
Vergaderjaar 2001–2002

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 226

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2002

Onder verwijzing naar de geannoteerde agenda voor de informele bijeenkomst van de JBZ-ministers te Santiago de Compostela op 14 en 15 februari¹, doe ik u hierbij, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie, het verslag toekomen van de besprekingen.

In de bijlage bij dit verslag treft u de laatste documenten aan die ten grondslag lagen aan de besprekingen.²

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

¹ TK 2002–2001, 23 490, nr. 224.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

VERSLAG VAN DE INFORMELE BIJENKOMST VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN VAN 13 TOT 15 FEBRUARI 2002

1. Harmonisatie van sancties.

In het voorstel van bespreking werden twee opties voorgelegd¹. In het ene voorstel worden vijf niveaus van sancties voorgesteld, waarbij de bandbreedte die per niveau wordt aangegeven, ruimte geeft voor inpassing in het nationaal systeem. Het andere voorstel behelst zes niveaus, uitgedrukt in een percentage van de maximale tijdelijke vrijheidsstraf die in het nationale strafrecht is voorzien.

De meeste lidstaten toonden zich voorstander van het eerste voorstel. Ook Nederland kon zich daarin het best vinden, met daarbij de aantekening dat de niveaus zouden kunnen aanvangen bij 1 jaar gevangenisstraf (met als resultaat bandbreedtes van 1–4 en 4–8 jaar in plaats van 2 tot 5 en 5 tot 8 jaar).

Enkele lidstaten pleitten voor harmonisatie van de effectief uitgevoerde straf, omdat er nog grote nationale verschillen zijn in onder meer proeftijd, vervroegde invrijheidsstelling of amnestie.

De Commissie reageerde hierop met de mededeling dat zij in het kader van het Grotius (strafrecht) programma de Universiteit van Parijs heeft gevraagd een vergelijkende studie te doen naar de hoogte van de straffen in geval van poging, recidive, verzwarende of verlichtende omstandigheden enz. Deze reactie vormde voor het Voorzitterschap reden om te concluderen dat de kwestie van de strafuitvoering later aan de orde zal komen en dat verder gewerkt zal worden op basis van optie 1.

2. Voorstel van de Commissie voor een verordening inzake de bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid

Het Voorzitterschap heeft twee opties voorgelegd². De eerste optie geeft exclusieve jurisdictie aan de rechter waar het kind zijn normale verblijfplaats heeft. De Commissie stelde voor dit aan te vullen met de mogelijkheid van een voorlopige maatregel door de rechter in het land waar het kind tijdelijk verblijft. Het tweede voorstel komt er op neer dat het Haagse Kinderontvoeringsverdrag van 1980 nu zou worden gecommunautariseerd, waardoor onder andere het Hof van Justitie rechtsmacht zou krijgen om voor een uniforme uitlegging in de lidstaten te zorgen. In een later stadium zou een eventuele aanpassing van de regels kunnen worden onderzocht.

In de discussie benadrukten diverse landen het urgente karakter van deze materie die het dagelijks leven van heel veel Unieburgers raakt. Er moet volgens hen ook een Europese ruimte voor «gezinsrecht» zijn, als onderdeel van de door het Verdrag van Amsterdam voorziene ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Deze landen steunen de eerste optie. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, gaven er echter de voorkeur aan om verder te werken aan een eerder voorstel, dat verwijst naar het Haags Kinderontvoeringsverdrag van 1980, dat momenteel in de praktijk goed werkt. Een verwijzing voorkomt dat er twee regimes ontstaan, één voor zaken waar twee lidstaten bij betrokken zijn, het andere voor zaken waarbij een derde land betrokken is.

Nederland zette zich met name af tegen het automatisme waarmee in de eerste optie de rechter van het land waarheen het kind is overgebracht, de terugkeer van het kind moet gelasten, zonder dat een beroep op de weigeringsgronden van het verdrag mogelijk is. In die optie wordt een belangrijk voordeel van het Haags Kinderontvoeringsverdrag, namelijk de

¹ Zie bijlage 1.

² Zie bijlage 2.

gescheiden behandeling van de kwestie van de terugkeer en van de onderliggende kwestie van het ouderlijk gezag, ongedaan gemaakt.

3. Relaties met de Verenigde Staten

Gespreksonderwerp vormde het mandaat, op basis waarvan het Voorzitterschap namens de Europese Unie zou kunnen onderhandelen met de Verenigde Staten over een overeenkomst voor strafrechtelijke samenwerking. De voorzitter riep in herinnering wat er sinds 11 september jl. is gebeurd en afgesproken, en gaf aan ernaar te streven op de JBZ-Raad van 28 februari een onderhandelingsmandaat vast te stellen. Er volgde een verkennende discussie over de onderwerpen waarop de samenwerking met de VS betrekking zou moeten hebben en over de rechtsstatelijke waarborgen waaraan de Europese Unie in die onderhandelingen zou moeten vasthouden.

De meeste lidstaten gaven aan dat een overeenkomst tussen de EU en de Verenigde Staten een aanvullend karakter zou moeten hebben ten opzichte van de bilaterale overeenkomsten. Veel lidstaten zijn van mening dat de overeenkomst niet alleen over terrorisme, maar ook over andere strafrechtelijke onderwerpen zou moeten gaan. Unaniem zijn de lidstaten over het belang van de door de EU gekoesterde grondrechten, die door de samenwerking niet in gevaar mogen komen. Met name het verbod op de doodstraf en de processuele waarborgen dienen onverkort te gelden. In dit verband werd gewezen op de praktijk bij sommige rechtshulp-overeenkomsten dat de Verenigde Staten zich verbinden om een eventueel opgelegde doodstraf niet ten uitvoer te leggen. Een aantal lidstaten had grote bezwaren tegen het eventueel uitleveren van eigen onderdanen. Wat de inzet van de Verenigde Staten is met betrekking tot de overeenkomst, was nog niet geheel duidelijk. De Commissie gaf aan het belangrijk te vinden uitlevering wel op te nemen in het mandaat, omdat op dat punt de bestaande bilaterale akkoorden afwijkende regels te zien geven. Als knelpunten voorzag hij het onderscheid dat de *United States Patriot Acts* maakt tussen Amerikaanse burgers en niet-Amerikaanse burgers, de doodstraf en, eventueel, levenslange gevangenisstraf. De Commissie was van mening dat de focus op de militaire rechtspraak niet relevant is, maar het criterium of de regels van een eerlijk proces worden nageleefd.

Het voorzitterschap vond de discussie bemoedigend. Hij constateerde brede steun voor een akkoord dat meer zou bestrijken dan alleen terrorismebestrijding. Het akkoord zou op rechtshulp in het algemeen betrekking moeten hebben, en niet alleen op uitlevering. Verder moest erop worden gelet dat een dergelijk akkoord toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de bestaande bilaterale akkoorden en dat fundamentele procedurele rechtswaarborgen overeind blijven.

4. EU Actieplan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel

De besprekingen verliepen aan de hand van de drie thema's die het voorzitterschap had voorgesteld: het visumbeleid, het verwijderingsbeleid en terug- en overname-overeenkomsten.

Visumbeleid

Allereerst kwam de vraag aan de orde of het visumbeleid integraal onderdeel moet worden van de gemeenschappelijke strijd tegen de illegale immigratie. Alle delegaties beantwoordden deze vraag bevestigend. Eerste concrete actiepoint is het oprichten van gemeenschappelijke visadiensten in bepaalde landen om samenwerking te verbeteren en «visum-shopping» te voorkomen. De meeste delegaties spraken zich daarvoor uit.

Volgens sommige delegaties moet worden begonnen met een pilot project in een land waarlangs veel illegalen binnenkomen. Het Voorzitterschap kondigde aan nog vóór de zomer met een experiment in Pristina te starten.

Tweede concrete actiepoint is het verbeteren van de veiligheid van visa door het aanbrengen van een foto en biometrische gegevens op visumstickers. Zes lidstaten spraken zich hier expliciet voor uit, de andere lidstaten opperden geen bezwaren.

Derde concrete actiepoint is het instellen van een gemeenschappelijke visumdatabank.

Volgens een meerderheid zouden daarin niet alleen de verstrekte visa maar ook de visumaanvragen en de geweigerde aanvragen moeten worden opgenomen. Daarbij werd wel opgemerkt dat dan ook de vermelding van de reden van belang is, immers pas dan kan onderzocht worden of bij een nieuwe aanvraag de reden van de eerdere weigering nog wel aanwezig is. Dit riep de discussie op of alleen de inhoudelijke redenen moeten worden opgenomen of ook de weigeringen wegens niet-ontvankelijkheid. De Commissie kondigde aan hierover werkbaar criteria te zullen uitwerken.

Enkele delegaties wezen op het probleem van de bescherming van persoonsgegevens. De lidstaten waren verdeeld over de koppeling tussen SIS II en de beoogde visadatabank.

Met betrekking tot de controle van de buitengrenzen wezen enkele lidstaten en de Commissie op het belang van solidariteit bij de bewaking van de buitengrenzen. Het is in het belang van alle lidstaten dat de kandidaat-lidstaten goed uitgerust zullen zijn voor hun taak de nieuwe buitengrenzen te bewaken. Italië kondigde aan dat de resultaten van de haalbaarheidsstudie over een Europese grenspolitie zullen worden besproken op een Ministeriële conferentie die op 30 mei in Rome zal worden gehouden over controle aan de buitengrenzen.

Enkele lidstaten, waaronder Nederland, plaatsten de problematiek van de illegale immigratie in het bredere perspectief van het buitenlands beleid. Zij pleitten voor een geïntegreerde aanpak, waarbij landen van herkomst en transit technische of financiële steun krijgen om migratie tegen te gaan.

Verwijdering en terug- en overname-overeenkomsten

Dit onderdeel behandelde vooral de ontwikkeling van gezamenlijke standaarden en praktijken bij uitzetting en de prioriteiten bij re-admissie-akkoorden.

Vele lidstaten benadrukten het belang van samenwerking op dit terrein, en wezen op de noodzaak van implementatie van de richtlijn inzake wederzijdse erkenning van verwijderingsbeslissingen.

Met betrekking tot terugkeer vonden verschillende landen de praktische samenwerking minstens zo belangrijk als het afsluiten van akkoorden. De Commissie kondigde aan eind maart met een Groenboek over repatriëring te komen.

De readmissie wordt algemeen ervaren als een groot probleem. Veel derde landen weigeren eigen onderdanen terug te nemen. Volgens één lidstaat bleek het bewijsprobleem met betrekking tot afkomst vaak een struikelblok, bijvoorbeeld bij China.

De Commissie schetste de stand van zaken van de onderhandelingen voor een readmissie-akkoord waarvoor de Commissie reeds een mandaat heeft gekregen. Onderhandelingen met Hong Kong zijn succesvol afgerond, die

met Sri Lanka lopen redelijk. Ook met Macao zal waarschijnlijk snel een akkoord worden bereikt. Marokko wenst niet te onderhandelen zo lang niet wordt geïnvesteerd in technische mogelijkheden om migratie te detecteren. Pakistan is momenteel ook niet bereid, met als begrijpelijke reden dat het momenteel al een grote druk ervaart van de opvang van Afghaanse vluchtelingen. De Commissie gaf te kennen dat van dit land niet veel verwacht hoeft te worden zolang de wederopbouw van Afghanistan nog in volle gang is. Wat betreft een nieuw mandaat, zag de Commissie bij China meer in mogelijkheden voor praktische samenwerking dan voor een formeel akkoord. Turkije vereist een speciale benadering vanwege de status van kandidaat-lidstaat.

Om te bepalen of de Europese Unie een onderhandelingsmandaat moet krijgen, vond de Commissie doorslaggevend dat een akkoord toegevoegde waarde moet hebben t.o.v. bestaande bilaterale akkoorden. De Commissie uitte het vermoeden dat de EU meer uit de onderhandelingen kan slepen dan een individuele lidstaat, omdat de druk groter is. Wel benadrukte zij dat er meer elementen bij zouden moeten worden betrokken zodat een derde land belang heeft bij het sluiten van een akkoord over wedertoelating. De Commissie noemde als voorbeeld een soepeler visumbeleid.

Het Voorzitterschap besloot de discussie met het uitspreken van de hoop dat het Actieplan op de JBZ Raad van 28 februari kan worden goedgekeurd.

5. Europol

De volgende onderwerpen kwamen aan bod:

Gemeenschappelijke onderzoeksteams:

Slechts weinig lidstaten lieten zich hierover uit, wat door het Voorzitterschap als stilzwijgende instemming werd uitgelegd. Nederland pleitte ervoor de regeling te laten aansluiten bij die van artikel 13 van de EU-Overeenkomst inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 2000, omdat die regeling voorziet in alle noodzakelijke waarborgen. Nederland hield ook vast aan zijn standpunt dat Europolfunctionarissen niet zelfstandig onderzoekstaken kunnen verrichten of dwangmaatregelen kunnen uitvoeren.

De Commissie sprak zich uit voor de regeling van de gemeenschappelijke onderzoeksteams, met name voor de terreinen mensenhandel, drugs-handel, terrorisme en eurovalsemunterij.

Het voorstel voor gemeenschappelijke onderzoeksteams wordt in het Comité van artikel 36 verder uitgewerkt.

Vereenvoudigde procedure wijziging Europol Overeenkomst:

Enkele lidstaten hebben principiële bezwaren, omdat de Parlementaire (ratificatie-) procedure niet mag worden omzeild. Veel lidstaten toonden zich voorstander van de vereenvoudigde procedure. Nederland nam een genuanceerde positie in: zij stond niet afwijzend tegenover het idee van een vereenvoudigde procedure, maar vond wel dat eerst de nodige politieke en juridische vragen beantwoord moesten worden.

Prioriteiten en democratische controle:

De meeste lidstaten kunnen zich vinden in de door het Voorzitterschap voorgestelde prioriteiten: illegale drugshandel, mensensmokkel, vervalsing van de euro en terrorisme. Door verschillende lidstaten, waaronder

Nederland, werd dit aangevuld met mensenhandel en het witwassen van opbrengsten uit misdrijven.

In reactie op de opmerkingen van lidstaten dat de democratische controle van groot belang is, kondigde de Commissie een mededeling over dit onderwerp aan. Daarin zal de Commissie een voorstel doen voor een rol van het Europees Parlement en voor de nationale parlementen.

Functioneren Europol:

Veel lidstaten lieten zich negatief uit over de resultaten van Europol, en spraken zich uit voor politiek toezicht en kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen. Voor verschillende lidstaten staat de slechte kwaliteit in de weg aan een uitbreiding van taken of bevoegdheden.

Ook Nederland stelde dat de prestaties van Europol kwalitatief en kwantitatief onder de maat zijn, en vond dat het Europol informatiesysteem snel operationeel zou moeten worden.

De Commissie onderschreef de kritiek van de lidstaten maar tekende daarbij aan dat Europol geen operationele bevoegdheden heeft. De verwachtingen zouden volgens de Commissie daarop aangepast moeten zijn. Verder gaf de Commissie aan dat de gebrekkige informatievoorziening door nationale autoriteiten aan Europol eveneens het resultaat van Europol beïnvloedt.

Positie en functioneren Task Force politiechefs:

De meeste lidstaten waren kritisch over het functioneren van de Task Force van politiechefs.

Wel was er verschil van mening over de gevolgen die dat zou moeten hebben: sommige vonden dat opheffen overwogen moest worden, andere lidstaten zagen meer in het formeel vastleggen van zijn rol en taken in een Raadsbesluit. Nederland verklaarde te hechten aan een helder onderscheid in taken tussen Europol en de Task Force, en maakte bezwaar tegen een mogelijk sturende rol van de Task Force ten opzichte van Europol.

6. Diversen

Paspoorten

De Commissie kondigde een voorstel aan voor bindende bepalingen inzake maatregelen ter beveiliging van paspoorten, en verwees in dat verband naar een brief van Minister van Boxtel en naar de resolutie van de Raad van 27 oktober 2000.

Doel van het voorstel is om een aantal veiligheidsaspecten, waaronder biometrische kenmerken, te uniformeren en verplicht te stellen. Daarmee zou de controle van paspoorten vergemakkelijkt worden. De op handen zijnde uitbreiding van de EU maakt deze problematiek nog urgenter.

Vooralsnog gaat de Commissie uit van artikel 18 EG-Verdrag als passende rechtsbasis; op artikel 62(2)(a) zou, naar het oordeel van de Commissie, kunnen worden teruggevallen indien en wanneer het Verdrag van Nice in werking is getreden.

Operationele invoeringsdatum kaderbesluit Europees Arrestatiebevel

Het Voorzitterschap deelde mede dat het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Portugal, Spanje, België en Luxemburg een verklaring hebben ondertekend om het Europees Aanhoudingsbevel al vanaf 1 januari 2003 onderling te zullen toepassen, in plaats van aan de afgesproken datum van 1 januari 2004 vast te houden. Nederland verklaarde, evenals verschillende andere lidstaten, het te betreuren dat niet wordt gestreefd naar een

voor iedereen gelijktijdige invoeringsdatum, hetgeen een beter signaal zou zijn. De meeste lidstaten hebben de invoeringstermijn waarin het kaderbesluit voorziet, nodig om het kaderbesluit om te zetten in nationale wetgeving. Sommige lidstaten dienen hiervoor zelfs de grondwet te wijzigen. Eén lidstaat wees erop dat de EU-Uitleveringsovereenkomsten van 1995 en 1996 nog steeds niet door alle lidstaten zijn geratificeerd. Enkele lidstaten die de verklaring mede hebben ondertekend, wezen op de mogelijkheid van onmiddellijke toepassing van de implementatiewetgeving die artikel 27 lid 2 van het kaderbesluit biedt. Zij verklaarden hiermee een krachtig politiek signaal af te willen geven, en nodigden andere lidstaten uit zich hierbij aan te sluiten.

Lijst van terroristische organisaties

Eén lidstaat uitte zijn bezorgdheid over de situatie die is ontstaan naar aanleiding van het Gemeenschappelijk Standpunt van 27 december 2001 en de daartoe behorende Europese uitvoeringsverordening «bevriezing tegoeden terroristen», waarmee de VN-lijst van terroristische organisaties is overgenomen. De rechtsbescherming van (rechts-)personen van wie de tegoeden moeten worden bevroren omdat zij op de lijst van terroristen c.q. terroristische organisaties staan, lijkt niet gegarandeerd. Andere lidstaten delen die bezorgdheid: wat zijn criteria voor opname op de lijst, wat zijn daartegen de verweermiddelen, welke zijn de rechtsmiddelen tegen bevriezing van tegoeden? De Ministers van Justitie zouden hier nauw bij betrokken moeten worden, zo menen enkele lidstaten. De Commissie legt uit dat de lijst, die is overgenomen van de Verenigde Naties, al vóór 11 september 2001 bestond. Zo ook de verordening, die na de aanslagen is geactualiseerd en waarin de lijst als bijlage is opgenomen. Artikel 4 van het Gemeenschappelijk Standpunt kan de basis zijn voor het bevroren van banktegoeden. Tot op heden is dit echter nog niet gebeurd. De Commissie zal zich met het Voorzitterschap beraden op een reactie op de geuite bezorgdheid.

Conferentie over grondrechten te Helsinki op 18/19 maart

Finland vraagt aandacht voor een conferentie over het Handvest voor de Grondrechten, waarvan het programma reeds eerder is toegezonden aan de Ministers van Justitie. De conferentie zal ingaan op de mogelijke status van het Handvest en de verhouding van het Handvest tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.