

Vergaderjaar 2010–2011

32 317

JBZ-Raad

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL EN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2011

Onder verwijzing naar uw brief van 4 juni 2009 waarin u het vorige Kabinet verzocht uw Kamer jaarlijks te informeren over de stand van zaken rond de implementatie van het actieplan ter uitvoering van het Stockholm Programma (23 490-557/2009D27674) (Kamerstukken II 2010/11, 22 112, nr. 1027), treft u onderstaand een overzicht aan van de resultaten in 2010, met waar relevant een uitloop naar 2011.

De volgorde van de rapportage is gebaseerd op de volgorde van onderwerpen in het Stockholm Programma, «Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger», zoals aangenomen door de Europese Raad op 10-11 december 2009. De nadruk ligt op de thema's waaraan Nederland in 2010 een bijzonder belang heeft gehecht en, voor zover relevant, doelstellingen uit het regeerakkoord «Vrijheid en verantwoordelijk» van 30 september 2010.

1. Europees burgerschap en grondrechten

1.1 EU-burgerschap

Nederland is over het algemeen positief over de door de Europese Commissie aangekondigde maatregelen in het verslag over het EU-burgerschap 2010 (Kamerstukken 2010/11, 22 112, nr. 1104). Wel is Nederland kritisch ten aanzien van het voornemen van de Commissie om het vrije verkeer van EU-burgers en hun familieleden uit derde landen te vergemakkelijken en de voorstellen rond kiesrecht van EU-burgers in hun land van verblijf. Nederland zal dan ook de uitwerking van deze voorstellen nauwgezet blijven volgen.

1.2 EU-Handvest voor de Grondrechten

Op 21 oktober 2010 heeft de Commissie een Mededeling¹ gepresenteerd waarin zij een strategie heeft aangekondigd die beoogt het EU-Handvest voor de Grondrechten effectief te verwezenlijken en de EU (daarmee) een voorbeeld te laten zijn van respect voor de grondrechten. Het uitbrengen van de strategie is geplaatst tegen de achtergrond van een aantal ontwikkelingen op het terrein van de grondrechten binnen de EU, zoals het feit dat het Handvest juridisch bindend is geworden en dat de onderhandelingen zijn gestart tussen de EU en de Raad van Europa over toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De bevordering van de internationale rechtsorde is een expliciete doelstelling van de Regering. Tegen die achtergrond hechten wij grote waarde aan de naleving van grondrechten binnen de Europese Unie. De strategie draagt eraan bij dat er primair binnen de rechtsorde van de Unie wordt toegezien op naleving van de grondrechten en dat de garanties daartoe verder worden versterkt. Nederland verwelkomt daarom de voorgestelde (aanvullende) maatregelen ten behoeve van de daadwerkelijke naleving van grondrechten binnen de EU. Deze aanvullende maatregelen bestaan onder andere uit het beter informeren van de burger over zijn grondrechten. Nederland acht het wel van belang dat de Commissie wat betreft het toezicht op de lidstaten zich vanwege de beperkte werkingssfeer van het Handvest blijft beperken tot de naleving van de grondrechten bij de toepassing van EU-recht door de lidstaten.

1.3 Procedurele rechten van verdachten

Eind 2009 heeft de Raad een routekaart inzake procedurele rechten van verdacht vastgesteld. Deze routekaart behelst een reeks voorstellen die beogen de implementatie van de bestaande (in EVRM en Handvest gewaarborgde) rechten van verdachten te verbeteren. De maatregelen uit de routekaart dragen bij aan de rechtsbescherming van Nederlanders die in een andere lidstaat worden verdacht van een strafbaar feit. Een gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming van verdachten in de EU versterkt bovendien het voor de strafrechtelijke samenwerking benodigde vertrouwen van de lidstaten in elkaars strafrechtspleging. Hierdoor kan de strafrechtelijke samenwerking bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit worden verbeterd. De Richtlijn² inzake het recht op vertolking en vertaling, de eerste maatregel uit de routekaart, is inmiddels vastgesteld. De tweede maatregel, het voorstel voor een Richtlijn³ inzake het recht op informatie in strafprocedures, wordt thans in het kader van de trilog tussen het Europees Parlement, de Commissie en de Raad besproken. Onlangs is het voorstel van de Commissie met betrekking tot de derde maatregel over het recht op bijstand van een raadsman in strafprocedures verschenen. Nederland participeert actief in de onderhandelingen over de verschillende voorstellen, waarbij de praktische uitvoerbaarheid en financiële consequenties van de voorstellen belangrijke aspecten zijn voor Nederland.

1.4 Bescherming van slachtoffers

De bescherming van slachtoffers is een belangrijk thema in het Regeerakkoord. Wij zijn dan ook verheugd dat de Commissie op 17 mei jl. een pakket maatregelen heeft gepubliceerd dat beoogt de bescherming van slachtoffers te verbeteren. Onderdeel van dit pakket is een voorstel voor een Richtlijn⁴ over de rechten en bescherming van slachtoffers ter vervanging van het huidige Kaderbesluit uit 2001. Tevens is een Verordening⁵ voor een civielrechtelijk Europees Beschermingsbevel gepresenteerd. Het initiatief van Spanje en een aantal andere Europese landen voor

¹ COM (2010) 573.

² COM (2010) 82.

³ COM (2010) 392.

⁴ COM (2011) 275.

⁵ COM (2011) 276.

een brede regeling voor een Europees beschermingsbevel wordt beperkt tot beschermingsbevelen in strafrechtelijk kader. De Nederlandse inzet in de onderhandelingen zal onder andere gericht zijn op het verbeteren van de mogelijkheden voor slachtoffers om hun schade daadwerkelijk vergoed te krijgen, verplichte opleiding van medewerkers in de strafrechtsketen en het beperkt houden van het aantal specifieke regelingen voor bepaalde groepen (kwetsbare) slachtoffers. Daarnaast hecht Nederland veel waarde aan de uitvoerbaarheid van de verschillende regelingen.

1.5 Bescherming van persoonsgegevens

Zoals geëxpliciteerd in het Regeerakkoord wordt daarnaast bijzonder belang aan de verbetering van de bescherming van persoonsgegevens gehecht. Nederland staat dan ook positief ten opzichte van het voornemen van de Europese Commissie om de Privacyrichtlijn¹ te herzien. De in november 2010 door de Commissie uitgebrachte mededeling² inzake «Een integrale aanpak van de bescherming van persoonsgegevens in de Europese Unie» schetst daartoe de kaders. Op 29 april 2011 is een nadere visie op privacy³ aan uw Kamer gestuurd, waarbij wordt ingegaan op de verhouding tussen de in het regeerakkoord gestelde maatregelen ter verbetering van gegevensbescherming en aankomende ontwikkelingen in EU-verband.

1.6 Europees burgerinitiatief

In december 2010 werd op Europees niveau overeenstemming bereikt over de Verordening⁴ over het Europees burgerinitiatief. Nederland heeft er sterk op aangedrongen het Europees Burgerinitiatief zo laagdrempelig mogelijk te houden. Nederland is tevreden met het uiteindelijke resultaat waarbij burgers ook op digitale wijze een initiatief kunnen ondersteunen. Krachtens de Verordening kunnen de eerste Europese burgerinitiatieven ingediend worden vanaf 1 april 2012.

1.7 Strijd tegen genocide en internationale misdrijven

Als medeoprichter van het EU-netwerk van aanspreekpunten van personen die verantwoordelijk zijn voor de uitwisseling van informatie over genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven heeft Nederland zich in 2010 ingezet voor de bestending van het netwerk en de optimalisering van de politieke en operationele effectiviteit. Nederland heeft zich er voor ingezet dat het EU-netwerk twee keer per jaar bijeen is gekomen. In 2010 was het de eerste keer dat de bijeenkomsten gezamenlijk door het Spaanse, Belgische en Hongaarse voorzitterschap voorbereid werden, wat ten goede kwam aan de (inhoudelijke) continuïteit. Beide bijeenkomsten zijn succesvol geweest. Nederland heeft aandacht kunnen vragen voor onderwerpen als het internationale juridische instrumentarium voor de wederzijdse rechtshulp in strafzaken inzake internationale misdrijven en verschillende aspecten van het werken met getuigen in dergelijke zaken.

2. Europese justitiële ruimte

2.1 Evaluatie van justitiële samenwerking in strafzaken

Nederland heeft zich ook in 2010 proactief ingezet om de evaluatie van justitiële samenwerking in strafzaken in EU-verband onder de aandacht te brengen als maatregel om het wederzijds vertrouwen in de Europese justitiële ruimte te vergroten. Mede als resultaat van deze inspanningen heeft de Europese Commissie zich ten doel gesteld om in 2012 een

¹ Richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995.

² COM (2010) 609.

³ Ministerie van Veiligheid en Justitie kenmerk 5688920/11/6.

⁴ Nr 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad 16 februari 2011 (Publicatieblad van de Europese Unie L65/1).

rechtsstaatmonitoring/ brede (aanvullende) evaluatie voor justitiële samenwerking in strafzaken te ontwikkelen.

Ter voorbereiding van deze monitoring/evaluatie heeft Nederland – samen met mede-initiatiefnemers Frankrijk en Duitsland – in 2010 een subsidie aangevraagd voor de uitvoering van een pilot. Die pilot is er enerzijds op gericht een methodiek te ontwikkelen voor de evaluatie van strafrechtelijke instrumenten op Europees niveau en anderzijds, in het bijzonder, op de evaluatie van de proportionaliteit van het uitvaardigen van een Europees Arrestatiebevel.

2.2 Europees Strafregister Informatiesysteem

Het Europees Strafregister Informatiesysteem (ECRIS) zal medio 2012 in werking treden. Met ECRIS wordt het mogelijk om geautomatiseerd strafrechtelijke gegevens uit te wisselen met alle EU-landen. Op dit moment neemt Nederland met verschillende landen deel aan een pilot (Network of Judicial Registers) (Kamerstukken I 2009/10, 23 490, FF). De pilot die beoogde bestaande berichten zoals informatieverzoeken over veroordelingen en uittreksels uit het strafregister langs elektronische weg met België uit te wisselen is begin 2011 afgerond. Het streven is dat het ECRIS begin 2012 is geïmplementeerd in Nederlandse regelgeving, door middel van een wijziging van het Besluit justitiële gegevens.

2.3 Passagiersgegevens (PNR)

In 2010 zijn de mandaten voor de onderhandelingen over Passenger Name Records (PNR)-akkoorden met de VS, Australië en Canada vastgesteld. De Commissie onderhandelt momenteel namens de EU met deze landen.

De publicatie van het voorstel¹ voor een EU PNR richtlijn werd uitgesteld naar begin 2011. De Commissie publiceerde het voorstel in februari. Het Kabinet staat positief ten opzichte van het voorstel. Tijdens de JBZ-Raad van april 2011 heeft een eerste gedachtewisseling plaatsgevonden over het EU-PNR voorstel. Een van de discussiepunten was de opname van intra-EU vluchten. Nederland heeft hier aangegeven zelf eerst ervaring te willen opdoen met het verzamelen van gegevens van externe vluchten.

2.4 Brussel I

De Europese Commissie heeft eind vorig jaar een voorstel² voor herschikking van de Verordening³ van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Brussel I) gepubliceerd. Onderdeel van het voorstel is de afschaffing van het verlot tot tenuitvoerlegging (het exequatur) in het land van tenuitvoerlegging. De regering zal zich tijdens de onderhandelingen ervoor inzetten dat degene die met een vonnis uit een andere lidstaat wordt geconfronteerd over voldoende rechtswaarborgen blijft beschikken om zich indien nodig tegen tenuitvoerlegging te kunnen verzetten. Het voorstel wordt momenteel besproken op het niveau van de Raadswerkgroep. De regering is zich bewust van het behandelvoorbehoud dat door uw Kamer is gemaakt en heeft geen onomkeerbare stappen in de onderhandelingen over het voorstel gezet. Tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over het behandelvoorbehoud bij het herschikkingsvoorstel is toegezegd dat de Kamer steeds bij de voorbereiding voor de bijeenkomsten van de JBZ-Raad zal worden geïnformeerd over de stand van zaken van de onderhandelingen. De Staatscommissie Internationaal Privaatrecht en de Adviescommissie voor het Burgerlijk Adviesrecht zijn

¹ COM (2011) 32.

² COM (2010) 748.

³ EG nr. 44/2001.

om advies over het voorstel gevraagd. Zodra het advies beschikbaar is, zal het aan de Kamer worden gezonden.

3. Veiligheid

3.1 Interne veiligheidsstrategie

In de in 2010 verschenen Mededeling¹ over de interne veiligheidsstrategie (Kamerstukken II 2010/11, 32 317, nr. 32) heeft de Europese Commissie vijf strategische doelen geformuleerd die de interne veiligheid van de EU moeten versterken. Deze doelen zijn het verstoren van internationale criminele netwerken, het voorkomen van terrorisme en het adresseren van radicalisering en rekrutering, het verhogen van het niveau van veiligheid voor burgers en bedrijfsleven in cyberspace, het vergroten van veiligheid door grensbeheer en Europa's weerbaarheid vergroten bij rampen en crises. Uw Kamer is door middel van een kabinetsreactie ingelicht over het standpunt van de regering ten aanzien van de Mededeling (Kamerstukken II 2010/11, 32 317, nr. 32). Veel van de voorgestelde strategische doelen en acties kunnen goed aansluiten bij en versterkend werken op de prioriteiten die op nationaal niveau zijn geformuleerd. Nederland heeft de mededeling van de Commissie daarom in algemene zin verwelkomd.

3.2 De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit

De Regering spant zich in de georganiseerde aanpak krachtiger aan te pakken, ook in EU-verband. Door toedoen van Nederland is het concept bestuurlijke aanpak opgenomen in het programma. Nederland zet zich in voor het ontwikkelen van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in EU-verband. Zo organiseerde Nederland samen met de Europese Commissie in juni 2010 een expert meeting over het onderwerp voor alle EU-lidstaten. De ambities om de bestuurlijke aanpak op EU niveau verder te ontwikkelen wil Nederland graag nader uitwerken binnen het informeel netwerk bestuurlijke aanpak van de EU-lidstaten en de Europese Commissie dat in december 2010 met een Raadsbesluit over rondtrekkende criminele bendes in het leven is geroepen. Dit netwerk zal voor het eerst bijeenkomen in september 2011. Nederland vindt het van belang om met het netwerk concrete voorstellen ter versterking van de samenwerking op het terrein van de bestuurlijke aanpak tegen georganiseerde misdaad te ontwikkelen en uit te werken. De verbetering van de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling tussen lidstaten biedt hiervoor het meest concrete handelingsperspectief.

3.3 Bestrijding van mensenhandel

De aanpak van mensenhandel is een van de prioritaire onderwerpen in het offensief tegen georganiseerde criminaliteit. Wij zijn daarom verheugd met de resultaten tot nu toe. Vanuit het perspectief van het strafrecht en vreemdelingenrecht heeft Nederland stevig ingezet op een krachtige internationale aanpak ter bestrijding van mensenhandel. Een voorbeeld hiervan op strafrechtelijk gebied zijn de drie Joint Investigation Teams die op het gebied van Mensenhandel met Bulgarije zijn opgezet. In de inmiddels aangenomen Richtlijn² ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers (Kamerstukken II, 2010/11, 22 112, nr. 1017) zien wij veel van onze prioriteiten terug, zoals de opvang, ondersteuning en bescherming van slachtoffers en de instelling van een nationaal rapporteur.

Nederland heeft verder met belangstelling kennis genomen van het verslag³ over de toepassing van de Richtlijn⁴ betreffende de verblijfstitel

¹ COM (2010) 673.

² COM (2010) 95.

³ COM (2010) 493.

⁴ 2004/81/EG.

die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie. Dit verslag kan bijdragen aan de nieuwe geïntegreerde strategie voor de bestrijding van mensenhandel en voor maatregelen om slachtoffers te beschermen en bij te staan. Over deze strategie wordt een Mededeling van de Commissie verwacht in 2011. Tot slot hoopt Nederland dat de in 2010 benoemde EU-coördinator, mevrouw Myria Vassiliadou, een bijdrage kan leveren aan de bestrijding van mensenhandel.

3.4 Bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

De Raad heeft tijdens de bijeenkomst van 3 december 2010 een algemene oriëntatie bereikt over het voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie. Op dit moment wordt het voorstel besproken in het kader van de triloog tussen het Europees Parlement, de Commissie en de Raad. De triloog biedt Nederland de mogelijkheid om in lijn met de inzet bij de eerdere onderhandelingen binnen de Raad te pleiten voor aanscherping van een aantal bepalingen in de Ontwerprichtlijn. Dat is ons in het bijzonder van betekenis voor de bepalingen die raken aan de actualiteit van de Amsterdamse zedenzaak. Daarbij gaat het vooral om de maatregelen die worden voorgesteld om te voorkomen dat personen die zijn veroordeeld voor een zedenmisdrijf activiteiten kunnen verrichten waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen. In het kader van de triloog pleit Nederland momenteel voor een verruiming van de reikwijdte van de richtlijn tot niet-professionele activiteiten (vrijwilligerswerk) en invoering van een verplichting voor lidstaten om verzoeken om informatie uit het strafregister die verband houden met de toegang tot beroepen waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen, in te willigen (dit is een aanvulling op het Kaderbesluit¹ inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister). Dit voorstel van Nederland wordt binnen de EU breed gesteund.

3.5 Cybercrime en cybersecurity

De Regering staat voor een integrale aanpak van cybercrime. Nederland heeft aangestuurd op concrete actiepunten ten behoeve van de aanpak van cybercrime en cyber security, en zal dat blijven doen. Nederland draagt actief bij aan de inspanningen van de EU om deze actiepunten uit te voeren, waaronder de totstandkoming van de digitale agenda voor Europa en de Interne Veiligheidsstrategie. Voorts is een door Nederland ingediend projectvoorstel toegekend, dat op basis van ervaringen met de gedragscode Notice and Takedown een soortgelijke vrijwillige Notice and Takedown-procedure voor private partijen en rechtshandhavende instanties wil ontwikkelen op Europees niveau, bijvoorbeeld op het gebied van «haatzaaien» en van «terrorisme». In lijn met de Nationale Cyber Security Strategie (Kamerstukken II 2010/11, 26 643, nr. 174) maakt Nederland zich sterk voor internationale samenwerking en een integrale cyber security aanpak ter versterking van de veiligheid van de digitale samenleving. De samenwerking tussen de EU en de Verenigde Staten (VS) is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Op 5 april 2011 vond in Maastricht een door minister Opstelten georganiseerde Benelux-ontmoeting plaats, waarbij een intentieverklaring tussen de drie lidstaten is ondertekend om de academische, economische en gouvernementele wereld samen te brengen ten behoeve van de aanpak van cybersecurity.

¹ 2009/315/JHA.

3.6 Bestrijding van economische criminaliteit en corruptie

In 2010 heeft Nederland het belang van de bestrijding van economische criminaliteit en corruptie actief uitgedragen richting de Europese Commissie. Wij kijken dan ook uit naar de voor juni 2011 aangekondigde Mededeling van de Commissie over de bestrijding van corruptie in de lidstaten, de versterking van het afnemen van crimineel vermogen en de bescherming van de financiële belangen van de Unie (zoals de aanpak van EU-fraude). In een evaluatierapport¹ van 14 juli 2010 over de opsporing van financiële criminaliteit aan de Raad heeft de *Multidisciplinary Group on Organised Crime* zich zeer positief uitgesproken over de Nederlandse aanpak van financiële criminaliteit.

3.7 Terrorisme en radicalisering

De Regering acht internationale samenwerking essentieel voor de noodzakelijke brede en gedifferentieerde aanpak van terrorisme. In de Interne Veiligheidsstrategie worden op het terrein van contra-terrorismebelangrijke voorstellen gedaan die aansluiten bij de Europese Contra Terrorismestrategie (Kamerstukken II 2010/11, 22 112, nr. 1062), zoals een Europees kader voor de bestuurlijke aanpak van terrorismefinanciering. Nederland zet zich onder andere in voor een betere beveiliging van vervoer door gebruik van nieuwe technologieën om bijvoorbeeld vloeibare explosieven te detecteren en de uitvoering van andere maatregelen uit het Europese Actieplan voor de beveiliging van explosieven. Nederland zal zich ook Europees inzetten op het in een vroeg stadium onderkennen en aanpakken van terrorisme gerelateerde veiligheidsrisico's die zijn verbonden aan migratie en reisbewegingen. Deze risico's vragen om een effectievere en efficiëntere bewaking van de Schengenbuitengrenzen, en een verbetering van de informatiepositie van rechtshandhavende diensten. Tevens zet Nederland zich in voor een evaluatie van Europese wet- en regelgeving op het terrein van terrorismebestrijding. Daarnaast droeg Nederland actief bij aan het uitwisselen van opgedane kennis, expertise en best practices onder de EU-lidstaten bij het tegengaan van radicalisering en rekrutering op grond van het EU actieplan terrorisme en rekrutering².

Op 1 augustus 2010 is de overeenkomst tussen de EU en de VS betreffende de uitwisseling van bankgegevens ten behoeve van het Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP) in werking getreden. Onlangs heeft een eerste evaluatie plaatsgevonden. De resultaten daarvan zijn gepresenteerd tijdens de Raad van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) van 11-12 april 2011. De Europese Commissie werkt momenteel aan een eerste oriëntatie op de ontwikkeling van een EU-TFTP-systeem. Aan het begin van de zomer zal zij de uitkomsten presenteren van een studie naar de haalbaarheid van een EU TFTP. Na consultatie van de Raad en het Europees Parlement volgt dan naar verwachting begin 2012 een concreet voorstel. Nederland is actief bij dit proces betrokken.

3.8 Rampen en crisisbeheersing

De inzet van Nederland op het terrein van rampen en crisisbeheersing is gericht op een efficiënte, effectieve en adequate (regionale) samenwerking wat betreft generieke en specifieke capaciteitsinzet. Deze dient gebaseerd te zijn op een *all-hazard* (rekening houdend met alle dreigingen) benadering van risico's en dreigingen, zoals ook afgesproken in de Raadsconclusies over Preventie van 30 november 2009. De Mededeling van de Commissie over de Europese Respons Capaciteit³ van 26 oktober 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 22 112, nr. 1106) is hier een

¹ 11989/1/10 REV 1.

² Raad van de Europese Unie 9915/09, 14 mei 2009.

³ COM (2010) 600.

onderdeel van. Nederland geeft prioriteit aan de uitvoering van de Raadsconclusies inzake risicoanalyse door de lidstaten en het daaropvolgende, door de Commissie opgestelde, sectoroverschrijdende overzicht dat eind 2012 gerealiseerd dient te zijn. Dit sectoroverstijgende overzicht zal inzicht geven in de gezamenlijke dreigingen en risico's binnen de EU en daarmee de basis vormen voor effectief en efficiënt Europees beleid op het terrein capaciteiten voor rampen- en crisisbeheersing. Onderdeel van het sectoroverstijgende overzicht zal ondermeer een versterkte koppeling tussen risico- en dreigingsanalyse zijn.

4. Grensbeheer en visumbeleid

4.1 Buitengrenzen en Illegale Migratie

Nederland hecht aan een effectief beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Unie, alsook aan een doeltreffende preventie en bestrijding van illegale migratie. Door het opheffen van de grenscontroles aan de binnengrenzen, fungeren de buitengrenzen van de EU immers voor Nederland als buitengrenzen. Een goede bewaking van de oostelijke en zuidelijke buitengrenzen is daarmee óók een Nederlands belang.

In de bijeenkomst van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van februari 2010 verwelkomde Nederland de Ontwerpverordening¹ tot wijziging van de Frontexverordening en vooral de opname van het door Nederland bepleite incidentenmeldingsmechanisme en de Raadsconclusies over de 29 maatregelen om de bescherming van de buitengrenzen op te voeren en van illegale migratie te bestrijden.

Sinds mei 2010 zijn de operationele voorschriften voor Frontex-operaties op zee van toepassing. Deze voorschriften zijn een aanvulling op de Schengengrenscodes en dragen bij aan meer uniformiteit van handelen bij maritieme Frontex-operaties. Een duidelijke en helder geformuleerde passage van personen is altijd de inzet van Nederland geweest. Per brief van 3 september 2010 (Kamerstukken 2009/10, TK-21 501/28, nr. 61) bent u over de operationele voorschriften geïnformeerd.

Tijdens de JBZ-Raad van juni 2010 verwelkomde Nederland de Raadsconclusies die het belang van de toepassing van veilige, efficiënt en effectieve geautomatiseerde grensoverschrijdingssystemen onderstreepten. Nederland acht het wenselijk dat consistentere gesproken moet worden over de ontwikkelingen op dit terrein. Anders wordt het moeilijker wordt tot een homogeen en inter-operabel systeem te komen voor EU-burgers.

Nederland heeft in 2010 gedurende het hele jaar deelgenomen aan verschillende EU-operaties in Frontex-verband. Nederland heeft 16 grensbewakingsfunctionarissen ter beschikking gesteld aan de grensinterventieteams die vanaf november 2010 actief zijn geweest aan de Grieks-Turkse landgrens. Daarnaast zijn door de IND tolken beschikbaar gesteld. Daarnaast heeft Nederland in 2010 ook met groot materieel deelgenomen aan Frontex-operaties, met twee mijnenjagers in operaties genaamd INDALO bij Spanje en een kustwachtvliegtuig in Operatie POSEIDON bij Griekenland.

Verder verwelkomde Nederland in oktober 2010 de verslagen² van de Europese Commissie over de uitvoering van de Verordening inzake het Kleingrensverkeer evenals de toepassing van de uitvoering van de titel III van de Schengengrenscodes.

¹ COM (2010) 61.

² COM (2011) 47.

In 2011 zijn grenscontroles in EU verband nog prominenter op de EU agenda gekomen en wordt tussen de lidstaten en de EU instellingen gekeken naar oplossingen om aan de behoefte voor effectievere grenscontrole tegemoet te komen. Daarover bent u en wordt u nader geïnformeerd.

4.2 Visa

Nederland betreurt de in 2010 opgelopen vertraging rond van de implementatie van het EU-Visum Informatiesysteem (VIS). Het EU-VIS zal, volgens de planning van de Europese Commissie, naar verwachting op 11 oktober 2011 operationeel worden. Eerder werd verwacht dat de uitrol eind 2010 plaats zou vinden. Nog steeds is voorzien dat de uitrol regionaal gefaseerd plaatsvindt, te beginnen in Noord-Afrika. De voorbereidingen in Nederland met betrekking tot de implementatie van het EU-VIS liggen op schema.

De JBZ-Raad van november 2010 stemde in met de wijziging van de Verordening¹ tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld. Deze wijziging hield verband met de afschaffing van de visumplicht voor onderdanen van Albanië en Bosnië-Herzegovina, die over een biometrisch paspoort beschikken. Nederland heeft gewezen op de onzekerheid dat Albanië en Bosnië-Herzegovina in staat zullen zijn blijvend aan alle voorwaarden te voldoen. Het recente verleden heeft laten zien dat er een risico bestaat dat deze maatregel zal leiden tot een toename van het aantal asielzoekers uit de regio. Nederland heeft tijdens de JBZ-Raad, gesteund door enkele andere lidstaten, bedongen dat in een versterkt monitoring- en controlemechanisme wordt voorzien. Mochten de lidstaten problemen signaleren als gevolg van de visumliberalisatie, dan zal de Commissie actie ondernemen. Duidelijk moet worden waaruit die actie zal bestaan, zoals een tijdelijke opschorting van de visumliberalisering. De Commissie heeft op 24 juni 2011 een voorstel gepresenteerd om het mogelijk te maken – in geval van plotseling enorme toename van migratiestromen – visumliberalisering tijdelijk op te schorten. Dit opschortingsmechanisme kan gelden voor alle landen waarmee akkoorden zijn (of worden) gesloten over visumliberalisatie. Uw Kamer wordt hierover op de gebruikelijke wijze geïnformeerd (via Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen).

5. Migratie- en asielbeleid

5.1 Legale Immigratie

Nederland meent dat harmonisatie van legale migratie in de EU kan bijdragen aan de economische slagkracht van de Europese Unie in de wereld. Arbeidskrachten van buiten de EU, waar Europa (en Nederland) niet zelf over beschikt, maar die de EU nodig heeft voor de ontwikkeling en groei van de economie, dienen snel en eenvoudig te worden toegelaten. Het dient voor bedrijven te worden vergemakkelijkt om werknemers met schaarse en gewilde kwaliteiten uit het buitenland te laten overkomen. Naast het economisch belang is arbeidsmigratie voorts ook van wezenlijk cultureel en wetenschappelijk belang.

Tijdens de JBZ-Raad van oktober 2010 heeft de Europese Commissie de voorstellen gepresenteerd inzake een Richtlijn² van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een verplaatsing binnen een onderneming en met het oog op seizoensarbeid.

¹ (EG) nr. 539/2001.

² COM (2010) 378.

De onderhandelingen over beide voorstellen zijn gestart en verlopen moeizaam. Wat betreft het voorstel voor de Richtlijn inzake de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoensarbeid, hebben veel lidstaten bezwaren op grond van subsidiariteit. Wat betreft het voorstel voor toegang en verblijf van de onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming gaan de onderhandelingen vooral over de vormgeving van de intra-EU mobiliteit.

Wat betreft het voorstel voor een richtlijn betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken heeft het Europees Parlement via amendering de bepaling inzake het aanvullend document met arbeidsmarktgegevens, dat op instigatie van Nederland was opgenomen, geschrapt. Nederland hecht echter aan dit aanvullend document met arbeidsmarktgegevens ten behoeve van een effectieve bestrijding van uitbuiting en illegale tewerkstelling en ijvert voor de handhaving van dit aanvullende document. Een effectieve bestrijding begint immers met goede controle en handhaving op nationaal niveau.

De aanvankelijke verschijning van het Groenboek Gezinshereniging was voorzien voor het najaar van 2010, maar is door de Europese Commissie uitgesteld tot november 2011. Nederland is voorstander van wijziging van de betreffende Richtlijn en meent dat de aanpassingen van de Richtlijn in elk geval dienen te zien op de versterking van integratie en emancipatie en de effectieve handhaving. De voorgestelde maatregelen gaan tot nu toe over een verhoging van de leeftijdseis, een aanscherping van het inkomensvereiste, de invoering van een onderwijsvereiste en de invoering van een mogelijkheid tot uitsluiting van een referent (wegens bezwaren ingevolge openbare orde waaronder huiselijk geweld of eengerelateerd geweld).

Voorts ziet Nederland graag dat de lidstaten zich ook nadrukkelijker gezamenlijk inzetten bij het bestrijden van schijnhuwelijken en schijnrelaties en het tegengaan van gedwongen huwelijken en polygamie. Nederland heeft in 2010 proactief verkend waar deze inzet uit kan bestaan, te weten de verhoging van de leeftijd- en inkomenseis en de mogelijkheid om openbare ordefeiten tegen te werpen aan de referent. Deze ideeën zijn gedeeld met verschillende lidstaten om een gemeenschappelijk standpunt te formuleren.

5.2 Integratie

Nederland heeft in de informele bijeenkomst van JBZ-Raad in januari 2010 in Spanje bij de lidstaten gepleit voor aandacht voor integratie van EU-burgers. Ook hier kunnen wat Nederland betreft belangrijke slagen worden gemaakt. Nederland kijkt met belangstelling uit naar de aangekondigde Mededeling over een nieuwe agenda voor integratie, die in de zomer van 2011 wordt verwacht.

In de JBZ-Raad van december 2010 heeft Nederland uitgedragen dat het serieus werk wil maken van immigratiebeperking van kansarme migranten in Europees verband. Gebrekkige integratie van groepen migranten is een maatschappelijk probleem. Succesvolle integratie vereist dat de komst van steeds weer nieuwe groepen kansarmen wordt teruggedrongen. De Europese dimensie van het probleem vraagt om een gezamenlijke aanpak. Nederland zal ook de intensivering van betrekkingen met derde landen en toetreding van nieuwe lidstaten in dit licht bezien.

Ook wil Nederland binnen de EU een dialoog over de integratie van EU onderdanen die voor problemen zorgen.

5.3 Asiel

Nederland hecht veel waarde aan een voortvarende totstandkoming van een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, bij voorkeur in 2012 en inclusief een EU-hervestigingsbeleid. Een gemeenschappelijk, geharmoniseerd asielstelsel moet leiden tot een situatie waarin asielaanvragen in de EU op gelijke wijze worden behandeld en waarbij een asielverzoek in elke lidstaat tot een gelijklopende uitkomst van statusdeterminatie, toelating of terugkeer leidt. Dit bevordert de rechtszekerheid van asielzoekers en vluchtelingen. Lidstaten kunnen dan op gelijkwaardige wijze samenwerken, subsidiaire asielstromen tussen de lidstaten worden zo beperkt en de solidariteit tussen de lidstaten met de grootste asielinstroom wordt bevorderd. In 2010 hanteerde het Belgische voorzitterschap de aanpak om voor wat betreft de zes lopende wetgevingsvoorstellen in te zetten op de voorstellen waarop op korte termijn een akkoord kan worden bereikt, te weten de Kwalificatierichtlijn¹, de Richtlijn Langdurig Ingezetenen², de Dublinverordening³ en de Eurodacverordening⁴. Deze aanpak werd gesteund door Nederland.

Ten aanzien van de invoering van een opschortingsmechanisme in de Dublinverordening heeft Nederland bij herhaling uitgedragen oog te hebben voor de migratiedruk waar sommige lidstaten mee kampen en hier solidair mee te zijn. Nederland ondersteunt deze lidstaten actief ten aanzien van de overdracht van kennis en ervaring op het terrein van asiel, opvang en vreemdelingenbewaring. Nederland heeft uitgedragen dat voor wat betreft het keren van de migratiedruk ingezet moet worden op capaciteitsopbouw, aanpak van misbruik, preventie in landen van herkomst en aandacht voor de externe dimensie van migratie. Nederland staat zeer gereserveerd tegenover een opschortingsmechanisme en heeft bij herhaling gewezen op onder meer de grote kans op aanzuigende werking en de gevolgen van opschorting voor andere lidstaten. Als harde voorwaarden voor de eventuele toepassing van een opschortingsmechanisme meent Nederland dat dit mechanisme enkel als laatste redmiddel ingezet kan worden ter ondersteuning van lidstaten die voldoen aan het acquis en waarbij het niet van toepassing is op vreemdelingen wier asielverzoek al door de desbetreffende lidstaat is behandeld.

Tijdens de ministeriële Asielconferentie in september 2010 zijn de volgende doelstellingen voor het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO) vastgesteld: ondersteuning van training door de lidstaten, verzamelen en analyseren van informatie over landen van herkomst, solidariteit van lidstaten onder «*particular pressures*» door middel van opbouw van capaciteit en bijdragen aan de (*bottom up*) implementatie van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Nederland kan zich vinden in deze prioriteiten. In november 2010 werd tijdens de eerste bijeenkomst van de raad van bestuur van EASO te Malta, het werkplan 2011 vastgesteld.

Kinderen vormen een kwetsbare doelgroep in het vreemdelingenbeleid en verdienen bijzondere aandacht. Het Spaanse en Belgische voorzitterschap hebben bijzondere aandacht besteed aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMVs), waarbij in de JBZ-Raad van juni 2010 het Actieplan inzake de niet-begeleide minderjarigen is vastgesteld. De Tweede Kamer is hierover op 18 juni 2010 geïnformeerd (Kamerstukken 2009/10, 27 062, nr. 65). Nederland heeft bij herhaling met succes in de EU zijn standpunt uitgedragen. Het Actieplan bevat diverse elementen waar Nederland aan hecht, waaronder aandacht voor bijzondere opvang en

¹ COM(2009)551.

² (EG) 109/2003.

³ Verordening (EG) nr. 343/2003.

⁴ Verordening (EG) nr. 2725/2000.

focus op Europese samenwerking tussen de lidstaten op het terrein van terugkeer van AMV's. Nederland meent voorts dat de positie van AMV's kan worden verbeterd door hun snel en volledig uitsluitel te bieden over hun verblijfsperspectief. AMV's die niet in aanmerking komen voor internationale bescherming dienen zo snel mogelijk terug te keren naar hun land van herkomst. Dit om te voorkomen dat jongeren onderweg naar, of in Europa in een uitbuitingssituatie terecht komen. Hiertoe is in 2010 samenwerking geïnitieerd tussen Noorwegen, Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, welke zich onder meer richt op de opsporing van de ouders van niet begeleide minderjarigen en preventie via het geven van voorlichting in landen van herkomst over de gevaren van illegale immigratie.

Griekenland heeft op 15 september 2010 zijn «*National Action Plan on the Reform of the Asylum System and on Migration*» gepresenteerd, dat zich richt op de aanpak van illegale migratie en de asielproblematiek. Het opzetten van, onder meer, een nieuwe asiendienst en het realiseren en/of verbeteren van opvangplaatsen en vreemdelingenbewaring maken onderdeel uit van het plan. Nederland is er een grote voorstander van dat Griekenland toegesneden ondersteuning wordt geboden via EASO. Langs deze weg kunnen de inzet en krachten van de EU-lidstaten, de Commissie en de United Nations High Commissioner for Refugees worden gebundeld en blijft Griekenland primair zelf verantwoordelijk. Deze ondersteuning ziet voornamelijk op de implementatie van de concrete verbeteringen zoals genoemd in het Grieks actieplan.

Tot slot heeft de Europese Commissie onlangs de herziene wetgevingsvoorstellen inzake de Opvang- en Procedurerichtlijn gepresenteerd. Nederland zag uit naar deze voorstellen welke zij van groot belang acht voor de totstandkoming van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel en u wordt ter zake op de gebruikelijke wijze (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) geïnformeerd.

5.4 Terugkeer

Nederlands is van mening dat óók in Europees verband terugkeer integraal onderdeel dient uit te maken van het migratiebeleid. Een Europees toelatingsbeleid kan niet zonder een Europees terugkeerbeleid. Het resultaat van de onderhandelingen met derde landen inzake terug- en overname is tot op heden niet bevredigend te noemen. Met een aantal belangrijke landen van herkomst en/ of transit blijven afspraken tot op heden uit.

Nederland kijkt derhalve uit naar de Mededeling (ingevolge het Stockholm Programma Actieplan voorzien in 2011) over de evaluatie van het bredere gemeenschappelijke terugkeerbeleid en over de toekomstige ontwikkeling ervan.

Nederland heeft de nationale implementatie van de Richtlijn inzake terugkeer ter hand genomen, welke naar verwachting in de eerste helft van 2011 zijn beslag krijgt.

De in het Stockholm Programma Actieplan in 2010 voorziene evaluatie¹ door de Commissie van het EU terug- en overnamebeleid, is in het voorjaar van 2011 gepresenteerd. Nederland hoopt dat door middel van de onderhavige evaluatie en de herziening van het beleid vorderingen gemaakt kunnen worden met de sluiting van overeenkomsten met landen waarmee de onderhandelingen al lang lopen (met name Algerije, China en Marokko). Nederland zet daarbij in op de verbinding op Europees niveau van het terug- en overnamedossier (en terugkeer in den brede) met andere beleidsterreinen (bv. veiligheid, handel, ontwikkelingssamen-

¹ COM(2011)76.

werking en landbouw). In november 2010 is de EU-overnameovereenkomst met Georgië ondertekend en op 1 december is de EU-overnameovereenkomst met Pakistan in werking getreden.

5.5 Externe dimensie van migratie

Nederland hanteert als algemeen uitgangspunt dat het Europees beleid op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken als integraal onderdeel moet worden gezien van het externe beleid van de Unie. Nederland is van mening dat het interne en externe beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en dat politieke doelstellingen niet kunnen worden bereikt zonder daadwerkelijke betrokkenheid bij en met de partners in derde landen en internationale organisaties.

Als belangrijk instrument geldt in dit verband de Global Approach to Migration (GAM). Deze «algehele benadering van migratie» dient volgens Nederland op een samenhangende wijze nagestreefd te worden in de relaties met hiertoe geselecteerde derde landen langs de belangrijkste oostelijke en zuidelijke migratieroutes. Een voorwaarde voor een dergelijke samenwerking is dat de geselecteerde landen bereid zijn invulling te geven aan hun verplichting tot terug- en overname van in de EU niet toegelaten migranten en afgewezen asielzoekers. De GAM richt zich op de drie pijlers van migratie, namelijk het waar mogelijk en wenselijk faciliteren van legale migratie, het bestrijden van illegale migratie inclusief terugname van niet toegelaten migranten en het vergroten van de positieve bijdrage van migratie en het tegengaan van de negatieve effecten van migratie aan de ontwikkeling van herkomstlanden.

Nederland heeft in 2010 bijgedragen aan het plan om EU-breed 10 000 vluchtelingen uit Irak te hervestigen. Daarnaast is ten aanzien van Irak expertise over asiel, hervestiging en terugkeer met andere lidstaten gedeeld in de Tijdelijke Desk Irak.

Nederland betreurt het uitblijven van de volgens het Actieplan ter uitvoering van het Stockholm Programma voor 2010 voorziene Mededeling¹ over het optimaliseren van de positieve gevolgen van migratie voor ontwikkeling en het tot een minimum beperken van de negatieve gevolgen van migratie. Immers, Nederland hecht eraan dat nader wordt onderzocht hoe migratieontwikkeling kan worden versterkt.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

¹ COM (2010) 171.