

Vergaderjaar 2007–2008

23 490

## Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

### Nr. 515

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (ChristenUnie). Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Van Gent (GroenLinks), Knops (CDA), Polderman (SP), Spijs (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (ChristenUnie).

#### <sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Azough (GroenLinks), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (ChristenUnie). Plv. leden: Uitslag (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Halsema (GroenLinks), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Jan de Vries (CDA), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (ChristenUnie).

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 31 juli 2008

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>2</sup> hebben op 3 juli 2008 overleg gevoerd met minister Hirsch Ballin van Justitie, staatssecretaris Albayrak van Justitie en minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **de geannoteerde agenda van de informele JBZ-Raad d.d. 7 en 8 juli 2008 (23 490, nr. 511);**
- **het verslag van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken d.d. 5 en 6 juni 2008 (23 490, nr. 509);**
- **de brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 6 juni 2008 inzake de ontwerprijtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (ontwerprichtlijn terugkeer) (JUST080505).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissies

Tot vreugde van mevrouw **Jonker** (CDA) heeft de Europese Commissie besloten, de antidiscriminatie-richtlijn uit te breiden.

Het is goed dat de minister van Justitie tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) in juni de vragenlijst voor reizigers ter sprake heeft gebracht die de Verenigde Staten aan reizigers willen voorleggen en waarin onder andere naar hiv-besmetting wordt gevraagd. Is in de High Level Contact Group gesproken over de taskforce voor het Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS)?

Kan de minister of de staatssecretaris van Justitie een reactie toezeggen op het rapport van de Raad van Europa, getiteld «Europe's boat people. Mixed migration flows by sea into southern Europe»?

De staatssecretaris is met verve erin geslaagd het Nederlandse standpunt ten aanzien van het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG te verdedigen.

Het op te richten permanente comité voor de coördinatie en de operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI) heeft, in tegenstelling tot het bestaande comité van artikel 36 (CATS),

geen wetgevende bevoegdheid. Wat zijn de gevolgen voor de doorzetting-smacht als deze bevoegdheid overgaat naar de Raad? Moet de samenwerking met betrekking tot het nieuwe comité niet meer geformaliseerd worden?

Ten aanzien van het Franse asiel- en migratiepact moet veel belang worden gehecht aan een communautair beleid waarin ook aspecten zijn opgenomen waarover niet gemakkelijk de instemming van alle lidstaten van de Europese Unie bereikt kan worden en die veelal te maken hebben met de mensenrechten. Het communautaire aspect is belangrijker dan snelheid.

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Justitie is afgesproken dat de Kamer een reactie zal vragen op het Franse asiel- en migratiepact. Kan de staatssecretaris in deze reactie een link leggen naar de bestaande voorstellen van de Commissie ten aanzien van asiel en migratie?

Wanneer wordt het verdrag over witwassen geratificeerd? Waarom duren ratificatieprocessen zo lang?

De heer **De Wit** (SP) heeft de indruk dat de opstellers van de agenda ervan uit zijn gegaan dat het Verdrag van Lissabon op de datum van de informele JBZ-Raad een gelopen race zou zijn. Nu een en ander anders heeft uitgepakt, is voorzichtigheid en terughoudendheid geboden op een groot aantal punten.

Wat is de noodzaak van COSI, gezien het bestaan van organisaties en instanties als Eurojust, Europol en Frontex? Wordt COSI een soort ministerie van Binnenlandse Zaken? Lidstaten kunnen toch ook gewoon samenwerken op het gebied van crisisbeheersing, terrorismebestrijding en grensbewaking?

Wat wordt in het kader van civiele bescherming verstaan onder «crisis»?

Is in geval van een grootscheepse staking civiele bescherming aan de orde en kan bijvoorbeeld België Nederland binnenlopen? Wat is de rechtsgrondslag voor civiele beschermingsmodules? Wie bepaalt wat een unit doet?

Ten aanzien van het asiel- en migratiebeleid is het belangrijk eerst te bezien wat er allemaal is afgesproken, hoe deze afspraken worden geïmplementeerd en hoe het staat met de normen in de verschillende lidstaten. Betekent harmonisatie op dit gebied dat minimumnormen maximumnormen worden? Lidstaten moeten in staat blijven om de eigen normen te handhaven. Op welke wijze wordt er gesleuteld aan het Dublinsysteem? In het kader van migratie wordt ook gesproken over integratie, maar is dit onderwerp niet bij uitstek een nationale zaak?

Uit de felle kritiek op de ontwerprichtlijn terugkeer blijkt dat onduidelijkheid bestaat over de duur van detentie, het niveau van rechtsbescherming en het verbod op terugkeer. Hoe moet deze richtlijn gezien worden in de dagelijkse praktijk?

De heer **Teeven** (VVD) maakt uit de agenda op dat het ontwikkelen van een lange termijnvisie door Frankrijk wordt doorgeschoven naar volgende voorzitterschappen.

Op Europees niveau moet de bestrijding van kindersekstoerisme stevig ter hand worden genomen. Kan dit onderwerp in Cannes op enigerlei wijze ter sprake worden gebracht?

Wat wordt de rol van COSI? Krijgt deze nieuwe organisatie een wetgevende taak op het gebied van binnenlandse veiligheid? Wat gebeurt er met CATS?

Op welke wijze is de opleiding van rechters en andere juridische beroepsgroepen eerder ter sprake gekomen? Wat is het voordeel van tweetalige rechters, als een van de twee talen die zij beheersen, niet een taal is die gesproken wordt binnen de Europese Unie (EU)? Welke kosten zijn gemoeid met dit opleidings- en trainingsprogramma? Wat is eigenlijk het

probleem dat verbetering behoeft en een aanpak op Europees niveau vereist? Misschien moet ook eens worden gekeken naar de wijze waarop juridische beroepsgroepen in de verschillende lidstaten worden gecontroleerd, opdat Nederland kan leren van de «best practises» in andere lidstaten.

Het is goed dat er één Europees asielstelsel komt met één Europese asielstatus. Lidstaten moeten echter zelf kunnen bepalen aan welke economische migranten op de nationale arbeidsmarkt behoefte bestaat.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks) begrijpt niet goed hoe COSI zich verhoudt tot andere organen en wat het nut ervan is.

Het Nederlandse bezwaar tegen de vragenlijst van het Amerikaanse Visa Waiver Program heeft op de JBZ-Raad in Luxemburg draagvlak gevonden. Wat heeft dit tot gevolg?

Wat gaat het pact over immigratie en asiel precies inhouden? Is de kans niet aanwezig dat er weer nieuwe afspraken worden gemaakt, terwijl de bestaande nog niet concreet zijn ingevuld? De mensenrechten moeten onderdeel zijn van het debat. Kan de staatssecretaris na afloop van de informele JBZ-Raad op korte termijn met mensenrechtenorganisaties als Amnesty International en VluchtelingenWerk Nederland overleggen over de Europese voornemens?

De totstandkoming van de ontwerprichtlijn terugkeer lijkt een kwestie van achterkamertjespolitiek te zijn. Voor welk percentage van de gedetineerden in vreemdelingendetentie zal de maximumtermijn van achttien maanden kunnen gaan gelden? Voorzien moet worden in een frequente rechterlijke controle op de rechtmatigheid van de vreemdelingenbewaring. Kan de toets, die de afgelopen jaren verwaterd is, geïntensiveerd worden?

Kan de staatssecretaris reageren op het rapport van de European Council on Refugees and Exiles (ECRE) over de evaluatie van de Dublinverordening?

Mevrouw **Kuiken** (PvdA) is benieuwd of tijdens de informele JBZ-Raad ook gesproken wordt over radicalisering en, zo ja, wat de Nederlandse inzet zal zijn.

Zal de Wet bevordering integriteit beoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) tijdens de bijeenkomst in Cannes aan de orde komen?

Wat bedoelt minister Ter Horst met haar uitspraak dat zij BIBOB naar Europa wil brengen?

Bij een Europese interne markt met open grenzen en vrij verkeer van personen is een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk. Het harmonisatiebeleid mag niet leiden tot een «race to the bottom», waardoor alleen een minimumstandaard over blijft. Personen die bescherming behoeven en onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vallen, moeten deze bescherming ook krijgen. Vluchtelingen moeten daadwerkelijk aanspraak kunnen maken op de mogelijkheden om een asielaanvraag in te dienen. Van echte harmonisatie van regelgeving is nog geen sprake; hiertoe moet eerst politieke wil gecreëerd worden. Op korte termijn zijn veel verbeteringen mogelijk in de Dublin II-verordening, bijvoorbeeld ten aanzien van het gedwongen terugsturen van vreemdelingen naar lidstaten die onvoldoende bescherming en faciliteiten bieden, zoals Griekenland. Kan de Kamer voorafgaand aan de evaluatie in september schriftelijk geïnformeerd worden over de Nederlandse inbreng, desnoods alleen op hoofdlijnen?

Wat is de stand van zaken ten aanzien van het «privacy-akkoord»? Op welke termijn kan de Kamer volledig geïnformeerd worden over de aard en inhoud van dit verdrag? Beide Kamers dienen uitgebreid betrokken te worden bij de totstandkoming van het verdrag.

Wat is het standpunt ten aanzien van het Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) dat tijdens de G8-top getekend schijnt te worden? Hierdoor is het onder andere mogelijk om reizigers te dwingen de data op hun laptops prijs te geven.

Kan behalve het kinderekstoerisme ook de illegale wapenhandel onder de aandacht van het Franse voorzitterschap worden gebracht?

### **Antwoord van de bewindslieden**

De **minister van Justitie** licht toe dat iedere staat soeverein kan beslissen over de voorwaarden voor het verstrekken van visa. De Amerikaanse verlangens staan op gespannen voet met de International Guidelines HIV/AIDS and Human Rights uit 1998. Nederland lobbyt bij diverse gelegenheden voor de rechten van mensen die besmet zijn met hiv/aids, bijvoorbeeld tijdens de afgelopen High Level Meeting on HIV/aids in New York en op de internationale aidsconferentie die in augustus in Mexico zal plaatsvinden.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon valt de bestaande scheidslijn tussen onderwerpen in de eerste en de derde pijler weg. Men zou dezelfde procedures moeten volgen. Daarnaast is er behoefte aan vereenvoudiging op het beleidsterrein van «freedom, security and justice». COSI is ingericht als een permanent comité ter coördinatie van de operationele samenwerking. Zijn taakstelling moet zo breed mogelijk zijn. Waar de wetgevende taken op het gebied van justitiële samenwerking kunnen worden ondergebracht, wordt nog nader gezien. Mogelijk komt er een nieuw wetgevend comité voor zaken die op het terrein liggen van CATS en het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (SCIFA). Als gevolg van het Ierse «nee» is de discussie hierover minder onder tijdsdruk komen te staan. Nederland is van mening dat CATS opnieuw zou moeten worden ingesteld, maar wel met een betere werkmethode. Vervolgens zou na twee jaar onder het Verdrag van Lissabon geëvalueerd moeten worden of CATS naast COSI moet blijven bestaan.

Onder het Franse voorzitterschap kan gerekend worden op een krachtige ondersteuning van de inwerkingtreding van het Haagse Verdrag inzake de internationale bescherming van volwassenen. Bij de derde bekrachtiging door Frankrijk, vermoedelijk in september, zal dit verdrag in werking treden.

Het Verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en terrorismefinanciering is op 7 juni goedgekeurd door beide Kamers. Binnen twee weken ligt de akte van bekrachtiging in Straatsburg. De Kamer zal hierover nader geïnfomeerd worden.

Ratificatieprocessen moeten inderdaad sneller verlopen. Eventuele capaciteitsproblemen moeten genoemd worden. De Kamer zal voor het einde van het zomerreces een overzicht ontvangen van verdragen van de Raad van Europa die nog niet zijn bekrachtigd door het Koninkrijk der Nederlanden met de stand van zaken wat de goedkeurings- en ratificatieprocedures betreft, inclusief de verwachtingen en de voornemens.

Het Franse initiatief om rechters en andere juridische beroepsgroepen op te leiden en te trainen, wordt ondersteund. Op punten waar rechters al aan voldoen, zoals kennis van het Europees recht en van één andere EU-taal dan het Nederlands, kunnen zij vrijstelling krijgen.

De aanpak van sekstoerisme vereist internationale samenwerking. Het onderwerp zal in Cannes ter sprake worden gebracht.

De ACTA vergt aandacht in EU-verband. De discussie over handhaving op het gebied van intellectueel eigendomsrecht is nog niet afgesloten. Voor bepaalde onderdelen is Europese besluitvorming vereist.

Ten aanzien van persoonsgegevens moet worden toegezien op een goede en gelijkwaardige rechtsbescherming in Europa en de Verenigde Staten, waarbij Europese burgers ook toegang moeten hebben tot de Ameri-

kaanse rechter. De onderhandelingen hierover zijn voorzien voor 2009. De Kamer zal hiervan op de hoogte gehouden worden. De illegale wapenhandel blijft onder de aandacht gebracht worden. Onder het Franse voorzitterschap wordt in het najaar een seminar georganiseerd waaraan Nederland actief zal bijdragen.

De **minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** benadrukt dat het niet de bedoeling is dat er met COSI een Europees ministerie van Binnenlandse Zaken of een nieuwe organisatie komt. Het comité, bestaande uit ambtelijke vertegenwoordigers van de lidstaten, heeft tot taak de operationele uitvoering van de wetgeving op het terrein van veiligheid te coördineren. Zaken als rampenbestrijding en de bestuurlijke aanpak van criminaliteit vragen om bespreking met in ieder geval de buurlanden. De ontwikkelingen rondom het Verdrag van Lissabon moeten de operationele samenwerking niet afremmen.

Onder «crisis» wordt verstaan: rampen die ofwel door de natuur ofwel door de mens veroorzaakt zijn. Units uit andere landen worden alleen ingezet op verzoek van het land waar de crisis of de ramp plaatsvindt. Frankrijk heeft een andere opvatting over een Europese crisisbeheersings- en rampenbestrijdingsorganisatie dan Nederland en gaat uit van een aanpak op Europese schaal met units in iedere lidstaat. Nederland is samen met Duitsland terughoudender en voorstander van een aanpak op bilateraal niveau, waarbij de lidstaten zelf al dan niet besluiten tot de oprichting van een unit.

De Future Group staat wel op de agenda, maar men moet afwachten hoe groot de belangstelling van het Franse voorzitterschap hiervoor is.

Radicalisering wordt in het rapport van de Future Group Binnenlandse Zaken aan de orde gesteld. Frankrijk en Nederland zullen dit onderwerp samen oppakken.

De Nederlandse bestuurlijke aanpak en voorkoming van criminaliteit zal in Cannes voor het voetlicht worden gebracht om hierover met andere landen van gedachten te wisselen en te bezien hoe op dit terrein informatie uitgewisseld kan worden. De Kamer zal een inventarisatie ontvangen over de bestuurlijke aanpak van criminaliteit in de andere lidstaten. Ook over andere bestuursrechtelijke maatregelen in de Europese lidstaten zal de Kamer geïnformeerd worden door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie.

De **staatssecretaris van Justitie** heeft met waardering kennisgenomen van het feit dat de Parlementaire Assemblee de opvang van vluchtelingen actief monitort. In het najaar 2008 wordt het onderwerp «Europe's boat people» door de Raad van Europa besproken. Van de staatssecretaris volgt een reactie ter zake het eindrapport, nadat het eindrapport in oktober 2008 in de Parlementaire Assemblee is vastgesteld. Met de Richtlijn voor vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers zijn minimumstandaarden geformuleerd.

Gelet op de ambitie om in 2010 te komen tot een gemeenschappelijk asielstelsel, is het goed dat Frankrijk het immigratie- en asielpact tot topprioriteit heeft gemaakt tijdens het EU-voorzitterschap. Het politieke signaal dat van dit pact uitgaat, heeft de instemming van Nederland. Het moet niet naast bestaande projecten komen, maar vooral een versterking zijn van bestaande voornemens en gezien worden als een brug tussen het Haags Programma en het Zweedse voorzitterschap. In de eerste fase wordt regelgeving gemaakt en geëvalueerd, om vervolgens in fase twee te bezien wat de verdere verdieping kan zijn. Inderdaad mogen minimumnormen geen maximumnormen worden. De individuele lidstaten moeten van de minimumnormen kunnen afwijken ten gunste van de vreemdeling. Nederland werkt praktisch samen met de lidstaten, ook met lidstaten die onlangs zijn toegetreden, om ervoor te zorgen dat het Europese gemiddelde ten aanzien van de minimumnormen «opgekrikt» wordt. Het infor-

mele karakter van de JBZ-Raad leent zich goed voor onderlinge discussies over het migratie- en asioldossier. Het volgende algemeen overleg voorafgaand aan de formele JBZ-Raad is een geschikt moment om nader in te gaan op het pact.

Frankrijk belegt een ministeriële conferentie over asiel op 8 en 9 september. Een van deze dagen is gereserveerd voor discussie met ngo's. Dat migratiebeleid wordt uitgebreid met integratiebeleid is niet nieuw. Tijdens het Haags Programma is de integratieconferentie gehouden. Over integratie vindt alleen kennisuitwisseling plaats. Ook tijdens het Franse voorzitterschap zal niet worden overgegaan tot besluitvorming. De Kamer zal op de hoogte worden gehouden van de betekenis van de Franse doelstelling om integratie onderdeel te laten zijn van het pact.

Het blijft aan de nationale lidstaten om te bepalen wat de voorwaarden voor toelating van legale migranten zijn.

De ontwerprichtlijn terugkeer heeft geleid tot veel commotie in Latijns Amerika, met name wat het fenomeen vreemdelingenbewaring betreft, hoewel dit in veel Europese landen al lang bestaat. De richtlijn is Europees breed een verbetering ten opzichte van de bestaande praktijk. Nederland kende tot nu toe geen maximumtermijnen. Afgesproken is een termijn van zes maanden met een uitloop naar achttien maanden. De ontwerprichtlijn zal vermoedelijk in september als A-punt door de Raad aangenomen worden, waarna hij in oktober door het Europees Parlement en de Raad formeel bekrachtigd kan worden. In de toekomst zal aan illegalen die staande worden gehouden, een terugkeerbesluit worden uitgereikt met de mogelijkheid om een rechtsmiddel aan te wenden. Een nieuw element hierbij is dat dit schriftelijk kenbaar gemaakt zal worden. Een termijn van bewaring langer dan anderhalf jaar is in Nederland zeer uitzonderlijk en hangt veelal samen met het verkrijgen van de benodigde documenten voor terugkeer of met openbare ordemaatregelen. De enige verandering die de richtlijn op dit punt zal bewerkstelligen, is dat Nederland formeel gebonden is aan de maximumtermijnen. De rechterlijke toetsing is in de richtlijn niet aan een bepaalde termijn gebonden. Het EVRM schrijft evenmin termijnen voor. De Nederlandse werkwijze voldoet aan de bepalingen in het EVRM.

De evaluatie van de Dublin II-verordening is al gehouden. Op basis van deze evaluatie zal de Commissie in september een nieuwe mededeling doen met voorstellen tot wijziging van de Dublinverordening. Dan zal ook het Nederlandse standpunt bekend worden. Voorop staat dat gekeken moet worden naar de oorzaken van de huidige situatie en dat niet gedaan moet worden aan symptoombestrijding zoals hervestiging. De Zuid-Europese landen moeten geen toegangspoort van Europa worden van waaruit asielzoekers verspreid worden over de andere lidstaten. Het ECRE-rapport zal betrokken worden bij de beoordeling van de recente voorstellen van de Commissie ten aanzien van asiel. De Commissie-mededelingen over asiel en de «basic principles» zullen de Kamer begin september bereiken via de BNC-fiches. Over het Franse pact wordt de Kamer geïnformeerd via de geannoteerde agenda en het algemeen overleg ter voorbereiding van de JBZ-Raad. Naar verwachting vindt in september de JBZ-Raad plaats en in oktober de Europese Raad.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
De Pater-van der Meer

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties,  
Leerdam

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
Nava