
Vergaderjaar 2010–2011

32 317

JBZ-Raad

Nr. 50

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 april 2011

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Immigratie en Asiel en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, het verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 11 en 12 april jl. aan.

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

Verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 11 en 12 april 2011 te Luxemburg

Belangrijkste resultaten

- De Raad is akkoord met de Raadsconclusies over de zuidelijke nabuurschapregio. Veel lidstaten, waaronder Nederland, verklaarden dat er een scherp onderscheid gemaakt dient te worden tussen vluchtelingen uit Libië enerzijds en economische migranten uit Tunesië anderzijds. De nadruk lag op de conditionaliteit tussen hulp aan Tunesië en terugname van eigen Tunesische onderdanen. De situatie in Malta wordt op de volgende JBZ-Raad besproken.
- De stand van zaken met betrekking tot het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel is besproken. Ten behoeve van de JBZ-Raad van juni a.s. zal de Commissie haar gewijzigde voorstellen indienen op de procedure- en de opvangrichtlijn.
- De Raad verwelkomde het operationeel plan dat EASO en Griekenland hebben ondertekend ter implementatie van het Grieks nationaal actieplan inzake migratiebeheer en hervorming van het asielstelsel. Nederland wees nadrukkelijk op de eigen verantwoordelijkheid van Griekenland om in twee jaar het Grieks asielstelsel op het niveau van het EU-asielacquis te brengen.
- De Raad hield een eerste gedachtewisseling over het voorstel voor een richtlijn voor uitwisseling van gegevens van vliegtuigpassagiers ten aanzien van vluchten naar de EU en vanuit de EU naar derde landen (EU PNR). Nederland heeft een voorkeur voor het nog niet opnemen van intra-EU-vluchten, maar er lijkt zich een meerderheid van lidstaten af te tekenen voor het facultatief opnemen van bepaalde intra-EU-vluchten op gerichte routes.
- Bij de bespreking van de ontwerp-richtlijn over het bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen, werd het Nederlands-Luxemburgse voorstel tot verruiming van de gegevensuitwisseling tot niet-professionele activiteiten en invoering van een verplichting om verzoeken om informatie die verband houden met de toegang tot beroepen waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen in te willigen, goed ontvangen.

Raad

1. Goedkeuring van de agenda

Wetgevende besprekingen

2. Goedkeuring van de A-puntenlijst

3. Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS)

- Stand van zaken

Het Voorzitterschap lichtte de stand van zaken van de totstandkoming van het GEAS toe.

De Commissie verklaarde dat er een belangrijk onderdeel van het asielpakket is afgerond met de goedkeuring van de wijziging van de richtlijn Langdurig Ingezetenen. Er wordt voortgang geboekt op de Kwalificatierichtlijn, maar volgens de Commissie staat er een aantal punten open die in de trilog met het Europees Parlement de komende weken besproken dient te worden. De Commissie erkende de inspanningen van het Voorzitterschap op de Dublinverordening, en hoorde het verzoek van de Raad aan om de Eurodacverordening uit te breiden met

toegang voor rechtshandavingsautoriteiten. Daarnaast wees de Commissie op de noodzaak van voortgang op beide dossiers, inclusief het urgentiemechanisme in de Dublinverordening, dat alleen onder strikte voorwaarden open zal staan voor lidstaten die volledig aan het asielaquis voldoen.

Ten behoeve van de JBZ-Raad van juni a.s. zal de Commissie haar gewijzigde voorstellen indienen op zowel de Procedure- als de Opvangrichtlijn.

4. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Agentschap voor het operationele beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht

– Stand van zaken

De trilog met het Europees Parlement is onlangs gestart. Uit de eerste contacten komt naar voren dat het EP vooral meer duidelijkheid wenst over de omvang van de specifieke activiteiten in de beide voorgestelde gastlanden van het IT-agentschap, Estland en Frankrijk. Het gezamenlijk voorstel van Estland en Frankrijk betekent dat Estland de zetel krijgt toegewezen en gastheer wordt voor het administratieve en management deel van het agentschap. Het operationele management en ontwikkeling van huidige en toekomstige systemen vindt plaats in Frankrijk.

5. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit

– Eerste gedachtewisseling over een aantal specifieke punten

In de Raad vond een eerste gedachtewisseling plaats over bepaalde onderdelen van het nieuwe voorstel voor een richtlijn voor uitwisseling van gegevens van vliegtuigpassagiers (*Passenger Name Records* (PNR)) ten aanzien van vluchten naar de EU en vanuit de EU naar derde landen. Het Voorzitterschap legde met betrekking tot de opnemings van intra-EU-vluchten de Raad vier opties voor:

- 1) het *niet opnemen van intra-EU-vluchten*;
- 2) het *facultatief opnemen van bepaalde intra-EU-vluchten* op gerichte routes. Deze oplossing verplicht de lidstaten er niet toe PNR-gegevens voor intra-EU-vluchten te verzamelen, maar biedt die mogelijkheid wel aan lidstaten die dit vanuit operationeel oogpunt nodig achten;
- 3) het *verplicht opnemen van bepaalde intra-EU-vluchten*. Voor deze oplossing is de medewerking van *alle* lidstaten nodig, aangezien zij gezamenlijk de gerichte routes moeten vaststellen waarvoor PNR-gegevens verplicht moeten worden verzameld;
- 4) het *verplicht opnemen van alle intra-EU-vluchten*. In het kader van deze oplossing zouden de lidstaten niet zelf kunnen beslissen voor welke vluchten PNR-gegevens moeten worden verzameld. De regeling voor intra-EU-vluchten zou volledig identiek zijn aan die voor vluchten van en naar derde landen: in alle gevallen worden PNR-gegevens verzameld.

De Commissie gaf aan dat het huidige voorstel sterk verbeterd is ten opzichte van dat uit 2007, met name wat doelbinding, gegevensbescherming en het bewaren van gegevens betreft. Ten aanzien van het voorstel van het Verenigd Koninkrijk intra-EU-vluchten verplicht op te nemen (in elk geval voor door lidstaten gekozen risicovluchten), ondersteunde Commissaris Malmström weliswaar de nut en noodzaak daarvan,

maar bepleitte zij een geleidelijke opbouw. Eerst zou moeten worden begonnen met de internationale vluchten; na de voorziene evaluatie na twee jaar (art 17a) zou dit kunnen worden uitgebreid naar intra-EU-vluchten. Het voorstel van de Commissie houdt er rekening mee, dat de meeste lidstaten de systemen en daaraan gekoppelde organisaties nog moeten opzetten. Het is beter om beperkt te starten. Dat geldt daarmee ook voor de kosten. Directe uitbreiding met intra-EU-vluchten zou fors hogere (start)kosten opleveren dan beperkt starten met internationale vluchten. Er bestaan verschillende standpunten over veiligheid en de op basis daarvan toegestane inbreuk op het vrij verkeer van personen en goederen. Het voorliggende voorstel van de Commissie richt zich ook daarom eerst op internationale vluchten van buiten de EU, waarmee het voorstel proportioneler is dan met de eventuele uitbreiding.

Namens Nederland gaf minister Leers aan positief te staan ten aanzien van het voorstel van de Commissie. Gezien de ervaringen met passagiersgegevens in het buitenland en (beperkt) in Nederland, verwachtte hij dat het gebruik van passagiersgegevens een meerwaarde heeft voor de bestrijding van terrorisme en zware criminaliteit. De minister onderstreepte het belang van een goede studie van alle facetten van het voorstel voor een EU-PNR-systeem, waarbij rekening moet worden gehouden met kritiek van onder meer het Europees Parlement en de EDPS (*European Data Protection Supervisor*). Andere belangrijke elementen voor Nederland zijn onder andere de gegevensbescherming, de kosten en administratieve lasten voor luchtvaartmaatschappijen en overheden en de samenhang met andere, reeds bestaande dan wel nieuwe initiatieven op het gebied van terrorismebestrijding, rechtshandhaving en grenstoezicht, zoals de API-richtlijn. Wat intra-EU-vluchten betreft, gaf de minister aan dat Nederland op dit moment niet voornemens is om ook passagiersgegevens van intra-EU-verkeer te verzamelen, behoudens in bijzondere omstandigheden. Wel staat Nederland open voor een discussie over de mogelijkheid voor lidstaten om op dit punt verder te gaan dan het voorstel. Die ervaringen kunnen dan na een bepaalde periode worden geëvalueerd op de toegevoegde waarde. Wel zal er, voordat intra-EU-vluchten facultatief worden opgenomen in het voorstel, grondig moeten worden nagedacht over:

- wat de consequenties zijn voor lidstaten en luchtvaartmaatschappijen (zoals concurrentiepositie) die de PNR-gegevens voor deze vluchten en doelen niet verzamelen en gebruiken;
- de kosten voor de luchtvaartmaatschappij als er wordt gekozen voor opname van specifieke routes in plaats van alle routes;
- de juridische aspecten van een dergelijke uitbreiding, ook met betrekking tot de gegevensbescherming.

Volgens minister Leers moet, voordat over deze vragen duidelijkheid is, niet tot besluitvorming ten aanzien van dit belangrijke punt worden overgegaan.

Veel lidstaten steunden het voorstel van de Commissie intra-EU-vluchten (op dit moment) niet op te nemen (optie 1) en deelden de vragen en bedenkingen van Nederland. Maar het grootste deel van de lidstaten steunde het voorstel tot het verplicht opnemen van alle intra-EU-vluchten (optie 4) of vooral, al dan niet als aanloop tot deze verplichting, tot het facultatief opnemen van bepaalde intra-EU-vluchten op gerichte routes (optie 2). De Commissie zegde toe met extra voorbeelden met betrekking tot nut en noodzaak van het systeem te komen. Ten aanzien optie 2 zag commissaris Malmström risico's voor de lidstaten, liggend in een te grote diversiteit aan risicovluchten en verschillen tussen lidstaten die wel of niet meedoen.

Uit de discussie kwam voorts naar voren dat vrijwel geen enkele lidstaat voorstander is van een centraal systeem voor de opslag van passagiersgegevens. Bulkgegevens worden decentraal verwerkt en de kosten moeten door de lidstaten worden gedragen. Met betrekking tot startkosten dacht commissaris Malmström aan cofinanciering.

Het Voorzitterschap concludeerde dat zich met betrekking tot intra-EU-vluchten een meerderheid aftekende voor optie 2 (het facultatief opnemen van bepaalde intra-EU-vluchten) en kondigde aan in de volgende Raad terug te zullen komen op dit onderwerp.

6. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ

– Informatie van het Voorzitterschap over de triloog met het Europees Parlement op 16 maart 2011

Het Voorzitterschap gaf aan dat artikelen 10 (uitwisselen van gegevens) en 21 (verwijderen en blokkeren van websites met kinderpornografisch materiaal) de belangrijkste openstaande punten in de triloog zijn. Andere belangrijke elementen zijn offline grooming en de bescherming van slachtoffers.

Met betrekking tot het uitwisselen van gegevens wees staatssecretaris Teeven op een gezamenlijk Nederlands-Luxemburgs voorstel over artikel 10. De staatssecretaris bepleitte met dit voorstel verruiming van de gegevensuitwisseling uit het strafregister 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 (een aanvulling op het kaderbesluit inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister (2009/315/JHA) (ECRIS)). Dit voorstel zou volgens de staatssecretaris zowel voor de Raad als het Europees Parlement aanvaardbaar moeten kunnen zijn. Het voorstel lijkt op veel steun van lidstaten te kunnen rekenen.

Het blokkeren van websites met kinderpornografisch materiaal blijkt vaak niet goed te werken. Daarom pleitten sommige lidstaten, in navolging van het Europees Parlement, voor de nodige flexibiliteit in de richtlijn, zodat lidstaten kunnen kiezen tussen filteren en blokkeren. Staatssecretaris Teeven gaf aan zich in een flexibele formulering van artikel 21 te kunnen vinden.

Het Voorzitterschap concludeerde dat een politiek akkoord haalbaar lijkt.

7. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op informatie in strafprocedures

– Informatie van het Voorzitterschap over de triloog met het Europees Parlement

Niet besproken.

8. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over aanvallen op informatiesystemen

– Oriënterend debat en stand van zaken

Het Voorzitterschap besprak de volgende drie punten met betrekking tot de richtlijn over aanvallen op informatiesystemen:

1. strafmaten;

2. spoofing (identiteitsfraude);
3. rechtsmacht.

De Commissie lichtte toe dat cyberaanvallen een groot probleem zijn: zij is daar onlangs zelf slachtoffer van geworden. Commissaris Reding gaf aan in ieder geval de strafmaten op peil te willen houden.

Over de strafmaten liepen de meningen uiteen. Veel lidstaten, waaronder Nederland, konden akkoord gaan met het voorstel van de Commissie voor een minimummaximumstraf van twee jaar. Zij vonden dat deze verhoging van de strafmaten ten opzichte van het kaderbesluit uit 2005 meer in overeenstemming is met de toegenomen ernst van aanvallen op informatiesystemen in het huidige tijdsgewricht. Een aantal lidstaten gaf een duidelijke voorkeur aan verlaging van de door de Commissie voorgestelde minimummaximumstraf van twee naar één jaar. Volgens hen zijn strafmaten niet het enige afschrikwekkende middel: ook handhaving en vergroting van de pakkans zijn van belang. Met betrekking tot het opnemen van *spoofing* (identiteitsfraude) als strafverzuwarende omstandigheid gaf Nederland er, evenals een groot aantal andere lidstaten, de voorkeur aan dat niet in deze richtlijn op te nemen, maar in een separaat, horizontaal instrument. Sommige lidstaten ten slotte hadden bezwaren tegen het vestigen van extraterritoriale rechtsmacht ten aanzien van eigen onderdanen. Staatssecretaris Teeven gaf aan rechtsmacht ten aanzien van eigen onderdanen van essentieel belang te achten voor de mogelijkheid tot het instellen van strafvervolging. Dit soort delicten is bij uitstek grensoverschrijdend. Omdat sommige lidstaten geen eigen onderdanen uitleveren, acht Nederland het noodzakelijk dat zij kunnen optreden als hun onderdanen bij het plegen van dergelijke delicten betrokken zijn.

In dit kader meldde de Belgische minister van Justitie De Clerck namens de Benelux dat niet alleen wetgeving, maar ook praktische initiatieven helpen bij de strijd tegen cybercrime. Op 5 april jl. vond in Maastricht een door minister Opstelten georganiseerde Beneluxontmoeting plaats, waarbij een intentieverklaring tussen de drie lidstaten is ondertekend om de academische, economische en gouvernementele wereld samen te brengen. De Benelux onderstreepte voorts het belang van publiek-private samenwerking.

9. Initiatief voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken – Stand van zaken

Het Voorzitterschap streeft naar een werkbaar compromis en wil tijdens de JBZ-Raad in juni een algemene oriëntatie bereiken ten aanzien van de artikelen 1 tot en met 18.

10. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en authentieke akten op het gebied van erfopvolging en betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring – Mondeling verslag door het Voorzitterschap

Het Voorzitterschap deed verslag van de stand van zaken van de besprekingen over de ontwerp-verordening erfopvolging en erfrechtverklaring. Het Voorzitterschap gaf aan dat de onderhandelingen al ruim anderhalf jaar aan de gang zijn. De belangrijkste punten in de onderhandelingen zijn de volgende:

1. het aanwijzen van de bevoegde autoriteit (notaris en/of gerecht),

2. wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen en authentieke akten,
3. de afbakening van erfrecht en goederenrecht en, daarmee verband houdend, de plaats van de (onroerende) goederen van de nalatenschap,
4. de gewone woonplaats als aanknopingspunt voor het toepasselijk recht.

Het Voorzitterschap gaf aan dat voor deze kwesties nog een compromis moet worden gesloten, en riep de lidstaten op flexibiliteit en terughoudendheid te betrachten bij het innemen van standpunten. Het Voorzitterschap streeft naar een (gedeeltelijke) algemene oriëntatie op de JBZ-Raad van 9 en 10 juni 2011.

Commissaris Reding benadrukte dat dit voorstel alleen gaat over grensoverschrijdende erfenissen. Zuiver nationale erfenissen worden door dit voorstel niet geraakt. Zij sloot zich aan bij het Voorzitterschap in het streven naar een algemene oriëntatie in juni.

11. Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van het huwelijksvermogensrecht

12. Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen – Presentatie door de Commissie

De Commissie heeft op 16 maart 2011 twee voorstellen gepubliceerd over huwelijksvermogensrecht en de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen. Commissaris Reding zette uiteen dat steeds meer burgers de nationale grenzen overschrijden en er zo steeds meer paren met een internationale dimensie worden gevormd: echtgenoten met een verschillende nationaliteit, paren die in een lidstaat verblijven waarvan zij geen onderdaan zijn, die goederen bezitten in verschillende lidstaten of die soms uit de echt scheiden in een ander land dan hun land van herkomst. Het probleem is dat het voor de betrokkenen erg lastig is om te weten welke gerechten bevoegd zijn voor en welk recht toepasselijk is op hun persoonlijke situatie en op hun goederen. Daardoor ondervinden zij niet alleen in het dagelijkse beheer van hun goederen, maar ook bij scheiding of overlijden onvoorziene en nadelige gevolgen. De materie wordt nu geregeld door het nationale recht en de internationale overeenkomsten tussen lidstaten. De voorstellen zijn verder een aanvulling op Brussel II bis (verordening op het terrein van de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken) en Rome III (nauwere samenwerking inzake echtscheiding).

De Commissie heeft de twee voorstellen bewust samen gepresenteerd («gender neutraal»). Commissaris Reding toonde zich ervan bewust dat niet alle lidstaten het geregistreerd partnerschap kennen. De Commissie wil echter de rechten voor burgers die voor een dergelijk partnerschap kiezen tastbaar maken. De ontwerp-verordening kent dan ook artikelen die deze rechten tastbaar maken, maar de voorstellen raken niet aan de inhoud van het (nationale) familierecht. De Commissie is zich ervan bewust dat deze voorstellen nog veel analyse vergen en dat er nog veel discussie over gevoerd zal worden binnen de Raad en het Europees Parlement.

13. Voorstel voor een verordening over de mogelijkheid om rechtskracht toe te kennen aan de elektronische uitgave van het Publicatieblad

– Presentatie door de Commissie

Het voornaamste doel van het voorstel is het vergroten van de toegang tot het EU-recht via internet en het vergroten van de rechtszekerheid. Hierbij wordt de elektronische publicatie maatgevend en schept rechtsgevolgen in plaats van de gedrukte versie. Ingevolge dit voorstel mag het Publicatieblad nog steeds worden gedrukt, maar dan wel zonder rechtsgevolg. Dit is enkel anders bij technische problemen die langer duren dan één dag.

Niet-wetgevende besprekingen

14. Goedkeuring van de A-puntenlijst

15. Zuidelijke nabuurschapsregio

- Conclusies van de Raad**
- Follow-up van de verklaring van de Europese Raad van 11 maart en van 24-25 maart 2011**
- Presentatie door de Commissie over de humanitaire en de civiele beschermingsaspecten**
- Presentatie door de Commissie over de volgende stappen**
- Presentatie over Frontex – de taak van Frontex**

Commissaris Malmström verwees naar haar brief van 5 april jl. waarin zij verschillende concrete acties vermeldde in verband met de migratiestroom uit Noord-Afrika. Van belang is vooral het versterken van Frontex en het intensiveren van de samenwerking met de autoriteiten in Tunesië en Egypte. Speciale aandacht verdienen de vluchtelingen uit Libië. Voor hun opvang moeten voldoende financiële middelen worden vrijgemaakt. Commissaris Malmström wees erop dat de vluchtelingenstroom nog steeds lijkt toe te nemen. Daarnaast zijn de betrokken landen in transitie. Om die reden benadrukte zij de mogelijkheid voor lidstaten om op vrijwillige basis vluchtelingen op te nemen, met name uit de meest kwetsbare groep, namelijk de vluchtelingen uit Libië die afkomstig zijn uit Somalië en Eritrea. Hierbij noemt zij als voorbeeld de toezegging van Duitsland om een groep van 100 vluchtelingen over te nemen van Malta. Een gezamenlijk EU-hervestigingsprogramma is ook van belang.

Commissaris Malmström is van mening dat op dit moment niet is voldaan aan de voorwaarden voor het activeren van de richtlijn inzake tijdelijke bescherming van ontheemden¹. Dit laat onverlet dat Malta wel degelijk serieuze problemen heeft en geholpen moet worden, bijvoorbeeld door Frontex met behulp van de inzet van een snel grensinterventieteam. De Commissie overweegt ook een tweede proefproject met Europese co-financiering voor de hervestiging vanuit Malta van personen die internationale bescherming genieten. Voorts verklaarde de Commissaris dat de fluïde situatie in Noord-Afrika een EU-aanpak vergt gebaseerd op concrete solidariteit tussen de lidstaten en met de regio. De steun aan de regio wordt echter niet verleend zonder voorwaarden; zo zullen de autoriteiten zich moeten committeren aan betere grenscontroles.

De uitvoerend directeur van Frontex presenteerde een risicoanalyse. Uit Libië zijn voorlopig 1 085 asielzoekers in Italië en 990 in Malta aangekomen, voornamelijk uit de Hoorn van Afrika. Ook via de Grieks-Turkse grens zijn al de eerste asielzoekers binnengekomen uit Noord-Afrika, maar hun aantal is nog gering. Frontex heeft zijn *Response Package* ingezet. Er wordt nu al verdubbeling verwacht van de voor Frontex voorziene

¹ Richtlijn 2001/55/EG (Pb Nr. L 212 van 07/08/2001).

activiteiten dit jaar. Volgens Frontex zal hierdoor extra financiering noodzakelijk zijn; Frontex deed een oproep aan lidstaten om meer flexibel te zijn in het ter beschikking stellen van middelen en experts. Operatie «Hermes» is het belangrijkste en zal worden uitgebreid naar Sardinië. Verder verklaarde Frontex te werken aan de eerste *joint return package* met Italië en Frankrijk, en ook aan een operationeel plan om een grensinterventieteam in Malta in te kunnen zetten.

Commissaris Georgieva, verantwoordelijk voor civiele bescherming en humanitaire hulp, meldde dat in West-Libië, in tegenstelling tot Oost-Libië, nog geen mogelijkheden zijn om humanitaire noodhulp te verlenen; het Internationale Rode Kruis is daar in onderhandeling. Er zijn inmiddels 459 000 personen uit Libië vertrokken m.n. naar Tunesië en Egypte maar ook naar het zuiden en over de Middellandse Zee. Minder dan 10% betreft Libiërs. Door de Commissie en de lidstaten is inmiddels € 85 mlj (waarvan € 37 mlj van de Commissie) aan financiële hulp, civiele bescherming en transport geleverd. De Internationale Organisatie voor Migratie heeft onlangs € 10 mlj extra gekregen voor transport. Daarbij heeft Zweden 30 extra vluchten aangeboden omdat er nog meer derdelanders de grens overkomen dan dat er transportfaciliteiten beschikbaar zijn. Commissaris Georgieva refereert ook aan het verzoek van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de VN om 11 000 vluchtelingen te hervestigen. De *lessons learned* zijn vooral het belang van een goede coördinatie tussen civiele en militaire acties van de Commissie en lidstaten en dat de mechanismen van civiele bescherming werken, maar versterkt dienen te worden.

Het Voorzitterschap introduceerde de Raadsconclusies waarna de Italiaanse minister het woord kreeg om de situatie toe te lichten waarin zijn land zich bevindt. Volgens Italië zijn er inmiddels 30 000 jonge Tunesische economische migranten aangekomen omdat de nieuwe Tunesische regering geen maritieme grenscontrole uitvoert. Italië heeft verschillende ministeriële bezoeken aan Tunesië afgelegd, en op 5 april jl. is een bilateraal akkoord gesloten over de controle van de maritieme grens door Tunesië en het leveren van middelen daarvoor door Italië. Italië verklaart verder dat vanaf nu ook 60 migranten per dag zullen worden teruggezonden, maar per dag komen er 500 nieuwe migranten bij. Italië wil daarom meer EU-solidariteit, zoals ook Griekenland en Portugal krijgen in de financiële crisis, en is van mening dat de EU te hard vasthoudt aan de regels van Schengen. Volgens Italië wil 90% van de Tunesiërs niet in Italië blijven, maar doorreizen naar familie en vrienden in andere lidstaten. Italië wilde graag dat de EU collectief meedoet aan zeepatrouilles met Tunesië en dat de EU de vluchtelingen en illegale immigranten overneemt en elders in de EU hervestigt om zo Italië tegemoet te komen. Ten slotte meldde Italië dat de 20 000 uitgegeven tijdelijke verblijfsvergunningen met een geldigheid van zes maanden geen humanitaire visa betreffen. Dit geeft de migranten met een tijdelijke verblijfsvergunning circulatierecht conform artikel 21 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

Malta stelde dat er in Libië een burgeroorlog aan de gang is, wat maakt dat de samenstelling van de vluchtelingen in Malta anders is dan in Italië. Malta verzocht de activering van de richtlijn inzake tijdelijke bescherming en het daarin opgenomen solidariteitsmechanisme.

Veel lidstaten, waaronder Nederland, verklaarden dat er een scherp onderscheid gemaakt dient te worden tussen vluchtelingen uit Libië enerzijds en economische migranten uit Tunesië anderzijds. De eerste groep is namelijk een instroom als gevolg van een burgeroorlog. De meeste lidstaten riepen op tot meer samenwerking met de UNHCR en

IOM en meer bescherming in de Noord-Afrikaanse regio. De meeste lidstaten benadrukten de conditionaliteit tussen hulp aan Tunesië en terugname van eigen onderdanen.

Volgens Nederland dient de regio te worden ondersteund bij evacuatie van migranten naar hun landen van herkomst en opvang van vluchtelingen ter plaatse. Dat tempert ook de migratiedruk richting de EU. Italië dient de illegale immigranten terug te sturen, eventueel via IOM en zo nodig met financiële steun. Dat zal de instroom op de korte termijn doen afnemen. Voor de aanpak op de langere termijn kijkt Nederland uit naar de aangekondigde voorstellen van de Commissie in mei. Minister Leers verklaarde (als eerste van de ministers) dat de maatregelen die Italië neemt – het geven van tijdelijke verblijfsvergunningen – een verkeerd signaal is; de inzet moet terugkeer zijn en niet verplaatsing van illegale immigranten. Volgens Nederland is de situatie in Malta principieel anders omdat het veelal vluchtelingen betreft en in veel mindere mate economische migranten. Nederland zal bezien hoe Malta bilateraal gesteund kan worden. Daarnaast refereerde de minister aan het Nederlandse aanbod aan UNHCR om een aantal personen uit Libië te hervestigen. Minister Leers stelde dat de activering van richtlijn tijdelijke bescherming 2001/55 op dit moment niet aan de orde is conform het standpunt van de Commissie.

Commissaris Georgieva kondigde een opschaling van humanitaire hulp aan en meldde verontrust te zijn over aanvallen op hulpverleners van IOM. Bescherming dient gegeven te worden aan de echte vluchtelingen door middel van hervestiging.

Commissaris Malmström constateerde een brede instemming van de Raad voor de voorstellen van de Commissie, voor de versterking van Frontex, voor de versterking van de onderlinge EU-samenwerking en die met derde landen, het geven van hulp aan Tunesië onder de conditionaliteit van terugname van eigen onderdanen. Voor personen die in Malta internationale bescherming genieten zal het proefproject verlengd worden en Tunesië verdient bijstand via het hervestigen van vluchtelingen naar de EU. Niet alleen volgens de Commissie, maar ook volgens een groot aantal lidstaten, is de activering van de richtlijn inzake tijdelijke bescherming niet aan de orde. Het is volgens de Commissie niet bedoeld voor illegale immigranten, zoals Italië bepleitte, maar voor mensen die bescherming behoeven, zoals vluchtelingen in Malta. Commissaris Malmström was verheugd met de steun voor Malta en zal in de volgende Raad hierop terugkomen.

16. Nationaal actieplan van Griekenland inzake migratiebeheer en de hervorming van het asielstelsel

Griekenland lichtte de laatste stand van zaken toe, waarna de Commissie de Raad informeerde over de totstandkoming van het operationele plan dat op 1 april jl. door EASO en Griekenland werd ondertekend. Volgens de Commissie is het operationele plan een goed voorbeeld van solidariteit tussen de lidstaten met inzet van lidstaten, de Commissie, EASO en Griekenland. De Commissie riep Griekenland op om gebruik te maken van de beschikbaar gemaakte € 9,8 milj van de urgentiefondsen onder het Europees Vluchtenlingenfonds die vorig jaar aan Griekenland zijn toegekend.

Nederland verklaarde verheugd te zijn dat Griekenland met het EASO het operationele plan heeft ondertekend. Minister Leers moedigde Griekenland aan om verder te gaan met de implementatie van het actieplan, zodat er over twee jaar volledig functionerende asiel- en

opvangdiensten zijn in het land. Minister Leers wees nogmaals op de verantwoordelijkheid van Griekenland en sprak daarbij de hoop uit dat Griekenland de *commitment* blijft vasthouden bij de praktische implementatie ervan. Ten slotte heeft Minister Leers zich bereid getoond om te blijven bijdragen aan de asielondersteuningsteams onder leiding van EASO.

17. Roma – mededeling over het EU-kader m.b.t. de strategie voor nationale Roma-integratie
– Presentatie door de Commissie gevolgd door uitwisseling van standpunten

Het Voorzitterschap verwelkomde de mededeling van de Commissie over de Roma-strategie.

De Commissie merkte op dat deze JBZ-Raad gelegenheid bood om de kortgeleden gepubliceerde mededeling te presenteren op Raadsniveau; de EPSCO-raad (Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken), de OJCS-Raad (Onderwijs, Jeugdzaken, Cultuur en Sport), de Raad Algemene Zaken en de Europese Raad zullen zich ook buigen over de mededeling. Volgens de Commissie is het duidelijk dat er actie nodig is om discriminatie op nationaal niveau tegen te gaan, en dat de eerste verantwoordelijkheid voor integratie van Roma ligt op het niveau van de lidstaten ligt. Het aantal Roma verschilt ook van lidstaat tot lidstaat, net zoals de omvang van de problematiek met deze groep. Volgens de Commissie is een raamwerk voor de nationale integratieprogramma's nuttig, omdat er sprake is van een horizontaal probleem in lidstaten met de omgang van Roma die moeilijker verloopt dan met andere groepen.

De Commissie benadrukte de volgende twee punten tijdens de Raad:

1. De toegang tot onderwijs voor kinderen van Roma: in de EU voltooit 97% van de kinderen primair onderwijs vis-à-vis 42% van de kinderen van Roma; en
2. De noodzaak tot verbeteren van de huisvesting en de watervoorziening voor Roma.

Deze en andere punten die in de mededeling worden genoemd moeten volgens de Commissie verwerkt worden in bestaande strategieën. Mochten er geen bestaande structuren zijn, dan moeten hiervoor nieuwe strategieën worden ontwikkeld. De lidstaten werden door de Commissie gevraagd deel te nemen aan een monitoringsmechanisme om toezicht te houden op het gebruik van bestaande fondsen voor Roma. Daarnaast vindt de Commissie de gegevensverzameling belangrijk. Hiervoor is een rol weggelegd voor het Europees Grondrechtenagentschap.

18. Verslag over de tenuitvoerlegging van het Handvest van de Grondrechten
– Presentatie door de Commissie

De Commissie heeft een eerste verslag uitgebracht over de toepassing van het Handvest van de Grondrechten. Commissaris Reding merkte op dat burgers te weinig weten over het Handvest. De Commissaris heeft in 2010 naar eigen zeggen 4000 brieven van burgers ontvangen met betrekking tot fundamentele rechten. Meer dan driekwart daarvan heeft betrekking op onderwerpen die niet binnen de bevoegdheid van de EU vallen en waarop het Handvest geen betrekking heeft. De toepassing van het Handvest zal voortaan jaarlijks worden besproken in de Raad en het Europees Parlement. Het Voorzitterschap wil begeleidende Raadsconclusies aannemen op de JBZ-Raad in juni.

19. Gezamenlijke evaluatie van de uitvoering van de EU-VS TFTP-overeenkomst gedurende de eerste zes maanden – Verslag van de Commissie

Op 28 juni 2010 hebben de EU en de Verenigde Staten een overeenkomst gesloten over de uitwisseling en verwerking van bepaalde betalingsverkeergegevens in het kader van het zgn. *Terrorist Finance Tracking Programme* (TFTP). Commissaris Malmström zette uiteen dat de overeenkomst op 1 augustus 2010 in werking is getreden. In februari 2011 heeft een eerste gezamenlijke EU-VS evaluatie plaatsgevonden. Het betrof nog een zeer korte periode dat de overeenkomst in werking was. Twee vertegenwoordigers van gegevensbeschermingsautoriteiten (Nederlandse en Belgische) waren daarbij aanwezig. Onderzocht is de wijze waarop Europol zijn taak ten aanzien van de verificatie van Amerikaanse verzoeken heeft uitgevoerd, het aantal meldingen van Amerikaanse zijde naar Europol en Eurojust over een terroristische dreiging en de gegevensbescherming. De algemene conclusie is dat de overeenkomst goed wordt uitgevoerd. Europol neemt zijn rol ten aanzien van de verificatie van de Amerikaanse verzoeken zeer serieus en heeft het verdrag goed geïmplementeerd. Ook de VS nemen de uitvoering van de overeenkomst serieus.

Er zijn uiteraard wel verbeterpunten. Een van de verbeterpunten is om de transparantie rond de verzoeken van de Verenigde Staten te vergroten en deze verzoeken zoveel mogelijk schriftelijk te onderbouwen. Commissaris Malmström meldde nog dat zij hard werkt aan een eerste oriëntatie op de ontwikkeling van een EU-TFTP systeem. Voor de zomer komt de Commissie met een eerste studie (met argumenten voor en tegen). Pas na de meningen van de Raad en het Europees Parlement te hebben gehoord, zal de Commissie met een voorstel komen.

20. EU-agenda voor de rechten van het kind – Presentatie door de Commissie en follow-up door het Voorzitterschap

De Commissie heeft de Agenda voor de rechten van het kind op 15 februari jl. gepubliceerd. Deze agenda vermeldt elf concrete acties. De rechten van het kind moeten worden beschermd ingevolge artikel 24 van het Handvest van de Grondrechten. Van belang is vooral dat het rechtssysteem in de lidstaten kindvriendelijker wordt. Op dit terrein heeft de EU bevoegdheid om wetgeving aan te nemen. Een onnodige herhaling van verhoren van kinderen moet voorkomen worden. Kinderen vallen in de categorie kwetsbare slachtoffers en verdienen extra bescherming, zeker bij bepaalde groepen zoals Roma. In dat verband refereerde commissaris Reding aan het voorstel vooreen richtlijn over bijzondere waarborgen voor kwetsbare verdachten, met inbegrip van kinderen, voorzien in 2012, en een herziening van de richtlijn over ouderlijke verantwoordelijkheid, voorzien in 2013.

Commissaris Reding vroeg de lidstaten naar de noodzaak van gemeenschappelijke minimumnormen. Zij herinnerde eraan dat de 116-hotline voor haar extra betekenisvol is. Vier jaar na het besluit is de hotline nog maar operationeel in vijftien lidstaten. Om de aandacht voor de hotline te vergroten zal hierover in mei een conferentie worden georganiseerd.

Staatssecretaris Teeven toonde waardering voor de inzet van de Commissie. Hij gaf aan dat bij beslissingen die betrekking hebben op ouderlijke verantwoordelijkheid in Nederland minderjarigen boven de twaalf jaar in de gelegenheid worden gesteld hun visie te geven. De staatssecretaris waarschuwde wel voor te strenge minimumnormen op

EU-niveau bij het verhoren van kinderen. Deze normen moeten de voortgang van het strafproces niet te zeer belemmeren.

21. Bescherming van slachtoffers

– Presentatie van de conclusies van de conferentie «Slachtofferbescherming in de EU: de weg vooruit» (Budapest, 23–24 maart 2011) en van de follow-up ervan door de Commissie en het Voorzitterschap

Het Voorzitterschap gaf aan dat op 23 en 24 maart jl. een conferentie over slachtoffers plaatsvond in Budapest. Bescherming van slachtoffers is een hoge prioriteit voor de Unie. In de EU worden jaarlijks 75 miljoen mensen slachtoffer van een delict. De doelstellingen van het eerdere instrument inzake slachtoffers zijn niet allemaal vervuld. Daardoor zijn er nog steeds grote verschillen tussen de wijze waarop lidstaten vorm geven aan de bescherming van slachtoffers. In mei zal de Commissie een pakket maatregelen presenteren. Hoofdpunten daarvan zijn: informatie aan slachtoffers, toegang tot bescherming, de mogelijkheid een herziening van een beslissing te kunnen vragen, «restorative justice», individuele steun, hulp aan kwetsbare slachtoffers en opleidingen voor rechters en officieren van justitie. Voorts zei commissaris Reding dat gezocht moet worden naar een Europees beschermingsbevel dat voldoet aan de eisen van rechtszekerheid. Daarnaast zullen ook praktische maatregelen worden genomen om lidstaten te helpen bij de tenuitvoerlegging.

Polen gaf aan dat de bescherming van slachtoffers een prioriteit zal zijn van het Poolse Voorzitterschap. Een holistische aanpak zal evenwel heel ambitieus en tijdrovend zijn; een stap voor stap benadering via de Routekaart die het Voorzitterschap heeft gepresenteerd is dus goed. Het is de bedoeling dat in juni de «Boedapest routekaart voor slachtoffers» kan worden vastgesteld.

22. Mededeling over de evaluatie en toekomstige strategie voor EU-Terug- en Overnameovereenkomsten

– Presentatie door de Commissie

Het onderwerp is doorgeschoven naar de extra Raad van 12 mei als een eventueel agendapunt.

Gemengd Comité

23. Goedkeuring van de agenda

24. SIS II

– Stand van zaken

Commissaris Malmström merkte op dat de planning nog steeds verloopt zoals aangekondigd tijdens de Raad in oktober 2010. De Commissie heeft contact met lidstaten over de financiering, inclusief het Europees Grenzenfonds.

25. Visuminformatiesysteem (VIS)

– Stand van zaken

De Commissie heeft de stand van zaken gepresenteerd voor wat betreft de planning en implementatie van het visuminformatiesysteem (VIS). Het VIS is het systeem dat ontwikkeld wordt door de Commissie conform de VIS-verordening en het Raadsbesluit en beoogt via de uitwisseling van visuminformatie tussen lidstaten.

De Commissie duidde 11 oktober 2011 aan als het wenselijke startdatum. De vorderingen van de lidstaten zullen op de voet gevolgd worden door de Commissie.

Er vond geen verdere discussie plaats over het VIS.

26. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad ter amending van de Frontexverordening (EC) nr. 2007/2004

– Stand van zaken

Het Voorzitterschap presenteerde een stand van zaken van de onderhandelingen van de wijziging van de Frontexverordening. Volgens het Voorzitterschap heeft de commissie voor Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Europees Parlement een aantal amendementen voorgesteld, waarvan een deel reeds met het Europees Parlement is besproken.

Volgens de Commissie is de opstelling van het Europees Parlement positief.

Er vond geen verdere discussie plaats over de herziening van de Frontexverordening.

27. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Agentschap voor het operationele beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht

– Stand van zaken

Zie de Raadsagenda, punt 4.

28. Zuidelijke nabuurschapsregio

- Follow-up van de verklaring van de Europese Raad van 11 maart en van 24-25 maart 2011**
- Presentatie door de Commissie over de humanitaire en de civiele beschermingsaspecten**
- Presentatie door de Commissie over de volgende stappen**
- Presentatie over Frontex – de taak van Frontex**

Zie de Raadsagenda, punt 15.