

Fiche 4: Mededeling - Uitvoering van het Haags Programma: koersbepaling

Titel: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement:
Uitvoering van het Haags Programma: koersbepaling

Datum Raadsdocument: 28-6-2006

Nr. Raadsdocument: 11222/06

Nr. Commissiedocument: COM(2006) 331 definitief

Behandelingstraject in Brussel: Informele JBZ-Raad (21-22 september), JBZ-Raad (5-6 oktober), Europese Raad (14-15 december)

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Deze mededeling van de Commissie maakt deel uit van een viertal mededelingen die zij op 28 juni 2006 uitbracht over de stand van zaken met betrekking tot het Haags Programma ter versterking van vrijheid, veiligheid en recht (totstandgekomen in november 2004).

In deze mededeling ontvouwt de Commissie haar ideeën voor de komende periode. Doel van de mededeling is tweërlei: het stimuleren en structureren van de discussie met de lidstaten en de overige instellingen over nieuwe beleidsinitiatieven die de Commissie nodig acht en het onderzoeken van de mogelijkheden om het besluitvormingsproces te verbeteren. De Commissie benadrukt dat haar doel niet is om nieuwe prioriteiten vast te stellen in vergelijking tot de prioriteiten van het Haags Programma.

De eerste beoordeling in het zogenaamde “Scorebord plus” van de tenuitvoerlegging van het Haags Programma en het daarop gebaseerde actieplan stelt de Commissie in staat die terreinen vast te stellen die naar haar mening aandacht behoeven en waar verdere inspanningen nodig zijn voor het einde van het Haags Programma in 2009. Achtereenvolgens kondigt de Commissie nieuwe initiatieven aan op de volgende beleidsterreinen:

- grondrechten en burgerschap;
- ontwikkeling van de tweede fase van het gemeenschappelijk asielbeleid;
- migratiebeheer;
- een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen en interoperabiliteit van informatiesystemen;
- follow-up op de programma's over wederzijdse erkenning (in civiele en strafzaken);
- toegang tot benodigde informatie ter bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit;
- bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit, inclusief de toekomst van Europol;
- financiële programma's op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht;
- externe dimensie van vrijheid, veiligheid en recht;
- implementatie en evaluatie van beleid met betrekking tot vrijheid, veiligheid en recht.

De voortgang bij de ontwikkeling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht wordt volgens de Commissie nadelig beïnvloed door het bestaande besluitvormingsproces (unanimiteit). De Commissie

acht de timing van de tussenbalans een opportuun moment om te overwegen op welke manier de besluitvorming aangepast kan worden door gebruik te maken van de zogenaamde “passerellebepalingen” voorzien in de artikelen 42 EU-Verdrag en 67(2) EG-Verdrag. Artikel 42 EU-Verdrag voorziet in de mogelijkheid maatregelen m.b.t. politieke en justitiële samenwerking in strafzaken onder Titel IV EG-Verdrag te laten vallen, waarmee ze gaan behoren tot hetzelfde institutionele raamwerk als andere gecommunautariseerde beleidsterreinen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. Op basis van art. 67(2) EG-Verdrag kan de Raad besluiten legale migratie voortaan onder de medebeslissingsprocedure te laten vallen waardoor de democratische controle door het Europees Parlement zou worden versterkt. Ook de bevoegdheden van het Hof van Justitie kunnen op basis van art. 67(2) EG-Verdrag verruimd worden. Over dit laatste heeft de Commissie een afzonderlijke mededeling ingediend.

De Europese Raad van 15/16 juni 2006 verzocht het Finse Voorzitterschap in nauwe samenwerking met de Commissie te bezien welke mogelijkheden er zijn om de besluitvorming en het optreden op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht op basis van de bestaande verdragen te verbeteren.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t., want het betreft een mededeling

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t., want het betreft een mededeling

Instelling nieuw Comitologie-comité: nee

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Strikt genomen niet van toepassing, want het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan luidt het oordeel: positief. De mededeling vult reeds eerder gemaakte afspraken van het Haags Programma nader in.

Proportionaliteit: Strikt genomen niet van toepassing, want het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan luidt het oordeel: positief. De mededeling ziet op acties die noodzakelijk zijn om grensoverschrijdende problemen aan te pakken en hindernissen weg te nemen. Bovendien, het voorstel om gebruik te maken van de passerellen kan tegemoet komen aan gedeelde problemen. Bij de eventuele nadere uitwerking van het gebruik van de passerellen moeten de mogelijke consequenties voor de nationale rechtsorde eerst nauwgezet in kaart worden gebracht voordat de mogelijkheden van deze passerellen geheel of gedeeltelijk worden benut.

Consequenties voor de EU-begroting: geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Geen. Er zal nog nader overleg met de lokale overheden plaatsvinden over de betrokkenheid van deze overheden bij de uitvoering van het Haags Programma.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Bij de nadere uitwerking van de voorstellen in de mededeling zullen de mogelijke consequenties in kaart worden gebracht.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: n.v.t.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland onderschrijft in grote lijnen de analyse van de Commissie: het unanimitetsvereiste lijkt te kunnen bijdragen aan vertraging bij de totstandkoming van regelgeving en tot regelgeving met een groot aantal uitzonderingen en in het afgelopen jaar is gebleken dat het in toenemende mate lastig is grenzen te trekken tussen eerste pijler- en derde pijler-besluitvorming.

Zoals de regering aangaf in haar notitie “Kabinetsanalyse Europese bezinningsperiode”¹ zal moeten worden gezien in hoeverre de besluitvorming in een Unie van 25 lidstaten zou kunnen verbeteren om de gewenste voortgang in de JBZ-samenwerking te verwezenlijken. Echter, de effecten van een overgang naar meerderheidsbesluitvorming, alsmede de eventuele modaliteiten hiervan, zullen zorgvuldig in kaart moeten worden gebracht tijdens de verlengde bezinningsperiode.

Nederland zal zich constructief opstellen, maar is voor een benadering waarin per onderwerp wordt gezien of toepassing van de passerelle van artikel 42 EU-Verdrag al dan niet in combinatie met artikel 67, tweede lid, EG-Verdrag wenselijk is. Bij toepassing gelden als voorwaarden:

- a. dat fundamentele elementen van de verschillende nationale rechtstelsels gerespecteerd blijven;
- b. Voorts geldt ten aanzien van het Hof van Justitie, het volgende. Door overheveling van onderdelen vanuit Titel VI VEU naar Titel IV VEG zal de bevoegdheid van het Hof voor die terreinen niet meer afhankelijk zijn van een verklaring van lidstaten. Dat betekent ten opzichte van de huidige situatie een uitbreiding van de bevoegdheid van het Hof. De Commissie heeft daarnaast een mededeling gedaan over het Hof van Justitie, waarin gepleit wordt om het bijzondere regime van Titel IV VEG te vervangen door het algemene regime. Tegen deze achtergrond wordt hier evenals in het BNC-fiche over de mededeling inzake het Hof van Justitie gesteld, dat uitbreiding van de bevoegdheid van het Hof niet op zichzelf kan staan, maar vergezeld dient te gaan van maatregelen die de doorlooptijd van de behandeling van prejudiciële vragen in JBZ-zaken aanzienlijk zullen bekorten.

Voor wat betreft het burgerlijk recht strookt de beschrijving van follow-up van het programma voor wederzijdse erkenning in burgerlijke zaken (paragraaf 2.5) redelijkerwijs met hetgeen verwacht kan worden op grond van het Haags Programma van 2004 en het Actieplan van 2005. Aan de uitvoering van dat ambitieuze programma wordt gestaag gewerkt. Een en ander geschiedt tot dusver geheel in overeenstemming met het uitgezette tijdspad. De einddatum voor het civielrechtelijke programma is overigens gesteld op 2011 en niet op 2009, zoals in paragraaf 2 wordt gesteld. Op alle hoofdonderdelen van het Programma van maatregelen van 2000 is inmiddels actie ondernomen, hetgeen betekent dat de afschaffing van het exequatur op belangrijke gebieden is gerealiseerd dan wel in het verschiet ligt.

In paragraaf 3 (verbetering van het besluitvormingsproces) is geen voorstel opgenomen om met betrekking tot onderwerpen van familierecht door toepassing van artikel 67, tweede lid, EG-verdrag te komen tot besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Dit strookt ook met de handhaving van het unanimitetsbeginsel voor dit terrein waaraan een meerderheid van de lidstaten de voorkeur geeft.

Ten aanzien van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken onderschrijft Nederland het belang van verdere uitwerking van het beginsel van wederzijdse erkenning in strafzaken en verbetering van de informatieuitwisseling op grond van het beschikbaarheidsbeginsel. Verder is

¹ Tweede Kamer, 30 303, nr 20.

Nederland ook op dit vlak graag bereid de mogelijkheden van verbetering van het besluitvormingsproces en invoering van de ‘communautaire methode’ te bestuderen. Ook hierbij zijn verschillende modaliteiten denkbaar, waarbij nog gedifferentieerd kan worden naar deelgebied van de politieke en justitiële samenwerking (wetgevend en praktisch-operationeel). Toepassing van de passerelle is niet de enige en afdoende oplossing om ‘onze burgers een hoog niveau van veiligheid te garanderen’. Alle optreden van de EU op dit terrein dient primair gericht te zijn op verbetering van de praktische en operationele samenwerking tussen de justitiële en politieke autoriteiten.

Met betrekking tot de toekomst van Europol merkt de Commissie in 2.7.1 op dat Europol een flexibeler rechtsgrond moet krijgen, omdat politieke beslissingen om de werking ervan te verbeteren dan sneller kunnen worden uitgevoerd. Ook de controle van het Europees Parlement zou verbeterd moeten worden. Niet ontkend kan worden dat de huidige procedure voor wijziging van de Europol-Overeenkomst langdurig en omslachtig is. Zo zijn de drie protocollen daterend uit 2000, 2002 en 2003 nog steeds niet in werking getreden. Aan omzetting van de Europol-Overeenkomst in een raadsbesluit zitten evenwel ook haken en ogen die nadere bestudering behoeven. Zo moet worden gezien hoe die omzetting kan plaatsvinden en heeft een raadsbesluit in ieder geval het nadeel dat dit, anders dan een verdrag geen rechtstreekse werking heeft. Dit betekent dat bepalingen die nationale verplichtingen creëren in nationale regelgeving moeten worden omgezet, hetgeen ook een langdurig proces is.

Met uitzondering van de onderwerpen betreffende legale migratie genoemd in artikel 63 punt 3 onder a en artikel 63 punt 4 VEG, vallen alle andere onderwerpen op het terrein van asiel, migratie en grenzen sinds 1 januari 2005 al onder het meerderheids-besluitvormingsregime. Tijdens de besprekingen over meerderheidsbesluitvorming op deze terreinen – tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap – was de opstelling van Nederland dat alle onderwerpen op het terrein van asiel, migratie en grenzen - dus inclusief legale migratie – onder dit regime dienden te vallen. Daaraan was toegevoegd dat de EU niet bevoegd is op het gebied van aantallen arbeidsmigranten die door de lidstaten worden toegelaten. De regering acht deze waarborg nog steeds van groot belang. Uitgangspunt blijft onverkort dat legale migratie onder meerderheids-besluitvorming dient komen te vallen.