

Geannoteerde agenda voor de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, 25 tot en met 26 januari 2008 te Brdo/Slovenië

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

Tijdens het Duitse voorzitterschap is op initiatief van Minister Schäuble een reflectiegroep opgericht van ministers van Binnenlandse Zaken die suggesties zou moeten doen voor de opvolger van het Haagse Programma, een JBZ programma vanaf 2010. Lid van deze groep zijn de zes lidstaten die de komende opeenvolgende voorzitterschappen vertegenwoordigen (DUI, POR, SLOV en FRA, TSJ, ZWE) plus telkens één uit het daarop volgende trio (SPA, BEL, HON). Het Verenigd Koninkrijk is een vast lid van de groep namens de “Common Law” landen.

De groep spreekt op gezette tijden over verschillende aspecten van de JBZ- agenda. Het zou een transparant proces moeten zijn, waar voorstellen uit voortvloeien die vervolgens in de Raad worden besproken. De lidstaten die geen lid zijn van deze zogenaamde “future” groep worden tijdens de bijeenkomsten van de JBZ-Raad geïnformeerd over de vorderingen van de discussie. Het voorzitterschap zal tijdens de Raad een tussenrapportage presenteren van de werkzaamheden van deze “future” groep met betrekking tot informatie-uitwisseling, terrorisme, migratie, grensbeheer, visumbeleid, civiele bescherming en externe betrekkingen

2. Praktische samenwerking op het gebied van asiel

In het Haags Programma is onder meer neergelegd dat de tweede fase van de ontwikkeling van het Europees asielbeleid eind 2010 moet uitmonden in een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. In dit kader heeft de Commissie in 2007 een Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem gepresenteerd. De Commissie beoogt in de tweede fase een hoger gemeenschappelijk beschermingsniveau te bereiken met meer eenheid in de asielpraktijk binnen de EU en grotere solidariteit tussen de lidstaten. Daartoe is verdere harmonisatie van wetgeving en van de asielpraktijk nodig. Nederland deelt het streven van de Commissie.

Gelet op het voorgaande is het Sloveense voorzitterschap voornemens een discussie te entameren over de praktische samenwerking op het gebied van asiel. In het document, dat ten behoeve van deze Raad is verspreid, stelt het voorzitterschap dat de bestaande praktische samenwerking moet worden voortgezet en versterkt. Het doel van de praktische samenwerking is om de lidstaten in staat te stellen bekend te worden met de systemen en praktijken van andere lidstaten en om hechtere werkrelaties tussen de asieldiensten op het operationele niveau te ontwikkelen. Dit legt een basis voor samenwerking op breder gebied, de ontwikkeling van vertrouwen en het beseff van wederzijdse belangen. Het hoofddoel van praktische samenwerking is om de convergentie in de besluitvorming door de lidstaten binnen het kader van de EU-asielwetgeving te verbeteren. De oprichting van een Europees ondersteuningsbureau wordt genoemd als een van de mogelijkheden, die het best beantwoordt aan de behoefte om de duurzaamheid en betere coördinatie van de praktische samenwerking te verzekeren. Het opzetten van een Europees ondersteuningsbureau is ook in het Haags Programma opgenomen en door de Commissie in het Groenboek genoemd.

Nederland zal deelnemen aan de discussie op basis van de kabinetsreactie van 11 september 2007 op het Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem¹ en de brief van 11 september 2007 over het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en de blue card,² waarover op 26 september 2007 in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer is gesproken. Nederland is van mening dat de praktische samenwerking moet worden voortgezet en verbeterd en is voorstander van het structureel ondersteunen en garanderen van de duurzaamheid van samenwerkingsverbanden in de EU. Daarvoor is meerjarige financiële ondersteuning nodig. GDISC, het bestaande samenwerkingsverband van directeurs van de immigratiediensten van de EU-lidstaten, de kandidaat-lidstaten en de Schengen-lidstaten, kan worden uitgebreid tot een Europees ondersteuningsbureau.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2007-2008, 22 112, nr. 562.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2007-2008, 19 637, nr. 1170.

De praktijk toont aan dat de immigratiediensten binnen GDISC al goed samenwerken. GDISC voert thans, onder meer, de volgende projecten uit: een tolkenpool, een Europees asielcurriculum voor opleidingen en de oprichting van een netwerk ten behoeve van de beheersing van migratiestromen.

3. E-justice; pilotprojecten en praktische dienstverlening

Het Sloveense voorzitterschap rekent E-Justice, in navolging van Oostenrijk en Duitsland, tot één van de prioriteiten van zijn voorzitterschap. E-Justice omvat het gebruik van technologische mogelijkheden voor het grensoverschrijdende rechtsverkeer. Nederland participeert in de projectgroep die tot doel heeft een Europees E-Justice portaal te creëren waarmee op termijn toegang kan worden verkregen tot nationale en internationale informatiesystemen. Ook is Nederland voornemens aan te sluiten bij het project dat tot doel heeft strafregisters te verbinden en bij de pilotgroep ter verbetering van het gebruik van videoconferentie.

Het voorzitterschap heeft de Ministers van Justitie gevraagd op de informele bijeenkomst van de JBZ- Raad te discussiëren over twee onderwerpen die betrekking hebben op het E-Justice portaal: het openstellen van het portaal voor het publiek en de organisatie van het portaal. Het Sloveense voorzitterschap stelt zich op het standpunt dat het openstellen voor het publiek pas dient te geschieden als voldoende ervaring is opgedaan in de pilotfase en als eventuele problemen van technische, inhoudelijke en organisatorische aard zijn opgelost. Ook stelt Slovenië dat coördinatie door een centraal orgaan essentieel is voor het goed functioneren van het portaal. Nederland is het met beide standpunten ten aanzien van het portaal eens.

Ten aanzien van de financiering van E-Justice als geheel, inclusief onderwerpen als videoconferentie en het verbinden van registers, stelt het voorzitterschap dat voor het opzetten van een E-Justice systeem voldoende financiële middelen nodig zijn, zowel op EU-niveau als op nationaal niveau. Het probleem wordt gesignaleerd dat beschikbare budgetten van de Europese Commissie zijn opgesplitst in een begroting voor een programma 'Civil Justice' en voor een programma 'Criminal Justice'. Het rechtsgebiedoverstijgende karakter van E-Justice zou, in de ogen van het Sloveense voorzitterschap, het verkrijgen van financiële middelen kunnen bemoeilijken. Nederland is het met Slovenië eens dat het rechtsgebiedoverstijgende karakter van E-Justice geen belemmering moet vormen voor het verkrijgen van financiële middelen.

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

Het Sloveense voorzitterschap acht een informele gedachtewisseling over de tenuitvoerlegging van verstekuitspraken in het kader van de uitvoering van kaderbesluiten inzake wederzijdse erkenning van belang. Het vraagt aandacht voor een evenwicht tussen het beginsel van wederzijdse erkenning en de bescherming van de rechten van de verdachte bij de tenuitvoerlegging van deze uitspraken. Voorts nodigt het voorzitterschap de JBZ ministers uit te bevestigen dat het belangrijk is om hierin een goede balans te vinden en het nodig is om meer consistentie tussen deze kaderbesluiten op dit punt te verzekeren.

Het voorzitterschap constateert dat kaderbesluiten inzake wederzijdse erkenning deze kwestie op verschillende wijze regelen, wat problemen veroorzaakt bij de praktische uitvoering van deze kaderbesluiten en de effectieve samenwerking belemmert. Meer eenheid in regelgeving zal de uitvoering van de bestaande instrumenten verbeteren en een basis vormen voor regelingen in komende instrumenten inzake wederzijdse erkenning. Een grotere consistentie van de desbetreffende bepalingen zal het voor de burger duidelijker maken welke rechten hij heeft.

Het voorzitterschap is voornemens om een voorstel in procedure te brengen voor een kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging van verstekuitspraken. Dit ontwerp-kaderbesluit strekt onder meer tot wijziging van bepalingen hieromtrent in een aantal kaderbesluiten inzake wederzijds erkenning. Het voorstel beoogt niet de procedurele voorzieningen van de lidstaten op dit punt te harmoniseren.

Dit initiatief wordt gesteund door Frankrijk, Tsjechië, Zweden, Slowakije, het VK en Duitsland.

Nederland acht agendering van dit onderwerp van belang en verwelkomt initiatieven die bijdragen aan de consistentie tussen de verschillende kaderbesluiten, zoals nu door het voorzitterschap voorgesteld.

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

Het Sloveense Voorzitterschap zou graag zien dat prioriteit wordt verleend aan de dossiers over internationaal alimentatierecht en internationaal echtscheidingsrecht.

Internationale alimentatieprocedures

- De lidstaten hanteren in internationale alimentatieprocedures sterk verschillende regels van toepasselijk recht. Volgens het Voorzitterschap leidt dit tot rechtsonzekerheid en tot hogere kosten van procedures. Verder moet voor een alimentatiebeslissing binnen Europa momenteel nog een exequatur (verklaring van uitvoerbaarheid van de rechter van de aangezochte staat) worden verkregen alvorens de beslissing ten uitvoer kan worden gelegd.
- Het Voorzitterschap wijst op het recent in de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht tot stand gekomen mondiale alimentatieverdrag met bijbehorend Protocol over toepasselijk recht. Het verdrag bevat een uitvoerige regeling van de internationale administratieve samenwerking en vereenvoudigt de erkenning en de tenuitvoerlegging van alimentatiebeslissingen.
- Wat de ontwerp-verordening over alimentatie betreft, stelt het Voorzitterschap zich op het standpunt dat binnen Europa de administratieve samenwerking nauwer kan zijn dan op mondiaal niveau en dat het exequatur voor alle alimentatiebeslissingen kan worden afgeschaft, temeer nu in het protocol bij het Haagse Verdrag overeenstemming is bereikt over bepalingen van toepasselijk recht.

Gediscussieerd zal worden over de vraag of op korte termijn moet worden overgegaan tot ondertekening van het Haags Alimentatieverdrag en het bijbehorende Protocol over toepasselijk recht. Verder wordt gesproken over de vraag of op EG-niveau de samenwerking nog kan worden geïntensiveerd en of in de relaties tussen EU-lidstaten kan worden overgegaan tot afschaffing van het exequatur voor alle alimentatiebeslissingen.

Nederland is zeer verheugd over het in de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht bereikte onderhandelingsresultaat. Het deelt de opvatting van het voorzitterschap dat, aangezien het verdrag op 23 november 2007 reeds is ondertekend door de Verenigde Staten, het wenselijk en mogelijk is dat een positief signaal wordt afgegeven door een spoedige ondertekening van het verdrag. Ratificatie kan in een volgende fase plaatsvinden, nadat de lidstaten de vereiste uitvoeringswetgeving tot stand hebben gebracht. Nederland wil ook partij worden bij het bij het verdrag behorende Protocol inzake toepasselijk recht en acht het wenselijk dat zoveel mogelijk staten zich daarbij aansluiten.

Nederland heeft steeds het standpunt ingenomen dat de toekomstige alimentatieverordening complementair dient te zijn aan het mondiale verdrag en het protocol. Het onderschrijft dat de samenwerking in EU-verband nog kan worden versterkt en dat het wenselijk en mogelijk is in de betrekkingen tussen EU-lidstaten voor alle typen alimentatiebeslissingen het exequatur af te schaffen. De ontwerp-verordening bevat in verband daarmee voldoende waarborgen, onder meer met betrekking tot de controle van de ontvankelijkheid van een alimentatieverzoek in een internationale zaak, de mogelijkheid van verzet van de niet in de alimentatieprocedure verschenen verweerder, en een bij de tenuitvoerlegging over te leggen formulier, waaruit blijkt dat in de alimentatieprocedure aan een aantal vereisten is voldaan.

Internationale echtscheidingsprocedures

- Volgens het Voorzitterschap is er voor echtgenoten die op minnelijke wijze uit elkaar willen gaan, behoefte om te weten welk recht in de echtscheidingsprocedure wordt toegepast en om te kunnen overeenkomen in welke lidstaat ze zullen procederen en welk recht wordt toegepast, met dien verstande dat er een zekere band moet zijn tussen het te kiezen forum toepasselijk recht, enerzijds, en het huwelijk, anderzijds. Het voorzitterschap wijst op de bepalingen met betrekking tot forumkeuze en rechtskeuze in het in 2006 ingediende Commissievoorstel tot wijziging en aanvulling van de verordening 2201/2003 (Brussel IIbis). Het stelt dat opdat partijen zich bewust zijn van de consequenties van hun keuze, er enige waarborgen moeten zijn en dat enige vormvereisten in acht moeten worden genomen.

Gediscussieerd zal worden over de vraag of echtgenoten de mogelijkheid moet worden geboden ter zake van de echtscheiding een forumkeuze en een rechtskeuze te doen.

Nederland stelt zich op het standpunt dat de bestaande verordening 2201/2003 reeds voorziet in tal van bevoegdheidscriteria en daarmee in ruime forumkeuzemogelijkheden voor echtgenoten die gaan scheiden. In de Nederlandse praktijk blijkt dat echtgenoten in de regel geen moeite hebben om te beslissen in welk land zij over hun echtscheiding zullen procederen. Nederland betwijfelt of er behoefte is aan een regeling van de forumkeuze, maar kan zich, aangezien veel lidstaten daar prijs op stellen, met de opnemng van een zodanige regeling verenigen.

Nederland heeft sinds tientallen jaren ervaring op het gebied van rechtskeuze ter zake van echtscheiding. Het kan ermee instemmen dat in de verordening een regeling van de rechtskeuze wordt opgenomen, maar meent dat de modaliteiten van de rechtskeuze nog nadere aandacht behoeven. Nederland hecht aan de opnemng van een bepaling die het voor partijen mogelijk maakt tijdens de echtscheidingsprocedure een rechtskeuze te doen. Wordt de rechtskeuze in die fase gedaan, dan is de kans maximaal dat partijen de keuze maken in het volle bewustzijn van de belangen die ermee gemoeid zijn.

6. Lunchonderwerpen

- "Future" Groep Justitie

In het verlengde van de "Future" groep voor Binnenlandse Zaken is in september 2007 tijdens het Portugese voorzitterschap eenzelfde reflectiegroep opgericht voor de ministers van Justitie. De groep legt thans enkele thema's gericht op de toekomst ter eerste bespreking voor.

-Beoogd moet worden de volledige implementatie van wetgevingsinstrumenten en de opdracht om coherentie van wetgeving te bereiken met het vermijden van overregulering;
-toegang tot het "recht" voor de burger moet een cruciaal uitgangspunt zijn, hetgeen onder andere bereikt kan worden met behulp van E-justice en een gezamenlijk op te richten juridisch portaal;

-Justitiële samenwerking dient versterkt te worden door praktische maatregelen, waarbij het belangrijk is de kennis van -en het vertrouwen in- elkaar rechtssystemen te vergroten. Eurojust en het EJM dient optimaal te worden benut.

-In de externe betrekkingen moeten de "rule of law" en fundamentele rechten van cruciale betekenis blijven, met speciale aandacht voor kwetsbare groepen, concrete maatregelen moeten worden genomen om grensoverschrijdende familierecht te vergemakkelijken en justitiële samenwerking met internationale organisaties en omliggende landen moet versterkt worden voor wat betreft de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en drugs- en mensenhandel, door optimaler gebruik van bestaande structuren. Primair moet er aandacht zijn voor wederzijdse strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking en uitlevering alsmede opleiding van magistraten en technische bijstand.

-Bescherming van kinderen dient een kernuitgangspunt te zijn: een horizontale, coherente aanpak is vereist. Gedacht wordt aan wederzijdse erkenning van familierechtelijke beslissingen, adequate (regionale) gegevensuitwisseling in geval van ontvoering, versterking van de rol van Eurojust bij de bestrijding van (internet) kinderporno, maar ook een link met betrekking tot kinderen op het E-justice portaal.

Naast de ontwikkeling van wederzijdse erkenning als uitgangspunt bij strafrechtelijke samenwerking dienen er concrete stappen te worden gezet om een minimum aan garanties (procedurale rechten) overeen te komen voor burgers die betrokken worden in strafrechtelijke procedures.

Er dient tenslotte een stabiel financieel kader te zijn voor de justitiële ruimte, met verkenning van nadere mogelijkheden in het 7e Onderzoekskaderprogramma.

De "future" groep zal een document opstellen over deze hoofdthema's voor een Post Haags programma. Tijdens de lunch zal van gedachten worden gewisseld over deze thema's. Nederland zal deelnemen aan deze gedachtewisseling mede op basis van de uitgangspunten zoals verwoord in de toespraak van de Minister van Justitie in Brussel op 8 november jl. (zie bijlage). Nederland kan voorts de aandacht voor het familierecht als belangrijk thema voor de toekomst onderschrijven.

-SIS II; voortgang

Het voorzitterschap zal de voortgang van de ontwikkeling van het nieuwe Schengen Informatie Systeem (SIS II) bespreken. De discussie zal zich naar verwachting richten op een tweetal vragen: de migratie van het huidige SISone4ALL naar het nieuwe SIS II systeem en daarmee samenhangend de termijn van oplevering. De inwerkingtreding van SIS II was voorzien voor 17 december 2008. Tijdens de vorige JBZ Raad is door het voorzitterschap aangegeven, dat deze datum mogelijk niet meer haalbaar is wegens uitstaande technische problemen. Voor de migratie naar het nieuwe systeem was aanvankelijk voorzien dat alle 24 deelnemende landen gelijktijdig zouden migreren. Dat brengt echter risico's met zich mee voor de continuïteit van het systeem. Mogelijk zullen door het voorzitterschap alternatieve migratiescenario's aan de ministers worden voorgelegd met het oog op besluitvorming in de JBZ Raad van februari. Deze alternatieve scenario's kunnen van invloed zijn op de opleverdatum van 17 december 2008.

Nederland acht het essentieel dat de migratie van het oude systeem naar het nieuwe systeem zo wordt ingericht dat geen onnodige risico's voor de veiligheid en continuïteit van het systeem ontstaan. De ontwikkeling van SIS II moet grote prioriteit houden opdat SIS II zo spoedig mogelijk operationeel kan worden.

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

Tijdens de lunch zullen de ministers spreken over het voorstel voor een kaderbesluit over het gebruik van persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers (PNR) voor rechtshandavingsdoeleinden, dat de Commissie op 6 november 2007 heeft gepresenteerd.

De Commissie stelt voor dat persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers (de zogenaamde PNR-gegevens) van vluchten van en naar landen van de Europese Unie door de luchtvervoerders worden overgedragen aan een nationale passagiersinformatie-eenheid. Een dergelijke maatregel is bedoeld als bijdrage aan de voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit.

Nederland staat positief ten opzichte van het initiatief tot oprichting van een systeem in de EU dat ertoe strekt relevante gegevens te verzamelen over personen die in- en uitreizen in de Europese Unie, omdat daardoor de kans dat er op het grondgebied van de Europese Unie terroristische aanslagen of ernstige misdrijven worden gepleegd kleiner wordt en de veiligheid wordt verhoogd.