

Vergaderjaar 2000–2001

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 189

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2001

Onder verwijzing naar de geannoteerde agenda voor de bijeenkomst van de JBZ-Raad te Brussel op 15 maart jl. (23 490, nrs. 6f/185 en 6g/186) 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.¹

In overeenstemming met het gestelde in uw brief van 14 maart jl. over deze JBZ-Raad, heeft de Nederlandse regering in de Raad aangegeven niet in te kunnen stemmen met twee ontwerpverordeningen (agendapunten 2h en 2i van de geannoteerde agenda) waarmee de Raad zich uitvoeringsbevoegdheden wil voorbehouden. Zoals uit bijgaand verslag blijkt, kreeg de Nederlandse opstelling geen steun in de Raad. De voorzitter van de Raad verzocht ons met klem onze positie te heroverwegen.

Door het onthouden van instemming met de twee ontwerpverordeningen, kon de Raad ook niet twee daarop gebaseerde besluiten aannemen die de wijzigingen behelzen van de Gemeenschappelijke Visuminstructie als gevolg van de inwerkingstelling van het Schengenacquis in de vijf landen van de Noordse paspoortunie op 25 maart a.s.

Gelet op de praktische gevolgen voor de inwerkingstelling van het Schengenacquis verzoek ik u derhalve, zo spoedig mogelijk, in te stemmen met de goedkeuring van de twee gewraakte ontwerpverordeningen. Ik ben uiteraard bereid nader overleg te voeren met uw Kamer.

Tenslotte meld ik naar aanleiding van een vraag van mevrouw Karimi in het ordedebat van 15 maart jl. dat het onderwerp dat zij aansneed, het ontwerpbesluit tot vaststelling van beveiligingsvoorschriften van de Raad, niet geagendeerd stond op de JBZ-Raad. Volledigheidshalve wijs ik er op

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

dat de beoogde rechtsgrondslag van dat ontwerpbesluit artikel 207, derde lid, EG-verdrag en artikel 24 van het besluit van de Raad houdende vaststelling van zijn reglement van orde¹. De rechtsgrondslag ligt dus niet in titel IV van het EG-verdrag. Om die reden valt dat ontwerpbesluit niet onder de werkingssfeer van artikel 3 van de Goedkeuringswet bij het Verdrag van Amsterdam.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ Pb EG L 149 van 23 juni 2000, blz. 21 e.v.

Verslag van de zitting van de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) en het Gemengd Comité op ministerieel niveau van 15 en 16 maart 2001

I Inleiding

Door middel van een geannoteerde agenda¹ bent u ingelicht over de JBZ-Raad van 15 en 16 maart 2001. 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: 6 942/1/01 OJ/CONS 12 JAI 19 REV 1 (NI)

De Raad keurde de voorlopige agenda goed, onder toevoeging van de volgende punten onder «diversen»: de follow-up van de gecombineerde ECOFIN/JBZ-Raad van oktober jongstleden inzake financiële misdaad en de betrekkingen van de EU met Zwitserland. De stand van zaken met betrekking tot de behandeling van de ontwerprichtlijn inzake harmonisatie van sancties tegen vervoerders alsmede de illegale binnenkomst van vreemdelingen per schip werden toegevoegd aan het agendapunt «diversen» van het Gemengd Comité.

2 Goedkeuring van de lijst van A-punten

Document: 6 943/01 PTS A 14 (NI)

De lijst met A-punten werd, met uitzondering van punt 2k (bijwerking van deel VI en enkele bijlagen van de Gemeenschappelijke Visuminstructie), door de Raad goedgekeurd. Het betreffende punt hangt samen met de punten 2h en 2i (voorstellen voor een verordening tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot de behandeling van visumaanvragen en de bewaking aan de buitengrenzen) van de oorspronkelijke lijst van A-punten. De punten 2h en 2i werden als B-punten behandeld. Door het ontbreken van overeenstemming op die punten kwam ook de rechtsbasis te ontvallen voor het besluit bij punt 2k. Punt 2l (besluit van de Raad inzake de actualisering van bijlage 10 van de Gemeenschappelijke Visuminstructie en bijlage 8 van het Netwerk inzake de raadpleging van de centrale autoriteiten in de lidstaten) is komen te vervallen.

De Raad nam voorts kennis van het advies, dat de Gemeenschappelijke controleautoriteit heeft uitgebracht met betrekking tot de toepassing van het Schengen-acquis in de Noordse staten voor wat betreft de bescherming van persoonsgegevens. Dit punt was extra op de lijst van A-punten toegevoegd.

¹ Zie 23 490, nrs. 185, 186.

2h Verordening tot verlening van uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot gedetailleerde voorschriften en praktische procedures voor de behandeling van visumaanvragen

document: 6 470/01 VISA 23 COMIX 147 COR 1 + COR 2 (NI)

2i Verordening tot verlening van de uitvoeringsbevoegdheden aan de Raad met betrekking tot bepaalde gedetailleerde voorschriften en praktische procedures inzake de uitvoering van de controle en de bewaking aan de grenzen

document: 6 611/01 FRONT 10 COMIX 171 (NI)
+ COR 1 (F)

Naar aanleiding van de mededeling van de voorzitter dat deze voorstellen op verzoek van Nederland als B-punten op de agenda zijn opgenomen, legde de Nederlandse staatssecretaris een verklaring af waarbij werd gesteld niet te kunnen instemmen met de voorstellen voor voorschriften en procedures voor de behandeling van visumaanvragen en uitvoering van controle aan de grenzen. Daarbij werd het Nederlandse standpunt onderstreept – met het oog op de situatie, die na inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam is ontstaan, toen de onderhavige onderwerpen naar de eerste pijler zijn overgegaan – altijd voorstander te zijn geweest van het neerleggen van uitvoeringsbevoegdheden bij de Commissie. Nederland bracht naar voren dat daarbij de uitvoeringsbepalingen dienen te gelden, die voor de eerste pijler gebruikelijk zijn en verwees vervolgens naar de Raad van 30 november jl. waarbij eenzelfde standpunt door Nederland bij de behandeling van de Eurodac-verordening werd ingenomen. Bij die gelegenheid werd door Nederland een verklaring afgelegd dat de regeling over de uitvoerende bevoegdheden in de Eurodac-verordening geen precedent mag vormen voor toekomstige besluiten. De Nederlandse staatssecretaris gaf vervolgens aan dat Nederland, in verband met het uiteenlopen van de meningen van de delegaties, in de voorbereiding had gekozen voor een flexibele en pragmatische behandeling van onderhavige voorstellen. Aangezien het Nederlandse parlement zich echter niet met deze keuze heeft kunnen verenigen, kon niet met de onderhavige voorstellen worden ingestemd.

De Commissie sloot zich aan bij het standpunt van Nederland en benadrukte dat het hierbij gaat om uitvoeringsbesluiten van bijzonder technische (en niet politieke) aard. De Commissie gaf ook aan dat zij bij aanneming van de verordening een verklaring zal afleggen dat zij zich alle haar door EG-verdrag verleende rechten voorbehoudt. Eén van de delegaties, gesteund door de Juridische Dienst van de Raad, bracht naar voren, dat de uitvoering van visumaangelegenheden een politieke aangelegenheid betreft en dat artikel 202 EG-Verdrag en het daarop gebaseerde comitologiebesluit van de Raad uit 1999¹, de mogelijkheid geeft de uitvoeringsbevoegdheden, die bovendien slechts van beperkte duur zijn, rechtstreeks uit te oefenen.

De voorzitter concludeerde dat het van belang is dat er snel een besluit over deze voorstellen wordt genomen en nam nota van het door Nederland aangetekende voorbehoud. Voorts werd Nederland verzocht de kwestie – mede in het licht van de gevoerde discussie – te heroverwegen en hier ten spoedigste op terug te komen.

¹ PB L 184 van 17 juli 1999, blz. 23 e.v.

3 Ontwerprichtlijn betreffende tijdelijke bescherming in geval van een massale toestroom van ontheemden, die internationale bescherming nodig hebben

Document: 6 709/01 ASILE 22

(NI)

Het voorzitterschap deed verslag van de stand van zaken betreffende de ontwerprichtlijn tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden die internationale bescherming nodig hebben. De op werkgroepniveau getoonde wens om compromissen te sluiten stemde tot tevredenheid.

De Raad nam kennis van het voortgangsverslag en vroeg het Comité van Permanente Vertegenwoordigers de behandeling van het dossier voort te zetten teneinde de Raad in staat te stellen in mei a.s. tot overeenstemming te komen.

4 Ontwerprichtlijn inzake het recht op gezinshereniging

Zoals in de aanvullende geannoteerde agenda voor de bijeenkomst¹ van deze Raad reeds werd medegedeeld, is dit agendapunt komen te vervallen.

5 Bijeenkomst met de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de kandidaat-lidstaten

Op 16 maart vond een informele bijeenkomst plaats met de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van de kandidaat-lidstaten. Onderwerp van bespreking was de praktische samenwerking van lidstaten en kandidaat-lidstaten op JBZ-gebied, voorafgaande aan de toetreding tot de EU. Tijdens de bijeenkomst stond een gedachtewisseling over een tweetal onderwerpen centraal: de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en samenwerking op het gebied van asiel en migratie.

Ten aanzien van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit werd geconcludeerd dat het van belang is dat de frequente en open dialoog tussen de JBZ-ministers op basis van vertrouwen wordt voortgezet. Aandachtspunten daarbij zijn de wijze, waarop de kandidaat-lidstaten worden betrokken bij de praktische samenwerking (Europol, Europees Justitieel Netwerk, Politieacademie, Drugsobservatorium en financieringsprogramma's). Ook is verdergaande samenwerking gewenst op het gebied van de bestrijding van mensenhandel. Aandachtspunt is daarbij de aanpassing van de nationale wetgeving. Tevens is van groot belang dat het VN-Verdrag inzake transnationale georganiseerde criminaliteit en de bijbehorende Protocollen worden ondertekend en snel worden geratificeerd. Binnen de EU zal dit proces nauwgezet worden gevolgd. Nagedacht zal worden over de wijze waarop meer vergaderingen kunnen worden georganiseerd op praktisch niveau, waarbij dergelijke bijeenkomsten zullen zijn gericht op concrete acties tegen de drugs- en mensenhandel.

Met betrekking tot het onderwerp asiel en migratie werden de ministers uitgenodigd zich uit te spreken over de mogelijkheid van intensivering van de samenwerking op gebied van asiel en bescherming in het bijzonder, alsmede over de mogelijkheid van samenwerking t.a.v. preventieve maatregelen tegen illegale immigratie. Verder werd de aandacht gevestigd op de mogelijkheid van samenwerking in de vorm van informele netwerken tussen experts. Geconcludeerd werd dat er veel belangstelling is voor samenwerking tussen kandidaat-lidstaten en lidstaten van de EU bij het bestrijden van illegale immigratie. Samenwerking op dit terrein vindt

¹ Zie 23 490, nr. 6g/186.

reeds in diverse vormen en op diverse niveaus plaats. In dit verband werd ter vergadering met name herinnerd aan de conferenties en seminars, waarvoor kandidaat-lidstaten zijn uitgenodigd, zoals een conferentie inzake asiel (23 en 24 april a.s.) en inzake uitwisseling van statistische gegevens inzake immigratie (4 april a.s.). Kandidaat-lidstaten worden ook betrokken bij het werk van de Werkgroep op hoog niveau Asiel en Migratie (eerste contact vindt op 19 april aanstaande plaats), alsmede bij informatie-uitwisseling in het kader van het Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake asielaangelegenheden (CIREA) en het Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake grensoverschrijding en immigratie (CIREFI).

6 Civiele crisisbeheersing

Over dit onderwerp is tijdens de lunch van gedachten gewisseld in aanwezigheid van Secretaris-Generaal Solana, met name met het oog op de voorbereiding voor de voor 10 mei aanstaande geplande conferentie inzake de bereidheid om politie-officieren beschikbaar te stellen.

7 Drugsbestrijding door middel van rechtshandhaving; openbaar debat

Ter vergadering vond een openbaar debat plaats over de bestrijding van de productie en handel in drugs. De voorzitter gaf aan dat er op het terrein van het drugsmisbruik sprake is van een alarmerende situatie, in het bijzonder met betrekking tot synthetische drugs.

De Commissie hechtte veel belang aan deze discussie en meldt te werken aan een document ter voorbereiding van de evaluatie van het Drugsactieplan 2000–2004. Er is ook een mededeling in voorbereiding over de vergelijking van de nationale wetgeving van de lidstaten op het gebied van de drugsbestrijding, inclusief een voorstel inzake minimumvoorschriften m.b.t. de bestanddelen van strafbare feiten en sancties.

In een tafelronde gaven de leden van de Raad hun prioriteiten aan. In grote lijnen stonden drie punten centraal: 1. de bestrijding van de productie en de handel in synthetische drugs; 2. het belang van operationele samenwerking en de uitvoering van het Drugsactieplan; 3. het betrekken van de kandidaat-lidstaten bij de bestrijding van de drugs-handel, waarbij de hulp aan kandidaat-lidstaten toegesneden moet worden op de specifieke situatie in de betreffende landen.

Nederland gaf aan dat de problemen met betrekking tot de bestrijding van de drugsgerelateerde criminaliteit het belang van internationale samenwerking evident maken. Voor Nederland is essentieel dat grensoverschrijdende opsporing en vervolging mogelijk zijn; in dit verband wordt het belang van een spoedige ratificatie door de lidstaten van de Overeenkomst inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken nog eens onderstreept. Daarnaast zijn belangrijke punten het opdoen van ervaring met het werken met gemeenschappelijke onderzoeksteams en Europol zo toe te rusten dat aan deze teams kan worden deelgenomen.

Concluderend stelde de voorzitter vast dat er behoefte bestaat aan meer concrete maatregelen. De Raad was van mening dat de initiatieven van de Commissie moeten worden verwelkomd, dat het Overeenkomst inzake wederzijdse rechtshulp zo spoedig mogelijk ten uitvoer moet worden gelegd, dat er moet worden gewerkt aan goede grenscontroles en passende sancties, dat de politiesamenwerking moet worden versterkt en tenslotte dat de samenwerking met de kandidaat-lidstaten dient te worden geïntensiveerd. Voorts is de implementatie van het Drugsactieplan 2000–2004 van groot belang.

8 Criminaliteitspreventie; een EU-criminaliteitspreventiebeleid

Document: 6 245/1/01 CATS 4 CRIMORG 21 REV 1 (NI)
5893/1/01 CRIMORG 13 REV 1 + ADD 1 (NI)
14 245/00 CRIMORG 163 (NI)
6234/01 CATS 3 CRIMORG 20 (NI)
6563/01 CATS 6 CRIMORG 22 (NI)

De Raad bereikte politieke overeenstemming over de oprichting van een Europees netwerk voor criminaliteitspreventie met een secretariaat bij de Commissie. Tevens ging de Raad akkoord met de uitgangspunten van het financieringsprogramma Hippokrates en richtsnoeren voor een Europees criminaliteitspreventiebeleid.

9 Ontwerpkaderbesluit inzake milieucriminaliteit

Document: 6 977/01 DROIPEN 27 ENV 118 (NI)

De Commissie lichtte ter vergadering een voorstel voor een ontwerp-richtlijn met betrekking tot de strafrechtelijke bescherming van het milieu toe. De Commissie was van mening dat het bestaande communautaire milieu-acquis uitgangspunt moet zijn voor maatregelen gericht op bescherming van dat acquis, ook als dat via het strafrecht gebeurt. Daarom stelde zij dat het ontwerpkaderbesluit niet in stand kan blijven. De meeste delegaties gaven aan grote bezwaren te hebben tegen dit Commissievoorstel.

De Raad bereikte uiteindelijk ter vergadering voorlopig politieke overeenstemming over de inhoud van het voorliggende kaderbesluit. Het Europees Parlement zal opnieuw worden geraadpleegd. Voorts wordt de werkgroep materieel strafrecht verzocht om te bestuderen of het kaderbesluit verder dient te worden aangevuld in het licht van het richtlijnvoorstel van de Commissie.

10 Cybercriminaliteit

Document: 5 894/01 CRIMORG 14 ECO 22 (NI)

De Raad nam kennis van de Mededeling van de Commissie over de bestrijding van cybercriminaliteit. Ter vergadering deed de Commissie kort verslag van een hoorzitting over dit onderwerp. De hoorzitting heeft tot de conclusie geleid dat bij de gedachtevorming over de recente initiatieven van de Commissie bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de opslag van verkeersgegevens door aanbieders van telecommunicatie ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten.

11 Diversen

De Raad nam kennis van een korte mededeling door Italië met betrekking tot de follow-up van de gecombineerde ECOFIN/JBZ-Raad van oktober jongstleden. Italië benadrukte hierbij de noodzaak om de EU-coördinatie en -inbreng in diverse internationale organisaties te versterken.

De Raad werd geïnformeerd over oriënterende gesprekken, die hebben plaatsgevonden tussen de Commissie en Zwitserland m.b.t. het verzoek van Zwitserland om deel te nemen aan het Schengen-acquis en de Overeenkomst van Dublin.

II Gemengd Comité op ministerieel niveau

1 Goedkeuring agenda

De agenda werd goedgekeurd onder toevoeging van een tweetal onder «diversen» te behandelen onderwerpen: de stand van zaken met betrekking tot de behandeling van de ontwerprichtlijn inzake harmonisatie van sancties tegen vervoerders en, op verzoek van Nederland, de illegale binnenkomst van vreemdelingen per schip.

2 Illegale immigratie via de Westelijke Balkan

Document: 6 708/01 CIREFI 17 MIGR 14 COMIX 180 (NI)

De voorzitter gaf in de inleiding een overzicht van de verschillende initiatieven om de illegale immigratiestromen via de Westelijke Balkan aan te pakken en riep op tot concrete actie.

Op 27 en 28 maart aanstaande zal een Trojkamissie naar Belgrado en Sarajevo plaatsvinden voor het voeren van bilaterale en multilaterale besprekingen om vervolg te geven aan afspraken, gemaakt tijdens de Top in Zagreb tussen de EU en de landen van de Westelijke Balkan (november 2000).

Het Gemengd Comité nam kennis van de verschillende initiatieven. Het gaf zijn steun aan de verschillende bilaterale en multilaterale initiatieven, zoals de aanpak van de Balkanroute in de strijd tegen de illegale immigratie in de EU. Voorts werd de noodzaak van coördinatie van activiteiten benadrukt, waarbij zoveel mogelijk gebruik dient te worden gemaakt van bestaande instellingen, zoals de Europese Politie Academie.

3 Ontwerpkaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf. Ontwerprichtlijn tot omschrijving van de hulp bij illegale binnenkomst, illegaal verkeer en illegaal verblijf

Document: 6 766/01 DROIPEN 24 MIGR 15 COMIX 182 (NI)

In het Gemengd Comité kon geen overeenstemming worden bereikt over de nog openstaande punten: vaststelling van een minimum maximumstraf voor het delict hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf en de zogenaamde humanitaire clausule.

Voor wat betreft de minimum maximumstraf lag een compromisvoorstel ter tafel voor een strafbedreiging van tenminste zes jaar voor het met winstbejag plegen van het betreffende delict. Voor de meeste lidstaten was dit voorstel niet aanvaardbaar omdat in de diverse lidstaten de hoogte van de straffen nogal uiteenloopt. Ook een voorstel uitgaande van een minimum maximumstraf van zes jaar met daarbij een Raadsverklaring, waarin lidstaten kunnen aangeven dat zij in hun nationale wetgeving voor een hogere strafbedreiging kiezen, bleek niet haalbaar.

Er werd een langdurige discussie gevoerd over de formulering van de humanitaire clausule. Een meerderheid van de lidstaten was van mening dat de tekst van de humanitaire clausule preciezer dient te worden geformuleerd om te voorkomen dat verschillen in de instroom van asielzoekers tussen de lidstaten ontstaan. Ook hierover kon geen overeenstemming worden bereikt. Dit onderwerp zal, evenals de hoogte van de strafbedreiging, aan de orde komen tijdens de Raad eind mei a.s..

Tenslotte werd er door de lidstaten ingestemd met artikel 1, eerste lid van het kaderbesluit, dat inhoudt dat hulp bij illegale binnenkomst wordt

bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties, die kunnen leiden tot uitlevering.

4 Informatie over de toepassing van het Schengen-acquis in de Noordse landen vanaf 25 maart 2001

De Raad nam kennis van de mededeling van de Voorzitter dat op 25 maart 2001 het Schengen-acquis voor de Noordse landen in werking zal worden gesteld.

5 Diversen

Frankrijk vroeg aandacht voor de stand van zaken m.b.t. de behandeling van de richtlijn inzake harmonisatie van sancties tegen vervoerders van ongedocumenteerde derdelanders naar de EU. Hierover kon tijdens de vergadering van de Raad van 30 november/1 december 2000 geen overeenstemming worden bereikt. Voorzitter zegde toe de besprekingen voor dit onderwerp te entameren; het punt zal mogelijk voor de volgende bijeenkomst van de Raad in mei a.s. worden geagendeerd.

Nederland vroeg aandacht voor het punt van de illegale binnenkomst van vreemdelingen per schip, naar aanleiding van het voorval met het schip «Elpa». Nederland pleitte voor het op Europees niveau nemen van maatregelen om zoveel mogelijk te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met schepen die illegale vreemdelingen binnenbrengen en maatregelen te nemen in het geval dat een schip een groot aantal illegale vreemdelingen binnen brengt of dreigt te gaan brengen.

Overzicht van documenten op de lijst van A-punten die nog niet, respectievelijk nog niet in Nederlandse vertaling, zijn toegezonden

Hierbij volgt aan de hand van de nummering van de geannoteerde agenda een overzicht van die documenten die tijdens de JBZ-Raad waren geagendeerd maar nog niet zijn toegezonden omdat ze op dat moment nog niet, respectievelijk nog niet in Nederlandse vertaling, beschikbaar waren.

- 2. a. document: 6 335/01 COPEN 8 COR 1 (NI)
- d. document: 14 084/1/00 EUROPOL 39 REV 1 COR 1 (NI)
- j. document: 6 427/01 ASILE 20 N 11 ISL 11 ADD 1 REV 1 (NI)
- k. document: 6 986/01 VISA 32 FRONT 15 COMIX 201 (NI)
- n. document: 5 662/2/01 CORDROGUE 7 SAN 10 REV 2 (NI)
- Extra punt (punt 12, zie document 6943/01 PTS A 14)**
- document: SCHAC 2543/00 (NI)