

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Datum 14 januari 2014
Onderwerp De Nederlandse voorbereiding op het JBZ-meerjarenbeleidskader
vanaf 2015 (post-Stockholm Programma)

In haar brief van 6 december jl. verzocht de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-raad te reageren op de notitie van de Commissie Meijers d.d. 7 oktober jl. over haar visie op het toekomstige JBZ-meerjarenbeleid, gericht aan de voorzitters van onderscheidenlijk de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement. De reactie op die notitie treft u onderstaand aan. In antwoord op de vraag van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-raad of de desbetreffende notitie is meegenomen in de voorbereiding van het kabinetsstandpunt¹ berichten wij u dat de inhoud ervan destijds niet bij ons bekend was.

In de notitie pleit de Commissie Meijers voor voortzetting van de ontwikkeling in EU-verband van een coherent mensenrechtenbeleid. In dat kader wordt de aanbeveling gedaan wetgevingsinstrumenten te ontwikkelen gericht op waarborging van de implementatie van mensenrechtelijke standaarden en nieuwe initiatieven op het gebied van samenwerking. Deze aanbeveling wordt onderschreven. Zoals de Commissie Meijers zelf aangeeft, zijn in de bestaande praktijk tal van voorbeelden te noemen waar mensenrechtelijke standaarden zijn geïmplementeerd in EU-wetgeving. In dat verband kan in herinnering worden geroepen dat de Europese Commissie reeds in 2001 heeft aangegeven dat elk wetgevingsvoorstel zou worden getoetst op verenigbaarheid met het EU Grondrechtenhandvest.² In voorkomende gevallen werd een recital opgenomen in het wetgevingsvoorstel als formele verklaring van verenigbaarheid of werd in de toelichting bij het voorstel stilgestaan bij de verenigbaarheid met mensenrechtelijke standaarden. In 2005 heeft de Commissie deze regels aangescherpt.³ Sindsdien wordt structureel aandacht besteed aan de verenigbaarheid met mensenrechtelijke standaarden in twee wezenlijke documenten van het wetgevingsproces, de *impact assessment* en de *explanatory memorandum*. Voorts neemt de Raad Algemene Zaken (RAZ) ieder jaar

¹ Kamerstukken II 20013/14, 32 317, nr. 196.

² SEC(2001) 380/3

³ COM(2005) 172 final

conclusies aan over het rapport van de Commissie inzake het EU-Handvest⁴ en het jaarrapport van het EU grondrechtenagentschap (FRA). Daarin wordt onder meer voorgenomen om FRA-rapporten meer structureel inhoudelijk te bespreken op Raadsniveau. De Raad heeft ook methodologische richtlijnen aangenomen voor toepassing van het Handvest.⁵ Voorts wordt in Raadsverband geregeld gesproken over mogelijkheden om het werk van non-gouvernementele organisaties beter te betrekken. Uiteraard speelt ook het Europees Parlement een wezenlijke rol in het wetgevingsproces bij de toets aan mensenrechtelijke standaarden.

Wat betreft de externe dimensie van het JBZ-beleid ter bescherming van fundamentele rechten kan worden opgemerkt dat de bescherming van fundamentele rechten en de naleving van mensenrechtelijke standaarden in derde landen, onlosmakelijk deel uitmaken van het buitenlandbeleid van de Europese Unie. De bilaterale dialogen met China en Rusland zijn hier actuele voorbeelden van. De desbetreffende aanbeveling van de Commissie Meijers sluit dan ook aan bij het staande beleid.

De Commissie Meijers roept op tot het ontwikkelen van een monitoringssysteem gericht op de follow-up door lidstaten naar aanleiding van bepaalde rapportages van de Verenigde Naties en van de Raad van Europa. Het kabinet is het eens met de Commissie Meijers dat monitoring van fundamentele waarden binnen de EU verbeterd moet worden. Daartoe zet Nederland zich, samen met gelijkgezinde lidstaten, al geruime tijd in voor de ontwikkeling van een aanvullend EU-mechanisme om een politieke dialoog tussen lidstaten in de Raad over rechtsstatelijke ontwikkelingen in de brede zin van het woord mogelijk te maken. In 2013 heeft Nederland, samen met Finland, Denemarken en Duitsland, een brief geschreven aan Commissievoorzitter Barroso waarin de vier landen een oproep deden voor een effectief mechanisme dat fundamentele waarden in lidstaten zou waarborgen. In Raadskader – zowel in Raad Algemene Zaken als Raad Justitie en Binnenlandse Zaken – wordt inmiddels gewerkt aan de ontwikkeling van een aanvullend rechtsstatelijkheidsinstrument. Commissievoorzitter Barroso heeft in zijn State of the Union in september 2013 aangegeven dat de Commissie met een Mededeling zal komen over een rechtsstatelijkheidsmechanisme, waarbij het uitgangspunt is dat lidstaten gelijkwaardig zullen worden behandeld en de nationale soevereiniteit niet zal worden beperkt. Nederland is verheugd over deze reactie van de Commissie en zal een constructieve rol in de discussie blijven spelen.

Daarnaast wordt op dit moment door enkele lidstaten, waaronder Nederland, en het EU Fundamental Rights Agency (FRA) een exercitie voorbereid waarbij voor enkele thema's op het terrein van rechtsstatelijkheid in kaart wordt gebracht welke monitoringsprocedures en data reeds bestaan op dit terrein. Als een van de initiatiefnemers steunt Nederland de ontwikkelingen op dit vlak en hecht er belang aan dat deze ook in de toekomst worden voortgezet. Nederland waakt er tegelijkertijd wel voor dat de administratieve lasten niet worden verhoogd en dat er geen onnodige institutionele dublures ontstaan.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 22 112, nr. 1097 (BNC-fiche inzake de Mededeling strategie implementatie handvest grondrechten) en de conclusies van de Raad Algemene Zaken ten aanzien van het rapport van 2011 (bijeenkomst van 26 juni 2012).

⁵ Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies (10140/11)

Ten aanzien van de aanbeveling van de Commissie Meijers om het mandaat van het FRA uit te breiden naar ernstige schendingen van de mensenrechten of om de commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa te betrekken bij *fact finding* in zaken ten aanzien van ernstige schendingen van mensenrechten, merken wij op dat het FRA reeds het mandaat heeft om de door de Commissie Meijers voorgestelde taak te vervullen.⁶ Het FRA heeft immers een algemeen mandaat om *assistance and expertise* te bieden, hetgeen ook het verzamelen van gegevens behelst. Het FRA kan dat op eigen initiatief doen, maar kan daartoe ook worden verzocht door een EU-instelling. Dat geldt ook voor de commissaris van de rechten van de mens van de Raad van Europa, die ingevolge zijn mandaat het initiatief kan nemen zich te verdiepen in een mensenrechtelijke kwestie, zoals in het verleden is gebeurd met betrekking tot de werking van de Dublinverordening⁷.

De Commissie Meijers benadrukt dat alle activiteiten van de agentschappen op het gebied van JBZ in overeenstemming moeten zijn met de fundamentele rechten. In reactie daarop zij gewezen op het feit dat het Handvest bindend is voor alle handelingen van de EU-agentschappen. Een aantal agentschappen, zoals FRONTEX, geven hier ook uiting aan door handboeken op te stellen over naleving van mensenrechten in hun handelingen. Ook heeft het FRA verschillende *memoranda of understanding* en andere samenwerkingsverbanden gesloten met agentschappen.

In haar notitie geeft de Commissie Meijers aan dat zowel het Europees Parlement als de nationale parlementen van de lidstaten een nadrukkelijker rol moeten hebben in de aanneming van het nieuwe JBZ-meerjarenbeleidsprogramma. In tegenstelling tot wat de Commissie suggereert heeft het Europees Parlement wel degelijk een rol in het proces richting nieuw meerjarenbeleid. Het Europees Parlement neemt als medewetgever op JBZ-terrein actief deel aan de gedachtewisseling tussen de lidstaten en de Europese Commissie over het toekomstige meerjarenbeleid. De Commissie juridische zaken (JURI), de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) en de Commissie constitutionele zaken (AFCO) van het Europees Parlement hebben een ontwerp-resolutie opgesteld over de tussentijdse evaluatie van het Stockholm Programma, dat ook een visie op een toekomstig programma bevat. Ook tijdens vergaderingen van die commissies, waarbij Vicepresident Reding van de Europese Commissie en commissaris Malmström aanwezig waren, is post-Stockholm onderwerp van gesprek geweest. Ook de nationale parlementen worden betrokken bij de besprekingen en het besluitvormingsproces ten aanzien van het JBZ-meerjarenbeleid vanaf 2015. Voor Nederland wordt daaraan actief invulling gegeven via het reguliere JBZ-proces (geannoteerde agenda, algemene overleggen, verslagen van de JBZ-Raad). Voorts is eerdergenoemd kabinetstandpunt opgesteld en aan beide Kamers gezonden en worden in dat

⁶ Artikel 2 van Verordening (EG) Nr. 168/2007 van de Raad van 15 februari 2007 tot oprichting van een Bureau voor de Europese Unie voor de grondrechten

⁷ Verordening nr. 604/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking)

verband andere relevante documenten gedeeld⁸. In maart 2014 wordt de mededeling van de Europese Commissie inzake post-Stockholm verwacht en zal, zoals gebruikelijk, een BNC-fiche worden opgesteld en aan uw Kamer worden gezonden. Via de geannoteerde agenda en de verslagen van de JBZ-Raad zijn beide Kamers tevens betrokken bij de besluitvorming omtrent de vaststelling van de prioriteiten van de EU interne veiligheidsstrategie⁹ en de meerjarige EU-beleidscyclus georganiseerde misdaad¹⁰.

Ten aanzien van de aanbevelingen van de Commissie Meijers over COSI zij opgemerkt dat conform artikel 6 van het oprichtingsbesluit van het Permanente Comité binnenlandse veiligheid, oftewel COSI, het Europees Parlement en de nationale parlementen door de Raad worden geïnformeerd over de werkzaamheden van COSI.¹¹ Inmiddels is er door de Raad tweemaal een verslag aan het Europees Parlement en de nationale parlementen gezonden. Het laatste verslag is in het voorjaar van 2013 verzonden en betrof de periode juli 2011–december 2012.

Wat betreft de noties en aanbevelingen van de Commissie Meijers op het gebied van justitiële samenwerking zij verwezen naar de passage in het kabinetsstandpunt ten aanzien van subsidiariteit en kostenbeheersing¹² en de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken inzake de zogenoemde subsidiariteitsexercitie¹³. Over de verdere uitvoering van de Routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures zult u binnenkort door middel van een aantal BNC-fiches worden geïnformeerd.

Ten aanzien van het advies van de Commissie Meijers aan de Europese Commissie om het Kaderbesluit ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat¹⁴ te evalueren, merken wij op dat we momenteel in afwachting zijn van de uitkomsten van die evaluatie. Aan de hand van de uitkomsten ervan zal een standpunt worden bepaald en worden gezien of er maatregelen nodig zijn.

Evenals de Commissie Meijers beschouwt het kabinet implementatie en evaluatie als belangrijke aandachtspunten voor de toekomst. Dit horizontale uitgangspunt is ook opgenomen in het kabinetsstandpunt: in het volgende JBZ-meerjarenbeleidskader moet de nadruk liggen op consolidatie en optimale uitvoering van bestaande instrumenten in nationale regelgeving en in de praktijk. Zoals het kabinetsstandpunt daarnaast benadrukt, moet er een noodzaak bestaan om op EU-niveau samen te werken, bijvoorbeeld gezien de daadwerkelijke behoefte in de praktijk.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 32 317, nr. 200 en Kamerstukken II 2013/14, 32 317, nr. 198.

⁹ Kamerstukken II 2010/11, 32 317, nr. 32.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 32 317 nr. 173.

¹¹ Raadsbesluit 2010/131/EU van 25 februari 2010 ter oprichting van het Permanente Comité binnenlandse veiligheid

¹² Kamerstukken II 20013/14, 32 317, nr. 196, p. 3.

¹³ Kamerstukken II 2012/13, 22 112, nr. 1650.

¹⁴ Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht

Het kabinet deelt ook het standpunt van de Commissie Meijers wat betreft de consolidatie van wetgeving op het gebied van immigratie. Voor de komende jaren dient de focus te liggen op goede implementatie van de bestaande wetgeving en het eventueel wegnemen van onduidelijkheden of inconsistenties in deze wetgeving. De totstandkoming van een EU-immigratiecode, zoals reeds aangekondigd in het Stockholm Programma, kan hieraan bijdragen.

Met de Commissie Meijers is het kabinet verder van oordeel dat in het toekomstige JBZ-meerjarenbeleid voldoende aandacht wordt besteed aan de evaluatie van de implementatie. Evaluatie is dan ook als één van de algemene uitgangspunten opgenomen in eerdergenoemd kabinetsstandpunt. Daarbij dient niet alleen te worden gekeken naar de omzetting in regelgeving, maar vooral naar de vraag of het beoogde (maatschappelijke) effect zich in de praktijk heeft voorgedaan. Het kabinet acht het in dat kader van belang dat gegevens uit EU-databanken worden verwerkt conform de Europese en nationale regelgeving en dat dit niet mag leiden tot discriminatie van welke groep dan ook. De toegevoegde waarde van het gebruik van biometrie, de naleving van de doelbinding en de bescherming van de grondrechten van de betrokkenen zijn onderdeel van de reguliere evaluaties van de EU-instrumenten. Die evaluaties bieden goede mogelijkheden om problemen op de genoemde aspecten bij evaluaties aan te kaarten.

Consolidatie en een correcte implementatie is juist op het terrein van politiesamenwerking van belang vanwege de omvang van de nieuwe EU wetgeving en het sterk toenemende dataverkeer binnen de EU de laatste jaren. De komende jaren is de volle inzet van de lidstaten nodig om de implementatie van EU instrumenten voor gegevensuitwisseling uit te voeren, zodat het volledige potentieel van deze instrumenten wordt benut. Met name het goed inrichten van gegevensbescherming, gegevensbeveiliging, het verstrektingsregime en de kwaliteit van de uit te wisselen gegevens dienen voorrang te krijgen in de implementatie van wetgeving door lidstaten. Dit geldt onder meer voor de centrale Europese databanken op het terrein van opsporing en de openbare orde alsook voor de transnationale samenwerking via informatie-uitwisselingsnetwerken (zoals de Prüm-netwerken).

Het kabinet is met de Commissie Meijers van mening dat de komende jaren de nadruk moet liggen op de implementatie van de wetgeving van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Hoewel de uitkomst van de onderhandelingen over de verschillende onderdelen van het GEAS voor Nederland niet overal naar volle tevredenheid was, zal het GEAS er wel toe leiden dat het asielbeleid in de EU als geheel verder geharmoniseerd en daarmee verbeterd zal worden. Het 'mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing' dat in de Dublinverordening is opgenomen, kan een belangrijke rol gaan spelen om het niveau van de asielsystemen in de verschillende lidstaten te monitoren en, indien dat niveau te laag is, tijdig in te grijpen. Zodoende kan beter worden geanticipeerd op schommelingen in de instroom van asielzoekers in de EU. Naast de focus op implementatie van bestaande wetgeving, is het een speerpunt van het kabinet om, zonder noodzaak voor nieuwe wetgeving, het asielbeleid van de lidstaten onderling beter af te stemmen, met als doel dat eenzelfde asielverzoek in iedere lidstaat tot een zelfde resultaat leidt. Voor dergelijke afstemming van asielbeleid ziet het kabinet een belangrijke coördinerende rol weggelegd voor het Europees ondersteuningsbureau voor

asielzaken (EASO). De Commissie Meijers wijst ten slotte op enkele thema's uit het Stockholm Programma die nog niet zijn uitgevoerd. Ten eerste noemt de Commissie Meijers de overdracht van bescherming van personen die internationale bescherming genieten. Nederland is reeds geruime tijd partij bij de Europese Overeenkomst inzake de overdracht van verantwoordelijkheid met betrekking tot vluchtelingen die in Raad van Europa-verband is overeengekomen.¹⁵ In de herziene Richtlijn langdurig ingezetenen¹⁶ wordt ook al rekening gehouden met de mogelijkheid dat de verantwoordelijkheid voor internationale bescherming wordt overgedragen. Naarmate de harmonisatie op het gebied van asiel voortschrijdt, wordt overdracht van bescherming tussen EU-lidstaten steeds meer een uitvoerbare optie. Wel moet goed worden gekeken naar de wijze waarop dat wordt gerealiseerd.

Nederland is verder met de Commissie Meijers van mening dat verschillende vormen van *joint processing* (het gezamenlijk verwerken van asielverzoeken) verder moeten worden onderzocht. Een uitgebreide analyse van de praktische en juridische implicaties van verschillende scenario's van *joint processing* voor de langere termijn is daarbij gewenst. In de tussentijd zou reeds gestart kunnen worden met ondersteuning bij het behandelen van asielaanvragen, bijvoorbeeld bij landen die relatief veel druk op hun asielstelsel kennen, zonder dat de verantwoordelijkheid voor het onderzoek van de aanvraag wordt verschoven naar andere lidstaten. Ook hier zou EASO een belangrijke rol kunnen vervullen. De Europese Commissie heeft bovenstaande reeds opgemerkt in de recente Mededeling over de werkzaamheden van de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied.¹⁷

Ook is in het Stockholm Programma het voornemen opgenomen om de EU te laten toetreden tot het Geneefse Vluchtelingenverdrag van 1951. De Nederlandse regering steunt dit streven op de langere termijn nog steeds. Deze toetreding is – gelet op de ervaringen rondom toetreding van de EU tot het EVRM – een ingewikkelde en tijdrovende exercitie met op dit moment nog weinig tot geen toegevoegde waarde. Toegevoegde waarde zal wel worden bewerkstelligd als op een bepaald moment (een van) de Europese instituties of agentschappen een concrete verantwoordelijkheid in de asielprocedure overneemt van de lidstaten, zoals bijvoorbeeld denkbaar is dat EASO in de toekomst een rol zou gaan vervullen in het kader van verregaande vormen van *joint processing*.

Voor Nederland is het vrij verkeer van werknemers een centrale pijler van het EU integratieproces. Dit betreft een fundamenteel beginsel dat onze steun ten volle verdient. Zowel de Nederlandse economie als samenleving heeft voordeel van arbeidsmobiliteit in EU-verband. Ook arbeidsmigranten zelf profiteren terecht van de mogelijkheden die het vrij werknemersverkeer biedt. Het afgelopen decennium zijn grote aantallen EU burgers naar Nederland gekomen om te werken. Meer dan aanvankelijk verwacht. Naast de belangrijke positieve aspecten heeft deze instroom echter ook een aantal schaduwkanten. Dit besef is de laatste jaren sterker geworden. Die negatieve aspecten van het vrij werknemersverkeer liggen vooral in de sfeer van, onder andere, gebrekkige registratie en informatie, uitbuiting van arbeidsmigranten, malafide praktijken van uitzendbureaus,

¹⁵ Trb. 1982, 24

¹⁶ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen

¹⁷ COM(2013) 869 final

schijnconstructies op de arbeidsmarkt, verstoring van het gelijke speelveld op arbeidsvoorwaarden, onredelijk beroep op publieke voorzieningen, slechte huisvesting, kennis van de Nederlandse taal en participatie, maatschappelijke overlast. De afgelopen jaren heeft de Nederlandse overheid er op ingezet de aanzienlijke instroom van EU-arbeidsmigranten in goede banen te leiden. In dit verband is een breed pakket van nationale maatregelen voorgesteld en ingevoerd. Ook in Europees verband is aandacht gevraagd voor gezamenlijke maatregelen tegen uitbuiting en schijnconstructies. Op een aantal punten is door dit pakket het nationale beleid ten aanzien van EU-arbeidsmigranten aangescherpt. De kaders van het bestaande EU-recht zijn daarbij steeds ten volle gerespecteerd. Van discriminatie op grond van nationaliteit is in Nederlandse regelgeving derhalve geen sprake.

Het kabinet deelt de zorgen van de Commissie Meijers inzake de discriminatie van Roma. Dit komt ook in Nederland voor, maar in sommige andere lidstaten van de EU speelt dit in nog veel sterkere mate. Het is van groot belang dat deze discriminatie bestreden wordt. Het genoemde kaderbesluit biedt daartoe voldoende handvatten voor lidstaten, die uiteindelijk de maatregelen moeten nemen. Het kabinet is er niet van overtuigd dat het aanpassen van dit kaderbesluit zal leiden tot een betere bestrijding van discriminatie. Hier is vooral politieke druk voor nodig. Deze druk is momenteel aanwezig en heeft bijvoorbeeld geleid tot een taskforce bij de Europese Commissie die jaarlijks beoordeelt wat voor maatregelen lidstaten nemen om integratie van Roma in hun land te bevorderen. Deze politieke druk uit zich eveneens in – en wordt ook versterkt door – de aanbeveling voor effectieve maatregelen voor integratie van de Roma, die op 9 december jongstleden door de Raad is aangenomen.

Wat betreft de externe dimensie van het JBZ-beleid wordt verwezen naar het kabinetsstandpunt. Ontwikkelingen in derde landen kunnen een directe impact hebben op de veiligheid in de EU-lidstaten. Een *forward defense strategy* kan een antwoord zijn om bepaalde problemen het hoofd te bieden. Nederland denkt daarbij aan het monitoren van reisbewegingen van potentiële terroristen, maar ook aan capaciteitsopbouw in derde landen of regio's ter bevordering van goed bestuur. Daarnaast kan het bevorderen van adequate rechtshandhaving en het bevorderen van effectief en menswaardig asiel- en migratiemanagement bijdragen aan een stabiele situatie in derde landen. Zulke maatregelen worden altijd getroffen in overeenstemming met en ter bevordering van de fundamentele rechten en principes van het internationale recht.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,