

Verslag van de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, 7 en 8 juli 2008 te Cannes – Frankrijk

1. De toekomst van de Europese interne veiligheidsarchitectuur

In tegenstelling tot hetgeen aan uw Kamer is gemeld in de geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken werd tijdens dit agendapunt -gezien mogelijke gevoeligheden in Ierland na het Ierse 'Nee' bij het referendum over het Verdrag van Lissabon- niet gesproken over de structurering van het overleg over de interne veiligheid in de EU na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (toegespitst op artikel 71 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie waarin een permanent comité wordt opgericht voor de coördinatie en de operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid [COSI]). Wel werd gesproken over mogelijkheden om voortgang te boeken op het terrein van de binnenlandse veiligheidsarchitectuur zonder instelling van een permanent comité en zonder voorbij te gaan aan het subsidiariteitsbeginsel. Hiertoe introduceerde het Voorzitterschap het *principe van convergentie* in navolging van het *principe van wederzijdse erkenning* (Tampere) en het *beschikbaarheidsbeginsel* (Haags Programma). Onder het *principe van convergentie* wordt verstaan het versterken van operationele samenwerking door het uitwisselen van kennis en ervaring en het samenbrengen van instellingen en personen.

De lidstaten gaven aan dat het door het Voorzitterschap geïntroduceerde *principe van convergentie* een grote rol kan spelen bij het beter voor het voetlicht brengen van de activiteiten op het gebied van interne veiligheid. De volgende ideeën werden dan ook breed ondersteund door de lidstaten en de Commissie: meer praktische samenwerking, pragmatische oplossingen en het verstrekken en gebruikmaken van bestaande structuren in plaats van het optuigen van nieuwe structuren. Andere ideeën die tijdens de discussie naar voren kwamen: duidelijk prioriteiten formuleren op het gebied van interne veiligheid, een gedegen analyse van de problemen, meer regionale samenwerking en het gebruik van nieuwe technologieën.

Minister Ter Horst heeft in haar bijdrage mede namens de Minister van Justitie het belang van convergentie en versterking van de praktische samenwerking onderschreven. Ter illustratie noemde zij de grensoverschrijdende samenwerking en de uitwisseling van agenten tussen lidstaten (zoals recentelijk met FRA en ZWI/OOS in het kader van het EK). Ook gaf zij aan voorstander te zijn van versterking van de samenwerking tussen bepaalde landen. Als voorbeeld haalde zij hier de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit aan. Door samen op te trekken met een aantal lidstaten kan veel winst geboekt worden door betere uitwisseling van informatie (bijvoorbeeld met betrekking tot het uitgeven van vergunningen) en kennis van elkaars manier van werken in het tegengaan van georganiseerde criminaliteit door een bestuurlijke aanpak.

De Voorzitter concludeerde dat de versterking van de praktische samenwerking breed gedragen wordt. Het *principe van convergentie* zal dan ook op vele gebieden worden toegepast. De regionale en grensoverschrijdende (praktische) samenwerking zal moeten worden geïntensiveerd. Hiertoe zal het Voorzitterschap een lijst van onderwerpen opstellen die regionaal aangepakt zouden kunnen worden. Verder vatte de Voorzitter het idee op om zogenaamde 'ronde tafel-bijeenkomsten' te organiseren op een reguliere basis. Tijdens deze bijeenkomsten kan worden gezien welke uitdagingen op het gebied van veiligheid de EU de komende jaren staan te wachten. De focus hierbij is steeds dezelfde: de meerwaarde van Europese samenwerking op het gebied van veiligheid moet zichtbaar zijn voor de bevolking van de EU.

2. Civiele bescherming

De Voorzitter gaf in haar inleiding op dit onderwerp aan dat alle lidstaten een eigen systeem van civiele bescherming hebben, maar dat de EU ook een gezamenlijk antwoord moet hebben indien er een crisis plaatsvindt. Het Voorzitterschap wenst meer samenwerking op dit gebied tussen de lidstaten. Uitgangspunt daarbij is de vraag hoe er beter gebruik kan worden gemaakt van de middelen die ter beschikking staan. Snelheid en effectiviteit zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. Het Voorzitterschap heeft aangegeven het model van 'modules' op het gebied van civiele bescherming verder uit te willen werken. Een civiele beschermingsmodule is een zelfstandige operationele eenheid, die op vrijwillige basis door één van de lidstaten is opgezet, uitgerust en getraind (op basis van erkende internationale standaarden) voor een specifiek aantal taken en in geval van een crisis op zeer korte termijn (over het algemeen binnen 12 uur na het bijstandsverzoek) in het buitenland ingezet kan worden.

Minister Ter Horst heeft in haar bijdrage aangegeven dat Nederland geen voorstander is van het opzetten van nieuwe structuren. Samenwerking op dit gebied en de focus op modules is erg belangrijk, maar moet wel gebeuren op basis van vrijwilligheid. Daarnaast gaf minister Ter Horst aan dat het goed zou zijn om te analyseren waar het op dit moment aan ontbreekt binnen de EU, welke tekorten er bestaan op het gebied van civiele bescherming.

De Commissie refereerde in haar bijdrage aan het 'European Training Network' dat in 2009 gereed zal zijn. Ze ondersteunde het idee van de modules (goed en snel) en gaf aan dat het MIC (*Monitoring and Information Centre* van de Eenheid Civiele Bescherming van de Commissie) het centrum moet zijn dat centraal de praktische implementatie gaat leiden. Het principe van samenwerking op basis van vrijwilligheid kan functioneren, aldus de Commissie.

Het Voorzitterschap concludeerde dat de samenwerking wordt versterkt op basis van vrijwilligheid. Het module-concept en gezamenlijke trainingen zijn hierbij cruciale elementen. Tevens gaf zij aan dat de inzet van die modules beter gecoördineerd moet worden. Niet door het verplicht in reserve houden van modules door lidstaten, maar door bijvoorbeeld een aantal lidstaten gezamenlijk bepaalde modules te laten aanbieden op basis van vrijwilligheid. Er zal een overzicht worden gemaakt van de modules die beschikbaar zijn. Als daar 'gaten' in worden geconstateerd, zal in de Raad van oktober worden besproken hoe die gaten kunnen worden opgevuld (door de lidstaten zelf of gezamenlijk).

3. Future Groups Binnenlandse Zaken en Justitie (lunchbespreking)

In 2010 loopt het Haags Programma af. In verband met een tijdige voorbereiding van de inhoud van een nieuw JBZ-meerjarenbeleid is in 2007 tijdens de informele Raad in Dresden onder het Duitse Voorzitterschap de zogenoemde Future Group of Home Affairs ingesteld, een qua omvang beperkte groep op hoog niveau, bestaande uit een beperkt aantal ministers van Binnenlandse Zaken en de JBZ-Commissaris, met de opdracht de JBZ-Raad in het najaar van 2008 te adviseren over de inhoud van het JBZ-beleid na 2010. Later is een tweede Future Group ingesteld met ministers van Justitie.

De Future Group Home Affairs en de Future Group Justice hebben hun eindrapportages tijdens de twee lunches van de bijeenkomst van de informele Raad aangeboden. In de eindrapportage Home Affairs worden enkele uitdagingen opgesomd die zijn geïdentificeerd voor de periode 2010-2014:

- de samenhang tussen de situatie binnen de EU en externe problemen op het terrein van veiligheid en migratie;
- de aanpassing aan de technologische ontwikkelingen, met name in verband met het belang van het delen van informatie tussen lidstaten;
- het op EU-niveau op elkaar afstemmen van gegevensbescherming wegens de toenemende mobiliteit van burgers en de behoefte om in dat verband gebruik te maken van technologieën.

De eindrapportage van Justice geeft aan dat de aandacht ten eerste uit moet gaan naar een aantal horizontale onderwerpen:

- de rol, structuur en werkwijzen van de JBZ-Raad;
- communicatie richting publiek;
- kwaliteit en leesbaarheid van wetgeving;
- implementatie, *impact assessment* en evaluatie van het bestaande instrumentarium;
- financiële omstandigheden.

Daarnaast worden de volgende beleidsdoelen geïdentificeerd:

- betere bescherming van burgers (versterking procedurele rechten, garanderen van kindbescherming, effectieve dataprotectie, verbetering positie slachtoffers);
- vergroting van de rechtszekerheid in familierecht, privaatrecht en handelsrecht (creëren van een familievriendelijk Europa, vermindering bureaucratie en administratieve lasten);
- verbetering van de toegang tot justitie (gebruik van informatietechnologie, versterking European Judicial Network [EJN] en Eurojust, prioritering van *E-justice*, verbetering uitwisseling justitiële gegevens tussen autoriteiten van de lidstaten, creëren van een gemeenschappelijke cultuur van *legal professionals*);
- verbetering van de bestrijding van georganiseerde misdaad;
- versterking van recht, vrijheid en veiligheid in externe betrekkingen.

Minister Hirsch Ballin benadrukte het belang van coördinatie tussen de twee Future Groups. Het Voorzitterschap bevestigde expliciet dat belang. Met het oog op de toekomst van JBZ suggereerde minister Hirsch Ballin de introductie van een systeem waarbij elke lidstaat rapporteert over de stand van zaken van de eigen rechtsstaat. Het gaat daarbij, bijvoorbeeld, om procedurele rechten zoals het recht op juridische bijstand, de duur en snelheid van gerechtelijke procedures en de duur van voorarrest. Doel van een dergelijk mechanisme is het vertrouwen in elkaars rechtssystemen te helpen opbouwen met het oog op de verdere ontwikkeling van wederzijdse erkenning in de Unie. Minister Hirsch Ballin kondigde een voorstel hiertoe aan.

Mede op basis van de rapportages van de Future Groups zal de Commissie een mededeling doen inzake een post-Haags Programma. Deze mededeling is in het voorjaar van volgend jaar te verwachten. Naar verwachting zullen de onderhandelingen over een post-Haags Programma pas plaatsvinden tijdens het Zweedse Voorzitterschap, in de tweede helft van 2009.

4. Asiel- en Migratiepact

Voor het Voorzitterschap is immigratie en asiel één van de prioriteiten. Om de discussie over immigratie en asiel in de EU een politieke impuls te geven, heeft het Voorzitterschap voorgesteld een Europees Pact over immigratie en asiel aan te laten nemen door de Europese Raad van oktober 2008, waarin politieke prioriteiten worden vervat inzake legale migratie en integratie, illegale migratie, terugkeer, grensbewaking, asiel en migratie in relatie tot ontwikkeling.

Alle lidstaten steunden het Pact. Veel lidstaten prezen de positieve toonzetting van de tekst waardoor deze niet het idee van 'Fort Europa' zou oproepen. Er is een goede balans gevonden tussen de kans die migratie biedt om Europa de benodigde arbeidskrachten te brengen en de uitdaging om illegale migratie gezamenlijk te bestrijden. De tekst van het Pact is dan ook positiever over mogelijkheden voor legale migratie dan totnutoe gebruikelijk in conclusies van de (Europese) Raad. Massale regularisaties zijn daarentegen voor het eerst in (Europese) Raadsconclusies aan de kaak gesteld door ze te beperken tot gevallen die individueel worden beoordeeld op basis van humanitaire of economische gronden. Deze tekst laat ruimte voor een regeling zoals die in Nederland heeft plaatsgevonden ter afwikkeling van de nalatenschap van de oude Vreemdelingenwet.

Staatssecretaris Albayrak benadrukte het belang van de mogelijkheid van snelle grenspassage voor bonafide reizigers en bepleitte een hoger ambitieniveau m.b.t. hervestiging en asiel. Het streven moet zijn het Europees gemeenschappelijk asielsysteem in 2010, conform Haags Programma, in werking te laten treden en niet pas in 2012. Het Voorzitterschap vond 2010 echter niet realistisch. De Commissie voegde daaraan toe dat 2012 slechts een streefdatum was en dus geen uitstel van werkzaamheden. Verder stelde staatssecretaris Albayrak voor in de tekst nog op te nemen dat Frontex i.s.m. UNHCR training moet aanbieden aan grenswachten van de EU en van derde landen over relevante asiel- en mensenrechtenverdragen en -wetgeving.

De vertegenwoordiger van het EP meldde dat het EP ernaar streeft nog voor de Europese Raad in oktober een mening te geven over het Pact.

De Commissie gaf aan het Pact te steunen: een communautaire aanpak van migratie was nodig i.v.m. onderlinge solidariteit, continuïteit en synergie van beleid van lidstaten.

In de JBZ-Raad van 24-25 juli a.s. zal een stand van zaken worden gegeven, waarna het Voorzitterschap het Pact in de JBZ-Raad van 25 september a.s. hoopt vast te stellen met het oog op formele aanname tijdens de Europese Raad van 15-16 oktober a.s.

5. Opleiding van rechters en andere juridische beroepsgroepen

Alle lidstaten waren het eens over de wenselijkheid van een adequate opleiding in (de toepassing van) EU-recht voor rechters, officieren van justitie en -in tweede instantie- advocaten. Deze kennis (op het gebied van de meest gangbare communautaire instrumenten, de meest recente mechanismen van justitiële samenwerking en de basisbeginselen van elkaars rechtssystemen) is noodzakelijk om de magistraturen van de lidstaten meer vertrouwen in elkaars rechtssystemen te geven. Hierdoor zal het principe van wederzijdse erkenning van vonnissen een betere basis hebben bij de vormgeving van de Europese rechtsruimte.

Minister Hirsch Ballin gaf aan dat gewerkt moet worden aan het vergroten van vertrouwen in elkaars rechtssystemen en dat de beheersing van een vreemde EU-taal in dit verband een onmisbaar element is. Ook gaf de minister aan dat lidstaten verantwoordelijk zijn voor een toereikend niveau van kennis op het gebied van het Europees recht in de opleiding en training van rechters en andere juridische beroepsgroepen. Door het openstellen van deze opleiding en training voor rechters en andere juridische beroepsgroepen uit andere lidstaten ontstaat kennisuitwisseling, dat zal bijdragen aan het creëren van een gezamenlijke juridische cultuur. Hiertoe zullen -naast de initiële opleiding aan de juridische faculteiten- de opleidingen van de magistratuur moeten voorzien in de doelstellingen van de resolutie. Europese instituten kunnen dit aanvullen.

Hoewel een gemeenschappelijke basis goed zou zijn, wezen enkele lidstaten op de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, waardoor het moeilijk zal zijn om het verwerven van bepaalde vaardigheden door de overheid verplicht te stellen.

De meeste lidstaten gaven aan dat deze gemeenschappelijke opleiding gebruik zou moeten maken van het Europees Justitieel Training Netwerk (EJTN). Verder werd aangegeven dat "gemeenschappelijk" niet betekent "hetzelfde": elke lidstaat is primair verantwoordelijk voor de opleiding en training van rechters en andere juridische beroepsgroepen, maar het EJTN zou die verschillende opleidingen moeten samenbrengen.

De Commissie gaf aan reeds opleidingen te financieren en verder dat het recent door de Commissie opgezette Justice Forum kan helpen bij training. Volgens de Commissie dient een gemeenschappelijke opleiding zich te richten op een aantal recente mechanismen van justitiële samenwerking (zoals het Europees Arrestatiebevel). Nationale opleidingsinstituten zouden hun deuren moeten openen voor rechters en andere juridische beroepsgroepen uit

andere lidstaten (zoals ook minister Hirsch Ballin aangaf). Daarna kan worden bekeken of er behoefte is aan een Europees opleidingsinstituut.

De Voorzitter concludeerde dat de meerderheid van de lidstaten een gemeenschappelijke opleiding van rechters en andere juridische beroepsgroepen steunt en dat het Voorzitterschap zal werken aan een resolutie over gemeenschappelijke criteria voor de opleiding van magistraten.

6. Kwetsbare volwassenen en hun bescherming in grensoverschrijdende situaties en bescherming van kinderen tegen internationale ontvoeringen

Alle lidstaten gaven aan het voorstel van het Voorzitterschap te steunen om het Haags Verdrag inzake de internationale bescherming van volwassenen van 13 januari 2000 te ratificeren. Deze conventie voorziet in administratieve samenwerking en in de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen waarbij een beschermingsregime wordt ingesteld voor kwetsbare volwassenen. Verder regelt de conventie het recht toepasselijk op de verklaring waarbij een persoon kan voorzien in zijn vertegenwoordiging voor het geval hij niet meer in staat is zijn belangen te behartigen.

Het onderwerp *Bescherming van kinderen tegen internationale ontvoeringen* had ten doel de coördinatie tussen de lidstaten bij het gebruik van alerteringssystemen voor kinderontvoering te verbeteren en om lidstaten die nog geen systeem hebben aan te moedigen dat op te zetten. Ter illustratie van de noodzaak om een gezamenlijk reactiesysteem op te zetten, liet het Voorzitterschap een film zien over de oefening op 12 juni jl. van een grensoverschrijdend kinderontvoeringsalarm. Aan deze oefening namen Frankrijk en de Benelux-landen deel. De lidstaten steunden het opzetten van een (nationaal) alerteringssysteem in alle lidstaten en afstemming en aansluiting van die systemen. Daarbij moeten praktische richtlijnen over hoe te handelen bij een eventuele kinderontvoering worden opgesteld en moeten er contactpunten worden aangewezen.