

Vergaderjaar 2001–2002 Nr. 13b

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 213

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2001

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 9 november 2001. De wens dat de ontwerpbesluiten uitdrukkelijke instemming behoeven kan door of namens één van beide Kamers te kennen worden gegeven uiterlijk op 24 november 2001.

Ter aanvulling op de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad, die wij u per brief van 2 november jl. aanboden, doe ik u hierbij, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Justitie informatie toekomen over de agenda van de JBZ-Raad van 16 november a.s.

Tevens treft u aan enkele nieuwe documenten¹, die vermoedelijk geagendeerd zullen worden voor deze bijeenkomst van de JBZ-Raad, alsmede enkele documenten die nu ook beschikbaar zijn in het Nederlands.¹

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Aanvullende geannoteerde agenda voor de zitting van de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) op ministerieel niveau van 16 november 2001

1. Goedkeuring van de voorlopige agenda

2. Goedkeuring van de lijst van A-punten

2.a. (evt) Begroting SISNET voor 2002

document:	12 932/01 SIS 93 COMIX 683	(NI)
	12 277/01 SIS 85 COMIX 651	(NI)
verbindendheid:	verbindend	
aard van het besluit:	besluit tot goedkeuring begroting	

Op grond van het financieel reglement SISNET dient het Secretariaat-Generaal van de Raad jaarlijks het voorontwerp in van de SISNET begroting. De uitgaven voor SISNET voor 2002 zijn begroot op 1 732 000 EURO, de inkomsten op 1 747 000 EURO. Het Nederlandse aandeel in de uitgaven zal ongeveer 95 000 EURO bedragen. Nederland kan instemmen met dit voorontwerp voor de begroting van SISNET voor 2002.

B-punten

3. Evaluatie van de uitvoering van de conclusies van Tampere

documenten:	13 554/01 JAI 135	(NI)
	13 017/01 JUSTCIV 129	(NI)

De JBZ-Ministers zullen debatteren over de voortgang van de vorming van een Europese ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, ter voorbereiding op de zitting van de Europese Raad in december. Als leidraad voor deze evaluatie dient in de eerste plaats het scorebord waarin de Europese Commissie elk halfjaar een overzicht geeft van de voortgang bij het Tampere-programma en ten tweede een document van het Voorzitterschap.

Scorebord

De Commissie oordeelt in het scorebord voorzichtig positief over de geboekte voortgang, maar geeft aan dat de mate van succes niet voor alle onderdelen van het programma hetzelfde is en dat het van het grootste belang is dat het momentum niet verloren gaat. De Commissie is tevreden over de goede voortgang die is geboekt op het gebied van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen, zowel op civielrechtelijk als op strafrechtelijk terrein. Wat betreft de (gedeeltelijke) harmonisatie van definities, van de strafbaarstelling en de strafmaat van delicten constateert de Commissie eveneens redelijke voortgang. De Commissie benadrukt dat, hoewel de bestrijding van terrorisme thans hoge prioriteit krijgt, de andere in de conclusies van Tampere genoemde prioriteiten geen vertraging mogen oplopen. De Commissie oordeelt negatief over de voortgang in het wetgevingsproces op het gebied van asiel en immigratie. Nederland is redelijk tevreden over de geboekte vooruitgang van het Tampere-programma, gelet op de complexiteit van de materie. De voortgang geeft reden tot vertrouwen dat over enkele jaren een aantal belangrijke streefdoelen van Tampere zullen zijn gehaald. Nederland is van mening dat de terecht hoge prioriteit die nu wordt gegeven aan de bestrijding van terrorisme onvermijdelijk betekent dat op een aantal andere punten de verwachtingen enigszins zullen moeten worden bijgesteld. De in het Tampere-programma gestelde deadlines dienen wel

zoveel mogelijk gerespecteerd te worden. Nederland deelt de opvatting van de Commissie dat het tempo waarin de voorstellen op het terrein van asiel en migratie worden behandeld, te laag is, maar wijst daarnaast ook op een aantal bereikte resultaten. Zo is de besluitvorming rond bijvoorbeeld Eurodac, het Europees Vluchtelingenfonds en de richtlijn tijdelijke bescherming van ontheemden afgerond. Nederland kan zich vinden in de analyse dat de unanimiteitsregel, maar in even belangrijke mate de politieke bereidheid van lidstaten om nationale regelgeving aan te passen, debet is aan de deels teleurstellende voortgang op het asiel- en migratiedossier.

Evaluatie van het Voorzitterschap

De evaluatie van het Belgisch Voorzitterschap analyseert langs de lijnen van het scorebord de problemen in het Tampere-programma en komt met enkele interessante voorstellen. Nederland zou hierbij echter graag meer concrete oplossingen zien voor de problemen met betrekking tot planning en structurering van werkzaamheden op JBZ-gebied. Nederland is van mening dat uitvoering van het Tampere-programma, gelet op het aantal voorstellen en het krappe tijdsschema, de nodige efficiëntie en afstemming vergt. Dit betekent dat lopende dossiers zo min mogelijk terzijde moeten worden gelegd en dat opeenvolgende Voorzitterschappen afspraken zouden moeten maken over de werkagenda. Consistente werkprogramma's zouden de continuïteit gunstig beïnvloeden. Nederland onderschrijft de waarneming van het Voorzitterschap dat de agenda alsmaar voller loopt, en acht daarom een scherpe prioriteitsstelling van belang om de voortgang te kunnen waarborgen. De aanslagen in Verenigde Staten hebben de Tampere-agenda dusdanig beïnvloed, dat dit in de prioriteitsstelling zal moeten worden verdisconteerd. Voor Nederland ligt de prioriteit bij asiel en migratie, in samenhang met integratie, bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel, bestrijding van georganiseerde criminaliteit en van terrorisme.

Asiel en migratie

Nederland deelt de opvatting van het Voorzitterschap dat de onderhandelingen op het terrein van asiel en migratie moeten worden vlotgetrokken en dat zo spoedig mogelijke invoering van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, uiteraard gekoppeld aan het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement, daartoe een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren. Nederland acht het bezwaarlijk dat juist op dit terrein het Voorzitterschap nieuwe deadlines voorstelt die de voortgang nog meer zullen bemoeilijken. Dat geldt met name voor het voorstel voor minimumnormen voor asielprocedures, waarvoor het Voorzitterschap juni 2003 als limiet voorstelt. Nederland streeft ernaar dat dit voorstel, dat een sleutelrol speelt in de eerste fase van de communautarisering van het asielbeleid, in juni 2002 wordt afgerond. Bij de evaluatie dient het belang van een alomvattende aanpak van asiel, migratie en integratie, met aandacht voor de politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in de landen en regio's van herkomst en doorreis te worden benadrukt. Deze benadering dient meer te worden geïntegreerd in de eerste en tweede pijler.

Het idee van een stand still bepaling voor de nationale wetgeving ten aanzien van onderwerpen die deel uitmaken van de werkingssfeer van Amsterdam, Wenen en Tampere, kan Nederland niet onderschrijven. Gelet op het tempo waarin het gezamenlijke beleid tot dusverre tot stand komt, is het niet reëel om lidstaten de mogelijkheid te ontnemen om nationale regels vast te stellen. Bovendien zou een stand still bepaling ook de nationale parlementen hun invloed ontnemen op de betreffende wetgeving gedurende de onderhandelingen tussen de Lidstaten. Los

daarvan betwijfelt Nederland de waarde van dit voorstel. Waar het in de kern om gaat, is of lidstaten zich werkelijk willen inzetten voor een gezamenlijk beleid, en daarbij concessies willen doen ten aanzien van nationale wet- en regelgeving.

Nederland onderschrijft het pleidooi van het Voorzitterschap voor een versterkte samenwerking bij controle aan de buitengrenzen, maar is van oordeel dat dit in de bestaande ambtelijke werkstructuur heel goed mogelijk is. Het idee voor een toekomstige Europese eenheid voor deze taak, acht Nederland prematuur.

Civilrecht

Op civielrechtelijk terrein dient wat Nederland betreft de nadruk voorlopig te liggen op de ontwikkeling van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen op procesrechtelijk en vermogensrechtelijk gebied. Bij tenuitvoerlegging van de onderdelen van het programma voor wederzijdse erkenning op civielrechtelijk gebied die het gevoelige – familierecht raken, dient een geleidelijke benadering te worden gekozen die rekening houdt met de verschillen in wetgeving tussen de lidstaten en met de in internationaal verband bestaande consensus over een aantal onderwerpen.

Strafrecht

Nederland kan de analyse van de obstakels die in verband met de strafrechtelijke samenwerking zijn gerezen in grote lijnen onderschrijven. Het Voorzitterschap stelt voor om, teneinde de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen te vergemakkelijken, normen die reeds op basis van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bestaan, neer te leggen in een EU-kaderbesluit. Nederland bepleit dat er eerst een studie hiernaar wordt verricht alvorens een kaderbesluit wordt voorgesteld. Daarbij zou onderzocht kunnen worden hoe een dergelijk kaderbesluit zich verhoudt ten opzichte van de bestaande en zich steeds ontwikkelende jurisprudentie van het EVRM, en wat in dit licht de meerwaarde kan zijn van het kaderbesluit. Vanuit het belang van wederzijds vertrouwen in elkaars rechtssysteem, kan Nederland zich vinden in het voorstel om in verband met de toetreding van nieuwe lidstaten een evaluatiemechanisme in het leven te roepen om te toetsen of aan voorwaarden voor het wederzijds vertrouwen is voldaan.

Met betrekking tot harmonisatie ondersteunt Nederland het plan van het Voorzitterschap om eerst een studie naar de sanctiestelsels van de verschillende lidstaten uit te voeren. Nederland wenst voor zover het om harmonisatie van straffen gaat concentratie op de ernstigste delicten; voor minder ernstige delicten kan met een verplichting tot strafbaarstelling worden volstaan. Nederland kan uit de voeten met de minimum-maximum straffen, maar heeft problemen met een model van minimum-straffen.

Nederland is voorstander van het afschaffen van dubbele strafbaarheid, voor zover het gaat om geharmoniseerde delicten. Voorts bepleit Nederland een positieve lijst van delicten waarvoor de dubbele strafbaarheid kan worden opgeheven.

Het voorstel van het Voorzitterschap voor meer radicale institutionele maatregelen is niet goed uitgewerkt en komt Nederland prematuur voor, nu de discussie over harmonisatie nog volop bezig is. Nederland is wel groot voorstander van een intensivering van samenwerking op het gebied van de criminaliteitsbestrijding. Besluitvorming dient nu zo snel mogelijk plaats te vinden omtrent de kaderbesluiten Europees Aanhoudingsbevel en bestrijding terrorisme, en de wederzijdse erkenning van beslissingen ter bevrozing van vermogensbestanddelen.

Eurojust dient zo spoedig mogelijk in 2002 operationeel te zijn.

Wat betreft politie samenwerking, acht Nederland de analyse over de oorzaak van het gebrekkig functioneren van Europol onvolledig, omdat er ook tal van organisatorische problemen aan ten grondslag liggen. Daarnaast pleit Nederland voor een spoedige aanpassing van de Europol-overeenkomst. Mocht hierbij een uitbreiding van bevoegdheden aan de orde komen, dan pleit Nederland, naast een onderzoek naar de gewenste vorm van parlementaire controle, voor een onderzoek naar de modaliteiten van justitiële toezicht, al dan niet door Eurojust. Nederland is van mening dat de Task Force van politiechefs dient bij te dragen aan een verbetering van de feitelijke samenwerking tussen politiediensten in de Lidstaten door aanbevelingen te doen over methoden en middelen. Dit moet de effectiviteit verbeteren van operationele maatregelen in de samenwerking van de nationale diensten; dat impliceert dat de Task Force op EU-niveau geen besluiten kan nemen over operationele inzet van politiediensten.

4. Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de instelling van een Europees arrestatiebevel

Documenten: zie geannoteerde agenda

Over de in de brief van 25 oktober 2001¹ vermelde deelonderwerpen: het toepassingsbereik en de nationale procedure is wederom op ambtelijk niveau besproken en zal ook in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers nog aan de orde zijn. Het overleg over het toepassingsbereik heeft inmiddels geleid tot een voorstel van het Voorzitterschap voor een positieve lijst en een vangnetbepaling, houdende de mogelijkheid om voor andere delicten het beginsel van de dubbele strafbaarheid te hanteren. Dit voorstel kan zeker op steun van lidstaten rekenen, maar er bestaan nog wel aarzelingen ten aanzien van de omschrijving en de inhoud van de positieve lijst.

Wat betreft de nationale procedure is gesproken over termijnen waarbinnen over de tenuitvoerlegging van een aanhoudingsbevel dient te worden beslist en over de gevolgen van een termijnoverschrijding. Een aantal lidstaten gaf aan dat men termijnen wenst te fixeren in het kaderbesluit terwijl Nederland en andere lidstaten voorstander zijn van het opnemen van een inspanningsverplichting voor de lidstaten om hun rechterlijke autoriteiten in staat te stellen de beslissing binnen een bepaalde tijd te nemen. Indien dit niet lukt, betekent zulks geen einde van de zaak, maar zal de beslissing alsnog genomen dienen te worden. Vertragingen dienen te worden gemeld zodat door middel van een evaluatie lidstaten kunnen worden aangesproken op hun verplichtingen. Er wordt gedacht aan een termijn van zestig tot negentig dagen. In zo'n korte periode zal naar de voorlopige inschatting van Nederland de bestaande rechtbankprocedure met de mogelijkheid van sprongcassatie moeilijk realiseerbaar zijn. De vraag rijst ook of na beperking van het aantal toetsingscriteria handhaving van twee rechterlijke instanties noodzakelijk is. De noodzakelijke eenheid van rechtspraak zou gewaarborgd kunnen worden door het concentreren van de behandeling van inkomende Europese aanhoudingsbevelen bij één gerecht.

5. Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad inzake de bestrijding van het terrorisme

documenten: zie geannoteerde agenda

¹ Kamerstukken II 2001/02, 23 490, nr. 209.

Op 5 en 6 november is opnieuw op ambtelijk niveau over het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding gesproken. In aansluiting op hetgeen in de brief van 25 oktober (zie agendapunt 4) aan de Tweede Kamer is bericht, is hierover het volgende nog op te merken. Het inzicht in de noodzaak dat het kaderbesluit verenigbaar moet zijn met de VN-terrorismeverdragen en dat daarom aansluiting moet worden gezocht bij de VN-terminologie lijkt te groeien. Ten aanzien van de bepaling over straffen liggen thans drie voorstellen voor: het oorspronkelijke uitgebreide voorstel van de Commissie, het voorliggende voorstel van het Voorzitterschap en een derde voorstel van een lidstaat. Dit voorstel komt in grote lijnen overeen met het voorstel van het Voorzitterschap. Het enige, doch belangrijke verschil is dat het derde voorstel geen minimale maximumstraffen op het leiding geven en deelnemen aan een terroristische groep in jaren behelst, doch bepaalt dat op het leiding geven de naar nationaal recht hoogst mogelijke tijdelijke gevangenisstraf moet worden gesteld, en op het deelnemen een straf die naar het nationaal systeem daarmee in logische verhouding staat. Dit zou voor Nederland neerkomen op een strafmaximum van 15 jaar op het leiding geven aan een terroristische organisatie en een strafmaximum van 10 jaar op deelneming daaraan. Dit zijn naar de mening van Nederland passende en proportionele straffen voor de genoemde misdrijven. De voorkeur van Nederland gaat dan ook uit naar het derde voorstel. Dit voorstel werd ook door een aantal andere lidstaten gesteund. Het lijkt van de drie voorstellen het voorstel te zijn dat de meeste kans maakt op overeenstemming. Ten aanzien van de rechtsmacht liggen thans twee voorstellen voor: het voorstel van het Voorzitterschap en het voorstel van de Commissie, aangevuld met een uitbreiding van de rechtsmacht op basis van het «aut dedere, aut iudicare» beginsel.

Het voorstel van de Commissie met de uitbreiding dat ook rechtsmacht moet worden gevestigd, ongeacht de plaats van het delict of de nationaliteit van de verdachte, indien de verdachte zich op het eigen grondgebied bevindt en hij niet uitgeleverd wordt, heeft de voorkeur van Nederland. Deze systematiek voorkomt namelijk «safe havens» en is meer in lijn met artikel 31, onder d, van het Unie-verdrag, omdat het rechtsmachtgeschillen voorkomt.

6. Harmonisatie van straffen

documenten: zie geannoteerde agenda

7. Voorstel voor een richtlijn inzake gezinshereniging

documenten: zie geannoteerde agenda

Tot op heden is er nog geen compromisvoorstel door het Voorzitterschap ingebracht.