

---

Vergaderjaar 2010–2011

---

**32 317**

**JBZ-Raad**

**AB**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2011

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister voor Immigratie en Asiel en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, het verslag van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 20–21 januari jl. in Gödöllő (Hongarije) aan.

De minister van Veiligheid en Justitie,  
I. W. Opstelten

### **Interne veiligheid**

Het Hongaarse Voorzitterschap wilde onder dit agendapunt een discussie voeren over de aanpak van georganiseerde misdaad in het algemeen en de aanpak van nieuwe dreigingen in het bijzonder. De Hongaarse minister van Binnenlandse Zaken Pintér vroeg de aanwezige lidstaten aan te geven welke nieuwe vormen van of trends in georganiseerde criminaliteit zij signaleren, met name in verband met de economische recessie. Voor een effectieve aanpak van georganiseerde misdaad op EU-niveau zijn volgens het Voorzitterschap implementatie van de onlangs aangenomen EU-beleidscyclus voor georganiseerde en ernstige criminaliteit en uitvoering van de acties in de onlangs aangenomen mededeling van de Europese Commissie over de EU Interne Veiligheidsstrategie noodzakelijk. Daarbij moet worden beschikt over zoveel mogelijk inlichtingen- en informatiebronnen. Goede samenwerking tussen handhavingsdiensten van de lidstaten en Europol, met derde landen en met andere internationale organisaties zoals Interpol en SECI (Southeast European Cooperative Initiative) is van groot belang. Ten slotte legde het Voorzitterschap de lidstaten de vraag voor welke nieuwe, niet-traditionele methoden zij gebruiken tegen nieuwe vormen van georganiseerde misdaad.

Commissaris Malmström opende de discussie en gaf aan dat het kader voor het EU-beleid ter bestrijding van de georganiseerde misdaad de tenuitvoerlegging van de Interne Veiligheidsstrategie is. Als nieuwe grensoverschrijdende dreiging noemde de commissaris cybercrime, of breder de toenemende dreiging die gepaard gaat met digitalisering, waaronder ook de verspreiding van kinderporno. Andere dreigingen, ook gelinkt aan cybercrime, zijn corruptie en witwassen, wat ook grensoverschrijdend moet worden aangepakt. Om grensoverschrijdende samenwerking goed te laten verlopen komt het volgens commissaris Malmström aan op implementatie, want vrijwel alle juridische instrumenten zijn er. Malmström kondigde voor 2011 een voorstel van de Commissie aan over confiscatie van crimineel verkregen vermogen. Ten slotte benadrukte zij het belang van nieuwe benaderingen van criminaliteitsbestrijding.

Voorzitter López Aguilar van de Commissie Burgerlijke Vrijheden (LIBE) van het Europees Parlement benadrukte dat het Verdrag van Lissabon de Unie de gelegenheid geeft de behoeften van de burgers rechtsreeks te adresseren en de georganiseerde misdaad aan te pakken. Binnen de LIBE-commissie bestaat hiervoor veel belangstelling, onder meer door het beleggen van conferenties met de nationale parlementen en het volgen van de betrokken agentschappen.

Volgens directeur Wainwright van Europol is de belangrijkste trend het doordringen van de misdaad in de legale economie, vaak met gebruik van internet. Cybercrime is een goed voorbeeld van veranderende misdaad. De economische crisis heeft sommige criminele organisaties ertoe gebracht terug te keren naar de drugshandel. Andere opvallende verschijnselen zijn de exploitatie van kinderen en jongeren voor georganiseerde kleine misdaad, de handel in bedreigde diersoorten en gewelddadig activisme.

Minister Opstelten complimenteerde het Voorzitterschap en gaf aan dat Nederland veel waarde hecht aan de bijdragen van Europol, Interpol en SECI. Nieuwe vormen van criminaliteit vragen om nieuwe methoden van aanpak. Een gevaarlijke ontwikkeling is dat veel misdaadgeld via witwasconstructies en misbruik van vastgoedtransacties wordt geïnves-

teerd in de legale economie. Dat ondermijnt de integriteit van het financieel-economische stelsel. Dit vraagt om een EU-brede aanpak, waarbij naast de klassieke strafrechtelijke aanpak ook preventieve, bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en fiscale maatregelen worden ingezet. Een andere grote zorg is dat Europa een belangrijk doelwit is van cybercriminaliteit. Het economische systeem en de betalingssystemen in Europa leunen op internet. Tegen criminelen die zich bedienen van moderne technologie moet daarom hard worden opgetreden. Burgers, bedrijven, overheden en vitale infrastructures moeten beter worden beschermd tegen deze criminelen.

Met betrekking tot de integrale aanpak van cybersecurity vroeg minister Opstelten aandacht voor mogelijke synergie in de aanpak hiervan door de lidstaten. Hij wees op de Nationale Cyber Security Strategie met bijbehorend actieplan die in Nederland wordt opgesteld door de betrokken overheidsdiensten in samenwerking met relevante partners uit het bedrijfsleven.

Voorts drong minister Opstelten aan op het spoedig verschijnen van concrete voorstellen ter bestrijding van corruptie bij het openbaar bestuur, waaronder monitoring van corruptiebestrijding. De Commissie heeft toegezegd in 2011 met concrete voorstellen te komen om de corruptiebestrijding te verbeteren.

Nederland heeft goede ervaringen met de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en deelt deze graag met andere lidstaten. Bestuursrechtelijke instrumenten, die ook door Europol werden genoemd, zouden ook bij de grensoverschrijdende (operationele) samenwerking gebruikt moeten worden. Een ander voorbeeld van een niet-traditionele aanpak van criminaliteit is publiek-private samenwerking. Dergelijke samenwerking werkt, omdat de probleemeigenaren zelf kunnen bijdragen aan een oplossing van hun probleem. Daarmee kunnen zij, met hulp van de overheid, hun eigen veiligheid vergroten. Een voorbeeld is de samenwerking met banken en internetproviders om cybercrime aan te pakken.

Bij de lidstaten bestond veel steun voor de aanpak van de Commissie en het Voorzitterschap. Cybercriminaliteit werd door de meeste lidstaten aangeduid als belangrijkste nieuwe dreiging. Veel aandacht werd eveneens gevraagd voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit, corruptiebestrijding en de inbeslagname van crimineel verkregen vermogen. Diverse lidstaten benadrukten net als Nederland het belang van de bestuurlijke aanpak en van publiek-private samenwerking. Het Voorzitterschap zal raadsconclusies opstellen over de tenuitvoerlegging van de Interne Veiligheidsstrategie.

### **Geïntegreerd grensbeheer**

Het geïntegreerd grensbeheer is één van de vijf prioriteiten van de Interne Veiligheidsstrategie. Commissaris Malmström gaf een toelichting op de strategische doelen op het terrein van grensbewaking. Het Europese grensbewakingssysteem Eurosur moet in 2013 operationeel zijn. Daartoe zal de Commissie eind 2011 een wetgevend initiatief presenteren. Doelen op de korte termijn zijn afronding van de onderhandelingen over de Frontex-verordening onder het Hongaars Voorzitterschap, het nieuwe Schengenevaluatiemechanisme (waarbij de Commissie uitdrukkelijk wees op de rol van het Europees Parlement) en aanpak van de crisis aan de grens tussen Griekenland en Turkije.

Minister Leers benadrukte de samenhang tussen de verschillende pijlers van de geïntegreerde grensbewaking. De concentrische benadering van het geïntegreerd grensbeheer komt overeen met de nationale visie van Nederland op de uitvoering van het grenstoezicht. Minister Leers noemde risicoanalyses, investeren in nationale en internationale operationele samenwerking en versterking van de rol van Frontex als instrumenten om de doelstellingen van het geïntegreerd grensbeheer te bereiken. Ook toonde hij zich een voorstander van het gebruik van nieuwe technologieën. De uitdaging daarbij is om een goede balans te vinden tussen controle- en veiligheidsbelang en economische belang. Nederland hecht aan harmonisatie van in ontwikkeling zijnde initiatieven in de lidstaten en ziet hierin een rol voor de Commissie. Ten slotte gaf minister Leers aan dat Nederland positief staat tegenover het feit dat de Commissie heeft voorgesteld het Schengenevaluatiemechanisme inhoudelijk te verbeteren.

De samenhang tussen de verschillende pijlers van de geïntegreerde grensbewaking is voor de meeste interveniërende lidstaten een belangrijk thema, waarbij de samenhang tussen nationale en Europese ontwikkelingen goed in het oog moet worden gehouden. Met betrekking tot het thema «smarter borders» gaf commissaris Malmström aan dat dit later dit jaar geagendeerd zou worden.

## **Burgerschap van de Unie**

### *Algemeen*

In de Raad van 2-3 december 2010 heeft commissaris Reding het rapport van de Commissie over het ontmantelen van obstakels voor de rechten van Unieburgers gepresenteerd. Tijdens de Informele Raad in Gödöllő heeft het Hongaarse Voorzitterschap aan de ministers van Justitie de vraag voorgelegd hoe de Unie dichter bij de burgers kan worden gebracht. Volgens de Hongaarse minister van Justitie Navracsics moet de burger in zijn dagelijks leven kunnen merken dat de Unie niet alleen technisch is maar ook over zijn rechten gaat. Obstakels voor het Europees burgerschap moeten worden weggenomen, fundamentele rechten beter worden gebruikt in het werk van de instellingen, een Europese cultuur van recht worden gecreëerd.

De Europese Commissie sloot zich hier bij aan en voegde toe dat in economisch moeilijke tijden intra-EU-mobiliteit bijdraagt aan groeipotentieel. Dit moet een stimulans te meer zijn om obstakels voor de uitoefening van het EU-burgerschap weg te nemen. De Commissie heeft op 27 oktober 2010 een verslag over het EU-burgerschap gepresenteerd. De Commissie constateerde in deze mededeling dat er een kloof is tussen de toepasselijke wettelijke regels en de dagelijkse werkelijkheid van EU-burgers, vooral als het grensoverschrijdende situaties betreft. In het verslag kondigt de Commissie dan ook een 25-tal concrete maatregelen aan om administratieve lasten en andere obstakels voor burgers aan te pakken. Het verslag is het begin van een proces waarin verder wordt vastgesteld tegen welke problemen de burgers aanlopen en hoe deze kunnen worden opgelost.

Staatssecretaris Teeven sloot zich aan bij de horizontale benadering in de mededeling. Nederland is van mening dat burgerschap verder gaat dan alleen nationaal burgerschap en is daarom positief over het feit dat de Commissie maatregelen wil nemen om de burgers van de lidstaten meer bewust te maken van hun rechten als Europese burgers. Grensoverschrijdende obstakels bij de uitoefening van dit recht moeten worden aangepakt. Voor de maatregelen die de Commissie in de mededeling noemt dragen verschillende Raden verantwoordelijkheid. Wel heeft de

JBZ-Raad een centrale – zij het beperkte – rol bij de bespreking van de voortgang. De staatssecretaris vroeg, gesteund door diverse lidstaten, aandacht voor de positie van slachtoffers. In het bijzonder drong hij er (naar aanleiding van de recente Amsterdamse zedenzaak) op aan om vooruitlopend op de ingebruikneming van het Europees Strafrecht Informatiesysteem ECRIS, medio 2012, te onderzoeken of meer verplichtende afspraken kunnen worden gemaakt ter bescherming van slachtoffers wanneer het gaat om daders uit andere lidstaten, bijvoorbeeld wanneer het personen betreft die beroepsmatig of als vrijwilliger met kinderen werken. Onderzocht moet worden of informatie over eerdere veroordelingen in andere lidstaten in dat kader gebruikt kan worden ten behoeve van het verkrijgen van een verklaring omtrent gedrag.

De meeste lidstaten ondersteunden de benadering van de Commissie en zagen een beperkte rol van de JBZ-Raad bij de voortgangsbewaking. Dubbel werk dient hierbij te worden voorkomen. Centraal in diverse interventies stond de noodzaak dat burgers zich bewust zijn van hun rechten als Europese burgers. Zij moeten over informatie kunnen beschikken. Behalve voor de positie van slachtoffers werd door diverse lidstaten aandacht gevraagd voor e-commerce en de e-signature, online oplossingen in allerlei juridische zaken (zoals de oplossing van consumentengeschillen), voor de procedurele rechten van verdachten, wederzijdse erkenning in strafzaken, en detentie. Minister Navracsics concludeerde dat burgerschap geen abstract begrip mag zijn, maar concrete resultaten moet brengen. Daarvoor moeten alle instellingen van de EU samenwerken om obstakels terug te dringen. Het Voorzitterschap wil de komende zes maanden resultaten op dit punt bereiken.

#### *Erfrecht*

In de discussie over het burgerschap vroeg het Hongaarse Voorzitterschap bijzondere aandacht voor het erfrecht. Op het gebied van het erfrecht lopen de nationale regels en instrumenten die de rechten van erfgenamen verzekeren in het algemeen uiteen of zijn zelfs strijdig met elkaar. Bij grensoverschrijdende erfenissen noodzaakt dit tot het voeren van parallelle procedures in de lidstaten die leiden tot uitstel, extra financiële lasten en administratieve moeilijkheden voor erfgenamen bij de afwikkeling van een nalatenschap. Minister Navracsics wilde tijdens deze informele bijeenkomst van gedachten wisselen over de kernpunten in de ontwerp-verordening betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en authentieke akten op het gebied van erfopvolging en betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring. De voorliggende vraag was, welke kernpunten van de ontwerp-verordening een juridische oplossing vragen die een daadwerkelijke vereenvoudiging inhoudt van de uitoefening van rechten van burgers in grensoverschrijdende gevallen.

De kernpunten van de ontwerp-verordening erfrecht zijn dat er in grensoverschrijdende gevallen één toepasselijk recht moet zijn, één bevoegde rechtbank of autoriteit, regels ten aanzien van de erkenning en uitvoerbaarheid van erfrechtbeslissingen en akten, alsmede een Europese verklaring van erfrecht. Staatssecretaris Teeven gaf aan dat Nederland positief staat tegenover het voorstel dat uniforme regels geeft inzake de vaststelling van het toepasselijk recht met betrekking tot de afwikkeling van grensoverschrijdende nalatenschappen. De meeste lidstaten waren dezelfde mening toegedaan, waarbij vooral werd aangedrongen op helderheid en duidelijkheid in de verordening. Voor het Voorzitterschap is de ontwerp-verordening erfrecht één van de prioriteiten.

## **Handvest voor de Grondrechten**

Op 21 oktober 2010 heeft de Commissie een mededeling gepresenteerd waarin zij een strategie heeft aangekondigd die beoogt het EU-Handvest voor de Grondrechten effectief te verwezenlijken en de EU (daarmee) het toonbeeld te laten zijn van respect voor de grondrechten. Tijdens de Informele Raad heeft het Hongaarse Voorzitterschap, in het kader van de discussie over de Commissiemededeling, de Raad de vraag voorgelegd hoe de grondrechten door de Raad moeten worden opgenomen in zijn eigen werkmethoden.

Staatssecretaris Teeven heeft uitgedragen dat Nederland veel waarde hecht aan naleving van de grondrechten binnen de Europese Unie en dat hiervoor binnen de Raad voldoende aandacht dient te bestaan. De Raad is immers volgens het Verdrag van Lissabon eigenstandig aan het Handvest gebonden. Het Voorzitterschap zal raadsconclusies opstellen over de rol van de Raad bij de effectieve tenuitvoerlegging van het Handvest.

### **Juridische training**

In het kader van de totstandkoming van een Europese justitiële ruimte heeft het Hongaarse Voorzitterschap een discussie geagendeerd over de training van rechters en officieren van justitie. Kernboodschap daarbij is dat de intensivering van de justitiële samenwerking in EU-verband, waarvan sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en op grond van het Stockholm Programma sprake is, hand in hand moet gaan met een juiste en effectieve toepassing van het EU-instrumentarium. Dit vergt volgens minister Navracsics een gemeenschappelijke juridische cultuur en afdoende kennis van vreemde talen bij juridische beroepsbeoefenaars. Om de benodigde kennis van het Europees recht en van EU-instrumenten op het gebied van justitiële samenwerking te verbeteren, en daarmee het wederzijdse vertrouwen te vergroten, is training nodig.

Volgens minister Navracsics is de discussie een voorzet voor een mededeling over dit onderwerp die in de tweede helft 2011 zal verschijnen. In het Stockholm Programma is de ambitie opgenomen dat in 2014 een substantieel deel van de juridische beroepsbeoefenaars aan een Europese training moet hebben deelgenomen. Daarvoor is nog een lange weg te gaan. De Europese Commissie beschouwt de juridische opleidingen als de sleutel voor een betere implementatie. De training moet EU-recht en jurisprudentie bevatten, rechters moeten tot op zekere hoogte ook Europese rechters zijn. Rechters hebben kennis van andere rechtstelsels nodig. Die Europese juridische training is nodig bij rechters en officieren van justitie, maar ook bij andere juridische professionals. De Commissie wil de synergie vergroten en het budget efficiënt gebruiken.

Staatssecretaris Teeven sprak uit het van belang te achten te investeren in de opleiding van rechters, officieren van justitie en hun ondersteuners, om op Europees niveau de justitiële samenwerking en het wederzijdse begrip van elkaar rechtssystemen te verbeteren. Nederland is voorstander van de verbetering van de opleiding van juridische beroepsbeoefenaars van de EU als belangrijke vertrouwenversterkende maatregel. Geïnvesteerd moet worden in bestaande en nieuw te ontwikkelen platforms of werkgroepen waar rechters, officieren van justitie en hun ondersteuners uit de verschillende lidstaten hun kennis en ervaringen met de interpretatie en toepassing van het Europees recht kunnen uitwisselen. De Commissie moet daarbij een faciliterende en ondersteunende rol spelen. Staatssecretaris Teeven achtte het niet wenselijk een centraal (nieuw) Europees opleidingsinstituut te vestigen. Ook in het Stockholm Programma is uitdrukkelijk verwoord dat het een primaire verantwoorde-

lijkheid van nationale opleidingsinstituten en bestaande instituten als het *European Institute of Public Administration* (EIPA) en de *Academy of European Law* (ERA) is om aan de opleiding van magistraten vorm en inhoud te geven.

Tussen de interveniërende lidstaten bestond er weinig verschil van mening over dat de verantwoordelijkheid voor de juridische opleidingen bij de lidstaten ligt. Naast bestaande nationale opleidingsinstituten, EIPA, ERA, Eurojust en het Europees Justitieel Trainingsnetwerk (EJTN) bestaat geen behoefte aan een nieuwe, centrale instelling. In veel lidstaten is de opleiding van rechters de verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht zelf.