

Vergaderjaar 2013–2014

32 317

JBZ-Raad

Nr. 243

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2014

In vervolg op de rapportagebrieven van respectievelijk 7 december 2009¹, 28 juni 2011², 12 juli 2012³ en 31 mei 2013⁴, treft u onderstaand een overzicht aan van de stand van zaken van de uitvoering van het Stockholm Programma «Een open en veilig Europa ten dienst en ter bescherming van de burger»⁵ sinds laatstgenoemde datum. Daarmee wordt de toezegging gestand gedaan uw Kamer jaarlijks te informeren over de stand van zaken rond de implementatie van het actieplan ter uitvoering van het Stockholm Programma.⁶

Zoals bekend, loopt het Stockholm Programma op 1 december a.s. af en zal het worden opgevolgd door een nieuw, strategisch JBZ-meerjarenbeleidskader vanaf 2015. De Nederlandse inzet is vervat in het kabinetsstandpunt van 18 november 2013 inzake de Nederlandse visie op een toekomstig EU-JBZ beleidskader⁷ en de kabinetsappreciatie van de mededelingen van de Europese Commissie inzake de toekomstige ontwikkeling van de JBZ-samenwerking van 17 april jl.⁸ De strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht op grond van artikel 68 VWEU, zijn onlangs, op 27 juni jl. door de Europese Raad vastgesteld.

In de onderhavige brief is de indeling aangehouden van de onderwerpen in de voorafgaande rapportagebrieven, die is gebaseerd op de volgorde van het Stockholm Programma.

¹ Kamerstuk 23 490, nr. 592.

² Kamerstuk 32 317, nr. 63.

³ Kamerstuk 32 317, nr. 131.

⁴ Kamerstuk 32 317, nr. 177.

⁵ Pb EU C 115/1 van 4 mei 2010

⁶ Kamerstuk 23 490, nr. 562.

⁷ Kamerstuk 32 317, nr. 196.

⁸ Kamerstuk 32 317, nr. 227.

1. Europees burgerschap en grondrechten

1.1 EU burgerschap

Zoals vorig jaar gerapporteerd, heeft de Europese Commissie 2013 uitgeroepen tot het Europees jaar van de Burger. Op 8 mei 2013 kwam het Europees burgerschapsrapport uit.

Hierin deed de Commissie een aantal voorstellen om obstakels aan te pakken die Europese burgers ervaren bij het uitoefenen van hun Europese rechten, bijvoorbeeld in het geval van Europese grensoverschrijdende situaties. Over dit rapport is een BNC-fiche⁹ opgesteld en vond een algemeen overleg plaats met uw Kamer op 11 september jl.

Een ander onderdeel van het Europees Jaar van de Burger waren de burgerdebatten van EU-commissarissen met burgers in alle EU-lidstaten om te praten over de toekomst van Europa. Op 14 maart jl. vond in Amsterdam een dergelijk burgerdebat plaats. De resultaten van deze burgerdebatten zijn verwerkt in het verslag «Dialogen met burgers als bijdrage aan de ontwikkeling van een Europese openbare ruimte»¹⁰. De Commissie concludeert dat de ervaringen met de burgerdebatten positief zijn en dat die debatten vaker zouden moeten worden ingezet in Europees verband.

EU-verkiezingen

In het Verslag over het EU-burgerschap 2013 «*EU citizens: your rights, your future*» heeft de Commissie aangekondigd met voorstellen te komen om ervoor te zorgen dat EU-burgers die in een andere lidstaat wonen volledig kunnen deelnemen aan het democratisch bestel van de Unie door hen het stemrecht bij nationale verkiezingen in hun land van herkomst te laten behouden. Volgens de Commissie zouden EU-burgers in staat moeten zijn om zelf te beslissen of zij willen blijven deelnemen aan het politieke leven in het land waarvan zij de nationaliteit bezitten, of willen investeren in het politieke leven van hun gastsamenleving. EU-burgers kunnen wel stemmen bij lokale verkiezingen in het land van verblijf. De Commissie gebruikt hiervoor het argument dat moet worden voorkomen dat EU-burgers hun politieke rechten verliezen als gevolg van het feit dat zij gebruikmaken van hun recht van vrij verkeer.

Op 30 januari jl. heeft de Commissie de aanbeveling en de mededeling uitgebracht betreffende het aanpakken van de gevolgen van ontneming van het stemrecht aan burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer uitoefenen¹¹.

Voor zover de voorgestelde maatregel ziet op het toekennen van kiesrecht voor de Tweede Kamer aan Nederlanders woonachtig in andere EU-lidstaten, geldt dat alle Nederlanders die in het buitenland zijn gevestigd dit recht al hebben.

Hoewel de Commissie hiertoe geen voorstel doet, zal het kabinet kritisch (uit oogpunt van subsidiariteit en proportionaliteit) zijn ten opzichte van voorstellen die EU-burgers het recht geven deel te nemen aan de nationale en regionale verkiezingen in hun land van verblijf. De nationale verkiezingen zijn een nationale bevoegdheid.

⁹ Kamerstuk 22 112 nr. 1643.

¹⁰ <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54477af3e0144f4aa982050d5.do>

¹¹ C (2014) 391 en COM (2014) 33, zie ook het BNC-fiche Kamerstuk 22 112 nr. 1808.

1.2 EU-Grondrechten

In de vorige rapportagebrief wezen wij erop dat de Commissie jaarlijks aandacht besteedt aan de naleving van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. De Raad van Ministers reageert jaarlijks op die rapportage.

Om ook binnen Nederland bekendheid met de inhoud van het Handvest te vergroten en systematische toetsing van beleid en wetgeving aan het Handvest te bevorderen heeft het kabinet, overeenkomstig de aankondiging hiervan in het Nationaal Actieplan Mensenrechten¹², een handleiding nationale toepassing EU-Grondrechtenhandvest ontwikkeld. De handleiding legt uit welke (in voorbereiding zijnde) nationale maatregelen aan het Handvest moeten worden getoetst, en op welke gebieden het Handvest verdergaande bescherming biedt dan bijvoorbeeld het EVRM en de Grondwet. De handleiding is inmiddels beschikbaar op de website van het Expertisecentrum Europees Recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.¹³ Het zal op korte termijn ook worden opgenomen in het Integraal Afwegingskader voor Beleid en Regelgeving.

1.3 Procedurele rechten van verdachten

Nadat eerder Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures¹⁴ en Richtlijn 2012/13/EU betreffende het recht op informatie in strafprocedures¹⁵, waren aangenomen, is in oktober 2013 de derde maatregel uit de Routekaart inzake procedurele rechten tot stand gekomen, te weten Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een raadsman in strafzaken en het recht op communicatie in geval van aanhouding¹⁶.

In november 2013 heeft de Commissie voorstellen gedaan voor drie aanvullende richtlijnen op het terrein van de procedurele rechten in strafzaken. Het betreft een ontwerprichtlijn inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn¹⁷, een ontwerprichtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure¹⁸ en een ontwerprichtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is ontnomen en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel¹⁹. De twee laatstgenoemde ontwerprichtlijnen zijn als maatregelen opgenomen in de Routekaart inzake procedurele rechten. Met de behandeling van de richtlijn procedurele waarborgen voor kinderen is reeds een aanvang gemaakt. Tijdens de JBZ-raad op 5 en 6 juni is een algemene oriëntatie bereikt. De onderhandelingen over de richtlijn ter versterking van het vermoeden van onschuld en over de richtlijn voorlopige rechtsbijstand zullen naar verwachting in het tweede deel van dit jaar van start gaan.

¹² Nationaal Actieplan Mensenrechten – Bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau, 10 december 2013, p. 20.

¹³ <http://www.minbuza.nl/ecer/bijlagen/icer/handleidingen/2014/icer-handleiding-nationale-toetsing-eu-handvest-grondrechten.html>

¹⁴ Pb EU L 280 van 26 oktober 2010

¹⁵ Pb EU L 142 van 1 juni 2012

¹⁶ PbEU L 294 van 06 november 2013

¹⁷ COM (2013) 821

¹⁸ COM (2013) 822

¹⁹ COM (2013) 824

1.4 Bescherming van slachtoffers

In maart jl. heeft de Europese Commissie een bijeenkomst gehouden voor de lidstaten met het oog op de implementatie van Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ²⁰. De meeste aandacht ging uit naar de thema's slachtofferhulp en individuele beoordeling. Begin 2015 verwacht de Europese Commissie nog een bijeenkomst te organiseren ter ondersteuning van de lidstaten bij de implementatie van deze richtlijn.

Deze richtlijn moet uiterlijk op 16 november 2015 geïmplementeerd zijn in de Nederlandse wetgeving. In de zomer wordt hiertoe een wetsvoorstel in consultatie gegeven aan de adviesorganen rechterlijke macht, OM, en politie en aan Slachtofferhulp Nederland.

De richtlijn met betrekking tot het Europees beschermingsbevel in strafzaken dient op 11 januari 2015 door alle lidstaten geïmplementeerd te zijn. Het desbetreffende wetsvoorstel is in juni jl. aan de Tweede Kamer aangeboden. De verordening betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken, die een aanvulling vormt op de richtlijn Europees beschermingsbevel in strafzaken, is aangenomen en is met ingang van 11 januari 2015 van toepassing.

1.5 Bescherming van persoonsgegevens

De Raad beraadslaagt nog altijd in eerste lezing over het omvangrijke en gecompliceerde ontwerp EU-gegevensbescherming. Het Europees Parlement heeft in maart jl. de eerste lezing voltooid. De voorstellen zijn van 25 januari 2012²¹. Het betreft een verordening tot vaststelling van het algemene EU-kader voor gegevensbescherming en een richtlijn gegevensbescherming politie en justitie samenwerking. Belangrijke punten voor Nederland zijn ruimte voor gegevensverwerking voor de publieke sector binnen de verordening en naar een duidelijke afgrenzing tussen verordening en richtlijn. Daarnaast wil Nederland de administratieve lasten en nalevingskosten van de uitvoering van de verordening beperken, door het toepassen van een risico-georiënteerde benadering. Tijdens de JBZ-Raad van 5 en 6 juni jl. is een gedeeltelijke algemene oriëntatie op Hoofdstuk V inzake internationale overdrachten van gegevens bereikt. Nederland kan wel instemmen met een PGA, mits artikel 44, lid 5a, van de conceptverordening inzake het blokkeren van internationale overdrachten bij belangrijke nationale databanken (paspoorten, patiëntendossiers) in de tekst blijft staan. Indien het Voorzitterschap in dit streven slaagt, zal een eerste (kleine) stap voorwaarts in dit dossier gezet zijn.

Gegeven het feit dat het krachtenveld binnen de Raad overigens zeer verdeeld is en er op een aantal inhoudelijke onderwerpen tussen de lidstaten geen overeenstemming kan worden gevonden, acht Nederland voortzetting van de onderhandelingen niet zinvol als het om inhoudelijke kwesties gaat. Nederland stelt zich voor dat een volgend Voorzitterschap niet inhoudelijk verder onderhandelt, maar procedureel beziet of er ruimte is voor een compromis tussen de richtingen.

Zowel over de ontwerpverordening als de ontwerprichtlijn bent u onlangs, bij brief van 22 april jl., geïnformeerd over de actuele stand van zaken van de onderhandelingen.²² Een aantal lidstaten is kritisch over het voorstel van de Commissie voor een richtlijn. Deze lidstaten geven er de voorkeur aan eerst de evaluatie van het huidige kaderbesluit dataprotectie af te wachten voordat dit kaderbesluit wordt vervangen door een richtlijn. Het Europees Parlement heeft een groot aantal amendementen aangenomen,

²⁰ Pb EU L 315 van 14 november 2012

²¹ COM (2012) 10 en COM (2012) 11

²² Kamerstuk 32 761, nr. 60.

ter aanvulling van het voorstel van de Commissie. De onderhandelingen hierover zullen eerst aanvangen nadat de Raad over de ontwerprichtlijn heeft besloten.

1.6 Europees Burgerinitiatief

Sinds 1 april 2012 is het mogelijk voor EU-burgers om een Europees burgerinitiatief te organiseren. Met het Europees burgerinitiatief is voor het eerst een vorm van directe (of: participerende) democratie ingevoerd op Europees niveau. Een Europees burgerinitiatief is een oproep aan de Europese Commissie om een wetsvoorstel in te dienen voor een onderwerp waarvoor de EU wetgevingsbevoegdheid heeft. Om door de Commissie in behandeling te worden genomen moet door een initiatief tenminste één miljoen handtekeningen van burgers uit tenminste een kwart van de EU-lidstaten zijn verzameld in twaalf maanden na de aankondiging van het initiatief. Bovendien moet het onderwerp binnen de werkingssfeer van de Verdragen vallen en binnen het initiatiefrecht van de Commissie.

Initiatiefnemers vragen in het EU-land waar de steunbetuigingen zijn verzameld de bevoegde nationale autoriteiten het aantal geldige steunbetuigingen te certificeren. In Nederland is het de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die de steunbetuigingen certificeert. Wanneer een initiatief in Nederland een elektronisch systeem voor het verzamelen van ondersteuningsverklaringen zou willen implementeren, dan zou dit systeem ook moeten worden gecertificeerd door de Nederlandse overheid. Nederland heeft vooralsnog geen aanvraag voor certificering van een online verzamelstelsel ontvangen.

Met het Europees Burgerinitiatief zijn de eerste ervaringen opgedaan. Ruim twintig initiatieven zijn gestart met het verzamelen van ondersteuningsverklaringen van burgers in verschillende lidstaten. Tot nog toe zijn er drie initiatieven die de benodigde miljoen steunbetuigingen hebben binnengehaald. Door de Europese Commissie wordt een brede evaluatie voorbereid om de ervaringen en leerpunten tot nu toe in kaart te brengen.

1.7 Strijd tegen genocide en internationale misdrijven

Het belang dat Nederland hecht aan de strijd tegen genocide, oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid komt onder meer tot uiting in het gastlandschap van Nederland van een aantal hoven en tribunalen in Den Haag. Thans wordt ook onderzocht in welke vorm Nederland een bijdrage kan leveren aan de *Special Investigative Task Force* (SITF) van de *EU Rule of Law* missie in Kosovo, na een verzoek van het SITF hiertoe.²³

Naast deze internationale betrokkenheid zet Nederland zich op nationaal vlak in voor de vervolging en berechting van – op Nederlands grondgebied verblijvende personen – die worden verdacht van het plegen van internationale misdrijven (zie hiervoor ook de meest recente jaarlijkse Rapportagebrief Internationale misdrijven²⁴ en de volgende rapportage welke na het zomerreces wordt verwacht).

Voorts onderhoudt Nederland goed contact met andere landen, zowel in bilateraal als multilateraal verband, teneinde de samenwerking met zowel internationale strafhoven en tribunalen, maar ook de inzet op nationale vervolging van deze ernstige misdrijven te versterken. Dit contact vindt plaats via verschillende platforms, zoals tijdens de Vergadering van

²³ Kamerstuk 29 521, nr. 240.

²⁴ Kamerstuk 33 750 VI, nr. 27.

Statenpartijen van het Internationaal Strafhof (ISH), de Haagse werkgroep van het ISH en het EU netwerk van aanspreekpunten van personen die verantwoordelijk zijn voor de uitwisseling van informatie over genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Het uitwisselen van informatie en deskundigheid is een continue factor, dat niet enkel plaatsvindt tijdens voornoemde bijeenkomsten, maar ook via andere hulpmiddelen. Een voorbeeld hiervan is de bijdrage die Nederland levert aan de *International Crimes Database* van het T.M.C. Asser Instituut. Ter verbetering van de strafrechtelijke samenwerking tussen staten op het gebied van internationale misdrijven, heeft Nederland ook een internationale discussie geïnitieerd die heeft geleid tot het streven naar een multilateraal instrument voor de inzet van wederzijdse rechtshulp in strafzaken voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.

In bilateraal en multilateraal verband continueert Nederland (samen met Argentinië, België en Slovenië) de inzet om brede steun voor dit initiatief te verkrijgen.

2. Europese justitiële ruimte

2.1 Evaluatie van justitiële samenwerking in strafzaken

Op 11 maart jl. publiceerde de Europese Commissie – een jaar na de brief van Nederland, Duitsland, Denemarken en Finland waarin zij opriepen een nieuw mechanisme te ontwikkelen om de fundamentele waarden in de Unie te beschermen – haar mededeling «Een nieuw EU-kader ter versterking van de rechtsstaat»²⁵. De Commissiemededeling behelst een ad hoc mechanisme voor systeembedreigingen op het gebied van de rechtsstaat, als voorfase bij een eventuele procedure op grond van artikel 7 EU-verdrag (ontnemen stemrechten bij schending EU-waarden). Via dit mechanisme wordt de dialoog over de rechtsstatelijke ontwikkelingen binnen de EU tussen Commissie en de desbetreffende lidstaat mogelijk gemaakt. Voorts is op 17 maart eveneens het Scorebord voor Justitie 2014 door de Commissie uitgebracht.²⁶ Net als de eerste rapportage bevat het scorebord een overzicht van kerngegevens inzake rechtszaken op het terrein van het civiel- en bestuursrecht. Het Justitie Scorebord is met name bedoeld om de EU-lidstaten te ondersteunen de effectiviteit, efficiency en kwaliteit van de nationale rechtssystemen te verbeteren. Dergelijke verbeteringen zijn ingegeven vanuit de gedachte dat een goed functionerend rechtssysteem bijdraagt aan economische groei in de lidstaten en aan de interne markt van de EU als geheel. De gecombineerde kabinetsreactie op de mededeling van de Commissie en het Justitie Scorebord is op 24 april jl. aan de Tweede Kamer gezonden.²⁷ Daarnaast is in maart 2013 het eindrapport uitgebracht van de pilot om het wederzijds vertrouwen en de justitiële samenwerking in strafzaken tussen de EU lidstaten in kaart te brengen, getiteld «*Towards a common evaluation framework to assess mutual trust in the field of the EU judicial cooperation in criminal matters*». Het rapport is gebaseerd op een studie van de toepassing van het principe van proportionaliteit in relatie tot het Europees Arrestatie Bevel en de behoefte aan het ontwikkelen van een breder evaluatiekader. Deze pilot werd door Nederland samen met Frankrijk en Duitsland uitgevoerd.

²⁵ COM (2014) 158

²⁶ COM (2014) 155

²⁷ Kamerstuk 33 877, nr. 19.

2.2 Europees Openbaar Ministerie

Op 17 juli 2013 bracht de Commissie het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) uit.²⁸ Doel hiervan is om fraude met EU-middelen beter te kunnen bestrijden. Het voorstel bevat regels voor de oprichting en het functioneren van het EOM met het oog op de opsporing en vervolging van fraude met EU-middelen, delicten zoals bedoeld in de ontwerprichtlijn strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. Het Commissievoorstel voorziet dat het EOM exclusief bevoegd zal zijn om de delicten uit de frauderichtlijn op te sporen en te vervolgen voor rechters van de lidstaten.

Indien in EU-fraudeonderzoeken blijkt dat andere strafbare feiten zeer sterk verweven zijn met EU-fraudedelicten en tegelijkertijd van ondergeschikte aard zijn, zouden deze feiten – met instemming van het nationale OM – door het EOM kunnen worden meegenomen bij de vervolging van EU-fraudedelicten. Het EOM krijgt volgens het Commissievoorstel een gedecentraliseerde inrichting, met op EU-niveau een Europees openbaar aanklager met vier plaatsvervangers en in elke lidstaat ten minste een gedelegeerde Europees openbaar aanklager. Ook bevat het Commissievoorstel voorstellen inzake de rechten van verdachten.

De onderhandelingen hebben zich tot nu toe vooral geconcentreerd op de structuur, taken en bevoegdheden van het EOM. Tijdens de JBZ-Raad van 3-4 maart jl. bleek brede politieke steun te bestaan voor de oprichting van een EOM ter bestrijding van EU-fraude. De meerderheid van lidstaten steunt de oprichting van het EOM echter alleen op basis van een collegiale structuur, dus niet op basis van de in het voorstel van de Commissie voorgestelde structuur. Het waarborgen van onafhankelijkheid en effectiviteit van het EOM zijn voorwaarden die bij de nadere uitwerking van deze structuur moeten worden betrokken. Veruit de meeste lidstaten pleiten voorts voor een regeling waarbij lichte feiten (minor cases) een zaak blijven voor de nationale openbare ministeries. Een aantal van deze lidstaten wil wel dat wordt voorzien in de mogelijkheid van het EOM om dergelijke zaken, in voorkomend geval, aan zich te trekken. Sindsdien heeft de raads werkgroep onderhandeld over een door het Griekse voorzitterschap opgesteld voorstel waarin de conclusies van de JBZ-Raad van maart zijn uitgewerkt. Tijdens de Raad van 5-6 juni jl. bevestigde het merendeel van de lidstaten de collegiale structuur te steunen. De besprekingen zullen op basis van de voorgelegde tekst worden voortgezet.

Nederland neemt tijdens de onderhandelingen over het EOM een zeer terughoudende positie in, in het licht van de motie van de leden Recourt en Van Oosten van 3 oktober 2013²⁹. Beide Kamers hebben een negatief subsidiariteitsoordeel uitgebracht ten aanzien van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. Over het EOM vindt, indachtig de gemaakte afspraken over informatievoorziening in het kader van het parlementair behandelvoorbehoud ten aanzien van dit dossier, een regelmatige correspondentie met beide Kamers plaats, het meest recent bij brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 28 mei 2014³⁰.

²⁸ COM (2013) 534

²⁹ Kamerstuk 32 317, nr. 189.

³⁰ Kamerstuk 33 709, nr. 7.

2.3 Conservatoir beslag op bankrekeningen

Op 15 mei jl. is de verordening voor een procedure ter verkrijging van een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen vastgesteld. Sinds het najaar van 2011 werd over een voorstel hiertoe onderhandeld.³¹ De verordening is bedoeld om de civielrechtelijke inning van grensoverschrijdende schuldvorderingen voor burgers te vereenvoudigen door instelling van een nieuwe en zelfstandige Europese procedure voor grensoverschrijdend conservatoir beslag op bankrekeningen. Conservatoir beslag kan onder meer worden gelegd voordat er een executoriale titel is verkregen. Hiermee wordt voorkomen dat de schuldenaar zijn banktegoeden aan het verhaalsrecht van de schuldeiser onttrekt. Alleen als de schuldeiser al een uitvoerbare titel heeft verkregen kan hij ook informatie over bankrekeningen van de schuldenaar krijgen. De schuldenaar heeft verschillende rechtsmiddelen om op te komen tegen een Europees conservatoir beslagbevel.

2.4 Huwelijksvermogensrecht en vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen

Nederland staat positief tegenover de twee ontwerpverordeningen inzake vraagstukken van internationaal privaatrecht die kunnen rijzen ten aanzien van het huwelijksvermogensstelsel of de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen in het geval van een huwelijk of een geregistreerde partnerschap tussen burgers uit verschillende EU-lidstaten. Doordat niet meer in verschillende landen hoeft te worden geprocedeerd, wordt de rechtszekerheid voor de burger vergroot en worden administratieve lasten verminderd. Ook vindt Nederland het positief dat de verordeningen gender-neutraal zijn geformuleerd en het aldus geen verschil zou moeten maken of het gaat om paren van verschillend, dan wel gelijk geslacht. De belangrijkste discussiepunten die nog openstaan, zijn: (i) moeten voor geregistreerde partnerschappen dezelfde rechtskeuzeregels gelden als voor huwelijken en (ii) moeten lidstaten de mogelijkheid hebben om te bepalen dat een rechter zich onbevoegd kan verklaren in het geval van een huwelijk dat is gesloten tussen personen van gelijk geslacht en het recht van die lidstaat niet voorziet in de mogelijkheid van een huwelijk tussen personen van gelijk geslacht. Ten aanzien van punt (i) geldt dat Nederland samen met de meeste andere lidstaten die het instituut geregistreerd partnerschap kennen, van mening is dat huwelijken en geregistreerde partnerschappen zoveel mogelijk gelijk moeten worden behandeld. Geregistreerde partners moeten dus ook dezelfde rechtskeuzemogelijkheden hebben als echtgenoten, mits het betreffende land het instituut geregistreerd partnerschap kent. Ten aanzien van punt (ii) geldt dat Nederland, evenals Zweden en Finland, van mening is dat voor alle huwelijken dezelfde regels moeten gelden, ongeacht of het betreft een huwelijk tussen personen van verschillend, dan wel van gelijk geslacht. Thans wordt bezien of het mogelijk is om tot een compromis te komen.

2.5 Insolventieprocedures

Met het voorstel tot wijziging van verordening nr. 1346/2000 betreffende insolventieprocedures wordt voorgesteld om de Europese insolventieverordening te moderniseren.³² Nederland staat positief tegenover de voorgestelde modernisering, meer samenwerking in grensoverschrijdende situaties en het feit dat daarbij nu ook wordt gekeken naar betere doorstartmogelijkheden van bedrijven. Dit sluit aan bij de inzet van het

³¹ COM (2011) 445

³² COM (2012) 744

kabinet in het eind 2012 aangekondigde wetgevingsprogramma herijking faillissementsrecht.

Op 6 juni jl. heeft de JBZ-Raad ingestemd met een algemene oriëntatie over de verordening. Het daarbij bereikte compromis spreekt Nederland aan. De afwikkeling van grensoverschrijdende faillissementen wordt beter gestructureerd; ook specifieke procedures komen straks binnen het bereik van de verordening, zoals de pre-pack waarvoor in het kader van het wetgevingsprogramma herijking faillissementsrecht wetgeving wordt voorbereid. Op EU-niveau is nu het Nederlandse uitgangspunt aanvaard, dat toegang tot het faillissementsregister kosteloos moet zijn. De Nederlandse rechter blijft bevoegd voor de beoordeling van ontslagaanvragen bij vestigingen in Nederland van in een andere lidstaat zetelende en aldaar in faillissement verkerende bedrijven en er zijn voorzieningen getroffen om faillissementstoerisme tegen te gaan. Ook anderszins heeft onze inzet op het belang van de bestrijding van fraude vruchten afgeworpen. Met name is afgesproken dat de Europese Commissie uiterlijk op 1 januari 2016 met een rapportage komt over de grensoverschrijdende aspecten van bestuursverboden en de bestuurdersaansprakelijkheid, en drie jaar na de toepassing van de verordening met een tussenrapportage over forum shopping.

Daarmee is de problematiek van de grensoverschrijdende faillissementsfraudebestrijding de komende jaren stevig op de Europese agenda verankerd en kan al tijdens het Nederlandse voorzitterschap worden gezien of en in welke mate nader Europees optreden nodig is.

2.6 Openbare akten

Op 24 april 2013 is het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het vrije verkeer van burgers en bedrijven door vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde openbare akten in de Europese Unie gepubliceerd³³. Dit voorstel vervangt voor verschillende openbare akten de vereisten van legalisatie en apostillering door het uitgangspunt van wederzijdse aanvaarding. De verordening is erop gericht de kosten en bureaucratie voor de aanvaarding van openbare akten te verminderen. Op dit moment is een apostille vereist voor de vaststelling van authenticiteit van een openbare akte. De bespreking van dit voorstel in de Raadswerkgroep is gestart in de zomer van 2013 en wordt onder het Italiaanse voorzitterschap voortgezet. Het subsidiariteitsoordeel ten aanzien van de voorgestelde verordening is positief. Ten aanzien van de proportionaliteit heeft Nederland een positieve grondhouding, maar bestaan aarzelingen omdat met het voorstel bestaande en tussen de aangesloten lidstaten goed werkende internationale instrumenten ten dele buitenspel worden gezet. Daarnaast bestaat een risico van fraude, met name door de voorgestelde verplichting om ongewaarmerkte vertalingen te moeten accepteren. Belangrijke aandachtspunten tijdens de onderhandelingen in de Raadswerkgroep zijn o.a. zorgen over de reikwijdte van de verordening, de eventuele kosten en uitvoerbaarheid van het door Commissie voorgestelde systeem en hoe mogelijke fraude voorkomen zou kunnen worden. Het Europees Parlement heeft in januari jl. een verslag vastgesteld en ondersteunt de doelstellingen van het voorstel. Het stelt voor om meer openbare akten onder de reikwijdte van de verordening te brengen.

³³ COM (2013) 228

3. Veiligheid en criminaliteitsbestrijding

3.1 Interne veiligheidsstrategie

De interne veiligheidsstrategie kent vijf strategische doelstellingen: 1) het verstoren van internationale criminele netwerken, 2) het voorkomen van terrorisme en het adresseren van radicalisering en rekrutering, 3) het verhogen van het niveau van veiligheid voor burgers en bedrijfsleven in cyberspace, 4) het vergroten van veiligheid door grensbeheer en 5) Europa's weerbaarheid vergroten bij rampen en crises.

Er is goede voortgang geboekt met de implementatie van de interne veiligheidsstrategie. Nederland levert hieraan een actieve bijdrage. Onderstaand is in de verschillende subparagrafen per doel nadere informatie opgenomen.

3.2 Cyber security

Kort nadat uw Kamer de vorige rapportagebrief inzake de uitvoering van het Stockholm Programma ontving, heeft de Raad Algemene Zaken op 25 juni 2013 de Raadsconclusies vastgesteld waarin de EU Cyber Security Strategie wordt verwelkomd. De strategie was in februari 2013 door de Commissie en de Externe Dienst gepubliceerd.³⁴

De uitvoering is daarna ter hand genomen door de betrokken partijen, zoals Commissie, Europol, en de lidstaten. De Friends of the Presidency Group for cyberissues (FoP) speelt bij de verdere realisatie van de strategie een actieve rol. Nederland heeft in de Raadsconclusies en in de FoP voor ons belangrijke punten geagendeerd, zoals publiek-private samenwerking, onderzoek en ontwikkeling, civiel-militaire samenwerking, een verdere invulling van de governance structuur en een intensivering van de Europese samenwerking bij opsporing. Nederland speelt een actieve rol binnen de FoP.

Eind februari jl. heeft de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger een eerste voortgangsrapport gepresenteerd. Veel voorgestelde maatregelen en structuren uit de EU Cyber Security Strategie worden uitgerold of raken op stoom. Ook vinden oefeningen plaats en is er de ENISA Cybersecurity maand. Nederland doet aan deze campagne mee via de eigen campagne Alert Online, die zal plaatsvinden tussen 27 oktober en 6 november a.s.

Gelijktijdig met de EU Cyber Security Strategie werd in 2013 het voorstel voor een richtlijn voor een hoog gemeenschappelijk niveau van netwerk- en informatiebeveiliging (NIB) gepresenteerd³⁵. Het voorstel is gericht op het vastleggen van gemeenschappelijke minimumeisen voor netwerk- en informatiebeveiliging op nationaal niveau. Daarnaast heeft het als doel de paraatheid en betrokkenheid van de private partijen te verbeteren en is er op gericht dat de particuliere en de openbare sector onderling informatie uitwisselen. Ook wordt een aantal maatregelen uit de strategie, zoals het op orde krijgen van de nationale structuur, informatie-uitwisseling binnen de EU en een meldplicht voor ICT beveiligings-inbreuken, nader uitgewerkt in de richtlijn. Nederland kan het voorstel voor de NIB-richtlijn in grote lijnen steunen en werkt nauw samen met lidstaten ten behoeve van het realiseren van Nederlandse standpunten en amendementen ten aanzien van de ontwerprichtlijn. De onderhandelingen over de richtlijn zijn gaande en het Grieks voorzitterschap heeft een voortgangsrapportage opgesteld. Er wordt naar gestreefd om onder het Italiaans voorzitterschap

³⁴ COM (2013) 1

³⁵ COM (2013) 48

tot gedragen amendementen in de Europese Raad te komen. Uw Kamer is hierover recentelijk bij brief van 20 juni jl. geïnformeerd.³⁶

Cybercrime

Nederland hecht veel belang aan de lopende actieplannen op het terrein van cybercriminaliteit die de aanpak van deze criminaliteit beogen te versterken en te versnellen en zet zich daarvoor in. Het afgelopen jaar zijn de politie en het OM gaan samenwerken met het nieuwe EU Cybercrime Center (EC3) bij Europol. Intensievere Europese samenwerking bij opsporing is nodig om cybercrime beter aan te pakken. Een passend juridisch kader is daarvoor onontbeerlijk. Nederland en andere lidstaten zien dat het nodig is dit kader waar het grensoverschrijdende opsporingshandelingen betreft te herijken. In het nationaal perspectief is daartoe het wetsvoorstel Computercriminaliteit III opgesteld en naar aanleiding van de consultatie in een bijgestelde vorm naar de Raad van State gestuurd voor advies. In de contacten met andere lidstaten en met de Commissie, bracht Nederland in 2013 elementen uit dit voorstel ook op Europees niveau in discussie. Dat zal Nederland blijven doen.

3.3 Terrorisme en radicalisering

Op 15 januari jl. heeft de Europese Commissie een nieuwe mededeling uitgebracht inzake het voorkomen van radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme³⁷. Hierin worden tien focusgebieden genoemd waarop de lidstaten en de EU krachtiger zouden kunnen optreden om alle vormen van extremisme die tot geweld zouden kunnen leiden te voorkomen. De aanbevelingen zijn mede tot stand gekomen vanuit het Radicalisation Awareness Network (RAN), waarin ook Nederlandse deskundigen en eerstelijns werkers actief deelnemen. Het RAN is in 2011 door de Commissie opgezet en hierbij zijn 700 deskundigen en eerstelijns werkers uit heel Europa aangesloten. Een herziening van de EU-strategie ten aanzien van de aanpak van radicalisering wordt na de zomer van dit jaar voorzien. Voor Nederland is een gezamenlijke aanpak van de extremistische propaganda op internet een belangrijk aandachtspunt. Nederland heeft het afgelopen jaar de samenwerking met een groep van negen Europese lidstaten die te maken hebben met jihadistische uitreizigers en terugkeerders verder geïntensifieerd. De Europese Contraterrorisme Coördinator (CTC) ondersteunt hierbij. In deze groep wordt actief kennis gedeeld over de instrumenten bij de (lokale) aanpak van (potentiële) jihadistische uitreizigers en terugkeerders, in relatie tot de uitwisseling van best practices en informatie uitwisseling over deze personen.

Begin 2013 is Verordening 98/2013 betreffende het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven door de Raad vastgesteld³⁸. Om de verordening te implementeren in Nederland is nieuwe wetgeving vereist, betreffende onder meer vergunningverlening, toezicht en boetes. Een en ander is uitgewerkt in een conceptwetsvoorstel, dat binnenkort in consultatie zal gaan. Tevens ontwikkelt Nederland in samenwerking met Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en Zweden een groot aantal brancheverenigingen en bedrijven een communicatiecampagne over de nieuwe regels, die in augustus a.s. van start gaat.

³⁶ Kamerstuk 33 602 nr. C.

³⁷ COM (2014) 941

³⁸ Pb EU L 39 van 9 februari 2013

3.4 Rampen en crisisbeheersing

Op 16 december 2013 heeft de Europese Raad de wetgeving inzake de EU civiele beschermingsmechanisme aangenomen.³⁹ Per 1 januari jl. is het nieuwe EU Mechanisme voor Civiele Bescherming van kracht. Het nieuwe EU Mechanisme bestaat uit vijf delen: preventie, voorbereiding, respons, de externe dimensie van civiele beschermingsoperaties, en de financiële bepalingen. Het streven is versterking van de efficiëntie, effectiviteit en de coherentie van de EU rampenrespons, waarbij kosteneffectiviteit eveneens aandacht krijgt.

De primaire verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing ligt bij de lidstaten. Civiele bescherming is een nationale bevoegdheid. Aan de andere kant worden in de nieuwe wetgeving de verschillende fases van het crisismanagementsysteem in één kader geplaatst. Tevens wordt het financiële instrument voor EU civiele bescherming samengevoegd met het nieuwe Mechanisme. Dit is een positieve ontwikkeling.

3.5 EU-beleidscyclus georganiseerde misdaad

De prioriteiten in het kader van de «EU-beleidscyclus georganiseerde misdaad» voor de periode 2014–2017 zijn vastgesteld tijdens de JBZ-Raad van 6 en 7 juni 2013.⁴⁰ Het betreffen de volgende prioriteiten: 1) illegale immigratie, 2) mensenhandel, 3) vervaardiging en distributie van namaakproducten in strijd met gezondheids-, veiligheids- en voedselvoorschriften, 4) intracommunautaire accijnsfraude en belastingfraude, 5) productie van synthetische drugs binnen de EU, 6) smokkel van cocaïne en heroïne naar de EU, 7) computercriminaliteit en 8) illegale handel in vuurwapens en 9) georganiseerde vermogenscriminaliteit door mobiele groepen. Door middel van de zogenoemde EMPACT-projecten (*European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats*) wordt er operationeel uitvoering gegeven aan de prioriteiten. Nederland neemt hier actief aan deel.

Mensenhandel

Omdat de JBZ-Raad mensenhandel opnieuw heeft aangemerkt als één van de prioriteiten op het gebied van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit is het EMPACT-project *Trafficking in Human Beings* (THB), waarbinnen de operationele samenwerking tegen mensenhandel vorm krijgt, verlengd voor de periode 2014 – 2017. Het Verenigd Koninkrijk en Nederland zullen ook in deze periode het project blijven trekken. Inmiddels nemen vijftientig lidstaten deel aan dit EMPACT-project. Voor de deelprojecten met betrekking tot Nigeriaanse mensenhandel en Chinese mensenhandel, onder leiding van respectievelijk Duitsland en Nederland, is EU-subsidie aangevraagd en toegekend.

Er lopen diverse gezamenlijke opsporingsonderzoeken in samenwerking met Bulgarije, Hongarije en Roemenië inzake seksuele uitbuiting. Het «*Bilateral Operational Action Plan*» tussen de politiekorpsen van Hongarije en Nederland is in de zomer van 2013 ondertekend en de uitvoering ervan is, met ondersteuning van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, van start gegaan. In dit kader is inmiddels een operationeel handboek opgeleverd in drie talen (Hongaars, Nederlands en Engels), dat ter beschikking zal worden gesteld aan de operationele diensten. Hongarije, Oostenrijk en Nederland hebben EU-subsidie ontvangen om de onderlinge operationele samenwerking te versterken. Nederland en de

³⁹ Pb EU L 1313 van 17 december 2013

⁴⁰ Kamerstuk 32 317, nr. 173.

Belgische NGO Payoke nemen ten slotte deel aan een Hongaars project om een grensoverschrijdend verwijzingsmechanisme voor slachtoffers van mensenhandel op te zetten. Dit project is in juni van start gegaan en wordt eveneens gefinancierd met EU-subsidie. De samenwerking met Hongarije staat inmiddels kortom op een stevig fundament. Bij de bilaterale samenwerking met de bronlanden wordt ervoor zorggedragen dat deze aansluit op en, waar nodig, onderdeel vormt van de multilaterale samenwerking in EMPACT-verband.

Een voorbeeld van een mooi resultaat van de samenwerking is het onderzoek Buidelwolf naar Hongaarse mensenhandel, waarin eind 2013 gevangenisstraffen tot tien jaar zijn opgelegd. Dit resultaat is het gevolg van goede samenwerking en informatie-uitwisseling met niet alleen Hongarije, maar ook met België, Duitsland, Oostenrijk en Engeland. Daardoor kon namelijk niet alleen mensenhandel worden bewezen, maar ook dat de daders lid waren van een criminele organisatie.

Het Europese project, onder leiding van Frankrijk, gericht op het opstellen van richtlijnen voor het signaleren van slachtoffers is inmiddels afgerond. Het ontwikkelde trainingsmateriaal wordt uitgerold binnen Nederland.

Op 12 juni jl. vond een startbijeenkomst plaats van deze trainingen, waar medewerkers van organisaties die lid zijn van de Task Force Mensenhandel en van een aantal NGO's werden getraind om in hun eigen organisaties trainingen te geven over het herkennen en melden van mogelijke slachtoffers.

In het verlengde van de conferentie «*Putting Rantsev into Practice*», die in april 2013 plaatsvond in Amsterdam, is er een handboek opgesteld met best practices op het gebied van multidisciplinaire samenwerking tegen mensenhandel. Gezien het belang van het onderwerp en de positieve reacties van andere lidstaten, zal Nederland tijdens het EU-voorzitterschap in 2016 opnieuw aandacht besteden aan multidisciplinair samenwerken tegen mensenhandel.

Nederland heeft in november 2013 de EU-mensenhandelrichtlijn⁴¹ geïmplementeerd door middel van een aantal kleine aanpassingen van artikel 273f Wetboek van Strafrecht en invoering van de Wet Nationaal rapporteur mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen.

3.6. Bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

Volgens de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie⁴², waarvan de implementatietermijn op 18 december 2013 jl. afliep, wisselen EU-landen informatie uit over veroordelingen van EU-onderdanen voor zedenmisdrijven. Ook als deze informatie verband houdt met een procedure die betrekking heeft op de toegang tot werkzaamheden waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen. In Nederland wordt deze relevante justitiële informatie van een EU-onderdaan die in Nederland met kinderen wil gaan werken door de dienst Justis betrokken bij de aanvraag van de VOG. Sinds oktober 2012 heeft Justis ruim 7.300 van dit soort verzoeken om informatie uitgezet. In een vier gevallen heeft dit geleid tot de weigering van de VOG-aanvraag. Er is een viertal landen dat nog niet volledig meewerkt aan de informatieverzoeken die door Nederland in het kader van de Europese uitwisseling van informatie over zedendelicten worden

⁴¹ Pb EU L 101 van 15 april 2011

⁴² Pb EU L 335 van 17 december 2011

uitgezet, te weten: Zweden, Hongarije, Ierland en Oostenrijk. Via de Europese Commissie worden deze landen aangesproken op het naleven van de bovengenoemde richtlijn.

4. Grensbeheer en visumbeleid

4.1. Buitengrenzen en illegale immigratie

Na vele maanden van onderhandelingen is een akkoord bereikt over de twee voorstellen ter versterking van het Schengenbestuur, te weten een wijziging van de Schengengrenscore betreffende de mogelijkheid voor tijdelijke herinvoering van de binnengrenscontroles en een verordening inzake een Schengen evaluatiemechanisme. Op 29 juni resp. 6 november 2013 zijn de verordeningen gepubliceerd⁴³. Met dit akkoord wordt invulling gegeven aan het verzoek van de Europese Raad in juni 2011 om het Schengen evaluatiemechanisme te verbeteren, en een mechanisme te creëren waarmee kan worden gereageerd op buitengewone omstandigheden. Nederland is positief over het bereikte resultaat. Wat betreft het Schengen evaluatiemechanisme is Nederland verheugd dat bij het nieuwe mechanisme ook de rechtstatelijke elementen deel uitmaken van de evaluaties.

Ook de onderhandelingen over de Eurosur verordening zijn afgerond. De verordening is op 6 november 2013 gepubliceerd⁴⁴, en op 2 december 2013 is het Eurosur systeem van start gegaan. Nederland onderschrijft de doelstelling van de verordening om te streven naar een volledig beeld van de situatie aan de buitengrenzen van de EU. Hiermee zal het reactievermogen van (handhavings-) autoriteiten om illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit tegen te gaan, worden vergroot. Verder zal het zoeken en redden van personen die in gevaar zijn, worden vergemakkelijkt. De maatregelen in de verordening dragen bij aan het door Nederland ondersteunde beleid om te streven naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de EU, en gaat uit van de door Nederland gehanteerde centriscbe benadering van het grenstoezicht. In het compromisvoorstel zijn de waarborgen met betrekking tot de fundamentele rechten en non-refoulement beginsel goed geregeld.

De besprekingen over het Slimme Grenzen pakket bevinden zich op Raadswerkgroepniveau.⁴⁵ Er zijn belangrijke kwesties aan de orde gekomen zoals de toegang van rechtshandavingdiensten tot gegevens. Gelet op de grote impact en de hoge kosten van het pakket is er besloten dat verschillende punten eerst verder moeten worden onderzocht. In de periode maart-september van dit jaar voert de Commissie in samenwerking met het IT-agentschap eu-LISA een onderzoek uit naar verschillende denkbare modaliteiten. In 2015 zal eu-LISA in een pilot de praktische uitvoerbaarheid testen. De ambitie is om half 2016 het wetgevingspakket aan te nemen. De voorstellen sluiten in principe aan op ambities van Nederland om meer zicht te krijgen op de stromen van derdelanders die de Unie in- en uitreizen, dan wel die de vrije termijn overschrijden. Nederland is voorstander van het differentiëren van passagiersstromen en van het inrichten van automatische grenspassages. Wel is Nederland kritisch over de uitvoering in relatie tot de kosten, en acht het van belang dat de kosten die voor rekening van de lidstaten komen, nader worden onderzocht. Ook is het van belang dat er voldoende waarborgen worden gerealiseerd voor de bescherming van de privacy en dataprotectie van passagiers.

⁴³ Pb EU L182/1 van 29 juni 2013 en Pb EU L295/27 van 6 november 2013

⁴⁴ Pb EU L 295/11 van 6 november 2013

⁴⁵ COM (2013) 95 en COM (2013) 97

De verordening voor de maritieme Frontex-operaties is op 13 mei jl. vastgesteld in de Raad.⁴⁶ Het belang voor Nederland dat er duidelijke regels worden gesteld voor de inzet van gezamenlijke patrouilles van de lidstaten en de ontschepping van onderschepte en geredde personen heeft zijn weerslag gekregen in de tekst.

Op 11 oktober 2011 hebben de EU lidstaten het Visuminformatiesysteem (EU-VIS) in gebruik genomen. In EU-VIS wordt informatie opgenomen over alle kortdurende visa voor alle landen in het Schengengebied. Hiermee kunnen de lidstaten informatie over eerdere en actuele visum-aanvragen met elkaar uitwisselen. Het EU-VIS wordt per regio uitgerold. Op 6 juni 2013 is Nederland gestart met de registratie in het EU-VIS van visumafgifte in de landen van de Oost- en Centraal Afrika. Op 5 september 2013 is de regio Zuid-Amerika gevolgd. Op 14 november 2013 zijn voormalige Sovjet-Unie landen⁴⁷ en Centraal- en Zuidoost-Azië, uitgerold. Centraal- en Noord-Amerika, de Caribische eilanden en de regio Australasia⁴⁸ zijn op 15 mei jl. gevolgd.

4.2. Visa en terug- en overname

Op 20 december 2013 is een wijziging van visumverordening 539/2001 inzake het opschortings- en wederkerigheidsmechanisme gepubliceerd.⁴⁹ Deze verordening brengt oude regelgeving op visumgebied in lijn met nieuwe regelgeving (met name EUWV en Visumcode), en introduceert een opschortings- en reciprociteitsmechanisme. Het opschortingsmechanisme kan worden aangewend wanneer er sprake is van een sterke stijging van de asielinstroom, sterke stijging van het aantal aangetroffen illegaal verblijvende vreemdelingen of een daling van de medewerking aan terugkeer vanuit een visumvrij land.

Op 1 april jl. bracht de Europese Commissie een voorstel uit voor aanpassing van de Visumcode.⁵⁰ Het doel van het voorstel is om de procedures voor bonafide reizigers die voor een kort verblijf naar de EU willen komen te bekorten en te vereenvoudigen. Dit moet de economie en werkgelegenheid in het Schengengebied stimuleren en leiden tot minder kosten en minder bureaucratie. Hiertoe wordt onder meer voorgesteld verkorte beslistermijnen te introduceren, verplichte vertegenwoordiging in te voeren en sneller over te gaan tot het verstrekken van meervoudige visa aan regelmatige reizigers. Tegelijkertijd blijft de veiligheid aan de buitengrenzen van het Schengengebied gehandhaafd.

Ook presenteerde de Commissie op 1 april jl. een voorstel voor een verordening tot vaststelling van een rondreisvisum.⁵¹ Dit voorstel heeft als doel een nieuw type visum in te voeren, een zogenaamd rondreisvisum. Dit visum maakt het mogelijk om in twee of meer lidstaten tot maximaal een jaar in het Schengengebied te verblijven, zolang men niet langer dan negentig dagen binnen een periode van honderdtachtig dagen in dezelfde lidstaat verblijft.

De lidstaten en het Europees Parlement hebben op 27 februari jl. overeenstemming bereikt over het voorstel om zestien kleine landen in het Caribisch gebied en de Grote oceaan, de Verenigde Arabische Emiraten en Peru en Colombia te verplaatsen naar de lijst van visumvrije

⁴⁶ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=NL&t=PDF&f=ST+9814+2014+IN1T>

⁴⁷ Kazachstan, Kirgizië, Tadzjikistan, Turkmenistan en Oezbekistan

⁴⁸ Australië, Nieuw-Zeeland, Nieuw Guinea en enkele aangrenzende eilanden

⁴⁹ Pb EU L 347 van 20 december 2013

⁵⁰ COM (2014) 164

⁵¹ COM (2014) 163

landen. Voor alle landen op de lijst geldt dat visumvrijstelling pas een feit is na onderhandeling en ratificatie van de «*visa waiver agreement*» tussen EU en betreffende land. Dit zal naar verwachting niet voor 2015 worden bereikt. De onderhandelingen voor Colombia en Peru zullen pas starten na beoordeling van een assessment van de Commissie naar de brede gevolgen van afschaffing van de visumplicht.

Bij de lancering van het Oostelijk Partnerschap in 2009 is afgesproken dat met de Partnerschapslanden (Moldavië, Oekraïne, Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Wit-Rusland) en Rusland zal worden gewerkt aan het versterken van de mobiliteit, waaronder visumliberalisatie als langetermijnperspectief. Visumliberalisatie voor Moldavië is op 3 april jl. ondertekend, Moldaviërs zijn met ingang van 28 april jl. visumvrij. Besprekingen over visumaangelegenheden met Rusland zijn voor onbepaalde tijd opgeschort in verband met ontwikkelingen in de Oekraïne. Oekraïne en Georgië werken aan de gestelde voorwaarden van de overeengekomen actieplannen voor visumliberalisatie. Visumfacilitatie- en bijbehorende terug- en overnameovereenkomst voor Armenië zijn op 1 januari jl. in werking getreden. De visumfacilitatieovereenkomst voor Azerbeidzjan is op 29 november 2013 getekend en de terug- en overnameovereenkomst op 28 februari jl. Beide overeenkomsten zullen gelijktijdig in werking treden. Er lopen op dit moment onderhandelingen over visumfacilitatie met Wit-Rusland, maar tot dusver zit daar vrijwel geen beweging in. Met Kosovo lopen onderhandelingen over visumliberalisatie op basis van een *Roadmap* die op 30 mei 2012 is aangenomen. De Commissie heeft in december 2013 een onderhandelingsmandaat van de Raad gekregen ten aanzien van visumfacilitatie voor Marokko. Het mandaat voor terug- en overname is reeds in 2000 verleend aan de Commissie. In het voorjaar van 2014 hebben de eerste besprekingen plaatsgehad.

Op 16 december 2013 heeft Turkije de terug- en overnameovereenkomst met de EU ondertekend. Ratificatie wordt op korte termijn verwacht. Dit heeft de weg vrij gemaakt voor de start van de visumdialog met Turkije. Van werkelijke afschaffing van de visumplicht kan pas sprake zijn als Turkije aan alle in het visumactieplan gestelde voorwaarden voldoet. Naar verwachting zal dit minstens enkele jaren duren. De Raad en het Europees Parlement zullen het uiteindelijke besluit hierover nemen.

Op 26 oktober 2012 is de overeenkomst voor visumfacilitatie van Kaapverdië getekend en op 18 april 2013 de terug- en overnameovereenkomst. De ratificatieprocedures aan EU-zijde zijn afgerond. De overeenkomsten zullen in werking treden als Kaapverdië beide overeenkomsten heeft geratificeerd.

5. Migratie- en asielbeleid

5.1. Reguliere migratie

De onderhandelingen over de richtlijn voor tijdelijke overplaatsing binnen een onderneming van werknemers uit derde landen (ICT-richtlijn) zijn afgerond. De richtlijn is op 27 mei 2014 gepubliceerd.⁵² Nederland is voorstander van een soepele en snelle toelatingsprocedure voor sleutelpersoneel (managers en specialisten) van buiten de EU dat werkzaam is voor een vestiging buiten de EU van een onderneming, omdat het hier gaat om hoogopgeleide werknemers die voor internationale ondernemingen werken, en zij zo een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de economie en samenleving. De mogelijkheid van intra-EU-mobiliteit is de belangrijkste toegevoegde waarde van een Europese

⁵² Pb EU L 157/1 van 27 mei 2014

regeling en het is wenselijk dat die mogelijkheid ruim is. Dit is het geval in de richtlijn.

Na drie jaar onderhandelen heeft de plenaire vergadering van het Europees Parlement de Seizoenswerkersrichtlijn op 5 februari jl. aangenomen. Op 29 maart is de richtlijn in werking getreden.⁵³ In de richtlijn worden gemeenschappelijke bepalingen vastgesteld voor de toegang en het verblijf van derdelanders die als seizoenarbeiders gedurende een korte periode werkzaam wensen te zijn in een EU lidstaat. De richtlijn stelt ook gemeenschappelijke minimumnormen vast ten aanzien van de behandeling van seizoenarbeiders zodoende uitbuiting te voorkomen. Nederland ziet de bestrijding van uitbuiting en onderbetaling in de richtlijn als positief. Omdat er een dwingende bepaling over het faciliteren van hernieuwde binnenkomst in het voorstel staat, kon Nederland niet instemmen met het voorstel.

Op 25 maart 2013 heeft de Europese Commissie het voorstel voor de richtlijn toelating onderzoekers studenten en andere categorieën uitgebracht.⁵⁴ Sinds april 2013 wordt het voorstel maandelijks op Raadswerkgroepniveau besproken. Het LIBE-comité van het Europees Parlement heeft het conceptrapport van de rapporteur op 24 februari jl. aangenomen. Nu is het aan de Raad om ook met een standpunt te komen. Veel lidstaten, waaronder Nederland, hadden moeite met een verplichte EU-toelatingsregeling voor au pairs, vrijwilligers en stagiairs. Daarom is de toelatingsregeling voor au pairs vrijwilligers en stagiairs optioneel gemaakt.

Op 3 april jl. heeft de Commissie een mededeling uitgebracht over de richtlijn gezinshereniging.⁵⁵ Het is een interpretatieve mededeling die richtsnoeren bevat op elk artikel van de richtlijn. Deze richtsnoeren weerspiegelen de huidige standpunten van de Commissie. De Commissie gaat op sommige punten verder dan de richtlijn zelf en op sommige punten komt de uitvoerbaarheid in het gedrang door de standpunten van de Commissie. De richtsnoeren doen geen afbreuk aan de bestaande jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. In de jurisprudentie zal verder moeten blijken of de richtsnoeren hun weerslag zullen hebben op de bestaande praktijk in lidstaten.

5.2. Asiel

Op 6 juni 2013 heeft de JBZ-Raad overeenstemming bereikt over drie onderdelen van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS): de Opvangrichtlijn, de Procedurerichtlijn en de Dublinverordening. De Kwalificatierichtlijn was al eerder vastgesteld. Op 12 juni 2013 heeft ook het Europees Parlement de onderhandelingsresultaten bevestigd, waarmee deze instrumenten formeel zijn komen vast te staan. Nederland was teleurgesteld over het onderhandelingsresultaat van de Dublinverordening, maar heeft zich niet onthouden van stemming omdat de verordening gelijktijdig met de andere twee richtlijnen in stemming werden gebracht, en vanwege het overkoepelende belang van verdere harmonisatie op het gebied van asielbescherming. Op 12 juni 2013 heeft het Europees Parlement een wetgevingsresolutie aangenomen met zijn standpunt over het voorstel voor de Eurodac-verordening in eerste lezing, en op 20 juni 2013 heeft de Raad het aangenomen. De richtlijnen en verordeningen van het GEAS-pakket zijn op 29 juni 2013

⁵³ Pb EU 94/375 van 28 maart 2014

⁵⁴ COM (2012) 151

⁵⁵ COM (2014) 210

gepubliceerd.⁵⁶ Hiermee werd de tweede fase van het GEAS formeel een feit. Nederland vindt het van belang dat alle lidstaten alle onderdelen van het GEAS-pakket correct en tijdig implementeren om zo het beoogde einddoel te bereiken: vergelijkbare asielverzoeken leiden in alle lidstaten tot dezelfde uitkomst.

5.3. Terugkeer

Op 28 maart jl. bracht de Europese Commissie een mededeling uit met daarin de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van het EU-terugkeerbeleid van de afgelopen jaren.⁵⁷ De Commissie stelt daarbij enkele prioriteiten voor de toekomst. Daarnaast bevat de mededeling een verslag van de impact van de terugkeerrichtlijn⁵⁸ op de uitvoering van het terugkeerbeleid door de lidstaten. De Commissie ziet ruimte voor verbetering bij de praktische uitvoering van de terugkeerrichtlijn en van het terugkeerbeleid in het algemeen, en zal daartoe maatregelen nemen. Ook is de Commissie onder andere voornemens om richtsnoeren en aanbevelingen op te stellen die lidstaten kunnen gebruiken ten behoeve van de uitvoering van het terugkeerbeleid.

De Commissie is voornemens een terugkeerhandboek te ontwikkelen met praktische aanbevelingen voor de uitvoering van het terugkeerbeleid. Op verzoek van Nederland wordt hierin ook aandacht besteed aan de administratieve lasten die voortvloeien uit de terugkeerrichtlijn. Voorts wordt de door Nederland geïnitieerde terugkeerpilot gesteund door de JBZ-Raad. Deze pilot wordt momenteel nader uitgewerkt. Hierbij zal het meer-voor-meer principe worden gehanteerd.

De ontwikkelingen in het terug- en overnamedossier zijn opgenomen in paragraaf 4.2.

5.4 Externe dimensie van migratie

In het kader van de «Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit» worden met de belangrijkste regio's en landen migratiedialogen gevoerd over onderwerpen binnen de vier pijlers van de Totaalaanpak (faciliteren legale migratie, voorkomen en bestrijden illegale migratie inclusief terugkeer, asiel en internationale bescherming en migratie en ontwikkeling). Onderstaand treft u een overzicht aan van de belangrijkste bijeenkomsten in het voorbije jaar. In de nog te verschijnen voortgangsrapportage migratie en ontwikkeling 2013 treft u een uitgebreider overzicht en wordt tevens ingegaan op de Nederlandse bijdragen.

In oktober 2013 vond een ministeriële top plaats van de EU en het Oostelijk Partnerschap, waar de deelnemende landen zich onder andere committeerden aan verdere dialoog en samenwerking op het terrein van migratie en mobiliteit. Voorts werden expertbijeenkomsten georganiseerd over staatloosheid, vreemdelingenbewaring en mensensmokkel. In het kader van het Boedapest Proces is overeenstemming bereikt over de invulling van het programma voor de periode 2014–2016.

In het kader van het bredere EU-Afrika Partnerschap vond in april jl. een top plaats. Over de uitkomsten van deze top is uw Kamer op 6 juni jl. door de Minister van Buitenlandse Zaken geïnformeerd.⁵⁹ De EU-ACS migratiedialoog (landen in sub-Sahara Afrika, het Caribisch gebied en de

⁵⁶ Pb EU L 180 van 29 juni 2013

⁵⁷ COM (2014) 199

⁵⁸ PB L 348–98 van 24 december 2008

⁵⁹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 1391

Stille Zuidzee) is in 2014 voortgezet met een expertbijeenkomst over terug- en overname en visumfacilitatie. In het kader van het Rabat Proces zijn in 2013 diverse bijeenkomsten georganiseerd, waaraan Nederland heeft deelgenomen, onder meer in het kader van grensmanagement.

De EU voert tot slot ook bilaterale migratiedialogen met China, India, Rusland en de Verenigde Staten. In oktober 2013 heeft een migratiedialoog op hoog niveau plaatsgehad met China. Hier werden de mogelijkheden besproken voor het starten van parallelle onderhandelingen ten aanzien van terug- en overname en een visumfacilitatie-overeenkomst voor houders van diplomatieke paspoorten.

In het kader van de EU-Rusland dialoog zijn bijeenkomsten georganiseerd over onder meer internationale bescherming. Met de Verenigde Staten werd in november 2013 een seminar georganiseerd over de Syrische vluchtelingencrisis.

5.5 Mobiliteitspartnerschappen

In het voorbije jaar heeft de EU mobiliteitspartnerschappen gesloten met Marokko (7 juni 2013), Azerbeidzjan (5 december 2013) en Tunesië (3 maart 2014). Onderhandelingen in het kader van een mobiliteitspartnerschap met Jordanië zijn afgerond. Aan Nigeria is een ontwerp-Gemeenschappelijke Agenda aangeboden in oktober 2013.

6. Integratie

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 1 april jl. prejudiciële vragen over de Wet inburgering in het buitenland gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Naar verwachting doet het Hof over maximaal anderhalf jaar een uitspraak. Afhankelijk van de uitspraak van het Hof zal de regering zich op dat moment beraden.

Op Europees niveau wordt goed samengewerkt op het gebied van integratiebeleid. Zo neemt Nederland deel aan de bijeenkomsten van de National Contact Points on Integration, georganiseerd door de Commissie. Daarnaast zijn er regelmatig bilaterale contacten, zoals vorig jaar omtrent het *mainstreamen* van integratiebeleid op jongeren, resulterend in het rapport «*Experiences of mainstreaming immigrant integration in Europe: lessons for the Netherlands*» van het *Migration Policy Institute Europe*.

Het huidige integratiebeleid is in lijn met Europese afspraken hierover, zoals de in Europees verband vastgestelde gemeenschappelijke basisbeginselen voor integratie (CBPs) en het Stockholm Programma. Voor de specifieke beleidslijnen en -activiteiten omtrent onderwerpen als werk en taal verwijs ik graag naar de brief aan uw Kamer over de Agenda Integratie⁶⁰ en de brief over de voortgang op de Agenda Integratie⁶¹.

Op 5 juni jl. heeft de JBZ-Raad conclusies aangenomen over de CBPs. Het Griekse voorzitterschap had de wens om de bestaande CBPs, die in 2004 onder het Nederlandse voorzitterschap zijn aangenomen, uit te breiden.⁶² Nederland heeft zich verzet tegen een overhaaste uitbreiding van de bestaande CBPs, en gepleit voor meer discussie en reflectie voordat een

⁶⁰ Kamerstuk 32 824 nr. 7.

⁶¹ Kamerstuk 32 824 nr. 47.

⁶² JBZ-Raadconclusies 5-6 juni 2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/143109.pdf

dergelijke stap zou worden genomen. Wel is Nederland akkoord gegaan met de huidige tekst, waarin de lidstaten zich opnieuw committeren aan de bestaande CBPs, en vastleggen dat in dit kader vier aspecten verder zullen worden verkend, namelijk het vergroten van tolerantie en non-discriminatie, eventuele samenwerking tussen landen van herkomst en landen van bestemming van migranten, ontvangstbeleid voor (kwetsbare) migranten en de rol van de private sector bij het bevorderen van integratie.

7. Vrij verkeer van personen

De Europese Commissie presenteerde tijdens de JBZ-Raad van 7–8 oktober 2013 een tussentijds verslag met feiten en aantallen inzake het vrij verkeer van personen.⁶³ Aanleiding was de bespreking tijdens de JBZ-Raad van juni 2013. In het tussentijds verslag gaf de Commissie met feiten en cijfers aan hoe klein de EU mobiliteit is en hoe weinig gebruik van sociale bijstand en sociale zekerheid wordt gemaakt door EU burgers. Tegelijkertijd erkende de Commissie dat de door de lidstaten gesignaleerde problematiek van misbruik en fraude aangepakt moet worden om het draagvlak voor het vrije verkeer van personen te behouden. Tijdens de JBZ-Raad van 4-5 december 2013 presenteerde de Commissie een mededeling met daarin een vijf puntenplan.⁶⁴ De vijf actiepunten vonden brede steun, al vond een aantal lidstaten, waaronder Nederland, deze stappen niet voldoende en meer een begin van een voortgaand proces. In reactie op vragen uit de Eerste Kamer is het parlement per brief geïnformeerd over het Nederlands standpunt over deze mededeling en het daarin beschreven vijf puntenplan.⁶⁵

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

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

⁶³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1151_en.htm

⁶⁴ COM (2013) 837

⁶⁵ Kamerstuk 33 828, A.