

---

Vergaderjaar 2010–2011

---

**32 317**

**JBZ-Raad**

**AW**

**BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Den Haag, 9 september 2011

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister voor Immigratie en Asiel, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de geannoteerde agenda van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 22-23 september 2011 in Brussel aan.

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

**Geannoteerde agenda van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 22-23 september 2011 te Brussel**

**I. Immigratie en Asiel**

**Raad – wetgevende besprekingen**

**1. Gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS)**

**– Stand van zaken**

Tijdens de JBZ-Raad zal gesproken worden over de voortgang in de onderhandelingen over het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Onder deze verzamelterm vallen diverse wetgevingsvoorstellen (gewone wetgevingsprocedure, met gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing Europees Parlement (EP)). Het GEAS zal uiteindelijk in 2012 voltooid moeten worden.

Momenteel zijn de Dublin-verordening, de Eurodac-verordening, de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn in onderhandeling. Het Hongaars en Pools Voorzitterschap hebben een compromis bereikt met de Commissie en het Europees Parlement over de Kwalificatierichtlijn. Deze compromistekst moet nog ter besluitvorming aan de JBZ-Raad worden voorgelegd. De verschillende voorstellen zijn zodanig met elkaar verbonden dat het verstandig is om naast de individuele voorstellen ook het pakket in zijn geheel te bespreken. Uiteindelijk moet over het gehele pakket overeenstemming bestaan.

Te verwachten is dat het Voorzitterschap opnieuw een stand van zaken geeft met betrekking tot de onderhandelingen in de Raad en met het EP. Het Voorzitterschap heeft ten behoeve van ambtelijke besprekingen op 5 en 6 september verschillende initiatieven ontplooid om impasses in de onderhandelingen op te lossen. Te verwachten is dat ook hierover terugkoppeling zal plaatsvinden.

Nederland hecht aan een gemeenschappelijk Europees asielstelsel in uiterlijk 2012. Over het geheel genomen steunt Nederland de wijzigingen die de Commissie voorstelt om te komen tot een betere bescherming en verdere harmonisatie binnen de EU.

Een geharmoniseerd asielstelsel moet volgens Nederland uiteindelijk leiden tot een situatie waarin asielaanvragen in de EU op gelijke wijze worden beoordeeld en dus tot een gelijke uitkomst voor de asielzoeker leiden. Alleen dan kunnen EU-lidstaten volwaardig samenwerken, worden subsidiaire asielstromen maximaal beperkt en kan solidariteit worden betracht met de lidstaten met de grootste asielinstroom. De Nederlandse inzet bij de onderhandelingen over de verschillende voorstellen zal erop gericht zijn dit te bewerkstelligen.

**Raad – niet-wetgevende besprekingen**

**2. Concept-Raadsbesluit over de volledige toepassing van de bepalingen uit het Schengen-acquis in de Republiek Bulgarije en Roemenië**

**– Goedkeuring**

Tijdens de JBZ-Raad van 9 en 10 juni jl. zijn conclusies aangenomen waarin bevestigd werd dat zowel Roemenië als Bulgarije voldoen aan de technische criteria van het Schengen-acquis. Deze conclusies bepaalden

niet dat de interne grenscontroles daadwerkelijk konden worden opgeheven. Wel is vastgelegd dat de Raad uiterlijk in de zitting van september opnieuw over deze kwestie zou spreken. Nederland heeft tijdens deze JBZ-Raad aangegeven dat pas ingestemd kan worden met toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Schengen-zone indien deze landen hebben laten zien dat zij voldoende vooruitgang boeken bij hervormingen op het gebied van versterking van de rechtsstaat en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad, zoals in het Coöperatie- en verificatie mechanisme (CVM) is vastgelegd.

Op 20 juli 2011 heeft de Europese Commissie een rapport over de voortgang van CVM-hervormingen gepresenteerd. Uw Kamer is inmiddels ingelicht over de appreciatie van het kabinet over de conclusies van dit rapport. Het kabinet onderschrijft deze CVM-rapporten. Ook dit jaar heeft het kabinet moeten vaststellen dat het CVM de Europese Unie en de lidstaten, in het bijzonder Bulgarije en Roemenië, niet volledig heeft gebracht waarop werd gehoopt. Het kabinet is tevreden met de constatering van de Commissie dat in beide landen het juridisch raamwerk praktisch is afgerond en dat de politieke wil bestaat voor de hervormingen. Het kabinet waardeert de daarvoor geleverde inspanningen. Het kabinet is echter teleurgesteld over de nog beperkte resultaten die in de praktijk zijn gerealiseerd.

Het kabinet zal bij de beoordeling van het besluit over toetreding door Bulgarije en Roemenië tot de Schengen-zone de CVM-voortgangsrapportages betrekken alsmede de uitkomst van de bespreking van deze rapportages in de Raad Algemene Zaken op 12 september a.s.

### **3. Mededeling van de Commissie over een Europese agenda voor integratie van derdelanders**

#### **– Presentatie door de Commissie en eerste gedachtewisseling**

De Europese Commissie zal de mededeling Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen presenteren. Er is tevens een eerste discussie voorzien over de mededeling. Het Poolse voorzitterschap beoogt dat de JBZ-Raad in december Raadsconclusies aanneemt over de mededeling.

Het Nederlandse standpunt over de mededeling staat verwoord in het BNC-fiche, dat een dezer dagen aan uw Kamer wordt toegezonden. De Nederlandse positie is deels positief, deels negatief. Weliswaar zijn er overeenkomsten met het kabinetsbeleid en positieve elementen (betere samenwerking tussen lidstaten, ondersteunen en faciliteren van informatieuitwisseling), maar Nederland mist in de mededeling onder meer aandacht voor het feit dat kansarme migranten druk leggen op de ontvangende samenlevingen, het belang van het op Europees niveau stellen van integratievoorwaarden, waaronder inburgeringseisen, bij toelating en aandacht op Europees niveau voor de integratie van EU-burgers. Nederland staat voorts gereserveerd ten aanzien van eventuele Europese financiële steun aan derde landen ten behoeve van integratiebevorderende maatregelen voor vertrek.

Nederland is tot slot kritisch over nieuwe Europese specifieke doelstellingen. Deze zouden kunnen leiden tot een stijging van de lastendruk en het is onduidelijk of de doelstellingen individuele lidstaten binden. Hierdoor luidt de beoordeling van de proportionaliteit deels negatief. Het positieve oordeel is gerelateerd aan het feit dat er geen nieuwe wet- en regelgeving wordt aangekondigd, maar een doelmatigere besteding van bestaande instrumenten en fondsen. Subsidiariteit wordt positief

beoordeeld vanwege het belang dat Nederland hecht aan kennisuitwisseling en monitoring op Europees niveau.

## **Gemengd Comité**

### **4. Visuminformatiesysteem (VIS)**

#### **– Stand van zaken**

Naar verwachting zal de Europese Commissie de stand van zaken presenteren van de implementatie van het Visuminformatiesysteem (VIS), waaronder de planning. Het VIS is het systeem dat ontwikkeld wordt door de Europese Commissie conform de VIS-verordening en het Raadsbesluit. Het beoogt via de uitwisseling tussen lidstaten van visumgegevens, waaronder ook gelaatscan en vingerafdrukken:

- de uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid te verbeteren;
- visumshopping tegen te gaan;
- fraude te bestrijden;
- de (buiten)grenscontrole te verbeteren;
- personen te identificeren die niet (langer) voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, verblijf of vestiging;
- bij te dragen aan het voorkomen van bedreigingen van de interne veiligheid.

Door de Europese Commissie is aan de lidstaten gevraagd, om conform artikel 48 van Verordening 767/2008, zich gereed te melden om te starten met de registratie van visumaanvragen in het VIS in de eerste regio (Noord-Afrika) en te starten met de controles van visa met behulp van het VIS aan de buitengrenzen. Nederland heeft zich gereed gemeld.

Naar verwachting zal de Europese Commissie bekendmaken of de lidstaten zich gereed hebben gemeld en of men van start zal gaan op het eerder voorgestelde startmoment van 11 oktober 2011.

De voorbereidingen in Nederland met betrekking tot de implementatie van het VIS lopen op schema.

### **5. Concept-Raadsbesluit over de volledige toepassing van de bepalingen uit het Schengen-acquis in de Republiek Bulgarije en Roemenië**

#### **– Goedkeuring**

Zie hierboven onder 2.

### **6. Schengen-bestuur**

#### **– Presentatie door de Commissie en eerste gedachtewisseling**

Op 13 september zal de Europese Commissie een voorstel presenteren voor het verder verbeteren en versterken van het bestuur van de Schengen-zone. Op moment van opstellen van deze geannoteerde agenda is het voorstel nog niet verschenen. Uw Kamer wordt uiteraard zoals gebruikelijk geïnformeerd over het Nederlands standpunt middels een BNC-fiche.

In algemene zin is het kabinet van mening dat het principe van vrij personenverkeer in de Schengen-ruimte een van de grootste successen van Europese samenwerking is en dat hier niet aan getornd moet worden.

Wel kan de samenwerking binnen de Schengen-zone verder worden verbeterd en versterkt.

Het kabinet vindt het belangrijk dat het wederzijds vertrouwen tussen de Schengen-landen verder wordt vergroot door de Schengen-evaluaties te verbeteren en te verdiepen onder meer door middel van het betrekken van rechtsstatelijke aspecten bij het uitvoeren van deze evaluaties. Deze evaluaties zouden moeten gelden voor alle Schengen-landen en alle landen die willen toetreden tot de Schengen-zone. Hiermee is in het belang van alle lidstaten en de burger beter gewaarborgd dat binnen Schengen effectief wordt opgetreden tegen grensoverschrijdende vormen van criminaliteit, waaronder mensenhandel en migratiecriminaliteit.

Een andere manier om het vertrouwen tussen de Schengen-landen te vergroten en zodoende de samenwerking verder te verbeteren, is het opzetten van een aanvullend mechanisme dat in werking kan treden bij buitengewone omstandigheden die de samenwerking binnen Schengen kunnen bedreigen. Dit mechanisme zou in werking kunnen treden indien een lidstaat zijn verplichtingen onder het Schengen-regime niet meer kan nakomen. Allereerst zou via dit mechanisme operationele en financiële steun kunnen worden gegeven aan de betrokken lidstaat. Hierbij is ook voor Frontex een belangrijke rol weggelegd. Als alle mogelijkheden zijn uitgeput zou – als laatste redmiddel – gekozen kunnen worden om plaatselijk en tijdelijk weer binnengrenscontroles in te voeren. Dit moet alleen mogelijk zijn indien aan strikte criteria wordt voldaan en deze beslissing zou alleen gezamenlijk genomen moeten worden. Het mechanisme zal het beginsel van vrij personenverkeer onverlet moeten laten.

Tijdens deze JBZ-Raad zal de Commissie het voorstel presenteren en is een eerste gedachtewisseling tussen de lidstaten voorzien.

## **7. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening (EG) nr. 1923/2006, teneinde de regio Kaliningrad en bepaalde Poolse administratieve districten tot het in aanmerking komende grensgebied te rekenen**

### **– Presentatie door de Commissie en eerste gedachtewisseling**

Op 27 juli jl. is het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening (EG) nr. 1931/2006, teneinde de regio Kaliningrad en bepaalde Poolse administratieve districten tot het in aanmerking komende grensgebied te rekenen, gepubliceerd. Met het wijzigingsvoorstel wordt beoogd om het klein grensverkeer tussen de regio Russische Kaliningrad en Polen te stimuleren. Daarnaast zal dit voorstel het strategisch partnerschap tussen de Europese Unie en de Russische Federatie verder moeten bevorderen. Tijdens de JBZ-Raad zal het wijzigingsvoorstel worden gepresenteerd.

Hoewel Nederland geen directe belangen kent bij deze Verordening, is het groot voorstander van de doelstelling van de Verordening klein grensverkeer om het grensoverschrijdende handelsverkeer en regionale samenwerking te vergemakkelijken, zonder daarbij de veiligheidsaspecten uit het oog te verliezen. Nederland heeft dan ook een positieve grondhouding om Verordening 1931/2006 voor het specifieke geval van Kaliningrad te wijzigen. Nederland meent dat het voorstel zal bijdragen aan de verbetering van de relaties met de Russische Federatie en dat het voorstel in dat bredere perspectief moet worden gezien. Overigens acht Nederland het van belang dat de Commissie – voor de besluitvorming in

de Raad – ook een duidelijk beeld geeft van de impact van dit wijzigingsvoorstel voor de migratie- en de veiligheidsaspecten.

## **II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap**

### **Raad – wetgevende besprekingen**

#### **8. Voorstel voor een richtlijn over het Europees beschermingsbevel in strafzaken**

##### **– Algemene oriëntatie**

Het Voorzitterschap wil tijdens de Raad een algemene oriëntatie bereiken over het Spaanse initiatief voor een Europees beschermingsbevel in strafzaken. Het initiatief voor een Europees beschermingsbevel (European Protection Order, EPO) beoogt te regelen dat de bescherming die een persoon in één lidstaat geniet op basis van een beschermingsmaatregel, zoals een contact- of gebiedsverbod, gehandhaafd en voortgezet wordt in elke andere lidstaat waar deze persoon verblijft. Er is een drie fasen-systeem voorzien in de richtlijn:

1. de nationale beschermingsmaatregel;
2. het EPO; en
3. de omzetting in een (soortgelijke) maatregel die in het recht van de ten uitvoerleggende lidstaat bekend is.

Nederland vond dat het voorstel toegesneden moest worden op de klassieke *strafrechtelijke* samenwerking. Hierdoor zou gewerkt kunnen worden volgens de bekende systematiek van wederzijdse erkenning. Maatregelen die niet tot het strafrechtelijke domein behoren zouden niet in deze richtlijn moeten worden opgenomen. De voorgestelde richtlijn werd eind 2010 niet aangenomen, omdat er een blokkerende minderheid bestond, waarvan Nederland deel uitmaakte. De initiatiefnemers hebben zich vervolgens bereid verklaard om de ontwerp-richtlijn te beperken tot het strafrechtelijk terrein. In aanvulling hierop heeft de Commissie in mei 2011 een voorstel gedaan voor een Verordening voor beschermingsmaatregelen in civiele zaken.

De reikwijdte van de richtlijn betreft beschermingsmaatregelen volgend op «criminal conduct». Of gedrag strafrechtelijk is wordt bepaald door de lidstaat die het EPO *uitvaardigt*. Het is niet vereist dat over dit feit in een strafrechtelijke procedure een besluit wordt of is genomen. Het is ook niet van belang of de beschermingsmaatregel door de strafrechter of civiele of bestuursrechter is opgelegd. De ten uitvoerleggende lidstaat kan vervolgens zelf bepalen via welk type maatregel hij het EPO ten uitvoerlegt. Dit betekent dat een bestuurlijke of civielrechtelijke instantie een maatregel in een strafzaak kan opleggen (en daaraan een EPO kan koppelen). In een aantal lidstaten is dat de gebruikelijke gang van zaken. Het is afhankelijk van de uitvaardigende lidstaat of een EPO via de richtlijn voor strafzaken of via de verordening voor civiele zaken wordt uitgevaardigd. De ontvangende lidstaat is verplicht tot erkenning (tenzij een weigeringsgrond aan de orde is).

Een voorbeeld. Als een lidstaat een strafrechtelijke maatregel treft en hieraan een EPO verbindt ten aanzien van een persoon die naar Nederland reist, dan moet Nederland dit EPO ten uitvoer leggen. Op dit moment heeft Nederland hiervoor geen strafrechtelijke instrumenten. In Nederland worden beschermingsbevelen voornamelijk door de burgerlijke rechter opgelegd. De Nederlandse wetgeving zal moeten worden aangepast teneinde de richtlijn te kunnen implementeren. Bij de implementatiewetgeving zal een keuze gemaakt worden inzake de

autoriteit die met de erkenning en tenuitvoerlegging belast wordt: een civielrechtelijke of strafrechtelijke autoriteit.

Het voorstel is verbeterd ten opzichte van het ontwerp uit 2010. De Commissie heeft een afzonderlijke verordening voorgesteld voor beschermingsmaatregelen in civiele zaken. De richtlijn is nu meer toegesneden op strafzaken. De opstelling van Nederland heeft aan deze ontwikkeling bijgedragen. Nederland had weliswaar nog meer verhelderingen willen aanbrengen, maar kan, mede gezien het krachtenveld in de Raad, de nu voorliggende compromistekst aanvaarden.

## **9. (evt.) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op informatie in strafprocedures**

### **– Stand van zaken**

Dit voorstel maakt deel uit van een reeks voorstellen die in 2009 zijn aangekondigd in de zogenoemde routekaart inzake procedurele rechten van verdachten (PbEU 2009, C 295) en beoogt minimumregels vast te stellen met betrekking tot het recht van de verdachte geïnformeerd te worden over een aantal essentiële strafprocessuele rechten die hem toekomen en over de zaak die tegen hem loopt (maatregel B). De eveneens uit die routekaart (maatregel A) voortvloeiende richtlijn over het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (Richtlijn 2010/64/EU) is al tot stand gekomen. Voor maatregel C en D verwijs ik u naar het volgende agendapunt.

Het Voorzitterschap zal informatie verstrekken over de stand van zaken van de behandeling van het voorstel door het Europees Parlement. Het Europees Parlement hecht zeer aan het versterken van de rechten van verdachten en heeft een aantal ontwerp-amendementen voorgesteld die verder gaan dan de tekst waarover in de Raad van 2-3 december jl. een algemene oriëntatie is bereikt. De onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement (trilogie) over de concept-amendementen zijn nog gaande. Het Voorzitterschap zal tijdens de JBZ-Raad verslag doen van de stand van zaken.

## **10. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het recht op toegang tot een raadsman in strafzaken en over het recht op communicatie in geval van arrestatie**

### **– Presentatie door de Commissie**

Het voorstel beoogt minimumnormen vast te leggen met betrekking tot het recht van verdachten in strafprocedures op toegang tot een raadsman, alsmede met betrekking tot het recht van personen die op grond van een Europees aanhoudingsbevel zijn aangehouden op toegang tot een raadsman. Het recht op toegang tot een raadsman houdt onder meer in dat de raadsman bij de verhoren van de verdachte aanwezig mag zijn, alsmede bij onderzoekshandelingen die ten aanzien van de verdachte worden verricht. Daarnaast bevat het bepalingen over het recht van personen van wie in een strafprocedure dan wel in het kader van de overleveringsprocedure de vrijheid is benomen om te communiceren met een door hen aangewezen persoon, zoals een familielid of werkgever, en, voor zover het om niet-onderdanen gaat, met consulaire vertegenwoordigers. Het voorstel strekt tot uitvoering van de routekaart inzake procedurele rechten. In het voorstel is van maatregel C (Juridisch advies en rechtsbijstand) uit de routekaart alleen het recht op toegang tot een raadsman opgenomen. De gefinancierde rechtsbijstand is buiten het voorstel gelaten. De Commissie is namelijk voornemens daarover in de

toekomst een separaat voorstel te doen. Wel is het deel van maatregel C over toegang tot een raadsman in de ontwerprichtlijn gecombineerd met maatregel D (Communicatie met familie, werkgever en consulaire autoriteiten) uit de routekaart.

Hoewel het kabinet in het algemeen positief staat tegenover de uit de routekaart inzake procedurele rechten voortvloeiende maatregelen, moeten bij de concrete uitwerking die wat betreft het recht op toegang tot een raadsman in dit voorstel is gekozen, kritische kanttekeningen worden geplaatst. De Commissie wekt de indruk dat het voorstel aan de lidstaten geen verdergaande verplichtingen oplegt dan uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) voortvloeien. Het kabinet is echter van oordeel dat het voorstel aanzienlijk verder gaat dan uit die rechtspraak voortvloeit. Zo is het recht op toegang tot een raadsman volgens het voorstel al van toepassing als de verdachte wordt staandegehouden op straat of in het openbaar vervoer. Uit de rechtspraak van het EHRM vloeit echter voort dat de *vrijheidsbeneming* van de verdachte het beginpunt van het recht op toegang tot een raadsman is. Ook bevat het voorstel een algemeen recht op bijstand tijdens het verhoor. Dat voert erg ver als het om lichtere strafbare feiten gaat. Ook vloeit dit niet voort uit de rechtspraak van het EHRM. Voorts bevat het voorstel een algemeen recht op bijstand van een raadsman bij tegen de verdachte gerichte onderzoekshandelingen, zoals onderzoek aan zijn kleding en het nemen van zijn vingerafdrukken. In de rechtspraak van het EHRM is een dergelijk recht echter niet erkend. Ook het Nederlandse strafprocesrecht kent niet een dergelijk recht. Op grond van de rechtspraak van het EHRM mag het recht op toegang tot een raadsman in geval van dringende redenen (tijdelijk) worden beperkt. De richtlijn staat echter niet toe om tot een dergelijke beperking over te gaan indien dit in het belang van het onderzoek dringend noodzakelijk is.

De verschillende uitbreidingen ten opzichte van de rechtspraak van het EHRM hebben grote gevolgen voor de regelgeving en praktijk van opsporing, vervolging en berechting. Daarmee houdt het voorstel geen rekening. Voorts ligt in het voorstel eenzijdig de nadruk op een sterke uitbreiding van de rechten van de verdachte en wordt er, anders dan in nationale wetgeving gebeurt, aan voorbij gegaan dat de rechten van de verdachte in een evenwichtige verhouding dienen te staan tot het belang van de voortgang van het opsporingsonderzoek en het belang van de waarheidsvinding. Een zeer belangrijk punt is dat implementatie van dit voorstel in zijn volle omvang tot aanzienlijke kosten zal leiden, vooral wat betreft de gefinancierde rechtsbijstand. Uitgangspunt van de Nederlandse wetgeving is immers dat minvermogende verdachten op kosten van de Staat een raadsman toegevoegd kunnen krijgen. Echter, de Commissie heeft de gevolgen van het voorstel voor de gefinancierde rechtsbijstand niet gezien. Zij gaat daardoor geheel voorbij aan het feit dat naarmate het recht op toegang tot een raadsman wordt uitgebreid, ook de kosten van gefinancierde rechtsbijstand toenemen in lidstaten, zoals Nederland, die daarin voor minvermogende verdachten in ruime mate voorzien. De Commissie heeft aangegeven voornemens te zijn over de gefinancierde rechtsbijstand op een later moment een separaat voorstel te doen. Die separate aanpak mag er niet toe leiden dat bij de onderhandelingen over dit voorstel geen rekening mag worden gehouden met de kosten van gefinancierde rechtsbijstand die voor lidstaten uit het voorliggende voorstel voortvloeien.

Nederland staat met deze kritische kanttekeningen niet alleen: ook onder andere het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België hebben vergelijkbare bezwaren tegen het voorstel. Op dit moment vindt met deze landen overleg plaats over een gezamenlijke koers in de onderhandelingen.



Voorts vindt over de aanzienlijke kosten die voor Nederland uit het voorstel voortvloeien, overleg plaats. Vanwege het plaatsvindende internationaal en nationaal overleg is de opstelling van het BNC-fiche over het voorstel op dit moment nog niet afgerond. Zodra dit het geval zal zijn, zal het aan de Kamers worden toegezonden. Het kabinet is voornemens de onderhandelingen in te gaan langs de hierboven geschetste lijn.

### **11. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen in burgerlijke en handelszaken te vergemakkelijken**

#### **– Presentatie door de Commissie**

Tijdens deze bijeenkomst van de Raad zal de Commissie het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen om de grensoverschrijdende inning van schuldvorderingen te vergemakkelijken, presenteren. Het voorstel is bedoeld om de civielrechtelijke inning van grensoverschrijdende schuldvorderingen voor burgers en bedrijven te vereenvoudigen door instelling van een nieuwe en zelfstandige Europese procedure voor grensoverschrijdend conservatoir beslag op bankrekeningen. Deze Europese procedure is een alternatief voor de bestaande nationale procedures voor het leggen van conservatoir beslag. Met het Europees bevel tot conservatoir beslag wordt alleen de rekening van de schuldenaar geblokkeerd, er kan geen geld mee aan de schuldeiser worden betaald.

Het voorstel is ter consultatie voorgelegd aan onder andere de banken en de rechtspraak. Ook de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht wordt hierover geraadpleegd. De onderhandelingen over het voorstel in de raads werkgroepen zijn begin september gestart.

Nederland is in het algemeen voorzichtig positief over het voorstel. In het voorstel wordt tegemoetgekomen aan de wens van Nederland dat voorzien is in tussenkomst van de tenuitvoerleggende instantie in de lidstaat waar het beslag moet worden gelegd. Bovendien is er gekozen voor een Europese regeling die bestaat als alternatief voor de nationale regeling. Aandachtspunten zijn onder meer de mogelijkheid dat als er in het land van herkomst al een uitvoerbare beslissing is, ook de gerechtsdeurwaarder over een verzoek om een Europees bevel tot conservatoir beslag zou moeten kunnen beslissen. Dit strookt niet met het Nederlandse systeem waarin het treffen van bewarende maatregelen een taak van de rechter is. Ook de voorziene verplichting tot het verstrekken van inlichtingen over individuele rekeningen zonder dat er al beslag is gelegd, verdient nadere kritische bestudering, voordat hierover een definitief standpunt kan worden ingenomen. Verder zal Nederland kritisch kijken naar de termijnen in de verordening. In het bijzonder de termijn van slechts enkele dagen waarbinnen de bank informatie moet geven over de doeltreffendheid van het beslag lijkt erg kort. Voor een nationaal conservatoir beslag is deze termijn vier weken.

## **Raad – niet-wetgevende besprekingen**

### **12. PNR Overeenkomsten**

#### **a. (evt.) Besluit over het tekenen van de EU-Australië PNR Overeenkomst**

#### **b. Stand van zaken andere overeenkomsten**

Tijdens deze bijeenkomst van de Raad zal naar verwachting worden besloten tot ondertekening van de overeenkomst tussen de EU en Australië inzake de verwerking en overdracht van passagiersgegevens (PNR). De totstandkoming van deze overeenkomst is een directe consequentie van de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) met ingang van 1 december 2009. Aangezien de oorspronkelijke overeenkomst van 30 juni 2008 tussen de EU en Australië inzake de verwerking en doorgifte van persoonsgegevens van passagiers uit de EU door luchtvaartmaatschappijen aan de Australische douane (Trb. 2008, 170) nog niet door alle lidstaten was geratificeerd, zijn vanaf dat moment de regels voor goedkeuring van het verdrag bedoeld in artikel 218, VWEU, van toepassing. Een belangrijk nieuw element daarvan is in het bijzonder dat het Europees Parlement nu zijn goedkeuring aan een dergelijke overeenkomst moet verlenen, alvorens deze definitief kan worden gesloten.

De JBZ-Raad van 2-3 december 2010 heeft ingestemd met een onderhandelingsmandaat voor het aangaan van besprekingen door de Commissie met Australië, Canada en de Verenigde Staten. De thans voorliggende ontwerpovereenkomst met Australië van 6 mei 2011 is daarvan het tastbare resultaat. Naar mijn mening bevat deze ontwerpovereenkomst in een aantal opzichten verbeteringen ten opzichte van de vorige overeenkomst uit 2008 en strookt deze met het door de Raad goedgekeurde onderhandelingsmandaat, dat bovendien in overeenstemming was met de hiervoor genoemde resoluties van het Europees Parlement. Het Verenigd Koninkrijk beraadt zich nog over een opt-in. Voor een uitgebreide appreciatie van de overeenkomst verwijs ik u naar mijn brief aan de Eerste Kamer van 1 september 2011 (kenmerk 5707608/11).

Met betrekking tot de stand van zaken rond de overeenkomst tussen de EU en de VS zijn uw Kamers vertrouwelijk geïnformeerd in de brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 22 juli 2011. De Commissie is nog in onderhandeling met Canada over een concepttekst.

### **13. Mededeling van de Commissie over een Europees systeem voor het traceren van terrorismefinanciering: beschikbare opties**

#### **– Oriënterend debat**

De Commissie heeft een mededeling gepubliceerd over het opzetten van een Europees systeem voor het traceren van terrorismefinanciering (EU-TFTS). Doel van de bespreking in de Raad is een presentatie van de mededeling en een eerste discussie over zo'n systeem. Dit systeem moet volgens de Commissie een doeltreffende bijdrage leveren aan de strijd tegen terrorisme en de financiering daarvan binnen de EU en het moet ertoe leiden dat minder persoonsgegevens worden doorgegeven aan derde landen. Het systeem moet het mogelijk maken dat persoonsgegevens op EU-grondgebied worden verwerkt, met inachtneming van de EU-beginselen en regelgeving voor gegevensbescherming. Het voorstel houdt – kort weergegeven – drie opties in voor de opzet en werking van een EU-systeem voor het traceren van terrorismefinanciering:

- optie 1: een centrale EU-TFTS eenheid voor coördinatie en analyse (de EU-eenheid heeft de bevoegdheid om zelf de zoekresultaten te analyseren, indien de zoekopdracht wordt verricht op verzoek van de autoriteiten van een lidstaat of een derde land; toezicht op naleving van de waarborgen en de controle op de eenheid gebeuren centraal, evenals gegevensbescherming, -integriteit en -beveiliging);
- optie 2: een centrale EU-TFTS eenheid voor gegevensextractie (minder vergaand dan optie 1, de EU-eenheid heeft niet de bevoegdheid om zelf de zoekresultaten te analyseren, indien de zoekopdracht wordt verricht op verzoek van de autoriteiten van een lidstaat; de eenheid mag zoekresultaten alleen ordenen en verspreiden, en alleen de autoriteiten van de lidstaten mogen analyseren; toezicht op naleving van de waarborgen en de controle op de eenheid gebeuren centraal, evenals gegevensbescherming, -integriteit en -beveiliging), voor de overige valt verwerking van de gegevens onder nationale regels;
- optie 3: een FIE-dienst voor coördinatie (een versterkt Financiële Inlichtingen Eenheid (FIE) platform bestaande uit alle FIE's van de lidstaten; elke nationale FIE zou verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van zoekopdrachten, beheren van resultaten als ook het verrichten van analyses; het versterkte FIE-platform kan zoekopdrachten en analyses verrichten namens EU-instellingen en derde landen waarmee de EU een overeenkomst heeft gesloten; toezicht op naleving van de waarborgen en de controle op de eenheid gebeuren centraal, evenals gegevensbescherming, -integriteit en -beveiliging).

De drie opties die hierboven worden beschreven, worden momenteel door de Commissie onderzocht in het kader van de nog lopende effectbeoordeling. De resultaten van de effectbeoordeling zijn eind 2011 beschikbaar. Los van de keuze tussen de verschillende opties wordt een aantal vragen over de reikwijdte van een dergelijk systeem aangestipt in de mededeling. Het gaat hierbij in het bijzonder om de vraag of een EU-TFTS ook zou moeten kunnen worden gebruikt voor de bestrijding van zware (georganiseerde) criminaliteit, of er meer aanbieders van financiële diensten onder de werkingssfeer zouden moeten vallen dan thans onder de TFTP-overeenkomst tussen de EU en de Verenigde Staten het geval is, of ook zuiver nationaal betalingsverkeer eronder moet worden gebracht en om welke vormen van het financiële berichtenverkeer het precies gaat. De Commissie is voornemens in de eerste helft van 2012 een wetgevend voorstel te presenteren. Inhoud en vorm zullen mede afhankelijk zijn van de uitkomst van de discussie in de Raad en het Europees Parlement over de onderhavige mededeling en verder van de uitkomsten van de nog lopende effectbeoordeling.

Het regeringsstandpunt hierover is zoals gebruikelijk neergelegd in een BNC-fiche, dat inmiddels aan uw Kamer is toegezonden. Nederland onderschrijft het belang van het verkennen van de mogelijkheden voor een Europees systeem voor het traceren van terrorismefinanciering. De belangrijkste reden is de onder meer uit verschillende recente Europese evaluaties gebleken meerwaarde van een programma voor het traceren van terrorismefinanciering. Nederland is van mening dat deze mededeling een nuttige eerste aanzet vormt voor de start van de discussie over de verschillende opties voor het opzetten van een Europees TFTS. Dat neemt niet weg dat er nog veel juridische en praktische voorvragen moeten worden beantwoord en allerlei aspecten concreter zullen moeten worden uitgewerkt. Nederland heeft op dit moment nog geen sterke voorkeur voor één van de in de mededeling beschreven opties, met dien verstande dat Nederland van mening is dat een eventueel EU TFTS een Europees karakter zal moeten dragen en niet zonder meer alle uitvoeringslasten bij één of meer individuele lidstaten zal mogen neerleggen. Continuering van enigerlei rol voor Europol binnen het TFTS-mechanisme, in het verlengde

van de rol van Europol onder de bestaande TFTP-overeenkomst, ligt daarbij wat Nederland betreft wel in de rede. Het eerdergenoemde punt dat een TFTS een Europees karakter moet dragen, laat evenwel het algemene uitgangspunt onverlet dat de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid, een uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat blijft, zoals ook is verwoord in artikel 72, VWEU, en artikel 4, Verdrag van Lissabon. In dit licht bezien zou een dergelijk systeem ruimte moeten laten aan nationale uitvoeringsorganisaties, waaronder in het bijzonder inlichtingen- en veiligheidsdiensten, om hun taken met inachtneming van de bestaande juridische en praktische kaders en ook de gangbare werkwijzen te blijven uitoefenen. Bij genoemd uitgangspunt staat voorop, zoals de Commissie in het kader van de doeltreffendheid benadrukt, dat de lidstaten volledig moeten kunnen blijven bepalen of hun informatie of inlichtingen met andere autoriteiten mogen worden uitgewisseld. Voorts is de keuze voor organisatie(s) die de uiteindelijke analyse van de gegevens gaat of gaan uitvoeren hierbij van belang. Ten slotte zullen alle vraagstukken die de bescherming van grondrechten raken en in het bijzonder die met betrekking tot de noodzaak en proportionaliteit van een EU-TFTS, uitvoerig en overtuigend door de Commissie moeten worden uitgewerkt in de aanloop tot het uiteindelijke wetgevende voorstel. Tot slot is de financiële uitwerking en onderbouwing van het voorstel een zeer belangrijk aandachtspunt voor Nederland.

#### **14. Mededeling over samenwerking op JBZ-terrein in het Oostelijk Partnerschap**

##### **– Presentatie door de Commissie**

De Commissie zal een presentatie houden over samenwerking op JBZ-terrein in het Oostelijk Partnerschap. Zodra de desbetreffende mededeling zal zijn gepubliceerd, zal hierover een Nederlands standpunt worden ingenomen. Vooruitlopend hierop kan worden gemeld dat bij de lancering van het Oostelijk Partnerschap is vastgelegd dat het doel ervan is deze landen politiek te associëren en economisch te integreren met de EU. Nederland steunt de intensivering van de relaties met de oostelijke buurlanden van de EU, maar benadrukt dat het Oostelijk Partnerschap geen voorportaal is voor lidmaatschap van de EU en dat het Nabuurschapsbeleid en het Uitbreidingsbeleid twee gescheiden trajecten zijn. Op 29 en 30 september aanstaande vindt de Top van het Oostelijk Partnerschap plaats. De inzet van de Nederlandse regering is per brief op 15 augustus 2011 aan de Kamer gestuurd (Kamerstuk 21 501-20 nr. 552). Wat de samenwerking op JBZ-terrein betreft, geeft de regering in deze brief onder meer aan dat het in de visie van het kabinet van belang blijft dat het Oostelijk Partnerschap zich richt op de gezamenlijke strijd tegen georganiseerde misdaad en terrorisme, de aanpak van corruptie en de versterking van de rechtsstaat in de partnerlanden. Voor de samenwerking op dit terrein vormen de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het Stockholmprogramma de basis.

#### **15. Mededeling over de opleiding van rechters, officieren van justitie en ondersteunend personeel**

##### **– Presentatie door de Commissie**

Tijdens de Raad zal de Commissie een mededeling presenteren over de opleiding van rechters, officieren van justitie en ondersteunend personeel. Het Stockholm Programma zegt dat in 2014 50% van de rechters en aanklagers aan een Europese training moet hebben deelgenomen. Om het wederzijds vertrouwen tussen rechterlijke instanties in de verschillende lidstaten te versterken is noodzakelijk dat rechters voldoende kennis

hebben van EU-recht en van andere rechtssystemen. Er is een gemeenschappelijke juridische taal nodig. Training en uitwisseling van rechters is daarvoor noodzakelijk. Het Stockholm Programma spreekt zich uitdrukkelijk uit over de wenselijkheid van gemeenschappelijke normen voor Europeesrechtelijke curricula en over de primaire verantwoordelijkheid van nationale opleidingsinstituten en bestaande instituten als EIPA en ERA om aan de opleiding vorm en inhoud te geven.

Tijdens het Hongaars voorzitterschap is hierover reeds gediscussieerd, vooruitlopend op een mededeling van de Commissie in de tweede helft van 2011. De conclusie was dat er geen behoefte is aan een nieuwe instelling, wel aan samenwerking tussen bestaande nationale opleidingsinstituten. Ook de Commissie stond toen een pragmatische benadering voor en geen nieuw instituut. De mededeling van de Commissie is op dit moment nog niet beschikbaar.

Nederland acht het van belang te investeren in de opleiding van rechters, officieren van justitie en hun ondersteuners, om op Europees niveau de justitiële samenwerking en het wederzijdse begrip van en vertrouwen in elkaars rechtssystemen te verbeteren. Nederland heeft zich daar in het verleden ook hard voor gemaakt. Om de justitiële samenwerking te verbeteren, is het van belang dat er platforms of werkgroepen zijn waar rechters, officieren van justitie en hun ondersteuners uit de verschillende lidstaten hun kennis en ervaringen met de interpretatie en toepassing van het Europees recht kunnen uitwisselen. Nederland vindt het belangrijk dat wordt geïnvesteerd in bestaande en nieuw te ontwikkelen platforms of werkgroepen. De Commissie moet daarbij een faciliterende en ondersteunende rol spelen. Nederland acht het niet wenselijk een centraal (nieuw) Europees opleidingsinstituut te vestigen. Ook in het Stockholm Programma is uitdrukkelijk verwoord dat het een primaire verantwoordelijkheid van nationale opleidingsinstituten en bestaande instituten als EIPA en ERA is om aan de opleiding van magistraten vorm en inhoud te geven.

## **Gemengd Comité**

### **16. SIS II**

#### **– Stand van zaken**

Tijdens de Raad op 7 oktober 2010 zijn raadsconclusies met betrekking tot het Schengen Informatie Systeem (SIS II) aangenomen. In deze raadsconclusies staat dat de Commissie de Raad en het Europees Parlement op reguliere basis (elke JBZ-Raad) op de hoogte houdt van de ontwikkelingen aangaande het project SIS II. De Raad heeft op 7 oktober 2010 eveneens bevestigd dat de inwerkingtreding van het SIS II in het eerste kwartaal van 2013 een prioriteit blijft. Hiertoe zal volgens de planning van de Europese Commissie in het voorjaar van 2012 de tweede mijlpaaltest plaatshebben. Vanaf eind mei 2012 wordt een internationale test uitgevoerd om te toetsten of de gehele keten van het totale SIS II (SIS II – NSIS II – eindgebruikers) goed functioneert. In het vierde kwartaal van 2012 wordt de datamigratie van het SIS naar het SIS II in gang gezet. De operationalisering van het SIS II staat gepland voor het eerste kwartaal in 2013.