

Vergaderjaar 2009–2010

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 1027**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 5 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Raadsbesluit tot verlening EU-garantie voor verliezen van de Europese Investeringsbank op leningen en garanties voor projecten buiten de Europese Unie; (kamerstuk 22 112, nr. 1025)
2. Mededeling inzake samenwerking met ontwikkelingslanden bij de bevordering van goed bestuur in belastingzaken; (kamerstuk 22 112, nr. 1026)
3. Mededeling inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa. Actieplan ter uitvoering van het Stockholm Programma;
4. Besluit van de Raad betreffende de sluiting van de regionale conventie betreffende de Pan-Euro-Mediterrane preferentiële oorsprongsregels; (kamerstuk 22 112, nr. 1028)
5. Voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (kamerstuk 22 112, nr. 1029)

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen

**Fiche: Mededeling inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa. Actieplan ter uitvoering van het Stockholm Programma.**

**1. Algemene gegevens**

*Titel voorstel:* Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa. Actieplan ter uitvoering van het Stockholm Programma.

*Datum Commissiedocument:* 20 april 2010

*Nr. Commissiedocument:* COM (2010) 171 definitief

*Pre-lex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=199220](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199220)

*Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:* n.v.t.

*Behandelingstraject Raad:* Comité Artikel 36 (CATS), Strategisch Comité voor Immigratie, Grenzen en Asiel (SCIFA), JBZ-Radengroep, JBZ-Raad (3-4 juni a.s.).

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Justitie, in nauwe samenwerking met BZK

**2. Essentie voorstel**

Het Stockholm Programma schetst het kader en de belangrijkste politieke en strategische doelstellingen op JBZ-terrein voor de periode 2010–2014. De beleidslijnen en doelstellingen uit dit programma worden in het Actieplan ter uitvoering van het Stockholm Programma (hierna: Actieplan) vertaald naar concrete voorstellen en initiatieven voor de komende vijf jaren. Het Actieplan bevat concrete acties met een tijdschema voor aanneming.

De Europese Commissie geeft aan dat het Actieplan als doel heeft de politieke prioriteiten uit te voeren, zowel op Europees als op mondiaal niveau, door ervoor te zorgen dat de vooruitgang op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht de burgers ten goede komt. Het moet een vastbesloten en passende Europese respons bieden op Europese en mondiale uitdagingen.

Het Actieplan voorziet in jaarlijkse rapportages en een tussentijdse evaluatie van de implementatie van het Stockholm Programma in 2012, om ervoor te zorgen dat het programma in overeenstemming blijft met de Europese en mondiale ontwikkelingen. Bij deze evaluatiemomenten zal door Nederland worden aangehaakt om het parlement jaarlijks te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het Stockholm Programma.

### **3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?**

Ja, het voorstel bevat een tijdschema waarin de voorziene maatregelen voor de komende vijf jaren zijn vermeld. Het voorstel bevat ruim 170 maatregelen, hetgeen de ambitie van de Europese Commissie op JBZ-terrein weergeeft.

Het voorlopige Nederlandse oordeel over de bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit is in algemene zin positief, aangezien de voorziene maatregelen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht verder zullen ontwikkelen zoals beschreven als een van de doelstellingen van de EU (artikel 3, lid 3, VEU). Het Actieplan vult de reeds eerder gemaakte afspraken van het Stockholm Programma nader in. Zowel het proportionaliteits als het subsidiariteitsoordeel in het BNC fiche over het Stockholm programma was eveneens positief. Voor een oordeel over de financiële gevolgen van de voorziene maatregelen is nog onvoldoende informatie beschikbaar.

Ieder concreet beleids- of wetgevingsvoorstel dat uit het Actieplan voortvloeit zal, zoals gebruikelijk via de reguliere nationale trajecten, steeds worden beoordeeld op bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Voor het overige vormen de (kosten)effectiviteit en de efficiëntie van het beleid een belangrijk onderdeel van het Nederlandse oordeel. Daartoe zal steeds het uiterste worden gedaan om de financiële gevolgen (zowel voor de nationale als voor de EU-begroting) en gevolgen voor uitvoeringsorganisaties die met de voorstellen gepaard gaan volledig in beeld te brengen, zodat een goede kosten-baten analyse – en daarmee een goede afweging – mogelijk is. Nederland is van mening dat de eventuele financiële gevolgen van de voorstellen voor de EU-begroting moeten passen binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Indien er nationale financiële consequenties uit de beleidsvoorstellen voortvloeien, dienen de budgettaire gevolgen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

Nederland hecht waarde aan deze mededeling vanwege de bijdrage die geleverd wordt aan het vervolmaken van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Het kabinet steunt voorstellen die daaraan kunnen bijdragen.

Nederland heeft in de aanloop naar het verschijnen van het Stockholm Programma een kabinetsstandpunt<sup>1</sup> en een position paper<sup>2</sup> uitgebracht. Ook is ten aanzien van de mededeling van de Europese Commissie inzake het Stockholm Programma een BNC-fiche<sup>3</sup> opgesteld. Deze documenten dienen nu als ijkpunt voor de beoordeling van deze mededeling en als basis voor het Nederlandse standpunt ten aanzien van het Actieplan. Aandacht wordt geschonken aan voorstellen waarmee Nederland tevreden is gezien eerdere inzet van Nederlandse zijde, aan maatregelen waarbij Nederland – ten aanzien van de concrete invulling – een kanttekening plaatst en aan omissies ten opzichte van het Stockholm Programma.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2008/09, 23 490, nr. 557

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 22 112, nr. 892

<sup>3</sup> Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 7 oktober 2009, 23 490, nr. 572

## *1. Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa*

De Commissie geeft in haar inleiding aan dat eerbied voor de persoon en de menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit de belangrijkste waarden zijn die beschermd moeten worden. Centraal thema van de maatregelen van de Unie in de komende jaren op JBZ-terrein wordt «het tot stand brengen van een Europa van de mensen», door ervoor te zorgen dat burgers hun rechten kunnen uitoefenen en de Europese integratie ten volle kunnen benutten.

Nederland onderschrijft de opvatting van de Commissie dat burgers moeten kunnen profiteren van de vooruitgang die is geboekt op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. Nederland streeft hierbij ook naar meer zichtbaarheid van de meerwaarde van de Europese Unie – en meer specifiek JBZ-samenwerking – voor de burger, hetgeen zal bijdragen aan het vertrouwen van de burger in de Unie.

Nederland is – evenals de Commissie – van mening dat de inwerking-treding van het Verdrag van Lissabon de Unie meer mogelijkheden biedt om grotere ambities waar te maken.

De Commissie geeft voorts aan dat voorkomen moet worden dat de Unie veiligheid, recht en grondrechten los van elkaar behandelt, omdat zij hand in hand behoren te gaan. Nederland is groot voorstander van een dergelijke geïntegreerde benadering, waarbij zoveel mogelijk samenhang gezocht wordt tussen verschillende beleidsterreinen, tussen concrete thema's en tussen de interne en externe dimensie van bepaalde vraagstukken.

## *2. De bescherming van de grondrechten waarborgen*

### *Toetreding EU-EVRM*

In het Verdrag van Lissabon is de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vastgelegd. Nederland steunt dan ook het streven op korte termijn een mandaat voor de onderhandelingen aan te nemen, samen met de onderhandelingsrichtlijnen. De Nederlandse regering hecht grote waarde aan de (bevordering van de) naleving van fundamentele rechten binnen de Unie, alsmede de preventie van schendingen daarvan. Waarborging van fundamentele rechten door het EVRM en het door het Verdrag van Lissabon van kracht geworden Handvest van de grondrechten versterkt de legitimiteit van het Europees beleid en de Europese wetgeving.

### *Genocidenetwerk*

Nederland is medeoprichter en groot voorstander van het Europees Netwerk van aanspreekpunten inzake personen die verantwoordelijk zijn voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Informatie-uitwisseling en uitwisseling van beste praktijken is essentieel voor de nationale handhaving. Nederland meent dat bijeenkomsten van het netwerk moeten worden gestimuleerd. Gelet daarop is Nederland verheugd met de aandacht voor dit netwerk in het Actieplan.

### *Gegevensbescherming*

Nederland hecht veel waarde aan het blijvend garanderen van een hoog niveau van gegevensbescherming in de EU. Het kabinet zal zich bij de ontwikkeling van beleid met betrekking tot verdergaande uitwisseling van

persoonsgegevens blijven inzetten voor het verankeren van het recht op gegevensbescherming. In dat licht ziet Nederland de mededeling van de Commissie over beleidsvoornemens op het gebied van gegevensbescherming naar aanleiding van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, en voorstellen met betrekking tot de aanpassing van het juridisch kader van gegevensbescherming, waaronder hervorming van de databeschermings-richtlijn, met belangstelling tegemoet.

#### *Geweld tegen vrouwen en vrouwelijke genitale verminking*

Nederland heeft zich actief ingezet om de bestrijding van vrouwelijke genitale verminking op de Europese agenda te plaatsen. Op verzoek van Nederland zijn de slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking in het Stockholm Programma opgenomen als een kwetsbare groep wier bescherming speciale aandacht behoeft. Nederland is daarom verheugd dat de Commissie aangeeft alle beschikbare beleidsinstrumenten te zullen inzetten om een stevig Europees antwoord te bieden op geweld tegen vrouwen en kinderen, inclusief huiselijk geweld en vrouwelijke genitale verminking.

#### *Detentie*

Nederland ondersteunt de aankondiging van een groenboek over detentie langs de lijnen van het Stockholm Programma. Daarnaast meent Nederland dat er – net als het voorstel van de Commissie tot evaluatie van kaderbesluit 2008/909/JHA inzake wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen – ook bij andere kaderbesluiten veel aandacht zou moeten zijn voor een goede implementatie.

In het Stockholm Programma staat voorts dat onderwerpen als alternatieven voor gevangenisstraf, proefprojecten inzake detentie en beste praktijken qua beheer van het gevangeniswezen ook aandacht verdienen. Nederland betreurt het dat het Actieplan geen voorstellen hieromtrent bevat.

### *3. Van het Europees burgerschap een realiteit maken*

#### *Europees burgerschap en vrij verkeer*

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft de Europese Unie armslag gekregen om meer vanuit het perspectief van de burger te handelen. Het Europees Burgerinitiatief is daar een mooi voorbeeld van. Daarnaast werkt de Commissie aan een paragraaf voor het Handvest van de grondrechten van de EU in alle *impact assessments*. Daarbij staat privacy-bescherming voorop. Momenteel bestaan er nog te veel grensoverschrijdende obstakels voor burgers. Aan de hand van een rapport «*Le Citoyen et l'Application du Droit Communautaire*» heeft de Commissie een weg ingeslagen om vanuit het perspectief van de burgers problemen op te pakken. Hiervoor is in april 2010 een publieke consultatie gestart. Vrij verkeer dient tastbaar en merkbaar te zijn, en dient geen bureaucratie op te roepen. De Commissie zal verschillen tussen nationale systemen in kaart brengen en een aantal harmoniseringvoorstellen doen.

Om het verkeer voor burgers die in een andere lidstaat wonen of werken van onnodige lasten te ontdoen, zal de Europese Commissie daarnaast aan de hand van levensgebeurtenissen (trouwen, kinderen krijgen, scheiden, overlijden) obstakels in kaart brengen en voorstellen doen om deze obstakels te verwijderen, zoals reeds is gebeurd met het voorstel om uniforme regels vast te stellen voor het toepasselijk recht inzake de afwikkeling van nalatenschappen binnen de Europese Unie. Nederland heeft zich binnen Europa al jaren sterk gemaakt voor het verminderen van

grensoverschrijdende administratieve lasten voor burgers en ondersteunt deze initiatieven daarom ook van harte.

#### *Vrij verkeer*

Nederland hecht aan de mobiliteit van EU-burgers en hun familieleden in het algemeen en aan het recht van vrij verkeer in het bijzonder. De aanpak van misbruik en fraude dient echter te worden geïntensiveerd.

Met referentie aan de evaluatie van de richtlijn betreffende het recht van vrij verkeer<sup>1</sup> (10 december 2008) is er discussie over de reikwijdte van deze richtlijn. Nederland is van mening dat de richtlijn slechts dient te zien op verkeer binnen de Unie en dat toelating van buiten de Unie hiertoe niet meer wordt gerekend. Op basis van het stockholmprogramma heeft de Europese Commissie de opdracht de implementatie van de richtlijn in de lidstaten te monitoren. Op grond van deze opdracht kan de Raad besluiten dat aanpassing van de richtlijn gerechtvaardigd is. Nederland is van mening dat op grond van de uitkomsten van het onderzoek dat de Commissie uitvoert naar de implementatie van de richtlijn en de omvang van fraude en misbruik, aanpassing van de richtlijn moet worden overwogen. Voorts dient de openbare-orderrestrictie zo te worden uitgelegd dat ook veelplegers ook bij relatief kleine vergrijpen onder dit begrip vallen.

#### *Deelname aan het democratische leven van de EU*

Nederland kan instemmen met het voornemen van de Commissie om de deelname aan het democratische leven van de EU en in het bijzonder de participatie van EU-burgers aan de lokale en Europese verkiezingen in de lidstaat waar zijn woonachtig zijn, te verbeteren. Nederland meent – met name op dit laatste punt – regelgeving te hebben die dergelijke participatie goed mogelijk maakt en acht derhalve verdere aanpassing van Nederlandse regelgeving niet noodzakelijk. Het verhogen van de opkomst bij de Europese verkiezingen is een zeer nastrevenswaardige ambitie die ook de Nederlandse regering deelt.

Nederland is voorstander van het Europees Burgerinitiatief. Voor de Nederlandse regering is een belangrijk uitgangspunt dat het instrument van het burgerinitiatief zo uitvoerbaar en zo simpel mogelijk is.

#### *4. Het vertrouwen in de Europese justitiële ruimte versterken*

De strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking in de Europese justitiële ruimte en de goede werking van de interne markt zijn gegrond op het beginsel van de wederzijdse erkenning. Dat kan alleen effectief werken op basis van wederzijds vertrouwen tussen rechters, beoefenaars van juridische beroepen, ondernemingen en burgers.

Het Verdrag van Lissabon schept volgens de Commissie een helder juridisch kader voor EU-maatregelen op strafrechtgebied. Een strafrechtstrategie – met volledige eerbiediging voor subsidiariteit en coherentie – zou als leidraad moeten dienen voor onderlinge aanpassing van het materiële strafrecht en het strafprocesrecht. De focus moet volgens de Commissie primair bij wederzijdse erkenning blijven liggen. Harmonisatie van strafbare feiten en sancties moet in welbepaalde gevallen worden nastreefd.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer

### *Bewijsverkrijging*

Nederland steunt de Commissie in haar streven naar een nieuw, alomvattend systeem voor bewijsverkrijging en betere informatie-uitwisseling tussen nationale autoriteiten over gepleegde strafbare feiten. Volgens Nederland heeft een stapsgewijze aanpak – vergelijkbaar met de routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten – echter de voorkeur. Daarbij moet prioriteit gegeven worden aan die vormen van bewijsverkrijging die in de praktijk het meeste worden toegepast en dus het eerst modernisatie behoeven: het horen van getuigen en verdachten en huiszoeking en inbeslagneming.

### *Eurojust en Europees openbaar ministerie*

De Europese Commissie kondigt aan in 2012 te komen met een voorstel voor een verordening om Eurojust bevoegd te maken om onderzoeken in te stellen, de interne structuur van Eurojust efficiënter te maken en het Europees Parlement en de nationale parlementen te betrekken bij de evaluatie van de activiteiten van Eurojust. Nederland is voorstander van de aanpassing van de interne structuur van Eurojust en vooral van vergroting van de rol van het Europees Parlement bij de activiteiten van Eurojust. Nederland is echter van mening dat het wenselijk zou zijn indien de Europese Commissie eerder dan in 2012 met een voorstel hierover zou komen. Enkel dan ontstaat volgens Nederland voldoende tijd en ruimte voor een goede implementatie van het besluit voordat de Europese Commissie een voorstel zal doen met betrekking tot de oprichting van een Europees openbaar ministerie.

### *Implementatie*

De Europese Commissie is voornemens in 2012 met handboeken over de kaderbesluiten wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen en bewijsstukken en wederzijdse erkenning van geldelijke sancties te komen. Het is volgens Nederland echter wenselijk dat de Commissie begint met het onderzoeken van de stand en kwaliteit van implementatie van deze kaderbesluiten, die loopt namelijk ver achter op schema. De Commissie zou periodiek een overzicht moeten publiceren met de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de vastgestelde instrumenten. Zo zal voor alle lidstaten eenvoudig inzichtelijk worden welke lidstaten reeds aan hun implementatieverplichting hebben voldaan.

### *Civiel recht*

Nederland heeft in de onderhandelingen over het Stockholm Programma de nadruk gelegd op de noodzaak tot consolidatie van de bestaande procesrechtelijke regelingen om zodoende de overzichtelijkheid en daarmee toegankelijkheid van recht voor de burger te vergroten. Nederland is daarom zeer verheugd over het voornemen van de Commissie om een rapport over het functioneren van het huidige EU regime van grensoverschrijdend burgerlijk procesrecht op te stellen, dat opgevolgd zal worden door een wetgevend voorstel dat beoogd de consistentie van dit regime te verbeteren. Nederland acht het van belang dat dit zo spoedig mogelijk gebeurt.

## **5. De veiligheid van Europa garanderen**

### *Strategie voor Interne Veiligheid*

Nederland staat welwillend tegenover het voorstel tot ontwikkeling van een strategie voor interne veiligheid. Deze strategie zou volgens Nederland het gehele veiligheidsterrein moeten beslaan en niet alleen over criminaliteits-bestrijding, maar over alle dreigingen die de interne veiligheid van de EU raken moeten te gaan. Dit betekent dat ook terrorismebestrijding en crisisbeheersing – zowel moedwillige als niet moedwillige ontstane crisis – onderdeel van de veiligheidsstrategie zou moeten uitmaken.

In lijn met de mededeling van de Commissie zal er binnen de EU veiligheidsstrategie aandacht moeten zijn voor verbetering van de operationele samenwerking, zowel op EU- als ook op regionaal niveau, bijvoorbeeld in het kader van grensoverschrijdende samenwerking. De strategie moet gericht zijn op een multidisciplinaire aanpak van criminaliteit. Niet alleen politie en justitie, maar ook andere overheidspartners – zoals de belastingdienst en gemeenten – kunnen een rol spelen bij de aanpak van criminaliteit. Daarom moet worden gestreefd naar een onderling samenhangende inzet van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen.

### *Informatie-uitwisseling*

Nederland ondersteunt het project van de Commissie om een inventarisatie en evaluatie te maken van bestaande wet- en regelgeving op het gebied van informatie-uitwisseling en draagt hier ook actief aan bij. Het is wenselijk dat instrumenten voor informatie-uitwisseling worden beoordeeld op efficiëntie en effectiviteit, maar ook op proportionaliteit en het recht op dataprotectie. Nederland hecht eraan dat de Commissie erop toeziet dat kaderbesluiten als het «Zweeds initiatief» en Prüm tijdig worden geïmplementeerd.

### *Passagiersnamenlijst (PNR)*

Een goede informatie-uitwisseling bij terrorisme- en criminaliteitsbestrijding is onontbeerlijk. Nederland staat dan ook een spoedige voortgang op het EU PNR-dossier voor. Uiteraard geldt bij uitwisseling van informatie altijd dat er een adequaat niveau van gegevensbescherming moet zijn, afgezet tegen de proportionaliteit en de subsidiariteit van de uitwisseling.

### *Technologische middelen*

Nederland is het met de Commissie eens dat het Europees Strafregister Informatiesysteem (ECRIS) snel geïmplementeerd moet worden. Naar verwachting zal Nederland zelf in juni operationeel zijn. Nederland ziet met interesse het wetsvoorstel tegemoet voor een register van niet-EU burgers die door strafrechters uit lidstaten zijn veroordeeld. Met betrekking tot het EU-indexsysteem van politiegegevens (EPRIS) heeft Nederland er bij de Commissie voor gepleit dat voor EPRIS gebruik zal worden gemaakt van het in 2012 ontwikkelde ECRIS-systeem. Dit zou inhouden dat ECRIS – dat alleen voor de vervolgingsfase gebruikt zou worden – ook gebruikt kan worden voor rechtshandavingsdoeleinden. In zijn algemeenheid is Nederland voorstander van gebruik van bestaande registers voor rechtshandavingsdoeleinden, mits in lijn met bestaande internationale en nationale dataprotectiewet- en regelgeving.



### *Georganiseerde misdaad*

Nederland onderstreept het belang van een multidisciplinaire aanpak met gebruik van bestuurlijke maatregelen bij de preventie en bestrijding van georganiseerde misdaad. Het opnemen van deze component in het Stockholm Programma is dan ook mede door actieve inzet van Nederland tot stand gekomen. Nederland ziet dan ook graag dat de passages hierover in het Actieplan zoveel mogelijke concrete acties opleveren van lidstaten en Commissie om de aanpak naar een hoger (Europees) plan te tillen. Onder concrete actie wordt bijvoorbeeld verstaan het onderzoeken en wegnemen van barrières die (bestuurlijke) informatie-uitwisseling bemoeilijken en het verder faciliteren van Europese samenwerking tegen georganiseerde misdaad met gebruik van bestuurlijke maatregelen op operationeel niveau.

### *Bestrijding van mensenhandel*

Nederland is voorstander van een geïntegreerde strategie voor de bestrijding van mensenhandel en is daarom verheugd te zien dat de Commissie dit voorstel in het Actieplan heeft opgenomen. Deze geïntegreerde strategie zal, in de Nederlandse visie, naast de interne dimensie van de Unie, ook de externe aspecten moeten bevatten, waarbij kan worden voortgebouwd op het *Action Oriented Paper* dat vorig jaar is aangenomen. Het is van belang om de uitwisseling van *real-time* informatie over gevallen van mensenhandel met en door Europol te verbeteren. Bovendien zijn volgens Nederland maatregelen die bescherming en bijstand bieden aan slachtoffers van mensenhandel van het allergrootste belang.

Nederland mist de in het Stockholm Programma opgenomen actiepunten over Europol en Eurojust bij de bestrijding van mensenhandel. Nederland gaat er echter van uit dat Europol en Eurojust bij toekomstige voorstellen op het gebied van de bestrijding van mensenhandel nadrukkelijk zullen worden betrokken.

### *Cybercriminaliteit en netwerk- en informatiebeveiliging*

Nederland heeft op het terrein van de bestrijding van cybercrime voornamelijk ingezet op de opname van concrete actiepunten om de aanpak van cybercrime echt van de grond te krijgen. Nederland ziet dan ook graag dat de passages hierover in het Actieplan zoveel mogelijke concrete acties opleveren om de aanpak van cybercrime naar een hoger plan te tillen. Nederland wil op verschillende onderdelen vooral op concrete zaken gerichte samenwerking tot stand brengen en staat een duidelijke toedeling van taken aan of de lidstaten, of de Commissie, of Europol voor, alsmede het aanjagen en monitoren van de uitvoering daarvan.

### *Economische criminaliteit en corruptie*

De Commissie is voornemens in 2011 met een mededeling over een alomvattend beleid tegen corruptie in de lidstaten te komen, met inbegrip van de vaststelling van een evaluatiemechanisme. Nederland is voorstander van aanvullende evaluatiemechanismen, maar is daarbij van mening dat bestaande en nieuwe mechanismen elkaar niet zouden moeten overlappen. Nederland staat dan ook aarzelend tegenover een nieuw evaluatie-mechanisme op het gebied van corruptiebestrijding in aanvulling op de reeds bestaande mechanismen van de Organisatie voor

Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) en de Verenigde Naties.

### *Terrorismebestrijding*

Het Verdrag van Lissabon geeft de Unie betere instrumenten om terrorisme en georganiseerde misdaad te bestrijden. De Commissie stelt voor te inventariseren welke maatregelen er op het gebied van terrorismebestrijding zijn vastgesteld en te kijken hoe deze kunnen worden verbeterd. Het nieuwe institutionele kader biedt de Unie de kans de verschillende instrumenten onderling te verbinden.

Sinds 2001 hebben de lidstaten en de EU vele juridische en beleidsmatige maatregelen aangenomen om de dreiging van terrorisme in te dammen. De meeste van deze maatregelen waren (en zijn) terecht repressief van aard. De vraag is echter of deze maatregelen worden toegepast, en of ze effectief en noodzakelijk zijn. Steeds meer academici en parlementen in Europa vragen zich af of de balans tussen de bescherming van mensenrechten en terrorismebestrijding nog steeds in overeenstemming is met de dreiging van terrorisme vandaag de dag. Nederland onderschrijft de inventarisatie door de Commissie van anti-terrorisme maatregelen en meent dat de genomen maatregelen niet alleen geïnventariseerd, maar ook geëvalueerd zouden moeten worden. Liefst met een focus op vragen van noodzaak, nut en onderlinge samenhang en in relatie tot andere belangen, zoals de bescherming van de mensenrechten.

### *Civiele bescherming*

Wat betreft civiele bescherming ziet Nederland in het Actieplan grotendeels de afspraken uit het Stockholm Programma terug. Gezien de «*all-hazard*» benadering van crisisbeheersing is de ruime aandacht voor CBRN (chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair) hier onnodig.

### *Grensbewaking en illegale migratie*

Nederland ondersteunt de aankondiging van een mededeling over de lange-termijnperspectieven van Frontex, voorzien in 2014. Nederland hecht aan een effectief beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Unie en bij een doeltreffende preventie en bestrijding van illegale immigratie. Immers, door het opheffen van de grenscontroles aan de binnengrenzen, fungeren de buitengrenzen van de EU voor Nederland als buitengrenzen. Nederland meent dat het verkennen van de mogelijkheden van een Europese grenswacht, het doordenken van de lange termijnontwikkeling van Frontex en de versterking van dit agentschap belangrijke stappen zijn om de Europese grensbewaking vooruit te helpen.

Voorts onderstreept Nederland het belang van het (Nederlandse) initiatief om vanuit humanitair oogpunt te komen tot een systeem van registratie en (indien mogelijk) verificatie van slachtoffers van illegale migratie. Een dergelijk systeem zou kunnen bijdragen aan meer kennis over illegale migratie en daarmee kunnen bijdragen de strijd hiertegen.

### *Visumbeleid*

Nederland hecht er aan dat bij het voorstel om de positieve en de negatieve lijst van visumplichtige landen regelmatig te herzien, de criteria hiervoor strikt worden gevolgd. Nederland is geen voorstander van het sluiten van nieuwe visumfacilitatie overeenkomsten. Deze overeenkomsten zijn naar de mening van

Nederland overbodig nu de Visum Code, die op 5 april 2010 in werking is getreden, de gewenste harmonisatie en versoepeling van het visumproces kan realiseren. Nederland spant zich in om, daar waar mogelijk, met andere Schengenlanden samen te werken op het gebied van visumverlening. De VIS-Verordening (Visum Informatie Systeem) regelt de uitwisseling van gegevens inzake visa voor kort verblijf tussen de lidstaten, waaronder biometrische gegevens van de aanvragers. Zodra het Europese VIS gereed is, zal Nederland zich aansluiten.

## **6. Solidariteit en verantwoordelijkheid als de kern van onze reactie**

### *Global Approach to Migration*

De *Global Approach to Migration* (GAM), of «algehele benadering van migratie» moet volgens Nederland op een samenhangende wijze nagestreefd worden in de relaties met hiertoe geselecteerde derde landen langs de belangrijkste migratieroutes. De GAM richt zich op drie pijlers van migratie namelijk het bestrijden van illegale migratie en terugkeer van niet toegelaten migranten, het waar mogelijk en wenselijk faciliteren van legale migratie en het vergroten van de positieve bijdrage van migratie aan de ontwikkeling van herkomstlanden en het tegengaan van de negatieve effecten. De instrumenten van de GAM dienen op een samenhangende wijze ingezet te worden om de effectiviteit van mobiliteitspartnerschappen te optimaliseren. Van belang is dat alvorens een mobiliteitspartnerschap met een derde land te initiëren eerst de migratiesituatie van dat land door middel van een migratieprofiel in kaart wordt gebracht. Nederland is voorstander dat het instrument van het mobiliteitspartnerschap in 2013 wordt geëvalueerd.

### *Legale migratie*

Nederland meent dat harmonisatie op het terrein van legale migratie in de EU kan bijdragen aan de economische slagkracht van de Europese Unie in de wereld. Nederland meent daarom dat het van belang is, na de evaluatie van de Europese regelgeving op het terrein van legale migratie, te komen tot een «Migratiecode». Deze code – voorzien voor 2013 – heeft als oogmerk de bestaande regelgeving te vereenvoudigen, de samenhang tussen de verschillende instrumenten op het terrein van legale migratie te verbeteren en regelgeving als geheel te consolideren.

### *Gezinshereniging*

Mede onder verwijzing naar de brief aan de Kamer inzake huwelijks- en gezinsmigratie<sup>1</sup> hecht Nederland aan het spoedig verschijnen van het groenboek inzake het recht op gezinshereniging (door de Commissie voorzien in 2010). Nederland is voorstander van wijziging van de richtlijn in kwestie<sup>1</sup> en meent dat de aanpassingen van de richtlijn in elk geval dienen te zien op de versterking van integratie en emancipatie en in het bijzonder een mogelijke verhoging van de minimumleeftijd, inkomensvereiste en de invoering van een onderwijsvereiste en de uitsluiting van een referent (wegens bezwaren ingevolge openbare orde waaronder huiselijk geweld of eengerelateerd geweld). Tot slot dienen de lidstaten zich nadrukkelijker ook gezamenlijk in te zetten bij het bestrijden van schijnhuwelijken en schijnrelaties en het tegengaan van gedwongen huwelijken en polygamie.

---

<sup>1</sup> TK Kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie, 2 oktober 2009.

## *Integratie*

Nederland ziet met belangstelling uit naar de voor 2011 aangekondigde mededeling inzake een nieuwe agenda voor integratie en de ontwikkeling van een coördinatiemechanisme.

## *Actieplan niet-begeleide minderjarigen*

Nederland verwelkomt de mededeling over een actieplan over niet-begeleide minderjarigen in het migratieproces. Mede met referentie aan de beleidsnotitie inzake de herijking van het beleid voor (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen<sup>12</sup> meent Nederland dat kinderen een kwetsbare doelgroep vormen in het Europese vreemdelingenbeleid en bijzondere aandacht verdienen. Hun positie kan worden verbeterd door hen snel en volledig uitsluitel te bieden over hun verblijfsperspectief. Kinderen die als vreemdeling niet in aanmerking komen voor bescherming dienen zo snel mogelijk terug te keren naar hun land van herkomst. Maar meer nog staat wat Nederland betreft preventie voorop, om te voorkomen dat jongeren onderweg naar, of in Europa in een uitbuitingssituatie terecht komen. Nederland onderstreept tot slot de noodzaak tot verdere Europese samenwerking bij de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, zeker waar het gaat om de kwetsbare doelgroep als alleenstaande minderjarigen.

## *Asiel*

Nederland hecht aan een voortvarende totstandkoming van een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, waar inbegrepen een Europees hervestigingsbeleid. Een asielverzoek dient in elke lidstaat tot een gelijklopende statusdeterminatie te leiden, Nederland ziet daarom uit naar de aangekondigde mededeling over de geschiktheid, de mogelijkheden en de moeilijkheden alsook de juridische en praktische gevolgen van een gezamenlijke behandeling van asielverzoeken binnen de Unie. Voorts dient de toegang tot bescherming ook aan de Europese buitengrenzen gewaarborgd te zijn. Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken dient de verdere samenwerking op operationeel niveau tussen de lidstaten te stimuleren, *bottom-up* harmonisatie te bevorderen en daarmee de beoogde uniforme asielprocedure en uniforme asielstatus naderbij te brengen. Tot slot hecht Nederland aan migratiesolidariteit via operationele en praktische samenwerking met de lidstaten die kampen met buitengewone druk op hun asielsysteem.

## *Terugkeer*

Nederland meent dat óók in Europees verband zonder het sluitstuk terugkeer, een toelatingsbeleid geen zin heeft. Terugkeer is echter een taai Europees beleidsdossier gebleken. Het resultaat van de onderhandelingen met derde landen inzake overname en terugkeer is tot op heden in totaliteit niet bevredigend te noemen. Met een aantal belangrijke landen van herkomst en/ of transit blijft (een goede uitvoering van gemaakte) afspraken uit. Nederland ziet derhalve uit naar de mededeling, voorzien in 2011, over de evaluatie van het gemeenschappelijke terugkeerbeleid en over de toekomstige ontwikkeling ervan. Nederland beoogt een structurele inbedding van terugkeer in het buitenlands beleid van de Unie, waarbij frequenter en creatiever gebruik wordt gemaakt van positieve en negatieve *incentives* die zich bovendien niet noodzakelijkerwijs beperken tot het migratieterrein. Nederland is voorstander van intensievere samenwerking tussen de lidstaten waar het de ondersteuning van derde landen betreft op het terrein van herintegratie van onderdanen die zijn teruggekeerd en tot slot pleit Nederland voor een Europese pilot inzake

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging

<sup>2</sup> Brief Alleenstaande minderjarige asielzoekers, TK 27 062 nr. 64, 11 december 2009

Nationale Terugkeerprogramma's (*National Returnee Programme*) ten aanzien van een nader te bepalen land van transit/ herkomst.

## **7. Bijdragen aan een mondiaal Europa**

Nederland is met de Commissie van mening dat het interne en externe beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en dat politieke doelstellingen niet kunnen worden bereikt zonder daadwerkelijke betrokkenheid bij onze partners in derde landen en internationale organisaties. Nederland meent echter dat de *concrete* verbinding tussen de JBZ-portfolio en de externe dimensie van het Uniebeleid – voornamelijk op het gebied van migratie – ontbreekt in het Actieplan.

Nederland ziet, volgend uit het Stockholm Programma, in elk geval graag voorstellen tegemoet hoe terugkeer (waaronder terug- en overname-overeenkomsten) meer aandacht kan krijgen in de externe betrekkingen en hoe in de externe betrekkingen van de EU het belang van de toetreding tot – en implementatie van – het 1951 Vluchtelingenverdrag en 1967 Protocol mondiaal actief kan worden uitgedragen en bevorderd.

## **8. Van politieke prioriteiten naar acties en resultaten**

Nederland kan zich vinden in de vijf hoofdlijnen van de Commissie:

- een betere integratie met de andere beleidsgebieden van de Unie;
- Europese wetgeving van betere kwaliteit;
- een betere uitvoering op nationaal niveau;
- een beter gebruik van evaluatie-instrumenten; en
- voldoende financiële middelen voor politieke prioriteiten, binnen de bestaande meerjarige financiële kaders van de EU-begroting.

### *Evaluatiemechanisme voor justitiële samenwerking in strafzaken*

Volgens Nederland is evaluatie in EU verband – naast bijvoorbeeld training en uitwisseling – essentieel om wederzijds vertrouwen te vergroten. Nederland is daarom zeer verheugd dat het van oorsprong Nederlandse initiatief voor rechtsstaatmonitoring/ aanvullende evaluatie voor justitiële samenwerking in strafzaken in het Actieplan is opgenomen en meent dat het door de Commissie gekozen tijdpad (2012) werkbaar is. De komende tijd zal Nederland – samen met mede-initiatiefnemers Frankrijk en Duitsland en in overleg met de Europese Commissie – inzetten op de ontwikkeling van een pilot, waarin bepaalde probleemgebieden nader kunnen worden geëvalueerd. Andere geïnteresseerde lidstaten zullen worden uitgenodigd om mee te werken aan de uitwerking van deze pilot. De pilot zal als proef dienen voor de brede aanvullende evaluatie/ rechtstaatmonitor zoals voorzien voor 2012.

### *Opleiding*

Nederland is mede initiatiefnemer geweest van de resolutie over de opleiding van magistraten en justitieel personeel in de Europese Unie, welke beoogt een verdere ontwikkeling te bevorderen van het systeem van de justitiële opleidingen in de EU-lidstaten. Om dit doel te bereiken ligt volgens Nederland een belangrijke taakopdracht bij bestaande opleidingscentra in de lidstaten en bestaande organen zoals het European Judicial Training Network (ENTJ), de Academy of European Law (ERA) en het Europees Instituut voor Bestuurskunde (EIPA).