

---

Vergaderjaar 2011–2012

---

**32 317**

**JBZ-Raad**

**Nr. 99**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN  
JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2012

Hierbij bied ik u, mede namens 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 26-27 januari 2012 in Kopenhagen aan.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven

## **Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 26–27 januari 2012 te Kopenhagen (Denemarken)**

### **1. Een kader voor solidariteit met lidstaten onder druk van gemengde migratiestromen**

Op de informele Raad zal een discussie plaatsvinden over praktische solidariteit met lidstaten die onder druk staan van gemengde migratiestromen. Naar verwachting zal de discussie gebaseerd zijn op de Commissiemededeling (COM (2011) 835) over deze thematiek die is verschenen op 2 december 2011. Het standpunt van het kabinet over deze mededeling heeft u middels een BNC-fiche ontvangen (Kamerstukken II, 2011/12, 22 112, nr. 1315).

Nederland vindt het belangrijk dat de EU beschikt over een breed scala aan solidariteitsinstrumenten en dat de keuze welke (combinatie van) instrumenten worden ingezet afhankelijk is van de specifieke situatie in de om solidariteit en ondersteuning vragende lidstaat. Nederland hecht eraan te benadrukken dat, zoals ook de Commissie in haar mededeling aangeeft, het scala aan solidariteitsinstrumenten op geen enkele wijze mag afdoen aan het uitgangspunt dat iedere lidstaat zelf verantwoordelijk is voor een goede implementatie en naleving van de Europese asielreggeving en -normen.

Nederland is met name voorstander van het tonen van solidariteit door middel van praktische en financiële ondersteuning van lidstaten die onder hoge migratiedruk komen te staan. De regering tekent hierbij de voorwaarde aan dat hiervan pas sprake kan zijn als lidstaten hun eigen verantwoordelijkheid nemen bij het op orde hebben en/of brengen van de bewaking van hun deel van de buitengrenzen en het volledig implementeren van het asielacquis. Nederland toont op dit moment solidariteit door middel van het ter beschikking stellen van menskracht en expertise. Gedacht moet daarbij worden aan grensbewakingsambtenaren, tolken en experts op het gebied van asielprocedures en -opvang.

Binnen het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is een gewijzigde Dublin-verordening van groot belang. Tijdens de JBZ-Raad van 13 december 2011 is besproken dat een belangrijk onderdeel aan deze verordening wordt toegevoegd, namelijk het vroegtijdig waarschuwingsmechanisme. Dit mechanisme moet in een vroegtijdig stadium signaleren dat een lidstaat onder verhoogde druk komt te staan, waardoor een crisissituatie kan worden voorkomen, d.m.v. tijdige ondersteuning vanuit de EU. Hoewel de exacte modaliteiten van het vroegtijdig waarschuwingsmechanisme verder uitgewerkt dienen te worden, ondersteunt Nederland in grote lijnen dit solidariteitsmechanisme.

Nederland denkt dat EASO een belangrijke bijdrage kan leveren ter versterking van de onderlinge solidariteit. Nederland ziet meerwaarde in het intensiveren van de inspanningen van EASO om de samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren en nationale asielstelsels te versterken. Nederland is voorstander van de door EASO gecoördineerde asielondersteuningsteams, zoals nu in Griekenland actief, omdat deze teams lidstaten die worden geconfronteerd met een tijdelijke en onverwacht hogere asielinstroom ter plaatste kunnen ondersteunen. Nederland is dan ook bereid een bijdrage aan deze teams te leveren, mits dit niet ten koste gaat van onze eigen nationale procedure.

## **2. Het groenboek van de Commissie over gezinshereniging**

Op de informele bijeenkomst van JBZ-ministers zal worden gesproken over het Groenboek van de Commissie over de richtlijn gezinshereniging dat op 15 november 2011 is gepresenteerd.

De Commissie wil met de publicatie van dit groenboek een brede discussie op gang brengen onder alle betrokken partijen met als doel in te gaan op bepaalde kwesties uit de richtlijn. De Commissie wil hiermee onderzoeken of en in hoeverre de huidige richtlijn gezinshereniging moet worden herzien. De Commissie heeft een aantal onderwerpen in het groenboek aangekaart, namelijk: het toepassingsgebied van de richtlijn, vereisten voor uitoefening van het recht op gezinshereniging, asielgerichtige vraagstukken en fraude, misbruik en procedurele kwesties. De reactie van het Nederlandse kabinet op dit groenboek staat geagendeerd voor een algemeen overleg met de Tweede Kamer op 15 februari 2011.

De Nederlandse regering acht geslaagde integratie van migranten van groot belang. Daarom hecht de Nederlandse regering waarde aan het verbinden van eisen met betrekking tot taal en kennis van de ontvangende samenleving aan verblijf in het betreffende land. Falende participatie en integratie kunnen namelijk leiden tot blijvende achterstanden en blijvende afstand tot onze samenleving. Dit geldt bij uitstek ook voor gezinsmigranten.

Het recht op bescherming van het privé- en gezinsleven is vastgelegd in het Europese Handvest van de grondrechten en het EVRM. Het recht op gezinshereniging heeft vorm gekregen in de richtlijn gezinshereniging uit 2003. De rechten die uit de richtlijn voortvloeien, vormen het uitgangspunt voor de invulling van het persoonlijke belang. Het publieke belang – dat in de richtlijn vorm krijgt door de omschrijving van de voorwaarden waaronder de rechten kunnen worden uitgeoefend – sluit volgens het Nederlandse kabinet onvoldoende aan bij de hedendaagse uitdagingen. Het toegenomen belang van integratie in het openbare debat en in de beleidsvorming sindsdien zijn hier voorbeelden van. De richtlijn moet lidstaten de mogelijkheid geven om een juiste balans tussen publieke en persoonlijke belangen te waarborgen. De verschillen die tussen lidstaten bestaan maken enige flexibiliteit hierbij onontbeerlijk.

Tijdens de besprekingen op de informele bijeenkomst van JBZ-ministers zal Nederland aangeven dat gezinshereniging een recht is voor wie aan de voorwaarden voldoet. Om tegelijkertijd het publieke belang in ogenschouw te houden, moeten eisen kunnen worden gesteld aan zowel het overkomende gezinslid als aan de referent (bijvoorbeeld op het terrein van scholing, integratie, openbare orde). Ook is het van belang dat lidstaten meer mogelijkheden in handen te krijgen om fraude, schijnhuwelijken en gedwongen huwelijken effectiever te kunnen aanpakken. Hiervoor biedt de huidige richtlijn te weinig mogelijkheden.

## **3. Wetgevingsvoorstellen betreffende de strijd tegen het terrorisme**

Tijdens deze informele bijeenkomst van de Raad zal een discussie plaatsvinden over wetgevingsvoorstellen betreffende de strijd tegen het terrorisme. Naar verwachting zal deze discussie zich toespitsen op de oprichting van een EU-systeem voor de uitwisseling van gegevens van vliegtuigpassagiers.

De Europese Commissie heeft op 2 februari 2011 een voorstel gepresenteerd voor de oprichting van een EU-systeem voor de uitwisseling van gegevens van vliegtuigpassagiers (Passenger Name Record-gegevens (PNR)). Deze gegevens kunnen gebruikt worden voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit. Met dit wetgevende voorstel voldoet de Commissie aan de oproep in het Stockholm Programma.

In het BNC-fiche, dat uw Kamer op 14 maart 2011 is aangeboden (Kamerstukken II, 2010/11, 22 112 nr. 1149), is opgenomen dat Nederland positief staat tegenover de ontwikkeling van een richtlijn voor een EU-PNR systeem op Europees niveau. Het verzamelen en gebruiken van PNR-gegevens van vluchten uit derde landen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verbetering van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit. In het BNC-fiche is opgenomen dat we moeten bestuderen of het gehele systeem van de verzameling van passagiersgegevens (PNR- en API-gegevens daaronder begrepen), voldoende op elkaar aansluit, zowel voor wat betreft de informatiebehoefte, de reikwijdte, de dataprotectie als de kosten voor luchtvaartmaatschappijen en overheden.

Het kabinet acht de PNR-gegevens ook van belang voor de bestrijding van illegale immigratie en heeft in de Europese onderhandelingen voorgesteld ook dit doel expliciet op te nemen in de richtlijn voor een EU-PNR systeem. Dit voorstel heeft tot op heden weinig weerklank gevonden bij andere lidstaten. Een goede regeling van de waarborgen voor de gegevensbescherming blijft voor het kabinet een belangrijke randvoorwaarde.

Tijdens de informele bijeenkomst zal waarschijnlijk een discussie plaatsvinden over de financiering van de implementatie. De Commissie heeft aangegeven bereid te zijn om bij te dragen aan de kosten van de invoering, maar nadere informatie daarover is op dit moment nog niet beschikbaar.

#### **4. Verordening Brussel I**

Tijdens deze informele bijeenkomst van de Raad zal in het kader van de wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de verordening Brussel I worden gesproken over het voorstel van de Commissie om de rechterlijke bevoegdheid uit te breiden naar verweerders die geen woon- of gewone verblijfplaats hebben in de Europese Unie. De geldende Brussel I verordening is niet van toepassing als de verweerder buiten het grondgebied van de Europese Unie woonachtig is. Het is – enkele uitzonderingen daargelaten – aan het internationale privaatrecht van de lidstaten overgelaten te bepalen of de rechter al dan niet bevoegd is om van het gerezen geschil kennis te nemen. De Europese Commissie wil de bevoegdheid van de rechter van de lidstaten volledig harmoniseren.

Nederland is geen voorstander van dit voorstel. Overeenkomstig het advies van de Staatscommissie internationaal privaatrecht en de Adviescommissie burgerlijk procesrecht kan beter een multilaterale oplossing worden gezocht in het kader van de Haagse Conferentie. De reden daarvoor is dat dan sprake is van wederkerigheid van die regels en dat dan ook meteen de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen kan worden geregeld. De Staatscommissie internationaal privaatrecht en de Adviescommissie burgerlijk procesrecht hebben er bovendien terecht op gewezen dat een aantal voor de rechtspraak belangrijke bevoegdheidsregels verloren dreigt te gaan als het herschikkingsvoorstel van de Europese Commissie het haalt.

Onder het Deense voorzitterschap wordt momenteel gesproken over drie opties. Tussen de door de Commissie voorgestane maximumharmonisatie enerzijds, waarbij er geen ruimte meer is voor nationale bevoegdheidsgronden, en behoud van de status quo anderzijds prijkt minimumharmonisatie, waarbij er naast Europese bevoegdheidsgronden (voor verweerders van binnen en buiten de EU) er ook nationale bevoegdheidsgronden (enkel voor verweerders van buiten de EU) mogelijk zijn. Het voordeel van minimumharmonisatie ten opzichte van maximumharmonisatie is dat de bestaande bevoegdheidsregels (ten aanzien van verweerders van buiten de EU) niet verloren gaan. Minimumharmonisatie is dan ook bespreekbaar. Maar behoud van de status quo blijft de voorkeursoptie.

Tijdens deze informele bijeenkomst zal de Raad naar verwachting een discussie voeren over de door het voorzitterschap voorgestelde opties betreffende de jurisdictie van de verordening. Er worden geen bindende besluiten genomen. Het voorzitterschap wil er graag achter komen welke optie vermoedelijk de grootste kans van slagen heeft.

Over de verordening Brussel I zal op korte termijn een brief aan de Eerste Kamer worden verzonden.

## **5. EU-strafrecht**

Met betrekking tot het EU-strafrecht heeft het Voorzitterschap een verkennende discussie over de ontwerp-richtlijn ter zake strafrechtelijke sancties voor handel met voorwetenschap en marktmanipulatie geagendeerd. De onderhandelingen over het voorstel van de Commissie hebben begin dit jaar een aanvang genomen. Het voorstel wordt in zijn algemeenheid door de lidstaten verwelkomd. Het Voorzitterschap zal tijdens de informele Raad de steun voor voortgang op dit dossier willen bestendigen. Voor de beoordeling van het voorstel kan worden verwezen naar het bijbehorende BNC-fiche (zie Kamerstukken 2011/12, 22 112, nr. 1270).

De ontwerp-richtlijn stelt minimumregels vast voor de strafbaarstelling van handel met voorwetenschap en marktmanipulatie. De ontwerp-richtlijn verplicht de lidstaten op deze gedragingen effectieve, proportionele en afschrikwekkende strafrechtelijke sancties te stellen. De ontwerp-richtlijn maakt deel uit van het pakket aan maatregelen dat de Commissie heeft gepresenteerd om marktmisbruik tegen te gaan. Daartoe behoort ook een ontwerp-verordening betreffende handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (marktmisbruik), waarover thans onder verantwoordelijkheid van de Ecofin Raad wordt onderhandeld. Beide voorstellen zijn met elkaar verweven, waarbij de ontwerp-richtlijn kan worden gezien als strafrechtelijk sluitstuk op de bestrijding van marktmisbruik.

Volledigheidshalve verdient nog vermelding dat de ontwerp-richtlijn onderdeel vormt van de uitwerking van het EU strafrechtbeleid op de grondslag van artikel 83, tweede lid, VWEU, waarover de Commissie in het najaar van 2011 een mededeling heeft gepubliceerd (zie Kamerstukken 2011/12, 22 112, nr. 1258).

Nederland onderschrijft het belang van een krachtig instrumentarium om marktmisbruik in de lidstaten tegen te gaan. Daarbij past dat alle lidstaten zoveel mogelijk een vergelijkbaar niveau van strafrechtelijke bescherming bieden tegen voorwetenschap en marktmanipulatie. In de internationale wereld van de financiële markten moet op alle fronten worden gestreefd naar een zo groot mogelijk gelijk speelveld. Dat geldt a fortiori voor de

interne markt. Voorkomen moet worden dat er lidstaten zijn die niet strafrechtelijk kunnen optreden tegen marktmisbruik en daarmee aantrekkelijk zijn als toevluchtoord voor plegers van dit soort feiten waarvan het evident is dat hun daden over de grenzen effecten kunnen hebben. Nederland staat dan ook in beginsel positief tegenover deze ontwerp-richtlijn. Voorwaarde is dat het voorstel – in lijn met de huidige Nederlandse praktijk – voldoende ruimte laat om in concrete gevallen bij overtreding van de verbodsnormen voor de inzet van een ander effectief sanctieregime te kiezen. In Nederland worden de regels om handel met voorwetenschap en marktmanipulatie te voorkomen primair bestuursrechtelijk gehandhaafd. De Autoriteit Financiële Markten is daarmee belast. De toepassing van het strafrecht geldt nadrukkelijk als ultimum remedium.