Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2013–2014

32 317 JBZ-Raad

DX

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 augustus 2014

Hierbij bied ik u het verslag aan van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, gehouden in Milaan op 8 en 9 juli 2014.

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

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

kst-32317-DX
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

Verslag Informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, Milaan, 8 en 9 juli 2014

Samenvatting

Nieuwe strategische richtsnoeren op gebied Binnenlandse Zaken

Tussen de lidstaten bestaat overeenstemming dat zo goed mogelijk gebruik moet worden gemaakt van bestaande instrumenten. Weinig lidstaten hebben behoefte aan nieuwe instrumenten. De meeste lidstaten steunen het aantrekken van getalenteerde migranten, op basis van bestaande instrumenten. Sommige lidstaten benadrukken daarnaast het tegengaan van werkloosheid, stimuleren van intra-EU-mobiliteit en het tegengaan van misbruik. De meeste lidstaten vinden dat de coördinatie tussen het intern en extern beleid moet verbeteren. Er bestaat veel steun voor herziening van de Interne Veiligheidsstrategie, op basis van de bestaande strategie. De nadruk moet daarbij liggen op de uitvoering. Ook wijzen sommige lidstaten op nieuwe dreigingen, zoals «foreign fighters», waarop ook binnen de Interne Veiligheidsstrategie een antwoord moet komen.

Taskforce voor het Middellandse Zeegebied

De lidstaten zijn het onderling eens over de prioriteiten van de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied, maar leggen verschillende accenten. De noodzaak voor verbetering van de coördinatie wordt breed gevoeld. Het Voorzitterschap verwelkomt het mede door Nederland geopperde idee voor een gezamenlijke zitting van de ministers van Migratie en van Buitenlandse Zaken. De pull-factor van de operatie Mare Nostrum wordt breed erkend. Veel lidstaten steunen een grotere rol voor Frontex, op voorwaarde dat deze binnen het mandaat blijft. Verschillen van mening bestaan niet zozeer over meer regionale beschermingsprogramma's in Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika, wel over hervestiging, die vrijwillig moet blijven.

Rampenrisicobeheer

De discussie over rampenrisicobeheer beoogt bij te dragen aan de voorbereiding van de EU voor het post-2015 raamwerk over rampenrisicobeheer dat tijdens de 3e wereldconferentie van de VN op 14–18 maart 2015 in Sendai (Japan) wordt opgesteld. De bedoeling is dat de EU zich committeert aan een geïntegreerde, gecoördineerde benadering. De lidstaten benadrukken het belang van weerbaarheid, verschuiving van respons naar voorbereiding, en het belang van innovatie. Nederland benadrukt het belang van publiek-private samenwerking en van openheid.

Horizontale aspecten gegevensbescherming

Een grote meerderheid van lidstaten is voorstander van een verordening die zowel betrekking heeft op de private als de publieke sector. Slechts een beperkt aantal lidstaten spreekt zich duidelijk uit voor twee separate instrumenten voor de publieke sector en voor de private sector. De lidstaten zijn het erover eens dat voor gegevensuitwisseling door de publieke sector flexibiliteit gewenst is. Er bestaat echter wel verschil van positie tussen lidstaten of een voorkeur bestaat voor minimumharmonisatie waarbij nationaal een hoger niveau van gegevensbescherming kan worden behouden of juist voor een nadere specificering van de verordening zonder dat sprake is van minimumharmonisatie.

Europees Openbaar Ministerie

De discussie richt zich op rechterlijke toetsing. Een ruime meerderheid van de lidstaten steunt de benadering in het voorstel van de Commissie over rechterlijke toetsing, te weten via de nationale rechter. Een aantal lidstaten pleit evenwel voor een mogelijke rol van het Hof van Justitie bij toetsing van beslissingen door het EOM op basis van rechtstreekse toepassing van de verordening. Daarvoor zou volgens sommige lidstaten een Strafrechtkamer bij het Hof moeten worden opgericht. Met betrekking tot de rechterlijke toetsing van sepots en transacties bestaan uiteenlopende zienswijzen. Een aantal lidstaten opteert voor toetsing van transacties. Sommige lidstaten vinden dat toetsing niet altijd door rechter hoeft plaats te vinden.

Vereenvoudigde aanvaarding openbare akten

Veel lidstaten hebben een voorkeur voor een beperking van de reikwijdte van de verordening vereenvoudigde aanvaarding openbare akten tot akten die betrekking hebben op de burgerlijke stand. Onder de lidstaten bestaat daarnaast eensgezindheid dat voor de keuze van een systeem voor de uitwisseling van gegevens ten aanzien van openbare akten moet worden gekeken naar de systemen die al bestaan, voordat de verordening in werking treedt, zodat het best beschikbare systeem kan worden gekozen.

Verslag

Nieuwe strategische richtsnoeren op gebied Binnenlandse Zaken

Het Voorzitterschap bracht in herinnering de dat Europese Raad op 26–27 juni 2014 de strategische richtsnoeren voor de toekomst van het JBZ-beleid heeft aangenomen. De verschillende dimensies van de strategische richtsnoeren – zoals demografische uitdagingen, voortdurende instabiliteit in buurlanden, schuivende migratiestromen, infiltratie van de georganiseerde criminaliteit in de legale economie – zijn met elkaar verbonden. Het Voorzitterschap wil de discussie daarom richten op drie thema's: migratie voor groei, coördinatie van de interne en externe beleidsdimensie, en de Interne Veiligheidsstrategie. Voorliggende vragen zijn per thema:

– Hoe kan de EU talenten in sleutelsectoren aantrekken? Hoe kan de arbeidsmobiliteit worden verbeterd? Hoe kan de negatieve perceptie in de publieke opinie worden geadresseerd?
– Hoe kan de coördinatie van instellingen en fora die zich bezig houden met de interne en externe dimensies van migratie worden verbeterd? Hoe kan de coördinatie tussen de EU en nationale niveaus worden verbeterd? Hoe kunnen de Totaalaanpak van migratie en mobiliteit (Global Approach to Migration and Mobility of GAMM) en regionale beschermingsprogramma's (RPP's) worden versterkt?
– Welke acties kunnen worden ondernomen of versterkt om de uitdagingen voor de Interne Veiligheidsstrategie (IVS) aan te pakken? Welke uitdagingen moeten bij de herziening worden betrokken? Hoe kan respect voor grondrechten verder worden verbeterd in het interne veiligheidsbeleid? Hoe kan de synergie met ander relevant EU-beleid worden verbeterd?

Commissaris Malmström noemde als belangrijkste prioriteiten van de Commissie:

– Het aantrekken van geschoolde en getalenteerde migranten, waarbij gebruik moet worden gemaakt van de beschikbare instrumenten. Er

moet een dialoog zijn met betrokkenen. Het beleid moet goed worden uitgelegd om misvattingen in de publieke opinie weg te nemen.
– M.b.t. illegale migratie werkt de Commissie aan een plan over mensensmokkel. Vrijwillige terugkeer moet ondersteund worden. Het Gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) moet worden uitgevoerd. Het verbeteren van de coördinatie is heel belangrijk. Ook is de GAMM een belangrijk instrument.
– M.b.t. de Interne Veiligheidsstrategie moeten de bestaande instrumenten goed worden gebruikt. Er zijn nog veel uitdagingen. Met het Grondrechtenagentschap moet worden samengewerkt om de proportionaliteit van maatregelen te borgen. Op 29 september a.s. wordt een conferentie georganiseerd over de IVS, die begin 2015 wordt gevolgd door een nieuwe mededeling waarin de inbreng van alle betrokkenen zal worden verwerkt.

De voorzitter van de LIBE-commissie van het Europees parlement (EP), de heer Moraes, riep op tot goede samenwerking het EP en de Raad. Migratie is een grote uitdaging voor het EP. Het EP wil onderhandelen over de richtlijn inzake toelating en verblijf van studenten en onderzoekers.

De secretaris-generaal van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), de heer Vimont, onderstreepte dat de link intern-extern beleid overal in meegenomen moet worden. Vanaf het begin van het ontwerpen van een strategie moeten alle relevante spelers er bij betrokken worden. Migratie en terrorisme raken verstrengeld en daarmee lijken de Afrikaanse Unie en de Arabische Liga steeds meer belangstelling te krijgen voor een dialoog. In de analyses en het beleid moet de EU steeds uitgaan de van realiteit op de grond.

In zijn interventie zei Minister Opstelten namens Nederland de dialoog over de uitvoering te willen voeren aan de hand van de leidende beginselen implementatie, consolidatie, kosteneffectiviteit.

Migratie

Bij de discussie over legale migratie wees een aantal lidstaten er op dat er op het gebied van wetgeving niet veel hoeft te gebeuren. De instrumenten zijn er al, zoals de blue card, en die moeten gebruikt worden. Enkele lidstaten meenden dat het aantrekken van getalenteerde migranten sectoraal of via proefprojecten moest worden aangepakt. Andere lidstaten gaven prioriteit aan het verhogen van de intra-EU-mobiliteit of het aanpakken van de werkloosheid. Migratie is, aldus deze lidstaten, geen panacee voor problemen op de arbeidsmarkt. Andere lidstaten legden de nadruk op het beschermen van reguliere migranten of het maken van een duidelijk onderscheid tussen legale en illegale migratie. Diverse lidstaten wezen op het belang van een dialoog met sociale partners. In de discussie over de perceptie van migratie wees een aantal lidstaten er op dat de perceptie kan verbeteren door goed migratiemanagement, in het bijzonder het tegengaan van misbruik van het vrij verkeer van personen. Deze lidstaten toonden zich voorstander van het vrij verkeer, maar willen geen armoedemigratie vanwege sociale-zekerheidssystemen. Ook een goed terugkeerbeleid kan bijdragen aan een betere perceptie.

Namens Nederland wees Minister Opstelten er op dat het migratiebeleid bij het aantrekken van getalenteerde migranten maar een kleine rol speelt, vergeleken met de kwaliteit van het werk, de arbeidsomstandigheden, of een stabiel sociaal en politiek systeem. Wel kan betere intra-EU-mobiliteit de EU aantrekkelijker maken voor studenten, onderzoekers en andere kennismigranten. Voor lager geschoolde migranten is een restrictief beleid nodig. Oplossingen moeten binnen de EU zelf gevonden worden,

door verhoging van de participatie en de productiviteit en een betere aansluiting opleiding-werk. De negatieve perceptie van migratie kan worden tegengegaan door de aanpak van misbruik, zoals van het vrij verkeer. En door in de strijd tegen illegale immigratie maatregelen zoals in de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied uit te voeren.

Link intern-extern beleid

De meeste lidstaten waren van mening dat de coördinatie tussen intern en extern beleid moet worden verbeterd, zowel tussen als binnen EU-instellingen, lidstaten en derde landen. Enkele lidstaten vonden de bestaande interinstitutionele samenwerking voldoende, of toonden hun tevredenheid over de inzet van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), de Totaalaanpak van migratie en mobiliteit (GAMM) of de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied. Wel vonden zij dat de coördinatie kon worden verbreed. Andere lidstaten meenden dat de inspanningen in de eerste plaats op Libië en Tunesië gericht moesten worden.

Voor Nederland gaf Minister Opstelten aan dat de terugkeer-pilot een eerste stap is naar verder integratie van het intern en extern beleid. Voor coördinatie tussen de EU en het nationaal niveau bieden de Mobiliteitspartnerschappen een kader. In derde landen moet de beschermingscapaciteit worden verbeterd. Daarvoor is een geïntegreerde EU-benadering nodig (humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking, RPP's, Mobiliteitspartnerschappen), aangepast aan de specifieke situatie in de betrokken derde landen.

De coördinatie tussen het intern en extern beleid kwam eveneens ter sprake in het volgende agendapunt, de Taskforce voor Middellandse Zeegebied.

Interne Veiligheidsstrategie

In hun interventies benadrukten veel lidstaten dat bij de herziening van de Interne Veiligheidsstrategie in 2015 de nadruk moet liggen op verdere verbetering van de (multidisciplinaire) operationele samenwerking en het formuleren van antwoorden op nieuwe risico's en dreigingen op het gebied van georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Enkele lidstaten drongen aan op een kort strategisch paper, zodat de nadruk op de uitvoering kon liggen. Ook de beschikbaarheid van financiële middelen werd door diverse lidstaten benadrukt. De grondbeginselen van de bestaande IVS kunnen op steun rekenen. Diverse lidstaten benadrukten de noodzaak van synergie tussen het interne veiligheidsbeleid en andere beleidsterreinen, waaronder het externe beleid. Een enkele lidstaat noemde daarbij ook veiligheid op het gebied van energie en milieu. Aandachtsgebieden die verder benoemd werden waren o.m. veiligheidstechnologie (zoals PNR en slimme grenzen), gegevensuitwisseling en gegevensbescherming, effectieve grensbewaking en immigratieprocedures, de bestrijding van corruptie, of het plaatsen van liaisons in derde landen ter bestrijding van migratiecriminaliteit. Diverse lidstaten vroegen aandacht voor een meer gestructureerde benadering van mensenhandel, mensensmokkel en georganiseerde criminaliteit. Ten slotte brachten diverse lidstaten het belang naar voren van een balans tussen veiligheid en grondrechten. Omdat vrijheid een recht voor iedereen is en respect voor de rechtsstaat door iedereen moet worden gedeeld, is scholing in grondrechten nodig. Grondrechten moeten ook voorop blijven staan bij het tegen gaan van radicalisering, aldus deze lidstaten.

Minister Opstelten wees er namens Nederland op dat de herziening van de Interne Veiligheidsstrategie multidisciplinair moet zijn. Nederland hecht veel belang aan een alomvattende benadering en publiek-private samenwerking bij cyber security. Bij de verstoring van internationale criminele netwerken betekent een multidisciplinaire benadering dat alle beschikbare middelen gebruikt moeten worden om de infiltratie van de zware criminaliteit in de legale infrastructuur te voorkomen. Behalve het strafrecht moet daarvoor ook de bestuurlijke aanpak worden gebruikt.

De directeur van het Agentschap voor de Grondrechten, de heer Kjaerum, kondigde een conferentie over grondrechten aan die het Grondrechtenbureau en het Voorzitterschap nog dit jaar organiseren in Rome. Het Veiligheidsbeleid moet burgers dienen en de toets op grondrechten kunnen doorstaan.

Conclusie

Het Voorzitterschap concludeerde de discussie als volgt:
1) De perceptie van burgers over migratie moet veranderen. De demografische uitdagingen onderstrepen dat slechts.
2) Gedurende het Italiaanse Voorzitterschap moet voortgang worden geboekt met de onderzoekersrichtlijn en met mobiliteit binnen de lidstaten.
3) De EU moet concreet zijn, maar kijken naar wat we hebben, te beginnen met PNR.
4) Illegale immigratie moet worden bestreden, gekoppeld aan legale migratie. Grensbewaking is hierbij cruciaal.
5) Als duidelijke boodschap zag het Voorzitterschap het versterken van de rol van individuele lidstaten.
6) Bij de Interne Veiligheidsstrategie moet ook worden gekeken naar energie en milieu.
7) Bij de aanpak van buitenlandse strijders moet de EU goed samenwerken met de Verenigde Staten en met derde landen.

Taskforce voor het Middellandse Zeegebied: follow-up

Het Voorzitterschap gaf een toelichting op de vijf prioriteitsgebieden: acties met derde landen; RPP's, hervestiging en legale migratiemogelijkheden; bestrijding van mensensmokkel, mensenhandel en georganiseerde misdaad; versterkte surveillance van de grenzen ter verbetering van het maritieme situatiebeeld en om levens te redden; en hulp aan en solidariteit met lidstaten die te maken hebben met een hoge migratiedruk.

Commissaris Malmström riep op tot versterkte samenwerking met derde landen. Wat betreft Mare Nostrum merkte zij op dat Italië met andere lidstaten en Frontex moet samenwerken om tot een operatie te komen.

De voorzitter van de LIBE-commissie van het EP, de heer Moraes, benadrukte het belang van een alomvattende benadering en kondigde een strategisch onderzoek aan.

De secretaris-generaal van de EDEO, de heer Vimont, gaf aan dat ministers van Buitenlandse Zaken bereid zijn een bijdrage te leveren aan de oplossing van deze problematiek. Ontwikkelingsgelden kunnen hierbij een instrument zijn. Verder onderstreepte hij de belangrijke rol van Libië in dit geheel.

De ad interim- uitvoerend-directeur van Frontex, de heer Arias-Fernández, gaf aan dat de middelen van Frontex in beschouwing moeten worden genomen. Frontex kan de rol van lidstaten niet vervullen en heeft daar ook

het mandaat niet voor. Een uitbreiding van het mandaat ligt niet in de lijn der verwachting.

De directeur van Europol, de heer Wainwright, vroeg om meer aandacht voor de aanpak van georganiseerde misdaadsyndicaten en steunde het voorstel om Europol sterker te laten inzetten op de aanpak van mensensmokkel via Joint Intervention Teams. Daarnaast wil Europol graag beter samenwerken met lidstaten, bijvoorbeeld wat betreft de informatie-uitwisseling. Ook kan meer gebruik worden gemaakt van de expertise van zuidelijke lidstaten, onder meer via detacheringen. Verder stelde Europol dat de coördinatie van belangrijke onderzoeken beter moet worden gecoördineerd en meldde dat de samenwerkingsovereenkomst tussen Europol en Frontex zo spoedig mogelijk tot stand zal komen.

De directeur van het Europese ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), de heer Visser, gaf aan gestart te zijn met hervestigingsactiviteiten. Verder verzocht EASO de lidstaten om data te verstrekken ten behoeve van trend- en risicoanalyses en riep EASO de lidstaten op zich voor te bereiden in het kader van de contingency-planning.

De directeur-generaal van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), de heer Swing, noemde het redden van levens op zee als prioriteit en benadrukte het belang van een voortdurende dialoog met Noord-Afrikaanse landen. Verder gaf hij aan dat het IOM komt met een rapport over het verlies van mensenlevens op de migratieroutes en toonde zich bereid mee te werken aan vrijwillige terugkeer onder toezicht.

De directeur van het Agentschap voor de Grondrechten, de heer Kjaerum, gaf aan dat de activiteiten in de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied zullen worden geëvalueerd op conformiteit met de mensenrechten.

UNHCR stelde dat de huidige hervestigingsprogramma's niet voldoen en vroeg om herziening van deze programma's.

Veel lidstaten spraken hun steun uit voor de verdere prioritering. Met name het versterken van de samenwerking met derde landen kreeg veel bijval. Enkele lidstaten onderstreepten in dit kader het belang van de terugkeerpilots. Ook een versterkte samenwerking tussen de interne en externe dimensie van de Europese Unie werd door diverse lidstaten ondersteund. Het Voorzitterschap verwelkomde, evenals enkele lidstaten, het Nederlandse idee om hiertoe een gecombineerde JBZ-BZ-Raad te organiseren. Diverse lidstaten waren voorstander van meer hervestiging, vooral vrijwillig en niet verplicht via quota. Daarnaast was er veel steun voor een sterkere rol voor Frontex. Hierbij werd veelal aangetekend dat deze sterkere rol gevonden moet worden binnen het huidige mandaat.

Staatssecretaris Teeven onderstreepte namens Nederland het belang van de samenwerking met derde landen, de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel en een effectief terugkeerbeleid. Daarnaast is de versterking van de samenwerking tussen de interne en externe dimensie van de EU van belang. Een goede manier om deze samenwerking vorm te geven is een gecombineerde JBZ-BZ-Raad. Voorts gaf de Staatssecretaris aan dat meer hervestiging op dit moment niet het meest geëigende middel is, maar steunde wel de versterkte aandacht voor regionale beschermingsprogramma's. Nederland riep verder op tot een optimaal gebruik van bestaande solidariteitsinstrumenten, voordat de discussie over nieuwe instrumenten aan de orde is. Wat betreft Mare Nostrum gaf Nederland aan dat een grotere rol voor Frontex gewenst is, mits deze rol

binnen het mandaat blijft. Nederland vroeg agentschappen inzichtelijk te maken welke middelen zij nodig hebben.

Rampenrisicobeheer

Als onderdeel van de Informele JBZ-Raad organiseerde het Voorzitterschap een European Ministerial Meeting on Disaster Risk Reduction: «Towards A Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction. Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters». Het Voorzitterschap zette uiteen dat de bespreking moest bijdragen aan de Europese discussie voor het post-2015 raamwerk over rampenrisicobeheer dat tijdens de 3e wereldconferentie van de VN op 14–18 maart 2015 in Sendai (Japan) wordt vastgesteld. Dit kader komt in plaats van het Hyogo-raamwerk uit januari 2005. Wanneer de EU met één stem spreekt verhoogt dit de kwaliteit van het resultaat. Bij de bespreking waren naast lidstaten en kandidaat-lidstaten ook andere Europese landen (waaronder Rusland, Turkije en Wit-Rusland) en Japan aanwezig.

Commissaris Georgieva (Internationale samenwerking, humanitaire hulp en crisisbestrijding) bracht naar voren dat natuurrampen de afgelopen tien jaar vele mensenlevens en € 150 miljard hebben gekost, vooral door overstromingen. Het afgelopen jaar alleen al waren er overstromingen in Bosnië-Hercegovina, Servië, Kroatië en Bulgarije. Rampen zullen frequenter en zwaarder worden. We kunnen rampen niet voorkomen, maar wel hun gevolgen beheersen. De EU heeft al veel gedaan, bijvoorbeeld de solidariteitsclausule. Wetgeving voor civiele bescherming is opgeschoven van respons naar voorbereiding en preventie. Er zijn nu 150 modules voor hulp geregistreerd op EU-niveau en dat worden er steeds meer. De EU heeft veel aan weerbaarheid gedaan. De EU gaat naar Sendai met een gemeenschappelijke EU-positie, een alomvattend en coherent beleid. Volgens de commissaris moet dit beleid overal bij worden betrokken: rampenrisicomanagement hangt ook samen met klimaatbeleid. Het is niet alleen een risico voor de industrie, maar ook een bron van economische kracht die voor groei kan worden ingezet. Hierin kan de EU excelleren. Er is een cultuur van solidariteit nodig, internationaal, publiek-privaat en met NGO's. In Sendai moet de lat, aldus de commissaris, hoog liggen.

Namens de UNISDR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) benadrukte de Special Representative, mevrouw Wahlstrom, het belang van duurzame ontwikkeling: duurzaamheid zou in de resultaten van Sendai centraal moeten staan. De kosten van rampen (infrastructuur, stedelijke groei, dichtbevolkte rivierdelta's) escaleren steeds meer en worden door regeringen – dus burgers – gedragen. De meeste schade is lokaal en kosten zijn in de mondiale statistieken van rampen niet terug te vinden, evenmin als de gevolgen op de lange termijn. De focus moet worden verlegd van ramp naar risico. Van de prioriteiten van Hyogo is er één, de integratie van rampenrisicobeheer in ontwikkelingsplannen, niet goed behandeld. Europa is het eerste met een systeem van peer review.

De aanwezige lidstaten en andere landen benadrukten in hun interventies het belang van investering in preventie, het opstellen van nationale strategieën, publiek-private samenwerking (waaronder het betrekken van de wetenschap), duurzaamheid en integraal management, de betrokkenheid van lokale instellingen, de rol van technologie en innovatie, en de noodzaak rampenrisicobeheer in de post-2015 ontwikkelingsagenda te integreren.

Namens Nederland benadrukte Staatssecretaris Teeven de sleutelrol van innovatie bij rampenrisicobeheer. Dat vereist nauwe samenwerking

binnen de publieke sector, maar ook publiek-private samenwerking. Openheid over risico's en problemen stimuleert wetenschappers en bedrijven met creatieve oplossingen te komen. Nederland moedigt publiek-private samenwerking aan, zowel ad hoc als structureel, bijvoorbeeld in The Hague Security Delta, waar overheid, private sector en wetenschap fysiek samenkomen om de Nederlandse veiligheidssector een innovatieve boost te geven. Alleen door openheid en transparantie kan synergie worden bereikt die tot ontwikkeling van de beste innovaties leidt. Daartoe moeten ook meer gegevens beschikbaar worden gesteld t.b.v. wetenschap en technologie.

Het Voorzitterschap concludeerde dat de EU het post-2015-raamwerk steunt dat tot mondiale weerbaarheid moet leiden en stelde een ministeriële verklaring vast. De EU committeert zich aan een geïntegreerde, gecoördineerde benadering. De ministeriële verklaring is als bijlage bij het verslag gevoegd.

9 juli 2014

Horizontale aspecten gegevensbescherming

Het Voorzitterschap wilde een discussie voeren over bepaalde horizontale aspecten van de algemene verordening gegevensbescherming. Deze discussie spitste zich toe op het opnemen van de publieke sector in de verordening. Het Voorzitterschap vroeg de lidstaten aan te geven of zij tevreden zijn met de oplossingen zoals die tot nu toe voor de publieke sector zijn bereikt in de verordening. Voor het geval de lidstaten van mening zijn dat additionele flexibiliteit noodzakelijk is, legde het Voorzitterschap de volgende opties voor:

a. Opnemen minimumharmonisatie voor de publieke sector om te voorzien in een hoger niveau van bescherming voor de publieke sector;
b. Opnemen van meer sectoren waarvoor lidstaten een specifiek gegevensbeschermingsregime kunnen vaststellen;
c. Verhelderen van de wetgevende bevoegdheden van de lidstaten met betrekking tot gegevensbescherming na het aannemen van de verordening;
d. Uitsluiten van de publieke sector van de reikwijdte van de verordening.

De Commissie benadrukte het belang van het opnemen van de publieke sector in de verordening. De publieke sector valt ook momenteel onder de EU-regelgeving en er is een duidelijke zaak voor het opnemen van de publieke sector in de verordening. De Commissie toonde begrip dat verschil tussen de publieke en private sector van belang is. De Commissie had met twee van de voorgelegde opties grote moeite. Ten eerste met optie A, want dat betekent een stap terug van de huidige situatie en, zo stelde de Commissie, er is geen voorbeeld te vinden waarin in een lidstaat sprake is van een hogere standaard van gegevensbescherming. In lidstaten is sprake van een specificering van de EU-regelgeving. Tot slot moet minimumharmonisatie plaatsvinden in een richtlijn en niet in een verordening. De Commissie had daarnaast moeite met optie D. Een aparte regeling voor de publieke sector is niet acceptabel. De Commissie had geen voorkeur voor optie B. Er is nu al een groot aantal verschillen tussen de publieke en private sector, nog meer sectoren toevoegen zou teveel een mozaïek opleveren en maakt het moeilijk te opereren. Als lidstaten meer flexibiliteit willen dan is optie C voor de Commissie de beste optie. Dit kan door een verduidelijking in een overweging of in de tekst van de verordening waarbij de Commissie, evenals het EP, een voorkeur heeft voor een bepaling in de verordening.

De voorzitter van de LIBE-Commissie van het EP, de heer Moraes, stelde dat het EP veel prioriteit heeft gegeven aan gegevensbescherming en deze bespreking verwelkomde. Het is van belang dat de verordening en de richtlijn gezamenlijk worden besproken en afgerond. Er moet een sterk kader komen dat in lijn is met het Handvest voor de Grondrechten van de EU en het pakket moet in 2015 worden aangenomen. Zowel de publieke als de private sector moet onder de verordening vallen, evenals in de huidige situatie in richtlijn 95/46 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Een verschillende aanpak voor burgers is niet wenselijk. Het EP nodigde de JBZ-Raad uit snel een algemene oriëntatie te bereiken.

Een duidelijke meerderheid van lidstaten gaf aan dat met de huidige stand van de besprekingen in de verordening een goede balans is gevonden tussen de publieke en de private sector. Volgens veel lidstaten bevat de tekst voldoende flexibiliteit voor de publieke sector. Enkele lidstaten voegden daaraan toe dat het zeer moeilijk is een grens tussen publiek en privaat vast te leggen in de verordening. Sommige publieke taken worden in lidstaten door de private sector of door publiek-private instanties uitgevoerd. Enkele lidstaten wezen er op dat flexibiliteit in het bijzonder vereist is voor de rechterlijke macht, de belastingdienst of de gezondheidszorg.

Optie A, minimumharmonisatie voor de publieke sector in de verordening om een hoger niveau van bescherming voor de publieke sector in lidstaten mogelijk te maken, werd door een aantal lidstaten gesteund, in de eerste plaats door Duitsland. Deze lidstaten willen dat lidstaten met een hoger niveau van gegevensbescherming dan waarin EU-regelgeving voorziet dit niveau kunnen vasthouden na vaststelling van de verordening. Een aantal andere lidstaten toonde zich bereid deze optie te overwegen. Daarentegen toonden enkele lidstaten zich juist tegenstander van deze optie, omdat verschillen tussen lidstaten kunnen leiden tot een beperking van de mogelijkheid tot gegevensuitwisseling. Andere lidstaten meenden dat minimumharmonisatie niet acceptabel was als dit een stap terug betekende ten opzichte van de richtlijn 95/46.

Optie B, het opnemen van meer sectoren waarvoor lidstaten een specifiek gegevensbeschermingsregime kunnen vaststellen, vond weinig steun. Dit zou volgens een aantal lidstaten tot een te grote fragmentatie van het gegevensbeschermingsregime leiden.

Meer steun bestond voor optie C, het verhelderen van de wetgevende bevoegdheden van de lidstaten na het aannemen van de verordening. Hiervoor is echter nog veel werk nodig op het niveau van de raadswerkgroep. Ook de Commissie en enkele voorstanders van minimumharmonisatie toonden zich bereid deze optie nader uit te werken.

Ten slotte bestond voor optie D, het uitsluiten van de publieke sector van de reikwijdte van de verordening, maar een beperkt aantal voorstanders, waaronder het Verenigd Koninkrijk. Volgens de voorstanders van deze optie kunnen met een richtlijn verschillen voor verschillende sectoren worden geadresseerd en kan voor de overige sectoren één regime worden vastgesteld. Toch wezen sommige voorstanders van optie D andere opties niet per se af. Een aantal lidstaten toonde zich uitgesproken tegenstander van het uitsluiten van de publieke sector van de verordening, vanwege het ongelijke niveau van gegevensbescherming dat dit met zich mee zou brengen en de gevolgen daarvan voor het vrije verkeer.

Namens Nederland benadrukte Staatssecretaris Teeven het belang van artikel 6(3) van de verordening. Met betrekking tot het opnemen van de publieke sector in de verordening is Nederland bereid de mogelijkheid van het bieden van meer flexibiliteit te verkennen. Als in lidstaten al een hoger niveau van gegevensbescherming bestaat, dan zou het vreemd zijn als dit niveau na de vaststelling van de verordening niet kan worden gehandhaafd. Nederland kan echter alleen instemmen met minimumharmonisatie onder de voorwaarde dat dit niet nadelig is voor grensoverschrijdende gegevensuitwisseling ten behoeve van rechtshandhaving en immigratie. De Staatssecretaris stelde dat flexibiliteit bij voorkeur kan worden geboden door een algemene bepaling in de verordening op te nemen. Tot slot sprak de Staatssecretaris de wens uit dat de verordening in 2015 wordt aangenomen.

Het Voorzitterschap concludeerde dat de meeste lidstaten van oordeel zijn dat de verordening zowel op de publieke als de private sector van toepassing moet zijn. Daarnaast moet nader beoordeeld worden in hoeverre flexibiliteit voor lidstaten in nationale wetgeving behouden kan blijven en interventies op het terrein van nationale wetgeving mogelijk zijn.

Europees Openbaar Ministerie

Het Voorzitterschap refereerde eerst aan de discussies die tijdens het Griekse Voorzitterschap zijn gevoerd over de structuur en bevoegdheid van het Europees Openbaar Ministerie (EOM). Met betrekking tot die onderdelen is belangrijke voortgang geboekt. Het Italiaanse Voorzitterschap wil het werk voortzetten en andere aspecten van het voorstel bespreken. Ter tafel lagen vragen over rechterlijke controle en toetsing van de activiteiten van het EOM. Volgens het voorstel van de Commissie moet voor de meest ingrijpende onderzoeksmaatregelen van het EOM toestemming worden verleend door de bevoegde rechterlijke instanties van de lidstaat waar zij worden uitgevoerd. Het Voorzitterschap vroeg de lidstaten of zij het hiermee eens waren. Daarnaast vroeg het Voorzitterschap of sepots en transacties door het EOM onderworpen moeten zijn aan rechterlijke toetsing. Het Commissievoorstel bevat geen tekst over rechterlijke toetsing van sepotbeslissingen – laat deze dus aan het nationale recht – en sluit rechterlijke toetsing bij transacties uit.

De Commissie benadrukte dat procedures bij het EOM met een hoog niveau van rechtsbescherming gepaard moeten gaan. Het EOM is, in het voorstel van de Commissie, een Europese instantie, maar met een decentrale structuur en derhalve ingebed in de rechtssystemen van de lidstaten. Om die reden gaat de Commissie uit van rechterlijke toetsing van de activiteiten van het EOM op het niveau van de lidstaten, voor de nationale rechter. Artikel 36 van het voorstel van de Commissie stelt in dit verband dat het EOM moet worden beschouwd als een nationale autoriteit, opdat rechterlijke toetsing door de nationale rechter mogelijk is. Daarnaast is er de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie over de uitleg van de verordening. Maar de Commissie staat open voor een discussie over het bevoegd maken van het Hof van Justitie voor zaken met een institutionele dimensie, bijvoorbeeld over jurisdictie in grensoverschrijdende zaken of bepaalde conflicten. Ook sepotbeslissingen zouden volgens de Commissie door de nationale rechter moeten worden getoetst. Met betrekking tot transacties heeft de Commissie de mogelijkheid van rechterlijke toetsing uitgesloten. Volgens de Commissie komt de ratio van een transactie onder druk te staan als deze voor toetsing aan een rechter moet worden voorgelegd. Doel is juist om zaken waarin een transactie wordt aangeboden effectief af te doen en bij de rechter weg te houden.

De voorzitter van de LIBE-Commissie van het EP, de heer Moraes, was het eens met de brede analyse van het Voorzitterschap. Het EP moet ook betrokken zijn vanwege de consistentie, m.n. met de richtlijn inzake bescherming van de financiële belangen van de Unie door middel van het strafrecht (PIF-richtlijn) en de Eurojust-verordening. Er is een hoog niveau van rechtsbescherming nodig, alsmede remedies voor het Hof van Justitie. De regeling moet consistent zijn met jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

De president van Eurojust, mevrouw Coninsx, ziet het EOM als een belangrijke partner. Zij stelde voorop dat de regelgeving volstrekte duidelijkheid moet bieden. Gerechtelijke procedures moeten snel en flexibel zijn. Eurojust moet een geprivilegieerde rol hebben gezien artikel 86 VWEU.

Met betrekking tot de rechterlijke toetsing steunde een ruime meerderheid van de lidstaten de benadering in het voorstel van de Commissie, te weten dat deze toetsing door de nationale rechter moet plaatsvinden. Een aantal lidstaten pleitte evenwel voor een mogelijke rol van het Hof van Justitie bij besluiten die op het centrale niveau van het EOM worden genomen op basis van rechtstreekse toepassing van de verordening, met name beslissingen met een grensoverschrijdend karakter. Zorgen bestonden bij deze lidstaten wel over de snelheid en efficiency van een procedure voor het Hof van Justitie, dat volgens sommige lidstaten een speciale Strafrechtkamer zou moeten krijgen. Enkele lidstaten spraken zich uit tegen een betrokkenheid van het Hof van Justitie.

Met betrekking tot de rechterlijke toetsing van sepotbeslissingen en transacties bestonden uiteenlopende zienswijzen. De interveniërende lidstaten waren het doorgaans eens met het voorstel van de Commissie, dat de mogelijkheid van rechterlijke toetsing na seponering nationaal geregeld zou moeten worden. Enkele lidstaten meenden dat rechterlijke toetsing bij sepot soms of altijd mogelijk zou moeten zijn. Een aantal lidstaten opteerde daarnaast voor de mogelijkheid van toetsing van transacties. Sommige lidstaten brachten naar voren dat toetsing niet altijd door rechter hoeft plaats te vinden.

Nederland intervenieerde, zoals toegezegd aan de Tweede Kamer, niet bij dit agendapunt.

Het Voorzitterschap dankte de Commissie voor haar open opstelling en concludeerde dat de lidstaten voorstander van effectieve en efficiënte procedures zijn. Het Voorzitterschap kondigde aan te zullen bezien hoe deze discussie verder kan worden gebracht.

Vereenvoudigde aanvaarding openbare akten

Het Voorzitterschap stelde de lidstaten twee vragen over de verordening vereenvoudigde aanvaarding openbare akten. De eerste vraag had betrekking op de reikwijdte van de verordening. Hebben lidstaten een voorkeur voor een bredere of juist meer beperkte reikwijdte van de verordening? De tweede vraag zag op de wenselijkheid van een haalbaarheidsstudie naar een systeem voor elektronische gegevensuitwisseling voor specifieke openbare akten na inwerkingtreding van de verordening.

De Commissie wees erop dat het hoofddoel van de verordening is om de bureaucratie te beperken, hetgeen ook een belangrijke doelstelling van de Europese Raad is zoals recentelijk vastgesteld in de strategische richtsnoeren voor de toekomst van de JBZ-samenwerking. De Commissie gaf aan dit te willen bereiken door afschaffing van apostille en beperking van

de reikwijdte tot die akten die onder het initiële voorstel vallen. Het verkrijgen van apostilles kost burgers en bedrijven namelijk veel geld. Wat betreft de reikwijdte acht de Commissie het belangrijk dat de openbare akten die voor het bedrijfsleven van belang zijn binnen de reikwijdte van de verordening blijven vallen. De Commissie benadrukte dat deze verordening niet beoogt de inhoud van documenten te erkennen, maar slechts de vorm. De Commissie stelde voor een herzieningsclausule op te nemen, zodat na enkele jaren kan worden bezien of uitbreiding van de reikwijdte gewenst is. Ten aanzien van het systeem voor elektronische controle van documenten stelde de Commissie een al bestaand systeem (IMI) voor. Er kan een studie worden gehouden naar de wenselijkheid om direct gegevensverkeer mogelijk te maken na aanname van de verordening.

De voorzitter van de JURI-commissie van het EP, de heer Svoboda, stelde dat het EP het voorstel grotendeels steunt. Het EP wil evenwel de reikwijdte van de verordening uitbreiden zodat niet alleen documenten betrekking hebbend op de burgerlijke stand daar onder vallen, maar ook documenten ten aanzien van de identiteit, onderwijs en sociale zekerheid. Ten aanzien van elektronische gegevensuitwisseling gaf hij aan dat het EP voorstander is van het Commissievoorstel. Dit zou de lasten voor burgers verlichten en kost de lidstaten weinig.

De meeste lidstaten steunden de doelstelling van het voorstel: verminderen van bureaucratie en kosten. De verordening draagt bij aan het vrij verkeer van personen en bedrijven in de EU. Wel waren enkele lidstaten uiterst kritisch over de voorgestelde afschaffing van apostille. De Haagse apostilleconventie heeft volgens hen zijn waarde bewezen als een snelle en goede procedure die voldoende veilig is. Er bestaat een risico dat dit voorstel contraproductief zal zijn. In veel gevallen zal namelijk een toetsing van het document nodig zijn omdat de betreffende ambtenaar verantwoordelijk zal worden gehouden als een document toch vervalst blijkt te zijn. Dit zou een stap in de verkeerde richting zijn. Met de apostille bestaat een snel, eenvoudig en goedkoop systeem. Dat moet niet zomaar overboord worden gezet.

Nederland gaf aan positief te zijn over het vergemakkelijken van het vrij verkeer voor burgers en bedrijven door vermindering van de bureaucratie en reductie van administratieve lasten. Het voorstel mag evenwel niet leiden tot een onevenredige lastenverzwaring voor lidstaten.

Reikwijdte

De reikwijdte van het voorstel moet volgens de meerderheid van lidstaten beperkt blijven tot documenten over de burgerlijke stand (geboorte, huwelijk, overlijden). Met een bredere reikwijdte moet volgens enkele lidstaten worden gevreesd voor rechtsonzekerheid en duplicatie van andere instrumenten die al goed werken, bijvoorbeeld ten aanzien van strafregisters (ECRIS). Er werd op gewezen dat als de apostille te snel wordt afgeschaft, dit leidt tot praktische problemen omdat dan aanvullende informatie noodzakelijk is ten behoeve van verificatie van het betreffende document. De reikwijdte moet voor nu worden beperkt tot documenten die daadwerkelijk van belang zijn, te weten documenten over de burgerlijke stand. Als daarmee ervaring is opgedaan kan worden gekeken naar de uitbreiding van de reikwijdte.

Nederland stelde in antwoord op de eerste vraag dat de reikwijdte van de verordening moet worden beperkt tot documenten betreffende de burgerlijke stand, zoals de geboorteakte en de huwelijksakte. Het voorstel moet niet worden verruimd tot andere documenten met betrekking tot

bijvoorbeeld de eigendom van vastgoed, de rechtsvorm van ondernemingen, intellectuele eigendomsrechten, de afwezigheid van een strafblad en onderwijsdocumenten. Daarvoor bestaan andere, meer geschikte instrumenten.

Elektronisch systeem van gegevensuitwisseling

Veel lidstaten merkten op dat het van belang is dat een elektronisch systeem van gegevensuitwisseling tussen autoriteiten zo snel mogelijk wordt opgezet. Het reeds bestaande IMI is een optie, maar is volgens sommige lidstaten niet noodzakelijkerwijs een voor deze verordening passend systeem. Veel lidstaten spraken de wens uit om vóór de inwerkingtreding van de verordening de bestaande systemen voor elektronische gegevensuitwisseling (zoals het CIEC-platform, e-apostille, e-signature en de werkzaamheden binnen e-Codex) te vergelijken, naast nieuwe technologieën, en te bezien welk systeem het beste zou passen en niet pas na de inwerkingtreding. Elektronische gegevensuitwisseling moet volgens lidstaten efficiënt, veilig en actueel zijn en het moet bijdragen aan het voorkomen van fraude. Maar er klonken ook zorgen over de hoge kosten die het opzetten van een elektronisch systeem voor gegevensuitwisseling zou opleveren.

Nederland stelde ten aanzien van de tweede vraag als voorwaarde dat het te gebruiken systeem voldoende waarborgen biedt tegen fraude en manipulatie met openbare akten. Nederland gaf aan in principe te kunnen instemmen met gebruik van het IMI-system voor de uitwisseling van informatie. Nederland zou evenwel graag een overzicht verkrijgen van de beschikbare elektronische systemen, zodat het systeem kan worden gekozen dat het meest geschikt is voor de uitwisseling van informatie over specifieke openbare akten en dat de meeste garanties biedt tegen fraude en manipulatie met deze documenten.

Conclusie

Het Voorzitterschap concludeerde dat lidstaten een voorkeur hebben voor een geleidelijke aanpak en een beperking van de reikwijdte tot documenten die betrekking hebben op de burgerlijke stand. Het Voorzitterschap gaf aan zich te richten op een goede voortgang van het dossier, zodat burgers en bedrijven eenvoudiger en sneller kunnen communiceren met autoriteiten.

Werklunch: geweld tegen vrouwen

De eerste werklunch was gewijd aan geweld tegen vrouwen, meer in het bijzonder het doden van vrouwen (femicide). Centraal stond de vraag, welke operationele initiatieven kunnen worden ontwikkeld om femicide en, in bredere zin, geweld tegen vrouwen tegen te gaan. Daarnaast werd besproken hoe gegevens te verbeteren en te harmoniseren. De ministers onderstreepten het belang van samenwerking op dit onderwerp. Nederland kondigde de ratificatie van de Conventie van Istanbul aan.

Werklunch: nieuwe strategische richtsnoeren op gebied Justitie

Tijdens de tweede werklunch vond een eerste gedachtewisseling van ministers plaats over de uitwerking van de strategische richtsnoeren op het gebied van Justitie voor de komende vijf jaar. Gesproken werd over procedurele rechten van verdachten in het strafproces, vooral de vraag of nieuwe maatregelen nodig waren; over de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen, bijvoorbeeld op het gebied van confiscatie; en over training van juridische beroepsbeoefenaars.

Ten aanzien van procedurele rechten was een duidelijke meerderheid van lidstaten van mening dat consolidatie nu de hoofdlijn moet zijn en dat er op dit moment geen nieuwe maatregelen zouden moeten komen. Ten aanzien van confiscatie was er weinig steun voor het idee van nieuwe maatregelen op dat terrein. Positiever staan lidstaten ten aanzien van training van juridische beroepsbeoefenaars. Het belang hiervan werd benadrukt, maar tegelijkertijd werden vragen gesteld bij de kosten.

Voor Nederland sprak Staatssecretaris Teeven zich uit voor consolidatie en het voltooien van de bestaande routekaart inzake procedurele rechten van verdachten. De bestaande maatregelen moeten nu hun waarde in de praktijk gaan bewijzen. Nederland staat wel positief tegenover het verder versterken van wederzijdse erkenning in de praktijk.