

Verslag van de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, van 20 tot en met 22 september 2006 te Tampere

Hieronder is de volgorde aangehouden van de agenda zoals deze tijdens de informele bijeenkomst aan de orde is geweest. De tijdens deze Raad behandelde onderwerpen verschillen met de onderwerpen van de geannoteerde agenda, die u op 4 september 2006¹ is toezonden.

1. Follow-up van het programma wederzijdse erkenning

A. Problemen bij de verdere uitwerking van de instrumenten inzake wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen en mogelijke oplossingen

De Finse voorzitter leidde de discussie in door erop te wijzen dat sinds "Tampere" het beginsel van wederzijdse erkenning (WE) de hoeksteen is van de strafrechtelijke samenwerking. De laatste tijd is echter het werk aan WE-instrumenten vertraagd geraakt. Een probleem is het feit dat steeds meer voorstellen op tafel liggen zonder dat afdoende ervaring bestaat met uitvoering van deze instrumenten. De discussie werd gevoerd aan de hand van de onderstaande drie vragen uit de discussienotitie van het voorzitterschap.

ad 1) Moeten de problemen die zich voordoen met wederzijdse erkenning (en die de Commissie in een studie in kaart zal brengen) worden aangepakt met horizontale oplossingen?

Commissaris Frattini benadrukte, net als vele andere sprekers, dat wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen de hoeksteen blijft van Europese strafrechtelijke samenwerking. Hij wees, evenals de voorzitter, op de beperkte ervaring die we hebben met de reeds overeengekomen WE-instrumenten. Alleen met het Europees Aanhoudingsbevel (EAB) is praktische ervaring opgedaan. Hij wees vervolgens op de moeizame onderhandelingen over het Europees Bewijsverkrijgingsbevel (EBB) en de thans niet vlot verlopende onderhandelingen over het kaderbesluit tenuitvoerlegging strafvonnissen. Om wederzijdse erkenning te laten functioneren is wederzijds vertrouwen nodig in alle stadia van de strafprocedure. Dit vergt niet alleen wetgevende instrumenten, maar ook praktische samenwerking tussen rechters. Commissaris Frattini stelde een studie in het vooruitzicht voor begin volgend jaar.

Verschillende lidstaten herhaalden de visie van Commissaris Frattini dat voor wederzijdse erkenning wederzijds vertrouwen nodig is en daarvoor een zekere mate van harmonisatie nodig is.

Sommige lidstaten verwelkomden de aanstaande studie van de Commissie. Anderen daarentegen hadden minder hooggespannen verwachtingen. Zij gaven aan de studie met belangstelling tegemoet te zien, maar niet overtuigd te zijn dat horizontale oplossingen nodig zijn voor het laten functioneren van wederzijdse erkenning. In ieder geval dienen bestaande instrumenten als het Europees Aanhoudingsbevel (EAB) en het Europees Bewijsverkrijgingsbevel (EBB) niet meer te worden opengebroken.

Minister Verdonk gaf aan dat de aandacht gericht moet zijn op praktische samenwerking. Er is nog maar op beperkte schaal ervaring met instrumenten van wederzijdse erkenning (alleen met het EAB). Die praktijkervaringen dienen te worden meegenomen in de onderhandelingen over nieuwe instrumenten.

ad 2) Moet alvorens een instrument wordt voorgesteld een "assessment" worden gemaakt van de praktische behoefte aan een dergelijk instrument en van de bestaande wetgeving in de lidstaten?

¹ 23 490, nr. 428.

Commissaris Frattini gaf aan dat de Commissie al uitgebreide “assessments” maakt bij haar voorstellen; dit zou een Europese standaard moeten worden. De heer Frattini stelde voor het einde van het jaar een document in het vooruitzicht over “impact assessments.” De lidstaten waren unaniem in hun bevestigende antwoord op deze vraag. Minister Verdonk voegde nog toe dat in zo’n “assessment” een duidelijke inschatting moet worden gemaakt van de posities van de lidstaten ten opzichte van het voorstel.

ad 3) Kunnen gemeenschappelijke wettelijke minimumstandaarden het wederzijds vertrouwen versterken en aldus het instrument van wederzijdse erkenning beter laten functioneren?

Commissaris Frattini meende dat harmonisatie van procedurele rechten noodzakelijk is teneinde wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten te creëren en bovendien het vertrouwen van de burgers te krijgen in de samenwerking. In dat opzicht betreurt hij gebrek aan vooruitgang bij het ontwerp-kaderbesluit procedurele rechten en bij het ontwerp-kaderbesluit bescherming persoonsgegevens. Er dient een juiste balans te zijn tussen instrumenten die de veiligheid van de burger trachten te beschermen en instrumenten die de rechten van diezelfde burger waarborgen. Sommige lidstaten benadrukten het belang van minimum standaarden voor procedure waarborgen.

Andere lidstaten benadrukten niets te zien in een nieuw systeem van procedurele waarborgen, die niets toevoegen aan het EVRM-systeem. Deze lidstaten bepleitten praktische maatregelen ter versterking van wederzijds vertrouwen.

Minister Verdonk gaf aan evenmin behoefte te hebben aan abstracte minimumstandaarden naast hetgeen we al hebben met het EVRM. Er dient de nadruk te worden gelegd op de praktische aspecten van rechtsbescherming van de justitiabele bij de tenuitvoerlegging van buitenlandse beslissingen. Daarbij speelt de vraag een rol waar de burger deze rechtsbescherming dient te halen: in het land van beslissing of in het land van tenuitvoerlegging. Door daarover afspraken te maken kunnen doublures en lacunes worden voorkomen.

De voorzitter sloot de discussie af door onder meer te wijzen op het streven van het Finse voorzitterschap om nog dit half jaar een politiek akkoord te bereiken over het ontwerp-kaderbesluit tenuitvoerlegging strafvonnissen. Met betrekking tot vraag 3 constateerde de voorzitter dat de meningen verdeeld zijn. De Finse voorzitter benadrukte nog het standpunt dat procedurele waarborgen onontbeerlijk zijn voor het winnen van het vertrouwen van de burgers.

B. Toegang tot de rechter en betere regelgeving op het terrein van het burgerlijk recht

Er lagen twee vragen voor:

- a. bent u het eens met de constatering dat de huidige Europese instrumenten op het terrein van burgerlijke rechtsvordering coherentie en consistentie ontberen?
- b. bent u voorstander van stroomlijning van de bestaande instrumenten in een enkelvoudig instrument?

De voorzitter opende door te stellen dat in het verleden niet voldoende aandacht was besteed aan de coherentie en consistentie bij het uitonderhandelen van de diverse civielrechtelijke instrumenten. Hij betoonde zich voorstander van een stroomlijning door een enkelvoudig instrument voor burgerlijke rechtsvordering op te stellen.

Er volgde een korte discussie waarin verschillende lidstaten de bereidheid toonden na te denken over een enkelvoudig instrument. Voorwaarden die hierbij genoemd werden waren:

1. het moet daardoor wel simpeler worden, niet ingewikkelder;
2. eerst een goede studie uitvoeren om te bezien hoe inconsistente en overlappende instrumenten tot stand zijn gekomen;

3. vervolgens vaststellen wat de vereisten zijn waaraan een dergelijk enkelvoudig instrument moet voldoen;
4. de rechtsbescherming mag niet minder worden door een enkelvoudig instrument;
5. eerst meer informatie verzamelen over het functioneren van de huidige instrumenten.

Er waren ook waarschuwende geluiden die stelden dat de aandacht moet liggen op de toegevoegde waarde voor de burger en dat stroomlijning van instrumenten niet mag leiden tot het openbreken van delicate compromissen die in het verleden bereikt zijn. Ook meende een lidstaat dat een enkelvoudig instrument niet de juiste remedie is en stelde een andere lidstaat dat welk instrument ook gekozen wordt, steeds helder moet blijven dat een dergelijk instrument slechts grensoverschrijdende gevallen betreft.

De voorzitter rondde af door te concluderen dat de meeste sprekers een voorkeur hebben voor een enkelvoudig instrument en verzocht de Commissie om met een voorstel te komen.

2. Terrorismebestrijding

De voorzitter introduceerde dit agendapunt door een aantal belangrijke punten naar voren te halen:

- aandacht voor radicalisering/rekrutering en breder: voor integratie;
- Europol is een hoofdrolspeler in het kader van de bestrijding van terrorisme; Europol heeft problemen om de nodige informatie te krijgen van de lidstaten; pas dan kan Europol zijn werk goed doen. De relatie van inlichtingen- en veiligheidsdiensten met Europol kan worden verbeterd;
- de Commissie komt binnenkort met een voorstel betreffende vitale infrastructuur.

De anti-terrorismecoördinator, Gijs de Vries, noemde als kernpunten bij de bestrijding van terrorisme op dit moment:

- SitCen en Europol moeten meer toegesneden worden om snel na een terroristisch incident een “lessons learned”-exercitie uit te voeren;
- radicalisering en rekrutering tegengaan;
- het beter organiseren met onderlinge hulpverlening van de respons op terroristische incidenten (crisisbeheersing).

Het Anti-Terrorisme Actieplan dient met spoed uitgevoerd te worden. De anti-terrorisme-coördinator deed in het bijzonder een beroep op ministers om vooral praktische samenwerking te stimuleren, bijvoorbeeld in de vorm van uitwisseling van “best practices”, het creëren van netwerken van experts etc. De Vries noemde verder als concrete onderwerpen, het initiatief van Duitsland om extremistische sites op het Internet gemeenschappelijk beter te monitoren, de mediastrategie met handvatten voor betere communicatie met doelgroepen, de dialoog met gematigde islamitische organisaties/politieke partijen buiten de EU. De Balkan werd in het bijzonder als aandachtsgebied aangemerkt.

Commissaris Frattini startte, onder verwijzing naar de recente dreiging in het VK, met de mededeling dat de Commissie speciale fondsen heeft toegewezen voor onderzoek op de veiligheid van de burgerluchtvaart. Hij kondigde een notitie aan over detectie-technieken, speciaal op “dual use” materiaal gericht. Hij benadrukte het belang van een database explosieven. Indien dit niet centraal bij Europol gerealiseerd wordt, dan zou Europol toegang moeten hebben tot nationale databases. Verder achtte Commissaris Frattini een rol van Europol bij bescherming van vitale infrastructuur belangrijk en moet Europol meer toegerust worden om samen te werken met SitCen. Het moderniseren van Europol, het vervangen van de Europol-overeenkomst door een Raadsbesluit, heeft volgens de Commissie prioriteit.

Directeur Ratzel van Europol stelde dat preventie een hoofdtaak van Europol is. Hij deed, evenals de directeur van Eurojust Kennedy, een dringend beroep zijdens op de lidstaten om informatie aan te leveren. Europol functioneert niet optimaal wanneer deze toelevering niet adequaat is. De faciliterende rol van Eurojust bij vervolging kan ook alleen dan gestalte krijgen.

Er ontstond een korte discussie waarbij onder meer werd benadrukt dat de Anti-Terrorisme Strategie steeds aan de actualiteit dient te worden aangepast. Voorts dat de dreiging, zoals die in augustus manifest werd, niet slechts een dreiging voor het VK is; alle lidstaten kunnen worden getroffen. Het VK maakte melding van een onderzoek naar explosieven, een studie in het VK met de CIE en gaf aan dat een helder beleid dient te worden ontwikkeld ten aanzien van onderzoek naar gebruik van het Internet door terroristen.

Enkele lidstaten pleitten voor preventie en voor een pro-actieve aanpak. Daarbij werd onder meer gewezen op het grote belang van menselijke bronnen in de strijd tegen terrorisme. De samenwerking tussen diensten zou op dit punt gestimuleerd moeten worden. Vertrouwelijkheid (ter bescherming van bronnen) is daarbij evident.

De voorzitter sloot af met de opmerking, dat hij de ideeën die ter tafel kwamen, zal meenemen in het verdere verloop van het Fins voorzitterschap. In het bijzonder noemde hij nog een onderzoek naar de interoperabiliteit van communicatiesystemen.

3. Migratiebeheer en de ontwikkeling van de tweede fase asielstelsel (open discussie)

Uitgebreide Europese solidariteit bij immigratie, grenscontrole en asielbeleid en de volgende stappen bij de ontwikkeling van een Algemeen Europees Asielsysteem.

De bespreking van het beheer van migratie en Europese solidariteit, tweede fase asielstelsel, en geïntegreerd buitengrensbeheer stond in het teken van de massale instroom van migranten op de Canarische eilanden, Malta en Lampedusa.

In zijn inleiding benadrukte Commissaris Frattini het belang van EU-solidariteit en striktere buitengrenscontroles. Hij deed een "politiek beroep" op alle lidstaten om solidariteit te tonen met de zuidelijke lidstaten en deel te nemen of steun te geven aan de gezamenlijke operaties rondom de Canarische eilanden en Malta. Commissaris Frattini kwalificeerde de massale instroom van migranten als een ramp en wees op de noodzaak de informatie-uitwisseling te versterken en informatieverzameling te verbeteren. Binnen de Commissie voert Frattini een werkgroep van 8 commissarissen aan die aan een geïntegreerde strategie met betrekking tot illegale migratie werken. Voorts werd er door lidstaten terughoudend gereageerd op het voorstel van Commissaris Frattini om de criteria voor het Europees Solidariteitsfonds (voor natuurrampen) uit te breiden, zodat ook situaties van massale illegale migratie hieruit gefinancierd zouden kunnen worden. Frattini brak tot slot een lans voor intensieve dialoog en samenwerking met Libië, zowel op de Middellandse Zee als aan de zuidgrens van Libië.

De directeur van Frontex wees de kritiek, die verscheidene lidstaten eerder op de organisatie leverden, van de hand. De organisatie is net een jaar oud, is klein en heeft slechts een mandaat om de vrijwillige samenwerking tussen de lidstaten te coördineren, aldus directeur Laihtinen. De organisatie heeft de steun van de lidstaten nodig. In het daarop volgende debat werd het belang van adequate ondersteuning van Frontex door vrijwel alle lidstaten onderstreept.

Na deze inleidingen kwam het gezamenlijk Europees grensbeheer nog kort aan de orde en spraken alle zuidelijke lidstaten over de zorgelijke situatie aan de Europese zuidgrens. Het pleidooi van Commissaris Frattini en meeste zuidelijke lidstaten voor meer steun, vond weinig gehoor bij de overige lidstaten.

Nederland onderschreef het belang van EU-solidariteit en bood Spanje expertise aan bij de verwerking van asielaanvragen. Ook onderstreepte Nederland het belang van terugkeer. Nederland ging vervolgens in op de legalisaties van illegale migranten in Spanje en Frankrijk en wees op de gevolgen hiervan in de andere lidstaten.

4. Terrorismebestrijding en georganiseerde criminaliteit

De bespreking van dit onderwerp beperkte zich tot een introductie van voorzitterschap en interventies van de Commissie en de directeur van Europol.

De voorzitter stond stil bij het externe JBZ-beleid, waarbij hij vooral de nadruk legde op de samenwerking met Rusland (drugs uit Afghanistan). Verder deed hij opnieuw een oproep tot samenwerking met Europol en meer algemeen de vraag naar steun van de ministers om genomen beslissingen ook uit te voeren. Informatiegestuurde opsporing en de instelling van gemeenschappelijke onderzoeksteams kunnen belangrijke stappen voorwaarts zijn, aldus de voorzitter.

Commissaris Frattini gaf aan het eens te zijn met de aanpak van de voorzitter, waarbij in de eerste plaats internationale (operationele) samenwerking van belang is bij de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit. De internationale samenwerking begint overigens met een goede onderlinge samenwerking tussen politiediensten en andere diensten, zoals douane. In de tweede plaats pleitte de Commissie voor steun aan Europol, zodat Europol zijn werk kan doen. Deelname aan gemeenschappelijke onderzoeksteams noemde de Commissie als voorbeeld.

Tenslotte wees Commissaris Frattini op de afspraken in verband met het beschikbaarheidsbeginsel betreffende informatie-uitwisseling uit het Haags Programma. De afgesproken uiterste termijn is eind 2008.

Directeur Ratzel van Europol stond stil bij enkele operationele zaken en legde daarbij vooral de nadruk op de diverse drugsroutes richting Europa en op het belang derhalve van samenwerking met Rusland. De directeur van Europol constateerde dat de betrokkenheid en het begrip van Rusland ten aanzien van de drugsproblematiek is verbeterd en daarmee ook de samenwerkingspotentie. Een strategische overeenkomst met Rusland zal mogelijk uiteindelijk leiden tot het uitwisselen van persoonsgerelateerde gegevens.

5. Verbetering van de besluitvorming inzake Justitie en Binnenlandse Zaken

De tweede dag stond in het teken van de wijze waarop de besluitvorming kan worden verbeterd. Daarbij stonden de passerellebepalingen van artikel 42 VEU en artikel 67(2) VEG centraal. De standpunten liepen sterk uiteen. Het voorzitterschap gaf aan zich te beraden over de wijze waarop tijdens de bijeenkomst van de Raad van oktober dit onderwerp verder wordt behandeld.

Nederland vroeg expliciet aandacht voor de noodzaak van verkorting van de procedures bij het Hof van Justitie, indien zou worden overgegaan tot uitbreiding van de rechtsmacht op grond van artikel 67(2) VEG. Nederland nam voorts het bekende standpunt in dat gedifferentieerde toepassing van de passerelle tot de mogelijkheid behoort, maar dat dit wel zorgvuldig moest worden gezien mede in het licht van de bijzondere voorzieningen in het grondwettelijk verdrag. Daarbij verdienen uitvoering en concrete samenwerking voorrang. Harmonisatie van wetgeving ligt niet voor de hand.

Commissaris Frattini overtuigde de lidstaten niet met zijn betoog, waarin veel verwijzingen naar de wensen van de burger en de noodzaak van terrorismebestrijding waren opgenomen, en dat als strekking had dat overgaan naar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming de enige oplossing is om voortgang op het terrein van de strafrechtelijke samenwerking te kunnen boeken.

Van de 20 lidstaten die het woord voerden, verklaarden zich er slechts twee onverkort voorstander, terwijl de rest een negatief of geclausuleerd positief standpunt innamen. De standpunten liepen dus sterk uiteen, maar alle delegaties hadden gemeen dat zij inhoudelijke overwegingen voor hun visie aangaven. Samengevat kunnen de tegenstanders worden ingedeeld in drie categorieën:

- (a) geen passerelle, want hiermee dreigt het (draagvlak voor het) grondwettelijk verdrag ondergraven te worden;
- (b) geen passerelle, want unanimiteit bij de besluitvorming is niet de oorzaak van de problemen, en;

(c) geclausuleerde voorstanders van de passerelle. Deze lidstaten bepleitten een gedifferentieerde aanpak, maar verschilden nog sterk over welke onderwerpen én de mate waarin aandacht werd gevraagd voor bijzondere voorzieningen zoals die vastgelegd zijn in het grondwettelijk verdrag (bijvoorbeeld de noodremprocedure).

6. Diversen; SIS II

Op aandringen van een aantal nieuwe lidstaten vond een ingelaste discussie plaats over de ontwikkeling van SIS II, in het bijzonder over de grote vertraging die in dit project is opgetreden. De binnengrenzen met de nieuwe lidstaten kunnen daardoor pas later worden opengesteld, naar verwachting zo'n twee jaar later dan tot voor kort werd aangenomen. De verwachting nu is voorjaar 2009.

Portugal kwam met een stevig betoog met als doel toch nog een poging te doen om een tussenoplossing, een aangepast SIS I (SIS I +), te onderzoeken.

Enkele nieuwe lidstaten trokken, reagerend op de vertraging in SIS II, fel van leer; andere sprekers uitten hun ongenoegen. De voorzitter concludeerde niet inhoudelijk, maar stelde voor de komende twee weken technisch onderzoek naar de door Portugal voorgestelde tussenoplossing te doen. Het onderwerp SIS II komt terug op de agenda van de bijeenkomst van de Raad op 5/6 oktober aanstaande.