

Verslag van de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, van 12 tot en met 14 januari 2005 te Wenen

1. Asiel- en migratiebeheer – Voortzetting van het Haagse Programma – Versterking van de praktische samenwerking

De discussie vond plaats over twee onderwerpen van het Haags Programma: de regionale beschermingsprogramma's en de versterking van de praktische samenwerking.

Tijdens de behandeling van het eerste onderwerp de 'regionale beschermingsprogramma's' gaf de Europese Commissie aan uit te zien naar concrete voorstellen van de lidstaten in het kader van de proef-beschermingsprogramma's, welke in juni 2006 kunnen worden vastgesteld. Een in te stellen stuurgroep, bestaande uit lidstaten die het programma ondersteunen, zou vervolgens nader kunnen faciliteren. Diverse lidstaten onderschreven het belang van verbeterde bescherming in de regio.

Bij de bespreking van dit agendapunt sprak de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen de heer Gutterrus, zijn volledige steun ter zake uit en ontvouwde in deze zijn visie. De Hoge Commissaris schetste de beschermingsprogramma's als onderdeel van een bredere visie en geïntegreerd in een mondiale benadering van de grondoorzaken zoals in conflictpreventie, vredesactiviteiten, behoorlijk bestuur, ontwikkelingshulp, schuldverlichting. Tot slot merkte de Europese Commissie op veel hulp van UNHCR te hebben ontvangen en accentueerde zij het belang van de medewerking van de UNHCR.

Voor wat betreft het tweede onderwerp 'praktische samenwerking' gaf het Oostenrijks voorzitterschap aan dat versterking van de samenwerking doorslaggevend zal zijn, voor de tot standkoming van een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel en voorts misbruik van asiel en secundaire migratie kan voorkomen. In dit verband werden die hoofdpunten aan de orde gesteld, welke noodzakelijk zijn voor de verdere ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Asielstelsel:

- de eenvoudige procedure voor de afdoening van asielaanvragen;
- gemeenschappelijke landeninformatie en;
- het aanpakken van de problematiek van specifieke druk op het asielstelsel.

Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, benadrukte het belang van de eenvoudige procedure in dit kader.

De Europese Commissie kondigde voorts aan dat eind januari 2006 een Mededeling wordt verspreid waarin een aantal ideeën voor verdere praktische samenwerking wordt voorgesteld. Een fors aantal lidstaten was geen voorstander van de oprichting van nieuwe organen en groepen en wilden de bestaande systemen gebruiken. De Europese Commissie wees verder op de beschikbaarheid van financiële middelen voor praktische samenwerking waaronder de EU-budgetlijn AENEAS.

Verder werd stilgestaan bij snelle ondersteuning van lidstaten die onder specifieke migratiedruk staan. Genoemd werd de mogelijkheid van het instellen van een noodfonds en/of interventieteams, herziening van de richtlijn tijdelijke bescherming en de instelling van quota die worden benut voor het realiseren van bescherming van vreemdelingen die zich in een lidstaat bevinden die de situatie niet aankan.

Diverse lidstaten wezen op het belang van gemeenschappelijke vluchten bij terugkeer. In aanvulling hierop wees de Europese Commissie op de hiervoor terzake beschikbare financiële middelen en de coördinerende taak van het agentschap voor het operationeel beheer van de buitengrenzen (FRONTEX), waarbij het politieke gewicht van de Europese Unie kan worden ingezet.

Tot slot onderschreven veel delegaties, waaronder de Nederlandse, het nut van uitwisseling van informatie over landen van herkomst wellicht te realiseren middels een informatiesysteem en/ of database.

2. Verdere ontwikkeling van het Europees strafrecht en de bescherming van fundamentele rechten

Onder dit agendapunt kwamen twee thema's op het terrein van het Europese strafrecht aan de orde:

(1) de relatie tussen de bescherming van fundamentele rechten van burgers en wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen.

(2) het scheppen van nieuwe institutionele kaders voor besluitvorming over strafrechtelijke bepalingen in richtlijnen met het oog op strafrechtelijke bescherming van Gemeenschapsbelangen.

Ad 1)

Er werd een discussie gevoerd over de vraag van het voorzitterschap op welke wijze de werkzaamheden met betrekking tot het kaderbesluit over bepaalde procedurele rechten in strafprocedures dienen te worden aangepakt. Het voorzitterschap bepleitte een opschorting van de werkzaamheden en stelde voor een heroriëntatie op die procedurele rechten die bijdragen aan de versterking van het wederzijds vertrouwen en aldus aan de praktijk van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen.

Commissaris Frattini benadrukte - evenals vele andere sprekers - de noodzaak van een goed evenwicht tussen enerzijds instrumenten die opsporing en vervolging faciliteren en anderzijds de juiste waarborgen voor de grondrechten van rechtssubjecten. Teneinde het voor wederzijdse erkenning benodigde vertrouwen te bewerkstelligen is een gemeenschappelijke ruimte van procedurele waarborgen vereist. Frattini gaf aan het voorstel van het voorzitterschap te kunnen steunen.

Verscheidene lidstaten uitten kritiek op het ontwerp-kaderbesluit en verwelkomden de benadering van het voorzitterschap. Belangrijkste argumenten die daarbij werden gehanteerd zijn dat er geen rechtsbasis is voor harmonisering van strafvordering, het kaderbesluit overbodig is, aangezien het EVRM al voorziet in minimumstandaarden en dat Europese wetgeving niet het juiste instrument is voor het versterken van wederzijds vertrouwen.

Andere - minder kritische landen (waaronder Nederland) - gaven steun aan het Oostenrijkse voorstel omdat zij meenden dat een bezinning nodig was over de vraag welke rechten en beginselen in aanmerking komen voor het voorschrijven van procedurele minimumnormen.

Het voorzitterschap constateerde tenslotte dat er grote steun bestond voor de voorstellen van het voorzitterschap. Het Comité van artikel 36 (CATS) zal worden gevraagd om een onderzoek te doen naar de vraag welke minimumstandaarden een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het EVRM, of dat andere opties overwogen moeten worden. Het voorzitterschap zal hiertoe voorstellen aan het CATS voorleggen, waarna een volgende bespreking kan plaatsvinden in de Raad, mogelijk in februari a.s..

Ad 2)

Ter discussie stond de vraag wat de gevolgen zijn van de uitspraak van het Hof van Justitie waarbij het kaderbesluit milieustrafrecht vernietigd is wegens het ontbreken van de juiste (eerste pijler) rechtsgrondslag.

Tijdens de discussie zwakte de Commissie haar standpunt af in vergelijking met haar Mededeling over dit onderwerp van november jl.. In deze Mededeling wordt een pakketbenadering voorgesteld voor het (ongewijzigd) omzetten van een zestal bestaande kaderbesluiten in richtlijnen. Bij gebrek aan medewerking van de instellingen aan deze benadering behoudt de Commissie zich het recht voor om zelf met initiatieven te komen, waarbij ook de inhoud van de kaderbesluiten ter discussie wordt gesteld.

Commissaris Frattini deed verslag van zijn bespreking met het Europees Parlement waarbij gebleken was dat het Europees Parlement niet voelt voor een dergelijke pakketbenadering, waarbij de inhoud van de kaderbesluiten bij omzetting in richtlijnen ongewijzigd blijft. Het Europees Parlement had aangegeven bij een dergelijke operatie ten volle gebruik te kunnen maken van zijn medebeslissingsrecht.

Commissaris Frattini benadrukte dat de Commissie nog geen enkel besluit heeft genomen over de te volgen weg. De Commissie zal zich pragmatisch en flexibel opstellen en een benadering volgen van geval tot geval. Vele lidstaten, waaronder Nederland, verwelkomden de gewijzigde houding van de Commissie.

Vervolgens werd door de Juridische Dienst van de Raad uiteengezet dat voor de vraag of voor een kaderbesluit of een richtlijn dient te worden gekozen, drie beginselen leidend zijn voor normen inzake strafbaarstelling :

1. Het strafrecht behoort in beginsel niet tot de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever (rechtsoverweging 47 van de Hofuitspraak). Dit noopt tot een restrictieve benadering bij de keuze voor een richtlijn.
2. Er kan alleen voor een richtlijn worden gekozen ter bescherming van Gemeenschapsnormen (en dus niet nationale normen). Dit volgt uit rechtsoverweging 48 van de Hofuitspraak.
3. De keuze van de te treffen strafsancities behoort aan de lidstaten (rechtsoverweging 49 Hofuitspraak). In een richtlijn dienen dus geen voorschriften voor de strafmaat te worden gegeven.

Vele lidstaten onderschreven de bovenstaande beginselen en wezen de pakketbenadering af. Daarbij werd onder meer gesteld dat de bestaande kaderbesluiten ongemoeid moesten worden gelaten. Die waren immers rechtsgeldig, evenals de nationale implementatiewetgeving. Ook werd aangegeven dat de Hofuitspraak zich vooralsnog beperkte tot het milieustrafrecht en dat het niet aangaat er nu een ruime strekking aan te geven.

Minister Donner bracht naar voren dat de Hofuitspraak niet noopte tot een Europees strafrecht dat zich geheel of grotendeels in de eerste pijler bevindt. Alleen wanneer de Raad van mening is dat een Gemeenschapsnorm strafrechtelijk beschermd moet worden, kan er sprake zijn van een Gemeenschapsbevoegdheid. Het strafrecht kent een sterke eis van consistentie en het gaat niet aan er delen uit te trekken. Er moet gekozen worden voor een voorzichtige, pragmatische benadering van geval tot geval. Voorstellen op het terrein van het strafrecht dienen altijd te worden gezien in de JBZ-Raad.

Met betrekking tot de consistentie en coherentie van het Europese strafrecht werd door alle sprekers aangegeven dat dit een verantwoordelijkheid bij uitstek is voor de JBZ-Raad. Enkele lidstaten gaven aan dat aan de JBZ-Raad een dergelijk exclusiviteitsrecht toekomt en dat de JBZ-Raad dit moet claimen bij andere Raden. Andere lidstaten meenden dat JBZ-Raad niet altijd hoeft te beslissen, maar toch in ieder geval steeds moet worden geraadpleegd, alvorens besloten wordt.

Verschillende lidstaten hanteerden het argument dat een ruime toepassing van strafrechtwetgeving in de eerste pijler vooruitlopend op het Grondwettelijk Verdrag, onaanvaardbaar is.

Het voorzitterschap concludeerde dat vele sprekers een restrictieve uitleg bepleiten van de Hofuitspraak en de gewijzigde houding van de Commissie verwelkomen. Er dient een benadering gekozen te worden van geval tot geval, gebaseerd op de drie beginselen die de Juridische Dienst van de Raad heeft aangegeven. Coherentie van strafrecht is een verantwoordelijkheid van de JBZ-Raad die op zijn minst geconsulteerd moet worden over alle voorstellen met een strafrechtelijke dimensie.

3. Informatie over JBZ-gerelateerde onderwerpen in andere Raadsformaties

Er vond een korte discussie plaats over het punt van informatie aan de JBZ-Raad

over JBZ-onderwerpen, in het bijzonder op het terrein van het burgerlijk recht die in andere samenstellingen van de Raad aan de orde zijn. De Commissie benadrukte in dit verband de verantwoordelijkheid van het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) en het Comité burgerlijk recht.

Het Coreper dient regelmatig een vergadering te houden die geheel gewijd is aan de bewaking van consistentie tussen Gemeenschapsrecht en EU-regelgeving op het gebied van het burgerlijk- en het strafrecht.

Minister Donner benadrukte dat het Comité burgerlijk recht niet alleen de werkgroepen dient te adviseren, maar dat de adviezen ook ter informatie naar de Raad dienen te worden gestuurd. Ook andere landen onderstreepten het belang van een informatiestroom naar de Raad.

4. Architectuur van de interne veiligheid

De voorzitter stelde in zijn inleiding dat Europol en SIS II centrale instrumenten zijn in het kader van de politiesamenwerking. Europol functioneert beter, toch is er nog wel het nodige voor verbetering vatbaar. De voorzitter gaf aan dat de drie additionele protocollen nog niet door alle lidstaten zijn geratificeerd en dat het mandaat van Europol enger is dan dat van Eurojust. Daarnaast zijn er de andere instellingen op veiligheidsgebied in de EU als het Agentschap voor het operationeel beheer van de Buitengrenzen (FRONTEX) en het Situation Centre (SitCen), waardoor horizontale coördinatie en samenwerking belangrijk zijn. Er ligt een aantal politieke vragen voor; in het bijzonder moet worden bepaald of het “veiligheidsveld” moet worden vernieuwd of dat dit moet worden uitgebreid.

De anti-terrorismecoördinator De Vries gaf een overzicht van de praktische samenwerking op het gebied van de bestrijding van terrorisme en stond vervolgens stil bij de punten die verbetering behoeven. In dit verband vroeg De Vries in het bijzonder aandacht voor de informatie-uitwisseling en het crisisbeheer.

De Vries benadrukte dat de informatievoorziening van nationale diensten aan Europol en Eurojust verbetering behoeft. Voorts moeten de structuur en de procedures bij Europol eenvoudiger.

De directeur van Europol bracht het belang naar voren van het ratificeren van de drie protocollen bij de Europol-overeenkomst. Voorts is het operationeler worden van Europol zeer noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling van de organisatie en moeten er flexibele procedures komen om de organisatie te sturen.

Commissaris Frattini oordeelde dat er geen nieuwe veiligheidsstructuren moeten worden ingesteld en dat met name het onderlinge vertrouwen dient te worden gestimuleerd. De Commissie is voorstander van een forum om snelle reactie in crisissituaties te bespreken.

De discussie spitste zich verder vooral toe op Europol. Een aantal lidstaten sprak zich positief uit over de opzet van een Comité voor interne veiligheid (COSI). Als ontwikkelingslijn voor Europol werd onderschreven dat de organisatie qua beheer flexibeler moet worden, dat wil zeggen meer ruimte voor de directeur. Van groot belang is daarnaast het ratificeren van de drie additionele protocollen, dat de operationele slagkracht van Europol zal versterken (bijvoorbeeld deelname aan gemeenschappelijke onderzoeksteams). Vergroting van operationele slagkracht betekent volgens de meeste lidstaten niet dat Europol executieve bevoegdheden zal krijgen.

Nederland gaf het belang aan van meer effectiviteit en betere samenwerking, maar toonde zich geen voorstander van toevoeging van nieuwe structuren aan de nu bestaande actoren. Het pleidooi van de directeur van Europol voor meer flexibiliteit in vooral het beheer van Europol werd ondersteund. Europol moet op de behoeften van lidstaten en van Eurojust kunnen inspelen, zonder al te veel procedures. Het bestuur van Europol is nu te log en te bureaucratisch. Volgens Nederland dient Europol vooral te investeren in zijn kerntaken, dat wil zeggen in het maken van strategische en operationele analyses. OCTA als onderdeel van informatiegestuurde opsporing is daarbij belangrijk; vooruitlopend op de ratificatie van de protocollen, zou Europol zoveel mogelijk ruimte moeten krijgen.

De voorzitter concludeerde dat er onmiskenbare behoefte bestaat aan intensieve samenwerking in het kader van de bestrijding van terrorisme, specifiek in relatie tot Europol. Belangrijk is de analysecapaciteit en versterking van de operationaliteit van Europol, zonder dat dit tot executieve bevoegdheden moet leiden. Voorts constateerde de voorzitter het belang van horizontale coördinatie; er dient te worden gewerkt aan het wettelijk kader van Europol en in de eerste plaats aandacht voor ratificatie van de additionele protocollen.

5. Implementatie van de strategie voor de externe dimensie JBZ

Het voorzitterschap leidde de discussie in over de implementatie van de strategie voor de externe dimensie JBZ, door de vraag te stellen welke stappen gezet moeten worden om de in december overeengekomen strategie concreet te kunnen implementeren. Daarbij werd gewezen op de ministersconferentie die het Oostenrijks voorzitterschap in mei 2006 zal organiseren over interne veiligheid.

Commissaris Frattini benadrukte dat implementatie van de strategie niet uitsluitend moet worden gezien als een middel om de interne veiligheid van de EU te waarborgen. Frattini stelde voor per geïdentificeerde prioriteit een tijdpad op te stellen, met data voor implementatie en meetbare te bereiken resultaten voor de middellange termijn.

De ministers waren het eens over het belang van concrete en praktische implementatie van de strategie voor de externe dimensie JBZ. Het belang van concrete actieplannen per prioriteit werd breed onderstreept. De door het voorzitterschap uiteengezette prioriteiten werden in grote lijnen onderschreven. De zuidelijke lidstaten legden de nadruk op de Middellandse Zee-regio en de noodzaak van adequate financiering, de nieuwe lidstaten en de Scandinavische landen vestigden de aandacht op de oostelijke buurlanden. Enkele landen, waaronder Nederland, bepleitten het belang van de aanpak van drugsroutes vanuit Zuid-Amerika naar Europa.

Nederland (de ministers Donner en Verdonk) betoogde evenals de Commissie dat een benadering van de externe betrekkingen JBZ die uitsluitend is gericht op de interne veiligheid van de EU, te beperkt is. Mondialisering van markten en goederenstromen vergt een brede benadering van JBZ en externe betrekkingen en van de verschillende aspecten van veiligheid. Minister Verdonk voegde hieraan toe dat in een brede benadering ook naar verbindingen moet worden gezocht tussen migratie (en terug- en overname), ontwikkelingssamenwerking en economische samenwerking. Nederland ondersteunde met enkele andere landen, de aandacht voor drugsroutes vanuit Afghanistan, maar benadrukte dat ook cocaïneroutes vanuit Zuid-Amerika een prioriteit dienen te zijn.

De Oostenrijkse voorzitter kondigde aan binnenkort in overleg met de Commissie met voorstellen voor een nadere uitwerking van de strategie te zullen komen.