

Verslag van de zitting van de Raad (Justitie, Binnenlandse Zaken en Civiele Bescherming) van 25 en 26 april 2002

I JBZ-Raad

Door middel van de geannoteerde agenda bent u ingelicht over de JBZ-Raad van 25 en 26 april jl.¹ Niet alle documenten die in de Raad zouden voorliggen, konden daarbij al worden meegezonden.

Met de vaststelling door de Raad van de lijst van A-punten en de definitieve agenda voor deze bijeenkomst is de volgorde van de onderwerpen, die is aangehouden in de geannoteerde agenda, komen te vervallen. Teneinde referentie aan de geannoteerde agenda voor deze bijeenkomst te vereenvoudigen, is in dit verslag de nummering van die geannoteerde agenda aangehouden. De hieronder genoemde documentnummers hebben betrekking op de documenten, die u tezamen met dit verslag worden toegezonden.

1. Goedkeuring van de voorlopige agenda

document: 8157/02 OJ CONS 20 JAI 69 (NI)

De agenda werd zonder wijzigingen goedgekeurd. Onder het punt “diversen” werden op verzoek van respectievelijk Italië en Duitsland de punten: “conferentie inzake Europese grenspolitie” en “schadefonds voor slachtoffers van terrorisme” toegevoegd.

2. Goedkeuring van de lijst van A-punten

document: 8158/02 PTS A 19 (NI)

De lijst van A-punten werd goedgekeurd. Door Nederland werd een verklaring bij de punten 2i (herziening deel I gemeenschappelijk Handboek Grenzen) en 2k (aanpassing deel III gemeenschappelijke visuminstructie) afgelegd. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de volgende punten, vermeld in de geannoteerde agenda van deze bijeenkomst van de Raad: 2c (drugpreventieprogramma's in schoolprogramma's), 2l (verordening betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen), 2m (samenwerkingsovereenkomst Europol en Wereld Douane Organisatie), 2q (machtiging van de Commissie om te onderhandelen met de Oekraïne over een overname overeenkomst), niet zijn opgenomen op de lijst met A-punten. Deze punten zullen mogelijk op korte termijn in een (JBZ) Raad als A-punt op de agenda terugkeren. Punt 2s (toepassing van de bepalingen van de Overeenkomsten inzake uitlevering van 1995 en 1996 -die een ontwikkeling inhouden van het Schengenacquis -op Noorwegen en IJsland), dat oorspronkelijk was bedoeld om op de lijst te worden opgenomen, is vanwege een parlementair voorbehoud van Nederland, van de lijst geschrapt.

Voorts is punt 2d (besluit inzake veiligheid bij voetbalwedstrijden) op de agenda als B-punt opgenomen en zonder discussie door de Raad goedgekeurd.

B-punten

3. Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers van de lidstaten

document : 8090/02 ASILE 21 REV 1 (NI)

In de Raad werd politieke overeenstemming bereikt over het voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van minimumnormen inzake de opvang van asielzoekers. Door Nederland werd een

¹ 23 490 nrs. 231, 232 en 233

parlementair voorbehoud ten aanzien van het voorliggende ontwerp gehandhaafd. Een aantal lidstaten plaatste kritische kanttekeningen bij het ambitieniveau van de ontwerp-richtlijn. Alle lidstaten waren het er echter over eens dat de richtlijn een meerwaarde oplevert om te komen tot een meer gelijkwaardig niveau van opvangvoorzieningen in de EU. Met enkele andere lidstaten merkte Nederland op dat het voorstel een bijdrage levert aan het tegengaan van secundaire migratiestromen. Nederland kon – middels het afleggen van een verklaring – uiteindelijk instemmen met een compromisvoorstel ten aanzien van artikel 16 inzake de beperking en intrekking van opvangvoorzieningen. Deze verklaring houdt in dat Nederland het streven ondersteunt om te komen tot een spoedige aanname van de ontwerp-verordening tot vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten wordt ingediend; Nederland acht het daarbij van belang dat daarin de duur van deze procedure substantieel wordt verkort. Voorts wordt bij deze verklaring de hoop uitgesproken dat het inkomende voorzitterschap deze ontwerp-verordening prioritair zal behandelen.

Nederland en Zweden benadrukten vervolgens het standpunt dat het voorliggende voorstel voor een richtlijn niet beperkt dient te zijn tot asielzoekers die bescherming vragen uit hoofde van het Verdrag van Genève maar ook van toepassing dient te zijn op alle vormen van subsidiaire bescherming. Beide delegaties gingen bij wijze van compromis akkoord met een Raadsverklaring inzake een toekomstige uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn, na aanname van de richtlijnen inzake de vluchtelingendefinitie en inzake subsidiaire bescherming. De Raad bereikte voorts overeenstemming over een verklaring waarin Oostenrijk de mogelijkheid heeft om onderdanen van kandidaat-lidstaten te beschouwen als EU-onderdanen. Deze verklaring heeft alleen betrekking op de onderhavige richtlijn en is niet van toepassing op toekomstige richtlijnen inzake asiel; na toetreding van de kandidaat-lidstaten verliest deze verklaring betekenis.

De voorzitter concludeerde dat het voorliggende voorstel voor formele besluitvorming aan de Raad, tijdens de bijeenkomst op 13 en 14 juni a.s. zal worden voorgelegd. Door het Europees Parlement dient nog advies te worden uitgebracht.

4. Voorstel voor een beschikking van de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie (ARGO)

document : 8084/02 ASIM 12 (NI)

In de Raad werd overeenstemming bereikt over het actieprogramma dat, als opvolger van het Odysseus-programma, zal worden toegepast voor een periode van vijf jaar. Voor deze vijf jaar wordt een totaalbedrag van 25 miljoen euro ter beschikking gesteld.

5. Acties inzake de evaluatie van risico's op de Europese luchthavens

De Raad nam kennis van het mondelinge verslag van de voorzitter over de stand van zaken van een evaluatie van de risico's per luchthaven op illegale immigratie, die begin april jl. heeft plaatsgevonden. Hierbij waren 16 grote luchthavens in de EU betrokken. Europol dient de risicoanalyses nader uit te voeren.

6. Verslag van de bijeenkomst van het Strategisch Comité inzake immigratie, grenzen en asiel met de hoofden van buitengrensbewakingsdiensten (11 april 2002)

De Raad nam kennis van het mondelinge verslag van de voorzitter van de bijeenkomst van het Strategisch Comité inzake immigratie, grenzen en asiel (SCIFA) van 11 april jl., waar met de hoofden van de buitengrensbewakingsdiensten in het bijzonder werd gesproken over de Schengen-evaluatie en bijzondere operaties in dit kader, maatregelen voor verbetering van de zeegrenscontroles, behoefte-analyse inzake opleiding van personeel en over de uitwisseling van grensbewakingspersoneel. De besprekingen met de hoofden van de grensbewakingsdiensten van zowel de lidstaten als de kandidaat-lidstaten, zullen tijdens het komende Deense voorzitterschap in het kader van het SCIFA worden voortgezet.

7. Verslag van de bijeenkomst van het Strategisch Comité inzake immigratie, grenzen en asiel van 12 april jl. met de VS op het gebied van asiel, migratie en grenzen.

De Raad nam kennis van het mondelinge verslag van de voorzitter over de uitkomsten van de bijeenkomst van het Strategisch Comité inzake immigratie, grenzen en asiel die op 12 april jl. met de VS werd gehouden. Tijdens deze bijeenkomst werd gesproken over mogelijke verbetering van de samenwerking tussen de EU en de VS inzake grensbewaking, valse documenten en visa. De samenwerking met de VS zou zich onder meer moeten concentreren op de versterking van de controles op het transit-verkeer op de luchthavens, gegevensuitwisseling tussen grensbewakingsdiensten, facilitatie op EU luchthavens bij teruggeleiding van door de VS geweigerde vreemdelingen naar het land van oorsprong en bevordering van de toepassing door derde landen van de normen van de ICAO voor reisdocumenten. De Commissie wees op het belang van een dialoog met de VS, mede met het oog op mogelijke gevolgen voor de EU van een streng(er) toelatingsbeleid van de VS met betrekking tot onderdanen van derde landen.

8. Wijziging van de Europol-overeenkomst

document : 6791/3/02 EUROPOL 13 REV 3 (NI)

In de Raad werd politieke overeenstemming bereikt over het voorstel tot wijziging van de Europol-overeenkomst. Aangezien Nederland consensus op het punt van de deelname van Europol-functionarissen aan gemeenschappelijke onderzoeksteams niet in de weg wilde staan, werd het resterende voorbehoud op dit punt door Nederland ingetrokken. In afwachting van het advies van het Europees Parlement zal mogelijk tijdens de bijeenkomst van de Raad in juni a.s., een besluit over dit voorstel worden genomen.

9. Ontwerp-aanveling tot verbetering van onderzoeksmethodes bij de bestrijding van de aan drugsmokkel gerelateerde georganiseerde criminaliteit (gelijktijdige onderzoeken naar drugsmokkel door criminele organisaties en naar de financiering daarvan)

Dit punt werd als A-punt afgehandeld.

10. Mandaat voor het voorzitterschap om te onderhandelen met de Verenigde Staten van Amerika over justitiële samenwerking in strafzaken op basis van de artikelen 38 en 24 EU-verdrag

document : 6438/1/02 CATS 5 USA 4 REV 4 (En)²

Na een korte inleiding van de voorzitter spraken verschillende delegaties (waaronder Nederland) hun steun uit voor het betreffende onderhandelingsmandaat. Hierbij werd de aandacht gevraagd van de voorzitter om de delegaties op de hoogte te houden van de voortgang van de onderhandelingen. De onderhandelingen met de VS zullen door het voorzitterschap, bijgestaan door de Commissie, worden gevoerd. Nederland benadrukte in dit verband dat bestaande bilaterale verdragen niet mogen worden aangetast. De voorzitter zegde toe de lidstaten op de hoogte te zullen houden van de resultaten van de onderhandelingen met de VS. Hij dankte vervolgens de delegaties voor hun medewerking en stelde vast dat het mandaat voor het voorzitterschap om te onderhandelen met de Verenigde Staten met betrekking tot justitiële samenwerking in strafzaken, is goedgekeurd.

² Dit document wordt u ter vertrouwelijke kennisneming voorgelegd.

11. Ontwerp-conclusies van de Raad over de te volgen methode voor de harmonisatie van straffen

document : 7266/4/02 DROIPEN 14 REV 4 (NI)

Na een korte discussie over het voorliggende voorstel werden door de Raad de conclusies over de te volgen methode voor de harmonisatie van straffen goedgekeurd. Hierbij werd het belang onderstreept om -overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Tampere- de voorgenomen harmonisatie niet te beperken tot enkel delicten die een grensoverschrijdend karakter hebben. Commissaris Vitorino kondigde een studie van de Commissie aan met betrekking tot de gehanteerde strafmaten in de verschillende lidstaten. Over dit project, dat wordt gefinancierd uit het Grotius-programma, zal in oktober a.s. verslag worden uitgebracht.

12. Voorstel voor een kaderbesluit ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

document : 8135/02 DROIPEN 26 MIGR 35 (NI)

De Raad slaagde er niet in overeenstemming te bereiken over de nog resterende knelpunten in artikel 3 (strafuitsluitingsgrond voor de vervaardiging en het bezit van kinderpornografie en artikel 5 harmonisatie van straffen). Het dossier werd terugverwezen voor nadere bespreking in het Comité artikel 36 en zal mogelijk opnieuw aan de Raad op 13 en 14 juni a.s. worden voorgelegd.

13. Ontwerp-besluit van de Raad tot instelling van een Europees netwerk van aanspreekpunten inzake personen die verantwoordelijk zijn voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven

Dit punt, dat na bespreking in het Comité van permanente vertegenwoordigers, was omgezet in een A-punt, is uiteindelijk niet op de lijst van A-punten voor deze Raad teruggekeerd. De reden hiervan is dat de groep juristen en linguïsten niet tijdig gereed waren met de finalisering van de tekst van dit besluit. Het besluit zal op korte termijn aan de Raad als A-punt worden voorgelegd.

toegevoegd agendapunt:³

14. Illegale mensenhandel over zee

document : 8126/02 JAI 67 RELEX 63 MIGR 34 (NI)

De ontwerp-conclusies inzake illegale immigratie en mensensmokkel over zee werden door de Raad aanvaard. De tekst van de conclusies is op enkele punten aangepast. Op voorstel van een delegatie is er een passage toegevoegd inzake de mogelijkheid van de lidstaten en de Gemeenschap om de samenwerking met derde landen op andere terreinen te heroverwegen, indien deze derde landen niet samenwerken om illegale immigratie tegen te gaan. De Commissie gaf aan dat voor een geïntegreerde aanpak optimaal gebruik dient te worden gemaakt van instrumenten in het kader van het buitenlands beleid. Als voorbeeld werden genoemd de associatie-overeenkomsten met Algerije, Egypte en Libanon waarin reeds overnameclausules zijn opgenomen. De voorliggende conclusies dienen volgens de Commissie te worden ingebed in het actieplan inzake illegale immigratie. De Commissie verklaarde zich vervolgens bereid om een haalbaarheidsstudie uit te voeren naar de controles aan de zeegrenzen, waarbij ook het actieprogramma voor administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa en immigratie (ARGO) zal kunnen worden ingezet.

³ Zie ook de extra aanvullende geannoteerde agenda voor deze Raad, 23 490 nr. 233

15. Ontwerp-conclusies van de Raad over de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat

document : 8136/2/02 JAI 68 DROIPEN 27 REV 2 (NI)

Frankrijk onderstreepte in dit verband groot belang te hechten aan de goedkeuring van de voorliggende conclusies inzake bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. De aanleiding hiervoor vormen de aanslagen op synagogen en andere joodse bezittingen; in Frankrijk zijn momenteel ongeveer 3000 politiemensen belast met de bewaking van dergelijke plaatsen. De conclusies werden, met een kleine tekstuele aanpassing, vastgesteld.

16. Diversen

- *Europese grenspolitie.*
Italië deed mededelingen over een conferentie die op 30 mei in Rome zal plaatsvinden inzake de instelling van Europese grenspolitie. De uitnodigingen zullen op korte termijn aan de delegaties worden verzonden.
- Hulp aan slachtoffers van terrorisme.

De Duitse minister Schily gaf aan dat er in de EU vele slachtoffers zijn van terrorisme. In Duitsland bestaat inmiddels een fonds voor schadeloosstelling van deze slachtoffers. Minister Schily stelde voor om ook op EU-niveau een dergelijk fonds in te stellen. Commissaris Vitorino wees in dit verband op het Groenboek inzake de schadevergoeding voor slachtoffers van geweldsmisdrijven waaronder ook slachtoffers van terrorisme zijn begrepen. Er wordt thans niet in een fonds in Europees kader voorzien. De Commissaris zegde toe om het voorstel van Duitsland nader te bestuderen en hierop in de toekomst te zullen terugkomen.

II Ontmoeting van de JBZ-ministers met de Russische ministers van Justitie en Binnenlandse zaken

1. Migratie, grensbeheer en overname

Tijdens de bespreking over dit onderwerp waar onder meer Duitsland een inleiding hield, onderstreepte de Duitse minister dat samenwerking tussen de EU en Rusland op het gebied van illegale immigratie en mensensmokkel van groot belang is. Betreffende financieringsprogramma's als PHARE en TACIS zouden kunnen worden ingezet.

De Commissie bracht het belang van een efficiënt beheer van de bewaking van de buitengrenzen naar voren; in dit kader heeft de Commissie een bijdrage van 18 miljoen euro uitgetrokken.

De Russische minister van Binnenlandse Zaken gaf aan dat er dit jaar al 55.000 illegale immigranten zijn aangehouden bij de grenzen; hij stelde dat Rusland geen immigratieland is. Er zijn afspraken nodig tussen de EU en Rusland over beïnvloeding van migratiestromen en uitwisseling van informatie inzake terroristische organisaties.

De voorzitter concludeerde dat met het oog op de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel het belangrijk is dat er een overnameovereenkomst tussen de EU en Rusland tot stand komt. Van Russische zijde werd hierop medegedeeld dat dit punt nog nader binnen de Russische administratie wordt bestudeerd en dat de Russische regering vóór 1 juli a.s. met een reactie naar de EU zal komen.

2. Evaluatie van het actieplan ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit

In de inleiding bij dit onderdeel van de besprekingen werd door de voorzitter, Zweden en het Verenigd Koninkrijk met name aandacht gevraagd voor autodiefstal, witwassen, mensenhandel en drugshandel en waarbij tevens werd gewezen op het verband tussen drugshandel en mensenhandel. Commissaris Vitorino legde de nadruk op terrorisme als nieuw en belangrijk element ten opzichte van het actieplan. Hij constateerde met tevredenheid dat er wetgeving op het terrein van witwassen is tot stand gekomen en gaf aan dat de Commissie in het kader van TACIS 3,5 mln euro ter beschikking heeft gesteld voor bestrijding van witwassen in onder meer Rusland en de Oekraïne.

De Russische minister van Binnenlandse zaken stelde vast dat er voortgang is geboekt op de genoemde onderwerpen van het actieplan. Er is goede samenwerking tussen Finland en Rusland op dit gebied en er is overeengekomen dat de EU als waarnemer op markten voor tweede hands auto's aanwezig kan zijn. Voorts wees de Russische minister op het belang van een effectieve grenscontrole, gelet op het feit dat Rusland een doorvoerroute is voor drugs vanuit Afghanistan. De Russische minister onderstreepte vervolgens de noodzaak van samenwerking bij de bestrijding van terrorisme en de financiering van terroristische activiteiten. De voorzitter concludeerde dat de ontwerp-verklaring inzake de aanwijzing van contactpunten in de EU en de Russische Federatie betreffende informatie-uitwisseling bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, is aanvaard.

3. Justitiële en administratieve hervormingen

De voorzitter wees in zijn inleiding op het belang van democratie en de "rule of law" en noemde daarbij drie actiepunten:

- het ratificeren van de conventies van de Raad van Europa en de Haagse Conferentie
- het aanwijzen van een centrale justitiële autoriteit in Rusland
- opleiding van rechters

Door Commissaris Vitorino werd medegedeeld dat de Commissie de opleiding van rechters met een bedrag van 20 miljoen euro voor 2002-2003 ondersteunt.

De Russische minister benadrukte dat er sinds 1992 wordt gewerkt aan de opbouw van een onafhankelijke rechterlijke macht; er is een voortdurend streven naar democratische instituties en hervormingen. De opleiding van rechters krijgt thans veel aandacht in Rusland waarbij ondersteuning van de EU plaatsvindt. Rusland is reeds partij bij 54 verdragen van de Raad van Europa en is thans bezig met de ratificatie van verdragen in het kader van de Haagse Conferentie. De minister gaf tenslotte aan dat Rusland wenst mee werken in het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken. Hij deelde mede dat als contactpunt in dit kader voor Rusland, het bureau van de centrale openbare aanklager is aangewezen.

10. Vrij verkeer van personen uit Kaliningrad

Dit onderwerp is -in besloten kader- tijdens het diner besproken. De besprekingen hierover zullen in de Raad voor Algemene Zaken worden voortgezet.

4. Vrij verkeer van personen uit Kaliningrad