

Verslag van de informele bijeenkomst van ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van 28 en 29 maart 2003 te Veria (Griekenland)

1. Voorbereiding van de voortgangsrapportage inzake de uitkomsten van de Europese Raad van Sevilla voor de Europese top van Thessaloniki: beheer van buitengrenzen, bestrijding van illegale immigratie, terugkeer, samenwerking met derde landen

De discussie werd gevoerd aan de hand van de volgende punten die door de voorzitter werden aangegeven als noodzakelijke aspecten van de tenuitvoerlegging van de conclusies van Sevilla.

Lastenverdeling en buitengrensbewaking

De voorzitter vermeldde in dit verband een aantal criteria voor mogelijke lastenverdeling op basis van solidariteit: de geografische ligging, de aard van de buitengrenzen, de kwalitatieve evaluatie van de grenscontroles en de normen voor controlemaatregelen. Hiermee zou de druk op de grenzen kunnen worden beoordeeld in verband met de omvang en frequentie van de migratiestromen.

Commissaris Vitorino gaf aan met genoemde criteria te kunnen instemmen. Op basis hiervan zou voor de Europese Raad van Thessaloniki in juni a.s. een model voor solidariteit kunnen worden ontwikkeld. De Commissaris bracht naar voren dat communautaire middelen slechts in aanmerking komen als aanvulling op de financiële inspanningen van lidstaten. Tot en met 2006 zal er enkel sprake kunnen zijn van verschuiving van prioriteiten binnen de huidige financiële perspectieven. Vier lidstaten onderschreven het standpunt van de Commissie inzake het aanvullende karakter van de inzet van communautaire middelen.

Door minister Nawijn werd er op gewezen dat een analyse nodig is van de verhouding tussen de aard van het probleem en de inzet die daarop wordt gericht. Met een andere delegatie benadrukte Nederland dat voor eventuele extra uitgaven voor Europees beleid op het gebied van asiel en migratie slechts communautaire middelen gevonden kunnen worden door besparingen elders. Tegen de door de voorzitter genoemde criteria voor mogelijke lastenverdeling werd als bezwaar naar voren gebracht dat deze niet objectief meetbaar zijn. Andere lidstaten noemden als criterium onder meer het aantal grensovergangen, de migratiedruk en de kwaliteit van de opvang van vluchtelingen die in aanmerking dient te worden genomen.

Gemeenschappelijke eenheid voor grensbewaking

Dit onderwerp werd niet nader besproken. De Commissaris deelde mede dat aan de Europese Raad te Thessaloniki in juni a.s. een evaluatie van het Strategisch Comité Immigratie, Grenzen en Asiel (SCIFA) zal worden voorgelegd van de gemeenschappelijke acties die in dit kader zijn uitgevoerd.

Financieel instrument voor terugkeer

Enkele delegaties steunden een voorstel voor de vaststelling van een apart financieel instrument voor terugkeer van illegale vreemdelingen en afgewezen asielzoekers. Andere delegaties achtten operationele samenwerking voor terugkeer belangrijker dan financiële ondersteuning in dit verband. Nederland benadrukte het belang van het terugkeerbeleid en wees in het bijzonder op de bestaande effectieve bilaterale samenwerking met België en Duitsland. Een eventueel Europees instrument zou aanvullend dienen te zijn op de inspanningen inzake terugkeer van de lidstaten.

De Commissie gaf aan dat in dit kader het toepassingsgebied van het Europees Vluchtelingen Fonds dient te worden uitgebreid met gedwongen terugkeer. Volgens de Commissie zou in de toekomst in het Fonds mede de herintegratie van teruggekeerde personen moeten worden betrokken.

Netwerk van immigratie-verbindingsofficieren (ILO's)

De vergadering nam kennis werd van de stand van zaken met betrekking tot het voorstel tot intensivering van de onderlinge samenwerking van immigratie-verbindingsofficieren.

Samenwerking met derde landen inzake migratiestromen

De Commissaris benadrukte het belang om te komen tot een betere samenwerking met derde landen in het kader van het beheer van de migratiestromen en dat er een effectief evaluatiemechanisme wordt opgesteld om de samenwerking met derde landen te kunnen toetsen. De samenwerking zou zich dienen te concentreren op die landen die een terug- en overnameovereenkomst hebben gesloten.

2. Aspecten van sociale integratie van legale migranten in de samenlevingen van de Europese Unie

De voorzitter memoreerde in zijn inleiding aan de conclusies van de Raad van 14 en 15 oktober jl.,¹ waarin werd opgeroepen tot nauwere samenwerking met betrekking tot integratie van onderdanen van derde landen. Om verdere vooruitgang te boeken werd de opzet voorgesteld van een jaarlijks rapportageproces van nationale programma's voor integratie van legale migranten.

Commissaris Vitorino onderscheidde drie trajecten in het integratiebeleid: toelating en verblijf, fundamentele rechten op integratie, noodzaak van ontwikkeling van nationaal beleid en transparantie op terreinen die van belang zijn voor integratie. De Commissie zal binnenkort een mededeling inzake immigratie, integratie en arbeid uitbrengen.

De meeste delegaties onderschreven de door de voorzitter voorgestelde aanpak ten aanzien van integratie van onderdanen van derde landen. Enkele delegaties zetten vraagtekens bij de jaarlijkse frequentie van de rapportagecyclus.

Minister Nawijn wees erop dat de Nedelandse regering ervoor heeft gekozen arbeidsmigranten alleen toe te laten om specifieke knelpunten op de arbeidsmarkt op te lossen. Nederland acht een bredere opzet voor integratie nodig dan de plaatsing binnen het kader van migratie, antiracisme en arbeidsparticipatie. Voorts gaf minister Nawijn aan positief te staan tegenover het voorgestelde rapportageproces, maar dat op termijn de voorkeur uitgaat naar het opstellen van een actieprogramma. Minister Nawijn benadrukte met enkele andere delegaties het belang van de bevordering van de samenwerking op dit gebied tussen lokale overheden, migrantenorganisaties en sociale partners.

De voorzitter concludeerde dat naast de uitwisseling van standpunten tussen de lidstaten het van belang is dat goede praktijken onderling worden uitgewisseld. Er dient te worden gezien of de frequentie van de voorgestelde rapportage niet te hoog is. De voorzitter gaf aan dat een Europees beleid op dit gebied dient te worden ontwikkeld op basis van nationale ervaringen. De Commissie werd verzocht om ten behoeve van de Raad een inventarisatie van het nationale integratiebeleid in de lidstaten op te stellen. Voorts zegde de voorzitter toe dat het Griekse voorzitterschap op korte termijn met een compromisvoorstel voor de richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen zal komen.

3. Groenboek inzake procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de gehele Europese Unie

Commissaris Vitorino gaf bij zijn toelichting op het groenboek aan dat dit op verzoek van een groot aantal lidstaten tot stand was gekomen. In dit groenboek wordt gezien of op het gebied van de rechten van verdachten in strafzaken, Europese samenwerking en regelgeving nodig is. Het groenboek houdt een eerste aanzet voor een discussie in die, indien nodig, kan uitmonden in specifieke wetgevingsvoorstellen van de Commissie.

¹ Zie voor het verslag van deze Raad, 23 490 nr. 247.

Bij de discussie in de Raad werd het groenboek door de meeste delegaties (waaronder Nederland) positief verwelkomd.

Het merendeel van de delegaties meende dat het groenboek een goed overzicht geeft van de hoofdthema's waar op Europees niveau aan gewerkt moet worden. Drie delegaties gaven aan dat het groenboek voor hen te ver ging. Zij meenden dat het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) reeds voldoende garanties bood en het niet noodzakelijk is om deze regels gedetailleerd in Europese regelgeving om te zetten. Enkele delegaties benadrukten dat er alleen minimumnormen nodig waren. De Juridische Dienst van de Raad betwijfelde of er voor alle naar voren gebrachte ideeën in het groenboek wel een rechtsbasis in het verdrag was.

Uit de discussie, die zich vervolgens toespitste op enkele in het groenboek gestelde vragen, kwam naar voren dat het merendeel van de delegaties meende dat het groenboek vrij volledig is in de opsomming van de rechten van de verdachte. Enkele lidstaten gaven aan dat ook aandacht gegeven dient te worden aan het "ne bis in idem" beginsel en de rechten van het slachtoffer.

Nederland noemde in dit verband onder meer het zwijgrecht van de verdachte en de uitwerking in het groenboek van het recht van een verdachte die van zijn vrijheid is beroofd, op berechting binnen een redelijke termijn.

Voorts werd door de meeste delegaties (waaronder Nederland) aangegeven dat het erg moeilijk zal zijn om in het groenboek een uitputtende lijst van zogenaamde "kwetsbare groepen" (gedacht wordt hierbij onder meer aan buitenlanders, kinderen, geesteszieken, gehandicapten e.a.) die extra bescherming behoeven, op te nemen omdat het op de individuele situatie aankomt wie als "kwetsbaar" dient te worden aangemerkt. Enkele delegaties benadrukten in dit verband opnemings op de lijst van jonge criminelen met een leeftijdsgrens tot 18 jaar. Het merendeel meende echter dat het de voorkeur verdiende om zich te beperken tot een algemene bepaling hieromtrent.

Met betrekking tot de vraag wat er in de schriftelijke verklaring dient te worden opgenomen waarmee verdachten op de hoogte worden gesteld van hun basisrechten in het proces, gaf een aantal delegaties (waaronder Nederland) aan dat een dergelijke bepaling zich slechts zou moeten beperken tot algemene rechten. Nederland benadrukte in het bijzonder het zwijgrecht en het recht op een advocaat en tolk in het strafproces. De meningen van de delegaties waren verdeeld over het verlenen van (kostenloze) rechtsbijstand aan verdachten. Enkele lidstaten deelden de mening dat de verlening van rechtsbijstand dient te zijn beperkt tot ernstige misdrijven, anderen gaven aan dat dit ook zou kunnen worden uitgebreid tot alle soorten strafbare feiten. Nederland bracht naar voren dat in ieder geval rechtsbijstand dient te worden verleend, waar vrijheidsberoving in het geding is.

De vraag wat de opleiding van rechters, advocaten, politieambtenaren en gevangenispersoneel zou moeten inhouden, kon door de delegaties niet worden beantwoord. Sommige delegaties gaven aan dat deze opleiding nationaal is bepaald en dat dit ook zo dient te blijven. De in de vergadering aanwezige voorzitter van de Commissie Vrijheden en Rechten van de Burger, Justitie en Binnenlandse Zaken van het Europees Parlement, sprak zijn belangstelling uit voor een ERASMUS programma voor rechters in opleiding.

Op een verzoek van Nederland voor een verruiming van de termijn voor een officiële schriftelijke reactie op het groenboek werd door de Commissie niet nader ingegaan.

4. De Europese Conventie in relatie tot juridische samenwerking in de Europese Unie

J. Bruton, lid van het Presidium en voorzitter van de werkgroep van de Conventie voor Justitie en Binnenlandse Zaken gaf in zijn inleiding voor de discussie een overzicht over de door het Presidium voorgestelde artikelen in de nieuwe Europese Constitutie. De JBZ-artikelen zouden op 3 en 4 april in een plenaire vergadering worden behandeld. Tijdens de discussie beperkten de ministers zich in hun reacties tot hoofdlijnen. Zeven delegaties spraken zich in positieve zin uit over de voorstellen voor de JBZ-artikelen, die naar de mening van de delegaties een goede basis

vormen voor de verdere discussie over de nieuwe Constitutie. Deze delegaties konden zich in het algemeen vinden in de voorgestelde afschaffing van de pijlerstructuur en de toepassing van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Een meerderheid van de delegaties meende evenwel dat de afbakening van de bevoegdheid van de EU ten opzichte van de nationale bevoegdheid op strafrechtelijk gebied duidelijker dient te worden vastgelegd. Vier lidstaten (waaronder Nederland) stelden zich terughoudend op ten aanzien van de voorstellen van het Presidium. Deze delegaties gaven aan in beginsel vast te houden aan besluitvorming met unanimiteit op strafrechtelijk gebied.

Nederland bracht vervolgens in dit verband naar voren, niet uit te sluiten dat in Europees kader voor gevallen van ernstige georganiseerde criminaliteit tot een Europees strafrecht (en rechtshandhaving) dient te worden gekomen. Nederland zal de ideeën hieromtrent nader uitwerken en binnenkort bij de Conventie inbrengen. De meeste delegaties keerden zich tegen de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie.

Commissaris Vitorino onderstreepte het belang van effectieve instrumenten om de beloften aan de burgers op JBZ -gebied ook gestand te kunnen doen. Naar de mening van de Commissaris is besluitvorming met unanimiteit in een EU van 25 lidstaten onwerkbaar en hij wees daarbij op het gevaar dat door handhaving van dit systeem de besluitvorming in de EU dreigt te worden geblokkeerd. Commissaris Vitorino pleitte voor een harmonisatie van het materiële strafrecht, beperkt tot grensoverschrijdende delicten. Voorts achtte hij harmonisatie van bepaalde onderdelen van strafprocesrecht essentieel voor het functioneren in de praktijk tussen de lidstaten van de wederzijdse erkenning van rechterlijke vonnissen.

5. Voorstel van het Verenigd Koninkrijk voor opvang in de regio

Minister Blunkett presenteerde het Britse voorstel voor opvang van asielzoekers in de regio van herkomst en het opzetten van regionale doorvoercentra buiten -maar dichtbij- de Unie. Er is een sterke toename van asielzoekers in het Verenigd Koninkrijk geconstateerd, waardoor de wens wordt versterkt om migratiestromen in de regio van herkomst te beheersen. Met het opzetten van "Transit Processing Centres" (TPC's) zou bevorderd worden dat alleen personen die voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komen worden doorgeleid naar de Europese Unie en dat illegale immigranten en afgewezen asielzoekers, worden teruggestuurd.

Vier delegaties (waaronder Nederland) onderschreven de uitgangspunten van het VK. Enkele delegaties stelden zich kritisch op: de opzet van TPC's buiten de Unie zou het risico met zich mee kunnen brengen van een aanvullende stroom van asielzoekers en zijn terug- en overnameovereenkomsten vaak moeilijk af te sluiten. Andere delegaties gaven aan nog vele vragen te hebben over de concrete uitwerking van het voorgelegde plan van het VK, waarover deskundigen zich dienen te buigen.

De VN/Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen Lubbers, stelde dat hoewel opvang in de regio de beste oplossing voor opvang biedt, eerst verbeteringen in de Europese Unie zelf tot stand moeten worden gebracht, bijvoorbeeld door het instellen van snelle procedures. Voor de Europese Unie zou de instelling van een raadgevend orgaan (een Europese Vluchtelingenraad) dienen te worden overwogen. Met betrekking tot het opzetten van TPC's stelde de heer Lubbers dat deze alleen dienst zouden moeten doen voor personen afkomstig uit veilige landen (alleen voor deze categorie zou een kortere procedure kunnen worden gerechtvaardigd). Deze centra zouden volgens de UNHCR binnen de Europese Unie (inclusief de nieuwe lidstaten) dienen te liggen. De Hoge Commissaris gaf aan graag betrokken te willen worden bij de uitwerking van de ideeën hieromtrent.

Commissaris Vitorino wees in dit verband op de zojuist verschenen mededeling van de Commissie voor het gemeenschappelijk asielbeleid en deelde voorts mede dat dit onderwerp op de agenda van de Europese Raad in Thessaloniki in juni a.s. zal terugkeren.

Toegevoegd agendapunt

6. De vluchtelingensituatie in verband met de oorlog in Irak

In de Raad vond een gedachtenwisseling plaats over mogelijke vluchtelingenbewegingen in verband met de oorlog in Irak. De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen lichtte toe dat er op dat moment in Noord-Irak grote aantallen mensen uit de steden zijn getrokken, maar dat er nog geen vluchtelingenbewegingen zijn geconstateerd. De UNHCR gaat voor een noodtoestand uit van 300.000- 600.000 vluchtelingen en zou gebruik maken van de plaatselijke Rode Kruis Organisatie. Met de buurlanden in de regio worden maatregelen getroffen. Aan de VN is een bijdrage van \$155 miljoen verzocht. Als terugkeer aan de orde komt zou er rekening worden gehouden met repatriëring van 500.000 personen (incl. vluchtelingen die zich in de lidstaten bevinden).

Commissaris Vitorino gaf aan dat de Commissie samenwerkt met de UNHCR bij het nemen van maatregelen voor de verlening van de mogelijke steun aan vluchtelingenstromen. De Commissie deelde mede ongeveer 100 miljoen euro ter beschikking te stellen voor hulpverlening in de regio. Een aantal delegaties (waaronder Nederland) sprak steun uit voor de aanpak van de Commissie en de samenwerking met de UNHCR. De meeste delegaties achtten het echter op dit moment niet opportuun om een evacuatiemechanisme op te zetten.

Met betrekking tot het veiligheidsaspect in dit kader werd tijdens de discussie de nadruk gelegd op betere uitwisseling van informatie tussen politiediensten en inlichtingendiensten en werd voorts gepleit voor gebruikmaking van biometrische gegevens in reis- en verblijfsdocumenten. Verschillende delegaties (waaronder Nederland) benadrukten het belang van goede informatie-uitwisseling tussen de betrokken diensten. De Commissie gaf inzicht in de stand van zaken ten aanzien van de verbetering van veiligheidskenmerken van reisdocumenten door invoering van biometrische gegevens. De Commissaris benadrukte de urgentie om tot besluitvorming te komen voor een gemeenschappelijke aanpak van alle reisdocumenten. De Commissie zal op korte termijn voorstellen indienen inzake de invoering van biometrische gegevens in visa en verblijfsvergunningen.