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

Belangrijkste resultaten

De Raad heeft geen overeenstemming bereikt over het compromisvoorstel inzake de volledige toepassing van de bepalingen van het Schengen-acquis in de Republiek Bulgarije en Roemenië. Nederland en Finland hebben aangegeven het voorstel niet te kunnen steunen. Het Voorzitterschap gaf aan dat er een verdere bespreking zal plaatsvinden als er signalen zijn dat beide landen hun standpunt kunnen wijzigen.

De Raad ging akkoord met de tekst van de richtlijn over het Europees beschermingsbevel (ook wel EPO, European Protection Order) in strafzaken.

Nederland gaf aan in beginsel positief te staan tegenover het voorstel voor een Richtlijn over het recht op toegang tot een raadsman in strafzaken en over het recht op communicatie in geval van arrestatie, maar het voorliggende voorstel te ruim te vinden en op een aantal punten niet acceptabel.

I. Immigratie en Asiel

Raad - wetgevende besprekingen

1. Gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) - Stand van zaken

In de Raad is gesproken over de stand van zaken betreffende de onderhandelingen over het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). De discussie spitste zich voornamelijk toe op de vraag of een evaluatiemechanisme en een noodmechanisme binnen de Dublin-verordening wenselijk zijn.

De Europese Commissie verwees naar de bijeenkomst van de informele triloog tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Voorzitterschap, waarin werd gesproken over de vastgelopen onderhandelingen betreffende de herziening van de Dublin II-verordening. Uitkomst van de triloog was een overeenstemming tussen de drie instellingen dat het deblokkeren van het Dublin-II-dossier de voortgang en totstandkoming van het GEAS in 2012 zou bevorderen. De Europese Commissie gaf aan dat het instellen van een evaluatie- en noodmechanisme van toegevoegde waarde is voor de EU door het vertrouwen tussen lidstaten te vergroten, tekortkomingen in een vroeg stadium te signaleren en snel het hoofd te kunnen bieden aan asielcrises.

Veel lidstaten lieten weten positief tegenover een evaluatiemechanisme te staan. Enkele lidstaten hadden echter enkele fundamentele vragen bij de praktische uitwerking van het evaluatiemechanisme. Daarnaast gaven veel lidstaten aan kritisch tegenover het invoeren van een noodmechanisme te staan.

Staatssecretaris Teeven benadrukte dat Nederland een voorstander is van de totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Nederland staat echter terughoudend tegenover het invoeren van een noodmechanisme, maar is bereid hier verder over te discussiëren onder de strikte voorwaarde dat het noodmechanisme alleen geldt als laatste redmiddel voor lidstaten die aan het

asielacquis voldoen. Evaluatie zou volgens Nederland moeten worden beperkt tot de asielcapaciteit en dient gericht te zijn op de uitwerking in de praktijk.

De Europese Commissie wees op het feit dat een noodmechanisme niet bedoeld is voor lidstaten die niet aan het asielacquis voldoen. Daarbij deed de Europese Commissie een dringend beroep op meer flexibiliteit van de lidstaten. Het Voorzitterschap gaf aan dat ook het Europees Parlement bereid is om te zoeken naar oplossingen die voor alle drie de instellingen aanvaardbaar zijn.

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

Het Voorzitterschap introduceerde het compromisvoorstel strekkende tot het afschaffen van de binnengrenscontroles aan de lucht- en zeegrenzen met Roemenië en Bulgarije per 31 oktober 2011 en tot het nemen van een besluit over het afschaffen van deze controles aan de landsgrenzen niet later dan 31 juli 2012. Het Voorzitterschap gaf aan te streven naar overeenstemming voor eind september 2011.

Minister Leers lichtte toe waarom Nederland niet kan instemmen met het voorliggende voorstel. Ondanks de voortgang die Roemenië en Bulgarije hebben geboekt, worden er in de CVM-rapporten nog veel tekortkomingen geconstateerd in de hervormingen op het terrein van het justitieel apparaat, de bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit. Beide landen zijn technisch klaar, maar het ontbreekt vooralsnog aan vertrouwen in de implementatie en naleving van reeds aangenomen wetgeving en het goed functioneren van de instituties die het Schengen acquis toepassen. Minister Leers benadrukte dat hervormingen van blijvende en onomkeerbare aard dienen te zijn en dat dat nu nog niet het geval is. Nederland heeft dit altijd als voorwaarde gesteld voor de toetreding van beide landen tot Schengen.

Net als Nederland gaf Finland aan niet te kunnen instemmen met de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot Schengen. De andere lidstaten lieten weten het compromisvoorstel te steunen en verwezen daarbij naar eerder gemaakte afspraken.

Het Voorzitterschap concludeerde dat er geen overeenstemming kon worden bereikt over het compromisvoorstel. Het Voorzitterschap gaf aan dat er een verdere bespreking zal plaatsvinden als er signalen zijn dat beide landen hun standpunt kunnen wijzigen. Het Voorzitterschap verwees daarbij naar de mogelijkheid om het onderwerp te agenderen op de Europese Raad van 17 en 18 oktober 2011.

3. Mededeling van de Commissie over een Europese agenda voor integratie van derdelanders
- Presentatie door de Commissie en eerste gedachtewisseling

In verband met tijdsgebrek is dit onderwerp niet besproken tijdens de JBZ-Raad. Het Voorzitterschap gaf aan dit onderwerp opnieuw te agenderen voor de JBZ-Raad van 27 en 28 oktober 2011.

Gemengd Comité

4. Visuminformatiesysteem (VIS)
- Stand van zaken

De Commissie gaf een korte toelichting over de stand van zaken ten aanzien van het visuminformatiesysteem, inhoudende onder meer dat alle lidstaten een verklaring van gereedheid hebben afgegeven.

Het systeem zal in werking kunnen treden per 11 oktober 2011. Tot die tijd investeert de Commissie in communicatie en voorlichting richting met name derde landen.

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

Zie onder 2.

6. Schengen-bestuur
- Presentatie door de Commissie en eerste gedachtewisseling

Tijdens de Raad heeft de Europese Commissie de mededeling en wetgevende voorstellen gepresenteerd ter versterking van het Schengenbestuur.

Het eerste wetgevende voorstel betreft een gewijzigd voorstel voor een Verordening inzake de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis. Met de Schengenevaluaties wordt gecontroleerd of de landen die willen toetreden voldoen aan het Schengenacquis. Daarnaast wordt er met de Schengenevaluaties nagegaan of lidstaten het Schengenacquis correct toepassen. In het voorstel van de Commissie worden de evaluaties niet alleen aan de buitengrenzen uitgevoerd, maar ook aan de binnengrenzen van het Schengengebied. Verder wordt in het voorstel het 'toezichtsmechanisme' geïntroduceerd in het geval uit de evaluatie blijkt dat er sprake is van ernstige gebreken in de uitvoering van het toezicht aan de buitengrenzen of terugkeerprocedures voor een periode van drie maanden of langer. De Commissie kan dan na advies van de lidstaten een besluit nemen tot tijdelijke herinvoering van de grenscontroles aan de binnengrenzen.

Het tweede wetgevende voorstel betreft een wijziging van Verordening 562/2006 inzake gemeenschappelijke regels over de tijdelijke herinvoering van controles aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden. In het voorstel krijgt de Commissie een grotere rol bij het bepalen of een lidstaat tijdelijk controles aan de binnengrenzen mag herinvoeren. In zeer urgente gevallen blijft de mogelijkheid bestaan dat lidstaten zelfstandig voor een korte periode – vijf dagen - tot herinvoering van de binnengrenscontroles besluiten. Dit besluit dient door de Europese Commissie te worden goedgekeurd door middel van een comitologieprocedure.

Tijdens de Raad heeft een eerste uitwisseling van gedachten tussen de lidstaten en Europese Commissie plaatsgevonden. Verscheidene lidstaten gaven aan de bevoegdheid om te besluiten tot tijdelijke herinvoering van grenscontroles niet te willen overdragen aan de Europese Commissie. Verder stelden enkele lidstaten vragen bij de rechtsgrondslag van het Schengen-evaluatiemechanisme.

Minister Leers bedankte de Commissie voor de voorstellen en benadrukte het belang van het verder versterken van het huidige systeem. De minister gaf aan verder te willen spreken over de rolverdeling tussen de verschillende instellingen. Tijdens de Europese Raad in juni 2011 heeft Nederland gepleit voor het opnemen van rechtsstatelijke elementen in de Schengen-evaluaties. Dit op basis van het principe dat we het vertrouwen versterken door transparantie en inzicht in de mate van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, adequate opsporing en bestrijding van corruptie en (georganiseerde) criminaliteit. Tijdens de Europese Raad is besloten de criteria van de Schengen-evaluaties uit te breiden en aan te passen aan het EU-

acquis. Dit is echter onvoldoende te vinden in het huidige voorstel. Overigens heeft minister Leers ten aanzien van de voorstellen voor de tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles gewezen op de uitsluitende bevoegdheden van de lidstaten, met name waar interne veiligheid in het geding is.

De discussie zal worden vervolgd tijdens de JBZ-raad van 27 en 28 oktober 2011.

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

De Europese Commissie heeft het voorstel gepresenteerd tot wijziging van Verordening 1931/2006 (Klein grensverkeer) inzake de regio Kaliningrad. Daarbij benadrukte de Commissie dat alle huidige veiligheidsvoorschriften van toepassing blijven en dat het voorstel geen precedentwerking heeft.

Uit de eerste gedachtewisseling blijkt dat er brede overeenstemming bestaat tussen de lidstaten om de gehele regio Kaliningrad onder de definitie van grensgebied te scharen als bedoeld in de Verordening Klein grensverkeer. Enkele lidstaten zijn echter kritisch over uitbreiding van het grensgebied aan de Poolse zijde van de grens en hebben om meer informatie verzocht ten aanzien van georganiseerde misdaad en veiligheidsmaatregelen in de betreffende regio.

Polen gaf aan bereid te zijn toegang te verlenen tot de gegevens die Polen heeft met betrekking tot georganiseerde misdaad en veiligheidsmaatregelen. Het Voorzitterschap benadrukte dat de uitbreiding aan Poolse zijde beperkt blijft tot de gebieden die belang hebben bij het gebruiken van de mogelijkheden van de Verordening.

8. Diversen

- Strijd tegen illegale migratie en mensenhandel – verzoek van de Oostenrijkse en Hongaarse delegatie

Oostenrijk en Hongarije hebben de brief aan de Raad toegelicht over de toename van illegale immigratie in hun land. Volgens beide landen is er dringend een gezamenlijke Europese aanpak nodig. Oostenrijk en Hongarije vragen dan ook om uitbreiding van het Griekse Actieplan (GAP) en pleiten voor het versterken van de buitengrens van Griekenland, het betrekken van Europol bij het GAP en het verbeteren van de operationele samenwerking tussen lidstaten onderling en met derde landen.

De lidstaten hebben van gedachten gewisseld over dit onderwerp, waarbij enkelen hun steun uitspraken voor een uitbreiding van het GAP. Het Voorzitterschap zal de Europese Commissie verzoeken samen met Europol en Frontex voor de JBZ-raad van 27 en 28 oktober de situatie grondig te analyseren, waarbij ook dient te worden bezien hoe de visumliberalisatie in de Westelijke Balkan één jaar na dato functioneert, en maatregelen te onderzoeken die de problemen kunnen verminderen. Op verzoek van Oostenrijk en Hongarije is de Raad geïnformeerd over de recente toename van illegale immigratie in die landen.

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Raad - wetgevende besprekingen

9. Voorstel voor een richtlijn over het Europees beschermingsbevel in strafzaken
- Algemene oriëntatie

De Raad ging accoord met de tekst van de richtlijn. De Commissie gaf aan het voorstel te steunen. Het voorstel is nu, meer dan het ontwerp uit 2010, toegesneden op strafzaken. Het doel van het EPO (European Protection Order) is de bescherming van het leven, fysieke en psychische en seksuele integriteit en persoonlijke vrijheid van (potentiële) slachtoffers van misdrijven, die zich tussen lidstaten bewegen, te verbeteren.

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).

Het document behoeft nu nog het formele akkoord van het Europees Parlement, alvorens het voorstel kan worden aangenomen. Daarbij worden geen problemen verwacht. Het Voorzitterschap hoopt dat dit proces eind 2011 is afgerond.

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

De Commissie presenteerde het voorstel, dat minimumnormen beoogt 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. .

Nederland gaf aan positief tegenover dit voorstel te staan, maar het voorliggende voorstel te ruim te vinden en op een aantal punten niet acceptabel. Er moet eerst een evenwichtige balans tussen toegang tot een raadsman en de rechtshandhaving worden aangebracht, met aandacht voor de respectievelijke, van elkaar verschillende stelsels van de lidstaten. Het voorstel gaat nu verder dan de EHRM jurisprudentie, maar dat wordt onvoldoende erkend.

Andere lidstaten namen een zelfde standpunt in als Nederland. Alle lidstaten steunen het beginsel van de richtlijn.

De Commissie gaf aan dat het voorstel het begin van de discussie beoogt te zijn. Veel punten zullen moeten worden verduidelijkt. Het voorstel beoogt niet dat de opsporing in strafzaken wordt belemmerd.

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

De Commissie presenteerde het voorstel, dat van belang is voor het beter functioneren van de interne markt. Het is nu nog te moeilijk voor rechthebbenden om conservatoir beslag te leggen in andere lidstaten.

Omdat geen debat was voorzien, bleven opmerkingen van lidstaten uit.

<u>Raad - niet-wetgevende besprekingen</u>

12. PNR Overeenkomsten
a. Besluit over het tekenen van de EU-Australië PNR Overeenkomst
b. Stand van zaken andere overeenkomsten

De Raad heeft besloten tot ondertekening van de overeenkomst tussen de EU en Australië inzake de verwerking en overdracht van passagiersgegevens (PNR). Ondertekening wordt eind september 2011 voorzien, waarna het EP zijn goedkeuring nog zal moeten verlenen.

Met Canada wordt nog onderhandeld over de nieuwe PNR overeenkomst. Commissaris Malmström reist eind oktober naar de Verenigde Staten voor een eindakkoord ten aanzien van de PNR overeenkomst met dat land.

13. Mededeling van de Commissie over een Europees systeem voor het traceren van terrorismefinanciering: beschikbare opties
- Oriënterend debat

In verband met tijdgebrek heeft het Voorzitterschap dit onderwerp doorgeschoven naar de agenda van de JBZ-Raad van 27 en 28 oktober 2011.

14. Mededeling over samenwerking op JBZ-terrein in het Oostelijk Partnerschap
- Presentatie door de Commissie

In verband met tijdgebrek heeft het Voorzitterschap dit onderwerp doorgeschoven naar de agenda van de JBZ-Raad van 27 en 28 oktober 2011.

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

- Presentatie door de Commissie

De Commissie presenteerde een mededeling over de opleiding van rechters, officieren van justitie en ondersteunend personeel. 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. De EU heeft ingevolge het Verdrag van Lissabon een ondersteunende rol op dit terrein.

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.

Het doel van de Commissie is dat tegen 2020 de helft van de rechters, officieren en ondersteunend personeel in de EU de hier bedoelde juridische training ontvangen, in lijn met de doelen van het Stockholm programma. De Commissie gaat daarbij uit van de aanwezigheid van de nodige opleidingsinstellingen in de lidstaten.

15. Diversen

- Werking van het Europees aanhoudingsbevel. Verzoek van Litouwen

Naar aanleiding van een zaak van Oostenrijk en Litouwen, waarin ondanks een Litouws EAB een verdachte al dan niet terecht niet aan Litouwen is overgeleverd, hebben die lidstaten een bilaterale expertgroep ingesteld om (verdere) problemen van het EAB in kaart te brengen. In de zaak beriep Oostenrijk zich op haar verklaring ex artikel 32, die inhoudt dat de Richtlijn EAB niet toepasselijk is op feiten gepleegd voor 7 augustus 2002.

Een gemeenschappelijk communiqué van Oostenrijk en Litouwen is inmiddels beschikbaar.

De Commissie gaf aan dat het goed is als lidstaten kijken naar de eigen artikel 32-verklaringen en nagaan of deze kunnen worden ingetrokken.

- Verklaring van Warschau.

De Raad werd geïnformeerd over de Verklaring van Warschau, ondertekend op 23 augustus 2011 door vertegenwoordigers van de lidstaten en Kroatië, ter gelegenheid van de Europese dag voor de herdenking van de slachtoffers van totalitaire regimes. De Raad heeft conclusies ten aanzien van dit onderwerp in juni 2011 aangenomen.

- Toetreding Rusland tot het Haags Kinderontvoeringsverdrag (1980).

De Commissie deelde mede dat Rusland heeft aangegeven toe te willen treden tot het Haags Kinderontvoeringsverdrag. Dit kan door de EU op de top met Rusland op 10 en 11 november 2011 aan de orde worden gesteld.

<u>Gemengd Comité</u>

16. SIS II

- **Stand van zaken**

De Commissie presenteerde de stand van zaken en merkte op dat één lidstaat dit jaar niet gereed is voor de ‘compliance test’. Vooralsnog blijft de planning dat SISII in het eerste kwartaal van 2013 operationeel kan zijn.