
Vergaderjaar 2011–2012

32 317

JBZ-Raad

BI

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2012

Hierbij bied ik u, mede namens minister voor Immigratie en Asiel en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, het verslag van de informele bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 26 en 27 januari 2012 aan.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Verslag van de informele bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 26–27 januari 2012 te Kopenhagen

1. Terrorisme – Financiering EU PNR

Het Voorzitterschap ziet EU Passenger Name Records (PNR) als prioriteit, want het kan bijdragen aan effectieve bestrijding van terrorisme en de georganiseerde criminaliteit en daarmee is de veiligheid van burgers gebaat. De Lidstaten moeten zelf PNR wetgeving implementeren en de kosten ervan dragen. Maar veel Lidstaten zijn bezorgd over de kosten. De Commissie heeft aangegeven een deel van de kosten te willen dragen.

Het Voorzitterschap wilde overeenstemming bereiken over of die bijdrage uit het Interne Veiligheidsfonds (IVF) moet komen. Over de oprichting van het Interne Veiligheidsfonds wordt thans onderhandeld. De Commissie is bereid tot cofinanciering van het opzetten van PNR systemen, niet van de onderhoudskosten. Voor Lidstaten is in 2012–2013 € 50 miljoen voor opzet van PNR-systemen gereserveerd. Onder het toekomstig IVF kan de financiering doorlopen.

Nederland en veel andere Lidstaten gaven aan dat PNR-systemen zouden moeten worden opgenomen als een te financieren maatregel in het IVF. Het Europees Parlement is daar ook voor.

Namens Nederland maakte minister Opstelten voorts de volgende opmerkingen, die verband houden met het belang dat Nederland hecht aan de samenhang tussen de Advanced Passengers Information (API)-richtlijn en de PNR-richtlijn. Nederland, alsook enkele andere Lidstaten, zouden graag een meer diepgaande discussie voeren over deze samenhang. API en PNR gegevens betreffen verschillende gegevens, die op een verschillend moment beschikbaar komen en die elkaar aanvullen. Het is belangrijk om de API-richtlijn en de PNR-richtlijn niet geheel los van elkaar te zien, ook omdat lidstaten ten behoeve van overheidsgebruik vaak één systeem zullen ontwikkelen waarbij beide sets gegevens worden binnengehaald. Reeds bestaande (API) systemen zullen in verband met de komst van de EU PNR richtlijn moeten worden aangepast. Daarom vindt Nederland dat in het Fonds niet alleen het opzetten van nieuwe PNR-systemen moet worden opgenomen, maar ook het eventuele wijzigingen van bestaande systemen. Ook voor de financieringskosten voor deze aanpassing moet het Fonds beschikbaar zijn. Er bestaan momenteel veel initiatieven die een effectievere en efficiëntere grensbewaking mogelijk moeten maken, onder meer door de inzet van passagiersgegevens. Volgens Nederland hangen beide onderdelen van het Interne Veiligheidsfonds met elkaar samen als het gaat om het gebruik van passagiersgegevens.

Het Europees Parlement en enkele Lidstaten wezen op privacy aspecten van PNR-systemen. Het Voorzitterschap gaf aan hier goed naar te zullen blijven kijken.

De Commissie gaf aan dat Lidstaten eerst duidelijk moeten aangeven of ze PNR-systemen willen hebben en dat zij in dat geval aan de financiering wil bijdragen.

Het Voorzitterschap concludeerde dat er steun is voor EU PNR en dat er overeenstemming bestaat over het direct opnemen van PNR in het IVF. Er is nog wel een technische dialoog nodig over de financiering. Het Voorzitterschap wil de EU PNR dialoog met het EP beginnen. Het Voorzitterschap gaf voorts nog aan de door Nederland gemaakte

opmerkingen over de samenhang tussen de API-richtlijn en de PNR-richtlijn bij de verdere onderhandelingen te willen betrekken.

2. Brussel I

Tijdens de bijeenkomst van de JBZ-Raad van 14 december 2011 heeft de Raad overeenstemming bereikt over de politieke richtsnoeren voor de verdere onderhandelingen met betrekking tot de afschaffing van de exequaturocedure.

De Raad heeft tijdens de informele bijeenkomst een discussie gevoerd over het voorstel van de Commissie om de rechterlijke bevoegdheid uit te breiden naar verweerders die geen woon- of gewone verblijfplaats hebben in de Europese Unie.

De geldende Brussel I verordening is niet van toepassing als de verweerder buiten het grondgebied van de Europese Unie woonachtig is. Het is – enkele uitzonderingen daargelaten – aan het internationale privaatrecht van de Lidstaten overgelaten te bepalen of de rechter al dan niet bevoegd is om van het gerezen geschil kennis te nemen.

Het Deense voorzitterschap heeft vier opties voorgelegd met betrekking tot de bevoegdheidsregels van de verordening. Naast de door de Commissie voorgestane maximumharmonisatie (optie 1) wordt als alternatieve opties naar voren gebracht minimumharmonisatie (optie 2), het behoud van de status quo (optie 3), en gedeeltelijke harmonisatie (optie 4), waarbij de bevoegdheidsregels alleen voor bepaalde zaken geharmoniseerd zouden worden.

Het voorstel van de commissie strekkende tot maximumharmonisatie kreeg de steun van een flink aantal Lidstaten, andere Lidstaten toonden zich juist een uitgesproken tegenstander van het Commissievoorstel. De meerderheid van de Lidstaten gaf aan de status quo te willen behouden, dan wel behoud van de status quo te kunnen aanvaarden. De compromisopties (minimum-harmonisatie en partiële harmonisatie) konden op relatief weinig bijval rekenen, al toonden veel Lidstaten zich bereid deze te bespreken.

Nederland heeft primair gepleit voor behoud van de status quo. Nederland betwijfelt of er voldoende aanleiding is voor ingrijpen op EU niveau. Verder ziet Nederland de door de Commissie geschetste voordelen van maximumharmonisatie niet. Er kan beter gezocht worden naar een multilaterale oplossing in het kader van de Haagse Conferentie. Dan is namelijk sprake van wederkerigheid van de bevoegdheidsregels en kunnen meteen afspraken gemaakt worden over de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen. Voor de nationale rechtspraktijk belangrijke bevoegdheidsgronden blijven dan ook behouden.

Het Voorzitterschap heeft geconcludeerd dat het verdere werk van de Raad, niettegenstaande het informele karakter van de Raad en de bestaande verdeeldheid, moet uitgaan van de status quo.

3. EU strafrecht – richtlijn marktmisbruik

De ontwerp-richtlijn stelt minimumregels vast voor de strafbaarstelling van handel met voorwetenschap en marktmanipulatie. De ontwerp-richtlijn verplicht de Lidstaten op deze gedragingen effectieve, proportionele en afschrikwekkende strafrechtelijke sancties te stellen. De ontwerp-richtlijn maakt deel uit van het pakket aan maatregelen dat de Commissie heeft gepresenteerd om marktmisbruik tegen te gaan. Daartoe behoort ook een ontwerp-verordening betreffende handel met voorweten-

schap en marktmanipulatie (marktmisbruik), waarover thans onder verantwoordelijkheid van de Ecofin Raad wordt onderhandeld. Beide voorstellen zijn met elkaar verweven, waarbij de ontwerp-richtlijn kan worden gezien als strafrechtelijk sluitstuk op de bestrijding van marktmisbruik.

Het Voorzitterschap leidde een verkennende discussie over de ontwerp-richtlijn aan de hand van de verschillende mogelijkheden die het Verdrag van Lissabon biedt om sancties voor te schrijven om de strafrechtelijke handhaving van commune en bijzondere strafbaarstellingen kracht bij te zetten. Bijzondere aandacht werd besteed aan het feit dat in onderhavige ontwerp-richtlijn over het sanctieniveau slechts in algemene zin de – bekende – indicatie wordt gegeven dat de straffen doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn. Het Voorzitterschap legde de volgende drie vragen voor.

- 1) kan worden ingestemd met de (algemene) wijze waarop thans in de ontwerp-richtlijn een indicatie van het sanctieniveau wordt gegeven?
- 2) zouden voor dit soort instrumenten gemeenschappelijke strafminima en -maxima geen meerwaarde hebben?
- 3) zouden in toekomstige instrumenten, gebaseerd op artikel 83, tweede lid, VEU, specifieke sanctieniveau's voortaan regel of uitzondering moeten zijn of dient dit per geval te worden beoordeeld?

De Commissie gaf aan dat met het voorstel voor het eerst gebruik wordt gemaakt van haar nieuwe in het Verdrag van Lissabon gegeven bevoegdheden. Lidstaten moeten effectieve sancties en afschrikwekkende maatregelen treffen.

Veel Lidstaten willen dat zelf de strafhoogte kunnen blijven bepalen.

Nederland en enkele andere Lidstaten geven aan dat de relatie van straf- en bestuursrecht heel belangrijk is. Nederland wees op dat bestuursrecht vaak effectiever dan strafrecht is bij de aanpak van marktmisbruik. Nederland gaf aan geen principieel tegenstander te zijn van het opnemen van een nadere specificatie van de sanctieniveau's in Europese instrumenten. Om voldoende rekening te kunnen houden met de bijzondere kenmerken van elk nationaal strafrechtelijk stelsel zou die nadere specificatie wel van een zekere flexibiliteit moeten getuigen. Het werken met bandbreedtes waarbinnen de hoogte van de sancties zou kunnen worden bepaald, is in dat verband de meest wenselijke benadering.

Het voorzitterschap concludeerde dat er brede consensus is dat het voorstel van de Commissie de goede benadering is. Een aantal Lidstaten wil gemeenschappelijke minimumstraffen. Lidstaten wensen een grote mate van uniformiteit van strafrechtelijke bepalingen ter handhaving van geharmoniseerd beleid voor de toekomst, maar wel op case by case basis.

4. Gegevensbescherming

De Commissie presenteerde na twee jaar discussie met de Lidstaten, stakeholders en dataprotectieautoriteiten nieuwe voorstellen: een verordening met algemene regels voor gegevensbescherming, en een richtlijn voor justitie en politie met daarin specifieke uitzonderingen op die verordening.

Er was geen discussie voorzien.

Volgens de Commissie maakt de verordening een einde aan de huidige fragmentatie van regels omtrent dataprotectie en is geschikt voor huidige tijd van digitalisering. Er komt één autoriteit voor gegevensbescherming.

Voor bedrijven in de EU geeft dit enorme winst van € 2,3 miljard. De Verordening versterkt de rechten van burgers door introductie van een «right to be forgotten», dat is het recht om persoonsgegevens te verwijderen die je vrijwillig op internet hebt gezet. Individuen moeten ook voor «data breaches» worden gewaarschuwd. Er komt grotere transparantie voor individuen over wat bedrijven verzamelen. Vanwege de grote gevoeligheid zijn regels voor justitie en politie apart in richtlijn gezet.

De Commissie acht dit een evenwichtig pakket na twee jaar discussie met lidstaten, stakeholders en gegevensbeschermingsautoriteiten.

Het Voorzitterschap sloot af door te zeggen dat het oog heeft voor zowel aspecten van economische groei als voor bescherming van burgerrechten. Het wil de voorstellen met Lidstaten, het Europees Parlement en alle stakeholders gaan bespreken.

5. Een kader voor solidariteit met lidstaten onder druk van gemengde migratiestromen

Tijdens de informele Raad is er in het kader van solidariteit met name gesproken over vijf thema's, te weten: de wenselijkheid van het opstellen van Raadsconclusies om de uitvoering van het vroegtijdig waarschuwingsmechanisme te bevorderen (1), op welke wijze solidariteitsinstrumenten op gang dienen te worden gebracht (2), de rol van EU-agentschappen (3), vrijwillige intra-EU-relocatie (4) en samenwerking met derde landen (5).

Minister Leers benadrukte de praktische noodzaak van solidariteit. Als het asielstelsel van één lidstaat overbelast is of slecht functioneert, ondervinden alle lidstaten daarvan duidelijk de gevolgen. Volgens minister Leers is het van groot belang dat in alle lidstaten snelle en zorgvuldige asielprocedures worden ingericht om zo in staat te zijn illegale economische immigranten en asielgerechtigden zo spoedig mogelijk te onderscheiden. Bovendien is een goed functionerende samenwerking met derde landen, waaronder op het gebied van terugkeer, onmisbaar.

Minister Leers benadrukte dat het scala aan solidariteitsinstrumenten op geen enkele wijze mag afdoen aan het uitgangspunt dat iedere lidstaat zelf verantwoordelijk is voor een goede implementatie en naleving van de Europese asielregelgeving en -normen. Solidariteit gaat volgens minister Leers gepaard met wederzijds vertrouwen. Voor Nederland is het uitgangspunt dat een lidstaat zelf moet vragen om inzet van de EU-solidariteitsinstrumenten, zoals de inzet van Frontex en EASO-teams. Echter, als er een reëel risico bestaat dat de gevolgen van een slecht functionerend asielstelsel zich manifesteren in andere lidstaten, dan wil Nederland de mogelijkheid van grotere bemoeienis van EASO en Frontex niet op voorhand uitsluiten.

Een meerderheid van de lidstaten gaf aan dat Raadsconclusies ter verdere uitwerking van het vroegtijdig waarschuwingsmechanisme wenselijk zijn. Over de vraag op welke (statistische) gegevens een dergelijk mechanisme gebaseerd dient te worden, liepen de meningen uiteen. Een meerderheid pleitte voor een versterkte rol van EU-agentschappen bij de tenuitvoerlegging van solidariteitsinstrumenten. Met betrekking tot het thema intra-EU-relocatie tekende zich een meerderheid van lidstaten af die voorstander is van enkel vrijwillige relocatie. Wel dient volgens deze lidstaten allereerst een evaluatie plaats te vinden van het vrijwillige EU-relocatieproject vanaf Malta.

Het voorzitterschap concludeerde dat er voldoende steun is voor Raadsconclusies ter bevordering van de tenuitvoerlegging van het vroegtijdig waarschuwingsmechanisme. Versterkte Schengensamenwerking en samenwerking met derde landen dienen hierin te worden opgenomen. De ontwerp-Raadsconclusies over solidariteit, naar aanleiding van de mededeling van de Commissie hierover, zullen voorliggen tijdens de Raad in maart.

6. Het groenboek van de Commissie over gezinshereniging

Tijdens de informele Raad hield minister Leers een korte presentatie waarin hij het Nederlandse standpunt uiteenzette. Volgens minister Leers kunnen criteria voor gezinshereniging, zoals taaleisen en leeftijdsgrens, het integratiepotentieel sterk verhogen. Tijdens de presentatie verwees hij naar de ambtelijke bijeenkomst die Nederland in december over het groenboek gezinshereniging had georganiseerd. Uit deze bijeenkomst kwam onder andere naar voren dat lidstaten verschillende soorten migrantenpopulaties kennen en daardoor tegen verschillende uitdagingen aanlopen. De EU zou volgens minister Leers lidstaten moeten faciliteren bij het aanpakken van deze problemen door een verzameling van toelatingscriteria te introduceren, een zogenaamde «toolbox». Lidstaten kunnen daaruit criteria selecteren die het beste aansluiten bij de nationale omstandigheden.

Na de presentatie van minister Leers werd gesproken over de mogelijke herziening van de richtlijn gezinshereniging. De discussie concentreerde zich voornamelijk op de ervaringen van lidstaten met de richtlijn, integratiemaatregelen en mogelijkheden om op te treden tegen misbruik.

Meerdere lidstaten gaven aan problemen te ondervinden bij gezinshereniging en de nationale ruimte te willen vergroten om extra maatregelen in te voeren, teneinde misbruik te voorkomen en integratie te bevorderen. Over de wijze waarop de nationale ruimte dient te worden vergroot, liepen de meningen uiteen. Enkele lidstaten gaven aan voorstander te zijn van herziening van de richtlijn. Andere stelden zich terughoudend op over een mogelijke wijziging, vooral uit angst voor een mogelijk versoepelde richtlijn als resultaat van het openbreken van de richtlijn.