

Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 18-19 juli 2011 te Sopot (Polen)

1. Gemeenschappelijk Europees asielstelsel

Onder het huidige Poolse Voorzitterschap (en daaropvolgend het Deens en Cyprisch Voorzitterschap) is de inzet om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) uiteindelijk in 2012 te kunnen voltooien. Het GEAS bestaat uit een pakket van wetgevingsvoorstellen op het gebied van asiel. Momenteel zijn de Dublin-verordening, de Eurodac-verordening, de Kwalificatierichtlijn, de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn in onderhandeling. De verschillende voorstellen zijn zodanig met elkaar verbonden dat het verstandig is om naast de onderhandelingen over de individuele voorstellen ook het pakket in zijn geheel te bespreken. Uiteindelijk moet over het gehele pakket overeenstemming bestaan.

Een geharmoniseerd asielstelsel moet volgens Nederland uiteindelijk leiden tot een situatie waarin asielaanvragen in de EU op gelijke wijze worden beoordeeld. Alleen dan kunnen EU-lidstaten volwaardig samenwerken, worden subsidiaire asielstromen maximaal beperkt en kan solidariteit worden betracht met de lidstaten met de grootste asielinstroom. De harmonisering moet zich volgens Nederland daarom met name erop richten dat iedere lidstaat tot eenzelfde uitkomst van het beschermingsverzoek en het niveau van bescherming komt, zonder afbreuk te doen aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over de verschillende voorstellen zal erop gericht zijn dit te bewerkstelligen. Bovendien vindt Nederland dat een solide EU-hervestigingsprogramma een belangrijk onderdeel is van het Europees asielstelsel.

Nederland is daarbij van mening dat er nog flinke winst te boeken valt bij de praktische samenwerking, mede door een sterke rol voor het Europees Asiel Ondersteuningsbureau (EASO) dat sinds 19 juni jl. operationeel is. In dat licht is Nederland geen voorstander van de door de Commissie voorgestelde nulgroei van het budget van dit jonge agentschap.

Tijdens deze informele Raad zal Nederland aangeven dat het belangrijk is dat de aankomende onderhandelingen alle landen, maar ook het Europees Parlement, bereidheid moeten tonen om compromissen te sluiten om het GEAS tot stand te kunnen laten komen. Nederland kan – vanuit bereidheid om tot compromissen te komen – aangeven bereid te zijn een urgentiemechanisme in de Dublin-verordening te bespreken, mits dit alleen kan worden ingeroepen voor lidstaten die volledig voldoen aan het acquis, enkel als laatste redmiddel, en niet geldt voor asielzoekers van wie het verzoek reeds door de betrokken lidstaat was behandeld. Wat de Eurodac-verordening betreft, ziet Nederland graag dat handhavingsautoriteiten toegang krijgen tot de database van Eurodac, aangezien dit bijdraagt aan het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige criminaliteit.

Voor wat betreft de Opvangrichtlijn zal Nederland aangeven weliswaar voorstander te zijn van een verdere harmonisatie van de bepalingen betreffende de toegang tot de arbeidsmarkt. Het is echter wel van belang dat lidstaten de nadere voorwaarden voor de toegang tot de arbeidsmarkt op nationaal niveau kunnen bepalen met het oog op de inpasbaarheid in het nationale arbeidsmarktbeleid. Ook wil Nederland benadrukken tegenstander te zijn van het invoeren van een 72-uurs toets voor een rechterlijke autoriteit in bewaringszaken vanwege de disproportionele belasting die dit voor de rechtspraak zou betekenen.

2. Toekomst van het Schengen-gebied

De afgelopen maanden is meermaals gediscussieerd over mogelijke versterking van Schengen. Deze discussie werd in de JBZ-Raad, maar ook tijdens de Europese Raad van 24 juni gevoerd. Tijdens deze discussies werd door alle lidstaten bevestigd dat het principe van vrij verkeer in de Schengenruimte een van de grootste successen van Europese samenwerking is en dat hier niet aan getornd mag worden. Wel is afgesproken dat de samenwerking verder verbeterd kan worden. Hier zal tijdens deze informele bijeenkomst van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken verder over worden gesproken.

Nederland zal, net als tijdens de laatste JBZ-Raad en Europese Raad, aangeven dat het van belang is het wederzijds vertrouwen tussen de Schengenlanden verder te vergroten door de Schengenevaluaties te verbeteren en te verdiepen door middel van het betrekken van rechtsstatelijke aspecten bij het uitvoeren van deze evaluaties. Belangrijke rechtsstatelijke aspecten zijn onder meer de onafhankelijkheid en effectiviteit van de rechtspraak en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Deze evaluaties zouden moeten gelden voor alle Schengenlanden en alle landen die willen toetreden tot de Schengenzone. Hiermee is in het belang van alle lidstaten en de burger beter gewaarborgd dat binnen Schengen effectief wordt opgetreden tegen grensoverschrijdende vormen van criminaliteit, waaronder georganiseerde misdaad, mensenhandel en migratiecriminaliteit.

Mede op Nederlands aandringen concludeerde de Europese Raad van 24 juni jl. dat de politieke sturing en samenwerking in het Schengengebied verder moeten worden versterkt om het wederzijdse vertrouwen onder de lidstaten te vergroten; de Schengenregels moeten effectief worden gehandhaafd overeenkomstig zowel de gemeenschappelijke technische standaarden als fundamentele beginselen en normen. Het toekomstige Schengenevaluatiesysteem zal ervoor zorgen dat de beoordelingscriteria worden versterkt, aangepast en uitgebreid. Deze criteria worden gebaseerd op het EU-acquis.

Een andere manier om het vertrouwen tussen de Schengenlanden te vergroten en zodoende de samenwerking verder te verbeteren, is het opzetten van een aanvullend mechanisme dat in werking kan treden bij buitengewone omstandigheden die de samenwerking binnen Schengen kunnen bedreigen. De Europese Raad van 24 juni heeft besloten dat een dergelijk mechanisme in de Schengensamenwerking opgenomen dient te worden. Dit mechanisme zou in werking kunnen treden indien een lidstaat zijn verplichtingen onder het Schengenregime niet meer kan nakomen. Allereerst zou via dit mechanisme operationele en financiële steun kunnen worden gegeven aan de betrokken lidstaat. Hierbij is ook voor Frontex een belangrijke rol weggelegd. Als alle mogelijkheden zijn uitgeput zou - als laatste redmiddel - gekozen kunnen worden om plaatselijk en tijdelijk weer binnengrenscontroles in te voeren. Dit moet alleen mogelijk zijn indien aan strikte criteria wordt voldaan en deze beslissing zou alleen gezamenlijk genomen moeten worden. Het mechanisme zal het beginsel van vrij personenverkeer onverlet moeten laten. De Europese Raad heeft op 24 juni jl. de Europese Commissie gevraagd om in september een voorstel voor een dergelijk mechanisme voor te leggen. De Europese Commissie heeft aangegeven daar gevolg aan te geven.

Nederland ziet graag dat de focus gelegd wordt op het versterken van de buitengrenzen. Een belangrijk onderdeel hiervan is dat goed gebruik gemaakt wordt van de technische mogelijkheden die tot onze beschikking staan. Nederland investeert de komende jaren extra in het grenstoezicht om ervoor te zorgen dat er een goede balans is tussen enerzijds het controle- en veiligheidsbelang en anderzijds het economisch belang van Nederland bij een vlotte en klantgerichte doorstroming van passagiers en goederen. Nederland kijkt dan ook uit naar de

Commissiemededeling over 'Smart Borders'. Onderdeel van deze mededeling zijn de mogelijkheden voor een Europees Entry-Exit systeem en een registered travellers programme (RTP). Nederland acht het van belang dat in de mededeling van de Commissie wordt ingegaan op de meerwaarde (kosten-/batenanalyse) en uitvoerbaarheid van een Europees Entry-Exit systeem.

3. Nieuwe uitdagingen in het drugsbeleid

Het Poolse Voorzitterschap heeft het opstellen van een Europees pact voor synthetische drugs aangekondigd, zoals dat ook reeds bestaat voor de bestrijding van de illegale drugshandel als het gaat om heroïne en cocaïne. Het opstellen van dergelijke drugspacten vormt een integraal onderdeel van de EU drugsstrategie en het bijbehorende actieplan (2009-2012). Het pact zou gericht moeten zijn op de bestrijding van de illegale productie van en handel in synthetische drugs en precursoren. Daarnaast moet het voorzien in een oplossing voor het probleem van nieuwe synthetische drugs en het harmoniseren van procedures in alle lidstaten.

Nederland verwelkomt het Poolse voorstel om te komen tot een Europees pact voor synthetische drugs. Sinds 2001 is er in Nederland sprake van een intensivering van de aanpak van synthetische drugs die vanaf 2007 structureel is gemaakt en ook deze kabinetsperiode doorloopt. Daarbij ligt de focus op het aanpakken van de 'voorkant' van de productieketen (verwerven van grondstoffen, de precursoren), de opsporing en vervolging door middel van multidisciplinaire samenwerking tussen de betrokken diensten, gebruikmaken van een combinatie van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen, een krachtig preventie- en voorlichtingbeleid en intensievere internationale (operationele) samenwerking.

Nederland werkt momenteel al veel samen met andere landen die met dezelfde problematiek van synthetische drugs te maken hebben, zoals met België, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Litouwen, Polen, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Finland en Italië, en is in dat kader trekker van het COSPOL-project synthetische drugs gericht op het uitwisselen van best practices en nauwe operationele samenwerking bij de aanpak van criminele organisaties.

Onlangs heeft de JBZ-Raad van 9-10 juni 2011 Raadsconclusies aangenomen voor de EU-prioriteiten georganiseerde criminaliteit (2011-2013), waarvan de productie van en distributie in de EU van synthetische drugs, inclusief nieuwe stoffen, er één is. Het komende half jaar wordt deze prioriteit verder uitgewerkt in strategische doelen en operationele actieplannen waaraan Nederland actief zijn bijdrage zal leveren. Nederland is van mening dat beide processen in samenhang dienen te gebeuren om dubbelingen te voorkomen.

4. Europees contractenrecht

De Europese Commissie heeft in mei jl. een informeel document gepubliceerd over Europees contractenrecht. De titel hiervan is: "A European contract law for consumers and businesses: Publication of the results of the feasibility study carried out by the Expert Group on European contract law for stakeholders' and legal practitioners' feedback". Onderdeel van dit haalbaarheidsonderzoek vormen ontwerp-regels voor de koopovereenkomst die zijn opgesteld door een groep wetenschappers. Naar verwachting zal de Europese Commissie dit najaar met een voorstel voor een optioneel Europees contractenrecht komen. Contractspartijen zouden voor een dergelijk optioneel instrument kunnen kiezen in plaats van een nationaal contractenrecht. Het gaat dus niet om een dwingend Europees Burgerlijk Wetboek.

Voordeel van een optioneel Europees contractenrecht is dat op grensoverschrijdende overeenkomsten steeds hetzelfde recht kan worden toegepast. In het

haalbaarheidsonderzoek wordt iedere geïnteresseerde uitgenodigd te reageren. De Nederlandse delegatie heeft gereageerd overeenkomstig de in januari jl. aan de Tweede Kamer voorgelegde Nederlandse reactie op het Groenboek van de Commissie over beleidsopties voor de ontwikkeling van een Europees contractenrecht voor consumenten en ondernemingen COM (2010) 348.

Herhaald is dat Nederland de ontwikkeling van een gereedschapskist voor de Europese wetgever voor het maken van betere wetgeving steunt. Een optioneel Europees contractenrecht steunt Nederland onder een aantal voorwaarden. In de eerste plaats moet eerst een gedegen *impact assessment* worden uitgevoerd waarin de gevolgen van het bestaan of ontbreken van een optioneel Europees contractenrecht voor handelaren en consumenten worden onderzocht. Bovendien moet er een voldoende rechtsgrondslag in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bestaan en moet worden voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarnaast moet de verhouding van een optioneel instrument tot de regels van internationaal privaatrecht uit de verordening Rome I worden verduidelijkt. De Europese Commissie moet duidelijk maken hoe partijen een rechtskeuze voor een optioneel instrument kunnen maken en wat de gevolgen zijn van een optioneel instrument voor dwingende regels van nationaal recht. Ook moet worden verhelderd naar welk recht vragen moeten worden beantwoord waarop een optioneel instrument geen antwoord geeft. Tenslotte is aandacht gevraagd voor een goede afstemming van een optioneel instrument met bestaande EU regels, met name op het terrein van het consumentenrecht.

5. Bescherming van slachtoffers

Het ondersteunen en beschermen van slachtoffers van misdrijven is één van de prioriteiten van het Poolse Voorzitterschap. Dit kan daarbij voortbouwen op de routekaart voor slachtoffers die door het Hongaarse Voorzitterschap is voorgesteld, analoog aan de routekaart voor verdachten.

Op 18 mei jl. heeft de Commissie twee voorstellen voor regelgeving op het gebied van slachtoffers van misdrijven aangenomen. De Commissie stelt een richtlijn voor met minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers. Het tweede voorstel heeft betrekking op wederzijdse erkenning van civielrechtelijke beschermingsmaatregelen als het slachtoffer naar een andere Europese lidstaat reist of daar gaat wonen. De onderhandelingen over het in 2010 door Spanje als lidstaatinitiatief gepresenteerde voorstel voor een Europees beschermingsbevel zijn waar het strafrechtelijke beschermingsmaatregelen betreft nog gaande. Het Poolse Voorzitterschap wil als eerste het Europees beschermingsbevel voor strafzaken afronden.

Het voorstel van de Commissie voor minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers biedt een horizontaal kader om tegemoet te komen aan de behoeften van alle slachtoffers, ongeacht het delict waar zij slachtoffer van zijn, de omstandigheden of de plaats waar het delict is gepleegd. Het voorstel geeft een definitie van het begrip 'slachtoffer' waaronder tevens familieleden van overleden slachtoffers worden vervat. Het bevat bepalingen over het verstrekken van informatie en verkrijgen van ondersteuning als het gaat om vertaling of slachtofferhulp. De rechten van het slachtoffer in het strafproces worden beschreven zoals het recht op vergoeding van kosten voor het bijwonen van de zitting. In het voorstel wordt ook een hoofdstuk gewijd aan kwetsbare slachtoffers en specifieke rechten voor deze groep. Tot slot bevat de richtlijn bepalingen voor opleiding en coördinatie van de organisaties in de strafrechtsketen. Met deze nieuwe richtlijn beoogt de Commissie de positie van slachtoffers in Europa te verbeteren. De voorgestelde richtlijn is gedetailleerder dan de verplichtingen uit het bestaande kaderbesluit 2001/220/JBZ over de positie van slachtoffers in strafprocedures en gaat op onderdelen verder. De

Europese Commissie heeft aangegeven ook met flankerende maatregelen te komen. Deze zijn van groot belang om de implementatie van de nieuwe richtlijn in de Europese Unie succesvol te laten verlopen.

Nederland is voorstander van het versterken van de positie van slachtoffers, zoals ook het in het regeerakkoord is geformuleerd, en niet alleen op nationaal niveau, maar ook op Europees niveau. Regelgeving op EU-niveau kan een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de positie van – ook Nederlandse – burgers die in andere lidstaten slachtoffer worden. Nederland is positief over de intentie van de Europese Commissie om de behoeften van slachtoffers een substantieel onderdeel te laten worden van het strafproces, naast het vervolgen en berechten van daders. Dit sluit aan bij de afspraken in het regeerakkoord om de positie van slachtoffers te versterken. Positief is voorts dat het voorstel van de Europese Commissie uitgaat van de behoeften van slachtoffers. Ondersteuning van slachtoffers, informatie verstrekken aan slachtoffers over rechten en de voortgang van de zaak en een eenvoudige mogelijkheid om schade te verhalen zijn maatregelen die noodzakelijk zijn voor de erkenning van de positie van slachtoffers.

Nederland vraagt er aandacht voor dat het kaderbesluit uit 2001 niet goed is geïmplementeerd in de lidstaten. Het is belangrijk dat de Commissie uitlegt hoe de implementatie van de nieuwe, verdergaande richtlijn wel gerealiseerd kan worden. Op onderdelen is Nederland kritisch, bijvoorbeeld daar waar het gaat om het recht op het ontvangen van schriftelijke informatie in de eigen taal, het uitgebreide recht op vertaling van stukken, het ongeclausuleerde recht op bescherming en het grote aantal groepen slachtoffers die als kwetsbaar worden aangemerkt of waarvoor op grond van het delict speciale regels gelden. Een aantal groepen slachtoffers wordt per definitie kwetsbaar geacht, vanwege hun persoonlijke kenmerken of de aard van het misdrijf. De formulering op dit punt sluit niet aan bij de recente richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (Richtlijn 2011/36/EU van 5 april 2011), noch bij de ontwerp-richtlijn inzake de bestrijding van seksueel misbruik en van seksuele uitbuiting van kinderen en van kinderpornografie (voorstel van de Commissie van 29 maart 2010). Het is ongewenst dat de Europese wetgeving op dit belangrijke punt uiteen gaat lopen. Er wordt voorzien in een verplichting om alle slachtoffers (die niet behoren tot een gedefinieerde kwetsbare groep) in een vroeg stadium te beoordelen, teneinde na te gaan of ze kwetsbaar zijn. Nederland vindt deze generieke verplichting te vergaand. In de Nederlandse aanpak is het belangrijk om maatwerk te leveren. Ook het onbeperkte recht op bescherming van familieleden en mensen die afhankelijk zijn van het (overleden) slachtoffer gaat verder dan volgens Nederland noodzakelijk is.

Een belangrijk punt van discussie tijdens de Informele Raad is de vraag hoe de hoge ambities op het punt van de bescherming van slachtoffers kunnen worden uitgevoerd in het huidige financieel-economische klimaat. De voorgestelde richtlijn heeft immers financiële consequenties doordat de rechten voor slachtoffers op onderdelen worden uitgebreid. Kosten zullen voor Nederland vooral samenhangen met de uitbreiding van het recht op vertolking en vertaling, recht op vergoeding van kosten voor deelname aan nationale procedures en bijwonen van het proces, recht op bescherming, de invoering van een individuele beoordeling van slachtoffers om kwetsbaarheid te bepalen, verplichte opleiding van medewerkers in de strafrechtsketen, de verzameling van relevante gegevens en statistieken en de samenwerking tussen lidstaten. Gezien de financieel-economische situatie in veel lidstaten zullen scherpe keuzes moeten worden gemaakt zodat met zo min mogelijk financiële middelen een zo groot mogelijk effect voor slachtoffers wordt bereikt. Ook daarom is het belangrijk dat lidstaten worden ondersteund door middel van flankerende maatregelen. Het is gewenst dat de Commissie deze maatregelen verder uitwerkt in een gedetailleerd plan, dat van een tijdsschema wordt voorzien.

Het huidige voorstel voor een richtlijn ten aanzien van strafrechtelijke beschermingsmaatregelen is volgens Nederland nog niet gereed. De relatie tussen strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen moet beter worden uitgewerkt. Voor Nederland is het belangrijk dat het instrument eenvoudig is, slachtoffers daadwerkelijk helpt en de overheidsdiensten ermee kunnen werken.