Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 17-18 januari 2013 te Dublin

I. Immigratie en Asiel

1. Migratie voor groei

De ministers zullen van gedachten wisselen over de bijdrage die migratie en mobiliteit aan de Europese economie kunnen leveren. Mogelijkheden hiervoor zouden kunnen liggen op het terrein van kennismigratie, studiemigratie en het visumbeleid.

De ministers spraken tijdens hun lunch bij de JBZ-Raad van 6 december 2012 over uitvoering en ontwikkeling van het gemeenschappelijke visumbeleid voor snellere economische groei in de EU, op basis van een mededeling van de Commissie hierover[1], waarover u op 14 december 2012 een BNC-fiche ontving. Nederland is voorstander van ruime gebruikmaking van de ruimte die de regelgeving biedt om bonafide visumaanvragers te faciliteren, niet alleen voor toerisme, maar ook voor handelscontacten. Nederland past dit al sinds de inwerkingtreding van verordening 810/2009 (visumcode) veelvuldig toe in de uitvoeringspraktijk. Indien de aangekondigde evaluatie van de visumcode in een later stadium leidt tot een voorstel voor aanpassing van de regelgeving, zal Nederland zich inzetten voor regelgeving waarmee de juiste balans wordt gevonden tussen het faciliteren van goed bekendstaande visumaanvragers en het tegengaan van risico's op het gebied van illegale immigratie, openbare orde, binnenlandse veiligheid en de internationale betrekkingen. Daarnaast dienen onwenselijke neveneffecten van visumfacilitatie zo veel mogelijk voorkomen te worden door bijvoorbeeld impact assessments uit te voeren.

Met betrekking tot arbeidsmigratie als oplossing voor mogelijke arbeidstekorten als gevolg van demografische ontwikkelingen is Nederland terughoudend. De oplossing zal primair gezocht moeten worden in verhoging van arbeidsparticipatie (met name van ouderen), verhoging van de arbeidsproductiviteit en betere aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt. Daarnaast blijft een selectief arbeidsmigratiebeleid noodzakelijk, gericht op hooggekwalificeerde werknemers. Nederland is dan ook voorstander van een snelle afronding van de triloog over de richtlijn inzake het binnen een onderneming overgeplaatst personeel (*intra corporate transferees)* en van herziening van de richtlijn voor toelating van studenten en van wetenschappelijk onderzoekers. Nederland staat ook positief ten opzichte van meer EU-samenwerking op het gebied van toelating van zelfstandigen, ondernemers en investeerders, wanneer zij een bijdrage kunnen leveren aan de economische ontwikkeling.

Verder is Nederland van mening dat toelatingsregels wel een obstakel kunnen vormen voor migranten, maar dat dergelijke regels zelf geen migranten zullen aantrekken. Door de EU gewenste arbeidsmigranten zullen worden aangetrokken door wat de lidstaten hen te bieden hebben: hooggekwalificeerd werk, hooggekwalificeerde studiemogelijkheden en hooggekwalificeerd wetenschappelijk onderzoek. Daar zullen de lidstaten en de EU in de eerste plaats aan moeten werken.

2. Griekse nationale actieplan voor asiel en migratie

Tijdens de informele Raad zal Griekenland een herziene versie van het *National Action Plan for the Reform of the Asylum System and the Management of Migration Flows* (hierna: Grieks actieplan) presenteren.

[1] COM (2012) 649.

In augustus 2010 presenteerde Griekenland het oorspronkelijke actieplan, waarin het uiteenzette hoe het de problemen op het gebied van asiel en migratie zou aanpakken. In dit oorspronkelijke actieplan werd een strategie neergelegd voor het migratie-management in Griekenland. Onderdeel hiervan was het opzetten van een nieuwe asieldienst en nieuwe asielprocedures, het opzetten van nieuwe opvang- en detentiecentra en het verbeteren van de omstandigheden in bestaande centra. Ook werd aandacht geschonken aan versterkte inzet op terugkeer van illegale immigranten alsmede aan bescherming van kwetsbare groepen, zoals alleenstaande minderjarigen.

Het oorspronkelijke Grieks actieplan kende een looptijd van drie jaar en zou dus in september 2013 aflopen. Intussen is geconstateerd dat deze voorziene planning niet realistisch is. Daarom hebben de Griekse autoriteiten besloten het actieplan te herzien. In het herziene actieplan zullen de Griekse autoriteiten weergeven welke acties uit het oorspronkelijke actieplan zijn uitgevoerd, wat de stand van zaken op dit moment is en welke acties de komende tijd nog uitgevoerd moeten gaan worden. Griekenland heeft met de Commissie afgesproken dat dit actieplan wordt voorzien van concrete doelen en *deliverables*, inclusief duidelijke uitgangspunten en deadlines. Nederland heeft de afgelopen maanden in EU-verband druk uitgeoefend om in het nieuwe actieplan duidelijke uitgangspunten (*benchmarks*) en deadlines te krijgen, zodat de implementatie van het plan eenvoudig en concreet te meten valt.

Op het moment van opstellen van deze geannoteerde agenda is het herziene Grieks actieplan nog niet verschenen en kan er nog geen standpunt over de inhoud worden ingenomen. In dit stadium kan worden gemeld dat Nederland tijdens de informele Raad het herziene actieplan zal beoordelen op haalbaarheid, de financiële onderbouwing van de acties en de mate waarin de voortgang van de implementatie kan worden gemonitord. In de informele Raad zal Nederland zijn bereidheid tot het blijven geven van ondersteuning bij implementatie van het Griekse actieplan - bijvoorbeeld door het sturen van experts naar Griekenland - aangeven. Tegelijkertijd zal Nederland wederom de zorg uitspreken over de situatie waarin veel asielzoekers en andere immigranten in Griekenland zich bevinden. Nederland zal nadrukkelijk aandringen op een intensivering van de ondersteuning voor Griekenland door de Commissie en het Europese ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), als ook op een effectieve politieke begeleiding van het doorvoeren van het Griekse actieplan door de Griekse minister van Burgerbescherming en de Commissie.

3. Syrië

Naar verwachting zal de Commissie tijdens de informele Raad een stand van zaken geven rond de ontwikkeling van een regionaal beschermingsprogramma (RPP) voor de situatie in Syrië, waar tijdens de informele Raad van 23 en 24 juli 2012 voor het eerst over werd gesproken. Een toekomstig RPP zal zich op de vier buurlanden van Syrië (Turkije, Jordanië, Libanon, Irak) richten. Dit is geen humanitaire hulp, maar betreft lange termijn duurzame capaciteitsoplossingen voor Syrië en de buurlanden, inclusief hervestiging, om de gevolgen van de situatie in Syrië het hoofd te kunnen bieden.

Uit cijfers van UNHCR blijkt dat er momenteel ongeveer 570.000 Syrische vluchtelingen in de omringende landen Libanon, Jordanië, Irak en Turkije worden opgevangen. UNHCR coördineert de humanitaire hulp voor Syrische vluchtelingen in de omringende landen en geeft leiding aan een eigen programma van 494 miljoen USD, dat met name door ngo’s en lokale partners wordt uitgevoerd. Verwacht wordt dat het aantal vluchtelingen medio 2013 meer dan 1 miljoen zal bedragen; het door UNHCR gecoördineerde noodhulpverzoek voor januari-juni 2013 bedraagt ruim 1 miljard USD.

Nederland vindt het van groot belang dat de opvangcapaciteit in de regio op sterkte blijft en dat UNHCR en andere internationale organisaties opvang aan vluchtelingen in de regio kunnen blijven bieden. Nederland heeft in 2012 ruim € 23 miljoen humanitaire hulp beschikbaar gesteld voor de Syrische crisis, waarvan € 14 miljoen aan UNHCR voor de Syrische vluchtelingen via het *Syria Regional Response Plan*. Als gevolg van de winter heeft *Winterization* momenteel de hoogste prioriteit voor UNHCR; dit betreft onder andere de aanschaf van dekens, (kook)kachels, pakketten met hygiënische en wintergoederen en vouchers (bonnen voor de basisbenodigdheden) voor de meest kwetsbare Syrische vluchtelingen in de omringende landen. Om UNHCR in staat te stellen nog voor de winter inviel zoveel mogelijk vluchtelingen van deze noodzakelijke goederen te voorzien, heeft Nederland een extra ongeoormerkte bijdrage van € 10 miljoen beschikbaar gesteld aan UNHCR. Hierover is uw Kamer geïnformeerd bij brief van 6 december 2012.[2]

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

1. Interne veiligheid en groei

Nederland waardeert deze inspanningen van het Ierse voorzitterschap op terrein van de aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit en herkent de zorg van de verwevenheid tussen boven- en onderwereld. De economische crisis heeft aangetoond hoe kwetsbaar integriteit kan zijn in de private en publieke sector en wat de risico's van ondermijning zijn.

Het Voorzitterschap heeft de lidstaten gevraagd hoe, naast de bestaande maatregelen, nog meer kan worden bijgedragen aan de aanpak van deze vormen van criminaliteit. Uiteraard is Nederland graag bereid ervaringen over de aanpak te delen. Hierbij kan worden ingegaan op de bestuurlijke en geïntegreerde aanpak van georganiseerde criminaliteit en de aanpak van ondermijning en corruptie.

Een effectief antwoord van de overheid moet gericht zijn op verslechtering van het criminele ondernemersklimaat. Het is niet enkel gericht op het opsporen en vervolgen van de daders, maar ook op de verstoring van de gelegenheidsstructuren en het afbreken van economische machtsposities van criminelen en hun facilitators. Dit vraagt dit om een geïntegreerde inzet van alle mogelijkheden die de overheid op preventief en repressief terrein heeft. Dit betekent dat onder andere OM, Politie, Belastingdienst en het (lokale) bestuur meer en beter gezamenlijk optrekken bij de aanpak van georganiseerde misdaad en ondermijnende criminaliteit. Het Voorzitterschap gaf het al aan: Misdaad mag niet lonen! Ook om criminele winsten af te pakken en het witwassen van criminele gelden onmogelijk te maken is deze gezamenlijke, geïntegreerde aanpak het meest effectief. Het bestuur wordt zich steeds beter bewust van de aanwezigheid van georganiseerde misdaad en de mogelijkheden die zij voor het aanpakken ervan heeft.

Het bestuur heeft met name een rol in het voorkomen en bestrijden van het gebruik van de lokale infrastructuur door criminelen. De positie van het bestuur bij het voorkomen en bestrijden van georganiseerde criminaliteit – in aanvulling op de reeds bestaande politiële en justitiële samenwerking – geniet sinds enkele jaren EU-brede aandacht. Nederland zet zich in om de bestuurlijke aanpak in EU-verband de komende jaren verder te ontwikkelen.

2. Insolventieverordening

[2] Kamerstukken II, 2012/13, 32 605, nr. 117.

Tijdens de informele bijeenkomst van de JBZ-Raad zal worden gesproken over het voorstel van de Commissie tot wijziging van de Insolventieverordening (nr. 1346/2000). Deze verordening vestigt een Europees kader voor grensoverschrijdende insolventieprocedures. De debiteur kan een natuurlijke of rechtspersoon zijn. De verordening kent onder meer voorschriften over de bevoegde rechter en het toepasselijk recht. De voorgestelde wijzigingen van de verordening zijn enerzijds ingegeven door de reguliere evaluatie en anderzijds door het streven om de doorstartmogelijkheden voor bedrijven te verbeteren. De Commissievoorstellen willen de verordening ook laten gelden voor pre-insolventiebeslissingen, codificeren de notie *centre of main interests*, zoals ontwikkeld in de rechtspraak van het Hof van Justitie, voorzien in een nauwere samenwerking tussen de rechter en de curator, adresseren het fenomeen van de grensoverschrijdende insolventie van multinationale ondernemingen en voorzien in openbare nationale insolventieregisters, die qua opzet gestandaardiseerd en meertalig zijn.

Nederland verwelkomt het initiatief van de Commissie tot wijziging van de bestaande insolventieverordening en het feit dat de verbetering van doorstartmogelijkheden van bedrijven daarbij een belangrijke pijler is. Een BNC-fiche is thans in voorbereiding en zal binnenkort aan Uw Kamer worden aangeboden.

3. Pakket gegevensbescherming

Het Ierse Voorzitterschap heeft aangegeven de komende periode voortgang te willen boeken op dit dossier.

Tijdens de informele JBZ-Raad van 23 en 24 juli 2012 heeft het toenmalige Voorzitterschap de discussie willen faciliteren door de gelegenheid te geven in de Raad van gedachten te wisselen over enkele horizontale onderwerpen. Het betrof de onderwerpen administratieve lasten, gedelegeerde regelgeving door de Commissie en meer flexibiliteit voor het gegevensbeschermingsrecht in de publieke sector. Het Ierse voorzitterschap wil deze werkwijze voortzetten. Het voorzitterschap heeft daartoe wederom drie onderwerpen geselecteerd voor een discussie op hoofdlijnen. Er wordt niet gestreefd naar besluitvorming. Het betreft de uitzondering in de richtlijn voor persoonlijke en huishoudelijke doeleinden, het recht om te worden vergeten en het stelsel van bestuurlijke boetes.

Nederland zal over deze onderwerpen de volgende algemene positie innemen.

a. Uitzondering voor persoonlijke en huishoudelijke doeleinden. De verordening is, evenals de bestaande richtlijn, niet van toepassing op gevallen waarin er door particulieren persoonsgegevens worden verwerkt voor uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden. De betekenis van deze uitzondering is de afgelopen twintig jaar zeer sterk veranderd. Het doen van dagelijkse online aankopen en het vrijmoedig prijsgeven van eigen en andermans persoonsgegevens op sociale netwerksites maken wel duidelijk dat deze uitzondering bijzonder belangrijk is. Enerzijds zal bij de vormgeving van die uitzondering gelet moeten worden op het behoud van het bestaande beschermingsniveau van het EU-recht. Anderzijds moet die uitzondering ook niet zodanig beperkt worden omschreven dat als gevolg daarvan individuele burgers worden belast met de verreikende verplichtingen die de verordening legt op elke verantwoordelijke, en waarvan het waarschijnlijk is dat individuele burgers die niet zullen kunnen nakomen. Het gevaar daarvan is dat de verordening ongeloofwaardig wordt. De door de Commissie voorgestelde afgrenzing ‘zonder commercieel belang’ schiet in dit opzicht beslist tekort. Een individuele burger die incidenteel iets verkoopt op een veiling- of verkoopsite met de bedoeling daar enige winst mee te maken, wordt aldus onder de werkingssfeer van de verordening gebracht. Nederland voelt daarom meer voor ontwikkeling van een criterium als ‘handelen in beroep of bedrijf’, waarbij

bovendien nog een uitzondering moet worden gemaakt voor incidentele gevallen.

b. Recht om te worden vergeten. Het recht om te worden vergeten is een versterkte vorm van het bestaande recht om te verzoeken persoonsgegevens te laten wissen door de verantwoordelijke die deze verwerkt. Nederland heeft op zichzelf genomen geen problemen met het recht om te worden vergeten, zolang dit recht niet teveel gaat afwijken van het recht om te verzoeken persoonsgegevens te wissen. Het gevaar van de naamgeving van het 'nieuwe' recht is dat het meer suggereert dan het in werkelijkheid kan betekenen. De bedoeling is de betrokkenen te beschermen tegen de gevaren van het niet goed doordacht prijsgeven van persoonsgegevens op sociale netwerksites. Maar in twee opzichten is het de vraag of die bedoeling gerealiseerd kan worden. Wat voor de ene betrokkene geldt, hoeft voor medebetrokkenen niet op dezelfde manier te gelden, zoals bijvoorbeeld bij de publicatie van een groepsfoto, of bij het verwerken van gegevens in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. En wat geldt in de verhouding tussen betrokkene en verantwoordelijke, hoeft niet zonder meer te gelden in de verhouding van betrokkene tot derden die op grond van legitieme doeleinden gegevens kunnen hebben verwerkt. De verantwoordelijke heeft bovendien doorgaans geen enkele zeggenschap over derden die ertoe kan leiden dat de derde verplicht is de gegevens van de betrokkene te wissen. Nederland zal voor deze problemen aaandacht vragen.

c. Bestuurlijke boetebevoegdheden. De verordening voorziet in sanctionering van de overtreding van alle materiële gedragsnormen met een bestuurlijke boete. Nederland onderschrijft die keuze graag. Dat betekent echter niet dat het voorstel van de Commissie probleemloos is. Nederland is geen voorstander van de keuze om sancties bij elke overtreding dwingend op te leggen. Dat is onnodig en sluit bovendien niet aan op de in Nederland gangbare praktijk die keuze niet bij de wetgever, maar bij het handhavend bestuur te leggen. Nederland vraagt zich ook af of het maximumniveau van elke bestuurlijke boete in alle gevallen wel in overeenstemming is met de aard van de onderliggende normen. Nederland maakt zich zorgen over het gebrek aan procedurele waarborgen bij de uitoefening van de handhavingsbevoegdheden. Het Commissievooorstel zou leiden tot soms vergaande afwijkingen van bijvoorbeeld het ne bis in idem beginsel, het primaat van de strafvordering en de rechten van de verdediging, met inbegrip van het zwijgrecht en de cautie. Verder kent de verordening geen herstelsancties, zoals de last onder bestuursdwang en de last dwangsom. Dat wordt als een gemis ervaren. Nederland zal daarvoor aandacht vragen.

In februari 2013 ontvangt uw Kamer wederom een voortgangsrapportage ten aanzien van de verordening en de richtlijn over de maanden oktober, november en december 2012.

4. Diversen

Tijdens de informele Raad zal het Voorzitterschap presentaties verzorgen over de *Missing Persons Day* in Ierland en over het Ierse bureau ter ontneming van criminele vermogens. Ten slotte zal een lunchbespreking plaatsvinden over de bescherming van de fundamentele rechten en de gelijke behandeling van EU-burgers.