

Vergaderjaar 2008–2009

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 537

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2009

Hierbij bieden wij u – mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – informatie aan over de agenda voor de informele bijeenkomst van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van de lidstaten van de EU, die zal plaatsvinden op 15 en 16 januari a.s. te Praag.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

Geannoteerde agenda voor de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, 15 en 16 januari 2009 te Praag – Tsjechië

1. Moderne (informatie) technologie en veiligheid

Onder deze titel wil het voorzitterschap de reflectie en discussie tijdens deze informele bijeenkomst van de Raad bevorderen over een – toekomstig – Europees model van een omvattende strategie voor informatie-uitwisseling en gegevensbescherming voor rechtshandavingsorganisaties. Die strategie moet zowel een balans vinden tussen veiligheid, privacy en mobiliteit alsook effectief en efficiënt (kostenbewust) blijken te zijn als het gaat om het bestrijden van de misdaad en het verzekeren van veiligheid. Voor het verbeteren van de diverse mechanismen van gezamenlijk optreden op JBZ-terrein zou de EU (Raad en Commissie) moeten beschikken over instrumenten die stelselmatige aanpak van bepaalde samenwerkingsvormen ondersteunen. Bij toekomstig gebruik van moderne informatietechnologie ten behoeve van veiligheidsdoelen moeten ook de consequenties voor de EU als geheel worden meegenomen, zoals die voor de interne markt en de burgers.

Teneinde hier meer inhoud aan te geven wordt een opdracht geformuleerd aan de «voorbereidende organen van de Raad» om te komen tot:

- 1) een inventarisatie van de huidige stand van zaken aangaande informatie-uitwisseling op JBZ-terrein, uitmondend in een «catalogus van informatie» – gereed medio 2009;
- 2) het opstellen van criteria voor een evaluatie van bestaande of geplande systemen; met het oog op het uitwerken van een algemene strategie.

De afgelopen vier jaren is op dit terrein een en ander bereikt door de inzet van de Commissie om te komen tot meer samenhang en synergie in de diverse systemen en door uitvoering te geven aan het beschikbaarheidsbeginsel en recentelijk het «convergentiebeginsel».

Niettemin moet worden geconstateerd dat de instrumenten voor informatie-uitwisseling op JBZ-terrein gefragmenteerd, overlappend en vaag zijn; diverse initiatieven lopen door elkaar. Tegelijkertijd dienen zich nieuwe datasoorten en analysemogelijkheden aan o.a. biometrische data en het gebruik van nieuwe (communicatie)technologieën.

In bovengenoemde opdracht moeten volgens het voorzitterschap een aantal aspecten worden meegenomen, zoals:

- de balans die moet worden gezocht tussen mobiliteit, veiligheid en privacy;
- relevante ethische vraagstukken over proportionaliteit en de grenzen voor inbreuk van veiligheidsorganen en het gebruik van privacybevorderende technologieën. Gesuggereerd wordt een adviesgroep over «info-ethica» op te zetten, danwel het mandaat van een soortgelijke reeds bestaande groep uit te breiden;
- steun voor de ontwikkeling en deling van nieuwe technologische toepassingen en gebruik maken van elders reeds ontwikkelde en succesvolle technologieën. Hiertoe zou een «signaleringsgroep» kunnen worden ingesteld;
- samenwerking met onderzoeksinstituten en de private sector;
- criteria voor het bevorderen van een adequate implementatie van de nieuwe instrumenten, waarbij door het voorzitterschap de vraag aan de orde wordt gesteld of deze criteria besproken moeten worden op het niveau van deskundigen en of dit gevolgen heeft voor reeds lopende initiatieven, die eventueel niet aan genoemde criteria blijken te voldoen.

Nederland onderschrijft de gekozen analyse en insteek van het voorzitterschap, dat er meer orde moet worden geschapen in de veelheid aan initiatieven, projecten en verantwoordelijkheden (dwars door de pijlers heen) die thans het Europese landschap van informatietechnologie kenmerkt. Een systematische bestandsopname van de huidige situatie en het nader formuleren van (keuze)criteria zijn dan ook een eerste stap. Op den duur zullen dan wel keuzes dienen te worden gemaakt door lidstaten, zowel ten aanzien van randvoorwaarden, als van technische en organisatorische uitvoeringsaspecten (standaarden), waarbinnen de diverse handhavingsorganisaties de informatiedeling tussen EU-lidstaten vorm willen geven. Een strategie hiervoor, zoals hierboven wordt voorgesteld, is daarom noodzakelijk en Nederland zal en kan hieraan een actieve bijdrage leveren.

2. Gebruik van moderne technologieën op het gebied van grenscontrole, migratie en asiel

Het Tsjechische voorzitterschap is voornemens tijdens deze informele Raad te discussiëren over de uitbreiding en verdere ontwikkeling van de huidige technologieën op het gebied van grensbewaking, migratie en asiel. Nederland ondersteunt het initiatief van het voorzitterschap om de implementatie van nieuwe technologieën ten behoeve van een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen op de agenda te plaatsen. Om ongewenste migratie effectief aan te kunnen pakken, dient er een efficiënte en effectieve grenscontrole te zijn waarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologieën, zoals het gebruik van biometrische identificatiemiddelen en gegevens. Daarnaast draagt het bij aan de openbare orde en nationale veiligheid en de bestrijding van terrorisme.

In de discussie zal de vraag aan bod komen of biometrie uit paspoorten kan worden gebruikt voor de controle van de buitengrenzen en of het wenselijk is om Eurodac (systeem voor vingerafdrukken van asielzoekers) te gebruiken bij de bestrijding van illegale migratie. Nederland acht het van belang dat de biometrische gegevens in paspoorten aan de grens kunnen worden gecontroleerd. In beginsel is Nederland positief over een verdere ontwikkeling van het Eurodac-systeem zodat het ook kan worden gebruikt in de strijd tegen illegale migratie.

Tevens zal worden gesproken over de vraag of het nieuwe systeem van statistieken (Verordening 2007/862/EG inzake migratiestatistieken) van pas komt bij de ontwikkeling van een Europees migratiebeleid en hoe de EU bij de instelling van nieuwe systemen kan voorkomen dat het dezelfde problemen ondervindt als bij VIS en SIS II. Nederland is van mening dat de verzameling van de statistische data zoals in deze verordening is vastgelegd, kan bijdragen tot meer inzicht in ontwikkelingen. Voorts is Nederland van mening is dat het initiatief van het voorzitterschap moet aansluiten op hetgeen is opgenomen in de Raadsconclusies van juni 2008 over het gebruik van nieuwe technologieën.

Het voorzitterschap vraagt zich ook af of EU basisprincipes voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën dienen te worden geformuleerd. De toepassing van moderne technologieën voor controle van de grenzen, migratiebeheer en asielbeleid betekent dat in de komende jaren een aantal grote, complexe systemen moet worden gerealiseerd door de Commissie in samenwerking met de lidstaten. De realisatie van systemen is geen sinecure, waarbij lering moet worden getrokken uit de lessen van projecten uit het nabije verleden zoals SIS II. Het Tsjechische voorzitterschap wil een discussie voeren over hoe de ontwikkeling en implementatie van systemen kan worden verbeterd. Het binnenkort verschijnen van het voorstel voor een ICT-agentschap van de Commissie is, volgens het Tsjechische voorzitterschap, een uitstekend moment om deze discussie te

voeren. Het ontwikkelen van principes en richtlijnen voor de ontwikkeling en toepassing van nieuwe systemen acht Nederland zinvol, maar moet niet leiden tot vertraging van de ontwikkeling en implementatie van bestaande trajecten zoals het VIS en SIS II. Nederland ondersteunt in beginsel de genoemde initiatieven. Tevens dient zoveel mogelijk te worden aangesloten bij technologietrajecten die binnen de lidstaten zijn ingezet.

3. Internationale bescherming van het kind

Het Tsjechische voorzitterschap ziet verbetering van de Europese samenwerking bij de internationale bescherming van het kind als prioriteit en bouwt daarbij voort op de Raadsconclusies over alerteringsystemen («early warning mechanisms») bij kindontvoeringen die tijdens het Franse voorzitterschap zijn aangenomen. Tsjechië beoogt een betere grensoverschrijdende politiesamenwerking, beter gebruik van bestaande informatiesystemen zoals het Schengen Informatie Systeem (SIS) en informatie-uitwisseling over en betere samenwerking van de nationale alerteringsystemen. Tsjechië stelt voor een gezamenlijke simulatie van een kindontvoering te organiseren en eventueel een website op te zetten waarin nationale informatie over ontvoeringen, alertering en opsporing wordt uitgewisseld. Nederland heeft al een «Amber Alert» gelanceerd waarbij het publiek via de computer of GSM opsporingsberichten ontvangt, indien een kind wordt vermist. Daarnaast wil Tsjechië de samenwerking in de Unie vergroten bij het verbeteren van de veiligheid van internet voor kinderen.

Nederland juicht alle initiatieven toe die effectief kunnen leiden tot een betere bescherming van minderjarigen. Het is echter wel steeds belangrijk vast te stellen over welke kinderen we het hebben. Het voorstel van het Tsjechische voorzitterschap is daarover nog niet duidelijk. Bij kindontvoering is van belang of de ontvoering als levensbedreigend en/of als slecht voor de (psychische) gezondheid van het kind wordt ingeschat. Alleen dan moet worden overgegaan tot een «early warning.» Daarnaast is er een belangrijk verschil in benadering van zaken van kindontvoering door een van de ouders of door een derde. De eerste categorie komt in aanmerking voor een civielrechtelijke aanpak (Haags kindontvoeringsverdrag 1980). Bij de tweede categorie komt het strafrecht om de hoek kijken en staan rechtshandhaving en opsporing centraal. Juist in de tweede categorie is een verbetering van de grensoverschrijdende politiesamenwerking en het snel en effectief kunnen ingrijpen van belang. Nederland meent mede daarom dat het thans te voeren gesprek over mogelijke maatregelen zich zou moeten concentreren op rechtshandhaving en opsporing. Gezien de korte tijdspanne waarbinnen een «early warning» moet plaatsvinden, rijst de vraag of het gebruik van het SIS op dit terrein wel toegevoegde waarde heeft.

4. SIS II

Tijdens deze informele bijeenkomst van de Raad zullen de ministers worden geïnformeerd over de voortgang van het Schengen Informatiesysteem van de tweede generatie (SIS II). Omdat de realisatie van SIS II om technische redenen wederom vertraging heeft opgelopen, zullen de ministers de ontstane situatie bespreken. Duidelijk is dat de eerdere planning, die uitging van de realisatie van SIS II in september 2009, niet gehaald kan worden.

De Commissie heeft tijdens de JBZ-Raad van 27 en 28 november 2008¹ aangegeven dat de tests van het centrale systeem op 18 december 2008 zouden zijn afgerond. Eerder waren deze stilgelegd, omdat er tijdens de zogenoemde «Operational System Test» (OST) technische problemen

¹ Zie voor het verslag van deze bijeenkomst van de Raad, brief kenmerk 5580207/08/DEIA, d.d. 6 januari 2009.

waren ontstaan. De groep «Friends of SIS II» zal de testresultaten, indien al beschikbaar, tijdens een bijeenkomst op 9 januari 2009 bespreken. De ministers zullen van de uitkomsten van deze bespreking op de hoogte worden gesteld tijdens deze informele bijeenkomst van de Raad. Vooruitlopend op de resultaten van de OST, onderzoeken op dit moment deskundigen van de lidstaten samen met de Commissie een alternatief scenario. De verwachting is dat aan het einde van het tweede kwartaal van 2009 een besluit kan worden genomen over de toekomst van SIS II op basis van de analyse van de testresultaten.

In verband met deze toekomst wil het voorzitterschap tijdens deze informele bijeenkomst van de Raad een aantal discussiepunten aan de orde stellen en mogelijkheden verkennen, zoals:

- de algemene managementstructuur van het project en de monitoring ervan;
- de noodzaak van een onderzoek naar de diepere oorzaken van de problemen en eventueel het opstellen van een reparatieplan;
- de algemene aanpak van het testen (na het reparatieplan);
- het bezien van alternatieve scenario's (waartoe reeds een studie wordt gedaan);
- een beslissing over de toekomst van het project nadat alle informatie over de huidige situatie is verzameld (juni 2009).

N.B.: De problemen hebben, voor alle duidelijkheid, betrekking op het centrale systeem van SIS II, dat door de Commissie wordt ontwikkeld. In de lidstaten wordt daarnaast gewerkt aan nationale systemen die kunnen worden aangesloten op het centrale systeem. De realisatie van deze nationale systemen is vertraagd door het feit dat de ontwikkeling van het centrale systeem achter blijft. De realisatie van het nationale systeem in Nederland ligt, voor zover mogelijk, op schema conform de vigerende planning van het centrale systeem in september 2009. De kosten voor de ontwikkeling van het nationale systeem komen voor rekening van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Door de eerdere vertraging van SIS II zijn reeds extra kosten begroot voor de vertraging van de ontwikkeling van het nationale systeem, i.e. het in stand houden van het nationale ontwikkel- en testteam tot begin 2010. Indien de nieuwe vertraging inhoudt dat SIS II niet binnen deze periode gerealiseerd zal worden, brengt dit opnieuw extra kosten met zich mee.

De inzet van Nederland is erop gericht dat alles in het werk moet worden gesteld om SIS II zo spoedig mogelijk te realiseren. Voorop moet blijven staan dat een betrouwbaar en veilig systeem wordt opgeleverd. Er moeten dus realistische besluiten worden genomen op basis van feitelijke informatie. Het is daarom van belang dat de testresultaten zorgvuldig geanalyseerd kunnen worden. Op basis van deze analyses en in het licht van de door het voorzitterschap genoemde discussiepunten, kan dan bezien worden welke oplossing het meest geschikt wordt geacht.

5. Bestrijding van drugs

Tijdens het Franse voorzitterschap is het EU-actieplan Drugs 2009–2012 aangenomen. Het Tsjechische voorzitterschap is voornemens dit actieplan te bespreken met het oog op de implementatie hiervan. Tsjechië vraagt aandacht voor de verbetering van de meetindicatoren voor interventies op het gebied van de aanbodvermindering. Uit de evaluatie van het voorgaande actieplan bleek dat deze, anders dan de vraagvermindering indicators, tekort schieten. Nederland wil de nadruk vooral leggen op indicatoren om uitvoering van maatregelen uit het actieplan Drugs te meten. Ook Nederland acht een inspanning om ten behoeve van voortgang-

rapportages en de evaluatie van het actieplan vergelijkbare cijfers of gegevens te leveren, van belang.

Voorts stelt Tsjechië aan de orde de risico's van de vergrote mobiliteit van mensen en goederen: enerzijds zal meer operationele informatie over drugsbestrijding uitgewisseld moeten worden tussen de handhavingsdiensten, anderzijds zal moeten worden samengewerkt met derde landen. Net als tijdens het Franse voorzitterschap zal de drugstoevoer via West-Afrika en de Europese aanpak van de (regionale) problemen in West-Afrika prioriteit hebben. Daarnaast pleit Tsjechië voor grotere aandacht voor de noordelijke smokkelroutes via de oosterburen van de Unie. Deze doelstellingen worden door Nederland onderschreven.

Het Tsjechische voorzitterschap wil voorts spreken over de versterking van het gezamenlijk optreden van de EU tijdens de VN Commission on Narcotic Drugs (CND) van maart 2009. Tijdens deze CND zal voor het eerst sinds de UNGASS van 1998 een politieke verklaring worden aangenomen. Reeds onder het Franse voorzitterschap is zwaar ingezet op een gezamenlijk optreden. Het Tsjechische voorzitterschap wenst hierop voort te bouwen. Nederland hecht veel waarde aan een gemeenschappelijk EU standpunt bij de CND en bij de discussie over de politieke verklaring over de UNGASS en ondersteunt deze prioriteit van harte.

6. Beginsel van wederzijdse erkenning in strafzaken

Het Tsjechische voorzitterschap heeft het beginsel van wederzijdse erkenning opnieuw op de agenda gezet voor een algemene gedachteswisseling over de toekomst van dat beginsel, gericht op een nog effectievere strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten.

Wederzijdse erkenning wordt beschouwd als de hoeksteen van die samenwerking. Sinds het Tampere programma zijn er diverse instrumenten ontwikkeld om dit beginsel handen en voeten te geven. Het Europees Arrestatiebevel (EAB) is daarvan een goed voorbeeld. Nederland zet zich in voor een betere strafrechtelijke samenwerking, maar ook de verbetering van de toepassing van bestaande instrumenten in de praktijk. Voor een goed functioneren van strafrechtelijke samenwerking is wederzijds vertrouwen in elkaars rechtsstelsel en strafrechtstoepassing onontbeerlijk. De lidstaten worden verzocht zich in de discussie te buigen over de vragen welke strafrechtelijke terreinen zich bij uitstek lenen voor wederzijdse erkenning, welke eventuele aanvullende maatregelen getroffen moeten worden en of er terreinen zijn die zich minder lenen voor wederzijdse erkenning en hoe daarmee dan verder gegaan dient te worden. De Nederlandse inzet zal gericht zijn op beantwoording van deze vragen vanuit de invalshoek dat de operationele behoefte en werkbaarheid voor de praktijk leidend moeten zijn, dat op basis van evaluatie de obstakels voor operationele samenwerking inzichtelijk gemaakt moeten worden en dat met behulp van monitoring de factoren die leiden tot gebrek aan vertrouwen in elkaars rechtspleging bespreekbaar worden, waarbij actief wordt ingezet op vertrouwenversterkende maatregelen.

7. De toekomst van de justitiële samenwerking op het gebied van familie- en erfrecht

Het Tsjechische voorzitterschap beoogt een gedachteswisseling over de in de komende tijd in EU-verband te ontplooiën activiteiten op het gebied van het familie- en erfrecht. In de eerste plaats vraagt het aandacht voor het lopende project over internationaal erfrecht. Dit project is in het Haags Programma opgenomen op voorstel van Nederland. Het strekt ertoe gemeenschappelijke regels op te stellen voor de bepaling van het toepasselijke recht, de bevoegdheid van gerechten en de erkenning van beslissingen in erfrechtzaken. De Commissie heeft aangekondigd in de loop van

het komend voorjaar met een voorstel voor een verordening inzake erfrecht te zullen komen. Het Tsjechische voorzitterschap wil van de lidstaten vernemen of zij nog steeds voorstander zijn van dit project. Nederland heeft zich steeds positief opgesteld ten aanzien van het voorstellen om op dit gebied uniforme regels tot stand te brengen. Het project leent zich zo nodig voor een gefaseerde aanpak.

In de tweede plaats merkt het voorzitterschap op dat er op het gebied van familierecht veel vooruitgang is geboekt. Het wijst in het bijzonder op de verordening «Brussel IIbis» (verordening EG nr. 2201/2003) inzake ouderlijke verantwoordelijkheid en de in december 2008 tot stand gekomen verordening over de internationale inning van alimentatie. Het voorzitterschap wenst te vernemen of er nog meer gebieden van internationaal familierecht zijn waarop Europese regelgeving wenselijk wordt geacht. Te wijzen valt in dit verband op een ander onderwerp dat in het Haags Programma is opgenomen en waarover in 2006 een groenboek is verschenen, nl. het internationaal huwelijksvermogensrecht. Nederland acht het wenselijk dat ook dat project voortgang vindt.

In de derde plaats wijst het voorzitterschap op het vereiste van unanimiteit voor besluitvorming betreffende regelgeving over familierechtelijke onderwerpen. Het werpt de vraag op hoe moet worden gehandeld in situaties waarin geen consensus tussen de lidstaten kan worden bereikt over nieuwe wetgevingsmaatregelen op civielrechtelijk terrein. Zijn er nog andere mogelijkheden om de civielrechtelijke samenwerking te bevorderen? Naast de door het primaire EG-recht geboden mogelijkheid van nauwere samenwerking, bestaat de mogelijkheid om op basis van het bestaande acquis de praktische samenwerking te bevorderen door gebruikmaking van het Europees Justitieel Netwerk of door versterking van de rol van internationale organisaties, zoals de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht en de door die organisatie in het leven geroepen structuren, waaronder het netwerk van liaisonrechters. Nederland deelt de opvatting van het voorzitterschap dat wanneer met betrekking tot een familierechtelijk dossier een impasse ontstaat, er in beginsel twee benaderingen denkbaar zijn. Wanneer nauwere samenwerking, zoals in het primaire recht voorzien, wordt overwogen, is Nederland bereid over die mogelijkheid mee te denken. Als nauwere samenwerking echter niet haalbaar blijkt, ziet Nederland in elk geval mogelijkheden om de praktische samenwerking te verbeteren.

8. E-Justice

Het Tsjechische voorzitterschap plaatst het bevorderen van videoconferentie hoog op de agenda. De Raad wordt gevraagd het belang en de waarde van videoconferentie te bevestigen, te bespreken of in de afzonderlijke lidstaten voldoende middelen aanwezig zijn om faciliteiten voor videoconferentie in te richten en of het zinvol zou zijn om een specifiek instrument voor de financiering ervan in het leven te roepen. Ook wordt gevraagd te bespreken in welk soort zaken het gebruik van videoconferentie het meest geschikt is en welke knelpunten het daadwerkelijke gebruik van videoconferentie belemmeren. Daarnaast worden de ministers gevraagd te spreken over de manier waarop de functionaliteit videoconferentie het best kan worden geïntegreerd in het e-Justice portaal, dat eind 2009 zal worden geopend.

Nederland stelt zich op het standpunt dat het gebruik van videoconferentie in grensoverschrijdende zaken een zeer geschikt middel is om de snelheid en effectiviteit van juridische procedures te verbeteren. Ook onder het Tsjechische voorzitterschap zal Nederland zich op actieve wijze inzetten om het gebruik van videoconferentie te bevorderen.

Ten aanzien van de financiering van e-Justice-projecten staat Nederland achter het door de JBZ-Raad op 27 en 28 november jl.¹ ingenomen standpunt, dat voor de komende jaren aanzienlijk meer geld nodig is voor e-Justice dan op dit moment in de begroting van de Commissie beschikbaar is. Daarbij is tevens aangegeven dat het zaak is dat er zo spoedig mogelijk één horizontaal programma komt, waaruit initiatieven op het terrein van e-Justice gefinancierd zouden kunnen worden. Als dat gebeurt, acht Nederland het niet wenselijk dat er voor de te onderscheiden elementen van e-Justice, zoals videoconferentie, specifieke financieringsprogramma's worden ingesteld.

Nederland acht het gebruik van videoconferentie geschikt in alle zaken waarin personen worden gehoord of verhoord. Het ligt in de rede dat dit het eerst gebeurt in zaken in minder risicovolle en minder gevoelige zaken. Nederland acht het van belang dat praktische informatie beschikbaar is voor degenen die met videoconferentie moeten werken. Het opgeven van namen, contactpersonen bij rechtbanken en andere organisaties die de verbinding daadwerkelijk tot stand kunnen brengen, zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het daadwerkelijke gebruik van videoconferentie.

Nederland steunt de plannen van het Tsjechische voorzitterschap met betrekking tot de opname van videoconferentie in het e-Justice portaal. Die plannen zijn er op gericht via een portaal betere informatie beschikbaar te stellen aan degenen die de apparatuur daadwerkelijk moeten gebruiken.

¹ Zie voor de geannoteerde, de aangevulde geannoteerde agenda en het verslag van deze bijeenkomst van de Raad, 23 490 nrs. 532, 533 en brief, kenmerk 5580207/08/DEIA, d.d. 6 januari 2009.