

Verslag van de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, 25 en 26 januari 2008 te Brdo/Ljubljana – Slovenië

1. “Future” Groep Binnenlandse Zaken; stand van zaken

Ter tafel lag een interim-rapport van de “Future” Groep (FG) en een discussiedocument van het voorzitterschap. Commissaris Frattini stelde met nadruk dat de stukken van de “Future” Groep enkel bijdragen aan het debat betreffen en geen formele voorstellen inhouden. Minister Ter Horst vroeg aandacht voor drie prioriteiten die eveneens in het post-Haags Programma zouden moeten worden opgenomen: radicalisering, geweld tegen overheidsfunctionarissen en het ontstaan van *no go areas* in sommige steden. Minister Ter Horst kondigde tevens een schriftelijke bijdrage van Nederland aan als inbreng voor de “Future” Groep voor zowel Binnenlandse Zaken als Justitie. Voorts werd door enkele lidstaten naar voren gebracht dat er vaak synergie zit tussen de onderwerpen van de twee “Future” Groepen. De twee FG-formaties moeten derhalve gezamenlijk werken.

Frankrijk sprak de verwachting uit dat tijdens het komende Franse voorzitterschap het definitieve rapport van de “Future” Groep tijdens de bijeenkomst van de informele JBZ-Raad in juli a.s. te Cannes zou kunnen worden gepresenteerd. De Sloveense voorzitter indiceerde vervolgens dat dit rapport als inbreng zou kunnen dienen voor de Commissie bij het ontwikkelen van een voorstel voor het post-Haags Programma.

De discussie concentreerde zich vervolgens op de volgende onderwerpen:

Uitwisseling van informatie

Minister Ter Horst vroeg aandacht voor de praktijkbehoeften van het politie-apparaat en stelde dat dit leidend moet zijn bij de besluitvorming over het al of niet ontwikkelen van nieuwe systemen. Nederland is nationaal bezig met het inventariseren van die behoeften. Andere lidstaten steunden eveneens het belang van een dergelijke evaluatie: er dient een lijst te worden opgesteld van ongeveer 12 typen informatie waaraan de politie behoefte heeft. Vervolgens zal er gekeken moeten worden of dit het beste kan door middel van nationale of Europese databanken. Veel lidstaten pleitten voor het verder ontwikkelen van het “beschikbaarheidsbeginsel”, waarbij telkens een keuze gemaakt moet worden tussen enerzijds nationale databanken die onderling verbonden worden, danwel anderzijds een centrale Europese databank. Commissaris Frattini merkte op dat er grenzen zijn aan wat met wetgeving bereikt kan worden: uiteindelijk is de uitwisseling van informatie een kwestie van wederzijds vertrouwen. Hij vroeg voorts aandacht voor een Europees PNR-systeem.

Migratie- en visumbeleid

Commissaris Frattini hield een sterk pleidooi voor een gemeenschappelijk visumbeleid, inclusief biometrie en kondigde een pakket voorstellen aan in de maand februari op het gebied van controle van de grenzen. Voor een gemeenschappelijk visumbeleid kwam steun van verschillende lidstaten, waaronder Nederland. De Sloveense voorzitter kondigde een conferentie aan in maart a.s. over de rol van FRONTEX bij het beheer van de grenzen. Enkele ministers pleitten voor meer controles in de landen van oorsprong, in plaats van alleen maar controles aan de EU/buitengrenzen.

Externe dimensie van veiligheid

Met het oog op versterking van de interne veiligheid van de EU benadrukten de ministers dat de samenwerking met derde landen verder moet worden ontwikkeld. Enkele ministers (onder wie minister Ter Horst) hielden een pleidooi voor een geïntegreerde benadering waarbij JBZ-beleid en Ontwikkelingssamenwerking (OS) hand in hand gaan. Daarbij werd naar voren gebracht dat de landen zouden moeten worden geselecteerd die in aanmerking komen om te worden bijgestaan bij de ontwikkeling van een rechtsstaat. Het ontbreken daarvan vormt immers een groot veiligheidsrisico voor de EU. Het OS-instrumentarium zou daarbij ingezet moeten worden.

2. Praktische samenwerking op het gebied van asiel

Commissaris Frattini lichtte toe dat het beleidsplan over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem in juli 2008 zal verschijnen. Voorts meldde hij dat uit de reacties van de lidstaten op het Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem grote steun blijkt voor het oprichten van een Europees ondersteuningsbureau. Vanwege deze brede steun heeft de Commissie opdracht gegeven tot een haalbaarheidsstudie met daarin aandacht voor taken, bevoegdheden en financiering van een Europees ondersteuningsbureau, alsook voor de vraag hoe tot de oprichting ervan te komen. Deze haalbaarheidsstudie zal eveneens in juli 2008 gereed zijn.

Uit de daaropvolgende discussie bleek inderdaad grote overeenstemming over de noodzaak om tot een Europees ondersteuningsbureau te komen. De volgende aspecten werden genoemd in het kader van een toekomstig asielsysteem en een Europees ondersteuningsbureau:

- versterking van de praktische samenwerking;
- uniforme toepassing van verdragen en wet- en regelgeving op individuele asielzaken en in het verlengde daarvan snelle uitwisseling van informatie en ervaringen tussen asielbeslissmedewerkers;
- gezamenlijke informatievergaring en het delen van informatie over landen van herkomst;
- ontwikkeling van trainingsprogramma's en meer specifiek een asielcurriculum voor opleidingen;
- capaciteitsopbouw in derde landen.

Vele lidstaten stelden dat overlap met bestaande systemen en organisaties moest worden voorkomen. In dat kader werd aangegeven vooral gebruik te maken van het reeds bestaande samenwerkingsverband van de "General Directors of Immigration Services Conference" (GDISC).

Staatssecretaris Albayrak benadrukte het belang van het halen van de uiterste termijn van juli 2008 en verwees naar de brief die zij aan alle Europese bewindspersonen, verantwoordelijk voor asiel, en de Commissie had gezonden. In deze brief wordt het belang van de versterking van de praktische samenwerking op het gebied van asiel en de rol van GDISC daarin onder de aandacht gebracht. Staatssecretaris Albayrak gaf aan dat GDISC reeds succesvolle projecten, zoals de tolkenpool en een Europees asielcurriculum voor opleidingen, verricht en dat Nederland samen met een aantal andere lidstaten een project is begonnen om te komen tot een gemeenschappelijk ambtsbericht over Nigeria. Ook refereerde zij aan de brief die nog die ochtend door een zestal lidstaten (VK, Ierland, Zweden, Finland, Denemarken en Nederland) was ondertekend. In deze brief wordt de wenselijkheid en noodzakelijkheid van een hervestigingsbeleid voor uitgenodigde vluchtelingen van buiten de EU kenbaar gemaakt. Alle EU-lidstaten worden opgeroepen tot een hervestigingsbeleid en de EU-lidstaten met een traditie op het gebied van hervestiging om andere EU-lidstaten daarin te assisteren.

De voorzitter concludeerde dat vooral gebruik moet worden gemaakt van bestaande mechanismen van praktische samenwerking, dat bestaande vormen van praktische samenwerking zeker moeten worden gecontinueerd en dat daarvoor ook fondsen beschikbaar moeten worden gemaakt. Ook juichte hij toe dat de Commissie opdracht heeft gegeven tot een haalbaarheidsstudie.

3. E-justice; pilotprojecten en praktische dienstverlening

De Sloveense voorzitter leidde het onderwerp in door te wijzen op de wens van de burger om elektronische toegang te hebben tot Justitiediensten. E-justice leidt bovendien tot efficiëntere samenwerking en betere toegang tot rechtsbescherming. Verdere ontwikkeling van E-justice is een prioriteit voor het Sloveense voorzitterschap.

Commissaris Frattini kondigde aan dat de Commissie in het voorjaar met een Mededeling zal komen over E-justice die vervolgens de basis kan vormen voor de discussie tijdens een ministeriële conferentie in juni a.s. Deze mededeling richt zich op de verdere uitbouw van bestaande pilotprojecten en draagt nieuwe ideeën aan, zoals een netwerk van testamenten-registers. Ook wordt bijzondere aandacht gevraagd voor het probleem van de vertaling, waarbij Commissaris Frattini de mogelijkheid noemde van een geautomatiseerd systeem en een netwerk van on-line vertalers. Ook zal in de mededeling worden ingegaan op beveiligde communicatiekanalen tussen rechterlijke instanties.

Er volgde een discussie over de volgende onderwerpen die in een discussiedocument aan de ministers waren voorgelegd.

Openstelling van het E-portaal voor het publiek

De voorzitter bracht naar voren dat het portaal binnen 12 tot 18 maanden opengesteld zou moeten worden voor het publiek, waarbij toegang diende te worden gegeven tot beperkte functionaliteiten. Van sommige ministers en de Commissie kwam steun voor dit tijdschema. Anderen daarentegen meenden dat dit tijdschema te ambitieus was en maanden tot voorzichtigheid. Pas over twee jaar op zijn vroegst kon sprake zijn van beperkte openstelling voor het publiek. Minister Hirsch Ballin pleitte voor openstelling voor het publiek op het moment dat duidelijk is dat goede kwaliteit kan worden geboden.

Beheer van het E-portaal

De voorzitter gaf aan de voorkeur te hebben voor een gedecentraliseerd beheer van de gegevens door de lidstaten, terwijl de coördinatie en het beheer van het portaal zelf deels op centraal niveau dienen te liggen. Nagenoeg alle ministers steunden deze benadering. Er kwam voorts naar voren dat het portaal het “dak” vormde voor allerlei projecten waarbij netwerken van nationale bestanden worden verbonden. Het is van belang daarbij standaarden zoveel mogelijk gelijk te trekken, zodat interoperabiliteit vergemakkelijkt wordt.

Financiering E-justice

De voorzitter wees op het probleem dat E-justice-projecten, die gebiedsoverschrijdend zijn (zowel op het terrein van het strafrecht als het civielrecht), niet in aanmerking konden komen voor financiering uit het Strafrecht- dan wel het Civielrecht-programma. Commissaris Frattini kondigde aan dat dit jaar 15 miljoen euro beschikbaar is voor strafrechtprojecten en dat er binnenkort een “call for tenders” komt. Er komen ook puur nationale projecten in aanmerking voor financiering. Bij de evaluatie van de Financiële Perspectieven kan opnieuw worden gekeken naar aanvullende financiering. Nagenoeg alle lidstaten drongen aan op flexibiliteit aan de zijde van Commissie bij het oplossen van het door de voorzitter gesignaleerde probleem.

4. Wederzijdse erkenning van strafrechtelijke veroordelingen: bescherming individuele rechten van verdachten in geval van veroordelingen bij verstek

De voorzitter leidde het onderwerp in met de stelling dat inconsistentie tussen de huidige instrumenten voor wederzijdse erkenning leidt tot onzekerheid over de procedurele rechten van burgers. Het thans voorgestelde kaderbesluit beoogt op het terrein van de verstekvonnissen deze inconsistenties weg te werken. Commissaris Frattini sloot zich hierbij aan en wees op het Europees Aanhoudingsbevel (EAB) waar in de “peer” evaluaties duidelijk naar voren komt dat er ook in de praktijk sprake is van inconsistenties, onder meer bij de al of niet erkenning van verstekvonnissen. De Commissaris drong aan op een snelle afronding -nog voor de zomer- van het kaderbesluit. Hij waarschuwde dat de kaderbesluiten, die door dit kaderbesluit worden gewijzigd, moeizame compromissen waren en dat deze niet op andere punten dan het element verstekvonnissen mogen worden opgebroken.

De indieners van het voorstel (FR, ZWE, TSJ, SLOW, VK, DUI) steunden Commissaris Frattini's stelling dat dit kaderbesluit nog tijdens het Sloveense voorzitterschap dient te worden afgerond en dat dit voorstel geen harmonisatie inhoudt, maar verbetering van praktische samenwerking en wederzijds vertrouwen. De meeste lidstaten lieten zich onverdeeld positief uit over het voorstel.

Slechts enkele ministers kwamen met kanttekeningen c.q. kritische noten. Staatssecretaris Albayrak gaf aan het voorstel te steunen, maar stelde dat ervoor gewaakt moet worden dat door de verregaande mate van detaillering onbedoelde harmoniserende effecten optreden. De tekst leent zich derhalve voor vereenvoudiging. Andere ministers gaven aan dat er wellicht meer tijd nodig is voor bestudering van dit dossier en om oplossingen te zoeken voor technische problemen bij de aanpassing van de verschillende kaderbesluiten.

5. Familierecht: stappen in de richting van een versterking van de justitiële samenwerking en een betere toegang tot de rechter

De discussie vond plaats op basis van enkele vragen die in een discussiedocument van het voorzitterschap aan de ministers waren voorgelegd.

1. Snelle ondertekening en ratificatie van Haags Alimentatieverdrag en bijbehorend Protocol
Commissaris Frattini en vele lidstaten (waaronder Nederland) pleitten voor snelle toetreding en ratificatie van het Haags Alimentatieverdrag, zowel door de lidstaten als door de Gemeenschap. Enkele lidstaten meenden dat eerst de interne EG-regelgeving moest worden afgerond, en dat pas daarna tot toetreding en ratificatie kan worden besloten.

Commissaris Frattini kreeg zeer weinig steun in zijn pleidooi om de ontwerp-verordening via co-decisie van het Europees Parlement te behandelen.

2. Afschaffing van het exequatur voor alle alimentatie-beslissingen
Commissaris Frattini liet zich positief over de afschaffing van het exequatur uit; dit was immers reeds vastgelegd in het programma van Tampere (1999) en herhaald in het Haags Programma van 2004. Afschaffing dient zeker gepaard te gaan met compenserende maatregelen. Een fors aantal landen steunde de Commissie. Enkele landen pleitten voor handhaving van het exequatur.

3. Meer vrijheid bij de keuze van de rechter en het toepasselijk recht voor echtelieden bij echtscheiding
Ook hier antwoordde Commissaris Frattini positief. Hij drong erop aan niet altijd van de lex fori uit te gaan bij het toepasselijk recht. Echtelieden dienen vrij te zijn voor een ander recht te kiezen, uiteraard binnen zekere waarborgen die met publieke orde te maken hebben. Een aantal landen steunden de Commissaris. Ook Staatssecretaris Albayrak beantwoordde deze vraag positief, zij het dat de Nederlandse regering niet overtuigd is van de noodzaak tot een ruimere vrijheid dan in de huidige regelingen wordt geboden. Het probleem van "forumshopping" blijkt immers in de praktijk nauwelijks te bestaan. Staatssecretaris Albayrak vroeg bovendien nog aandacht voor het tijdelement en waarschuwde voor een te vroege rechtskeuze door de partijen. Tenslotte wees zij op het voorbehoud (en instemmingsrecht) van het Nederlandse parlement.

Enkele lidstaten gaven aan dat hun parlement een negatief subsidiariteitsoordeel heeft geveld over de voorstellen.

De Zweedse minister stelde dat het uitgesloten was dat Zweedse rechters ooit buitenlands recht zouden toepassen bij echtscheidingen. In dit verband reageerden enkele ministers dat nog maar eens goed naar een oplossing (generiek, dan wel specifiek) voor dit probleem diende te worden gezocht.

Tot slot werd er tijdens de discussie nog opgemerkt dat de rechter een rechtskeuze moet kunnen negeren indien dit nodig is voor de bescherming van de belangen van een evident zwakkere partij.

6. Lunchonderwerpen

- “Future” Groep Justitie

De ministers van Justitie waren het in beginsel eens over de noodzaak om een betere samenwerking en coördinatie tussen de “Future” Groep Justitie en de “Future” Groep Binnenlandse Zaken (in het bijzonder met betrekking tot de bestrijding van terrorisme) tot stand te brengen. Minister Hirsch Ballin gaf aan dat het van belang is dat de ministers van Justitie – ongeacht of zij op dit terrein de eerste verantwoordelijkheid hebben – volop betrokken zijn bij de “future”-discussies over terrorismebestrijding, nu daarbij strafrechtelijke vragen met betrekking tot terroristische voorbereidingshandelingen en samenspanning aan de orde zijn. De verdeling van dit onderwerp op het werkterrein van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht over twee “Future” Groepen is niet goed, temeer nu bestrijding van terrorisme herkenbaar verbonden moet blijven met de verdediging van de rechtsstaat. De ministers benadrukten de noodzaak van een ambitieus post-Haags Programma, gebruik makend van de nieuwe mogelijkheden die door het verdrag van Lissabon gecreëerd worden. Minister Hirsch Ballin stelde vervolgens dat het goed is na te gaan wat uit het Haagse Programma nog (volledig) moet worden uitgevoerd, bijvoorbeeld met betrekking tot het Europees Bewijsverkrijgingsbevel (EBB). Verdere ontwikkeling van het programma moet vooral zijn gericht op de praktische behoeften aan een Europese aanpak. Minister Hirsch Ballin achtte het essentieel dat de wederzijdse erkenning wordt verankerd in een structuur die het vertrouwen van de burgers daarin versterkt. Daarbij wordt gedacht aan het wederzijds monitoren en aan versterking van procedurele rechten. Als terrein waarbij de Europese Unie meerwaarde heeft, noemde minister Hirsch Ballin terrorismebestrijding en bestrijding van mensenhandel. Voor beide thema's geldt dat deze onderwerpen omvatten, die in beide “Future” Groepen aan de orde moeten worden gesteld, zowel in de groep Binnenlandse Zaken als Justitie.

- SIS II; voortgang

Voorts werd er gesproken over SIS II. Vrijwel alle sprekers stemden in met het oprichten van een ministeriële groep “Friends of SIS II” die als schakel moet fungeren tussen het politieke en technische niveau. De groep zal spoedig aan het werk gaan. De voorzitter zal een brief laten circuleren onder de leden (waaronder Nederland) met het mandaat van de groep. Er komt geen officieel besluit voor instelling. In februari zal de Raad zich over SIS II buigen waarbij een nieuw migratiescenario en een nieuwe planning onderdeel van besluitvorming zullen zijn. Tijdens de lunch is aangegeven dat SIS II uiterlijk in september 2009 operationeel moet zijn. De nieuwe planning is noodzakelijk om tot een deugdelijk en veilig systeem te komen.

- Voorstel voor een kaderbesluit betreffende het gebruik van persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers (PNR) voor rechtshandavingsdoeleinden

De ministers waren het er over eens dat PNR-gegevens van belang zijn voor strafrechtelijk onderzoek bij de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Commissaris Frattini gaf aan dat ook zaken als kindersmokkel kunnen worden opgespoord met PNR-gegevens. De voorzitter concludeerde dat de lidstaten in beginsel geen bezwaren hebben tegen het voorstel voor een kaderbesluit betreffende het gebruik van PNR in de EU. Door verschillende sprekers, onder wie minister Ter Horst, werd aangegeven dat, wat ook de uiteindelijke rechtsbasis van het voorstel moge worden, het Europees Parlement nauw betrokken dient te worden in de besprekingen over het voorstel. De discussie over het voorstel zal zo spoedig mogelijk worden aangevat in de betreffende Raadswerkgroep. De voorzitter zegde toe om tijdens de bijeenkomsten van de Raad in april en juni a.s. over de voortgang van de werkzaamheden in de werkgroep te rapporteren.