd op de bepalingen in de volgende artt. 11, 11 bis en 11 ter.

<sup>(1)</sup> SIS, Schengen-informatiesysteem, dat tegen 31.12.2011 operationeel zou moeten zijn (Coelho-verslag van het Europees Parlement).

<sup>(2)</sup> Het station van Neustrelitz in Duitsland voorziet voor Europa en het Middellandse Zeebekken in de planning en productie van gegevens met hoge resolutie van de optische satellieten GeoEye-1 en Ikonos.

5.3.3 Art. 14, 1 – het is wenselijk duidelijk te maken op welke wijze het agentschap de operationele samenwerking tussen de lidstaten en derde landen „vergemakkelijkt”.

5.3.4 Art. 14, 2 – de mogelijkheid van het agentschap om verbindingsfunctionarissen in derde landen in te zetten moet worden verduidelijkt. De bepaling dat deze als waarnemers

en/of adviseurs gedetacheerde functionarissen alleen naar derde landen mogen worden gestuurd „waarvan de praktijken op het gebied van grensbeheer voldoen aan minimale normen inzake mensenrechten”, moet worden aangevuld met de precisering dat deze derde landen de geldende internationale verdragen inzake mensenrechten, asiel en internationale bescherming ook formeel moeten hebben goedgekeurd.

Brussel, 15 juli 2010

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Mario SEPI

---