

Vergaderjaar 2001–2002

**23 490**

## **Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag**

**Nr. 208**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2001

Onder verwijzing naar de geannoteerde agenda voor de bijeenkomst van de JBZ-Raad te Brussel op 27 en 28 september jl. (23 490, nrs. 64/199 en 13/201) doe ik u hierbij, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie, het verslag van deze bijeenkomst toekomen.

In de bijlage bij dit verslag treft u enkele documenten aan, die in de Raad voorlagen en nog niet eerder in deze versie aan de Kamer konden worden toegezonden.<sup>1</sup>

Vanwege het ontbreken van parlementaire instemming, heb ik niet ingestemd met agendapunt 11, betreffende het kaderbesluit inzake de bestrijding van mensenhandel. Tijdens het Algemeen Overleg van 26 september en het Algemeen Overleg van 22 mei jl. zijn er van de zijde van uw Kamer geen inhoudelijke bezwaren tegen het voorstel voor dit kaderbesluit ingebracht. Bij uitblijven van enig tegenbericht van uw zijde binnen 15 dagen na ontvangst van deze brief, ga ik uit van uw stilzwijgende instemming en zal ik instemmen met het voorliggende kaderbesluit.

Tenslotte kan ik u melden dat de Europese Commissie bij het Hof van Justitie een verzoek heeft ingediend tot vernietiging van twee door de JBZ-Raad aangenomen verordeningen. Het betreft de verordeningen tot verlening van uitvoerings-bevoegdheden aan de Raad m.b.t. bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures voor (1) de behandeling van visumaanvragen en voor (2) de uitvoering van controle en bewaking aan de grenzen<sup>2</sup>. De Commissie heeft inmiddels bij het Hof van Justitie een verzoek ingediend tot vernietiging van de twee verordeningen.

De Commissie is van mening dat de Raad onvoldoende gemotiveerd heeft waarom hij zich uitvoeringsbevoegdheden heeft voorbehouden, terwijl op grond van artikel 202 EG-Verdrag de hoofdregel luidt dat de Raad, in de

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> 23 490, nrs 6f en 185 de agendapunten 2h en 2i.

besluiten die hij neemt, de Commissie de bevoegdheden verleent ter uitvoering van de regels die hij stelt.

Tijdens het Algemeen Overleg van 4 april jl. met uw Kamer heeft de staatssecretaris u toegezegd u hierover te informeren<sup>1</sup>. Ik kan u hierbij mededelen dat Nederland besloten heeft zich te voegen aan de zijde van de Europese Commissie.

De Minister van Justitie,  
A. H. Korthals

---

<sup>1</sup> 23 490, nr 190.

**I Door middel van de geannoteerde agenda<sup>1</sup> bent u ingelicht over de JBZ-Raad van 27 en 28 september jl. Niet alle documenten die in de Raad zouden voorliggen, konden daarbij al worden meegezonden.**

Met de vaststelling door de Raad van de lijst van A-punten en de definitieve agenda voor deze bijeenkomst is de volgorde van de onderwerpen, die is aangehouden in de geannoteerde agenda, komen te vervallen. Teneinde referentie aan de geannoteerde agenda voor deze bijeenkomst te vereenvoudigen, is in dit verslag de nummering van die geannoteerde agenda aangehouden. De hieronder genoemde documentnummers hebben betrekking op de documenten, die u tezamen met dit verslag worden toegezonden.

## **II Verslag van de besprekingen in de Raad**

### *1. Goedkeuring van de voorlopige agenda*

Document:12 207/1/01 OJ/CONS 49 JAI 101 REV 1 (NI)

De Raad ging akkoord met de agenda onder toevoeging van het extra agendapunt Terrorismebestrijding.

### *2. Goedkeuring van de lijst van A-punten*

Document:12 138/01 PTS A 50

De Raad ging akkoord met de lijst van punten, met uitzondering van punt 2a. Hierop rustte nog een parlementair voorbehoud van één lidstaat.

### *B-punten*

#### *Extra agendapunt: Terrorismebestrijding*

De voorzitter gaf een korte uiteenzetting over aan te nemen maatregelen op dit gebied, aan de hand van de conclusies van de Raad van 20 september jl<sup>2</sup>. Veel delegaties complimenteerden het Belgisch voorzitterschap met de snelle acties, waarbij enkele lidstaten opmerkten dat wettelijke maatregelen wel tijd kosten. Verschillende lidstaten wezen op het belang van grenscontrole en van verbetering van de toegang voor relevante overheidsdiensten tot het SIS. Ook werd het belang van de operationalisering van Eurodac en van verbetering en beveiliging van identiteits-, reis- en verblijfsdocumenten benadrukt. Nederland gaf aan dat de recente gebeurtenissen in de Verenigde Staten aanleiding zijn om de ontwikkeling naar een reisdocument met biometrische gegevens te versnellen. De Commissie en enkele lidstaten reageerden positief op het Nederlands voorstel om te bezien of en welke biometrische kenmerken bij grenscontroles kunnen worden gebruikt. De Commissie gaf aan de identificatiemogelijkheden te willen verbeteren, onder andere door visa te voorzien van foto's en een betere informatie-uitwisseling op dit vlak. De Commissie reageerde op enkele lidstaten die aandacht vroegen voor de humanitaire opvang in Afghanistan en omgeving met de mededeling dat hiervoor inmiddels 52,3 miljoen Euro is uitgetrokken. Tenslotte wees de Commissie op drie prioriteiten voor de komende tijd: de gecombineerde JBZ/EcoFinraad van 16 oktober (waar de richtlijn witwassen, de aanpak van offshore belastingparadijzen en het bevriezen van vermogensbestanddelen centraal staat), de asiel/migratieproblematiek inclusief de internationale bescherming en de screening van EU-wetgeving op terrorisme-aspecten.

---

<sup>1</sup> 23 490 nrs 64/199 en 13/201.

<sup>2</sup> Zie verslag 23 490 nr 202.

3. *Ontwerp-besluit van de Raad betreffende de oprichting van Eurojust*  
Document:11 685/2/01 EUROJUST 11 REV 2 (NI)

De Raad bereikte voorlopig overeenstemming over de artikelen 1 tot en met 8. Het voorstel van een lidstaat om in artikel 5 lid 2 de verwijzing naar artikel 4 lid 1 te schrappen, werd aangenomen. Tijdens de discussie kwam ook de rol van de Commissie aan de orde. De andere lidstaten steunden het Nederlands voorstel om in een Raadsverklaring op te nemen dat de modaliteiten van deelname van de Commissie in het Huishoudelijk Reglement van Eurojust zullen worden uitgewerkt. Dit reglement moet nog door de Raad worden goedgekeurd. De Commissie verklaarde hiermee te kunnen instemmen. Het voorstel voor deze Raadsverklaring wordt verder uitgewerkt in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers.

4. *Resolutie inzake de oprichting van nationale centra en organisaties ter bestrijding van verdwijning en seksuele uitbuiting van kinderen*

Document: 9 004/3/01 DROIPEN 47 ENFOPOL 49 SOC 193 REV 3 (NI)  
COR 1 (En)

De Raad stemde in met de resolutie die op initiatief van België was voorgelegd.

5. *Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging*

Document:12 022/01 MIGR 78 (NI)

De Raad besprak de drie politieke vragen die het voorzitterschap in bovengenoemd document had neergelegd. In de bijlage bij dit document was het compromisvoorstel van het voorzitterschap opgenomen, dat betrekking had op de artikelen 5, 6, 8 en 13 tot en met 16 van de ontwerp-richtlijn waarin de kwestie van het toepassingsgebied van de richtlijn en de mogelijkheid van differentiatie op het vlak van rechten voor de verschillende categorieën gezinsleden worden behandeld.

Om tegemoet te komen aan het Nederlands standpunt dat niet-gehuwde partners niet als een facultatieve categorie maar als leden van het kerngezin moeten worden behandeld, stelde de voorzitter voor in een Raadsverklaring te benadrukken dat het de lidstaten die gebruik maken van de mogelijkheid deze partners onder het toepassingsgebied te brengen, vrijstaat gelijke behandeling met de gehuwden te bewerkstelligen. Lidstaten die gelijke behandeling in hun wetgeving kennen, zouden hiermee worden aangemoedigd deze praktijk voort te zetten.

Voor het probleem van een lidstaat met de leeftijd van minderjarige kinderen die voor gezinshereniging in aanmerking komen, stelde de voorzitter als oplossing voor dat deze lidstaat in een verklaring bij artikel 16 duidelijk zou maken dat ze bij minderjarige kinderen die een bepaalde tijd in een andere staat verbleven speciaal speciaal zal controleren op het bestaan van een feitelijke gezinsband.

Ook gaf de voorzitter in zijn inleiding in overweging dat ter tegemoetkoming aan de sterk uiteenlopende standpunten voor wachttermijnen en perioden in de artikelen 8 en 13 tot en met 15 meer flexibiliteit zou worden ingebouwd.

Een lidstaat verklaarde het compromisvoorstel te kunnen aanvaarden, met uitzondering van de artikelen 14 en 15 met betrekking tot de mogelijkheid wachttijden in te voeren voor het recht op werk en de termijn voor de toekenning van een onafhankelijke verblijfstitel voor de niet tot het kerngezin horende gezinsleden.

Een lidstaat verklaarde dat het verplichtende karakter van bepaalde onderdelen van de regeling niet aanvaardbaar was omdat dit niet strookte met de nationale belangen. Deze lidstaat hechtte sterk aan de mogelijkheid om ten aanzien van kinderen van 12 tot 18 jaar die langere tijd in het buitenland hebben verbleven, eisen te kunnen stellen ten aanzien van de nationale taal en integratie, en verklaarde om deze reden niet akkoord te kunnen gaan met het compromisvoorstel.

Nederland verklaarde evenals de meeste lidstaten te kunnen leven met het compromisvoorstel, op voorwaarde dat daarin elders geen wijzigingen zouden worden aangebracht en benadrukte het belang dat op korte termijn een instrument tot stand komt dat tot werkelijke harmonisatie leidt.

De Commissie achtte het aspect van integratie vooral een praktisch probleem dat in de sociale sfeer dient te worden opgelost en niet via het migratiebeleid.

De voorzitter constateerde dat er overeenstemming bestond om snel naar oplossingen te zoeken. De door Duitsland genoemde factor van inspanning tot integratie zou bij de verdere bespreking worden betrokken. Het Voorzitterschap zegde toe na consultaties een voorstel uit te werken en aan het Comité van Permanente Vertegenwoordigers voor te leggen.

#### *6. Voorstel inzake de beveiliging van Raadsvergaderingen*

De stand van zaken van dit dossier is in besloten kader kort aan de orde geweest.

#### *7. Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus*

Document: 11 891/01 ASILE 46 (NI)  
12 063/01 ASILE 47 (NI)

Veel lidstaten merkten op dat de richtlijn naar hun mening te gedetailleerd was.

De lidstaten waren overwegend positief over de voorgestelde structuur van de procedure, met dien verstande dat sommige lidstaten enkele aanvullende gronden wensten bij de versnelde procedure van niet-ontvankelijke en kennelijk ongegronde verzoeken. Een meerderheid kon zich vinden in een differentiatie van het aantal beroepsmogelijkheden: bij verzoeken die voor versnelde behandeling in aanmerking komen, zou kunnen worden volstaan met twee beroepsmogelijkheden. Hierbij merkten deze lidstaten op dat dit mede afhankelijk is van de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de beslissing. De meeste lidstaten vonden dat procedures ook toegepast dienen te worden bij verzoeken die aan de grens zijn ingediend.

De voorzitter constateerde dat er weinig verschil van mening was over de structuur en dat lidstaten bereid leken tot differentiatie in de beroepsinstanties, afhankelijk van de aard van het verzoek en rekening houdend met kwaliteit. Hij gaf aan dat kwesties als de kwaliteitsnormen en criteria voor schorsende werking bij beroep nader besproken worden. De voorzitter concludeerde dat, gelet op de reacties op het voorstel van Zweden, Finland en Nederland, het prematuur was om de reikwijdte van de richtlijn te verbreden naar subsidiaire bescherming.

*8. Voorstel voor een besluit inzake de uitbreiding van het mandaat van Europol tot in de bijlage van de Europol-Overeenkomst vermeldde vormen van ernstige criminaliteit*

Er werd overeengekomen om in een Raadsverklaring bij het voorgelegde besluit een aanvulling op te nemen over de bevoegdheid van OLAF met betrekking tot belastingfraude en douanefraude.

De voorzitter concludeerde dat er een politiek akkoord is en dat de tekst de volgende keer formeel kan worden vastgesteld.

*9. Lijst van mogelijke amendementen in de Europol-Overeenkomst*

De Raad ging zonder discussie akkoord met de lijst van onderwerpen die met prioriteit dienen te worden behandeld met het oog op de wijziging van de Europolovereenkomst.

*10. Voorstel voor een besluit van de Raad inzake de instelling van meldpunten in de Europese Unie met betrekking tot gezochte oorlogsmisdadigers*

Nederland presenteerde het initiatief voor de oprichting van een Europees netwerk van contactpunten inzake genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.

De voorzitter concludeerde dat het Comité van artikel 36 wordt opgedragen de Raadswerkgroep aan te wijzen die zal worden belast met de verdere bespreking van het Nederlandse voorstel.

*11. Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de bestrijding van mensenhandel*

Document:12 034/01 DROIPEN 80 MIGR 79 + COR 1 (En)

Over de inhoud van artikel 3 inzake de strafbaarstelling van mensenhandel werd overeenstemming bereikt. Een lidstaat dat een inhoudelijk voorbehoud bij artikel 3 had gemaakt, meldde dat dit kon worden opgeheven op voorwaarde dat het voorzitterschap op korte termijn een plan van aanpak overlegt voor een algemeen debat over de harmonisatie van sancties. De voorzitter zei dit toe. Een aantal lidstaten handhaafde een parlementair voorbehoud maar gaf aan op korte termijn te onderzoeken of het kon worden opgeheven.

*12. Ontwerp kaderbesluit ter bestrijding van de seksuele uitbuiting van kinderen en van kinderpornografie:*

Document:11 622/1/01 DROIPEN 75 MIGR 71 REV 1 (NI)

De voorzitter verwees naar het document DROIPEN 79 waarin een aantal principiële vragen is neergelegd.

Met betrekking tot de vraag over de reikwijdte van de strafbaarstelling verklaarden de meeste lidstaten voorstander te zijn van de ruime definitie, met dien verstande dat men een differentiatie in de strafmaat wenste.

Op de tweede vraag met betrekking tot de leeftijd werd door de lidstaten overwegend positief gereageerd.

Op de derde vraag waarschuwde de Commissie dat de bewijslast verzaamd zou worden met het opnemen van het oogmerk van verspreiding voor de productie en verspreiding van kinderpornografie. De meerderheid van de lidstaten bleek geen voorstander van het opnemen van deze zinssnede in de delictsomschrijving.

Met betrekking tot de vraag over situaties waarin seksueel meerderjarige personen hebben ingestemd en de productie voor eigen gebruik is, kozen de lidstaten voor handhaving van de geformuleerde uitzondering.

### **III Discussie met de kandidaat-lidstaten over de bestrijding van de mensenhandel**

Ter tafel lag een document waarin een twaalfal maatregelen wordt voorgesteld ter bestrijding van mensenhandel. Europol meldde dat het aantal migranten uit Azië de laatste jaren gelijk is gebleven. Wat betreft Centraal en Oost Europa is echter een significante stijging waarneembaar. De betrokken mensenhandelorganisaties worden omvangrijker en opereren steeds professioneler. Europol stelde zich op het standpunt dat de komende jaren veel nadruk moet liggen op de verbetering van de controles aan de buitengrenzen.

De Commissie bepleitte een regeling voor een tijdelijke verblijfstitel voor degenen die de opsporingsautoriteiten behulpzaam zijn bij de opsporing van menshandelaren. Verder zou volgens de Commissie aandacht moeten uitgaan naar grenscontroles, het visumbeleid, het terugkeerbeleid, en de bestrijding van zwart werken. De Commissie achtte een geïntegreerde aanpak gewenst, en beschouwde de voorgestelde twaalf maatregelen als een stap in de goede richting.

De kandidaat-lidstaten betuigden hun adhesie ten aanzien van de voorgestelde maatregelen en schetsten de vooruitgang die op nationaal niveau op dit terrein is geboekt. Centraal daarin staan de ratificatie van het VN-Verdrag tegen georganiseerde criminaliteit en het bijbehorende Protocol tegen de handel in mensen. Ook hebben verschillende kandidaat-lidstaten maatregelen genomen op operationeel terrein, zoals de oprichting van centrale opsporingseenheden die worden belast met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en in het bijzonder de mensenhandel. Naast repressie werd ook het belang van preventie benadrukt waaraan adequate voorlichtings-campagnes, zo mogelijk gesteund door de financieringsprogramma's van de EU, zouden kunnen bijdragen. De Commissie deelde mee dat de komende week een voorstel wordt gepubliceerd ter verbetering van de coördinatie van het visabeleid van de EU-lidstaten. Dit voorstel is gericht op verbetering van de kwaliteit van de afgifte en controle op de geldigheid van reisdocumenten. Daarmee kan het niveau van de grenscontroles worden verhoogd. In de loop van de volgende week zal een voorstel het licht zien inzake een gemeenschappelijk bestuur van buitengrenscontroles.

De voorzitter verwelkomde de initiatieven van de Commissie en benadrukte ook het belang van een spoedige oprichting van gemeenschappelijke opsporingsteams. De voorzitter concludeerde dat de politieke wil bestaat om de mensenhandel met kracht te bestrijden en dat de voorgestelde twaalf maatregelen breed worden gesteund.

#### *b) Bestrijding van terrorisme: conclusies van de Raad van 20 september 2001*

De voorzitter gaf een korte uiteenzetting over de conclusies die door de extra JBZ-Raad van 20 september en de Europese Raad van 21 september 2001 zijn overeengekomen. De kandidaat-lidstaten werd verzocht kennis te nemen van deze maatregelen en te overwegen in hoeverre dit voor deze landen aanleiding kan vormen tot het treffen van aanvullende maatregelen. Het voornemen tot het op korte termijn invoeren van een Europees arrestatiebevel beschouwde de voorzitter als een bewijs van de politieke wil om vooruitgang te boeken op een gebied dat wordt gekenmerkt door nationaal politieke gevoeligheden, met name ten aanzien van de uitleve-

ring van eigen onderdanen en de afschaffing van de eis van dubbele strafbaarstelling.