

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 892

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Voorstel inzake Europees Jaar van het vrijwilligerswerk (2011); (Kamerstuk 22 112, nr. 890)
2. Mededeling inzake evaluatie Haags Programma en Actieplan; (Kamerstuk 22 112, nr. 891)
3. Mededeling inzake vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Mededeling inzake vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger¹

Datum Commissiedocument: 10 juni 2009

Nr. Commissiedocument: COM (2009) 262 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=198336

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: N.v.t.

Behandelingstraject Raad: Mededeling: Informele JBZ-Raad (16–17 juli a.s.); Stockholm Programma: JBZ-Raad (30 november-1 december a.s.), RAZEB (7–8 december a.s.) Europese Raad (10–11 december a.s.)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie, in nauwe samenwerking met BZK

2. Essentie voorstel (max. 15 regels)

Het Haags Programma² zette de doelstellingen uiteen voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de periode 2005–2010. Gelet op het aflopen van die periode dient er een nieuw meerjarenprogramma te worden opgesteld. De onderhavige mededeling is de aanzet van de Commissie daartoe.

Volgens de Commissie dient het concretiseren van de voordelen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burger het centrale thema van het nieuwe programma te zijn. Het voorstel geeft aan dat daarbij moet worden uitgegaan van vier prioriteiten:

- opkomen voor de rechten van de burger – een Europa van rechten
 - het leven van de burger gemakkelijker maken – een justitieel Europa
 - de burger beschermen – een Europa dat bescherming biedt
 - een meer geïntegreerde samenleving bevorderen – een solidair Europa
- De voorziene maatregelen binnen deze prioriteiten worden in het voorstel weergegeven.

1. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Ja, bij het voorstel is een bijlage gevoegd waarin per prioriteit de belangrijkste voorziene maatregelen zijn vermeld. Het voorlopige Nederlandse oordeel over de bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit is positief, aangezien de voorziene maatregelen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht verder zullen ontwikkelen. Voor een oordeel over de financiële gevolgen van de voorziene maatregelen is nog onvoldoende informatie beschikbaar.

Concrete beleidsvoorstellen zullen, zoals gebruikelijk via de reguliere nationale trajecten, altijd worden beoordeeld op subsidiariteit en proportionaliteit. Voor het overige vormen de (kosten)effectiviteit en de efficiency van het beleid een belangrijk onderdeel van het Nederlandse oordeel. Daartoe zal steeds het uiterste worden gedaan om de kosten die met de voorstellen gepaard gaan (zowel nationaal als EU-begroting) volledig in

¹ N.B. dit is niet het Stockholm Programma. Deze mededeling betreft de inbreng van de Commissie voor het Stockholm Programma.

² In november 2004 door de Europese Raad aangenomen.

beeld te brengen, zodat een goede kosten-baten analyse – en daarmee een goede afweging – mogelijk is.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland heeft uitgekeken naar deze inbreng van de Commissie voor het nieuwe JBZ-meerjarenprogramma 2010–2014 (Stockholm Programma). In dit BNC-fiche wordt – gebaseerd op vier algemene uitgangspunten¹ – de Nederlandse positie per prioriteit van de Commissie en geclusterd in de JBZ-deel terreinen strafrecht, interne veiligheid, asiel en migratie en civielrecht, weergegeven. Deze Nederlandse positie is gebaseerd op – en geldt als aanvulling op – het Kabinetsstandpunt met de Nederlandse visie op een toekomstig JBZ-meerjarenprogramma.² Voorafgaand drie opmerkingen over deel terreinoverstijgende onderwerpen:

- Nederland onderschrijft de opvatting van de Commissie dat het concretiseren van de voordelen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burger het centrale thema van het nieuwe JBZ-meerjarenprogramma dient te zijn.
- De Commissie spreekt zich uit voor versterkte of aanvullende periodieke evaluatie van samenwerking op justitieel gebied. Nederland steunt het voorgestelde modelprogramma. Nederland vindt het opvallend dat in de mededeling geen aandacht wordt besteed aan de implementatie van evaluatiebevindingen door de lidstaten. Nederland meent dat follow-up door lidstaten m.b.t die implementatie een integraal onderdeel van een evaluatiemechanisme dient uit te maken. Ten aanzien van de reikwijdte van de voorgestelde periodieke evaluatie spreekt de mededeling over obstakels voor het goed functioneren van de Europese justitiële ruimte. Daarmee wordt niet specifiek verwezen naar obstakels gelegen in nationale rechtsystemen. Nederland vindt het wenselijk die nationale obstakels op te nemen in de reikwijdte van een toekomstige periodieke evaluatie.
- Volgens de Commissie kan geen van de doelstellingen die in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht worden nagestreefd, worden verwezenlijkt zonder gebruik te maken van de daarvoor bestemde instrumenten van extern beleid. Opvallend is dat in de mededeling de externe strategie inzake JBZ (JBZ-RELEX-strategie), met uitzondering van migratie, nauwelijks verder is uitgewerkt. Nederland is van opvatting dat een nieuwe JBZ-RELEX-strategie (inclusief aandacht voor mensenhandel en mensensmokkel) integraal onderdeel van het Stockholm Programma zal moeten zijn.

– *Opkomen voor de rechten van de burger – een Europa van rechten*
De Commissie vraagt aandacht voor het respecteren van diversiteit en de rechten van het kind. Nederland juicht de nadruk toe die wordt gelegd op de bescherming van minderheden (en in het bijzonder de meest kwetsbaren). Een aandachtsgebied daarbij is de bestrijding van vrouwelijke genitale verminking.

Nederland steunt de toetreding van de Unie tot het EVRM³, aangezien Nederland de eerbiediging en bescherming van grondrechten essentieel acht bij het centraal stellen van de burger. De Nederlandse regering hecht grote waarde aan de (bevordering van de) naleving van fundamentele rechten binnen de Unie, alsmede de preventie van schendingen daarvan. Fundamentele rechten vormen een hoeksteen van het Europees burgerschap en versterken de legitimiteit van het Europees beleid en de Europese wetgeving. Daarnaast draagt de eerbiediging van fundamentele

¹ Zoals weergegeven in het Kabinetsstandpunt inzake de Nederlandse visie op een toekomstig JBZ-meerjarenprogramma 2010–2014 (Kamerstuk 23 490 nr. 557):

- Consolidatie (optimale implementatie van het bestaande instrumentarium);
- Het versterken van onderling vertrouwen;
- Praktische, Europese en internationale operationele samenwerking;
- Geïntegreerde benadering (externe dimensie, samenhang tussen beleidsterreinen en samenhang tussen specifieke thema's).

² Kamerstuk 23 490, nr. 557.

³ Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten voor de Mens en Fundamentele Vrijheden

rechten bij aan de versterking van het wederzijds vertrouwen dat essentieel is voor de wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

Nederland onderschrijft het belang dat in het kader van gegevensuitwisseling wordt gehecht aan de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, en dat er gelet daarop een algemene strategie en internationale normen moeten worden geformuleerd op het gebied van gegevensbescherming. De Commissie wijst erop dat rekening moet worden gehouden met de invloed van de technologische ontwikkelingen op communicatie tussen de publieke en private sector. Nederland is van mening dat nieuwe technologieën kunnen bijdragen aan gegevensbescherming, waarbij wordt opgemerkt dat Nederland voorstander is van een algehele heroriëntatie op gegevensbescherming.

Nederland ondersteunt het streven van de Commissie om de uitoefening van het kiesrecht van burgers uit andere lidstaten bij gemeenteraadsverkiezingen en de Europese verkiezingen te vergemakkelijken. Nederland meent dat voor de Europese verkiezingen dit het best kan gebeuren indien burgers alleen hun stem kunnen uitbrengen in de lidstaat waar zij woonachtig zijn. Nederland neemt met belangstelling kennis van het voorstellen van de Commissie te bevorderen dat burgers uit andere lidstaten actiever kunnen deelnemen aan het democratisch proces en wacht op dit punt concrete voorstellen af.

Nederland is verheugd dat de Commissie in het kader van civiele bescherming pleit voor verdergaande samenwerking op het gebied van risicoanalyse en, daarvan afgeleid, voor regionale samenwerking tussen lidstaten. Daarnaast ondersteunt Nederland de versterking van het Monitoring and Information Centre.

Nederland onderschrijft met de Commissie het belang van het recht van vrij verkeer van de Unieburgers en de notie dat dit ook verplichtingen inhoudt voor diezelfde burgers. Nederland pleit voor een studie naar de reikwijdte van de definitie en de toepassingsmogelijkheden van het begrip openbare orde in de toepasselijke richtlijn¹ en naar de mogelijkheden voor de verscherping van de buitengrenscontroles in verband met criminele EU-burgers.

Hoewel Nederland het idee interessant vindt om een systeem in te voeren dat burgers in staat stelt gemakkelijk akten van de burgerlijke stand te verkrijgen, heeft Nederland vragen over de voorgestelde kosteloosheid. Aangezien niet alle lidstaten over een nationaal digitaal systeem voor documenten van de burgerlijke stand beschikken, zal het opzetten van een Europees systeem veel tijd vergen en wellicht niet haalbaar zijn in de periode die het Stockholm Programma beslaat (2010–2014). Wat betreft de wederzijdse erkenning van akten van de burgerlijke stand, is Nederland van mening dat de verdragen die in het kader van de CIEC² op dit terrein zijn gesloten voldoen.

– Het leven van de burger gemakkelijker maken – een Europa van recht en justitie

Nederland hecht aan een vervolgstap op het terrein van wederzijdse erkenning. Een uitbreiding naar alle fasen van de strafrechtelijke procedure komt overeen met de wensen van Nederland.

Nederland hecht aan versterking van wederzijds vertrouwen. Dat vertrouwen is onmisbaar voor het welslagen van het JBZ-beleid. Nederland kan zich vinden in de lijnen waarlangs de Commissie dat vertrouwen wenst te versterken.

¹ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

² Commission Internationale de l'État Civile.

Met de Commissie is Nederland voorstander van de kwaliteitsverbetering van juridische beroepen. Nederland steunt de voorgestelde maatregelen op dit terrein, maar acht het van belang dat ook aandacht wordt besteed aan kwaliteitsverbetering en professionalisering van forensisch deskundigen en overheidsdienaren, waaronder politie, brandweer en hulpverleningsdiensten.

Het belang dat in de mededeling wordt gehecht aan gezamenlijk strafrechtelijk optreden, met name als er sprake is van terrorisme, georganiseerde criminaliteit en aantasting van de financiële belangen van de Unie, wordt onderschreven. Nederland is wel van mening dat behoedzaam moet worden omgegaan met de harmonisatie van (materieel) strafrecht.

Nederland onderschrijft de constatering van de Commissie dat de veranderingen op juridisch gebied moeten worden geconsolideerd en in alle lidstaten vastberaden geïmplementeerd dienen te worden. Nederland ondersteunt de wens om *uiteindelijk* tot afschaffing te komen van de exequaturprocedure voor beslissingen, te beginnen met vermogensrechtelijke beslissingen in de bestaande procesrechtelijke instrumenten¹. Dit moet geleidelijk gebeuren en kan alleen als tegelijk processuele waarborgen worden ingevoerd en op voorwaarde dat in de hele Unie de *rule of law* voldoende geïmplementeerd is.

De suggestie van de Commissie om formaliteiten in verband met de legalisatie van akten en documenten op Europees niveau te vereenvoudigen wordt door Nederland niet gesteund. Over (de afschaffing van) legalisatie van akten bestaan al meerdere internationale verdragen² die goed werken en waarbij alle lidstaten partij zijn.

Nederland steunt de ontwikkeling van een gemeenschappelijk referentiekader voor Europees contractenrecht in de vorm van een hulpmiddel voor de Europese wetgever. Nederland ziet niet veel heil in het opstellen van standaardcontracten voor particuliere personen en kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Het opstellen van een standaardcontract dat aan alle mogelijk toepasselijke rechtsstelsels (ook buiten de Unie) voldoet, is schier onmogelijk. Nederland ondersteunt het opstellen van een facultatieve specifieke Europese regeling voor ondernemingen (een 28ste rechtsstelsel) niet.

De Commissie oppert ook om het nieuwe Verdrag van Lugano³ open te stellen voor partners van de Unie. Nederland steunt de aansluiting die de Unie zoekt bij bestaande internationale organisaties. Wat betreft de wens om meer bilaterale overeenkomsten te sluiten, vindt Nederland dat dat voor civielrechtelijke samenwerking per geval bekeken moet worden. Alleen voor zover het gaat om partners die in hun land de *rule of law* voldoende hebben geïmplementeerd, is eventueel dergelijke samenwerking mogelijk. Die moet dan bij voorkeur verlopen door aansluiting van de partners bij bestaande bilaterale verdragen op civielrechtelijk terrein.

– *De burger beschermen – een Europa dat bescherming biedt*

Nederland staat welwillend tegenover het voorstel tot de ontwikkeling van een strategie voor interne veiligheid, maar heeft daarbij wel behoefte aan enige verheldering van de reikwijdte van deze strategie en de rol van de reeds bestaande Europese organisaties (Europol, Eurojust, Frontex, Sitcen, etc.) en mechanismen (met name de OCTA-cyclus) daarbinnen.

Nederland kan zich vinden in de passages over het belang van de gemeenschappelijke cultuur voor veiligheidsfunctionarissen. Nederland pleit voor een brede aanwezigheid van die cultuur, ook bij bepaalde andere beroepsbeoefenaars.

¹ Verordening Brussel I (bevoegdheid, erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken)

² Zoals het Haags Apostilleverdrag tot afschaffing van het vereiste van legalisatie van buitenlandse openbare akten.

³ Over de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken.

Nederland is voorstander van de ontwikkeling van gemeenschappelijk beleid op het gebied van gegevensuitwisseling, waarbij gegevensbescherming, *governance*, processen, informatiemodellen, systemen en (IC-)technologische ontwikkelingen belangrijke aandachtspunten zijn. Het doel van het beleid is het verbeteren van de operationele samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten door het maken van afspraken over interoperabiliteit.

Nederland hecht aan een versterking van zowel Europol als Eurojust en kan de voorstellen daartoe in de mededeling grotendeels onderschrijven. Nederland plaatst echter vraagtekens bij de suggestie dat Europol opleidingstaken zou kunnen overnemen van CEPOL¹, en ziet concrete voorstellen hierover graag tegemoet. Wat betreft de wens om de Unie meer overeenkomsten voor politiesamenwerking met derde partijen te laten sluiten, moet bij operationele samenwerking volgens Nederland de nadruk liggen op overeenkomsten die door Europol worden gesloten; daarbij wel rekening houdende met de bevoegdheden van Europol.

Het belang van operationele doeltreffendheid op het gebied van criminaliteitsbestrijding en de volledige benutting van bestaande instrumenten in dat kader, worden onderschreven. Volgens Nederland moet er in dat verband naar worden gestreefd dat de JBZ-prioriteiten die op basis van het OCTA² zijn geformuleerd daadwerkelijk worden vertaald naar operationele keuzes op Europees en nationaal niveau. Belangrijke aandachtsgebieden zijn volgens Nederland de bestrijding van mensenhandel en smokkel, cybercrime en van financieel-economische criminaliteit. Nederland pleit in dat verband voor een multidisciplinaire aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, voor het vergroten van de mogelijkheden tot grensoverschrijdende digitale opsporing en voor versterkte internationale samenwerking bij financieel onderzoek in de strijd tegen georganiseerde misdaad en bij ontnemen van crimineel vermogen, met name op het punt van wederzijdse erkenning van confiscatiebeslissingen en derdenbeslag.

Ten aanzien van het thema mensenhandel/mensensmokkel steunt Nederland de genoemde maatregelen op het gebied van bescherming en preventie, maar verdient handhaving een nadrukkelijker accent waar het informatie-uitwisseling, gezamenlijke opsporingsonderzoeken, gezamenlijke analyses door Europol en Frontex en het opzetten van een netwerk van operationele experts uit de lidstaten betreft.

De mededeling biedt een basis voor een verdere Europeanisering van het onderwerp bestuurlijke aanpak. Niet alleen een gemeenschappelijke aanpak, maar ook een integrale benadering tussen politie en justitie (maar ook andere overheidspartners, zoals gemeenten) zou moeten worden nagestreefd.

Om de samenwerking bij de opsporing en vervolging te vergemakkelijken, is de Commissie van mening dat vervolgstappen nodig zijn op het gebied van bewijsverkrijging in grensoverschrijdende zaken. Nederland steunt de ideeën van de Commissie terzake, maar stelt voor het beginsel van wederzijdse erkenning stapsgewijs toe te passen op wederzijdse rechtshulp in strafzaken. In dat verband is het van belang dat de toelaatbaarheid van bewijs wordt vergroot door naleving van vormvoorschriften. Daarnaast moet aandacht worden besteed aan procedurele waarborgen van de betrokkenen.

Nederland steunt de initiatieven ter bestrijding van radicalisering en zet hierbij in op het versterken van de lokale aanpak van radicalisering binnen de EU.

¹ Collège Européenne de Police.

² Organised Crime Threat Assessment.

Nederland steunt de inspanningen van de Commissie om de richtlijn ten aanzien van de identificatie en aanmerking van Europese Kritieke Infrastructuren ten uitvoer te brengen. Andere activiteiten uit het Europese Programma (bijvoorbeeld het informatienetwerk kritieke infrastructuur en het delen van *best practices*) zullen deze implementatie moeten ondersteunen. Bij de evaluatie van de richtlijn begin 2012 zal besloten worden of de werking uitgebreid moet worden naar de ICT-sector of andere sectoren. Ook steunt Nederland de brede benadering van de Commissie ten aanzien van het beleidspakket CBRN¹.

Bij een beter beveiligde toegang tot het grondgebied van de Unie hoort volgens Nederland naast de uitbreiding van de operationele capaciteit van Frontex², aandacht voor kwetsbare groepen en de versterking van de operationele samenwerking tussen de lidstaten en Frontex onderling en met derde landen, ook een lange termijnvisie ten aanzien van Frontex, maar niet noodzakelijkerwijs het oprichten van regionale en/of gespecialiseerde bureau's of het gebruik van eigen middelen door Frontex. Nederland acht het wenselijk dat er ten aanzien van Frontexoperaties monitorings-evaluaties ontwikkeld worden met het oog op toezicht op lidstaten en dat een haalbaarheidsstudie wordt verricht of het beheer van SIS II en VIS en een in- en uitreisysteem bij een nieuw agentschap moet worden belegd.

Nederland is geen voorstander van het sluiten van nieuwe visumfacilitatieovereenkomsten, voordat de werking van de huidige visumfacilitatieovereenkomsten is geëvalueerd. Nederland hecht er aan dat bij het voorstel om de positieve en negatieve visumlijst regelmatig (indien mogelijk) te herzien, de criteria hiervoor strikt worden gevolgd.

Nederland steunt de initiatieven ten behoeve van efficiëntere consulaire samenwerking op de standplaats, waaraan ook gezamenlijke visum-aanvraagkantoren een bijdrage kunnen leveren. Het creëren van dergelijke kantoren is volgens Nederland een groeiproces, waarbij gedacht wordt aan uitbreiding van vertegenwoordigingsafspraken, gezamenlijke samenwerking met externe dienstverleners en pilotprojecten voor gezamenlijke Schengen front-offices.

– *Een meer geïntegreerde samenleving bevorderen – een solidair Europa*
Het gesuggereerde gemeenschappelijke kader voor legale migratie kan de goedkeuring van Nederland wegdragen, indien hiermee wordt beoogd een eenduidiger begrip van het legale migratieveld te bevorderen, bijvoorbeeld door waar mogelijk één begrippen- en definitiekader te ontwikkelen. Indien met de voorgestelde immigratiecode wordt beoogd de gewenste migratie van derdelanders te faciliteren door middel van vereenvoudiging en verduidelijking met als resultaat een uniformere toepassing, dan kan Nederland dat ondersteunen. Nederland onderstreept het belang van de bevordering van intra-EU-mobiliteit. In relatie tot gezinshereniging merkt Nederland op dat het zich bij toekomstige voorstellen sterk wil maken voor verdere harmonisatie waar het de inburgering in het buitenland betreft.

¹ Chemische, biologische, radiologische of nucleaire middelen waarmee terroristische aanslagen kunnen worden gepleegd.

² Frontières extérieures, Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen.

³ Een wettelijk kader in de vorm van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel uiterlijk 2012 en praktische operationele samenwerking tussen de lidstaten daarin gesteund door EASO.

Aan terugkeer wordt in de mededeling naar Nederlands oordeel te weinig aandacht besteed, waardoor balans in de mededeling ontbreekt. Er is wel aandacht voor de effectieve uitvoering van de terugkeerrichtlijn, maar voor een doeltreffende terugkeer is betere samenwerking tussen de Unie en haar lidstaten en landen van transit en herkomst volgens Nederland essentieel.

Ten aanzien van asiel is Nederland tevreden met de toekomstige richting die de Commissie aangeeft³. Nederland is teleurgesteld over de magere

ambities van de Commissie inzake het realiseren van een Europees hervestigingsbeleid voor personen die bescherming behoeven. Voorts is Nederland verbaasd dat de Commissie poogt de eerder afgewezen procedures voor beschermde toegang en de afgifte van humanitaire visa, nieuw leven in te blazen. Nederland is hiervan geen voorstander.

Voor wat betreft het voornemen van de Commissie om nieuwe verdelingscriteria en ondersteuningsgebieden voor het Europees Vluchtelingenfonds vast te stellen, acht Nederland het van essentieel belang dat deze verdeling gebaseerd wordt op geharmoniseerde en vergelijkbare cijfers met betrekking tot asielverzoeken.