

Verslag van de zitting van de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 22 en 23 januari 2004 te Dublin (Ierland)

1. EU terugkeerbeleid – verbetering van de praktische samenwerking

De discussie in de Raad vond plaats op basis van drie vragen die het Voorzitterschap had opgesteld om tot een effectievere samenwerking op het gebied van terugkeerbeleid te komen, te weten:

- (1) het gebruik van gemeenschappelijke terugkeervluchten;
- (2) readmissie overeenkomsten;
- (3) het gebruik van de “EU Travel letter”.

Op basis van de interventies concludeerde de Voorzitter dat er grote interesse was voor het gebruik van gemeenschappelijke vluchten en dat nagegaan moest worden hoe het ICONet¹ gebruikt kon worden bij een betere uitwisseling van informatie. Tevens dat bilaterale uitwisseling van gegevens belangrijk bleef en dat het toekomstig agentschap voor buitengrenzen wellicht een rol kon spelen bij een EU terugkeerbeleid. Daarna werd de Commissie bedankt voor haar voortvarendheid bij het afsluiten van readmissie-overeenkomsten en lidstaten werd gevraagd de Commissie waar nodig behulpzaam te zijn.

Commissaris Vitorino gaf aan dat voor een effectief terugkeerbeleid Lidstaten allereerst de richtlijn over de wederzijdse erkenning van uitzettingsbeslissingen (Richtlijn 2001/40) moeten implementeren. Vervolgens gaf hij aan dat gemeenschappelijke terugkeervluchten een effectief instrument kunnen vormen. Tevens wordt hierdoor een duidelijk politiek signaal aan betrokken derdelanden gegeven. Hij waarschuwde er evenwel voor dat naar de buitenwereld duidelijk moet worden gemaakt dat het hier niet gaat om collectieve uitzettingen, maar om het terugzenden van mensen die niet aan de voorwaarden voor een asiel voldoen.

De Commissaris gaf tevens aan dat er financiële ondersteuning is voor een Europees terugkeerbeleid en noemde de volgende instrumenten: het Europese vluchtelingenfonds; het ENEAS-programma (€ 250 miljoen gedurende 5 jaar voor samenwerking met derde landen); het ARGO-programma (administratieve samenwerking); en een nieuw financieringsvoorstel voor een Europees terugkeerbeleid.

Voor dit laatste zal de Commissie, binnen de bestaande financiële perspectieven, € 30 miljoen voor de komende twee jaar reserveren. Commissaris Vitorino stelt voor dat de Raad via conclusies de richtlijnen voor dit financieringsvoorstel vastlegt. De ervaring met dit financieringsvoorstel kan leiden tot een nieuw programma onder de nieuwe financiële perspectieven.

Ten aanzien van readmissie-overeenkomsten gaf de Commissaris aan dat met Marokko, Oekraïne, Rusland en Turkije nog dit jaar overeenkomsten gesloten zullen worden. In een tweede fase wil de Commissie zich concentreren op de Balkan, Noord-Afrika, Moldavië, Wit-Rusland en de ACS-landen. Voor deze landen zal de Commissie te zijner tijd de Raad een voorstel doen voor een onderhandelingsmandaat. Commissaris Vitorino gaf voorts aan dat vooral het onderhandelen van een “transitclausule” met derde landen erg moeilijk ligt. Hij vroeg daarom in de overeenkomsten met landen van herkomst waar weinig of geen asielzoekers zich doorheen bewegen geen transitclausule op te nemen. Hierdoor zouden onderhandelingen sneller afgerond kunnen worden.

De BENELUX-landen gaven aan gemeenschappelijke terugkeervluchten te organiseren en bereid te zijn hun ervaringen met anderen te delen. Italië, Duitsland en Spanje gaven aan reeds gemeenschappelijke vluchten te hebben uitgevoerd en dat proefprojecten hun inziens niet meer nodig zijn.

Minister Verdonk gaf tenslotte aan dat er in Nederland beroep tegen het EU-reisdocument is ingesteld wegens vermeende strijd met het EVRM. De Minister beloofde haar collega's op de hoogte te houden.

¹ De Commissie heeft in januari 2003 aan de Lidstaten voorgesteld een platform op te richten voor de uitwisseling van informatie met behulp van moderne en veilige webtechnologie, onder de naam ICONet (Informatie- en coördinatie-netwerk).

2. Oriënterende discussie over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus

Ook voor dit agendapunt vond de discussie plaats op basis van een aantal vragen van het Voorzitterschap. Deze vragen waren geformuleerd ten aanzien van het concept veilige derde landen, te weten:

- (1) Is bij de toepassing van het beginsel van veilige derde landen voldoende dat aan de asielzoeker toegang tot het land wordt verleend of dient er ook nog een bepaalde “band” met dit land te bestaan?;
- (2) Is het bestaan van een effectieve asielprocedure op basis van het Vluchtelingenverdrag en het Protocol van 1967 voorwaarde om als veilig land beschouwd te kunnen worden?;
- (3) Moet de toepassing van het naburige veilige landen beginsel geografisch beperkt worden tot landen die het EVRM geratificeerd hebben en de bepalingen naleven?;
- (4) Moet er een lijst komen met veilige naburige derde landen?

Nederland beantwoordt de vragen 1, 3 en 4 positief. Er hoeft geen band te bestaan met het veilige derde land zolang er in dat land sprake is van een daadwerkelijke bescherming en toepassing van het beginsel van *non-refoulement*. Daadwerkelijke bescherming betekent niet *per se* toepassing van een procedure die leidt tot erkenning als vluchteling onder het Vluchtelingenverdrag. De UNHCR zou betrokken moeten worden bij de bepaling of een land veilig is. Naleving van het EVRM moet voorwaarde zijn voor bepaling of een land een veilig naburig land is. Een Europese lijst is nuttig.

Voor Commissaris Vitorino schuilt het probleem in de eerste vraag (al dan niet een band met het veilige land). Als die vraag wordt opgelost valt naar zijn idee de rest ook op zijn plaats. Hij meent dat de EU een bepaalde band moet eisen. Doet zij dat niet, dan geeft ze een verontrustend signaal voor het bestaande systeem van internationale bescherming. Op basis van de gevoerde discussie stelt hij de volgende criteria voor die een band kunnen betekenen:

- doorreis;
- familiebanden;
- eerder verblijf;
- in bezit van een visum;
- culturele en taalverwantschap.

Deze voorwaarden laten aan de lidstaten voldoende flexibiliteit bij hun beslissing over al dan niet terugzenden.

Volgens de Commissaris blijkt uit de discussie dat het Vluchtelingenverdrag, het daarbij horende Protocol en het EVRM door het merendeel van de lidstaten als standaard aanvaard kan worden, waarmee tevens het begin van een gemeenschappelijke lijst is gevormd. Commissaris Vitorino meent dat de lijst gemeenschappelijk moet zijn; een minimumlijst bergt het gevaar in zich van secundaire asielzoekerstromen binnen de EU.

Op basis van de discussie concludeerde de Voorzitter dat een meerderheid van de Lidstaten meent dat er een band moet bestaan tussen de asielzoeker en het land waarnaar teruggestuurd kan worden. Een groot aantal Lidstaten meent dat er in het land van terugkeer een toegang moet bestaan tot een asielprocedure op basis van het Vluchtelingenverdrag en het principe van *non-refoulement* en dat er een brede consensus bestaat dat toepassing van het EVRM als voorwaarde moet gelden. Vele lidstaten willen een mechanisme om tot een lijst te komen, sommigen willen een minimumlijst. Het Voorzitterschap zal op deze basis werken aan nieuwe voorstellen voor art. 28 en 28A en die ter bespreking voorleggen aan de eerstvolgende bijeenkomst van het Strategisch Comité (SCIFA).

3. Toespraak van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen

De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, drs. Ruud Lubbers, begon met een aantal opmerkingen over de Procedurerichtlijn (zie onder 2), met name op het eerder door de ministers besproken onderwerp van veilige derde landen en op de vraag of hoger beroep in een asielprocedure schorsende werking dient te hebben.

De Hoge Commissaris gaf in zijn toespraak aan geen problemen met het concept van veilig derde land te hebben, zolang het Vluchtelingenverdrag en het daarbij horende Protocol de leidende criteria zijn en er geen degradatie van beschermingsniveau is. Het concept van veilig derde land mag niet leiden tot een Europese houding dat een eigen asielbeleid niet meer nodig is. Terugsturen zonder enige procedure is niet acceptabel. Indien het gaat om terugsturen naar een transitland, is de voorwaarde dat er sprake is van een overdracht van verantwoordelijkheid om te verifiëren of de asielzoeker recht heeft op een vluchtelingenstatus.

Volgens dhr. Lubbers moet een hoger beroep in een asielprocedure altijd schorsende werking hebben. Van de asielaanvragen wordt 30 tot 60 % volgens hem in hoger beroep positief beslist. De Hoge Commissaris brak voorts een lans voor de opvang in de regio en gaf aan dat deze opvang door UNHCR er, in 2003, voor had gezorgd dat er minder asielzoekers naar Europa waren gekomen.

Commissaris Vitorino bedankte dhr. Lubbers voor zijn opmerkingen en gaf aan dat de Commissie met een evaluatie zou komen over het functioneren van EURODAC² en de Overeenkomst van Dublin. Ook gaf de Commissaris aan dat bescherming in de regio belangrijk is en dat de Commissie in juni 2004 hierover met een voorstel zal komen voor samenwerking met derde landen.

4. Follow-up van de november 2003 conferentie in Dublin over publiek-private samenwerking in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit

De lidstaten en Commissie bedankten Ierland voor het organiseren van de conferentie in november over dit onderwerp. Zij gaven aan dat een aantal van de gedachten die uit de conferentie voortkwamen interessant was, zoals het meer betrekken van de private sector bij de bestrijding van georganiseerde misdaad. Tegelijkertijd werd aangegeven dat de private sector de rol van de publieke sector hierbij niet kon overnemen. In alle lidstaten blijkt de private sector reeds in meerdere of mindere mate betrokken te worden bij bestrijding van de criminaliteit. Een meerderheid gaf duidelijk aan dat de conclusies niet moeten leiden tot het creëren van nieuwe instanties of overlegstructuren. De nieuwe Ierse wet om via civielrechtelijke instrumenten de winsten van georganiseerde criminaliteit af te romen werd als interessant ervaren maar niet direct toepasbaar in ieder rechtssysteem.

De Voorzitter concludeerde dat de conclusies van de conferentie enkel ter kennisname en niet ter formele aanname voorlagen, en dat Ierland bereid is aan degene die dat op prijs stelt verder uitleg te geven over hun nieuwe civielrechtelijke aanpak bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. De Commissie gaf aan waarschijnlijk met een mededeling te komen over de uitwisseling van informatie ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit. De Commissie verwees hiervoor naar de onderhandelingen met de Verenigde Staten over de levering van passagiersgegevens. Deze afspraken zijn gebaseerd op reciprociteit. Daarvoor moet de Unie evenwel weten hoe de EU die informatie in Europa zou willen en kunnen gebruiken (databescherming).

De Voorzitter dankte de Commissie en Nederland voor het mede-organiseren van de conferentie en zei toe na te zullen denken over een mogelijke follow-up.

5. Presentatie door de Commissie van het voorstel voor een kaderbesluit inzake het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in een strafprocedure

Commissaris Vitorino introduceert het voorstel verwijzend naar de conclusies van de Europese Raad van Tampere. Het doel van het voorstel is te komen tot een snellere en efficiëntere grensoverschrijdende bewijsgaring in strafzaken. Het bewijsverkrijgingsbevel ziet enkel op bestaand bewijs, bijvoorbeeld in politie- of gerechtelijke dossiers. Het voorstel zal op dit punt gedeeltelijk de Overeenkomst over wederzijdse bijstand in strafzaken van mei 2000 vervangen. De Overeenkomst van mei 2000 blijft evenwel van belang voor het verkrijgen van nieuw bewijs bijvoorbeeld via het aftappen van telefoons en andere communicatie- middelen. Hierover hoopt de Commissie later met een voorstel te komen.

² In een EURODAC-fiche worden digitale vingerafdrukken verzameld van asielzoekers die het grondgebied van de Europese Unie betreden.

Commissaris Vitorino merkt op dat eerder genoemde Overeenkomst door het merendeel van de lidstaten nog steeds niet is geratificeerd.

Nederland geeft aan dat het voorstel in de lijn van eerder gemaakte afspraken ligt en dat er mee verder gegaan dient te worden. Nederland stelt evenwel voor dat bij de behandeling van het voorstel begonnen wordt met een thematische behandeling om daarna tot een artikelsgewijze lezing over te gaan. Met verwijzing naar de capaciteitsvraag gaf Nederland aan dat het niet zo mag zijn dat de Europese samenwerking altijd voorrang heeft boven de nationale omdat anders de nationale vervolging ernstig in het gedrang zou kunnen komen.

In reactie op de interventies herhaalde Commissaris Vitorino dat het voorstel gebaseerd is op een verzoek van de regeringsleiders tijdens de Europese Raad van Tampere. Hij ziet geen reden om te wachten tot alle lidstaten de Overeenkomst van mei 2000 hebben geratificeerd. Wel moeten de lidstaten daarmee voortgang maken. Ten aanzien van de kosten geeft hij aan dat het nieuwe instrument beduidend goedkoper zal zijn dan de bestaande instrumenten.

De Voorzitter bedankte Commissaris Vitorino en de ministers voor hun interventies en zegde toe na te denken over de te volgen procedure.

6. Richtlijn kleine geldvorderingen

Commissaris Vitorino gaf aan dat de Commissie na bespreking van haar Groenboek, in oktober van dit jaar met een voorstel wil komen tot vereenvoudiging van de grensoverschrijdende procedures ten aanzien van kleine geldvorderingen. In maart zal een eerste ontwerptekst besproken worden met experts van de lidstaten. Het voorstel zou de huidige exequaturprocedure moeten vervangen.

De Voorzitter nodigde de lidstaten uit tot een eerste reactie op basis van een lijst van in het Voorzitterschapspapier gestelde vragen.

Nederland stelt dat de obstakels bij grensoverschrijdende kleine vorderingen allereerst van fysieke aard zijn, dan taal en daarna pas de procedure. Het bevoegd maken van de rechter van het land van de consument lost daarom meer op dan het harmoniseren van de procedure.

De Voorzitter meent na de interventies, dat het voorstel positief is voor de Europese burgers. Op basis van de discussie concludeert hij dat er een voorkeur lijkt te bestaan voor een limietbedrag met de mogelijkheid voor lidstaten om daar naar boven toe van af te wijken. Tevens dat een schriftelijke procedure, met de mogelijkheid van een mondelinge behandeling op verzoek, wordt toegestaan en dat niet sprake is van een verplichte procesvertegenwoordiging en het afschaffen van de exequaturprocedure. De voorzitter wenst de Commissie en het Nederlandse Voorzitterschap succes bij de nadere uitwerking.