

Verslag van de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, van 14 tot en met 16 januari 2007 te Dresden

1. Integratie van het verdrag van Prüm in het kader van de EU

De voorzitter opende de discussie door te stellen dat uit bilaterale gesprekken was gebleken dat er bij veel lidstaten bereidheid bestaat tot incorporatie van het verdrag van Prüm in de rechtsorde van de Unie, in ieder geval voor wat betreft de derde pijler aspecten. Samen met de Commissie stelde de voorzitter voor om over te gaan tot de integratie van het verdrag van Prüm in het kader van de EU, waarbij aan de inhoud zo min mogelijk zou moeten worden veranderd.

Samenwerking op basis van het verdrag van Prüm had al zijn nut bewezen, aldus de voorzitter. Sinds december wisselen Oostenrijk en Duitsland DNA-profielen uit, hetgeen heeft geleid tot 3000 hits, waarvan 31 in moordzaken, 23 in seksuele misdrijven en 149 in gewapende roofovervallen. Ook de Commissie uitte zich zeer positief over incorporatie van Prüm, waarbij deze net als het voorzitterschap aangaf, dat er een goed evenwicht is gevonden tussen aspecten van veiligheid enerzijds en bescherming van burgerrechten anderzijds.

Nederland sprak als eerste zijn steun uit voor het Duitse initiatief, waarbij minister Hirsch Ballin zich positief uitliet over de wijze waarop gegevensbescherming in het kader van het verdrag van Prüm plaatsvindt: eerst het vergelijken van geanonimiseerde profielen en pas na een hit overgaan tot uitwisseling van persoonsgegevens. Incorporatie vergt wel een grondige voorafgaande analyse. Daarbij spelen onder meer vragen als wat de gevolgen zijn voor het kaderbesluit bescherming persoonsgegevens, aldus minister Hirsch Ballin. Veel andere lidstaten spraken eveneens hun steun uit. Vaak werd het belang van een één op één omzetting van de bepalingen van het verdrag van Prüm benadrukt.

Enkele lidstaten gaven aan de incorporatie van het verdrag van Prüm te willen beperken tot aspecten van de derde pijler van het verdrag van Prüm. Ook wees een aantal lidstaten op praktische, financiële en juridische obstakels. Hierbij kwam onder andere de kosten(verdeling) die samenhangt met noodzakelijke aanpassingen van nationale systemen, aan bod. Sommige lidstaten wilden niet vooruitlopen op het kaderbesluit bescherming persoonsgegevens en stelden daarom vraagtekens bij omzetting van onderdelen van Prüm in het EU-recht, die hierop betrekking hebben. Ook ten aanzien van de omzetting van de bepalingen met betrekking tot grensoverschrijdend politieoptreden, waren sommige lidstaten terughoudend. Meerdere lidstaten verzochten om een werkgroep in te stellen om deze kwesties nauwgezet in kaart te brengen, alvorens tot incorporatie van het verdrag van Prüm wordt besloten.

De voorzitter sloot af met de constatering dat er brede steun is van de lidstaten voor incorporatie van het verdrag van Prüm in de rechtsorde van de Unie. Voorts kondigde de voorzitter aan dat gezamenlijk met de Commissie gewerkt zal worden aan een concreet voorstel, dat zal worden gepresenteerd tijdens de bijeenkomst van de Raad van 15 en 16 februari a.s.

2. De toekomst van de juridische samenwerking op het gebied van het familie- en het erfrecht

Als inleiding op de discussie schetste de voorzitter de noodzaak van Europese samenwerking op het gebied van familie- en erfrecht. In een Europa waar steeds meer familiebetrekkingen over grenzen heen zijn ontstaan, groeit ook het aantal grensoverschrijdende geschillen op dit terrein en daarmee de behoefte aan onderlinge regelingen die de burger op dit gebied meer rechtszekerheid en keuzevrijheid geven. Nu passen verschillende rechtsfora verschillende conflictregels toe, wat vooral het "forumshopping" en de gang naar de rechter in de hand werkt. Het belang dat ook de burger zelf hecht aan betere regelingen op dit gebied werd bevestigd, aldus het voorzitterschap en de Commissie, door een recent onderzoek van "Eurobarometer" waarin een grote meerderheid van de burgers had aangegeven een rol te zien voor de EU op het terrein van familierecht (80% van de bevolking zou de geldigheid van een testament erkend willen hebben in de Unie en 76% wil erkenning van de familiestatus).

Vrijwel alle lidstaten gaven aan dat er geen sprake kon zijn van harmonisatie van het nationale recht op het gebied van het familierecht.

Er was veel steun voor het initiatief van het voorzitterschap om duidelijke regels op te stellen welk recht van toepassing zou moeten zijn. Enkele lidstaten brachten naar voren dat, hoewel het van belang was de keuzevrijheid van de burger daarin te vergroten, natuurlijk ook duidelijke grenzen gesteld zouden moeten worden.

Een kleine groep van lidstaten had aarzelingen en pleitte voor een zorgvuldige afweging per deelonderwerp of Europese samenwerking meerwaarde zou hebben. Sommige lidstaten waren beducht juist op deze manier onzekerheden te introduceren voor diezelfde burger. Enkele lidstaten zagen wederzijdse erkenning als de hoeksteen van de samenwerking en bepleitten daarbij ook vooral eerst de problemen te identificeren en oplossingen meer in de praktische en minder in de wetgevende sfeer te zoeken.

Minister Hirsch Ballin bracht naar voren dat per onderwerp beoordeeld dient te worden of harmonisatie van familie- en erfrecht de voorkeur heeft: Nederland is positief over het voorstel voor een verordening inzake alimentatie maar heeft bezwaar tegen het opnemen van een hoofdstuk over toepasselijk recht omdat daarmee duplicatie zou kunnen ontstaan met het werk dat gaande is in de Haagse Conferentie. De Gemeenschap zal binnenkort toetreden tot de Haagse Conferentie en de discussie in de Unie zou aanvullend hierop moeten zijn. In het geval van echtscheidingen kan Nederland akkoord gaan met de bevoegdheidsregels, maar ziet geen voordeel in het regelen van het toepasselijk recht: de rechter moet zijn eigen nationale recht toepassen. Voor de discussie over internationaal erfrecht en internationaal huwelijksvermogensrecht vormen de groenboeken van de Commissie een goed uitgangspunt.

De voorzitter concludeerde dat alle lidstaten en de Commissie het initiatief tot een discussie over familie- en erfrecht steunden. Allen waren het erover eens dat er concrete maatregelen nodig waren op dit gebied voor de burger. Er was weliswaar voortgang gemaakt op dit terrein op basis van wederzijdse erkenning maar meer werk was nodig. Daarbij was ook aandacht nodig voor andere dan traditionele samenlevingsvormen zoals het homohuwelijk en geregistreerde partnerschappen. Men bepleitte meer, maar geen onbegrensde keuzevrijheid voor de burger, waarbij met name bescherming van zwakkere partijen, zoals kinderen, als essentieel werd gezien. De lidstaten waren het erover eens dat binnen de Unie gereguleerd kan worden welke rechter bevoegd is, maar over het vastleggen van toepasselijk recht waren de meningen nog verdeeld. In ieder geval zouden uniforme criteria moeten gelden voor de Europese Unie.

3a. De toekomst van het Europese beleid op het terrein van Binnenlandse Zaken vanaf 2010

De voorzitter leidde het thema in door te constateren dat nu reeds nagedacht moet worden over het te voeren beleid op het terrein van Binnenlandse Zaken na 2010 wanneer het Haags Programma afloopt. Er dient voor alle actoren sprake te zijn van een betere planning. Daartoe dient een werkgroep te worden samengesteld bestaande uit de zes opeenvolgende voorzitterschappen (DUI, PORT, SLOV, FR, TSJ, ZWE) en de Commissie. De groep zou twee keer per voorzitterschap bijeen moeten komen en telkens daarna verslag uitbrengen van de bevindingen. Ook het Europese Parlement dient geïnformeerd te worden. Tijdens het Franse voorzitterschap in het najaar van 2008 zal de groep een uitgebreid verslag dienen uit te brengen aan de Raad.

Commissaris Frattini kreeg als eerste het woord en steunde het Duitse initiatief voor een werkgroep op hoog niveau. Hij gaf aan dat het model flexibel dient te zijn: er moet waar nodig de hulp van deskundigen worden ingeroepen en waar nodig moeten ook ministers uit andere lidstaten dan de voorgestelde zes kunnen worden betrokken, indien zij specifieke ervaringen kunnen delen met de groep. Voorts dient sprake te zijn van transparantie (voortdurende rapportage) en een goed evenwicht te zijn tussen veiligheid en mensenrechten, aldus Commissaris Frattini.

Van verschillende landen kwam vervolgens steun voor het voorstel van de voorzitter, waarbij regelmatig werd verwezen naar de voorwaarden die door de Commissie waren opgesomd (transparantie, flexibiliteit).

Ook andere landen gaven steun aan het voorstel van het voorzitterschap, maar meenden dat over de samenstelling van de groep op hoog niveau het laatste woord nog niet gezegd is. Deze landen gaven aan dat de voorzitterschappen na 2010 die het nieuwe strategische programma moeten gaan implementeren ook deel moeten nemen aan de groep, in ieder geval na het rapport in 2008. De samenstelling van de groep moet derhalve in tijd evolueren.

Enkele landen uitten kritiek op de samenstelling van de groep en pleitten voor deelname aan specifieke bijeenkomsten door lidstaten die daar behoefte aan hebben.

Minister Hirsch Ballin sprak steun uit voor het voorstel van het voorzitterschap, maar gaf aan dat voor alle onderdelen van het Haags Programma na 2010 behoefte is aan een lange-termijn planning. Ook hij benadrukte als vele anderen de noodzaak van een transparante werkwijze van de werkgroep op hoog niveau. Tenslotte vroeg minister Hirsch Ballin aandacht voor het feit dat niet in iedere lidstaat de afbakening tussen Justitie en Binnenlandse Zaken dezelfde is. Nederland gaat ervan uit dat de samenstelling van de groep in overeenstemming zal zijn met de nationale bevoegdheidsverdeling op het gebied van politiesamenwerking en asiel en migratie.

De voorzitter sloot af met de constatering dat iedereen wil nadenken over de prioriteiten na 2010. Hij gaf aan geen exclusiviteit na te streven en was gevoelig voor het argument dat de voorzitterschappen na 2010 betrokken moeten worden bij de werkzaamheden. De voorzitter kondigde aan binnenkort met een voorstel te zullen komen.

3b. Migratie

Na de introductie van dit onderwerp door de voorzitter aan de hand van de geagendeerde notitie, haalden verschillende landen het belang van de conclusies aan van de Europese Raad van december 2007.

De strekking van de brief van de G6 kon rekenen op de steun van een meerderheid van lidstaten. Er werd op gewezen dat een financiële paragraaf nog ontbreekt en dat vooral ook praktische resultaten van belang zijn. Er werd voorts steun uitgesproken voor de in de G6-brief genoemde partnerschapovereenkomsten, waarin wordt vastgelegd wat voor soort samenwerking de EU wil met derde landen. Deze partnerschappen dienen een omvattend karakter te hebben, waarbij de EU naast bepalingen van terugkeer ook iets te bieden heeft in de vorm van bijvoorbeeld banen beschikbaar maken in Europa, taalcursussen en visa voor studenten en onderzoekers. Hierbij werd aangetekend dat een dergelijke partnerschapsovereenkomst wel flexibel dient te blijven en aan te passen al naar gelang het betrokken land.

De verdere bestudering van "circulaire migratie", mede in de context van migratie en ontwikkelingssamenwerking, werd gesteund. Hierbij is men geïnteresseerd in het antwoord op de vraag hoe tijdelijke migratie daadwerkelijk tijdelijk blijft. "Circulaire migratie" zou kunnen worden geregeld in een standaardovereenkomst. Vanwege gebrek aan ervaring met het fenomeen "circulaire migratie" zal de Europese Commissie een proefprogramma initiëren.

Minister Hirsch Ballin pleitte voor het behoud van het open karakter van de besluitvorming in de EU en voor evenwichtige aandacht voor zowel de zuid- als de oostgrenzen van de Unie. Migratie moet in samenhang gezien worden met ontwikkeling in vervolg op de Hoge politieke VN-dialoog over internationale migratie en ontwikkeling en de conferenties in Tripoli (november 2006) en Rabat (juli 2006). Hij sprak zijn steun uit voor aandacht voor "circulaire migratie" en voor het realiseren in 2010 van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

Tot slot concludeerde de voorzitter dat de lidstaten in grote lijnen akkoord waren met de geschetste lijn in de notitie, zij het dat er naast aandacht voor migratie vanuit het zuiden ook aan migratie uit het (zuid)oosten aandacht besteed moest worden. De voorzitter kondigde aan dat de Raad in februari 2007 verdere concrete maatregelen nader zal bespreken.

4. E-Justice in Europa- transnationaal gebruik van informatietechnologie door justitiële autoriteiten

De ministers van Justitie voerden een discussie over het grensoverschrijdend gebruik van informatietechnologie in de justitiële sector. Hierbij kwam aan de orde een Duits-Frans initiatief betreffende uitwisseling van informatie uit strafregisters, het Europees Betalingsbevel, en de verbetering van informatiestromen voor beroepsgroepen (rechters, advocaten) en burgers.

Desgevraagd gaf een grote meerderheid van lidstaten aan voorstander te zijn van een decentrale aanpak waarbij bestaande systemen in lidstaten in netwerken bijeen gebracht worden. Verschillende lidstaten (waaronder Nederland) toonden interesse in deelname aan het bovengenoemde pilotproject inzake de uitwisseling van informatie uit strafregisters. Commissaris Frattini was verheugd dat dit onderwerp een prioriteit voor de komende drie voorzitterschappen zou zijn en gaf aan dat er in de toekomst een kaderbesluit moet komen voor een Europees strafregister op basis van de ervaringen met het pilotproject. Vanaf dit jaar zouden ook Europese fondsen beschikbaar komen voor de verbetering van gegevensuitwisseling uit strafregisters, evenals voor initiatieven met betrekking tot de Europese betalingsbevelprocedure.

Minister Hirsch Ballin verzocht om tevens naar de ontwikkelingen en mogelijkheden op het gebied van de bestuursrechtspraak te kijken. Zo bestaat er al een portaal voor de toepassing van het EU-recht voor rechters op het terrein van het bestuursrecht, dat bijdraagt aan de vermindering van zaken voor het Europese Hof van Justitie. Tot slot vroeg hij aandacht voor de noodzaak van het verbeteren van de doorlooptijden in de prejudiciële procedure bij het Europese Hof van Justitie.

De voorzitter concludeerde dat gewerkt zal worden op basis van een decentrale aanpak, waarbij passende aandacht zal worden gegeven aan gegevensbescherming. De coördinatie en standaardisatie zullen in een werkgroep ter hand worden genomen. De werkgroep zal zich richten op zowel civiel- en strafrechtelijke projecten, als het door Nederland genoemde portaal.

5. Gewelddadige video's en computerspelletjes

Ter introductie van dit onderwerp werd een extreem gewelddadig videospelletje ("Manhunt") getoond dat in Duitsland verboden is. Vervolgens kreeg Commissaris Frattini het woord die pleitte voor een gemeenschappelijke Europese visie op het gevaar van deze spelletjes, met name bij distributie aan minderjarigen. Commissaris Frattini gaf aan een discussie te willen openen over de aanpak van de productie en distributie van gewelddadige video-en computerspelletjes. Vervolgens pleitte de voorzitter voor een dialoog op Europees niveau waar de producenten van videospelletjes bij worden betrokken. De Duitse minister van Justitie kondigde tenslotte aan dat het voorzitterschap een vragenlijst naar de lidstaten zal sturen teneinde informatie te verkrijgen over de procedures in de lidstaten met betrekking tot verbod van dergelijke spelletjes. Er volgde, wegens tijdgebrek, geen discussie over dit onderwerp.

6. Diversen

Doodstraf

De ministers gaven volledige steun aan een Italiaans initiatief om een ontwerp-resolutie over de afschaffing van de doodstraf bij de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in te dienen met betrekking tot afschaffing van de doodstraf. Dit standpunt zal aan de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen worden doorgeleid teneinde een gemeenschappelijk standpunt van de EU te kunnen opstellen.