
Vergaderjaar 2010–2011

32 317

JBZ-Raad

T

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2010

Hierbij bied ik u, mede namens de minister voor Immigratie en Asiel, het verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 8–9 november jl aan.

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

Verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 8–9 november 2010 te Brussel

Belangrijkste resultaten

Tijdens de Raad zijn de volgende afspraken gemaakt:

- De Raad nam met betrekking tot de visumvrijstelling voor inwoners van Albanië en Bosnië-Herzegovina die over een biometrisch paspoort beschikken de door Nederland gestelde voorwaarde over, dat kan worden overgegaan tot snelle opschorting van de visumliberalisering in geval van een verhoogde instroom, waarna met visumliberalisering kon worden ingestemd;
- De Commissie presenteerde haar aanpak ter bespoediging van het Gemeenschappelijk Europees asielstelsel;
- De Raad nam conclusies aan over het instellen en implementeren en de inwerkingtreding van een EU-beleidscyclus om zware en georganiseerde internationale criminaliteit aan te pakken;
- De Raad bereikte ten behoeve van de verdere onderhandelingen overeenstemming over een aantal uitgangspunten en aspecten van het voorstel voor een richtlijn betreffende het Europees opsporingsbevel in strafzaken;
- Mogelijk zal tijdens de volgende bijeenkomst van de Raad op 2–3 december a.s. samen met de ministers van de Transportraad worden gesproken over de veiligheid van het vrachtvervoer in de luchtvaart.

Gemengd Comité

1. Goedkeuring van de agenda

2. SIS II

– stand van zaken

Commissaris Malmström gaf een korte stand van zaken. Volgens planning is SIS II operationeel in het eerste kwartaal van 2013. In relatie tot de kosten en beroep op het Europese buitengrenzenfonds voor nationale SIS II projecten verwachtte de Commissie eind november duidelijkheid te kunnen geven. Tot slot gaf de Commissie aan het belangrijk te vinden zoveel mogelijk informatie te delen met de Raad en de voortgang te bespreken.

Minister Opstelten heeft de Raadsvoorzitter verzekerd dat Nederland de voortgang van SIS II nauwlettend zal volgen. Hij heeft onderstreept dat het van groot belang is dat er niet opnieuw vertraging optreedt. Verdere vertraging zou het vertrouwen in het Schengen Informatie Systeem ernstig schaden en moet daarom met alle inzet worden voorkomen.

3. Wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld

Het Belgische Voorzitterschap heeft de Raad gevraagd om een besluit over de afschaffing van visumverplichtingen voor onderdanen uit Albanië en Bosnië-Herzegovina die over een biometrisch paspoort beschikken. Onderdanen van deze twee landen zouden dan voor een periode van maximaal negentig dagen per half jaar zonder visum in het Schengen-gebied kunnen reizen. De Commissie adviseerde hierover reeds positief en heeft een verklaring opgesteld over monitoring van de visumvrijstelling.

Minister Leers heeft het Voorzitterschap en Commissaris Malmström bedankt voor de inspanningen op dit dossier. Hij heeft aangegeven dat Nederland het proces van visumliberalisering in de Westelijke Balkan altijd heeft gesteund, mits deze landen volledig en aantoonbaar aan de voorwaarden voor opheffing van de visumplicht voldoen. De minister gaf daarbij aan dat Nederland niet overtuigd is dat Albanië en Bosnië-Herzegovina in staat zullen blijken om *blijvend* aan alle voorwaarden te voldoen. Het recente verleden heeft laten zien dat er een risico bestaat dat deze maatregel zal leiden tot een toename van het aantal asielzoekers uit de regio. In Nederland bestaan er dan ook grote zorgen over de mogelijke gevolgen van dit voorstel, ook in de Tweede Kamer.

Om recht te doen aan de Nederlandse positie en de eenheid van besluitvorming heeft minister Leers een aantal voorwaarden gesteld. Ten eerste wordt het Nederlandse standpunt vastgelegd in het verslag van de vergadering. Ten tweede heeft Nederland, gesteund door enkele andere lidstaten, de Commissie verzocht om de Raad ervan te verzekeren dat beide landen daadwerkelijk alle *benchmarks* vervullen. Ten derde heeft Nederland gepleit voor een monitoring- en controle-mechanisme van daadwerkelijke betekenis waarin ondubbelzinnig moet worden vastgelegd dat, mochten er problemen ontstaan, de Commissie dringend en op korte termijn actie zal ondernemen wanneer lidstaten die signaleren. Ook moet het duidelijk zijn waaruit die actie zal bestaan, zoals een tijdelijke opschorting van de visumliberalisering of hernieuwde aanpassing van de verordening.

Naar aanleiding van de Nederlandse interventie heeft Commissaris Malmström bevestigd dat Albanië en Bosnië-Herzegovina volledig voldoen aan alle voorwaarden en daarmee de Raad de door Nederland vereiste verzekering gegeven. Voorts heeft de Commissie zich bereid verklaard om haar schriftelijke verklaring omtrent monitoring aan te passen aan de Nederlandse wensen. De Commissie heeft daarin, ten eerste, een uitdrukkelijke verwijzing opgenomen naar de mogelijkheid om over te gaan tot een «rapid suspension» van de visumliberalisering in geval van een verhoogde instroom, en ten tweede heeft de Commissie zich vastgelegd om in een dergelijk geval, waarin een lidstaat problemen signaleert, de Raad onmiddellijk te informeren over mogelijke maatregelen.

4. Wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex) – stand van zaken

Het Voorzitterschap heeft de stand van zaken toegelicht. Binnen de Raad moet nog een aantal knelpunten worden opgelost, zoals de relatie tussen Frontex-evaluaties en risico-analyse en de Schengen-evaluaties, de mogelijke uitbreiding van het mandaat voor uitwisseling van persoonsgegevens, en de vraag of in de periodieke evaluatie van het Agentschap ook het perspectief van een Europese grenswacht mee moet worden genomen. Besprekingen met het Europees Parlement zullen weldra beginnen.

De Raad benadrukte het belang van samenwerking aan de buitengrenzen, waarbij de versterking van Frontex en solidariteit tussen de lidstaten in het bijzonder werden genoemd. Ook de recente inzet van snelle grensinterventieteams in Griekenland is hierbij uitdrukkelijk genoemd. Volgens Commissaris Malmström onderstreept de recente inzet van snelle grensinterventieteams de noodzaak van solidariteit en de inzet van middelen aan de buitengrens. De Commissie heeft toegezegd de situatie

in Griekenland nauwlettend in de gaten te houden, evenals de hervorming van het asielstelsel aldaar. De inzet van de snelle grensinterventieteams aan de Grieks-Turkse grens, waaraan ook Nederland een bijdrage levert, heeft volgens Frontex al een dalend effect op de instroom. Nederland heeft zestien grenswachters naar het gebied gestuurd die onderdeel uitmaken van de daar actieve snelle grensinterventieteams.

5. Wijziging van Verordening (EG) nr. 377/2004 van de Raad betreffende de oprichting van een netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen

– stand van zaken

Zoals in de geannoteerde agenda is gemeld, moet dit voorstel de verordening op basis van praktijkervaringen aanpassen aan wijzigingen in het gemeenschapsrecht die sedert de goedkeuring van de verordening in werking zijn getreden. De voorgestelde wijzigingen hebben met name betrekking op de verslagleggingsverplichtingen, de samenwerking met Frontex en de verbetering van informatie-en coördinatiernetwerk voor de migratiebeheersdiensten van de lidstaten («ICONet»).

Het Voorzitterschap verwacht in de loop van november een akkoord te bereiken met de rapporteur van het Europees Parlement.

6. Zesde verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de handhaving, door bepaalde derde landen, van de visumplicht in strijd met het wederkerigheidsbeginsel

De Commissie heeft het zesde verslag betreffende de handhaving, door bepaalde derde landen, van de visumplicht in strijd met het wederkerigheidsbeginsel toegelicht. Er zijn nog maar weinig derde landen waarmee nog geen volledige reciprociteit bestaat, alleen Canada en de Verenigde Staten. Wat het dispuut tussen Canada en Tsjechië betreft was Commissaris Malmström van mening dat er vooruitgang wordt geboekt en dat Canada heeft voldaan aan de voorwaarden die de Commissie heeft gesteld. De Commissie ziet dan ook geen aanleiding om tegenmaatregelen voor te stellen. Wat de Verenigde Staten betreft maakte Commissaris Malmström melding van de onwenselijke ontwikkeling van de ESTA-fee, waar ook het Europees Parlement fel tegen gekant is. Ook zijn enkele lidstaten nog altijd uitgesloten van het Amerikaanse Visa Waiver Programme, maar deze lidstaten voldoen niet aan de voorwaarden in de Amerikaanse wetgeving.

7. Diversen

Raad

1. Goedkeuring van de agenda

2. Goedkeuring van de A-puntenlijst

3. Wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld

– vaststelling

Volgend op het Gemengd Comité heeft de Raad unaniem ingestemd met het voorstel tot aanpassing van Verordening 539/2001 en de afschaffing van de visumplicht voor Albanië en Bosnië-Herzegovina. De ministers van Albanië en Bosnië-Herzegovina hebben, daartoe uitgenodigd, toegezegd dat alle waarborgen om misbruik van de visumvrijdom te voorkomen

onverminderd van kracht blijven. Het is uitdrukkelijk de verantwoordelijkheid van Albanië en Bosnië-Herzegovina om misbruik te voorkomen.

4. Gemeenschappelijk Europees asielstelsel – stand van zaken

Het Belgische Voorzitterschap introduceerde de stand van zaken en gaf per geprioriteerd dossier uit het asielpakket aan wat de laatste ontwikkelingen zijn. Met betrekking tot de richtlijn langdurig ingezetenen, de kwalificatierichtlijn en de Dublin II verordening zijn de technische discussies in een dermate vergevorderd stadium dat de informele triloog met het Europees Parlement nog dit jaar kan beginnen. Ook wees het Voorzitterschap op het gewijzigde voorstel voor de Eurodac-verordening dat met het oog op voortgang in het asielpakket, vanwege problemen met het Europees Parlement, was ontdaan van de toegang van rechthandhavingsautoriteiten tot het systeem.

Daarnaast wees het Voorzitterschap op de noodzaak van meer praktische samenwerking, onder andere door het op te richten Asielagentschap (European Asylum Support Office, EASO), hetgeen ook een van de uitkomsten van de ministeriële asielconferentie van 13–14 september jl. was. Daar zijn toen vier doelstellingen geformuleerd voor het EASO: ondersteuning van training, verzamelen en analyseren van informatie over landen van herkomst, solidariteit van lidstaten onder «particular pressures» door middel van opbouw van capaciteit en bijdragen aan de implementatie van het Gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS).

Minister Leers heeft in zijn interventie aangegeven dat voor Nederland toegang van rechthandhavingsautoriteiten tot Eurodac belangrijk is. Ten aanzien van de Dublin II verordening en de reikwijdte van familieleden wil Nederland niet verder gaan dan tot familieleden in de tweede graad. Dit betekent dat als in een lidstaat reeds een familielid van de verzoeker verblijft, deze lidstaat alleen verplicht verantwoordelijk kan worden voor de behandeling van het asielverzoek als het gaat om de ouders, kinderen, grootouders of broer(s) of zus(sen) van de verzoeker. Nederland zal zich actief opstellen om met andere lidstaten inbreng te leveren ten aanzien van de doelstellingen van het GEAS. Met Nederland wezen veel lidstaten op de noodzaak van een gewijzigde aanpak om de voortgang van het asielpakket te bespoedigen en van een snelle start van het EASO. Met Nederland toonden veel lidstaten zich ontevreden dat de toegang van rechthandhavingsautoriteiten tot Eurodac niet langer in het voorstel is opgenomen. Tevens werd opgeroepen tot een snellere uitvoering van het Actieplan Griekenland.

Commissaris Malmström gaf aan dat een gewijzigde aanpak, mits voorzien van voldoende inbreng en steun van de lidstaten, mogelijk is. Zij presenteerde de volgende elementen:

- Minder gedetailleerde, gewijzigde voorstellen op de opvangrichtlijn en de asielprocedurerichtlijn, mede geïnspireerd op de inbreng van lidstaten en discussies met het Europees Parlement, begin 2011;
- Versnelling van het voorstel tot uitbreiding van Eurodac met toegang van rechthandhavingsautoriteiten;
- Daarnaast een balans tussen de posities van de Raad en het Europees Parlement ten aanzien van een Dublin II opschortingsmechanisme. Daarbij denkt zij aan een urgentiemechanisme dat slechts onder uitzonderlijke omstandigheden toegepast kan worden door de Raad, voor een beperkte periode van maximaal zes maanden, van toepassing op lidstaten die het asielacquis toepassen, na de totstandkoming van het GEAS in 2012, met een rol voor het EASO en in comitologie. Daarnaast dienen complementaire financiële maatregelen genomen te worden en moet er aandacht voor de externe dimensie zijn. Over het

Actieplan Griekenland meldde de Commissaris dat er de nodige fondsen beschikbaar zijn.

5. Praag-proces – Werken aan migratiepartnerschappen

Hongarije en Tsjechië vroegen aandacht voor de follow-up van het zogenaamde Praag-proces in de vorm van een tweede ministeriële conferentie in 2011.

6. Ontwerp-conclusies van de Raad over het instellen en implementeren en de inwerkingtreding van een EU-beleidscyclus om zware en georganiseerde internationale criminaliteit aan te pakken

– openbaar debat

De Raad nam de conclusies aan na een korte toelichting van het Voorzitterschap.

7. Stand van uitvoering van de besluiten 2008/615/JBZ en 2008/616/JBZ van de Raad («Prüm-besluiten»)

Het Voorzitterschap benadrukte het belang van tijdige implementatie van de Prüm-besluiten. De Prüm-besluiten zijn essentieel voor de informatiewisseling in Europa op het gebied van kentekens, DNA en dactyloscopie (vingerafdrukken). Het Voorzitterschap concludeerde dat er een breed draagvlak is voor het opzetten van een helpdesk bij Europol en de «mobile competence teams», en een stevige wil bij de lidstaten om de Prüm-besluiten tijdig in te voeren.

8. Informatie van de Commissie over een initiatief betreffende het in de handel brengen en het gebruik van precursoren van explosieven

De Commissie gaf een korte toelichting op de ontwerp-verordening over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren van explosieven.

9. Voorstel voor een richtlijn betreffende maatregelen tegen nieuwe vormen van cybercriminaliteit, met name grootschalige aanvallen op informatiesystemen

– presentatie door de Commissie

Het Voorzitterschap wees op het belang van een krachtige aanpak van het groeiende probleem van cybercriminaliteit en met name ook van het grote gevaar dat uitgaat van het groeiende verschijnsel van botnets (gecompromiteerde netwerken). Botnets leiden tot de verspreiding van spam en aanvallen op computersystemen. De nieuwe richtlijn moet een bijdrage leveren aan de bestrijding hiervan. Commissaris Malmström beschikt niet over officiële statistieken van het aantal cyberaanvallen op particuliere en overheidssystemen, maar duidelijk is wel dat het aantal meldingen onrustbarend groeit. Ook Europol heeft in zijn dreigingsanalyse gewezen op de ontwikkeling dat criminelen in toenemende mate gebruik maken van cybercriminaliteit en van met name botnets, omdat dit zeer lucratief blijkt te zijn. De onderhavige richtlijn heeft als doel preventie en bestrijding van deze vorm van criminaliteit. In het voorstel zijn sancties opgenomen op het plaatsen en toepassen van botnets en aan de verhuur van materiaal daarvoor. Zo wordt een minimale maximumstraf van twee jaar voorgesteld voor onrechtmatige verstoring van IT-systemen. Met verzwarende omstandigheden oplopend tot vijf jaar. De bestaande straffen in sommige lidstaten hebben nu nog onvoldoende preventieve werking. Daarom worden deze met dit voorstel opgetrokken. Identiteitsdiefstal en aanvallen op vitale (overheids)systemen zijn immers zware misdrijven. Voorts wees de Commissie op het belang van het versterken van de samenwerking tussen rechtshandhavende instanties. In het voorstel is bij een aanval op een systeem een bindende verplichte reactietijd van acht uur voorgesteld voor de contactpunten, die zeven

dagen per week 24 uur per dag paraat moeten zijn. Daarnaast worden lidstaten verplicht statistische informatie te verzamelen. Hongarije gaf aan tijdens zijn Voorzitterschap met de onderhandelingen over dit voorstel te starten.

Minister Opstelten sprak zijn steun uit aan dit voorstel. Hij wees erop dat de aanpak van cybercrime een topprioriteit is voor Nederland. Cybersecurity is een belangrijke nieuwe dreiging op het terrein van nationale veiligheid. Digitale systemen zijn immers essentieel voor het functioneren van de Nederlandse samenleving en economie. Overheden en bedrijfsleven zullen nog nauwer samenwerken, en dit vereist een fors hogere prioriteit, zowel nationaal als internationaal. In dit verband hebben recent het Nederlandse Openbaar Ministerie en de High Tech Crime Unit van de politie met steun van specialisten een zogenoemd command en control centrum van een Armeense crimineel ontmanteld, waarbij 143 servers in beslag zijn genomen. Met dit voorbeeld wees Nederland op het belang van het bundelen van de krachten binnen de EU de komende jaren ter bestrijding van dit fenomeen. Lidstaten dienen elkaar te informeren over (nieuwe) ontwikkelingen en succesvolle aanpakken. In EU-verband moet de weerbaarheid vergroot worden. Deze gedachte van een brede en samenhangende aanpak werd ook door de Commissie gesteund.

10. Initiatief voor een richtlijn betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken – oriënterend debat

Het Voorzitterschap gaf aan dat bij deze eerste bespreking van het Europees onderzoeksbevel (EOB) in de Raad vijf vragen voorliggen:

1. De Raad wordt gevraagd in te stemmen met de idee dat met dit instrument een stap vooruit moet worden gezet ten opzichte van het bestaande systeem;
2. Aan de Raad wordt akkoord gevraagd voor een stelsel van categorieën van (meer of minder ingrijpende) onderzoeksmaatregelen met daaraan gekoppelde modaliteiten van weigeringsgronden;
3. De Raad wordt verzocht te bevestigen dat geen algemene weigeringsgrond op basis van het nationale recht opgenomen dient te worden;
4. Instemming van de Raad wordt verzocht ten aanzien van toetsing van de proportionaliteit in de uitvaardigende lidstaat;
5. De Raad wordt gevraagd zich uit te spreken over capaciteit en financiële middelen die voortvloeien uit het instrument.

De Raad stemde in met de idee dat met dit instrument een stap vooruit moet worden gezet ten opzichte van het bestaande acquis. Er was eveneens vrij brede steun voor de indeling van onderzoeksmaatregelen en weigeringsgronden in categorieën, zij het dat die indeling nog nadere bespreking vergt. Een substantieel aantal lidstaten gaf aan van mening te zijn dat bij de uitvoering van een EOB een onderzoeksmaatregel niet mag worden toegepast, wanneer toepassing van die maatregel in een vergelijkbare nationale zaak niet toegestaan zou zijn. Een aantal lidstaten onderstreepte om die reden het belang van dubbele strafbaarheid. Één lidstaat pleitte voor het opnemen van het nationale recht als weigeringsgrond. Minister Opstelten benadrukte in dat verband het belang van een «level playing field» ten aanzien van onderzoeksmaatregelen. Dit houdt in dat alle lidstaten dezelfde basisverplichting moeten aangaan, dat een aanzienlijk aantal ingrijpende onderzoeksmaatregelen in beginsel moet kunnen worden uitgevoerd door elke lidstaat.

Ten aanzien van het proportionaliteitsvraagstuk vond een groot aantal lidstaten dat de proportionaliteit alleen kan worden getoetst door de uitvaardigende lidstaat. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, gaf

aan dat de tenuitvoerleggende lidstaat ook invloed moet kunnen hebben op de proportionaliteitstoets en dat moet worden voorkomen dat EOB's worden uitgevaardigd in bagatelzaken.

De lidstaten waren het erover eens dat de kosten geen belemmering mogen vormen voor de samenwerking en dat een weigeringsgrond niet hoofdzakelijk mag zijn ingegeven door financiële overwegingen. Wel vroeg minister Opstelten aandacht voor de inzet van capaciteit en financiële middelen in algemene zin op het terrein van strafrechtelijke samenwerking. Zeker in tijden van economische krimp zijn dat elementen die meewegen.

Het Voorzitterschap concludeerde onder meer dat de uitvaardigende lidstaat het beste in staat is een oordeel te geven over de proportionaliteit. Tegelijkertijd moet overleg tussen de uitvaardigende en de tenuitvoerleggende lidstaat over de toe te passen maatregelen mogelijk zijn en dient ook te worden voorzien in een regeling om toepassing van EOB's in bagatelzaken te voorkomen. Voorts werd samengevat dat de meeste lidstaten de indeling in categorieën steunen, maar de modaliteiten per categorie nog moeten worden bepaald. Ten slotte wees het Voorzitterschap op de noodzaak dat dubbele strafbaarheid, het «ne bis in idem» en de bescherming van grondrechten aandacht krijgen bij de verdere onderhandelingen over het voorstel.

11. Voorstel voor een richtlijn betreffende het recht op informatie in strafprocedures – oriënterend debat

Het Voorzitterschap lichtte toe dat wordt toegewerkt naar een politiek akkoord op de JBZ-Raad op 2–3 december a.s.

12. Jaarlijks rapport van het EWDD en mededeling van de Commissie over de tussentijdse evaluatie van het actieplan inzake drugs (2009–2012)

Commissaris Reding lichtte het voortgangsrapport 2010 van het EU-actieplan inzake drugs (2009–2012) toe. Evaluatie van het drugsactieplan is noodzakelijk met het oog op een aanpak gericht op consumptie én productie. De Commissie meldde vooruitgang in bijvoorbeeld een duidelijke vermindering van het aantal hiv-gevallen onder drugsgebruikers. Daarnaast worden meer regionale structuren ontwikkeld ter bestrijding van netwerken van illegale drugshandelaars, bijvoorbeeld het Europese drugspact met betrekking tot West-Afrika. Daar staan ook enkele negatieve ontwikkelingen tegenover, zoals de toename van «new psychoactive substances» als alternatief voor illegale drugs. De Commissie kijkt naar de mogelijkheid om met wetgevende initiatieven te komen op dit gebied. Ook moet goed worden gekeken naar gezondheidsproblemen in gevangnissen als gevolg van drugsgebruik. Commissaris Reding pleitte ervoor in deze financieel moeilijke tijden op zijn minst niet te bezuinigen op budgetten op dit terrein.