
Vergaderjaar 2010–2011

32 317

JBZ-Raad

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 januari 2011

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Immigratie en Asiel, de geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 20–21 januari 2011 in Budapest aan.

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

Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 20–21 januari 2011 te Budapest

1. Georganiseerde criminaliteit

Het Hongaarse Voorzitterschap zal onder dit agendapunt een discussie willen voeren over de aanpak van georganiseerde misdaad in het algemeen en de aanpak van nieuwe dreigingen in het bijzonder. Het Voorzitterschap signaleert terecht dat de georganiseerde misdaad zich aanpast aan nieuwe economische, sociale en technologische ontwikkelingen en hierdoor steeds meer innovatief en proactief wordt en verder de legitieme economie penetreert. Het Voorzitterschap heeft de lidstaten derhalve gevraagd om aan te geven welke nieuwe vormen van of trends in georganiseerde criminaliteit zij signaleren, met name in verband met de economische recessie. Nederland kan zich vinden in deze bevindingen van het Voorzitterschap en benadrukt de toenemende dreiging van cybercriminaliteit en van het investeren van misdaadgeld in de legale economie.

Europa is een belangrijk doelwit van cybercriminaliteit door zijn geavanceerde internetinfrastructuur, het grote aantal gebruikers en het feit dat zijn economisch systeem en betalingssystemen op internet leunen. Tegen criminelen die zich bedienen van moderne technologie moet strafrechtelijk worden opgetreden. Burgers, bedrijven, overheden en vitale infrastructuren moeten beter worden beschermd tegen deze criminelen. Nederland is verheugd over de mededeling van de Commissie over de EU Interne Veiligheidsstrategie en de daarin voorgestelde acties op het terrein van cyberspace. Zij dragen bij aan de zo noodzakelijke integrale aanpak van cybersecurity, van preventie tot respons. Daarenboven vraagt Nederland aandacht voor de onderlinge aansluiting tussen de verschillende nationale cybersecurity strategieën die het mogelijk moet maken om uiteindelijk te komen tot een Europese Cybersecurity Strategie.

Verder is een belangrijk aandachtspunt het gegeven dat veel misdaadgeld via witwasconstructies en misbruik van bijvoorbeeld vastgoedtransacties weer wordt geïnvesteerd in de legale economie. Daarmee wordt de integriteit van het financieel-economische stelsel ondermijnd. Dit vraagt om een EU-brede aanpak, waarbij naast de klassieke strafrechtelijke aanpak ook preventieve, bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en fiscale maatregelen moeten worden ingezet.

Als tweede discussiepunt worden drie elementen genoemd die volgens het Voorzitterschap cruciaal zijn voor een effectieve aanpak van georganiseerde misdaad. Het eerste element is de implementatie van de onlangs aangenomen EU-beleidscyclus voor georganiseerde en ernstige criminaliteit. Deze beleidscyclus beoogt het proces van prioriteitstelling op het terrein van georganiseerde en ernstige criminaliteit op basis van dreigingsanalyses (o.a. *Organised Crime Threat Assessment*, OCTA) verder te stroomlijnen en nog beter aan te laten sluiten op de behoeften uit de operationele praktijk. Nederland is, via het Harmony Project, actief betrokken geweest bij de creatie van de beleidscyclus en is met het Voorzitterschap van mening dat de implementatie hiervan van cruciaal belang is. Ook zal Nederland het belang benadrukken van de samenhang tussen deze beleidscyclus en de strategische doelen en voorgestelde acties die zijn vermeld in de onlangs aangenomen mededeling van de Europese Commissie over de EU Interne Veiligheidsstrategie. Het tweede element dat het Voorzitterschap noemt is het efficiënt ontnemen van criminele tegoeden. Dit zou door alle lidstaten als prioritair moeten worden behandeld. Het Voorzitterschap wijst erop dat het opzetten van

Ontnemingsbureaus hierbij van groot belang is. Nederland steunt het Voorzitterschap in deze constatering. Nederland kent reeds een bureau dat als taak heeft om er voor te zorgen dat criminele tegoeden worden afgenomen: het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM). Als derde element noemt het Hongaarse Voorzitterschap het beschikken over zoveel mogelijk inlichtingen- en informatiebronnen en wijst daarbij op het belang van een goede samenwerking tussen handhavingsdiensten van de lidstaten en Europol, maar ook op een goede samenwerking met derde landen en andere internationale organisaties zoals Interpol en SECI (*South Eastern European Cooperation Initiative*). Nederland onderkent het belang van een goede samenwerking tussen de genoemde diensten. Daarbij is het van belang dat deze samenwerking zoveel mogelijk multilateraal plaatsvindt en diverse bilaterale inspanningen hier niet mee zullen overlappen.

Als derde vraagstuk legt het voorzitterschap de lidstaten voor welke nieuwe, niet-traditionele methoden zij gebruiken tegen de nieuw vormen van georganiseerde misdaad. Daarbij legt het Voorzitterschap de nadruk op preventie van criminaliteit en een geïntegreerde benadering van criminaliteitsbestrijding. Het Hongaarse Voorzitterschap heeft in EU-verband reeds een projectgroep opgericht, onder het Comité voor de Interne Veiligheid van de EU (COSI), die zich zal richten op het bij elkaar brengen van expertise van lidstaten op het terrein van deze geïntegreerde benadering en nieuwe methoden bij de aanpak van criminaliteit. Nederland maakt vanaf het begin deel uit van deze projectgroep samen met België, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Polen, Italië, de Commissie en Europol. In dat verband wijst Nederland op de goede ervaringen die opgedaan zijn met de bestuurlijke aanpak van criminaliteit en zal tijdens deze informele bijeenkomst van ministers aangeven dat we deze ervaringen graag delen met andere lidstaten. In dit verband zal Nederland aangeven dat het van belang is dat er spoedig een eerste bijeenkomst van het onlangs opgerichte Netwerk voor de Bestuurlijke Aanpak bij elkaar geroepen wordt. Verder wil Nederland de mogelijkheden onderzoeken of bij de aanpak van criminele activiteiten ook operationeel samengewerkt kan worden tussen lidstaten, gebruikmakend van de bestuurlijke aanpak. De aanpak van mensenhandel zou zich hier goed voor lenen.

Een ander voorbeeld van een relatief nieuwe en succesvolle aanpak is publiek-private samenwerking bij criminaliteitsbestrijding. Zo kan worden samengewerkt met transportorganisaties om ladingdiefstallen te bestrijden, met banken en internetproviders om cybercrime aan te pakken, en met hotels om mensenhandel te bestrijden.

2. Geïntegreerd grensbeheer

De veiligheid van de grenzen vergt een meer samenhangend optreden. Het Hongaarse Voorzitterschap heeft in dit verband een discussiepaper opgesteld waarin drie onderwerpen worden benoemd waarover discussie zal plaatsvinden. Dit betreft geïntegreerd grensbeheer, het gebruik van moderne technologieën en het Schengen evaluatie mechanisme.

Het kabinet acht het van belang dat het grenstoezicht effectiever en efficiënter wordt ingezet ten behoeve van de bestrijding van illegale migratie en grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit. Nederland ondersteunt het principe dat het verhogen van de veiligheid en het versnellen van het grenspassageproces kunnen worden bereikt door het in een vroeg stadium verkrijgen van passagiersgegevens die vervolgens door verschillende diensten in het grenspassageproces worden geanalyseerd. Op deze wijze worden mogelijke hoge risico's vroegtijdig onderkend en kunnen de autoriteiten die werkzaam zijn in het grenstoe-

zichtproces gericht acteren. Nederland ziet verder het rapport van de Commissie over mensenhandel en -smokkel met belangstelling tegemoet en is ook geïnteresseerd in het rapport en de voorstellen van de Commissie over het intensiveren van de samenwerking van de verschillende diensten op het terrein van de grenscontroles. Het verrichten van gezamenlijke operaties en controles past binnen de visie van het kabinet.

Het kabinet onderstreept dat bij het grenstoezicht door middel van het gebruik van moderne technologieën een goede balans moet worden gevonden tussen het controle- en veiligheidsbelang, het economische belang van Nederland en de Schengenlanden bij een vlotte en klantgerichte afhandeling van personen- en goederenstromen, en de bescherming van de privacy, i.c. persoonsgegevens. Bij de uitwerking van de toekomstige Commissievoorstellen op het gebied van grensmanagement, zoals het *Entry/Exit*-systeem en *Registered Traveler Programme*, ziet het kabinet het vinden van een juiste balans als de belangrijkste uitdaging. Met het Nederlandse programma Vernieuwing Grensmanagement (VGM) wordt geanticipeerd op de voorstellen van de Europese Commissie voor het verbeteren van het grenstoezicht in de Europese Unie. Onder dit Programma worden diverse *pilots* uitgevoerd op het gebied van *Registered Travel* en automatische grenspassage. Voor een tijdige vernieuwing van het grensmanagement is het van belang dat deze voorstellen medio 2011 worden gepresenteerd en dat de Commissie in de voorstellen rekening houdt met de harmonisatie van reeds bestaande initiatieven in verschillende lidstaten. Het kabinet onderschrijft het belang van de ontwikkeling van een Europees grensbewakings-systeem (EUROSUR), Hiermee wordt de informatiepositie aan de maritieme buitengrens bevorderd. Nederland heeft het voornemen om met de buurlanden aan een onderdeel van de *pilot* EUROSUR deel te nemen. Ook acht het kabinet in dit verband de versterking van Frontex van belang.

Nederland heeft met interesse kennisgenomen van het Commissievoorstel om het evaluatiemechanisme van het Schengenacquis meer systematisch en duidelijker te regelen en te borgen. Het huidige mechanisme blijkt niet langer geschikt voor een efficiënte evaluatie van het groeiende aantal lidstaten. Het kabinet stuurt binnen enkele weken een BNC-fiche aan de Tweede Kamer waarin wordt uiteengezet wat het kabinet vindt van de verschillende elementen uit het Commissievoorstel.

3. Training van juridische beroepsbeoefenaars

Het Hongaarse Voorzitterschap is voornemens tijdens de Informele Raad te discussiëren over de training van rechters en officieren van justitie. Kernboodschap daarbij is dat de intensivering van de justitiële samenwerking in EU-verband, waarvan sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en op grond van het Stockholm Programma sprake is, hand in hand moet gaan met een juiste en effectieve toepassing van het EU-instrumentarium. Dit vergt volgens het Voorzitterschap een gemeenschappelijke juridische cultuur en afdoende kennis van vreemde talen bij juridische beroepsbeoefenaars. Om de benodigde kennis van het Europees recht en van EU-instrumenten op het gebied van justitiële samenwerking te verbeteren, en daarmee het wederzijdse vertrouwen te vergroten, is training nodig.

In de resolutie van de Raad van november 2008¹ is opgeroepen tot stappen op dit gebied. In het Actieplan Stockholm Programma heeft de Commissie een mededeling aangekondigd. Het Voorzitterschap heeft nu een discussienotitie opgesteld waarin aandacht wordt gevraagd voor een aantal praktische kwesties die in de weg staan aan een voorspoedige

¹ Resolutie van de Raad inzake de opleiding van rechters, officieren van justitie en juridisch personeel in de Europese Unie Pb EU 2008, C 299/1.

realisering van de ambities van het Stockholm Programma. Het Voorzitterschap is niet tevreden met de huidige stand van zaken en acht het wenselijk het onderwerp voorwaarts te brengen. Daarbij wordt aangegeven, dat opleidingsmogelijkheden versnipperd zijn; een centraal opleidingsinstituut voor juridische beroepen, vergelijkbaar met CEPOL, ontbreekt. Daarnaast wordt er door juridische beroepsbeoefenaars kennelijk weinig gebruik gemaakt van uitwisselingsprogramma's. Voorts geeft het Hongaarse Voorzitterschap aan dat, naast gepaste structuren, wederzijdse kennis van juridische terminologie, vermindering van de werklast en verbreding naar andere juridische beroepsbeoefenaars belangrijke voorwaarden zijn om juridische training binnen de EU verder te brengen.

Teneinde concreet inhoud te kunnen geven aan de discussie en deze tegelijkertijd af te bakenen, heeft het Voorzitterschap in de notitie een viertal vragen geformuleerd.

1. In de eerste plaats verzoekt het Hongaarse Voorzitterschap tijdens de discussie aan te geven op welke wijze juridische training kan bijdragen aan een verbetering van de juridische samenwerking. Volgens Nederland is de samenwerking in EU-verband het meest gediend bij opleidingen en trainingen waarvan de inhoud zich vooral richt op uitwisseling van in lidstaten opgedane kennis en ervaring met de interpretatie en toepassing van het EU-recht. Voor de rechtspraakpraktijk is bijvoorbeeld van belang te investeren in een betere uitwisseling van EU-relevante nationale uitspraken.
2. Voorts vraagt het Voorzitterschap voor welke juridische beroepsgroepen de training moet zijn bestemd. Nederland is voorstander van een breed bereik; de opleidingen en trainingen zullen ook open moeten worden gesteld voor het juridisch ondersteunend personeel bij het openbaar ministerie en de rechtspraak.
3. Het Voorzitterschap is daarnaast geïnteresseerd in de visie van de lidstaten op de opleidingsstructuren en vraagt of om het doel te bereiken, nieuwe opleidingsstructuren dienen te worden gecreëerd. Nederland acht het van belang te investeren in bestaande en nieuw te ontwikkelen platforms waarin professionals ervaringen en kennis kunnen uitwisselen. Belangrijk is deze platforms vanuit de Europese Commissie te ondersteunen. In het Actieplan van de Commissie is opgenomen de ontwikkeling van een Opleidingsinstituut voor Europees recht (te realiseren 2011–2012). Nederland heeft eerder aangegeven geen voorstander te zijn van een dergelijk instituut. Het Stockholm Programma spreekt zich uitdrukkelijk uit over de wenselijkheid van gemeenschappelijke normen voor Europeesrechtelijke curricula en over de primaire verantwoordelijkheid van nationale opleidingsinstellingen en bestaande instellingen als het *European Institute of Public Administration* (EIPA) en de *Academy of European Law* (ERA) om aan de opleiding vorm en inhoud te geven. Het Actieplan volgt op dit punt niet het Programma.
4. Ten slotte zal in de discussie worden ingegaan op de wijze van financiering van de Europese juridische training en uitwisseling. Nederland acht het wenselijk dat de bekostiging van de trainingen en uitwisselingsprogramma's wordt gerealiseerd door EU-financiering gekoppeld aan nationale financiering. Het is van belang dat in het totaal van kosten nadrukkelijk de kosten voor de opvang van het wegvallen van capaciteit in het primaire proces worden betrokken.

4. Handvest voor de Grondrechten van de Unie

Op 21 oktober 2010 heeft de Commissie een mededeling gepresenteerd waarin zij een strategie heeft aangekondigd die beoogt het EU-Handvest voor de Grondrechten effectief te verwezenlijken en de EU (daarmee) het

toonbeeld te laten zijn van respect voor de grondrechten. Het uitbrengen van de strategie is geplaatst tegen de achtergrond van een aantal ontwikkelingen op het terrein van de grondrechten binnen de EU, zoals het feit dat het Handvest juridisch bindend is geworden, de aanstaande toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de prioritering van de bevordering van mensenrechten in de Unie in o.a. het Stockholm Programma. Het komend half jaar zal er extra aandacht zijn voor de rol van fundamentele rechten op EU-niveau.

Het kabinet heeft in een BNC-fiche van 29 november 2010 (Kamerstukken II, 2010/11, 22 112, nr. 1097) zijn standpunt ten aanzien van deze mededeling aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt. Nederland hecht grote waarde aan de naleving van grondrechten binnen de Europese Unie. De strategie draagt er aan bij dat men primair binnen de rechtsorde van de Unie toeziet op naleving van de grondrechten en dat de garanties daartoe verder worden versterkt. Nederland verwelkomt daarom de voorgestelde (aanvullende) maatregelen ten behoeve van de daadwerkelijke naleving van grondrechten binnen de EU.

Het valt op dat de strategie erg op het wetgevingsproces is geconcentreerd en daarmee nauwelijks aandacht besteedt aan beleidsvorming en regelgeving van de EU in relatie tot grondrechten. Er zijn immers voor wat beleidsvorming betreft zogenaamde horizontale kwesties benoembaar, waarvoor de mededeling nu nog geen handvatten voor beleidsmakers levert. Nederland ziet dit als een gemiste kans en een reden waarom de mededeling niet voldoet aan de verwachtingen die de naamgeving en doelomschrijving van de strategie oproepen.

Nederland vindt het echter wel van belang dat de Commissie voor wat betreft het toezicht op de lidstaten zich vanwege de beperkte werkingssfeer van het Handvest blijft beperken tot de naleving van de grondrechten bij de toepassing van EU-recht door de lidstaten.

Nederland heeft met interesse kennisgenomen van het voorstel van het Hongaarse Voorzitterschap om, in het kader van de discussie over de Commissiemededeling, in de Raad te bespreken op welke wijze grondrechten door de Raad worden meegenomen in zijn eigen werkmethoden.

5. EU-burgerschap

Het Hongaarse Voorzitterschap heeft een discussiepaper opgesteld over het ontmantelen van obstakels voor het EU-burgerschap. Het paper is opgesteld naar aanleiding van het Verslag over het EU-burgerschap dat de Commissie op 27 oktober 2010 heeft gepresenteerd. De Commissie beoogt met de in dit verslag genoemde maatregelen obstakels weg te nemen voor het benutten van het «Europees burgerschap». De Commissie constateert dat er een kloof is tussen de toepasselijke wettelijke regels en de dagelijkse werkelijkheid van EU burgers, vooral als het grensoverschrijdende situaties betreft. In het verslag kondigt de Commissie dan ook een 25-tal concrete maatregelen aan om administratieve lasten en andere obstakels voor burgers aan te pakken. Het verslag is het begin van een proces waarin verder wordt vastgesteld tegen welke problemen de burgers aanlopen en hoe deze kunnen worden opgelost.

Het kabinet heeft in een BNC-fiche van 6 december (Kamerstukken II, 2010/11, 22 112, nr. 1104) zijn standpunt ten aanzien van het Verslag aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt. Enkele voorstellen van de Commissie lijken goed aan te sluiten bij de Nederlandse aanpak om de (grensoverschrijdende) administratieve lasten voor burgers aan te pakken.

Nederland is van mening dat burgerschap verder gaat dan alleen nationaal burgerschap en is daarom positief over het feit dat de Europese Commissie maatregelen wil nemen om de burgers van de lidstaten bewust te maken van hun rechten als Europese burgers. Daarnaast heeft Nederland jarenlang aandacht gevraagd voor hindernissen die burgers ervaren in hun recht op vrij verkeer.

Nederland vindt echter dat Europees burgerschap niet alleen rechten, maar ook plichten met zich meebrengt. Nederland wil daarom onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om Europese burgers, die zich buiten hun eigen lidstaat niet aan de regels houden, strenger aan te pakken. Daarnaast is Nederland kritisch wat betreft het voornemen van de Commissie om het vrije verkeer van EU-burgers en hun familieleden uit derde landen te vergemakkelijken. Nederland is voorstander van het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie (ook als het gezinsleden van EU-burgers uit derde landen betreft), maar is van mening dat voor eerste toelating tot een lidstaat van de EU vanuit een derde land, de reguliere voorwaarden voor gezinsmigratie van toepassing zouden moeten zijn. Waar het EU burgerschap beschermd moet worden in het belang van de Europese interne markt, geldt wat de Nederlandse regering betreft zowel nationaal als Europees dat immigratie van buiten de EU selectief moet zijn en elke vorm van misbruik moet voorkomen. De in het regeerakkoord voorgestelde sluiting van de Europaroute is daarvan een voorbeeld.

Voorts wordt in het discussiepaper gesteld dat op het gebied van het erfrecht de nationale regels en instrumenten die de rechten van erfgenamen verzekeren in het algemeen uiteenlopen c.q. strijdig zijn met elkaar en dat dit noodzaakt tot het voeren van parallelle procedures in de lidstaten die tot uitstel leiden, extra financiële lasten en administratieve moeilijkheden voor erfgenamen bij de afwikkeling van een nalatenschap. De toekomstige verordening dient aan deze problemen tegemoet te komen. Tijdens deze informele bijeenkomst zal de Raad van gedachten wisselen over de kernelementen in de ontwerp-verordening, die een juridische oplossing vragen die een daadwerkelijke vereenvoudiging betekent van de rechten van burgers in grensoverschrijdende gevallen. Kernelementen in de ontwerp-verordening zijn onder meer regels inzake eenvoudige erkenning en uitvoerbaarheid van gerechtelijke beslissingen, schikkingen en authentieke akten en een Europese verklaring van erfrecht. Nederland heeft met interesse kennisgenomen van het voorstel van het Hongaarse Voorzitterschap om deze kernelementen te bespreken.