

Vergaderjaar 2015–2016

32 317

JBZ-Raad

Nr. 415

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2016

Met deze brief reageer ik op de brief van de voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken van 14 april 2016¹, mede namens de vaste commissie voor Europese Zaken, de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie en de vaste commissies voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad en voor Veiligheid en Justitie in de Eerste Kamer.

Werkafspraken over de parlementaire instemmingsprocedure

Allereerst dank ik beide Kamers voor de uitgebreide reflectie op de door mij voorgestelde werkafspraken over de parlementaire instemmingsprocedure bij de besluitvorming in de JBZ-Raad inzake familierechtdossiers, zoals neergelegd in mijn brief van 4 maart 2016 (Kamerstuk 32 317, nr. 397). U stelt ook een aanvulling (in een aantal onderdelen uitgesplitst) op de door mij voorgestelde werkafspraken voor. Ik kan mij in de aanvulling vinden, en zal deze in de desbetreffende werkprocessen verwerken. Ik ben met name tevreden dat de volgende afspraken in goede samenspraak met beide Kamers der Staten-Generaal tot stand zijn gekomen:

- In Raadsverband wordt, zoals gebruikelijk, bij de onderhandelingen in dossiers waarvoor het parlementair instemmingsrecht geldt door Nederland een parlementair voorbehoud gemaakt; daarbij wordt tevens kenbaar gemaakt wat de betekenis van het instemmingsrecht van het Nederlandse parlement is en welke termijnen daarbij in acht worden genomen.
- In de relevante BNC-fiches en het overzicht van JBZ-dossiers dat de Kamers eens per kwartaal gelijktijdig met de geannoteerde agenda ontvangen, wordt bij dossiers waarin dat aan de orde is aangegeven dat parlementaire instemming vereist is.
- Zodra de finale tekst van een voorstel waarvoor het instemmingsrecht geldt openbaar is gemaakt, legt de verantwoordelijke Minister het voorstel de beide Kamers ter goedkeuring voor en verzoekt hij de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Kamers schriftelijk om instemming. De Minister doet dit via de aanbestedingsbrief bij de geannoteerde agenda voor de desbetreffende Raad en voegt daarbij een kopie van het voorstel, of zoveel eerder als mogelijk middels een aparte brief.

- Indien de besluitvormende Raad een andere configuratie heeft dan de Raad die het voorstel heeft behandeld, wordt de Kamer het verzoek voorgelegd middels een aparte brief.
- Indien de finale tekst niet uiterlijk 15 dagen voor de besluitvormende Raad aan de Kamers kan worden verzonden, bevat het instemmingsverzoek een toelichting hieromtrent en wordt tevens aangegeven op welke wijze de Kamers zijn geïnformeerd over de voortgang van het dossier.

Bij de derde treet plaats ik graag de volgende precisering. Openbaarmaking van de finale teksten geschiedt, zoals eerder aangegeven, vaak in een vrij laat stadium voorafgaand aan behandeling in de Raad. De teksten zijn dan wel reeds in een eerder stadium toegankelijk via het Extranet, waartoe de beide Kamers rechtstreekse vertrouwelijke toegang hebben. In het kader van de door u gevraagde praktische uitwerking stel ik u daarom voor dat al om instemming zal worden gevraagd op basis van via Extranet toegankelijke finale teksten. Een dergelijk zo vroegtijdig mogelijk instemmingsverzoek strookt ook met de tekst van de Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon, waarin wordt gesteld dat teksten ter instemming voor worden gelegd «*terstond nadat de tekst van dat ontwerp tot stand is gekomen*» (artikel 3, eerste lid).

Ook maakt dit het waarschijnlijker dat de volledige termijn voor stilzwijgende instemming kan worden afgewacht, hetgeen een zorgvuldige beoordeling door beide Kamers vergemakkelijkt.

Nadere toelichting op de instemmingsprocedure rond A-punten

In uw brief veronderstelt u terecht dat ook de afdoening van A-punten pas mogelijk is nadat het parlementair voorbehoud is komen te vervallen. Tot dat moment wordt het besluit, indien daarvoor unanimititeit is vereist, hetgeen bij de onderhavige HKOV besluiten het geval is, nog niet definitief geagendeerd. U verzoekt verder om een nadere toelichting op als A-punt geagendeerde besluiten waarbij de Nederlandse parlementaire instemming een zuivere procedurele aangelegenheid is. Hiertoe merk ik graag het volgende op:

Gedoeld wordt op een bepaalde categorie besluiten omtrent de aanvaarding van landen die zijn toegetreden tot het Haags Kinderontvoeringsverdrag (HKOV).² Toetreding tot het HKOV staat open voor alle landen.³ Het verdrag geldt evenwel enkel tussen een toetredend land en een andere reeds aan het HKOV-gebonden land, als het laatste heeft verklaard die toetreding te aanvaarden. Aangezien niet alle reeds gebonden landen toetredende landen (op hetzelfde moment) aanvaarden, bestaan er grote verschillen in de werking van het HKOV tussen verschillende landen; voor sommige landen werkt het verdrag in relatie tot alle of bijna alle andere landen die het verdrag hebben ondertekend of tot het verdrag zijn toegetreden, voor andere landen werkt het verdrag slechts in relatie tot een beperktere groep landen. Een overzicht van de werking van het verdrag is beschikbaar op de website van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht,⁴ in welk kader het verdrag is afgesloten.

² Trb. 1987, 139.

³ Artikel 37 en 38 HKOV.

⁴ www.hcch.net

De Nederlandse inzet is sinds jaar en dag gericht op een zo groot mogelijk bereik van het HKOV. Dit is in het belang van alle kinderen die geconfronteerd worden met internationale kinderontvoering. Nederland heeft daarom altijd relatief bescheiden eisen gesteld aan de aanvaarding van de toetreding van nieuwe landen tot het verdrag. Mits er een Centrale Autoriteit is aangewezen en het verdrag is geïmplementeerd in de nationale wet- en regelgeving, is Nederland telkens overgegaan tot acceptatie. Nederland behoort daardoor tot de landen voor wie het verdrag werkt in relatie tot bijna alle andere landen die partij zijn bij het HKOV. Dit geldt echter niet voor alle lidstaten van de Europese Unie.

De aanvaarding van nieuw toegetreden landen bij het HKOV werd tot oktober 2014 door de lidstaten van de Europese Unie gezien als een nationale bevoegdheid. Tot die tijd werd door de verschillende lidstaten dan ook steeds een eigen beleid gevoerd op dit punt. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in zijn advies 1/13 van 14 oktober 2014 echter bepaald dat de aanvaarding van landen die partij zijn geworden bij het HKOV een exclusieve bevoegdheid is van de Europese Unie. Sindsdien is voor de aanvaarding een machtiging van de Raad noodzakelijk. Een dergelijk te nemen Raadsbesluit is gebaseerd op artikel 81, derde lid, VWEU(3) en vereist unanimititeit binnen de Raad.

De Commissie en de Raad zijn naar aanleiding van advies 1/13 bezig de territoriale werkingssfeer van het HKOV voor de verschillende EU-lidstaten te uniformeren. Hiervoor moeten logischerwijs ook meerdere besluiten worden genomen waarmee verschillende EU-lidstaten worden gemachtigd om landen te aanvaarden die Nederland reeds kortere of langere tijd geleden heeft aanvaard. Een dergelijk besluit van de Europese Unie brengt geen verandering in de gebondenheid van Nederland onder het HKOV ten opzichte van deze landen, maar maakt aanvaarding voor andere lidstaten mogelijk. Voorbeelden hiervan zijn, zoals reeds eerder aangekondigd in het voortgangsoverzicht JBZ-dossiers⁵, de aanstaande besluitvorming over de aanvaarding van Kazachstan en Peru.

Voor deze categorie landen stel ik u voor dat niet gewacht zou hoeven te worden totdat een definitieve tekst van het desbetreffende raadsbesluit beschikbaar komt, maar dat reeds op het moment dat een dergelijk besluit op ambtelijk niveau wordt voorbereid om instemming van de Kamers kan worden verzocht.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

⁵ Kamerstuk 32 317, nr. 394.