

Vergaderjaar 1998–1999

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 109

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BINNEN-
LANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE STAATS-
SECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 november 1998

Onder verwijzing naar de brief van de minister van Justitie van 28 oktober 1998 (23 490, nr. 108) doen wij u hierbij toekomen **het verslag** van de informele JBZ-Raad van **29 en 30 oktober jl.**

Tevens zijn bijgevoegd enkele van belang zijnde documenten bij de punten a en d van bijgevoegd verslag¹

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

De Staatssecretaris van Justitie,
M.J. Cohen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Verslag van de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en de Europese Commissaris voor JBZ-aangelegenheden d.d. 29 en 30 oktober 1998

a. Strategie inzake migratie en asiel

Een gedachtewisseling heeft plaatsgevonden over de herziene versie van het strategiedocument inzake asiel en migratie dat door het Oostenrijkse voorzitterschap is opgesteld (opgenomen in bijlage I).¹ Daarbij is van Nederlandse zijde opgemerkt dat de grootste verdienste van dit document schuilt in het feit dat hiermee het asiel- en immigratievraagstuk prominent op de Europese agenda is geplaatst. In het verlengde van de discussie over het strategiedocument zijn door Nederland twee initiatieven naar voren gebracht.

Het eerste initiatief betreft een voorstel met een reeks concrete acties, dat binnen korte tijd van start zou kunnen gaan. Dit voorstel is neergelegd in een nota die de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de staatssecretaris van Justitie, op 6 november aan uw Kamer zond. Kort samengevat beoogt het voorstel om in Europees verband tot een gezamenlijke en pijleroverstijgende aanpak van het asiel- en immigratievraagstuk te komen. Daartoe dient op korte termijn een horizontale, pijleroverstijgende Task Force in het leven te worden geroepen met als opdracht een concreet plan van aanpak uit te werken. Dit Nederlandse voorstel is tijdens deze informele bijeenkomst overwegend positief ontvangen. Op 9 en 10 november is het onderwerp andermaal besproken, ditmaal in het kader van de Algemene Raad.

Het tweede initiatief bevat een plan om op termijn tot daadwerkelijke harmonisatie van het asielbeleid binnen de Europese Unie te komen. In dit verband heeft Nederland voorgesteld om – ter voorbereiding van een speciale Europese Raad gewijd aan asiel en migratie in de tweede helft van 1999 – een werkgroep te formeren die de mogelijkheden en modaliteiten zou moeten bestuderen om tot één Europese asielprocedure te komen.

b. Europol

Het voorzitterschap heeft twee zaken aan de orde gesteld: het reglement van orde van het gemeenschappelijk controle-orgaan en de invulling van de personele leiding van Europol.

Reglement van orde van het gemeenschappelijk controle-orgaan

Het gemeenschappelijk controle-orgaan heeft inmiddels zijn reglement van orde vastgesteld. Overeenkomstig de Europol-Overeenkomst moet vervolgens de JBZ-Raad het reglement van orde goedkeuren. Besprekingen in de Raad zijn echter vastgelopen op onenigheid over het karakter van het controle-orgaan (althans van een uit de leden van dat orgaan samen te stellen beroepscomité). Laatstelijk is deze discussie aan de orde geweest in de JBZ-Raad van 24 september jl. (23 490, nrs. 103 en 107). Ondanks pogingen van het voorzitterschap tijdens de informele bijeenkomst een doorbraak te bewerkstelligen, is het niet gelukt consensus te bereiken over het compromisvoorstel van het voorzitterschap. Het Comité K.4 is verzocht zich hierover te buigen.

Personele leiding Europol

Het voorzitterschap benadrukte het belang van spoedige besluitvorming over de personele invulling van de leiding van Europol. Er wordt immers

¹ Bijgevoegd treft u de herziene versie van het strategiedocument aan; daarmee doe ik de toezegging aan Uw Kamer gestand die ik op 5 november deed tijdens de behandeling van de Justitiebegroting (Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie).

naar gestreefd Europol per 1 januari 1999 en in ieder geval zo spoedig mogelijk daarna formeel volgens de bepalingen van de Europol-Overeenkomst van start te laten gaan.

Tenslotte verzocht de voorzitter aan de lidstaten die het Protocol inzake voorrechten en immuniteiten nog niet hebben geratificeerd, dit zo spoedig mogelijk te doen.

c. Eurodac

De Eurodac-Overeenkomst is laatstelijk besproken in de JBZ-Raad van 24 september jl. (23 490, nrs. 103 en 107). Voornamelijk is stilgestaan bij de verhouding tussen de Eurodac-Overeenkomst en het Protocol (voor de uitbreiding van de Eurodac-Overeenkomst tot «illegale immigranten»). Het voorzitterschap concludeerde dat, alhoewel het werk aan het Protocol nog niet is afgerond, ernaar gestreefd wordt de Overeenkomst tijdens de aanstaande Raad te tekenen, mits de inwerkingtreding van beide instrumenten op hetzelfde tijdstip kan worden gerealiseerd.

d. Actieplan inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

De Europese Raad van Cardiff (juni 1998) heeft de Raad en de Commissie opgeroepen tijdens de Europese Raad van Wenen (december 1998) een actieplan voor te leggen over de wijze waarop de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam over een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd. Naast een algemene visie op een dergelijk actieplan werd van de JBZ-ministers verwacht dat zij prioritaire werkzaamheden zouden benoemen.

Het Verdrag van Amsterdam bevat reeds duidelijke doelstellingen die echter wel concretisering behoeven. Volgens Nederland zou het actieplan in eerste instantie een meerjarig werkprogramma moeten zijn dat heldere prioriteiten en termijnen stelt aan de werkzaamheden op JBZ-gebied. Daarbij zou, volgens Nederland, een evenwicht tussen de thema's vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid gewenst zijn. De meeste lidstaten gaven een eerste indruk van de prioriteiten die hen voor ogen staan. Ook Nederland bracht enkele prioriteiten naar voren (zie bijlage II). De voorzitter constateerde dat er veel gemeenschappelijke prioriteiten bestaan die zullen worden opgenomen in een ontwerp-Actieplan dat door de JBZ-Raad in december zal worden gezien.

e. Civiel- en strafrechtelijke implicaties van de interne markt

Het voorzitterschap is in de Commissie juridische zaken en rechten van de burger van Europees Parlement geconfronteerd met vragen over civielrechtelijke dossiers die in andere vakronden behandeld worden dan de JBZ-Raad. Voorbeelden van dergelijke dossiers zijn richtlijnvoorstellen als:

- auteursrecht in de informatiemaatschappij;
- elektronische handtekening;
- horizontale aansprakelijkheid van providers (Internet tussen personen);
- Europese Vennootschap;
- bestrijding betalingsachterstanden bij handelstransacties.

Het voorzitterschap stelde de vraag aan de orde of het niet zinvol zou zijn de JBZ-Raad regelmatig te informeren over de inhoud en de stand van zaken van dossiers op het terrein van de interne markt die civiel- of strafrechtelijke implicaties hebben. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, ondersteunden dit voorstel. De voorzitter concludeerde dat

van deze mogelijkheid onder het Duitse voorzitterschap gebruik kan worden gemaakt.

f. Ontwerp van een gemeenschappelijk optreden inzake het strafbaar stellen van corruptie in de particuliere sector

In Raadskader wordt sinds enige tijd gesproken over de totstandkoming van een gemeenschappelijk optreden ter bestrijding van corruptie in de privé-sector. De Nederlandse delegatie heeft tot nog toe een algemeen voorbehoud gemaakt bij dit gemeenschappelijk optreden, vanwege twijfel omtrent het nut van dit instrument en omdat de reikwijdte van de strafbaarstelling onvoldoende helder is bepaald. Omdat de Europese Raad van Cardiff heeft opgeroepen spoedig de werkzaamheden rond dit gemeenschappelijk optreden af te ronden, heeft het voorzitterschap dit onderwerp aan de orde gesteld.

Nederland plaatste enkele kanttekeningen bij het huidige voorstel. Het ontwerp zou behalve een sanctie-deel ook het belang van preventie moeten onderkennen omdat de private sector in beginsel zelf omkoping dient aan te pakken en het strafrecht hier slechts als ultimum remedium kan dienen. Het in het voorstel opgenomen begrip plichtsverzuim zou, uit een oogpunt van harmonisatie van wetgeving, een meer bepaalde, materiële omschrijving moeten krijgen. Nederland verklaarde bereid te zijn aan de totstandkoming van het onderhavige instrument mee te werken indien t.a.v. het voorstel twee voorwaarden worden vervuld, namelijk het onderkennen van het belang van preventie door samenwerking met de private sector en een betere omschrijving van het begrip «plichtsverzuim». Voorts verlangde Nederland een ruime invoeringstermijn, teneinde in overleg met private sector de preventieve maatregelen op dit terrein nader uit te werken en mede in dat licht te beslissen over de noodzakelijke aanpassing van de wetgeving.

Andere lidstaten verklaarden het voorstel van het voorzitterschap te kunnen steunen, maar stonden stil bij het in hun ogen beperkte toepassingsgebied. Zij beschouwden het voorstel als eerste stap en hielden de mogelijkheid open later verder te gaan. Het voorzitterschap constateerde de discussie te willen voortzetten op ambtelijk niveau met inachtneming van de – in het bijzonder door Nederland – gemaakte opmerkingen.

g. Ontwerp-overeenkomst inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de EU-lidstaten; het afluisteren van telecommunicatie

Deze ontwerp-overeenkomst is laatstelijk besproken in de JBZ-Raad van 24 september jl. (23 490, nrs. 103 en 107). De voorzitter lichtte de laatste ontwikkelingen toe en stelde dat het de bedoeling was tegen het eind van dit jaar overeenstemming te bereiken. De voorzitter gaf een compromis weer met de volgende uitgangspunten:

1. een technisch zo neutraal mogelijke regeling;
2. een efficiënt toepasbare regeling;
3. bij interne grensoverschrijding een flexibele oplossing;
4. informatie van grondstationstaat als technische assistentie vereist is.

Nederland, evenals Italië, Duitsland en Frankrijk, ondersteunde deze uitgangspunten en sprak een voorkeur uit voor een volledige regeling waarbij de lidstaten elkaars rechtssystemen waar nodig dienen te respecteren. Met name het Verenigd Koninkrijk blijft problemen met het compromis houden. De voorzitter concludeerde dat cruciale problemen nog op ambtelijk niveau moesten worden doorgesproken.

h. Situatie in Kosovo

De vergadering stond stil bij de situatie in Kosovo. Alle lidstaten benadrukten het belang van humanitaire hulp alsmede het belang van de mogelijke terugkeer van ontheemden naar Kosovo, gezien de recentelijk met voormalig Joegoslavië gesloten politieke akkoorden.

Bijlage II (behorend bij punt d van het verslag)

De Nederlandse prioriteiten werden als volgt aangegeven.

I Immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen

Op korte termijn hebben volgens Nederland prioriteit, aanknopend bij artikel 63 van het EG-Verdrag zoals gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam:

- harmonisatie procedureel en materieel asielbeleid, inclusief subsidiaire bescherming (niet A-status) (volgens artikel 63 punt 1 onder a, punt 1 onder c en punt 1 onder d);
- afronding van de Commissie-voorstellen inzake tijdelijke bescherming (artikel 63 punt 2 onder a) en inzake lastenverdeling («burden sharing»; artikel 63 punt 2 onder b);
- afronding van het Commissie-voorstel inzake toelating derdelanders (artikel 63 punt 3 onder a);

Deze onderwerpen zouden binnen 2 jaren hun beslag kunnen krijgen, evenals de volgende lopende werkzaamheden:

- afronding van de Eurodac-overeenkomst;
- implementatie Schengen-acquis buitengrenzen;
- het opnemen van terug- en overnamebepalingen in EU-overeenkomsten met derde landen.

Op de langere termijn zijn de volgende onderwerpen prioritair:

- harmonisatie gezinsherenigingsbeleid (artikel 63, punt 3 onder a);
- minimumnormen voor de opvang van asielzoekers (artikel 63 punt 1 onder b);
- praktische samenwerking bij terugkeer (artikel 63 punt 3 onder b);
- totstandkoming van Europese ambtsberichten

II Politiële samenwerking

Nederland heeft drie prioriteiten voor de korte termijn:

- Europol in staat stellen haar werkzaamheden volgens het huidige verdrag uit te oefenen;
- het Actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit uitvoeren;
- bevorderen overige politiesamenwerking, waaronder de technische.

Nederland heeft voor de middellange termijn de volgende prioriteiten:

- samenwerking bij politie-opleidingen;
- samenwerking op het vlak van de technische infrastructuur;
- criminaliteitspreventie.

III Justitiële samenwerking in strafzaken

Voor Nederland is het trefwoord bij deze samenwerking rechtszekerheid. De volgende prioriteiten worden genoemd die onder het kopje continuering lopende werkzaamheden vallen:

- implementatie van het gemeenschappelijk optreden inzake het justitieel netwerk en het gemeenschappelijk optreden goede praktijken bij wederzijdse rechtshulp in strafzaken;
- inwerkingtreding van de twee reeds vastgestelde EU-overeenkomsten inzake uitlevering;
- afronding werkzaamheden Ontwerp-overeenkomst met betrekking tot de rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de EU;

- toepassing en verfijning van het Schengen acquis (gebaseerd op Titel III de hoofdstukken 2-5 Schengen Uitvoeringsovereenkomst).

Voor de langere termijn noemt Nederland:

- minimumvoorschriften materieel strafrecht; het doen uitvoeren van een onderzoek naar die gevallen waarin de noodzaak bestaat minimumvoorschriften op te stellen voor bestanddelen van strafbare feiten en straffen op het gebied van georganiseerde criminaliteit, illegale drugshandel en terrorisme.