

Vergaderjaar 2009–2010

32 317

Informatievoorziening JBZ-Raad na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2010

Hierbij bieden wij u aan het verslag van de informele bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 21–22 januari jl.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, a.i.
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

Verslag van de informele bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 21–22 januari 2010 te Toledo (Spanje)

Deze informele bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken was voornamelijk een gelegenheid om de door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon veroorzaakte nieuwe dynamiek te bespreken. Deze dynamiek was in het bijzonder relevant voor de gevoerde discussies over de interne veiligheidsstrategie (plenaire sessie I), legale migratie en integratie (plenaire sessie III), een gemeenschappelijk beleid voor justitie (plenaire sessie IV) en familie- en eigendomsrechten (plenaire sessie V).

Zoals gebruikelijk bij informele bijeenkomsten waren vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaten en het Europees Parlement aanwezig. Daarnaast was tijdens de sessie over terrorismebestrijding de Amerikaanse minister van Binnenlandse Veiligheid, mw. Janet Napolitano, aanwezig.

Deze informele bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken was de laatste bijeenkomst in aanwezigheid van Commissaris Barrot. Naar verwachting zullen bij de volgende bijeenkomst de nieuwe Commissarissen Reding (Justitie, Fundamentele Rechten en Burgerschap) en Malmström (Binnenlandse Zaken) aanwezig zijn.

1. Plenaire sessie I: De interne veiligheidsstrategie

Commissaris Barrot gaf aan dat de Commissie binnenkort met een mededeling zal komen m.b.t. interne veiligheid. Daarin zal aandacht zijn voor betere onderlinge samenwerking in de EU (inclusief de bestaande agent-schappen), gegevensbescherming, politieke en juridische samenwerking, preventie van radicalisering en een betere samenwerking met derde landen.

Uit de interventies van de lidstaten, waaronder Nederland, bleek dat er grote steun is voor een strategie die het gehele veiligheidsterrein beslaat en waarbij ook nieuwe dreigingen, zoals cybercrime en ICT- en energie-uitval, worden betrokken. De lidstaten spraken de wens uit om dreigingen die buiten de grenzen van de Unie kunnen ontstaan ook bij de strategie te betrekken. Enkele lidstaten merkten daarbij kritisch op dat moet worden opgepast dat de strategie niet te omvangrijk wordt en dat er in EU-verband prioriteiten moeten worden gesteld. Diverse lidstaten, waaronder Nederland, hebben een regionale samenwerking bepleit als het gaat om het vergroten van de veiligheid binnen de EU.

Verschillende lidstaten gaven in hun bijdrage aan dat COSI in de toekomst het juiste gremium is om de interne veiligheidsstrategie te coördineren. De strategie zou in de ogen van sommige lidstaten ook aandacht moeten besteden aan de bestrijding van corruptie, drugsbestrijding, illegale immigratie en geweld in het publiek domein.

Voorts vroegen enkele lidstaten aandacht voor het coördineren van de interne veiligheidsstrategie met bestaande programma's, zoals het Stockholm Programma en de Informatie Beheers Strategie.

Minister Ter Horst gaf in haar bijdrage aan een EU-brede analyse te wensen om de gevaren en dreigingen die kunnen leiden tot veel doden of gewonden en maatschappelijke ontwrichting voor EU-burgers in kaart te brengen. Door een EU-brede analyse zou de Unie een praktische en effectieve bijdrage kunnen leveren aan het vergroten van de veiligheid voor de burgers in de Europese Unie.

Verder gaf Minister Ter Horst aan dat in de Europese Veiligheidsstrategie duidelijk zou moeten worden gemaakt wat de EU en de nationale overheden voor de burger kunnen doen om de veiligheid te vergroten, maar ook wat burgers of bedrijven zelf kunnen doen.

Voorts maakte Minister Ter Horst melding van de door Nederland en Duitsland gezamenlijk georganiseerde internationale conferentie «Safety and Security» op 8–9 februari in Den Haag. Zij riep de lidstaten op aanwezig te zijn bij deze conferentie.

Het Voorzitterschap gaf aan de noodzaak van prioritering in te zien, maar stelde tevens vast dat de strategie ook zal moeten toezien op de bestrijding van corruptie en geweld in het publieke domein, zoals door enkele lidstaten voorgesteld. Voorts zal het Voorzitterschap de rol van COSI trachten te verduidelijken in het document. M.b.t. de externe dimensie zou een gezamenlijke bijeenkomst kunnen worden georganiseerd tussen Binnenlandse en Buitenlandse Zaken, maar wellicht kan ook COSI hierin in de toekomst een rol spelen. De interne veiligheidsstrategie zal tevens moeten aansluiten bij het Actieprogramma Stockholm.

De regering zet met betrekking tot de inhoud van de strategie in op de volgende prioriteiten:

- De strategie moet het gehele veiligheidsterrein beslaan («*All hazard-aanpak*»). Deze dient uiteraard te gaan over criminaliteitsbestrijding, maar ook over alle andere dreigingen die de interne veiligheid van de EU raken. Alleen daardoor kan interne veiligheid daadwerkelijk worden verbeterd. Dit betekent dat ook terrorismebestrijding en crisisbeheersing – zowel moedwillige als niet-moedwillige ontstane crises – onderdeel van de veiligheidsstrategie zouden moeten uitmaken.
- Er zal aandacht moeten zijn voor verbetering van de operationele samenwerking, zowel op EU, nationaal, als op regionaal niveau, bijvoorbeeld in het kader van grensoverschrijdende samenwerking.
- De strategie moet gericht zijn op een multidisciplinaire aanpak van criminaliteit.
- Het is van belang regionale risico's te identificeren op basis van EU-brede risico-analyses.
- Versterken van civiele bescherming.
- De strategie moet voldoende aandacht besteden aan de rol van Europese agensschappen als Europol, Eurojust en Frontex.

2. Plenaire sessie II: Terrorismebestrijding

Tijdens deze sessie was de Amerikaanse minister van Binnenlandse Veiligheid, mw. Janet Napolitano, aanwezig. Het doel van de gedachtenwisseling met Minister Napolitano was om wederzijds de dringende noodzaak van de bestrijding van terrorisme te bekrachtigen. Minister Napolitano benadrukte het belang van informatie-uitwisseling, samenwerking op het gebied van technologie, verhoogde internationale veiligheidsstandaarden op vliegvelden en in vliegtuigen en technische bijstand aan derde landen.

De lidstaten drongen aan op een spoedige presentatie van een EU PNR-voorstel, de snelle ontwikkeling van een *entry-exit*-systeem en de goedkeuring van de SWIFT-overeenkomst.

Minister Hirsch Ballin bedankte mw. Napolitano voor de samenwerking naar aanleiding van het incident op 25 december jl. en gaf aan dat de uitwisseling van informatie zeer op prijs wordt gesteld. Ten aanzien van de door de VS geschetste feiten (aan boord waren 17 nationaliteiten; de helft van de passagiers was geen Amerikaan; er was geen «no flight»-melding; de technologie op de luchthaven ontbrak om het explosief mate-

riaal te detecteren; een catastrofe is voorkomen door alert optreden van bemanning en passagiers) gaf Minister Hirsch Ballin aan dat de voorbereiding professioneel was, de uitvoering was echter gebrekkig.

Vervolgens gaf hij aan dat de mislukte aanslag heeft bevestigd dat terroristische groeperingen er op uit zijn om een aanslag te plegen tegen de burgerluchtvaart. De EU zal volgens Minister Hirsch Ballin in de strijd tegen terrorisme moeten blijven werken aan nieuwe methoden om de burgerluchtvaart veilig te houden. Het moet gaan om een combinatie van informatie-uitwisseling over passagiers en verdachte personen en de inzet van instrumenten, zoals de «security scan». Verder moet het gaan om een internationale benadering, zodat in ieder geval binnen de EU hetzelfde veiligheidsniveau kan worden geboden. Het EU PNR-systeem verdient verdere uitwerking waarbij oog gehouden moet worden voor de privacy-aspecten, de toevoeging van API-gegevens in het systeem en het uitbreiden van de doelbinding naar grenstoezicht. Binnen de nog vast te stellen Europese regelgeving bestaat het voornemen om de inzet van de «security scan» in Nederland gefaseerd uit te breiden naar eerst transatlantische vluchten en later naar Europese vluchten. Een 100% waterdichte beveiliging kan overigens nooit worden gegarandeerd, ook niet met deze nieuwe techniek. Een betere informatie-uitwisseling en analyse is daarom noodzakelijk. In dat kader verdient tevens het «home grown terrorism» en andere vormen van transport de aandacht.

3. Plenaire sessie III: Legale migratie en integratie onder het Verdrag van Lissabon – de weg vooruit

Er was brede overeenstemming dat het Verdrag van Lissabon een nieuwe dynamiek heeft gecreëerd op het terrein van legale migratie en integratie. Deze dynamiek is mede veroorzaakt door de in het Verdrag van Lissabon opgenomen specifieke rechtsbasis om de rechten van onderdanen van derde landen te bepalen (art. 79 (2) onder b VWEU) en ook door de integratiebepaling (art. 79 (4) VWEU).

De voorziene Commissie-initiatieven (richtlijn arbeidsmigratie, richtlijn seizoenswerkers, richtlijn tijdelijk verblijf voor binnen bedrijf overgeplaatste personen, herziening richtlijn gezinshereniging, actieplan niet-begeleide minderjarigen [amv's], het EU-immigratieportaal en consolidatie van het Europees Migratienetwerk [EMN]) kregen positief commentaar.

Staatssecretaris Albayrak onderstreepte in haar inbreng dat arbeidsmigratie van wezenlijk economisch, cultureel en wetenschappelijk belang is. Zij betreurt het dan ook dat de inmiddels aangenomen Europese Blauwe Kaart minder ver gaat dan zij had gehoopt. Met het oog daarop zal Nederland samen met Finland bestuderen of er met een aantal landen tot een Europese Blauwe Kaart «Plus» gekomen kan worden. Hieronder verstaat de Staatssecretaris een Blauwe Kaart die recht geeft op vrij verkeer van die kaarthouders tussen die landen.

Staatssecretaris Albayrak heeft gepleit voor spoedige hervatting van de behandeling van het voorstel voor een richtlijn betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en werken en betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven. De invoering van die gecombineerde vergunning zal de toelatingsprocedure voor arbeidsmigranten vereenvoudigen, waarmee het concurrentievermogen en de economische vitaliteit van de Europese Unie verder wordt versterkt.

Verder accentueerde Staatssecretaris Albayrak dat het belang van evaluatie en waarnodig herziening van de richtlijn gezinshereniging van bijzondere betekenis is, waar het de versterking van integratie en emancipatie betreft, zoals verwoord in de brief van de Minister voor Wonen, wijken en Integratie en de Minister en Staatssecretaris van Justitie inzake de Kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie van 2 oktober 2009. Dit nu de huidige richtlijn niet de mogelijkheid open laat om enkele van de maatregelen genoemd in voornoemde brief te realiseren zoals een mogelijke verhoging van de minimumleeftijd, en de invoering van een onderwijsver-eiste en de uitsluiting van een referent.

Ten aanzien van de herziening van de richtlijn gezinshereniging onderstreepte zij voorts van mening te zijn dat opgenomen zou moeten worden dat de bezwaren ingevolge openbare orde (waaronder huiselijk geweld of eengerelateerd geweld), in tegenstelling tot de huidige situatie, aan de referent die zich schuldig heeft gemaakt aan diverse vormen van relationeel geweld zouden moeten kunnen worden tegengeworpen. Dit moet zo worden begrepen dat de bezwaren ingevolge openbare orde die nu uitsluitend het overkomende gezinslid betreffen, in de toekomst ook de referent zouden kunnen worden tegengeworpen. Zo kan worden voorkomen dat een referent die zich eerder schuldig heeft gemaakt aan relationeel geweld opnieuw een partner kan laten overkomen.

Ook onderstreepte zij het belang van een gezamenlijke inzet bij het bestrijden van schijnhuwelijken en schijnrelaties en het tegengaan van gedwongen huwelijken en polygamie. Deze inzet past binnen de niet-aflatende inzet van het kabinet om fraude en misbruik (bijvoorbeeld schijn-familieleden die via andere lidstaten alsnog verblijf in Nederland krijgen) tegen te gaan. Hetzelfde geldt voor het tegengaan van gedwongen huwelijken en polygamie.

Verder gaf de Staatssecretaris aan te hechten aan de ontwikkeling van kernindicatoren in een beperkt aantal betrokken beleidstakken om de resultaten van het integratiebeleid te kunnen monitoren en aldus de vergelijkbaarheid van nationale ervaringen te vergroten en het Europese leerproces te versterken.

De Staatssecretaris betreurde dat een verwijzing naar de problemen die intra-EU-mobiliteit van EU-onderdanen met zich meebrengt, mede gelet op de onmogelijkheid van een verplichtend karakter van inburgeringvereisten voor EU-onderdanen, niet is opgenomen in het Stockholm Programma. Zij riep haar collega's op een open discussie te voeren over integratie van EU-burgers. Immers ook voor wat betreft EU-burgers kunnen er belangrijke slagen worden gemaakt waar het integratie betreft en thans is het voor lidstaten niet mogelijk hierover ervaringen met elkaar uit te wisselen.

4. Plenaire sessie IV: Een gemeenschappelijk beleid voor justitie na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon

De discussie tijdens deze sessie richtte zich op initiatieven van lidstaten op de terreinen justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking (art. 76 VWEU) en nauwere samenwerking (art. 20 VEU).

Het Voorzitterschap nodigde de Commissie uit om op korte termijn richtlijnvoorstellen in te dienen voor door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vervallen voorstellen voor kaderbesluiten (mensenhandel, procedurele rechten [vertolking en vertaling], seksueel misbruik en kinderporno en EU-PNR) en nieuwe instrumenten voor cybercrime, informatie aan gearresteerde personen en het Actieplan voor de uitvoering van het

Stockholm Programma. Commissaris Barrot gaf aan dat de Commissie de vervallen voorstellen voor kaderbesluiten als richtlijnen zal indienen.

In reactie op die inbreng van Commissaris Barrot benadrukte Minister Hirsch Ballin de urgentie van een basis voor effectiever gemeenschappelijk handelen op het terrein van mensenhandel.

Verder gaf Minister Hirsch Ballin aan dat lidstaatinitiatieven met evenveel zorg moeten worden voorbereid als initiatieven van de Commissie en ook, net als andere lidstaten, dat die initiatieven vergezeld dienen te gaan van een goede *impact assessment*. Verder sprak de Minister zijn voorkeur uit voor de communautaire methode d.w.z. dat als regel de Commissie wetgevingshandelingen dient te initiëren en dat lidstaatinitiatieven een uitzondering dienen te blijven.

De lidstaten waren in het algemeen van oordeel dat nauwere samenwerking (d.w.z. met minder dan 27 lidstaten) op JBZ-terrein niet uitgesloten is, maar beperkt moet blijven tot uitzonderlijke situaties (zoals bijvoorbeeld t.a.v. het voorstel Rome III [toepasselijk recht bij echtscheidingen]). De meeste lidstaten, waaronder Nederland, benadrukten dat eerst alles gedaan moet worden voor een oplossing voor alle 27 lidstaten. Voorzichtigheid en zorgvuldigheid is geboden en er werd gewaarschuwd voor verbroekeling van het privaatrecht en twee snelheden. Als overgegaan wordt tot versterkte samenwerking, dan met een zo groot mogelijke groep.

Ten aanzien van de balans tussen evaluatie van de implementatie van bestaande voortgang op JBZ-terrein memoreerde Minister Hirsch Ballin als opdracht aan de nieuwe Commissie het voorstel tot aanvullende evaluatie en hij noemde daarbij de doorlooptijden van procedures en de verschaffing van informatie aan verdachten over hun rechten. Commissaris Barrot kondigde aan dat de Commissie een nieuw format zal ontwikkelen voor evaluatie van de implementatie, te beginnen met strafrecht. Lidstaten benadrukten het belang van evaluatie, zowel *ex ante* (bij nieuwe instrumenten; *impact assessment*) als *ex post* (met betrekking tot de implementatie van bestaand acquis).

Toelichting: Het door de Commissie aangekondigde voorstel zal berusten op art. 70 VEU, dat voorziet in evaluatie van de uitvoering van het JBZ-beleid door de lidstaten in samenwerking met de Commissie. Het Europees Parlement en de nationale parlementen worden van de inhoud en de resultaten van deze evaluatie op de hoogte gebracht. In het Stockholm Programma wordt, op aandringen van o.a. Nederland, de Commissie opgeroepen hierbij ook, voorzover relevant, aandacht te besteden aan de werking van de nationale rechtssystemen en gebruik te maken van beproefde methoden van wederzijdse beoordeling (peer review). Daarmee zijn de voorwaarden geschapen voor onderlinge hulpverlening van de lidstaten bij de implementatie van Europese wet- en regelgeving op dit terrein.

Ten slotte benadrukte Minister Hirsch Ballin, net als vertegenwoordigers van andere lidstaten en het Europees Parlement, het belang van het Handvest van de Grondrechten en de toetreding van de EU tot het EVRM.

5. Plenaire sessie V: Een Europa voor familie- en eigendomsrechten

Tijdens deze sessie werd duidelijk dat er steun is voor instrumenten ten aanzien van transnationale erfenissen en huwelijksvermogensrecht.

Commissaris Barrot wees erop dat zelfs met het Verdrag van Lissabon materieel familierecht een bevoegdheid van de lidstaten blijft. Bij het door de Commissie ingediende voorstel inzake erfrecht gaat het uitsluitend om aanwijzing van de bevoegde rechter en het toepasselijk recht. Daarbij zal worden gekozen voor het principe van de laatste gewoontelijke verblijfplaats, met een keuzerecht voor het nationale recht voor de erflater. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, beantwoordden de door het Voorzitterschap gestelde vraag of het werk inzake erfenissen moet worden gericht op facilitatie van transnationale erfenissen ten gunste van de burger, maar zonder het materiële (civiel en fiscaal) recht van de lidstaten aan te tasten positief.

Verder werd duidelijk dat de lidstaten bereid zijn tot verbetering van de Verordening Brussel I (Verordening 44/2001 inzake de bevoegdheid, erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken). Ten aanzien van die verordening werd door Minister Hirsch Ballin, net als de meeste lidstaten, aangegeven dat vervolgstappen van de afschaffing van het exequatur (verlof tot tenuitvoerlegging van een vonnis uit een andere lidstaat) gepaard moeten gaan met de noodzakelijke waarborgen voor het respecteren van de rechten van het individu.

Minister Hirsch Ballin vroeg daarnaast aandacht voor de verscheidenheid tussen de lidstaten op het terrein van het personen- en familierecht. Zo is er in Nederland sprake van volledige gelijkberechtiging van huwelijkse en niet-huwelijkse relaties van mensen van verschillend en van hetzelfde geslacht. Dat model kan niet aan andere lidstaten worden opgelegd. Wel is van belang dat deze verbintenissen in de andere lidstaten erkend worden, zodat de betrokken burgers geen problemen ondervinden in of met andere lidstaten op het gebied van familierecht, erfrecht of bestuursrecht.

Ook heeft Minister Hirsch Ballin, aansluitend op een opmerking van het Voorzitterschap in de algemene inleiding, de lidstaten geïnformeerd over de Nederlandse actie om Haïtiaanse kinderen van wie het adoptieproces liep, versneld naar Nederland te halen. Enkele lidstaten zagen hierin aanleiding om op te roepen tot EU-coördinatie van de hulp aan kinderen op Haïti ter plaatse of via adoptie. Commissaris Barrot gaf aan te voelen voor een gezamenlijke aanpak en zal hiertoe UNICEF consulteren.

6. Werklunch: slachtoffers

Tijdens de lunch vond een discussie plaats over de manier waarop slachtoffers meer in het centrum van het Europese justitie-beleid kunnen worden geplaatst. Het Voorzitterschap lichtte toe dat dit een belangrijk accent van het Spaanse Voorzitterschap is en stond stil bij de Spaanse ervaringen met maatregelen voor de slachtoffers van terrorisme en huiselijk geweld. Het Voorzitterschap pleitte voor een twee-sporenbeleid: aanpassing van het Europees wettelijk kader en praktische verbeteringen, ook voor grensoverschrijdend slachtofferschap.

De discussie maakte duidelijk dat er brede steun is voor de verbetering van de bescherming van slachtoffers. Enkele lidstaten spraken steun uit voor het Spaanse initiatief voor een Europees beschermingsbevel (*European Protection Order*).

Minister Hirsch Ballin heeft het pleidooi van het Voorzitterschap en Commissaris Barrot voor een twee-sporenbeleid ten aanzien van slachtofferhulp gesteund. Verder heeft hij gepleit voor uitwisseling van *best practices*, bijvoorbeeld inzake huiselijk geweld, en gewaarschuwd voor een

zodanige focus op bijzondere situaties zoals terrorisme dat het alledaagse slachtofferschap, bijvoorbeeld van inbraken en berovingen, erbij inschiet.

Het Voorzitterschap concludeerde dat iedereen het erover eens is dat de ondersteuning van slachtoffers moet worden versterkt en dat het huidige juridische kader moet worden aangepast door meer nadruk te leggen op minimum-standaarden voor de rechtspositie van slachtoffers en door mechanismen voor juridische samenwerking te creëren zoals een Europees beschermingsbevel, zonder dat de nationale systemen hoeven te veranderen.