

Permanente commissie
van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-,
vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat
postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl

■■■■■ ■■■■■

Aan De leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal
Betreft Agenda JBZ-Raad 19 en 20 december 2002
Datum 16 december 2002

Geachte leden,

Op 19 en 20 december 2002 vindt een zitting plaats van de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken. De Permanente Commissie heeft naar aanleiding van de agenda en de thans beschikbare documenten een aantal opmerkingen waarvan zij hoopt dat de Kamer ze wil voorleggen aan de regering. Tevens wil zij andermaal ingaan op de gang van zaken en implicaties van de nog te sluiten overeenkomst tussen Europol en de VS.

Overeenkomst Europol-VS inzake gegevensuitwisseling, de nieuwe functionaliteiten van het Schengen Informatie Systeem (agendapunt 3) en de rol van nationale parlementen in de besluitvormingsprocedure.

Met grote zorgen heeft de Permanente Commissie de procedure rond het afsluiten van de overeenkomst inzake de uitwisseling van persoonsgegevens tussen Europol en de VS gevolgd. Nadat de Minister in eerste instantie een -prijzenswaardig- Nederlands voorbehoud had gemaakt ten aanzien van dit onderwerp in afwachting van een overleg met de Eerste Kamer, is de Permanente Commissie gebleken dat dit voorbehoud is ingetrokken onder druk van de zijde van het Deens voorzitterschap.

Volgens de Minister van Justitie is de onderhavige overeenkomst tussen Europol en de Verenigde Staten niet verbindend voor het Nederlandse Koninkrijk. Formeel zou derhalve geen instemming van het Nederlandse Parlement noodzakelijk zijn. Zoals de Minister aangeeft is het verdrag echter "*vanzelfsprekend*" verbindend tussen Europol en de VS. De Permanente Commissie heeft in haar brief van 9 december jl. aangegeven, dat het verdrag, zodra het van kracht wordt voor Europol enerzijds en de Verenigde Staten van Amerika anderzijds, bindend recht is. Het zal -zowel direct als indirect- rechtsgevolgen voor de EU-lidstaten hebben. Zo kan het verdrag zowel voor Nederlandse overheidsfunctionarissen als voor Nederlandse onderdanen ook rechtstreeks rechtsgevolg met zich mee brengen.

De Permanente Commissie meent dat de nationale parlementen hun instemmingsrecht inzake Europol bindende verdragen dienen te behouden in ieder geval zolang het Europese Parlement geen rol speelt bij de goedkeuring van het verdrag. In de toekomst zal Europol een afdoende institutionele inbedding moeten krijgen. De Permanente Commissie stelt daarom voor om de Europese Conventie aan te grijpen om instellingen als Europol een meer democratische grondslag te geven en ook onder controle van het Europese Hof van Justitie te brengen.

Daarnaast heeft de Permanente Commissie een opmerking naar aanleiding van agendapunt (B)3. van de komende Raad van Justitie Binnenlandse Zaken/Gemengd Comité. Europol is opgericht ter bestrijding van terrorisme en internationale criminaliteit. Daar valt volgens de doelomschrijving ook mensenhandel en -kort gezegd- mensensmokkel onder. In het algemeen overleg met de Tweede Kamer over de overeenkomst tussen Europol en de VS werd gevraagd of de persoonsgegevens van derdelanders tot de uit te wisselen data behoorde. Volgens de Minister van Justitie valt het uitwisselen van "vreemdelingengegevens" daar niet onder; "Die heeft Europol niet".

Op grond van het voorliggende ontwerpbesluit zoals geagendeerd onder B.3 (doc. 9408/4/02 van 26 november 2002) zal Europol directe toegang krijgen tot het Schengen Informatie Systeem (SIS) en een inzage-recht hebben ("*the right to have direct access to, and search, data entered into the Schengen Information System*") tot gegevens die op basis van de artikelen 95, 99 en 100 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst in het SIS zijn ingevoerd: dit betreffen inderdaad alleen personen die voor uitlevering worden gesignaleerd of voor onopvallende of gerichte controle. Echter, volgens de noot bij het betreffende artikel (zie p. 9 van doc. 9408/4/02) willen een aantal lidstaten Europol ook toegang geven tot gegevens die op

• Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law

• Comité permanent d'experts en droit international de l'immigration, des réfugiés et du droit pénal

• Ständiger Ausschuss von Experten im internationalen Ausländer-, Flüchtlings- und Strafrecht

grond van artikel 96 in het SIS zijn opgenomen. Dit betreft wel gegevens met betrekking tot vreemdelingen (ter fine van weigering).

De Permanente Commissie is verheugd dat Nederland dit voorstel afwijst en hoopt ten zeerste dat de regering bij dit standpunt blijft. Mede gezien de verstrekkingen die dit zou hebben wanneer de overeenkomst tussen Europol en de Verenigde Staten zou worden ondertekend, acht de Permanente Commissie het uitermate ongewenst wanneer Europol onbeperkt toegang zou krijgen tot alle gegevens met betrekking tot vele honderdduizenden derdelanders op basis van artikel 96 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst.

De Permanente Commissie vraagt verder aandacht voor het niveau van privacybescherming in de VS: artikel 18(1) Europolverdrag stelt als eis dat een rapport voorhanden moet zijn over het niveau van gegevensbescherming. Het enige verslag over dit onderwerp van de Europol - Gemeenschappelijke Controle Autoriteit over de VS, dateert van 27 november 2001. Sinds die tijd zijn in de VS veel zaken op dit punt anders geregeld, onder meer als gevolg van de aanvaarding van de 'Homeland Security Act'. Ondanks de vaststelling van de Minister van Justitie dat de Gemeenschappelijke Controle Autoriteit "*bij de gehele onderhandelingen betrokken zijn geweest (...) en er op dat punt geen zorgen hoeven te zijn*", moet worden vastgesteld dat een recent verslag over het actuele niveau van gegevensbescherming in de Verenigde Staten ontbreekt.

Tenslotte meldt de Minister van Justitie in de brief van 4 december jl. aan de Eerste Kamer dat de clause over aansprakelijkheid is geschrapt uit de overeenkomst. Tenzij de vertegenwoordigers van Europol in een briefwisseling daadwerkelijk iets anders afspreken met de V.S., lijkt het erop dat teruggevallen gaat worden op het algemene beschermingsregime van art 38 Europolverdrag; indien er een fout wordt gemaakt bij de verstrekking van gegevens, is het land waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan, aansprakelijk. De Permanente Commissie vraagt zich af of dit nu betekent dat Nederland automatisch aansprakelijk kan worden gehouden voor fouten van Europol?

Agendapunt 2z Minimumnormen opvang asielzoekers

Aanvaarding van de door Groot-Brittannië gestelde toevoeging aan artikel 16 van de richtlijn zou deze richtlijn veel van haar betekenis ontnemen. De Lidstaten zouden dan immers zelf in grote mate kunnen bepalen aan welke asielzoekers zij wel en aan welke zij niet de opvangfaciliteiten van de richtlijn verstrekken. Bovendien is het zeer ongewenst dat één lidstaat, nadat politieke overeenstemming over het voorstel is bereikt, (in dit geval in de JBZ-Raad van april 2002), een nieuw en zovergaand amendement kan indienen.

Agendapunt 12 Ontwerprichtlijn gezinshereniging

Drie punten verdienen in deze fase van de onderhandelingen de aandacht: de positie van ongehuwde partners, de introductie van integratievoorwaarden en de stand-still clause.

Ten aanzien van ongehuwde partners hebben enkele lidstaten te kennen gegeven zelfs bezwaren te hebben tegen een ontwerp-artikel waarin slechts staat dat lidstaten die dat willen ongehuwde partners en hun kinderen kunnen toelaten. Nederland heeft daarentegen in de onderhandelingen de positie van ongehuwde partners steeds verdedigd. Wellicht is het bij deze onderhandelingen behulpzaam erop te wijzen dat het Europese Hof van de Rechten van de Mens in het arrest Al Nashif (20 juni 2002, nr. 50963/99) voor het eerst uitdrukkelijk heeft overwogen dat 'family life' in de zin van art. 8 EVRM "*encompasses families based on marriage and also de facto relationships*" (r.o. 112).

De Permanente Commissie vraagt zich af hoe het Nederlandse voorstel om ook integratievoorwaarden op te nemen, naast de reeds bestaande voorwaarden voor gezinshereniging, zich verhoudt tot de verplichtingen van Nederland op grond van artikel 8 EVRM, zoals die blijken uit recente rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (o.a. Sem. v. Nederland)

De Permanente Commissie heeft sinds de indiening van het voorstel in 1999 gepleit voor opname van een stand-still bepaling om te voorkomen dat de lidstaten hun nationale regels verlagen tot het minimumniveau van de richtlijn. Momenteel verzet Nederland zich tegen de voorgestelde - beperkte - stand-still bepaling, met het doel de nationale regels verder aan te scherpen. Nederland bemoeilijkt zo het totstandkomen van Europese regels. De stand-still clause is een instrument dat de EG op verschillende gebieden heeft gebruikt om een begin van harmonisatie (anders dan op het laagste niveau) te bereiken. De Europese Commissie heeft voorgesteld om dit niet ongebruikelijk instrument van harmonisatie in de richtlijn op te nemen, toen bleek dat de oorspronkelijke ontwerprichtlijn door verschillende lidstaten steeds verder werd "uitgekleed".

Agendapunt 13. Ontwerprichtlijn status van langdurig ingezetene derdelandse

Dit onderwerp stond reeds eerder op de agenda van de JBZ-Raad van 14 en 15 oktober jl. Sindsdien hebben zich geen wijzigingen voorgedaan. Voor de goede orde herhaalt de Permanente Commissie hieronder haar commentaar op dit punt (zie tevens de brief van 7 oktober jl.):

Dit voorstel schept de mogelijkheid voor derdelandse, die 5 jaar legaal in een lidstaat wonen, om in een andere lidstaat te gaan wonen en werken, als zij daar werk hebben. Dat bevordert de gelijke behandeling van deze groep en kan de werkloosheid bestrijden. Werkeloze langdurig gevestigde derdelandse mogen nu immers geen baan in een andere lidstaat zoeken. Nederland heeft samen met Duitsland en Oostenrijk een voorstel ingediend om de verlening van deze status, naast de bestaande voorwaarden, afhankelijk te maken van het integratievereiste. Dat amendement zal averechts werken en de feitelijke betekenis van de richtlijn ingrijpend beperken.

Het gaat hier niet om de vraag of de Nederlandse wetgeving integratie als eis voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan stellen. Praktisch alle lidstaten kennen een integratietoets bij naturalisatie.

Slechts één lidstaat kent die eis bij het verlenen van een permanente verblijfsvergunning. Uit een studie in opdracht van de Europese Commissie bleek dat in 2000 de meerderheid van de lidstaten na 5 jaar een permanente verblijfsvergunning verleent. Alleen Duitsland stelde voor het verkrijgen van die status in sommige gevallen de voorwaarde van integratie (kennis Duitse taal). Het lijkt niet verstandig die uitzondering in deze richtlijn op te nemen. Het is de vraag of het stellen van die eis werkelijk bijdraagt tot integratie. Het gevolg is immers dat een deel van de betrokken immigranten langer een tijdelijk en dus precair verblijfsrecht houdt. Dat bevordert de integratie niet. Bovendien is het niet erg zinvol te eisen dat een derdelander die vijf jaar in Nederland woont eerst aantoon voldoende Nederlands te spreken voordat hij in Engeland of Frankrijk mag gaan werken.

Tenslotte leidt het stellen van deze eis tot een aparte, vaak gecompliceerde individuele beoordeling van de taalkennis (vergelijk de naturalisatietoets, waaraan in Nederland als sinds 2000 wordt gewerkt). Die eis zal het vrij verkeer van lang legaal gevestigde derdelandse in de praktijk sterk beperken. Het plan om een dergelijke toets in de nationale vreemdelingenwetgeving in te voeren, maakt het nog niet logisch om hetzelfde te doen in een regeling die beoogt het werken in een andere lidstaat mogelijk te maken.

Agendapunt 14. Aanscherping van de procedures voor paspoortcontrole aan de buitengrensposten van het Schengengebied

De Permanente Commissie is van oordeel dat in punt 4 van de conclusies niet alleen naar de nationale wetgeving van de lidstaten dient te worden verwezen, maar ook naar de betreffende bepalingen inzake het circulatierecht in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst.

Namens de Permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht,

hoogachtend,

Prof. mr. C.A. Groenendijk
voorzitter