

# **Geannoteerde agenda voor de informele bijeenkomst van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken, 14 tot en met 16 januari 2007 te Dresden**

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

Het Verdrag inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie van 27 mei 2005 (hierna: het verdrag van Prüm) versnelt en vereenvoudigt de informatie-uitwisseling tussen opsporings- en politieke autoriteiten en vergemakkelijkt de wederzijdse operationele samenwerking. Het verdrag van Prüm ligt ter goedkeuring voor aan Uw Kamer.

Het Duits voorzitterschap legt, namens alle ondertekenaars van het verdrag van Prüm (waaronder Nederland), aan de lidstaten die het verdrag nog niet hebben ondertekend, de vraag voor of zij instemmen met het één op één omzetten in EU-regelgeving van de niet-Schengengerelateerde bepalingen op het gebied van de derde pijler van het verdrag van Prüm. In het Prüm-verdrag is vastgelegd dat daartoe uiterlijk drie jaar na inwerkingtreding een voorstel moet worden gedaan voor de omzetting in EU-regelgeving. Het Duitse voorzitterschap wil dat proces versnellen. Omzetting van het verdrag van Prüm in EU-regelgeving zou de doelstelling van het Haags Programma om vanaf 1 januari 2008 de informatie-uitwisseling in de Unie te baseren op het zogenaamde "beschikbaarheidsbeginsel" dichterbij brengen.

Geconstateerd kan worden, dat met de integratie van bepalingen op dit gebied van het verdrag van Prüm in het EU-acquis in de discussie over de invulling van het "beschikbaarheidsbeginsel", dataprotectie en uitwisseling van biometrische gegevens, mogelijk een flinke stap voorwaarts zou kunnen worden gezet.

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

Het voorzitterschap stelt de vraag aan de orde of het principieel juist is dat de Europese Unie zich begeeft in de richting van een harmonisatie van het internationale familie- en erfrecht, ten einde Europese burgers meer rechtszekerheid en vrijheid van rechtskeuze te bieden en de acceptatie van gerechtelijke beslissingen van andere lidstaten te vergroten. Inmiddels zijn in de EU op deelterreinen regelingen van internationaal procesrecht tot stand gebracht. Die zouden volgens het voorzitterschap verder moeten worden uitgebouwd. Daarnaast zouden uniforme regels van conflictenrecht moeten worden ingevoerd. Het zwaartepunt van de werkzaamheden zou daarom bij de bestaande Commissievoorstellen op het gebied van alimentatie en echtscheiding moeten liggen. Verder zouden de groenboeken inzake internationaal erfrecht en internationaal huwelijksvermogensrecht het uitgangspunt voor de toekomstige werkzaamheden moeten vormen.

Nederland neemt met betrekking tot deze vraag een genuanceerd standpunt in. De toename van het aantal grensoverschrijdende familiebetrekkingen vormt op zichzelf niet een voldoende aanleiding om het internationale familierecht over de gehele linie op EU-niveau te harmoniseren. Elk deelproject dient op zijn eigen merites te worden gezien. Nederland staat in beginsel positief tegenover het voorstel voor een verordening over alimentatie, maar heeft bedenkingen tegen de opnemingsdaarvan van een hoofdstuk over toepasselijk recht. Nederland bepleit aansluiting bij een mondiale regeling hierover die in voorbereiding is in de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. Nederland kan zich in beginsel verenigen met een wijziging van het bevoegdheidsrecht inzake echtscheiding, maar is van mening dat de voorgestelde regeling van het toepasselijk recht ter zake van echtscheiding geen toegevoegde waarde heeft en voor Nederland een achteruitgang zou betekenen. Nederland deelt de opvatting van het voorzitterschap dat de verdere voorbereiding van regelgeving met betrekking tot het internationaal erfrecht en internationaal huwelijksvermogensrecht op basis van de groenboeken over deze onderwerpen ter hand kan worden genomen.

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

Het voorzitterschap stelt de instelling voor van een qua omvang beperkte groep op hoog niveau om de JBZ-Raad te adviseren over de inhoud van het JBZ-beleid na afloop van het Haags Programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De groep zou voorstellen moeten doen over de terreinen waarop meer EU-samenwerking nodig is, de terreinen waarop optreden op het niveau van de lidstaten volstaat en de terreinen waarop vereenvoudiging van EU-regels mogelijk is. Zij zou hierover in het najaar van 2008 moeten rapporteren. De groep zou zich niet moeten buigen over vragen die raken aan de toekomst van het grondwettelijk verdrag. Naar het oordeel van het voorzitterschap zou de groep kunnen worden samengesteld uit Commissaris Frattini en de JBZ-ministers van de voorzitterschappen van de eerste helft van 2007 tot de tweede helft van 2009 (Duitsland, Portugal, Slovenië, Frankrijk, Tsjechië en Zweden).

Nederland acht tijdige voorbereiding van de inhoud van een JBZ-meerjarenprogramma dat moet volgen op het huidige Haags Programma van belang, maar meent dat het Duitse initiatief aan de vroege kant is. De Raad moet zich de komende periode met name concentreren op de uitvoering van het Haags Programma, conform de conclusies van de JBZ-Raad van 4 en 5 december 2006<sup>1</sup> over de tussenstand van het Haags Programma. De JBZ-Raad stelde immers vast dat weliswaar veel is bereikt, maar dat meer moet worden gedaan aan justitiële en politieke samenwerking, en dat de resterende prioritaire onderwerpen, inclusief asiel, migratie en integratie, in het Haags Programma binnen de gestelde deadlines moeten worden aangepakt. Bovendien is de discussie over de toekomst van het grondwettelijk verdrag nog niet afgerond. Het is van belang dat de groep haar werk doet op basis van een grondige evaluatie van wat er al is (bereikt) en waar er in de praktijk nog behoefte aan bestaat op het terrein van JBZ-samenwerking. Een dergelijke groep zou zich ook naar Nederlands oordeel zeker niet moeten buigen over vragen die samenhangen met het hervormingsproces van de EU.

Hoewel het voorzitterschapsvoorstel zich richt tot ministers van Binnenlandse Zaken en zich kennelijk beperkt tot informatie-uitwisseling op hun beleidsterreinen, meent Nederland dat dit op Europees niveau niet bruikbaar is. In Nederland bestaat een andere taakverdeling tussen ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie dan in Duitsland en andere landen. Nederland zal er dan ook op aandringen dat waar de tekst zich richt tot ministers van Binnenlandse Zaken deze aan te vullen met ministers van Justitie en de ministers verantwoordelijk voor asiel, migratie en integratieonderwerpen; Nederland zal de tekst in ieder geval in deze zin interpreteren.

Nederland hecht eraan dat een JBZ-meerjarenprogramma als vervolg op het Haags Programma via de normale procedure en in alle gebruikelijke gremia (waaronder het Comité van Artikel 36 en het Strategisch Comité voor Asiel Immigratie en Grenzen) wordt voorbereid en besloten. Nederland heeft op zich geen bezwaar tegen de instelling van een beperkt samengestelde adviesgroep op hoog niveau, maar acht het van belang dat een dergelijke groep van lidstaten die zich buigt over toekomstig JBZ-beleid, openstaat voor alle lidstaten en een grote mate van transparantie betracht.

### **3b. Migratie**

Het Duitse voorzitterschap beoogt een discussie te voeren over de prioriteiten van een Europees migratiebeleid. Zij betreft hierbij onder meer de conclusies van de Europese Raad van december 2006, het onderwerp circulaire migratie en de mogelijke inhoud van eventueel te sluiten partnerschapovereenkomsten op het terrein van migratie tussen lidstaten en derde landen.

---

<sup>1</sup> Zie voor het verslag van deze bijeenkomst van de Raad, 23 490 nr. 439.

Het VK heeft, gezamenlijk met Frankrijk, Italië, Polen, Spanje en Duitsland (G6), eind november 2006 een notitie opgesteld en aan het Finse voorzitterschap gepresenteerd. Nederland is overigens geen voorstander van het gesloten karakter van het G6 overleg. Deze notitie had tot doel de samenwerking op het gebied van migratie tussen de EU-lidstaten te versterken door het reguleren en controleren van migratie en het vaststellen van de doelstellingen, principes en prioriteiten voor een gezamenlijk migratiebeleid. Volgens het document van het Duitse voorzitterschap, dat voortbouwt op de notitie van de G6, moet het Europese migratiebeleid zich vooral richten op grensbeheer, bestrijding van illegale migratie, samenwerking met derde landen en asiel. Het document heeft als ambitie een Europees "pact" op het gebied van immigratiecontrole waarbij nadruk wordt gelegd op de wederzijdse afhankelijkheid tussen migratie en ontwikkeling.

De meerdimensionale relatie tussen ontwikkeling en migratie zoals verwoord in de raadsconclusies inzake de "Global Approach" van migratie komt echter slechts beperkt aan bod. Gegeven het streven naar beleidscoherentie en de verhoudingen met derde landen, mede in het licht van het vervolg op de VN-Hoge Politieke Dialoog over internationale migratie en ontwikkeling van september 2006, en de resultaten van de regionale conferenties in Tripoli (november 2006) en Rabat (juli 2006) waaraan de EU zich heeft gecommitteerd, is dat niet verstandig. Nederland is er daarom voorstander van duidelijker verwijzingen naar voornoemde benaderingen in een Europees migratie pact op te nemen. Te meer daar de in het document opgenomen concrete voorstellen hiermee in overeenstemming zijn.

In het document van het voorzitterschap wordt voorts eenzijdig aandacht besteed aan illegale migratie via de zuidgrenzen. Nederland hecht aan een evenredige aandacht voor de EU zuid- en oostgrenzen.

Het onderzoeken van de mogelijkheden tot het bevorderen van circulaire migratie is een prioriteit van het Nederlandse migratie- en ontwikkelingsbeleid. Er lopen thans (in Nederland) diverse projecten gericht op de tijdelijke uitzending van migranten naar hun land van herkomst in het kader van wederopbouw en ontwikkeling. Gewacht wordt ook op een advies van de Sociaal Economische Raad over arbeidsmigratie, waarin ook dit aspect wordt meegenomen. Daarnaast is de Sociaal Economische Raad gevraagd in zijn advies in te gaan op de belangrijke vraag hoe, voor zover nodig, te garanderen is dat tijdelijke migratie tijdelijk blijft.

Het idee van partnerschappen klinkt interessant en zou een mogelijkheid kunnen vormen om het principe van circulaire migratie, mits gekoppeld aan readmissie in overeenstemming met derde landen verantwoord uit te werken. Gegeven de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen lidstaten en de gemeenschap ligt het voor de hand dergelijke partnerschappen op nationaal niveau te sluiten.

Nederland is conform het Haags Programma voorstander van de totstandkoming van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid dat behalve een intensivering van de praktische samenwerking op het terrein van asiel voor eind 2010 o.a. ook de realisatie beoogt van het Gemeenschappelijke Europese Asiel Systeem (CEAS) door middel van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die bescherming behoeven alsmede de studies naar de gemeenschappelijke behandeling van asielverzoeken binnen en buiten de EU.

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

Het voorzitterschap vraagt de lidstaten of het grensoverschrijdend gebruik van "E-Justice" (informatietechnologie ten behoeve van grensoverschrijdende rechtszoekende burgers en in dienst van justitiële samenwerking) in de EU moet worden bevorderd, en zo ja of hiertoe een nieuwe centrale infrastructuur moet worden aangelegd. Ook stelt het voorzitterschap de vraag hoe dit binnen de Raad moet worden gecoördineerd.

Het voorzitterschap stelt vast dat informatietechnologie in de lidstaten op grote schaal gebruikt wordt in de communicatie tussen gerechten en rechtszoekenden (elektronische aangifte bijvoorbeeld) en ten behoeve van informatie-uitwisseling tussen justitiediensten, en dat juist ten behoeve van grensoverschrijdende zaken veel voordeel van informatietechnologie mag worden verwacht. Het voorzitterschap ziet nog wel enkele obstakels: verschillen in talen, technologieën, rechtssystemen en veiligheidssystemen, inclusief gegevensbescherming.

Nederland is met het voorzitterschap van mening dat "E-Justice" binnen de EU moet worden bevorderd, maar dat hiertoe geen nieuwe centrale infrastructuur moet worden aangelegd. Nederland ondersteunt de besprekingen over "E-Justice" die in het kader van de Raadswerkgroep "verwerking van juridische gegevens" zijn gestart. Nederland hecht in dit kader grote waarde aan gegevensbescherming.

Deze groep zou zich onder meer moeten richten op de ontwikkeling van standaarden voor de informatie-uitwisseling. Dit geldt in het bijzonder voor de wijze waarop de authenticiteit van documenten, handtekeningen en identiteit van informatievrager en ontvangende belanghebbenden wordt vastgesteld en gegarandeerd. In het geval dat akten, handtekeningen en de identiteiten van betrokken partijen alleen door daartoe bevoegde ambtenaren kunnen worden vastgesteld, is - ook in een elektronische omgeving - vereist, dat extra aandacht voor het voldoen aan alle wettelijke vormvereisten wordt besteed.

## **5. Gewelddadige video's en computerspelletjes**

Het voorzitterschap heeft het onderwerp gewelddadige video's en computerspelletjes geagendeerd. Commissaris Frattini vroeg hiervoor in november 2006 aandacht. De Britse minister van Binnenlandse Zaken vroeg voorts in dit kader aandacht voor kinderpornografie via Internet.

Nederland verwelkomt de agendering van deze onderwerpen die immers ook een internationale dimensie hebben. Het is daarbij wel zinvol onderscheid te maken tussen het belang van bescherming van kinderen tegen voor hen schadelijk beeldmateriaal enerzijds (zoals video's en computerspelletjes met zulke beelden) en anderzijds het belang van bescherming van kinderen tegen seksueel misbruik en seksuele uitbuiting (zoals de vervaardiging en verspreiding van kinderpornografie). Dat leidt ook tot een verschillende aanpak.

Bij de bescherming van kinderen tegen confrontatie met schadelijke beelden hebben ouders en audiovisuele belangenorganisaties een grote verantwoordelijkheid. De overheid dient die verantwoordelijkheid waar mogelijk te ondersteunen. Een (zelfregulerend) stelsel van classificatie van beeldmateriaal is daarbij onmisbaar. Het is wenselijk dat de lidstaten beschikken over een dergelijk stelsel. Strafrechtelijke bescherming van kinderen tegen confrontatie van schadelijk beeldmateriaal is het sluitstuk.

Bij de aanpak van kinderpornografie speelt het strafrecht een primaire rol. Voor een effectieve aanpak van kinderpornografie (via Internet) zijn voldoende digitale expertise bij de rechtspraak, voldoende handhavingcapaciteit, internationale samenwerking tussen de politiediensten (in samenwerking met Europol en Interpol) en samenwerking met en tussen Internet Service Providers (ISP) onontbeerlijk. Meldpunten kinderpornografie vormen daarbij een onmisbare schakel.