
Vergaderjaar 2008–2009

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 565

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 augustus 2009

Met verwijzing naar de geannoteerde agenda voor de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 16 en 17 juli jl. te Stockholm,¹ doe ik u hierbij, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Justitie, toekomen het verslag van deze bijeenkomst.

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

¹ 23 490, nr. 564.

Verslag van de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, 16 en 17 juli 2009 te Stockholm – Zweden

Onder het Zweedse voorzitterschap hebben de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken gesproken over het Meerjarenbeleidskader 2010–2014 voor de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht (Stockholm-programma), dat dit najaar moet worden vastgesteld. Het voorzitterschap splitste de discussie op in drie delen: 1) Veiligheid, 2) Asiel en Migratie, en 3) Justitiële samenwerking.

Ad I. Veiligheid; een Europa tot stand brengen dat bescherming biedt

Commissaris Barrot presenteerde de belangrijkste prioriteiten van de Commissie voor het versterken van de interne veiligheid. In de eerste plaats benadrukte hij het belang van betere samenwerking tussen operationele diensten, in het bijzonder politiediensten, justitiële autoriteiten en grensbeheer. Daarnaast wees de commissaris op de middelen die nodig zijn voor daadwerkelijke samenwerking van operationele diensten, en het belang van training van deze professionals. Verder gaf hij een uiteenzetting over de bestrijding van de belangrijkste dreigingen tegen de EU, te weten de strijd tegen de georganiseerde misdaad, terrorismebestrijding, en het verstevigen van de civiele responscapaciteit van de EU.

Minister Hirsch Ballin steunde in zijn interventie het initiatief van het voorzitterschap om het tienjarige bestaan van Europol te vieren op 1 oktober dit jaar in Den Haag. Vertrouwen van de burgers in de JBZ-samenwerking is essentieel. In dit verband vroeg hij aandacht voor het initiatief van Nederland Frankrijk en Duitsland voor een systeem van rechtsstaatmonitoring. Veiligheid en gegevensbescherming zijn geen tegengestelden, maar zijden van dezelfde medaille. Mede namens Minister Ter Horst zette Minister Hirsch Ballin op hoofdlijnen de Nederlandse prioriteiten uiteen op het gebied van veiligheid. Nederland is voorstander van een «all hazards approach» en het ontwikkelen van scenario's op basis van risico-beoordeling. Voor de preventieve aanpak van criminaliteit is daarnaast een multidisciplinaire aanpak noodzakelijk. Voorts acht Nederland het van belang, dat het informatiebeheerssysteem van de EU wordt uitgebreid met immigratie-, douane- en justitiële informatie en regionale samenwerking mogelijk wordt gemaakt. Ten slotte benadrukte Minister Hirsch Ballin de het belang van het opnemen van een integrale JBZ-RELEX-strategie in het Stockholm Programma.

Alle lidstaten steunden de prioriteiten die werden genoemd door de Commissaris. Verder werden de volgende accenten gelegd:

- het is van belang dat de EU zich meer richt tot de burgers om uit te leggen wat er op het gebied van veiligheid in de EU tot stand is gebracht. Daartoe moet de EU een integrale interne veiligheidsstrategie opstellen;
- om politiefunctionarissen beter met elkaar te laten samenwerken moet een Erasmus programma, gericht op personele uitwisseling, worden ontwikkeld en moet de EU een politie «code» ontwikkelen;
- het externe beleid op het gebied van JBZ moet een integraal onderdeel van het Stockholm Programma worden;
- de samenwerking op het gebied van asiel en migratie moet worden uitgebreid en gebaseerd zijn op solidariteit;
- de EU moet een integrale multidisciplinaire aanpak ontwikkelen tegen mensenhandel. De voorzitter kondigde aan hierover een conferentie te organiseren;
- voor het aanpakken van grensoverschrijdende criminaliteit moet de EU

- een strategie ontwikkelen voor grensoverschrijdende gegevens-uitwisseling;
- de EU dient een model te ontwikkelen voor risicobeoordeling voor het voorkomen en bestrijden van rampen;
- de bescherming van fundamentele rechten moet sterker worden verankerd in de EU.

Commissaris Barrot dankte de vergadering voor de steun en gaf aan enkele nieuwe ideeën verder te onderzoeken.

Voorzitter Minister Ask nodigde vertegenwoordigers van de lidstaten uit om in september naar Stockholm te komen voor één-op-één gesprekken met het voorzitterschap om de prioriteiten toe te lichten en door te spreken.

Ad II. Asiel en Migratie; een Europa in een geglobaliseerde wereld, gebaseerd op verantwoordelijkheid en solidariteit

Voorzitter minister Billström verwees ter inleiding van de discussie naar het Asiel- en Migratiepact dat onder het Franse voorzitterschap van de Europese Unie in 2008 tot stand is gekomen en naar het werk dat sindsdien is verricht. Aansluitend leidde minister Billström de gedachte-wisseling inzake het Stockholm Programma met de lidstaten, Commissaris Barrot, directeur Laitinen van Frontex en directeur Kjaerum van het «Fundamental Rights Agency».

Staatssecretaris Albayrak memoreerde in haar interventie de vooruitgang welke is bewerkstelligd sinds het Verdrag van Tampere (1999) en onderstreepte het belang van de uitvoering van het Asiel- en Migratiepact. Zij accentueerde vervolgens wat betreft asiel het belang van de realisatie van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Naast de verdere harmonisatie van de regelgeving van de lidstaten is ook harmonisatie van de uitvoeringspraktijken in de lidstaten via praktische samenwerking van belang. Wat legale migratie betreft toonde Staatssecretaris Albayrak zich voorstander van goede kaders voor intra-EU mobiliteit, mede met gebruikmaking van de Europese Blauwe Kaart. Waar het migratie en ontwikkeling betreft gaf zij aan te hechten aan een Europese ethische code om braindrain vanuit de ontwikkelingslanden tegen te gaan. Wat betreft terugkeer en illegale migratie merkte zij op dat terugkeer als een belangrijk en noodzakelijk sluitstuk moet worden gezien van een nationaal en Europees toelatingsbeleid. De Europese Commissie zou meer mogelijkheden moeten krijgen bij haar onderhandelingen over terug- en overname-overeenkomsten met derde landen. Aansluitend accentueerde staatssecretaris Albayrak de noodzaak om het beleid van de Unie op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken uitdrukkelijk ook in verband te brengen met het externe beleid van de Europese Unie.

Afrondend gaf Staatssecretaris Albayrak aan dat de belangen tussen lidstaten in het Noorden en het Zuiden van de Europese Unie in elkaars verlengde liggen. De illegale migrant in Malta kan immers in een later stadium asielzoeker zijn in Nederland. Daarom is praktische samenwerking tussen lidstaten geboden, onder andere via het toekomstige Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, via de «General Directors Immigration Services Conference» en het grensagentschap Frontex.

Minister Hirsch Ballin brak tijdens zijn interventie een lans voor een substantiële versterking van Frontex door het uitrusten van deze organisatie met de benodigde instrumenten en middelen. Zo heeft Frontex op dit moment geen formele bevoegdheid bepaalde incidenten te onderzoeken, terwijl dit wel wenselijk is. Door een substantiële versterking van Frontex en een betere samenwerking met andere organisaties zoals

Europol, zou Frontex beter in staat moeten zijn om de lidstaten bij te staan in een adequate aanpak van de gemengde migratiestromen, waarin problemen van illegale migratie, vluchtelingen, mensenhandel en georganiseerde criminaliteit samenkomen. De minister noemde in dit verband tot slot de samenwerking tussen de douaneautoriteiten van de lidstaten als voorbeeld.

De voorzitter vatte de discussie samen, waarbij de mededeling van de Europese Commissie inzake een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger breed werd gesteund en waarbij het Asiel- en Migratiepact als een belangrijke basis werd gekwalificeerd voor het Stockholm Programma. Voor wat betreft het gemeenschappelijk Europees migratiebeleid dient misbruik van de legale migratiekanalen te worden bestreden, zonder afbreuk te doen aan de fundamentele rechten. Ten aanzien van de samenwerking bij grensbeheer dient Frontex te worden versterkt, dient meer te worden ingezet op terugkeer en moet de samenwerking met derde landen worden geïntensiveerd.

Tussen de lidstaten bleek op het terrein van asiel een grote mate van overeenstemming inzake het versterken van de onderlinge praktische samenwerking. Het werd daarnaast van groot belang geacht dat asielzoekers in de Europese Unie zoveel mogelijk op dezelfde manier worden opgevangen en dat hun asielaanvraag volgens dezelfde criteria wordt beoordeeld. Het voorzitterschap kondigde speciale aandacht aan voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Verder werd onderkend dat interne solidariteit moet worden betoond met de lidstaten die onder «migratiedruk» staan en externe solidariteit met de derde landen. Daarnaast is een dialoog met deze derde landen nodig over de relatie tussen migratie en ontwikkeling, bijvoorbeeld inzake kennis-migratie en circulaire migratie.

Afrondend dankte de voorzitter iedere lidstaat voor de inbreng en nodigde hij uit tot verder commentaar, tijdens de gesprekken met het voorzitterschap in september in Stockholm of door middel van een schriftelijke inbreng.

Ad III. Justitiële samenwerking; een Europa van recht en rechtvaardigheid voor de burger

Commissaris Barrot gaf de speerpunten weer op het terrein van de justitiële samenwerking zoals opgenomen in de Mededeling.

Minister Hirsch Ballin benadrukte het belang van vertrouwen voor de toekomstige JBZ-samenwerking. Versterking van het vertrouwen is noodzakelijk voor wederzijdse erkenning, de hoeksteen van die samenwerking. In dat kader wees de minister op het gezamenlijke initiatief van Nederland, Frankrijk en Duitsland betreffende rechtsstaatmonitoring. Dat additionele systeem van monitoring en evaluatie moet zich op thematische wijze richten op aspecten van nationale rechtssystemen en een «follow-up» systeem bevatten waardoor implementatie van aanbevelingen door lidstaten gewaarborgd is. Minister Hirsch Ballin gaf daarnaast aan dat de bewijsverkrijging als geheel via de weg van wederzijdse erkenning moet worden geregeld. Om verdere consolidatie van het civiel recht te bewerkstelligen, dient er volgens Nederland een uniforme regeling te komen over de wijze van afschaffing van het exequatur voor vermogensrechtelijke beslissingen in de bestaande procesrechtelijke instrumenten. Verder wees Minister Hirsch Ballin op het belang om daadwerkelijk de mogelijkheden op het gebied van ontneming binnen de EU beter te benutten. Specifieke aandacht werd gevraagd voor ontneming van criminele opbrengsten buiten de EU. Tot slot benadrukte minister Hirsch Ballin het belang van een vergroting van coherentie tussen EU intern en extern

JBZ-beleid en van een bevordering van de synergie tussen de verschillende onderdelen van het EU-externe beleid. Volgens Nederland dient een nieuwe JBZ-RELEX-strategie integraal onderdeel van het Stockholm Programma uit te maken.

Er bleek steun bij de lidstaten en betrokken agentschappen te bestaan voor de prioriteiten zoals verwoord in de Mededeling. In de interventies van de lidstaten werd met name het belang van vertrouwensversterkende maatregelen benadrukt. Zo gaf een groot aantal lidstaten aan voorstander van een ambitieuzere benadering van de voorstellen van de Commissie met betrekking tot de versterking van procedurele rechten, was er aandacht voor gegevensbescherming en training. Verder werden de volgende accenten gelegd:

- evaluatie kan een geschikte maatregel zijn om het vertrouwen te versterken;
- om de toegang van de burger tot het recht te waarborgen, dient meer gebruik te worden gemaakt van technologie (e-justice);
- binnen de EU dient invulling te worden gegeven aan de rechten van slachtoffers;
- de nadruk moet niet automatisch liggen op wetgeving, maar op best practices;
- harmonisatie van materieel strafrecht is wenselijk op het terrein van de zware criminaliteit;
- wederzijdse erkenning op het gebied van het civiel recht dient te worden uitgebreid naar andere terreinen, zoals beslissingen op het terrein van het erfrecht;
- het is noodzakelijk het publiek beter en meer voor te lichten over rechten van de mens.

Commissaris Barrot gaf aan blij te zijn met de brede steun voor de Mededeling van de Commissie. Hij onderstreepte dat de burger centraal moet staan in het nieuwe JBZ-meerjarenbeleidsprogramma. Hij merkte op dat het van belang is, na te denken over de lange termijn, waarbij gedacht moet worden aan het stapsgewijs invoeren van gemeenschappelijk strafrechtelijk beleid. Wederzijdse erkenning kan niet zonder toenadering van het materiaal en procedureel recht. Ten aanzien van evaluatie merkte de commissaris op dat er verschillende lezingen zijn van het begrip evaluatie. Enerzijds is er de evaluatie van individuele maatregelen, via impactstudies. Anderzijds is een evaluatie van de werking van de verschillende rechtsstelsels noodzakelijk, van bijvoorbeeld de duur van de procedure en de toereikendheid van middelen. Dit laatste kan via zogenoemde «peer reviews», zoals bij Schengen het geval is, die nuttig kunnen zijn voor elke lidstaat. Commissaris Barrot sprak vervolgens zijn steun uit voor de Spaanse ideeën met betrekking tot de bescherming van slachtoffers. Voorts gaf hij aan dat het nodig is verder na te denken over het beheer van internet en de bescherming van de rechten van de burger op internet. Tot slot vroeg Commissaris Barrot meer aandacht voor de internationale dimensie.

Voorzitter minister Ask stelde in haar slotwoord het belang van meer vertrouwen centraal en noemde in dat verband opleidingen, netwerken en evaluaties. Versterking van het vertrouwen is noodzakelijk omdat daarop wederzijdse erkenning berust.