

# Nederland en de onderhandelingen over het Stockholm Programma

*Mirte van den Berge en Bas Limonard*

---

Casestudie 3 bij IOB Evaluatie nr. 395: ‘Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)’

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)  
Ministerie van Buitenlandse Zaken  
2014

## Inhoudsopgave

<i>Ten geleide</i>	<i>iii</i>
<i>Lijst van afkortingen</i>	<i>iv</i>
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2 Vraagstuk</b>	<b>4</b>
2.1 Achtergrond	4
2.2 Aanleiding voor een nieuw besluit	4
2.3 Meest prominente onderhandelingskwesties	5
2.4 Globaal verloop van de onderhandelingen	6
2.5 Onderhandelingsuitkomst	6
<b>3 Nederlandse inzet en betrokken actoren</b>	<b>9</b>
3.1 Nederlandse inzet	9
3.2 Betrokken Nederlandse actoren	12
<b>4 Nederland en de onderhandelingen</b>	<b>12</b>
4.1 Rechtsstaatmonitoring	12
4.1.1 Krachtenveld	12
4.1.2 Verloop van de onderhandelingen	12
4.1.3 Onderhandelingsresultaat	21
4.1.4 Analyse coalitievorming en beïnvloeding	22
4.1.5 Rol Benelux Politieke Samenwerking	23
4.1.6 Wat verklaart de uitkomst van de onderhandelingen	23
4.2 Europees asielbeleid	24
4.2.1 Krachtenveld	24
4.2.2 Verloop van de onderhandelingen	24
4.2.3 Onderhandelingsresultaat	28
4.2.4 Analyse coalitievorming en beïnvloeding	30
4.2.5 Rol Benelux Politieke Samenwerking	30
<b>5 Analyse</b>	<b>31</b>
5.1 Waarop waren de coalities gebaseerd?	31
5.2 Welke rol speelden de coalities?	31
5.3 Hebben de coalities Nederland meer invloed gegeven?	32
5.4 Wat was het belang van de bilaterale relaties?	33
<b>6 Conclusies</b>	<b>34</b>
Bijlage 1 Geïnterviewde en geraadpleegde personen	36

## Ten geleide

Dit paper bevat een van de vier casestudies waarin de Nederlandse rol in de coalitievorming en beïnvloeding van de EU-Raadbesluitvorming wordt onderzocht. Deze vier casestudies vormen bouwstenen voor de beleidsdoorlichting ‘Versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie’, uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De drie andere casestudies hebben betrekking op de onderhandelingen over het post-Lissabon regime voor comitologie (casestudie 1), het derde energiepakket (casestudie 2) en het *sixpack* inzake economisch bestuur (casestudie 4). Een vijfde casestudie heeft de Benelux Politieke Samenwerking binnen de EU-besluitvorming als onderwerp.

Het eindrapport van deze beleidsdoorlichting (*Strategie bij benadering; Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)*, IOB Evaluatie nr. 395, juli 2014) is op 20 oktober 2014, vergezeld van een beleidsreactie, door de minister van Buitenlandse Zaken aan het Nederlandse parlement aangeboden.

De casestudies zijn, net als alle andere documenten die betrekking hebben op deze beleidsdoorlichting, te downloaden van de IOB-website: [www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl).

## Lijst van afkortingen

BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Coreper	Comité van permanent vertegenwoordigers
CVM	Coöperatie- en Verificatiemechanisme
DGIS	Directoraat-generaal Internationale Samenwerking
DGPZ	Directoraat-generaal Politieke Zaken
DEIA	Directie voor Europese en Internationale Aangelegenheden
DIE	Directie Integratie Europa
DJZ	Directie Juridische Zaken
DPV	Directie Personenverkeer
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
EU	Europese Unie
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IenM	Ministerie van Integratie en
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
JURI	Commissie Juridische Zaken
LIBE	Commissie Burgerlijke vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken
OCTA	Organised Crime Threat Assessment
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

## 1 Inleiding

Dit paper bevat een analyse van de Nederlandse rol in de onderhandelingen over het zogenoemde ‘Stockholm Programma’. Het Stockholm Programma is het derde Europese meerjarenbeleidskader op het beleidsterrein van Justitie en Binnenlandse Zaken.<sup>1</sup> Het programma beslaat de jaren 2010-2014. De onderhandelingen vonden plaats in de tweede helft van 2009 tijdens het Zweedse voorzitterschap, waar de toevoeging ‘Stockholm’ een verwijzing naar is. Het programma is een opvolger van het Haags Programma (2005-2009) en het Tampere Programma (1999-2004).

Het Europese beleidsterrein Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) behelst een verscheidenheid aan onderwerpen zoals burgerschap, asiel, justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken, buitengrenzen, terrorismebestrijding, legale migratie, politesamenwerking en criminaliteitsbestrijding. Samenwerking binnen de EU op dit beleidsterrein gaat enkele decennia terug, maar kreeg *momentum* met de opname in het Verdrag van Maastricht (1 november 1993) als derde pijler. De samenwerking in deze derde pijler had een intergouvernementeel karakter, omdat het gevoelige onderwerpen betrof die vaak de kern van de natiestaat en de burgerlijke vrijheden raakten. Het opheffen van de binnengrenzen vormde echter een sterke reden om nauwer samen te werken binnen de EU.

Met het Verdrag van Amsterdam (1 mei 1999) werd het beleidsterrein grotendeels bij de eerste, communautaire, pijler ondergebracht. In datzelfde jaar werd onder Fins voorzitterschap voor het eerst een meerjarig beleidskader opgesteld voor het JBZ-beleidsterrein, het Tampere Programma. Sinds die tijd wordt ook wel gesproken van de ‘ruimte van vrijheid, veiligheid en recht(vaardigheid)’. De meerjarenprogramma’s zijn inmiddels kenmerkend voor het beleidsterrein en dienen als politieke impuls vanuit de Europese Raad.<sup>2</sup> Zij zijn een politiek document, waarin de lidstaten zich op het hoogste niveau committeren aan een bepaalde beleidsagenda. Nadat de Europese Raad het programma heeft vastgesteld, stelt de Europese Commissie een actieprogramma op waarin de beleidslijnen worden vertaald in plannen voor concrete wetgevingsinitiatieven.

De casestudie gaat in op de volgende vier vragen:

- 1) Welke coalities ging Nederland aan en op basis van welke factoren kwamen deze coalities tot stand?
- 2) Welke rol speelden deze coalities in de onderhandelingen?
- 3) Heeft het aangaan van coalities Nederland invloed verschaft?

---

<sup>1</sup> Europese Raad, *Het Programma van Stockholm – een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger*, 2010/C 115/01, Publicatieblad van de Europese Unie, 4 mei 2010.

<sup>2</sup> Artikel 68 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie luidt: ‘De Europese Raad stelt de strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vast.’

- 4) Welke rol speelden bilaterale relaties (contacten op politiek en/of ambtelijk niveau, ambassades) bij het aangaan van deze coalities en bij het uitoefenen van invloed op de besluitvorming?

De analyse richt zich op twee onderhandelingskwesties:

- het Nederlandse initiatief voor een systeem voor het monitoren van nationale rechtsstelsels; en
- Europees asielbeleid: de voltooiing van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) en de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen.

De casestudie is gebaseerd op bureaustudie (literatuur met betrekking tot het Stockholm Programma, webdocumenten, dossiers van de ministeries van Justitie en van Buitenlandse Zaken, en het BZ-berichtenverkeer) en interviews met betrokken onderhandelaars namens Nederland en enkele andere lidstaten. In bijlage 1 is een lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen opgenomen. De standpunten van individuele lidstaten zijn voor een groot deel geanonimiseerd, omdat IOB – als onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken – terughoudend moet zijn met het openbaar maken van door lidstaten ingenomen standpunten.

#### *Karakter van het Stockholm Programma*

Hoewel het meerjarenprogramma niet bindend is, is het wel een agenda-zettend en richtinggevend document. Dat het hierbij gaat om een politiek beleidskader in plaats van concrete wetgeving had ook een weerslag op het karakter van de onderhandelingen die vooraf gingen aan de vaststelling van het Stockholm Programma. De gedachtevorming over het toekomstige meerjarenbeleidskader begon al vroeg, ruim twee jaar voor het Zweedse voorzitterschap. Gezien het politieke karakter en de visie van het document was de betrokkenheid van bewindspersonen groot.

De onderhandelingen werden gevoed met een evaluatie van het Haags Programma.<sup>3</sup> De uitvoering van het Haags Programma was deels achtergebleven door het uitblijven van de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag. Ook de evaluatie van bestaande instrumenten, zoals het Europees Arrestatiebevel, en onderhandelingen op afzonderlijke dossiers hadden een invloed op de standpunten van de lidstaten.

Bij het Stockholm Programma hing de – toen nog onzekere – inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon boven de markt. Het Zweedse voorzitterschap werkte tot het tweede Ierse referendum, op 2 oktober 2009, met twee conceptversies: een voor als de inwerkingtreding nog verder vertraagd zou worden en een voor het geval de Ieren in meerderheid voor het Verdrag zouden stemmen, waarmee een snelle inwerkingtreding voor de hand lag.

---

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Justitie, vrijheid en veiligheid in Europa sedert 2005: een evaluatie van het Haags Programma en het Actieplan*, COM (2009) 263 i definitief, Brussel, 10 juni 2009, p. 15.

Het lange proces van gedachtevorming en standpuntbepaling, van begin 2007 tot medio 2009, evenals het politieke en agenderende karakter van het document, zorgden voor een specifieke onderhandelingsdynamiek. De politieke betrokkenheid geeft aan dat het een belangrijk dossier was voor veel lidstaten, terwijl de tegenstellingen minder gearticuleerd waren dan bij wetgevende handelingen. In dit laatste opzicht onderscheidt dit onderhandelingsdossiers zich van de andere drie casestudies.

Het meerjarenbeleidskader zou door de Europese Raad, en dus met unanimititeit, worden aangenomen. Het proces van coalitievorming was dan ook niet gericht op het verzamelen van voldoende stemgewicht (een meerderheid of een blokkerende minderheid), maar op het komen tot voldoende gedragen tekstvoorstellen die bij geen van de andere lidstaten fundamentele weerstand (en dus blokkades) opriepen. Dit is terug te zien in de wijze waarop Nederland heeft geopereerd.

Het laatste jaar van de onderhandelingen viel samen met een aantal grote institutionele veranderingen. In juni 2009 werd een nieuw Europees Parlement gekozen dat enkele maanden later werd geïnstalleerd. Ook het mandaat van de Europese Commissie liep in 2009 af. De nieuwe Commissie werd eind 2009 bekend en begin 2010 geïnstalleerd. Naast deze institutionele wisselingen, heerste er in het laatste jaar ook veel onduidelijkheid over de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Dit verdrag versterkte de rol van het Europees Parlement, ook op het beleidsterrein JBZ, en introduceerde een vaste voorzitter van de Europese Raad. Doordat het Verdrag pas op 1 december 2009 in werking trad, heeft het Europees Parlement tijdens de onderhandelingen nog geen gebruik kunnen maken van haar nieuwe bevoegdheden. Het Europees Parlement was niet intensief betrokken bij de totstandkoming van het Stockholm Programma. Ook de vaste voorzitter van de Europese Raad was bij de bijeenkomst op 10 en 11 december 2009, waar het Stockholm Programma werd aangenomen, nog niet in functie.

De *timing* van het Stockholm Programma, waarbij de mededeling van de Commissie werd opgesteld door een andere Commissie dan die verantwoordelijk was voor de uitvoering van het programma, heeft gevolgen gehad voor het *commitment* van de nieuwe Commissie met betrekking tot de afspraken en plannen in het Stockholm Programma. Het programma roept de Commissie op met een actieplan te komen voor de implementatie, zoals ook het geval was bij het Haags Programma. In maart 2010 publiceerde de (nieuwe) Commissie het *Actieplan voor de implementatie van het Stockholm Programma*, maar zonder bij de voorbereiding daarvan de lidstaten te consulteren. De inhoud van het actieplan verschilde op sommige punten in belangrijke mate van het Stockholm Programma.

## 2 Vraagstuk

### 2.1 Achtergrond

Het beleidsterrein Justitie en Binnenlandse Zaken is de laatste twintig jaar volop in ontwikkeling geweest. Het afschaffen van de binnengrenscontroles tussen de Schengenlanden, gewijzigde bevoegdheden van de EU, evenals onverwachte gebeurtenissen, zoals de opkomst van het fundamentalistisch terrorisme en de toestroom van asielzoekers en migranten, creëerden impulsen voor nauwere samenwerking tussen de EU-lidstaten. Er werd vooruitgang geboekt in het verwezenlijken van politieke prioriteiten, zoals gesteld in het Tampere Programma en het Haags Programma, maar deze werden nog niet geheel in praktijk gebracht. Zo werd in Tampere overeengekomen dat de lidstaten zouden toewerken naar een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS).<sup>4</sup> Een eerste fase van deze harmonisatie was inmiddels afgerond, maar de tweede fase moest nog worden voltooid om tot een daadwerkelijk gemeenschappelijk stelsel te komen. Ook werd in Tampere het principe van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen geïntroduceerd.<sup>5</sup> In de praktijk bleken er echter belemmeringen te bestaan, mede door onbekendheid met de andere rechtsstelsels.

Zowel het Tampere Programma als het Haags Programma werd niet geheel gerealiseerd. Het Haags Programma werd eind 2004 vastgesteld in de veronderstelling dat het Grondwettelijk Verdrag spoedig in werking zou treden. Dat verschillende elementen van het Haags Programma niet tot stand waren gebracht, was duidelijk te wijten aan het feit dat het Grondwettelijk Verdrag niet was geratificeerd.<sup>6</sup> Het voortbestaan van het intergouvernementele karakter<sup>7</sup> in politieke en justitiële samenwerking in strafzaken heeft daaraan bijgedragen.

### 2.2 Aanleiding voor een nieuw besluit

De nog niet volledige voltooiing van de ambities van het Tampere Programma en het Haags Programma vormden een belangrijke overweging voor het ontwikkelen van een nieuw meerjarig beleidskader. Daarnaast hadden de twee eerdere programma's een precedent

---

<sup>4</sup> *Conclusies van het Voorzitterschap*, Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, A II, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/nl/ec/00200-r1.nl9.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/00200-r1.nl9.htm).

<sup>5</sup> *Conclusies van het Voorzitterschap*, Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, B VI, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/nl/ec/00200-r1.nl9.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/00200-r1.nl9.htm).

<sup>6</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Justitie, vrijheid en veiligheid in Europa sedert 2005: een evaluatie van het Haags Programma en het Actieplan*, COM (2009) 263 i definitief, Brussel, 10 juni 2009, p. 15.; en Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *BNC-fiche Mededeling inzake evaluatie Haags Programma en Actieplan - Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie*, TK 22 112, nr. 891, 10 juli 2009.

<sup>7</sup> Met de pijlerstructuur, de eenparigheid van stemmen en de beperkte bevoegdheden van de Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie.



geschapen met een beleidscyclus van vijf jaar. Ook werd uitgekeken naar de inwerking-treding van het Verdrag van Lissabon, dat in de plaats trad van het Grondwettelijk Verdrag.

### 2.3 Meest prominente onderhandelingskwesities

De onderhandelingen over het Stockholm Programma besloegen alle onderwerpen op het beleidsterrein Justitie en Binnenlandse Zaken. Box 1 geeft de onderwerpen weer die aan bod kwamen in de onderhandelingen over het Stockholm Programma.

#### **Box 1 Onderwerpen Stockholm Programma**

- Fundamentele rechten
- Recht op vrij verkeer
- Respect voor diversiteit (racisme en xenofobie; rechten van het kind; minderheden; slachtoffers)
- Het recht van het individu in het strafproces
- Bescherming van privacy en persoonsgegevens
- Democratische participatie in de EU
- Consulaire bescherming in derde landen
- Verdere implementatie van wederzijdse erkenning in straf-, bestuurs- en burgerlijk recht
- Versterken van wederzijds vertrouwen
- Ontwikkelen van gemeenschappelijke standaarden in straf- en burgerlijk recht
- Toegang tot justitie en ondersteuning van economische activiteit
- Versterken van internationale aanwezigheid van de EU in het rechtsgebied
- Interne veiligheidsstrategie
- Instrumenten voor samenwerking op het gebied van interne veiligheid
- Effectievere preventie en samenwerking op het gebied van rechtshandhaving
- Bescherming tegen ernstige en georganiseerde criminaliteit, mensenhandel, kinderporno, cybercrime, witteboordencriminaliteit en drugs
- Terrorisme
- Rampenbestrijding
- Migratiebeleid
- Asielbeleid
- Externe dimensie
- Mensenrechten
- Beheer van de buitengrenzen en visa
- Overeenkomsten met derde landen

*Het overzicht geeft alle hoofdstukken van het Stockholm Programma weer.*

Gezien de grote hoeveelheid onderwerpen onderwerpen is het niet eenvoudig aan te geven welke kwesities de meest prominente waren. In deze casestudie wordt nader ingegaan op de onderhandelingen over twee kwesities: ten eerste het Nederlands initiatief om een systeem van monitoring van de nationale rechtsstelsels in te voeren en ten tweede het garanderen van een eenduidige bescherming in Europa via het Gemeenschappelijk Asielstelsel en de

wederzijdse erkenning van asielbeslissingen. De eerste kwestie was voor Nederland van speciaal belang. Over de tweede kwestie is tot op het allerlaatste moment onderhandeld, wat aangeeft dat dit tot de meer controversiële kwesties van het programma behoorde.

## 2.4 Globaal verloop van de onderhandelingen

De gedachtewisselingen over het Stockholm Programma begonnen al in 2007 met twee zogenaamde 'Future Groups' die door het Duitse voorzitterschap waren ingesteld.<sup>8</sup> In 2008 hield de Europese Commissie een publieke consultatie over het toekomstige programma. In juni 2009 kwam de Europese Commissie met een mededeling over het toekomstige programma, die door het Zweedse voorzitterschap werd gebruikt als basis voor de eerste gedachtewisseling met de lidstaten.<sup>9</sup> Het Zweedse voorzitterschap ving aan op 1 juli 2009 en twee weken later stond het Stockholm Programma op de agenda van een informele JBZ-Raad. Voor en na deze informele Raad hield het Zweedse voorzitterschap één-op-één gesprekken met alle lidstaten. Op 2 oktober 2009 stemde de Ierse bevolking in een referendum voor ratificatie van het Verdrag van Lissabon; twee weken later kwam het Zweedse voorzitterschap met een eerste ontwerp tekst voor het programma. Van eind oktober tot begin december onderhandelden de lidstaten op wekelijkse basis in Brussel over de tekst van het Stockholm Programma, op het niveau van de permanent vertegenwoordigers (in het Comité van permanent vertegenwoordigers – Coreper) en de JBZ-attachés. De tekst werd voor de laatste maal inhoudelijk behandeld tijdens de JBZ-Raad van 30 november en 1 december 2009. Het Stockholm Programma werd vervolgens aangenomen tijdens de Europese Raad van 10 en 11 december 2009.

## 2.5 Onderhandelingsuitkomst

Het meest in het oog springende kenmerk van het Stockholm Programma is dat de EU-burger centraal wordt gesteld. Het creëren van meerwaarde voor en bescherming van de burger wordt neergezet als de *raison d'être* van de Europese samenwerking op dit beleidsterrein. Deze nadruk werd ook gelegd in de Commissiemededeling en verbaast niet gezien de discussies in de periode 2005-2009 over de rol van de burger binnen de Unie.

Op het beleidsterrein Justitie en Binnenlandse Zaken woedt vaak een discussie over meer nadruk op veiligheid versus meer nadruk op vrijheid en recht. Het Haags Programma probeerde een evenwicht te vinden tussen deze twee principes, in een tijd dat de nadruk lag op veiligheid na verschillende terroristische aanslagen binnen en buiten Europa. Het

---

<sup>8</sup> De Duitse minister van Binnenlandse Zaken introduceerde het idee van een informele groep van ministers van een beperkt aantal lidstaten, om gezamenlijk na te denken over het toekomstige JBZ-programma. De Future Group Binnenlandse Zaken en Migratie (voluit: 'Informal High-Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy') nam het voortouw begin 2007. Later dat jaar werd ook een Future Group opgericht voor het beleidsterrein Justitie. Beide groepen werden gevormd door de verantwoordelijke ministers van lidstaten die de komende jaren het Raadsvoorzitterschap zouden bekleden (Duitsland, Portugal, Slovenië, Frankrijk, Tsjechië en Zweden), aangevuld met de Commissaris voor JBZ. Beide groepen hadden als opdracht de JBZ-Raad in het najaar van 2008 te rapporteren over de gewenste richting van het JBZ-beleid na 2010.

<sup>9</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, *Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger*, COM(2009) 262 definitief, Brussel, 10 juni 2009.

Stockholm Programma benadrukt duidelijk het belang van rechten en de noodzaak dat maatregelen gericht op veiligheid hieraan voldoen.

Naast deze hoofdpunten hecht het Stockholm Programma ook veel belang aan het goed implementeren en waar nodig versterken van bestaande instrumenten. Ook de evaluatie van bestaande maatregelen speelt hierbij een grote rol. Deze nadruk op implementatie en evaluatie houdt ook in dat op een groot deel van de kwesties de bestaande plannen en richtingen worden gecontinueerd. Analisten verwijzen verder naar de enkele innovaties van het Programma, zoals het voornemen om nationale juridische systemen te evalueren, het opstellen van een interne veiligheidsstrategie, de mogelijke introductie van een coördinator in de strijd tegen mensenhandel, het instellen van een dienst voor het verzamelen van pan-Europese criminaliteitscijfers en een uitwisselingsprogramma voor politiemensen en rechters.<sup>10</sup>

### *Rechtsstaatmonitoring*

Een van de kwesties die in deze casestudie worden uitgediept is rechtsstaatmonitoring. Dit Nederlandse initiatief is – enigszins genuanceerd – overgenomen in het Stockholm Programma. Het initiatief van Nederland richtte zich op het evalueren en monitoren van de rechtsstatelijkheid van alle lidstaten om het wederzijds vertrouwen te vergroten. Dit mechanisme diende om nationale belemmeringen bij de uitvoering van de wederzijdse erkenning in strafzaken in kaart te brengen door wederzijdse beoordeling en uitwisseling van *best practices* en diende een daadkrachtig *follow-up* systeem te bevatten. In de eindtekst wordt uitgebreid gesproken over de noodzaak tot evaluatie, waarbij ook gesteld wordt dat ‘evaluatie moet uitwijzen welke belemmeringen er zijn voor de goede werking van de Europese justitiële ruimte’.<sup>11</sup> De volledige toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning wordt in de tekst ook als een doel van dergelijke evaluaties gesteld. Wel wordt in de eindtekst het toepassingsbereik van de evaluatie breder gezien, al moet de justitiële samenwerking in strafzaken in eerste instantie worden geëvalueerd. In het Stockholm Programma verzoekt de Europese Raad de Commissie om één of meerdere voorstellen te doen voor een dergelijke evaluatie, indien nodig met gebruik van wederzijdse beoordeling, ook wel *peer reviews*. De evaluatie moet bestaan uit een efficiënt *follow-up* systeem en leiden tot ‘betere kennis van de nationale systemen, zodat duidelijk wordt welke methoden goed werken en op welke hinderpalen de samenwerking stuit’.<sup>12</sup> Ook hebben Nederland, Frankrijk en Duitsland tijdens de onderhandelingen afgesproken een gezamenlijke *pilot* van een dergelijk evaluatiemechanisme uit te voeren. Deze afspraak staat echter niet in het Stockholm Programma.

---

<sup>10</sup> Hugo Brady, *The seven sins of Stockholm*, E-sharp, 1 March 2010; Elspeth Guild, Sergio Carrera & Alejandro Eggenschwiler (eds.), *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on: successes and future challenges under the Stockholm Programme*, Centre for European Policy Studies, 2010.

<sup>11</sup> Stockholm Programma, *supra* noot 1, §1.2.5 Evaluatie.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

*Europees asielbeleid*

De andere kwestie die in deze casestudie centraal staat, betreft het Europees asielbeleid: het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) en de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen. Hierover staat in het Stockholm Programma dat de totstandbrenging van het GEAS een belangrijke doelstelling van het Uniebeleid moet blijven.<sup>13</sup> Het Dublin-systeem blijft hierbij de hoeksteen. De Europese Raad verzoekt de Raad en het Europees Parlement meer inspanningen te leveren om ‘uiterlijk in 2012 een gemeenschappelijke asielprocedure tot stand te brengen alsmede een uniforme status voor personen aan wie asiel of subsidiaire bescherming wordt verleend’. Wanneer deze besluiten zijn genomen, is de tweede fase van het GEAS voltooid. De Europese Raad verzoekt daarnaast de Commissie om te overwegen wat de mogelijkheden zijn voor de instelling van een kader voor de overdracht van bescherming van personen die internationale bescherming genieten, wanneer zij zich in een andere lidstaat vestigen. Het Stockholm Programma stelt hierbij dat dit pas overwogen dient te worden zodra de tweede fase van het GEAS volledig is uitgevoerd en op basis van een evaluatie van de gevolgen van die wetgeving evenals een evaluatie van het Europees Asielondersteuningsbureau.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Stockholm Programma, *supra* noot 1, §6.2.1 Een gemeenschappelijke ruimte waarin bescherming wordt geboden.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

### 3 Nederlandse inzet en betrokken actoren

#### 3.1 Nederlandse inzet

De onderhandelingen over het Stockholm Programma en de Nederlandse standpuntbepaling vonden in hun geheel plaats tijdens het vierde kabinet-Balkenende (een meerderheidskabinet van CDA, PvdA en ChristenUnie). Het kabinetsstandpunt was gebaseerd op vier uitgangspunten:

- consolidatie,
- het versterken van onderling vertrouwen,
- praktische, Europese en internationale operationele samenwerking, en
- een geïntegreerde benadering.<sup>15</sup>

De consolidatie sloeg op de optimale implementatie van de bestaande instrumenten. Gezien de achterstand in de implementatie van de toenmalige JBZ-samenwerking, had niet nieuwe regelgeving maar consolidatie de prioriteit. Het kabinet achtte het versterken van vertrouwen van belang met name op terreinen waar wederzijdse erkenning bestond, aangezien onderling vertrouwen daarvan het fundament vormde. Het vertrouwen in elkaars rechtsstaat kan toenemen door uitwisseling en ontmoeting. De nadruk op praktische en operationele samenwerking kenmerkt zich in samenwerking geïnspireerd op praktijkbehoeften en met een nadruk op het vergroten van de uitvoerbaarheid van besluiten. De geïntegreerde benadering mikte op de samenhang tussen de verschillende JBZ-beleidssterreinen en de interne en externe dimensie van bepaalde vraagstukken.

Naast deze algemene, op consolidatie gerichte, benadering had Nederland ook een speciale positie, doordat het Haags Programma onder Nederlands voorzitterschap tot stand was gekomen.<sup>16</sup> De Nederlandse regering hechtte er dan ook belang aan dat de ambities van het Haags Programma overeind zouden blijven en dat het Stockholm Programma in die zin een logische opvolger van het 'Nederlandse' programma zou worden.<sup>17</sup>

Voor Nederland was het versterken van wederzijds vertrouwen in de judiciële samenwerking in strafzaken duidelijk een speerpunt. Nederland lanceerde het initiatief om de rechtsstelsels van de lidstaten onderling te evalueren en te monitoren en daarbij *best practices* uit te wisselen in een rechtsstaatmonitor. Dit idee werd sterk gedragen door de Nederlandse minister van Justitie en was een politiek zwaartepunt.

---

<sup>15</sup> Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en de staatssecretaris van Justitie, *Kabinetsstandpunt inzake de Nederlandse visie op een toekomstig JBZ-meerjarenbeleidskader 2010-2014*, TK 23 490, nr. 557, 20 mei 2009.

<sup>16</sup> Zie voor de Nederlandse rol als voorzitter bij de onderhandelingen over het Haags Programma: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Primus inter pares; een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, IOB Evaluatie nr. 314, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, juli 2008, hoofdstuk 7.

<sup>17</sup> Een dergelijke positie van Nederland als verdediger van het Haags Programma kan bijvoorbeeld worden teruggevonden in het verslag van de JBZ-attachévergadering van 6 november 2009, berichtenverkeer BRE/091109/JUS/PD1, 9 november 2009.

Geen enkele andere kwestie had voor Nederland eenzelfde prioriteit. Gezien de diversiteit aan onderwerpen waren er veel andere prioriteiten gesteld. Box 2 somt de inzetpunten op die de regering naast rechtsstaatmonitoring formuleerde.

#### **Box 2 Nederlandse inzetpunten voor het Stockholm Programma**

- optimalisering van informatie-uitwisseling ten behoeve van criminaliteitsbestrijding
- bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad, operationele uitvoering vervolg OCTA
- professionalisering overheidsdienaren
- voorkomen van radicalisering
- civiele bescherming
- bestrijding cybercrime
- bestrijding van financieel-economische criminaliteit
- toepassing van wederzijdse erkenning op wederzijdse rechtshulp in strafzaken
- concentratie strafvervolging
- gemeenschappelijk asielstelsel
- aanpassing *acquis* legale migratie
- duurzame terugkeer
- versterking van Frontex
- consolidatie procesrechtelijke regelingen civiel recht
- coherente benadering van burgerlijk procesrechtelijke regelingen in instrumenten op andere terreinen dan JBZ
- een coherent extern EU-beleid waar het JBZ-beleid volledig deel van uit maakt

*Bron: Actieve inzetpuntenlijst, bijlage bij Brief van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Justitie, TK 23 490, nr. 557, 20 mei 2009.*

#### *Rechtsstaatmonitoring*

Het instrument van de rechtsstaatmonitoring als aanvullend evaluatiemechanisme was een sterke wens van de toenmalige Nederlandse minister van Justitie. Het voorstel haakte aan bij de mogelijkheid die artikel 70 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU (VWEU) bood tot 'een objectieve en onpartijdige evaluatie van de uitvoering, door de autoriteiten van de lidstaten, van het door deze titel bestreken beleid van de Unie verrichten, met name ter bevordering van de volledige toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning'. In de praktijk bleken de instrumenten die zich baseerden op wederzijdse erkenning, zoals het Europese Bewijsverkrijgingsbevel en het Europees Arrestatiebevel, niet optimaal te functioneren. Nederland zag een gebrek aan vertrouwen tussen de lidstaten als (mede) oorzaak hiervan. Wederzijdse erkenning vereiste een groot onderling vertrouwen. Uitwisseling van kennis en ervaring en ontmoetingen tussen praktijkbetrokkenen konden dit vertrouwen versterken.

Het initiatief sloot aan bij een element uit het Haags Programma met betrekking tot het 'onpartijdig en objectief evalueren van de uitvoering van het beleid van de Unie op dit

gebied'.<sup>18</sup> Dit werd in het actieplan ter uitvoering van het Haags Programma vertaald als 'de ontwikkeling van een systeem voor objectieve en onpartijdige evaluatie van de uitvoering van EU-maatregelen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht'.<sup>19</sup> Het actiepunt was in de looptijd van het Haags Programma echter nog niet in actie omgezet, omdat het voor zijn rechtsbasis afhankelijk was van de inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag.

### *Europees asielbeleid*

De ambitie om tot een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) te komen was al vastgelegd in het Verdrag van Amsterdam en het Tampere Programma (1999). Het stelsel zou in twee fasen moeten worden ingevoerd. De eerste fase moest de rechtskaders van de lidstaten harmoniseren op basis van gemeenschappelijke minimumnormen. Het asiel-*acquis* is hiertoe uitgebreid met de Dublin-, Eurodac-, opvang-, procedure-, en kwalificatierichtlijnen en verordeningen. De tweede fase moest deze minimumnormen veranderen in een hogere gemeenschappelijke beschermingsnorm, meer gelijke bescherming in de gehele EU en meer solidariteit tussen de EU-lidstaten.<sup>20</sup> De bovengenoemde verordeningen en richtlijnen moesten daarvoor worden herzien en geïmplementeerd. In het Haags Programma werd vastgelegd dat deze tweede fase, die begon in 2005, eind 2010 moest zijn afgerond. Nederland heeft als penvoerder van het Haags Programma deze ambitie lange tijd uitgedragen. De voltooiing van de tweede fase werd echter vertraagd. Hoewel alle lidstaten het Verdrag van Genève en de bijbehorende protocollen hadden ondertekend, waren de verschillen in het toekennen van bescherming en tussen nationale procedures groot. Ook stond de kwestie van solidariteit hoog op de agenda door de grote toestroom van vluchtelingen waar verschillende Mediterrane lidstaten mee te maken kregen. In de loop van 2008 werd duidelijk dat de streefdatum van 2010 voor de voltooiing niet haalbaar was en werd de nieuwe *deadline* van 2012 geïntroduceerd.

In 2008 nam het Franse voorzitterschap het initiatief tot een Europees Pact inzake Immigratie en Asiel. De inzet van Nederland voor dit pact en het Stockholm Programma sloten nauw op elkaar aan. In het algemeen stond voor Nederland het belang van een Europese gemeenschappelijke aanpak van asiel en migratie als een paal boven water. Zo stelde het kabinetsstandpunt inzake het toekomstige JBZ-meerjarenprogramma: 'Vertrekpunt is dat Nederland in Europa streeft naar een effectief, rechtvaardig en geharmoniseerd migratiebeleid. Nederland alléén kan migratiestromen niet beheersen. Vandaar dat Nederland een doordacht, toekomstbestendig en visionair EU-migratiebeleid nastreeft.'<sup>21</sup> Het geformuleerde doel voor het Stockholm Programma was dan ook dat bij

---

<sup>18</sup> Raad van de Europese Unie, *Haags Programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en Recht in de Europese Unie*, (07.01) 16054/04, JAI 559, Brussel, 13 december 2004, p. 27.

<sup>19</sup> Raad/Commissie, *Actieplan ter uitvoering van het Haags Programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en Recht in de Europese Unie*, 9778/1/05, REV 1, JAI 207, Brussel, 7 juni 2005, §1.1 Evaluatie, p. 2.

<sup>20</sup> Europese Commissie, *Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel*, COM(2007) 301 definitief, Brussel, 6 juni 2007.

<sup>21</sup> Zie Kabinetsstandpunt 2009, *supra* noot 15, p. 13.

afronding van de tweede fase van asielharmonisatie, de asielsystemen van de lidstaten zo naar elkaar zouden zijn toegegroeid dat een persoon die internationale bescherming behoeft in alle lidstaten dezelfde kans maakt. Onderdeel van de voltooiing van het gemeenschappelijk stelsel was ook een verdere harmonisatie van de nationale vormen van bescherming.<sup>22</sup>

### 3.2 Betrokken Nederlandse actoren

Het ministerie van Justitie was eerstverantwoordelijk, in nauwe samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Binnen de afdeling EU van de directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA) van het ministerie van Justitie werd een projectgroep 'Stockholm' opgericht. Deze projectgroep hield nauw contact met de verschillende beleidsdirecties binnen Justitie en de directie Wetgeving van hetzelfde ministerie evenals met de internationale afdeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). De prioritaire thema's voor BZK waren: radicalisering, informatie-uitwisseling, bestuurlijke aanpak, civiele bescherming, de interne veiligheidsstrategie en politieonderwerpen. Ook waren er directe contacten met andere betrokkenen, zoals de ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en verschillende uitvoeringsorganisaties en 'het veld', zoals de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). SZW was betrokken voor kwesties inzake legale migratie en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (ressortend onder het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) voor integratie. Het ministerie van BZ was betrokken vanuit de directie Integratie Europa (DIE), de directie Veiligheidsbeleid (DVB) (voor terrorisme en bestrijding misdaad en mensenhandel), het directoraat-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) (vanwege de link tussen migratie en ontwikkelingslanden), het directoraat-generaal Politieke Zaken (DGPZ), de directie personenverkeer (DPV) en de directie Juridische Zaken (DJZ). Medewerkers van DVB en DIE hebben ook deelgenomen aan een bezoek aan Stockholm tijdens een bilaterale consultatieronde van het Zweedse voorzitterschap, evenals ambtenaren van BZK en de NCTb. Onderwerpen van BZ binnen het Stockholm Programma waren visa, terrorisme, internationale criminaliteit, de nexus migratie en ontwikkeling en het externe JBZ-beleid.<sup>23</sup> BZ had ook als taak het geheel in de gaten te houden om er voor te zorgen dat er geen elementen in het Stockholm Programma werden opgenomen die Nederlandse belangen op andere beleidsterreinen zouden doorkruisen. Een andere taak van BZ was het inschakelen van de Nederlandse ambassades in de Europese hoofdsteden bij het onderhandelingsproces.

De Nederlandse ambassades in de EU-lidstaten zijn actief benut. Alle ambassades zijn geïnformeerd over de Nederlandse inzet. Verschillende ambassades, met name in de

---

<sup>22</sup> Ook sprak het kabinet over de noodzaak tot het versterken van praktische en operationele samenwerking waarbij een rol was voorzien voor het Europese Asielondersteuningsbureau en het GDISC-platform (een netwerk van directeuren van immigratiediensten vanuit negen EU lidstaten en Zwitserland), evenals hervestiging en terugkeer.

<sup>23</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *EU-JBZ, Stockholm Programma, traject NL inzet*, Memorandum, DIE-1847/08, 12 december 2008.



grote lidstaten, hebben op (hoog)ambtelijk niveau contact gezocht en daarbij het Nederlandse standpunt uitgedragen en informatie ingewonnen over de standpuntbepaling in de betreffende lidstaat. Toen voorafgaand aan de eerste bespreking van het conceptprogramma duidelijk werd dat veel lidstaten moeite hadden met het Nederlandse initiatief van rechtsstaatmonitoring, zijn de ambassades ingezet om te proberen de weerstand weg te nemen.<sup>24</sup>

De onderhandelingen onder het Zweedse voorzitterschap vonden in oktober en november 2009 plaats in Brussel. Nederland werd hierbij vertegenwoordigd door de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PVEU). Onderhandelingen vonden afwisselend op Coreper- en JBZ-attachéniveau plaats. De Nederlandse onderhandelaars in deze fase waren de Permanent Vertegenwoordiger, de JBZ-coördinator en de JBZ-attaché voor migratie en asiel. De eerste twee waren in dienst van BZ, de laatste van Justitie (DEIA).

---

<sup>24</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Concept-Sweden Programma*, Memorandum, DIE-1244/09, 29 september 2009.

## 4 Nederland en de onderhandelingen

De analyse in dit hoofdstuk richt zich op de twee geselecteerde onderhandelingskwesties: het Nederlands initiatief voor een systeem voor de monitoring van nationale rechtsstelsels (paragraaf 4.1) en het Europees asielbeleid: de voltooiing van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel en de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen (paragraaf 4.2).

### 4.1 Rechtsstaatmonitoring

#### 4.1.1 Krachtenveld

Hoewel het Nederlandse initiatief aansloot bij artikel 70 VWEU en het Haags Programma bestond er bij verschillende lidstaten weerstand tegen het idee. Een belangrijk aspect in dat verband was dat het initiatief de nationale rechtsstelsels wilde evalueren, in plaats van alleen de Europese gemeenschappelijke ruimte. Ook de ervaren evaluatiedruk bij de lidstaten droeg daar aan bij. Evaluaties van andere organisaties, zoals de Raad van Europa, vormden al een extra werklast bij de ministeries van Justitie. Bovendien waren er lidstaten die vanwege de Nederlandse nadruk op *follow-up* vreesden voor een praktijk van *naming and shaming*, waar zij zich niet aan wilden onderwerpen. Ook bestond de vrees dat een dergelijke evaluatie het wederzijdse vertrouwen juist zou aantasten en daarmee verdergaande samenwerking alleen maar in de weg zou staan.

De nadruk op evaluaties van afzonderlijke instrumenten en het Stockholm Programma in zijn geheel werd door veel lidstaten gedeeld, maar in de fase voorafgaand aan de onderhandelingen was er voor het Nederlandse voorstel niet veel steun te vinden. Van enkele lidstaten, waaronder Frankrijk, kwamen de standpunten in de buurt van die van Nederland. Een andere grote lidstaat stelde dat de EU meer zou moeten leren van de uitwisseling van *best practices*, hetgeen enigszins aansloot bij het Nederlandse initiatief. Duitsland onderschreef het belang van evaluatie in het algemeen, maar had moeite met het idee dat nationale rechtsstelsels zouden worden onderworpen aan een evaluatie.<sup>25</sup> Vooral veel nieuwe lidstaten hadden bezwaar tegen het mechanisme, dat werd gezien als een uitbreiding van het Coöperatie en Verificatiemechanisme (CVM), waaraan de nieuwste toetreders Roemenië en Bulgarije waren onderworpen.

#### 4.1.2 Verloop van de onderhandelingen

##### *Pre-onderhandelingsfase*

Nederland lanceerde het initiatief in de tweede helft van 2007. De Future Group Justitie begon in september van dat jaar met vergaderen. Nederland behoorde niet tot de lidstaten die waren uitgenodigd om aan de Future Groups deel te nemen. Om toch aandacht te

---

<sup>25</sup> Ministerie van Justitie, *Schema Krachtenveld tbv JBZ-Raad DEF*, 14 juli 2009; Ministerie van Justitie, *Krachtenveldmatrix per actief inzetpunt DEF*, 21 juli 2009.

vragen voor het initiatief van rechtsstaatmonitoring organiseerde Nederland in Brussel een seminar. De Nederlandse minister van Justitie was hierbij de belangrijkste spreker en gaf een uiteenzetting over de noodzaak om te investeren in vertrouwen.<sup>26</sup> Het seminar werd goed bezocht en bijgewoond door een aantal ministers van Justitie van andere lidstaten.

De noodzaak om te komen tot een mechanisme voor evaluatie en monitoring op het gebied van de rechtsstaat werd verder onderstreept in de schriftelijke inbreng van Nederland aan de Future Groups.<sup>27</sup> Het eindrapport van de Future Group Justitie noemde evaluatie wel als een van de horizontale onderwerpen, maar nam het Nederlandse voorstel voor een evaluatie van de rechtsstelsels van de lidstaten niet over.<sup>28</sup>

Eind 2008 werd het idee geopperd om in Benelux-verband tot gemeenschappelijke *position papers* te komen. Als eerste werd gewerkt aan een Benelux-paper over klassieke justitie-onderwerpen. Nederland deed verschillende tekstvoorstellen, die waren gebaseerd op de eigen, reeds vastgelegde, standpunten. Nederland kwam daarbij ook met een voorstel voor een mechanisme van *peer review* van lidstaten inzake de rechtsstaat.<sup>29</sup> België en Luxemburg hielden Nederland voor dat andere lidstaten een dergelijk voorstel te ingrijpend zouden vinden en zagen ook een overlap met de activiteiten van de Raad van Europa. In het uiteindelijke Benelux-paper 'Justitie' was het initiatief van Nederland evenwel grotendeels overgenomen, onder de noemer '*follow-up* mechanisme rechtsstaat'. Daarbij werd wel expliciet benadrukt dat gebruik moest worden gemaakt van de werkzaamheden van de Raad van Europa. Het Benelux-paper spreekt dan ook van 'het versterken van bestaande mechanismen en, in voorkomend geval, ontwikkelen van nieuwe mechanismen'.<sup>30</sup> Met dit compromis (alleen een nieuw mechanisme ontwikkelen wanneer het versterken van bestaande mechanismen niet toereikend was) bleef het doel dat Nederland zich gesteld had wel overeind, namelijk om 'de nationale systemen te optimaliseren met het oog op het optimaal functioneren van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid'.<sup>31</sup>

Binnen de Commissie was in die periode het schrijfproces voor de mededeling aan de gang. Via de minister van Justitie van België vroeg de Commissie de Benelux-landen om gezamenlijk te reageren op een conceptversie van de mededeling.<sup>32</sup> De concept-mededeling bevatte het kopje 'het ontwikkelen van vergelijkende analyses van juridische

---

<sup>26</sup> Minister van Justitie, *Investing in confidence – a vision of police and judicial cooperation in the EU*, Brussel, 8 november 2007.

<sup>27</sup> Ministerie van Justitie, *Bijdrage van Nederland ten behoeve van Future Group*, 27 maart 2008. Het rapport van de Future Group vermeldt dat (schriftelijke) inbreng is ontvangen van de voorzitters van de LIBE en JURI commissies van het Europees Parlement, Spanje, Hongarije, Ierland, Finland, Verenigd Koninkrijk, Estland en de Visegrád Groep, aldus: Council of the European Union, *Report by the Future Group (Justice)*, 11962/08 JAI 389, Brussels, 22 July 2008.

<sup>28</sup> High-Level Advisory Group on the Future of European Justice Policy, *Proposed Solutions for the Future EU Justice Programme*, June 2008.

<sup>29</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Verslag Benelux-bespreking over gezamenlijk paper Stockholm-programma*, 21 november 2008.

<sup>30</sup> Ministers van Justitie van België, Luxemburg en Nederland, *Gemeenschappelijke doelstellingen voor een nieuw EU-werkprogramma op het gebied van justitie, in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*, 10 december 2008, p. 1; zie ook: Kabinetsstandpunt 2009, *supra* noot 15, p. 5.

<sup>31</sup> Ministers van Justitie van België, Luxemburg en Nederland, 2008, *supra* noot 30.

<sup>32</sup> Ministerie van Justitie, *Benelux-reactie op onderhands concept van de Commissie Mededeling m.b.t. het Stockholm Programma*, Nota, DDS 5592906, 16 maart 2009, p. 1.

systemen', maar dit punt was nog niet uitgewerkt. Nederland leverde op dit punt de input voor het Benelux-commentaar<sup>33</sup> en kwam met een voorstel voor zowel vergelijkende als thematische analyses. Deze dienden gebaseerd te zijn op het gebruik van bestaande mechanismen, een grondige en onafhankelijke analyse van de obstakels die zich op het niveau van de nationale juridische stelsels bevonden en het garanderen van het gebruik van de evaluaties door een *follow-up* mechanisme.<sup>34</sup>

In Zweden was de voorbereiding voor het Raadsvoorzitterschap al vroegtijdig begonnen. De Zweden waren geïnteresseerd in de wijze waarop Nederland het Haags Programma destijds had aangepakt. Mede om die reden werd Nederland al in maart 2009 uitgenodigd voor een bilateraal bezoek aan Stockholm, dat in april plaatsvond. Nederland greep deze gelegenheid aan om de prioriteiten voor het komende meerjarenprogramma onder de aandacht van de Zweden te brengen. Met betrekking tot de rechtsstaatmonitoring maakte Zweden duidelijk dat Nederland meer coalitiepartners moest zoeken.<sup>35</sup>

Het projectteam Stockholm van het ministerie van Justitie analyseerde de schriftelijke inbreng van de verschillende lidstaten voor het Stockholm Programma.<sup>36</sup> Nederland bemachtigde deze via de contacten van de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel en de ambassades in de lidstaten. Veel lidstaten benadrukten het belang van evaluatie, al richtten zij zich met name op evaluaties van de bestaande instrumenten of van het Stockholm Programma als geheel. Een met Nederland gelijkgezinde Noordse lidstaat noemde expliciet de noodzaak van het ontwikkelen van een kader voor monitoring van de implementatie van instrumenten op het gebied van wederzijdse erkenning. Frankrijk kwam nog wat dichterbij de Nederlandse positie door te stellen dat een debat zou moeten worden aangegaan over de evaluatie van de rechtsstelsels van de lidstaten.

In mei 2009 werd de Tweede Kamer geïnformeerd over het kabinetsstandpunt inzake de Nederlandse visie op een toekomstig JBZ-meerjarenbeleidskader 2010-2014.<sup>37</sup> Naast het begrip rechtsstaatmonitoring werd hier het begrip 'additionele evaluatie' geïntroduceerd.

Een kleine maand later kwam de Commissie met haar uiteindelijke mededeling over het toekomstige meerjarenprogramma.<sup>38</sup> Een gedeelte van het commentaar van de Benelux, zoals geschreven door Nederland, was overgenomen. De mededeling stelde dat de evaluatie van wederzijdse erkenning op justitieel gebied met name betrekking moest hebben op de effectiviteit van de communautaire rechtsinstrumenten en het communautaire beleid. Dit week af van het Nederlandse standpunt, omdat daarin niet de EU-instrumenten en EU-beleid, maar juist de nationale stelsels onderwerp van evaluatie dienden te zijn. De mededeling stelde echter ook dat evaluatie moest uitwijzen wat de eventuele

---

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> E-mail van het Luxemburgse Benelux-voorzitterschap aan de Europese Commissie met de reactie van de Benelux-ministers van Justitie op de conceptmededeling van de Commissie, 11 maart 2009.

<sup>35</sup> Hiernaar wordt verwezen in het verslag van het tweede bezoek aan Stockholm: Ministerie van Justitie, *Verslag bezoek Nederlandse JBZ delegatie aan Stockholm*, 18 september 2009.

<sup>36</sup> Ministerie van Justitie, *Samenvatting schriftelijke inbrengen lidstaten Stockholm Programma*, 21 april 2009.

<sup>37</sup> Kabinetsstandpunt 2009, *supra* noot 15.

<sup>38</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, *Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger*, COM(2009) 262 definitief, Brussel, 10 juni 2009.

belemmeringen waren voor de goede werking van de Europese justitiële ruimte en dat evalueren moest leiden tot betere kennis van de nationale systemen, zodat duidelijk werd welke methoden goed werkten.<sup>39</sup> Met deze zinsneden werd de mogelijkheid gecreëerd om de evaluatie ook een nationale component te geven. In de bijlage met prioriteiten werd het Nederlandse initiatief nog explicieter genaderd, waar stond: 'De verdere uitwerking van de wederzijdse erkenning moet hand in hand gaan met een grondige evaluatie van de tenuitvoerlegging van het justitiële beleid van de Unie. De Unie moet ook de inspanningen van de lidstaten ter verbetering van hun rechtsstelsels ondersteunen.'<sup>40</sup>

In het BNC-fiche over de mededeling sprak de Nederlandse regering haar steun uit voor het voorgestelde modelprogramma. Voor wat betreft het evaluatiemechanisme bekritiseerde het BNC-fiche met name het ontbreken van een element voor *follow-up* door de lidstaten. Een ander punt van kritiek was de reikwijdte. In plaats van obstakels voor het goed functioneren van de Europese justitiële ruimte zou er specifiek verwezen moeten worden naar obstakels in de nationale rechtssystemen, waarbij gericht werd op nationale problemen in plaats van Europese.<sup>41</sup>

Het projectteam Stockholm van het ministerie van Justitie had ondertussen het Europese krachtenveld verder in kaart gebracht met behulp van de Nederlandse ambassades in EU-lidstaten en de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU. Op basis hiervan kwam een drietal lidstaten in aanmerking om hen te vragen steun te geven aan een gezamenlijke intentieverklaring. Eén van de nieuwe lidstaten werd gekwalificeerd als voornaamste tegenstander, waarbij mogelijke misverstanden moesten worden weggenomen. Binnen dit land bestond verdeeldheid: de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken stonden in principe positief tegenover het Nederlandse initiatief, terwijl binnen het ministerie van Justitie weerstand leefde. De lidstaat gaf signalen af dat evaluaties geen omgekeerd effect mochten sorteren en een stap terug mochten betekenen. Daarnaast spraken enkele lidstaten zich in meer of mindere mate expliciet uit over het belang van evaluatie, waaronder Frankrijk en Duitsland. Duitsland bracht een *non-paper* in dat geheel was gewijd aan de rol van evaluatie in het Stockholm Programma. Duitsland hechtte belang aan evaluatie, maar vond een algehele doorlichting van nationale rechtsstelsels niet gewenst. Ook waren er lidstaten die zich op zijn minst herkenden in de argumentatie van Nederland dat evaluatie kon bijdragen aan het versterken van vertrouwen en dat het bestaande instrumentarium ontoereikend was.<sup>42</sup>

Op 2 en 3 juni organiseerde het Nederlandse ministerie van Justitie in Maastricht een Europese conferentie over het onderwerp van evaluatie- en monitoringsmechanismen.<sup>43</sup> De conferentie werd geopend door de Nederlandse minister van Justitie en kende verder

---

<sup>39</sup> Ibidem., p. 12.

<sup>40</sup> Ibidem., p. 33.

<sup>41</sup> Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *BNC-fiche Mededeling inzake vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger*, TK 22 112, nr. 892, 10 juli 2009.

<sup>42</sup> Ministerie van Justitie, *Schema Krachtenveld tbv JBZ-Raad DEF*, 14 juli 2009; Ministerie van Justitie, *Krachtenveldmatrix per actief inzetpunt DEF*, 21 juli 2009.

<sup>43</sup> *Conference on Monitoring and Evaluation Mechanisms in the Field of EU Judicial Cooperation in Criminal Matters* at Maastricht University, Faculty of Law, 2 and 3 June 2009.

veel sprekers op hoog niveau uit andere EU-lidstaten en van de Europese instellingen.<sup>44</sup> Tijdens de conferentie werden ook twee onderzoeken gepresenteerd die het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie had laten uitvoeren omtrent dit onderwerp. Een studie, die was uitgevoerd door de Universiteit Leiden, richtte zich op de lessen die getrokken konden worden uit de bestaande evaluatiepraktijk van de Raad van Europa.<sup>45</sup> De andere studie, uitgevoerd door de Universiteit van Maastricht, analyseerde *compliance* met monitoring- en evaluatiemechanismen in de eerste en derde pijler van de EU.<sup>46</sup> In deze studie werden ook verschillende aanbevelingen gedaan die in lijn waren met het Nederlandse standpunt en dit nog verder specificerden. Zo raadde de studie aan het evaluatie- of monitoringsproces te institutionaliseren en te zorgen voor een continu proces, ondersteund door een permanente structuur. Het *commitment* van de lidstaten werd cruciaal geacht en belang werd gehecht aan het wederzijds leren van ervaringen.<sup>47</sup>

#### *Onderhandelingen tijdens het Zweedse voorzitterschap*

De discussie over het Stockholm Programma onder het Zweedse voorzitterschap werd geopend tijdens een informele JBZ-Raad in Stockholm op 15-17 juli 2009. De ministers van Justitie kregen ter voorbereiding drie vragen om te beantwoorden tijdens de informele beraadslaging. Een van de drie vragen was ‘hoe zou wederzijdse erkenning in civiel en strafrecht verder ontwikkeld moeten worden de komende vijf jaar en wat was de visie van de ministers voor de lange termijn?’<sup>48</sup>

Nederland zocht voorafgaand aan de informele JBZ-Raad contact met Frankrijk en Duitsland om een gemeenschappelijk voorstel op het gebied van additionele evaluatie voor te bereiden. Het tekstvoorstel was nog niet gereed tijdens de informele JBZ-Raad, maar de Nederlandse minister van Justitie presenteerde het initiatief al wel.<sup>49</sup> De Commissaris onderstreepte het belang van een evaluatie van de werking van de verschillende rechtsstelsels, bijvoorbeeld van de duur van de procedure en de toereikendheid van de middelen. *Peer reviews* konden hierbij behulpzaam zijn.<sup>50</sup>

---

<sup>44</sup> Overzicht van het programma en alle bijdragen zijn terug te vinden in: M. Dane & A. Klip (red.) *An additional evaluation mechanism in the field of EU judicial cooperation in criminal matters to strengthen mutual trust*, Amersfoort: Celsus juridische uitgeverij, oktober 2009.

<sup>45</sup> R.A. Lawson, *How to maintain and improve mutual trust amongst EU member states in police and judicial cooperation in criminal matters? Lessons from the functioning of monitoring mechanisms in the Council of Europe*, WODC/Universiteit Leiden - Faculteit der Rechtsgeleerdheid, 2009.

<sup>46</sup> A. Klip, E. Versluis, J. Polak, *Improving mutual trust amongst European Union member states in the areas of police and judicial cooperation in criminal matters: Lessons from the operation of monitoring, evaluation and inventory mechanisms in the First and Third Pillars of the European Union*, WODC/Universiteit Maastricht - Faculteit der Rechtsgeleerdheid, 2009.

<sup>47</sup> *Ibidem.*, p. 103-106.

<sup>48</sup> Swedish Presidency, *Preparing the Stockholm Programme, Developing a Citizens' Europe of Law and Justice*, Working document No. 3 for the Informal Meeting of Ministers of Justice and Home Affairs, Stockholm, Sweden, 15-17 July 2009.

<sup>49</sup> *Verslag van de informele JBZ-Raad d.d. 16-17 juli 2009*, berichtenverkeer BRE/090722/JUS/PD2, 22 juli 2009.

<sup>50</sup> *Ibidem.*

Gedurende de zomer hield Nederland op ambtelijk niveau contact met Frankrijk en Duitsland om het gemeenschappelijk voorstel verder af te stemmen, via e-mail en *video-conferencing*. Duitsland drong daarbij ook aan op *ex ante* evaluatie, waarbij maatregelen nog voor hun toepassing geëvalueerd zouden worden.<sup>51</sup> Afsproken werd om thematisch te focussen op geselecteerde aspecten van kwaliteit, integriteit en *equity* van nationale juridische systemen, in plaats van simultaan alle sectoren van het rechtssysteem te evalueren. Ook werd de noodzaak genoemd om met een *pilot* te beginnen. Het tekstvoorstel werd tijdens een tweede ambtelijk bezoek aan het Zweedse voorzitterschap in Stockholm, op 18 september 2009, gepresenteerd.<sup>52</sup> Tijdens het bezoek gaf de Zweedse staatssecretaris aan dat het Nederlandse voorstel voor rechtsstaatmonitoring een van de twee meest bediscussieerde onderwerpen was in de bilaterale gesprekken die het voorzitterschap hield. Veel lidstaten waren volgens hem huiverig voor *naming and shaming* en voor het evalueren van nationale juridische stelsels. Enkele lidstaten zagen evaluatie slechts als uitstel van beleid.<sup>53</sup>

Op basis van dit bezoek concludeerde het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken dat de kans van opname van het initiatief op dat moment klein was.<sup>54</sup> Als Nederland de opname van het mechanisme als prioriteit beschouwde, dan moest hiervoor worden gepleit in de Europese hoofdsteden.<sup>55</sup> Enkele dagen later volgde een bericht aan de ambassades in de Europese hoofdsteden met de Nederlandse prioriteiten voor het Stockholm Programma.<sup>56</sup> De ambassades werden verzocht het Nederlandse *position paper*,<sup>57</sup> onder verwijzing naar het tekstvoorstel van Nederland, Frankrijk en Duitsland bij de lokale autoriteiten onder de aandacht te brengen. In het bericht werd de achtergrond, argumentatie en het belang van de rechtsstaatmonitor toegelicht. Daarnaast werd er verwezen naar de Nederlandse standpunten over de interne veiligheidsstrategie, versterking van Frontex en het voltooiën van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel.

Het Zweedse voorzitterschap presenteerde op 16 oktober 2009 een eerste ontwerptekst voor het Stockholm Programma, twee weken na de positieve uitslag van het Ierse referendum. In deze ontwerptekst, die de basis vormde voor de onderhandelingen op het niveau van de JBZ-attachés en het Coreper, waren grote delen van het Nederlands-

---

<sup>51</sup> Ministerie van Justitie, *Expression of joint intention of the Netherlands, France and Germany regarding evaluation in the field of EU judicial cooperation in criminal matters, To be presented during the Informal Meeting in Stockholm, 16th and 17th of July*, Conceptversie met track changes, datum onbekend.

<sup>52</sup> Daarnaast werden ook andere Nederlandse tekstvoorstellen aangeboden over de interne veiligheidsstrategie, radicalisering, civiele bescherming, interne en externe solidariteit in asiel en migratie (interne solidariteit is *burden sharing*, externe solidariteit het hervestigingsbeleid waar Nederland zich hard voor maakt), een mechanisme voor het rapporteren van incidenten (bootvluchtelingen die schipbreuk leiden), en de relatie tussen terugkeer en EU extern beleid.

<sup>53</sup> Ministerie van Justitie, *Verslag van het bezoek van de Nederlandse JBZ delegatie aan Stockholm*, 18 september 2009.

<sup>54</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Concept-Stockholm Programma*, Memorandum, DIE-1244/09, 29 september 2009.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> Berichtenverkeer, DIE-1284/09, 2 oktober 2009.

<sup>57</sup> Zoals aangeboden aan het Zweedse voorzitterschap tijdens het ambtelijke bezoek op 18 september 2009, tvens aangeboden aan de Tweede Kamer, zie: Minister van Justitie, *Nederlandse voorbereiding op een JBZmeerjarenbeleidsprogramma 2010-2014 (Stockholm Programma)*, TK 23 490 nr. 572, 7 oktober 2009.

Frans-Duitse initiatief overgenomen. In een van de eerste paragrafen werd gesteld dat wederzijds vertrouwen tussen autoriteiten en diensten in de verschillende lidstaten en besluitvormers het fundament was voor efficiënte samenwerking op dit beleidsterrein. Het behouden van vertrouwen en het vinden van nieuwe manieren om het wederzijds begrip van en de toegenomen afhankelijkheid tussen de verschillende systemen in de lidstaten zou een van de belangrijkste uitdagingen voor de toekomst vormen.<sup>58</sup> Er werd in herinnering geroepen dat het Verdrag van Lissabon bepaalde dat maatregelen konden worden vastgesteld die bepaalden dat de lidstaten, in samenwerking met de Commissie, een objectieve en onpartijdige evaluatie van de uitvoering van het JBZ-beleid kon ondernemen, met name ter bevordering van de implementatie van het principe van wederzijdse erkenning. Op de lange termijn dienden dergelijke evaluaties het hele beleidsterrein te omvatten. De voorstellen van de Commissie zouden ook moeten voorzien in een efficiënt systeem van *follow-up* van de evaluaties, onder andere door de Raad.<sup>59</sup> In het hoofdstuk over een Europa van Rechten was een hele paragraaf gewijd aan evaluatie. Hierin werd gesteld dat er een noodzaak was tot een evaluatie van de effectiviteit van de juridische instrumenten die waren aangenomen op het niveau van de EU. Verder werd gesteld dat evaluatie ook nodig was voor het bepalen van mogelijke obstakels in het correct functioneren van de Europese justitiële ruimte.<sup>60</sup> In de ontwerptekst verzocht de Europese Raad de Commissie om met een voorstel te komen voor een dergelijke evaluatie over de toepassing van instrumenten gebaseerd op wederzijdse erkenning in de lidstaten. Die evaluatie moest periodiek worden uitgevoerd, inclusief een efficiënt systeem voor *follow-up*. De evaluatie moest een beter begrip van de nationale systemen faciliteren en *best practices* identificeren. Overlap tussen deze evaluatie en het werk van de Raad van Europa moest worden vermeden en de mogelijkheid tot synergie verder worden onderzocht. De Unie moest ook de inspanningen van lidstaten om de kwaliteit van hun juridische systeem te verbeteren steunen, door de uitwisseling van *best practices* aan te moedigen evenals door het ontwikkelen van innovatieve projecten met betrekking tot modernisering van justitie.<sup>61</sup>

In Den Haag werd met tevredenheid gereageerd op het ontwerp.<sup>62</sup> In Brussel werd het onderwerp besproken op het niveau van de JBZ-attachés, maar niet op het niveau van Coreper waar de meer politieke kwesties werden uitonderhandeld. De tekst werd op verzoek van een zuidelijke lidstaat nog wel iets afgezwakt ten opzichte van de eerste ontwerptekst. Om weerstand in het Coreper te voorkomen, stemde Nederland hier in het gremium van de JBZ-attachés mee in.

---

<sup>58</sup> Council of the European Union, *The Stockholm Programme: An open and secure Europe serving the citizen*, Presidency note, 14449/09, JAI 679, 16 October 2009, p. 3.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem., p. 10.

<sup>61</sup> Ibidem., p. 11.

<sup>62</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorandum concept-Stockholm Programma*, DIE-1375/09, 16 oktober 2009; en E-mailwisseling tussen Justitie en BZ m.b.t. conceptinstructie voor het Coreper van 21 oktober, d.d. 19 en 20 oktober 2009.



### 4.1.3 Onderhandelingsresultaat

De uiteindelijke tekst van het Stockholm Programma heeft een gewijzigde structuur gekregen: alle tekst over evaluatie is in een paragraaf van het eerste hoofdstuk geplaatst en het hoofdstuk over het Europa van Rechten bevat slechts een verwijzing naar deze paragraaf. Het eerste hoofdstuk bevat wederom eenzelfde paragraaf over het belang van wederzijds vertrouwen. De paragraaf over evaluatie is een samenvoeging van de twee paragrafen van de ontwerp tekst, met enkele wijzigingen.<sup>63</sup>

In navolging van het voorstel van Nederland, Frankrijk en Duitsland stelt het Stockholm Programma dat de aandacht moet uitgaan naar specifieke problemen, zodat volledige toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning wordt bevorderd. Gesteld wordt dat de evaluatie in eerste instantie gericht dient te zijn op justitiële samenwerking in strafzaken; later dienen ook andere terreinen aan de beurt te komen.<sup>64</sup> Ook het verzoek van de Europese Raad aan de Commissie is gewijzigd. Er is aan toegevoegd dat, indien nodig, de voorstellen moeten voorzien in een mechanisme op basis van wederzijdse beoordeling. Dit type van *peer reviews* werd door Nederland onderschreven. Het doel van de evaluatie is, in lijn met de Nederlandse wens, verruimd. Naast het verbeteren van de kennis over de nationale systemen om *best practices* te identificeren, moet dit ook duidelijk maken op welke hinderpalen de samenwerking stuit. In de ontwerp tekst werd nog gesteld dat de Raad een rol diende te hebben in de *follow-up* van de evaluatie. De uiteindelijke tekst stelt dat de Raad in beginsel de leiding moet hebben bij de evaluatie en vooral bij de *follow-up* ervan.<sup>65</sup> De verwijzing naar de rol van de EU in het steunen van de inspanningen van de lidstaten om hun justitiële systemen te verbeteren, was komen te vervallen. Naast dit onderhandelingsresultaat zoals vastgelegd in de uiteindelijke versie van het Stockholm Programma, hebben Nederland, Frankrijk en Duitsland tijdens de onderhandelingen afgesproken te starten met een gezamenlijke *pilot* van een dergelijk evaluatiemechanisme. Deze afspraak maakt echter geen deel uit van het Stockholm Programma.

Voor Nederland was het van belang dat er een nieuw mechanisme gecreëerd werd, maar ook het doel, de vorm en de reikwijdte ervan, evenals de gebruikte methoden waren van belang. Een vergelijking tussen de Nederlandse inzet en de uiteindelijke tekst van het Stockholm Programma leert dat Nederland veel van deze punten heeft gerealiseerd. De term 'evaluatie' komt veel voor en de noodzaak tot het versterken van wederzijds vertrouwen en het verbeteren van de bestaande mechanismen gebaseerd op wederzijdse erkenning worden onderstreept. Nederland heeft bereikt dat de Europese Raad de Commissie verzoekt met een of meerdere voorstellen te komen voor 'objectieve en onpartijdige evaluatie van de uitvoering van het beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, met name ter bevordering van de implementatie van het beginsel van wederzijdse erkenning'.<sup>66</sup> Het voorstel moet, indien nodig, voorzien in een *peer review* en leiden tot betere kennis van nationale systemen (*best practices*), opdat 'duidelijk wordt

---

<sup>63</sup> Stockholm Programma, *supra* noot 1, p. 6 en 14.

<sup>64</sup> Ibidem., p. 6.

<sup>65</sup> Ibidem.

<sup>66</sup> Ibidem.

welke methoden goed werken en op welke hinderpalen de samenwerking stuit.’<sup>67</sup> Het mechanisme heeft wel een bredere reikwijdte gekregen dan wat Nederland aanvankelijk had beoogd. Het evaluatiemechanisme dient al het EU-beleid te evalueren in de ruimte van vrijheid, veiligheid, en recht, maar de justitiële samenwerking in strafzaken moet als eerste worden geëvalueerd. Het mechanisme bouwt voort op bestaande evaluatiemechanismen, waarbij gezocht wordt naar synergie. De door Nederland gewenste *follow-up* heeft ook een plek gekregen, evenals het periodieke karakter van de evaluatie. Voor Nederland was het van groot belang dat de lidstaten direct betrokken werden bij de evaluatie. Dit is gegarandeerd doordat in beginsel de Raad de leiding moet hebben bij de evaluatie.<sup>68</sup>

Kortom, het Nederlandse initiatief is grotendeels terug te vinden in het Stockholm Programma. De bewoordingen zijn weliswaar minder sterk, de potentiële reikwijdte van het mechanisme is verbreed en het initiatief geeft rekenschap van veel samenhangende aspecten (zoals het voorkomen van overlap met de evaluaties van de Raad van Europa), maar de intentie van Nederland, het versterken van wederzijds vertrouwen door het evalueren van de obstakels in nationale rechtsstelsels, is overleefd. Daarnaast leidden de onderhandelingen tot het voornemen om met Frankrijk en Duitsland samen een *pilot* op te zetten.

#### 4.1.4 Analyse coalitievorming en beïnvloeding

Hoewel Nederland niet was uitgenodigd voor de twee Future Groups op de terreinen van Binnenlandse Zaken en Justitie (2007) heeft het wel een schriftelijke inbreng geleverd. Nederland heeft zijn initiatief ook actief onder de aandacht gebracht door een seminar in Brussel te organiseren, waarbij de Nederlandse minister van Justitie een uiteenzetting gaf en dat werd bezocht door ministers uit enkele andere lidstaten. Nederland heeft daarna actief de samenwerking gezocht met de Benelux-partners. In dit kader zijn gezamenlijke papers opgesteld en tekstvoorstellen geformuleerd ten behoeve van de Commissie-mededeling. Nederland organiseerde bovendien een internationale conferentie in Maastricht over monitoring en evaluatie van strafrechtsamenwerking, waarbij ministers en andere hoge vertegenwoordigers van verschillende lidstaten en EU-instellingen als spreker optraden. Tijdens deze conferentie werd ook een wetenschappelijke studie naar de bestaande obstakels in de wederzijdse erkenning en methoden van evaluatie van rechtsstaat gepresenteerd die het Nederlandse standpunt onderbouwde.

Aangespoord door het Zweedse voorzitterschap in april 2009 heeft Nederland bredere steun gezocht voor het initiatief. Nederland heeft vervolgens succesvol een coalitie gevormd met Frankrijk en Duitsland. De keuze voor deze landen werd ingegeven door een combinatie van hun omvang en hun standpunten. Frankrijk en Duitsland hechtten allebei ook belang aan evaluatie, al wilde Duitsland aanvankelijk geen algehele doorlichting van nationale rechtsstelsels. Onderling werd een compromis gevonden. Het gezamenlijke initiatief werd al aangekondigd tijdens de eerste JBZ-Raad onder het Zweedse voorzitterschap, in juli 2009. Overeenstemming over het tekstvoorstel volgde later die

---

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem.

zomer en dit voorstel werd actief onder de aandacht gebracht bij het Zweedse voorzitterschap tijdens een tweede ambtelijk bezoek aan Stockholm.

Ook de ambassades in de EU-lidstaten hebben een rol gespeeld, door het Nederlandse standpunt in de hoofdsteden toe te lichten en, in voorkomende gevallen, de weerstand hiertegen proberen weg te nemen. Gezien de afname van de weerstand in de periode direct nadat de ambassades hiertoe opdracht kregen, lijkt dit succesvol te zijn geweest.

Nederland heeft actief het krachtenveld trachten te veranderen door informele conferenties te organiseren, een coalitie aan te gaan met eerst de Benelux-partners en later Frankrijk en Duitsland, door de ambassades in de EU-lidstaten in te schakelen om het standpunt toe te lichten en eventuele weerstand weg te nemen.

#### 4.1.5 Rol Benelux Politieke Samenwerking

De Benelux-landen hebben actief samengewerkt door in een vroeg stadium de standpunten op elkaar af te stemmen, met als resultaat drie Benelux-papers. De samenwerking had ook betrekking op het onderwerp van de rechtsstaatmonitoring. De Benelux-partners waarschuwden Nederland voor de mogelijke bezwaren van de andere lidstaten. Het initiatief werd enigszins afgezwakt overgenomen in het Benelux-paper inzake Justitie. Ook kreeg Nederland via de Benelux de mogelijkheid om te reageren op een concepttekst van de Commissiemededeling, waarbij Nederland sterk het eigen initiatief kon neerzetten. Later in het proces richtte Nederland zich vooral op de coalitie met Frankrijk en Duitsland. Tijdens de onderhandelingen bleven België en Luxemburg het gezamenlijke standpunt zoals verwoord in het Benelux-paper steunen. Zij steunden Nederland hierin vooral passief en profileerden zich niet op dit onderwerp.

#### 4.1.6 Wat verklaart de uitkomst van de onderhandelingen

Nederland heeft over een langere periode een consistente boodschap uitgedragen, maar de *framing* van het voorstel is gedurende het proces aangepast. Op deze manier groeide de steun en nam de weerstand ertegen af. De waarschuwingen van de Benelux-partners, het (aankomende) Zweedse voorzitterschap en de geluiden opgevangen door enkele ambassades, werden verwerkt in het standpunt. Hoe een dergelijk mechanisme zou kunnen werken en de overlap met bestaande evaluatiemechanismen waren onderwerp van een wetenschappelijke studie. De coalitie met Frankrijk en Duitsland, die op aanraden van het Zweedse voorzitterschap werd aangegaan, zorgde er verder voor dat het initiatief werd gesteund en uitgedragen door de twee zwaargewichten in de Raad. Later heeft Nederland, wederom op aandringen van het Zweedse voorzitterschap, bij meer lidstaten steun gezocht en weerstand weggenomen. Op deze manier heeft Nederland ervoor gezorgd dat er voldoende massa achter het initiatief stond, al was het voorstel enigszins afgezwakt.

## 4.2 Europees asielbeleid

### 4.2.1 Krachtenveld

Een aantal lidstaten bracht het belang van het voltooiën van de tweede fase van het Gemeenschappelijk Asielstelsel (GEAS) naar voren in *position papers* en soortgelijke documenten. Meerdere lidstaten refereerden daarbij aan het Europees Pact inzake Immigratie en Asiel.

De toevoeging van de Commissie met betrekking tot de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen zorgde voor meer weerstand. Een drietal grotere lidstaten verklaarden hier tegen te zijn. Nederland was samen met de Benelux-partners, Frankrijk en enkele andere lidstaten voorstander. Twee lidstaten onderschreven het principe, maar vonden dat dit alleen kon worden gerealiseerd na een evaluatie van het GEAS.<sup>69</sup> Een lidstaat, die samen met Nederland in de JBZ-attachégroep het compromisvoorstel indiende om pas over te gaan tot wederzijdse erkenning na het voltooiën van het GEAS, trok de steun later op Coreper-niveau in en sloot zich aan bij de tegenstanders. De Europese Commissie en twee kleine, maar geëngageerde, lidstaten voor wie het dossier van relatief groot nationaal belang was, waren de belangrijkste voorstanders van het handhaven van de ontwerptekst.

### 4.2.2 Verloop van de onderhandelingen

Migratie en asiel waren onderdeel van de besprekingen van de Future Group Binnenlandse Zaken, die begin 2007 van start ging. De president van Frankrijk, de lidstaat die in de tweede helft van 2008 het Raadsvoorzitterschap zou bekleden, kwam echter met het idee van een Europees Pact inzake Migratie en Asiel. Dit pact moest een richtinggevend document voor het beleidsterrein worden en voor politieke legitimatie van nieuwe initiatieven zorgen.<sup>70</sup> De voorbereidingen voor het pact vielen deels samen met het werk van de Future Groups. In zijn schriftelijke inbreng voor de Future Groups stelde Nederland dat het Franse idee van een Europees immigratie- en asielpact feitelijk op enkele punten een nadere concretisering en verduidelijking was van het Haags Programma.<sup>71</sup>

De Franse minister voor migratie maakte ter voorbereiding van het pact een ronde langs de Europese hoofdsteden. Inspelend op deze ontwikkelingen publiceerde de Commissie in juni 2008 een mededeling over een gemeenschappelijk migratiebeleid in Europa en een asielbeleidsplan.<sup>72</sup> Het asielbeleidsplan kon voor wat betreft het GEAS gezien worden als een *follow-up* van het Haags Programma.<sup>73</sup> Het ontwerpact van het

---

<sup>69</sup> Ministerie van Justitie 2009, *supra* noot 42.

<sup>70</sup> Sergio Carrera & Elspeth Guild, *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum; Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs. Rights?*, CEPS Policy Brief, No. 170, September 2008.

<sup>71</sup> Ministerie van Justitie 2008, *supra* noot 27.

<sup>72</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Asielbeleidsplan: een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU* [COM(2008) 360 definitief, Brussel, 17 juni 2008].

<sup>73</sup> <http://www.euractiv.com/socialeurope/european-pact-immigration-asylum/article-175489>.

Franse voorzitterschap werd op de JBZ-Raad van 7 juli 2008 besproken. Vervolgens werd het pact, in licht aangepaste vorm, aangenomen door de Europese Raad van 15 oktober 2008.

Deze ontwikkelingen (het pact en de mededeling en het beleidsplan van de Commissie) deden bij sommige delegaties de vraag rijzen of het hoofdstuk over asiel en migratie in het Stockholm Programma niet een directe kopie kon zijn van het pact, aangezien op deze wijze de *follow-up* van het Haags Programma al was ingevuld. Zowel de Commissie als het Zweedse voorzitterschap hamerden echter op de opname van alle JBZ-beleidssterreinen in het nieuwe meerjarenbeleidskader.

De Benelux-landen besloten eind 2008 om naast hun gezamenlijke papers over klassieke justitie-onderwerpen en interne veiligheid<sup>74</sup> ook een paper op te stellen over asiel en migratie.<sup>75</sup> Dit paper sloot direct aan bij het Nederlandse standpunt inzake het GEAS. Onder het kopje 'eenduidige bescherming in Europa' was dit een van de achttien prioriteiten van Nederland. Het kabinetsstandpunt definieerde de voltooiing van de tweede fase van het GEAS als de implementatie van de herzieningen van het asiel-*acquis* (de Dublin-, Eurodac, opvang-, procedure-, en kwalificatie richtlijnen en verordeningen), evenals verdere harmonisatie van nationale vormen van bescherming.<sup>76</sup>

De Commissie stelde in haar mededeling over het toekomstige beleidskader dat de wetgevingsvoorstellen van de tweede harmonisatiefase snel moesten worden aangenomen. Het doel was om uiterlijk in 2012 een enkele asielprocedure en een uniforme internationale beschermingsstatus in te voeren.<sup>77</sup> Ook werd als prioriteit gesteld dat op langere termijn – na evaluatie, maar vóór het eind van 2014 – het beginsel van wederzijdse erkenning van alle door de asielautoriteiten genomen individuele besluiten tot toekenning van een beschermingsstatus formeel zou worden vastgelegd. Dit moest er voor zorgen dat vluchtelingen met een beschermingsstatus gemakkelijker binnen de Unie konden circuleren.<sup>78</sup>

Nederland toonde zich tevreden met de richting die de Commissie in de mededeling aangaf. Het meest omstreden aspect voor wat betreft de voltooiing van het GEAS was de introductie van wederzijdse erkenning van asielbesluiten. Een aantal lidstaten vond het niet realistisch om dit doel te formuleren nog voordat het GEAS een feit was. Nederland sprak zich hierover in het BNC-fiche over de mededeling nog niet uit.

In de periode tussen de publicatie van de Commissiemededeling (juni 2009) en de start van de onderhandelingen over de concepttekst van het Stockholm Programma (oktober 2009), verspreidde het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken een bericht aan de Nederlandse ambassades in de EU-hoofdsteden met het verzoek om het Nederlandse

<sup>74</sup> Benelux, *Stockholm Programme 2010-2014, Joint objectives for the future EU co-operation in the field of internal security, Benelux Contribution*, januari 2009.

<sup>75</sup> Benelux, *Stockholm Program, Position Paper of the Benelux Ministers responsible for asylum and migration*, februari 2009.

<sup>76</sup> 'Actieve inzetpuntenlijst', bijlage bij: Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Justitie, *Kabinetsstandpunt inzake het Stockholm Programma*, TK 23 490, nr. 557, 20 mei 2009.

<sup>77</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - *Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger*, COM (2009) 262 definitief, Brussel, 10 juni 2009, p. 30.

<sup>78</sup> *Ibidem.*, pp. 30-36.

standpunt, inclusief dat inzake de voltooiing van het GEAS, bij de lokale autoriteiten onder de aandacht te brengen.<sup>79</sup> Het Nederlandse standpunt zoals verwoord in het *position paper* was een Engelse vertaling van het eerder vastgestelde Nederlandse standpunt.<sup>80</sup>

In de eerste ontwerptekst van het Stockholm Programma van het voorzitterschap werd in de inleidende paragraaf van het betreffende hoofdstuk herinnerd aan de doelstelling van het tot stand brengen van een gemeenschappelijke en solidaire ruimte waarin bescherming werd geboden op basis van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie internationale bescherming werd verleend. In deze ontwerptekst werd verder gesteld dat het cruciaal was dat individuen, onafhankelijk van de lidstaat waarin hun asielverzoek werd behandeld, op een gelijkwaardig niveau werden behandeld wat betreft opvangvoorwaarden, procedurele regelingen en statusbepalingen.<sup>81</sup> In de daaropvolgende paragraaf werd gesteld dat het oprichten van het GEAS een belangrijke beleidsdoelstelling moest blijven voor de Europese Unie.<sup>82</sup> Ook werd gesteld dat het Dublin-systeem de hoeksteen van het GEAS moest blijven, vanwege de duidelijkheid die dit creëerde in het toewijzen van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielaanvraag. Het document riep de Raad en het Europees Parlement op om zich in te spannen om uiterlijk 2012 een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme beschermingsstatus vast te stellen. Bovendien werd de Commissie viermaal opgeroepen actie te ondernemen. Ten eerste om te overwegen een evaluatiemechanisme te creëren dat de gelijkschakeling van de asielstelsels in de lidstaten faciliteerde en, indien dit nodig was om het GEAS te verwezenlijken, ook nieuwe wetgevende instrumenten voor te stellen. Ten tweede om het Europees Asielondersteuningsbureau binnen vijf jaar na haar oprichting te evalueren, waarbij de herziening van taken van het bureau ook zou worden meegenomen. Ten derde om een mechanisme te ontwerpen voor het monitoren van de kwaliteit van asielbeslissingen. En ten vierde om te overwegen om, na een evaluatie van bestaande wetgeving, een mechanisme in te stellen voor de wederzijdse erkenning van asielbesluiten.<sup>83</sup>

Voor Nederland was in de onderhandelingen van belang dat, onafhankelijk van de lidstaat waar het asielverzoek wordt ingediend, de asielbeslissing dezelfde zou zijn. In de inleidende tekst van het hoofdstuk asiel in het ontwerpprogramma was al wel te lezen dat, ongeacht de lidstaat waar de aanvraag is ingediend, de opvangvoorwaarden, procedurele regelingen en statusbepaling gelijk dienden te zijn. Nederland drong echter aan op de toevoeging dat ook de uitkomst van de procedure, de asielbeslissing, gelijk diende te zijn.<sup>84</sup>

<sup>79</sup> Berichtenverkeer, DIE-1284/09, 2 oktober 2009.

<sup>80</sup> *Dutch Priorities for the Stockholm Programme*, aangeboden aan het Zweedse voorzitterschap tijdens een bilateraal bezoek op 18 september 2009. Zie ook: Minister van Justitie, *Nederlandse voorbereiding op een JBZmeerjarenbeleidsprogramma 2010-2014 (Stockholm Programme)*, TK 23 490 nr. 572, 7 oktober 2009.

<sup>81</sup> Council of the European Union, *The Stockholm Programme; An open and secure Europe serving the citizen*, Presidency Note, Draft Multi-annual programme for an area of Freedom, Security and Justice, 14449/09, JAI 679, Brussels, 16 October 2009, §5.2 Asylum: a common area of protection and solidarity, p. 29.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>84</sup> Ministerie van Justitie, *Conceptinstructie JBZ-Radengroep, d.d. 6 november 2009, ontwerp Stockholm Programma, opmerkingen van NL t.a.v. hoofdstuk 5, Grenzen en Visa*, datum onbekend, p. 5.

Twee Noordwest-Europese lidstaten steunden Nederland hierin.<sup>85</sup> Andere lidstaten vroegen zich af of deze toevoeging de discretionaire ruimte van de rechter niet tekort deed.<sup>86</sup> Uiteindelijk werd ingestemd met de toevoeging dat het hierbij een vuistregel diende te zijn dat gelijke gevallen gelijk zouden worden behandeld met een gelijk resultaat tot gevolg.<sup>87</sup>

In de onderhandelingen bleek het begrip wederzijdse erkenning een *red line* voor één van de grote lidstaten.<sup>88</sup> Voorafgaand aan de eerste keer dat dit onderdeel besproken werd in de JBZ-attachégroep stemde Nederland, samen met een gelijkgezinde partner, af met deze lidstaat. Om de kans te vergroten dat het voorstel van wederzijdse erkenning van asielbeslissingen werd geaccepteerd door tegenstanders, pleitte Nederland binnen de JBZ-attachégroep voor het opnemen van de voorwaarde dat deze wederzijdse erkenning pas geïntroduceerd zou worden na het voltooiën van het GEAS.<sup>89</sup> Dit voorstel bepleitte dus dat de wederzijdse erkenning zowel na evaluatie van de bestaande wetgeving (onderdeel van het voorstel van het Voorzitterschap), als na de voltooiing van het GEAS werd ingevoerd. Hierdoor zou de introductie van het principe sowieso pas later dan 2014 plaatsvinden (de *deadline* genoemd in de Commissiemededeling). Nederland diende hiertoe samen met een andere lidstaat een tekstvoorstel in.

Deze afzwakking leek breed te worden geaccepteerd, maar de belangrijkste tegenstander dreigde tot aan de Europese Raad vast te houden aan de gestelde *red line*. Het voorzitterschap stelde voor om als extra voorwaarde de afronding van een evaluatie van het Europees Asielondersteuningsbureau te introduceren. Deze laatste invoeging leek het verzet te verminderen, maar het verzet werd toch doorgespeeld naar het Coreper. De Benelux en enkele andere lidstaten waren voorstanders van handhaving van de tekst. Eén van de grote voorstanders preciseerde dat de evaluatie betrekking moest hebben op de implementatie van het beleid en niet op het beleid zelf, hetgeen werd overgenomen door het voorzitterschap.<sup>90</sup>

Het verzet werd inderdaad politiek opgespeeld, met als argument dat de wederzijdse erkenning van asielbesluiten een aanzuigende werking zou hebben. In het Coreper waren er drie lidstaten, waarvan twee grote, tegen de wederzijdse erkenning. De Commissie meende dat wanneer het GEAS functioneerde, en dat zou nog even duren, het logisch was om over te gaan tot wederzijdse erkenning. Een van de belangrijkste voorstanders wilde dat het GEAS eerst was geïmplementeerd, voordat gekeken zou worden naar wederzijdse erkenning. Het onderwerp bleef op bezwaar van de twee grote tegenstanders stuiten in verschillende Coreper-vergaderingen. De Commissie, nog steeds gesteund door enkele

---

<sup>85</sup> Ibidem.

<sup>86</sup> Coreper deilverlag van het 2297<sup>e</sup> Coreper 2, 24-11-09, Stockholm Programma, berichtenverkeer, BRE/091125/JUS/PD1, 25 november 2009; Verslag bijeenkomst JBZ-raden, 6-11-'09, Stockholm Programma; immigratie, grenzen en asiel, berichtenverkeer, BRE/091109/JUS/PD1, 9 november 2009.

<sup>87</sup> Coreper deilverlag van het 2297<sup>e</sup> Coreper 2, 24-11-09, Stockholm Programma, berichtenverkeer, BRE/091125/JUS/PD1, 25 november 2009.

<sup>88</sup> Verslag bijeenkomst JBZ-raden, 6-11-'09 / Stockholm Programma; immigratie, grenzen en asiel, berichtenverkeer, BRE/091109/JUS/PD1, 9 november 2009.

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Ibidem.

kleine, maar geëngageerde lidstaten, was juist tegen een vergaande afzwakking van het verzoek. Nederland kon niet akkoord gaan met het schrappen van deze passage.<sup>91</sup>

De grootste tegenstander bleef dwarsliggen. Zelfs tijdens de JBZ-Raad waar de tekst van het Stockholm Programma geaccordeerd diende te worden, was er nog onenigheid over deze kwestie. Inmiddels hadden drie andere lidstaten toegezegd het verzet voor afzwakking van de tekst in de JBZ-Raad te steunen. In de marge van de JBZ-Raad werkten de JBZ-attachés aan een compromis, dat uiteindelijk ook werd bereikt. Nederland was bereid de tegenstanders tegemoet te komen en de term wederzijdse erkenning aan te passen als het in ruil daarvoor steun kreeg voor een voor Nederland prioritaire kwestie: het ontwikkelen van een systeem voor de registratie en identificatie van slachtoffers van illegale immigratie (met name omgekomen bootvluchtelingen). Nederland was weliswaar voorstander van de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen, maar beseftte zich ook dat het realiseren ervan niet realistisch was binnen het tijdsbestek van het Stockholm Programma. Deze uitruil vond plaats en er werd overeengekomen een dergelijk ‘mechanisme voor het rapporteren van incidenten’ te plaatsten in paragraaf 5.1.<sup>92</sup>

#### 4.2.3 Onderhandelingsresultaat

In de definitieve versie van het Stockholm Programma staat dat de Europese Raad de Commissie verzoekt te overwegen, zodra de tweede fase van het GEAS volledig is uitgevoerd en op basis van een evaluatie van de gevolgen van die wetgeving, alsook van het Europees Asielondersteuningsbureau, wat de mogelijkheden zijn voor de instelling van een kader voor de overdracht van bescherming van personen die internationale bescherming genieten, wanneer zij hun verkregen verblijfsrecht uitoefenen krachtens het Unierecht.<sup>93</sup> De term wederzijdse erkenning wordt hierbij dus vervangen door de vagere bewoording van ‘een kader’. Dit zal pas plaatsvinden als de laatste fase van het GEAS geheel is uitgevoerd en op basis van een evaluatie van de gevolgen van het gemeenschappelijk asielbeleid en een evaluatie van het Asielondersteuningsbureau.

Dat waren niet de enige verschillen ten opzichte van de eerste ontwerpversie van het voorzitterschap. Nu de evaluatie al werd genoemd in het bovenstaande punt, werd ook de oproep aan de Commissie om te overwegen een evaluatiemechanisme te creëren om de gelijkgeschiktheid van de nationale asielsystemen te faciliteren geschrapt. In de eindtekst staat alleen de eerdere toevoeging dat ‘indien het nodig is om het GEAS tot stand te brengen, nieuwe wetgevende instrumenten voorgesteld kunnen worden op basis van evaluatie’.<sup>94</sup> Ook de oproep aan de Commissie om een mechanisme te creëren om de kwaliteit van de asielbeslissingen te monitoren is verdwenen. In de uiteindelijke tekst werden wel twee nieuwe verzoeken aan de Commissie opgenomen: een daarvan was het

---

<sup>91</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructie Coreper II nr. 2296 DATUM 20 november 2009, berichtenverkeer, DIE-1587/09, 25 november 2009.

<sup>92</sup> Stockholm Programma, *supra noot 1*, §5.1 Geïntegreerd beheer van de buitengrenzen roept de Europese Raad, p. 26.

<sup>93</sup> Stockholm Programma, *supra noot 1*, §6.2: Asiel: een gemeenschappelijke en solidaire ruimte waarin bescherming wordt geboden, p. 32.

<sup>94</sup> *Ibidem*.



verzoek aan de Commissie om een haalbaarheidsstudie te verrichten naar de vraag of het Eurodac-systeem het gehele GEAS als instrument kan ondersteunen, onder volledige eerbiediging van de gegevensbeschermingsregelgeving.<sup>95</sup> Het tweede verzoek was om haar studie over de haalbaarheid en de juridische en praktische implicaties van het instellen van een gezamenlijke behandeling van asiolverzoeken af te ronden.<sup>96</sup>

De uitkomst was vrijwel geheel in lijn met de Nederlandse inzet voor de voltooiing van de tweede fase van het GEAS uiterlijk in 2012.<sup>97</sup> Dit resultaat wordt grotendeels verklaard door de brede overeenstemming binnen de Raad over deze doelstelling, die ook al verschillende malen was overeengekomen op Europees niveau.

Een ander kernpunt van het Nederlandse standpunt was dat de asielsystemen van de lidstaten zozeer naar elkaar moesten toegroeien dat iemand die internationale bescherming behoeft in elke lidstaat eenzelfde kans maakt. Dit punt is op verzoek van Nederland in het Stockholm Programma opgenomen, zij het in een iets andere formulering, namelijk als vuistregel, wat iets meer ruimte laat om hiervan af te wijken. Dit succes kan worden verklaard door de steun die Nederland hiervoor heeft geworven bij enkele andere lidstaten en het voorzitterschap.

De kwestie van wederzijdse erkenning van asielbeslissingen was niet uitgewerkt in het aanvankelijke Nederlandse standpunt. Het idee werd in de Commissiemededeling geïntroduceerd.<sup>98</sup> In het BNC-fiche gaf Nederland slechts aan tevreden te zijn met de toekomstige richting die de Commissie aangaf op asielbeleid.<sup>99</sup> In de onderhandelingen na de eerste ontwerp tekst van 16 oktober 2009 werd duidelijk dat Nederland deze prioriteit steunde en er belang aan hechtte om dit punt in de uiteindelijke tekst te behouden<sup>100</sup> en het daarnaast van belang achtte om voor- en tegenstanders te verenigen met een compromisvoorstel.<sup>101</sup> Hoewel de uiteindelijke tekst vager is dan Nederland wenste (in plaats van wederzijdse erkenning wordt er gesproken van ‘een kader voor overdracht van bescherming’, dat bovendien pas geïntroduceerd wordt na twee evaluaties), is de strekking van de oproep wel grotendeels gelijk gebleven. Nederland is in de laatste onderhandelingsfase akkoord gegaan met een afzwakking van de terminologie, in ruil voor de opname van een Nederlands voorstel inzake de registratie en identificatie van slachtoffers van illegale migratie.

---

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> In de uiteindelijke tekst van het Stockholm Programma worden de Raad en het Europees Parlement opgeroepen om uiterlijk in 2012 overeenstemming te bereiken over de wetgeving omtrent een gemeenschappelijke asielprocedure, en een uniforme status voor personen aan wie asiel of subsidiaire bescherming wordt verleend. Deze wetgeving houdt *de facto* de voltooiing van de tweede fase in.

<sup>98</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: *Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger*, § 5.2.1. Een enkele ruimte waarin bescherming wordt geboden, COM (2009) 262 definitief, Brussel, 10 juni 2009, p. 30.

<sup>99</sup> Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *BNC-fiche Mededeling inzake vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger*, TK 22 112, nr. 892, 10 juli 2009.

<sup>100</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken 2009, *supra* noot 91.

<sup>101</sup> Ministerie van Justitie 2009, *supra* noot 84.

De Nederlandse regering toonde zich erg tevreden met het eindresultaat van het Stockholm Programma. In een uitgebreide brief aan de Tweede Kamer werden de Nederlandse successen belicht.<sup>102</sup>

#### 4.2.4 Analyse coalitievorming en beïnvloeding

Hoewel er brede overeenstemming bestond over het doel van een GEAS, was er discussie over specifieke samenhangende punten. De wederzijdse erkenning van asielbeslissingen was daarvan het meest saillant. Nederland heeft, samen met een andere kleine lidstaat, in een vroege fase van de onderhandelingen met een compromisvoorstel de twee kanten van het spectrum nader bij elkaar gebracht. Voor- en tegenstanders bleven echter verdeeld tot het laatste moment. De grootste tegenstander had coalitiepartners gevonden voor het laatste verzet in de JBZ-Raad. Nederland is niet tot coalitievorming overgegaan, maar heeft dit moment benut voor een uitruil tussen het verzwakken van de terminologie over wederzijdse erkenning en het krijgen van steun op een ander prioritair thema.

#### 4.2.5 Rol Benelux Politieke Samenwerking

Een van de drie Benelux-papers ging over migratie en asiel. Het onderwerp was geen groot discussiepunt tussen de Benelux-partners. De Benelux-landen speelden geen rol als voortrekkers of als coalitie tijdens de onderhandelingen onder het Zweedse voorzitterschap. Nederland heeft overwegend zelfstandig geopereerd.

---

<sup>102</sup> Minister en staatssecretaris van Justitie, *Brief over het jaarlijks informeren van de Kamer inzake het JBZ-meerjarenbeleidskader 2010-2014 (Stockholm Programma) - Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag*, TK 23 490, Nr. 592, 7 december 2009.

## 5 Analyse

### 5.1 Waarop waren de coalities gebaseerd?

De samenwerking met de Benelux-partners in het voorstadium van de onderhandelingen was een wens van de Nederlandse minister van Justitie en was gebaseerd op nauwe banden die door jarenlange samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken waren gesmeed. Dit betekende evenwel niet dat er tussen de drie landen ook altijd sprake was van gelijkgezindheid. Bovendien verschilde de stadia waarin hun standpuntbepaling was gevorderd sterk. België bevindt zich nog in de beginfase, mede vanwege de complexiteit van de interne afstemming. Nederland had voorafgaand aan die samenwerking de eigen standpunten op de brede waaier van onderwerpen van het Stockholm Programma al bepaald, wat Nederland in staat stelde de Benelux-partners te overtuigen van bepaalde ideeën. De drie gezamenlijke papers die zij opstelden (over klassieke justitie-onderwerpen, asiel en migratie, en interne veiligheid) bevatten tal van compromissen.

Met betrekking tot het Nederlandse initiatief voor een systeem van rechtsstaatmonitoring ging Nederland in een latere fase een coalitie aan met Frankrijk en Duitsland. Frankrijk was gelijkgezind en daarom een logische partner. Duitsland was weliswaar een groot voorstander van het instrument evaluatie in het algemeen, maar had bedenkingen bij het evalueren van nationale rechtsstelsels; juist een kernpunt van het Nederlandse voorstel. Door middel van herformulering en overtuiging heeft Nederland Duitsland bij het initiatief kunnen betrekken. Nederland heeft beide landen opgezocht omdat het Zweedse voorzitterschap Nederland al in april 2009 aanraadde om bredere steun te zoeken voor het initiatief. Duitsland werd dus met name vanwege zijn gewicht bij de coalitie gehaald, er waren andere lidstaten die meer gelijkgezind waren.

Bij de kwestie van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) en de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen nam Nederland een vooruitstrevende, maar tegelijk flexibele positie in. Nederland ging geen coalitie aan, maar probeerde een bemiddelende rol te spelen en heeft vooral op eigen kracht geopereerd.

### 5.2 Welke rol speelden de coalities?

De drie Benelux-papers waren bedoeld om het schrijfproces van de Commissiemededeling en het Zweedse voorzitterschap te voeden. De drie papers verschilden wel in de mate van overeenstemming en abstractie. Het paper over interne veiligheid voldeed daarbij het meest aan de doelstelling van een breedgedragen en richtinggevend paper en wordt daarom door sommige betrokkenen als het beste paper beschouwd. Met name bij het Justitiepaper heeft Nederland water bij de wijn moeten doen. Vanuit België werd de uitdrukkelijke wens geuit om naast de Benelux-papers niet alsnog met eigen *position papers* te komen. Dit vormde voor Nederland een belemmering voor een offensievere coalitievorming.

De Benelux-papers speelden voornamelijk een rol tijdens de fase voorafgaand aan de Commissiemededeling. In de periode tussen de publicatie van de Commissiemededeling en de onderhandelingen over de ontwerpakte, gingen de drie landen grotendeels hun eigen

weg, al werden de Benelux-papers daarbij wel in acht genomen. De Benelux-papers maakten het mogelijk om kwesties onderling te verdelen. Het was daarbij voor de andere lidstaten snel duidelijk welke kwesties door alle drie de Benelux-landen gedragen werden. Ook zorgde de Benelux-papers er voor dat de partners elkaar niet openlijk afvielen of elkaars initiatieven tegenwerkten.

De coalitie met Frankrijk en Duitsland heeft in de zomer van 2009 intensief onderling contact gehouden om de posities af te stemmen en een gezamenlijk tekstvoorstel voor te bereiden. Ook hebben de landen door hun aankondiging van een *pilot* voor een rechtsstaatevaluatie hun steun voor het initiatief zichtbaar gemaakt. Toch lijken de inspanningen om andere lidstaten te overtuigen van het voorstel en de weerstand ertegen weg te nemen – voor zover kon worden nagegaan – bilateraal te zijn gedaan (door middel van ambtelijke bezoeken en de ambassades).

De coalitievorming vond met name plaats voorafgaand aan het Zweedse voorzitterschap. Vanaf het moment dat de onderhandelingen tijdens het Zweedse voorzitterschap echt van start gingen (oktober 2009) volgden de vergadersessies op het niveau van JBZ-attachés en het Coreper elkaar zo snel op en stonden er per sessie zoveel kwesties te discussie dat er weinig sprake meer was van tussentijdse informele afstemming.

### **5.3 Hebben de coalities Nederland meer invloed gegeven?**

De samenwerking met de Benelux-partners leidde ertoe dat het initiatief voor de rechtsstaatmonitor in het Benelux-paper over justitie-onderwerpen al wat voorzichtiger werd geformuleerd, na waarschuwingen van de Benelux-partners dat dit initiatief op veel weerstand zou kunnen rekenen. Ten tweede kreeg Nederland via de Benelux de mogelijkheid om te reageren op de conceptmededeling van de Commissie. Nederland heeft die kans aangegrepen om het initiatief sterk neer te zetten. Dit leidde ertoe dat de Commissie het initiatief – zij het in afgezwakte vorm – overnam in de mededeling.

Het betrekken van Duitsland in de coalitie, samen met Frankrijk, leidde tot een verdere afzwakking van de formulering, waarmee het systeem voor Duitsland, en voor meerdere lidstaten, acceptabel werd. De coalitie met beide grote lidstaten gaf het initiatief voldoende gewicht om door het Zweedse voorzitterschap serieus te worden genomen, maar was nog niet voldoende om het initiatief in het conceptprogramma op te nemen. Vervolgens is Nederland erin geslaagd om voldoende steun te organiseren en de weerstand bij enkele belangrijke lidstaten weg te nemen. Het initiatief is, zij het in afgezwakte bewoordingen, overgenomen in het Stockholm Programma. Het aanpassen van de tekst ging hand in hand met het verzamelen van meer steun en wegnemen van de bezwaren. De coalitie met Duitsland en Frankrijk leidde ook tot het voornemen om een *pilot* voor een rechtsstaatevaluatie uit te voeren.

Met betrekking tot de kwestie van het GEAS en de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen heeft Nederland, zoals gezegd, een bemiddelende rol gespeeld en vooral op eigen kracht opgetreden. Nederland was weliswaar voorstander van de voltooiing van het GEAS en van wederzijdse erkenning van asielbeslissingen, maar was ook realistisch. Nederland heeft – samen met een andere lidstaat – een compromisvoorstel gedaan om de voor- en tegenstanders van de wederzijdse erkenning nader tot elkaar te brengen. Toen dit onvoldoende bleek om de tegenstanders over de streep te trekken, heeft Nederland in de

slotfase van de onderhandelingen steun verleend aan een afzwakking van de terminologie, en daarmee steun verkregen op een andere voor Nederland belangrijke kwestie. Met de afgezwakte formulering werd een compromis tussen voor- en tegenstanders van wederzijdse erkenning gevonden.

#### **5.4 Wat was het belang van de bilaterale relaties?**

De samenwerking met de Benelux-partners kwam tot stand vanwege de jarenlange operationele samenwerking tussen de drie landen op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken in het kader van de Benelux Unie. De minister van Justitie was een sterk bepleiter van gezamenlijk Benelux-optreden in de Europese beleidsvorming. Verder speelden de ambassades in een vroege fase een rol door informatie aan te dragen op basis waarvan de projectgroep van het ministerie van Justitie een krachtenveldoverzicht heeft opgesteld. In een latere fase hebben de Nederlandse ambassades in de Europese hoofdsteden de Nederlandse positie op een aantal kernkwesties op (hoog)ambtelijk niveau toegelicht en waar nodig geprobeerd om de weerstand tegen het initiatief van de rechtsstaatmonitor weg te nemen. Ook zijn er enkele ambtelijke bezoeken afgelegd, bijvoorbeeld aan het Zweedse voorzitterschap. Doordat het voorgaande meerjarenbeleidsprogramma onder Nederlands voorzitterschap tot stand was gekomen had Nederland geprivilegieerde toegang tot het Zweedse voorzitterschap en heeft Nederland, naast het vaste consultatiebezoek, al in een vroege fase een extra ambtelijk bezoek aan Stockholm gebracht. Bovendien waren Zweden en Nederland op veel punten gelijkgezind.

## 6 Conclusies

De Nederlandse regering vond het nieuwe meerjarenbeleidsprogramma op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken zeer belangrijk en heeft daarom vroegtijdig haar positie bepaald en diverse instrumenten ingezet om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Bij de directie Europese en Internationale Aangelegenheden van het ministerie van Justitie werd een projectteam opgezet en de steun van alle Nederlandse actoren werd vroeg in het proces verzekerd. De politieke betrokkenheid was groot, vooral van de minister van Justitie, maar ook van de staatssecretaris van Justitie. Het feit dat het vorige meerjarenbeleidskader (het Haags Programma) onder Nederlands voorzitterschap tot stand was gekomen, droeg bij aan het belang dat Nederland aan het Stockholm Programma hechtte en gaf Nederland bovendien een geprivilegieerde toegang tot het Zweedse voorzitterschap.

Nederland heeft zichtbaar invloed gehad op de inhoud van het Stockholm Programma. De opname van een evaluatiemechanisme is direct te herleiden tot het Nederlands initiatief inzake de monitoring van nationale rechtsstelsels. De acceptatie van het initiatief is bevorderd door het afzwakken van de formulering in het proces van coalitievorming met de Benelux-partners en later met Duitsland en bij het wegnemen van bezwaren bij enkele andere lidstaten. Het opbouwen van steun en het wegnemen van weerstand gingen hierdoor hand in hand. Door de aanpassing van de formulering sloot de uitkomst meer aan bij bestaande afspraken inzake evaluatie (artikel 70 TWEU en het Haags Programma) en een breed gedragen nadruk op evaluaties in het algemeen. Dit droeg bij aan het bereiken van de succesvolle uitkomst.

Voor wat betreft het hoofdstuk over asielbeleid in het Stockholm Programma heeft Nederland het eindresultaat op twee punten beïnvloed. Met betrekking tot de inleidende tekst, waar het doel van de harmonisatie wordt aangehaald, heeft Nederland er met succes op aangedrongen dat gelijke gevallen in alle lidstaten in principe zouden moeten leiden tot dezelfde asielbeslissing. En ten aanzien van de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen heeft Nederland de uitkomst beïnvloed door eerst een compromistekst aan te dragen en in de slotfase van de onderhandelingen een doorslaggevende steun te geven aan een afzwakking van de formulering die voor de tegenstanders van wederzijdse erkenning acceptabel was. Daarbij kreeg Nederland overigens steun van de tegenstanders op een andere voor Nederland prioritaire kwestie.

Het karakter van het Stockholm Programma was van invloed op de onderhandelingsdynamiek en de rol die coalitievorming hierbij kon spelen: doordat het Programma bij consensus werd vastgesteld, was het geen zaak om winnende meerderheden of blokkerende minderheden te creëren, maar om steun te genereren bij het voorzitterschap, voldoende massa achter de standpunten te organiseren (o.a. van de grote lidstaten) en om expliciete weerstand weg te nemen. Doordat het programma slechts een breed en niet-bindende beleidsagenda vormde, waren lidstaten over het algemeen sneller geneigd om compromissen te sluiten. Hierdoor was er ook ruimte om door middel van argumentatie en het herformuleren van teksten andere lidstaten over de streep te trekken.

Bij het initiatief van de rechtsstaatmonitor heeft Nederland steun gegenereerd en weerstand kunnen wegnemen door ‘zachte beïnvloeding’ (het organiseren van een seminar in Brussel en een conferentie in Maastricht, met deelname van o.a. verschillende Justitieministers), de Benelux-samenwerking en door coalitievorming met Frankrijk en Duitsland. Door middel van opeenvolgende herformuleringen van het voorstel is de weerstand bij andere lidstaten weggenomen en nam de acceptatie van het voorstel toe.

Ten aanzien van de kwestie van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) en de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen nam Nederland, hoewel voorstander van beide elementen, een meer gematigde positie in. Nederland is bij deze kwestie niet tot coalitievorming overgegaan, maar heeft een bemiddelende rol gespeeld en vooral op eigen kracht geopereerd.

De samenwerking met de Benelux-partners was ingegeven door de wens van de minister van Justitie en gebaseerd op de nauwe relaties die de jarenlange samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken hebben opgeleverd. Er was geen sprake van *a priori* gelijkgezindheid. De coalitie die Nederland met Frankrijk en Duitsland aanging was voornamelijk gebaseerd op de omvang en invloed van deze lidstaten. Frankrijk was al gelijkgezind, Duitsland was terughoudend ten aanzien van het evalueren van nationale rechtsstelsels, maar is door herformulering van het voorstel binnenboord gehaald.

Nederland heeft actief gebruik gemaakt van de ambassades in de Europese hoofdsteden. In eerste instantie door informatie op te vragen aan de hand waarvan in een vroeg stadium een krachtenveldoverzicht kon worden opgesteld. In een latere fase hebben de ambassades op verzoek van Den Haag het Nederlandse standpunt op enkele kernkwesties uitgedragen en geprobeerd om steun te zoeken voor de Nederlandse zienswijze, bijvoorbeeld met betrekking tot de rechtsstaatmonitoring.

## **Bijlage 1 Geïnterviewde en geraadpleegde personen**

Luisa Cancedda-Wiegerinck, beleidsmedewerker afdeling Europa, directie Europese en Internationale Aangelegenheden, ministerie van Justitie

Marlèn Dane, hoofd afdeling Europa, directie Europese en Internationale Aangelegenheden, ministerie van Justitie

Peter Diez, attaché Justitie en Binnenlandse Zaken, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie

Martijn de Grave, coördinator Justitie en Binnenlandse Zaken, Permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie

Hans Nilsson, coördinator Stockholm Programma namens het Zweedse voorzitterschap

Raoul Ueberecken, coördinator Justitie en Binnenlandse Zaken, permanente Vertegenwoordiging van Luxemburg bij de Europese Unie

Michiel Maertens, coördinator Justitie en Binnenlandse Zaken, permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie

Karlijn Rensink, beleidsmedewerker afdeling Europa, directie Europese en Internationale Aangelegenheden, ministerie van Justitie

Karen Burbach, beleidsmedewerker, directie Integratie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken

Jessica Hardeman, beleidsmedewerker, afdeling Internationaal, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties