

Internationale betrekkingen

MADRID, 20 MEI 2010

VERGADERING VAN DE VOORZITTERS VAN DE COMMISSIES VOOR DE JUSTITIE EN VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN VAN DE EUROPESE LIDSTATEN EN VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Mevrouw Sabien Lahaye-Battheu, ondervoorzitter van de commissie voor de Justitie, woonde de vergadering bij namens de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Na het welkomstwoord door *Senaatsvoorzitter Javier Rojo* lichtte *minister van Binnenlandse Zaken Alfredo Pérez Rubalcaba* de prioriteiten van het Spaanse voorzitterschap op het stuk van Binnenlandse Zaken toe. Ondanks een aantal nieuwe parameters en omstandigheden als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kon het leeuwendeel van die prioriteiten al worden gerealiseerd. Op 10 februari jongstleden trad er een nieuwe Commissie aan, en de bevoegdheden van het Europees Parlement werden versterkt. Het Spaanse voorzitterschap heeft in de eerste plaats geprobeerd de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te versterken, door de reeds bestaande instrumenten, zowel op wetgevend vlak als op het niveau van de burger, te verankeren. Daarbij werd er met strategische en operationele initiatieven gewerkt.

1. Strategische initiatieven

Het document betreffende de interneveiligheidsstrategie voor de Europese Unie, *Naar een Europees veiligheidsmodel*, waaraan een jaar lang werd geschaafd, werd op 25 februari 2010 door de Europese Raad goedgekeurd. De minister van Binnenlandse Zaken wees erop dat dit document uitgaat van de vaststelling dat risico's als terrorisme, criminaliteit en grensoverschrijdende misdaad zich in de hele Unie voordoen. De interneveiligheidsstrategie wil daarop een antwoord bieden door ambitieuze stappen te zetten naar de verwezenlijking van Europa als een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, met behulp van een Europees veiligheidsmodel. Dat model stoelt op de beginselen en de waarden van de Unie: inachtneming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, rechtsstatelijkheid, democratie, dialoog, verdraagzaamheid, transparantie en solidariteit.

Het Spaanse voorzitterschap maakte tevens werk van de oprichting van het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI), dat de coördinatie van het operationele optreden van de interneveiligheidsautoriteiten van de lidstaten moet faciliteren, bevorderen en versterken.

Op het vlak van immigratie verleent het Spaanse voorzitterschap zijn volle steun aan het Pact inzake immigratie en asiel, dat onder het Franse voorzitterschap tot stand kwam. De tenuitvoerlegging van het Pact wordt thans getoetst.

Het Spaanse voorzitterschap gaf tevens impulsen aan de gemeenschappelijke asielregeling, en onder het Spaanse voorzitterschap ging het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, dat in Malta gevestigd is, van start. Ook met betrekking tot het Europese Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen Frontex werd er vooruitgang geboekt.

2. Operationele initiatieven

De minister van Binnenlandse Zaken gaf een overzicht van de initiatieven die in dit verband werden genomen: er werd een samenwerking opgezet tussen de verschillende politiediensten (vertaling van het Erasmusprogramma naar de politiediensten), Europol werd versterkt, er werden gemeenschappelijke politionele operaties op het getouw gezet, de strijd tegen het terrorisme en tegen de drugshandel werd opgevoerd, er werd een beleid ontwikkeld om radicalisering tegen te gaan, er werden nieuwe technologieën ingevoerd voor de grenscontroles, er was aandacht voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen en voor een betere verkeersveiligheid.

Kortom, Spanje werkt een ambitieus programma af, dat stoelt op vertrouwen tussen de onderscheiden actoren.

De heer Francisco Camaaño Dominguez, minister van Justitie verwijst naar het Stockholmprogramma 2010-2014 dat de Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht verder uitbreidt en versterkt. Hij geeft op zijn beurt toelichting bij de prioriteiten van het Spaanse voorzitterschap, meer bepaald wat justitie betreft.

Spanje zal zich in het bijzonder richten op de versterking van grondrechten van de burgers: er zal een richtlijn worden aangenomen over de rechten van arrestanten en verder gewerkt worden aan een verbetering van de rechtsbedeling in de Europese Unie. De procedurele bescherming in de lidstaten wordt stapsgewijze uitgebouwd, de richtlijn betreffende het recht op tolk- en vertaaldiensten was daarbij de eerste stap¹.

Spanje hecht eveneens veel belang aan de verbetering van de samenwerking in strafzaken, onder meer door de verdere uitbouw van de joint investigation teams.

Het is een goede zaak dat slachtoffers van geweldsdelicten voortaan in Europa beter zullen beschermd worden maar de Unie moet ook het voortouw nemen in de strijd tegen de mensenhandel. De bestrijding van seksuele delinquentie wordt voortgezet, net zoals de strijd tegen het terrorisme en de georganiseerde criminaliteit. Deze acties gebeuren in nauw overleg met derde landen.

Op lange termijn pleit de minister voor een Europees strafrecht.

Wat het burgerlijk recht betreft moet er eveneens werk gemaakt worden van het harmoniseren van de wetgeving inzake familierecht (echtscheiding, erfrecht...).

Tijdens de gedachtewisseling die volgde werden meerdere vragen gesteld over het op elkaar afstemmen van wetgeving en rechtspraak en over de uitvoering van vonnissen en arresten.

Mevrouw Sabien Lahaye-Battheu bracht het probleem van de overbevolking van de Belgische gevangenissen onder de aandacht en legde uit dat België heel wat inspanningen doet om dit probleem op te lossen. Een relatief snelle en door Europa aanvaarde oplossing bestond erin om in het Nederlandse Tilburg 500 cellen te huren. De spreekster wees er ook op dat heel wat gedetineerden die verblijven in Belgische gevangenissen, niet de Belgische nationaliteit hebben. Indien deze veroordeelden hun straf in hun land van herkomst zouden uitzitten dan zou dat een gunstig effect hebben op de overbevolking.

¹ RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD BETREFFENDE HET RECHT OP TOLK- EN VERTAALDIENSTEN IN STRAFPROCEDURES 2010/0801 (COD) ingediend op 22 januari 2010, zie tevens DOC 52 2523/001 Subsidiariteitsadvies van de Commissie voor de Justitie

De spreekster had het vervolgens over de bestrafing van seksuele misdrijven en legde uit dat in België een debat gevoerd wordt over een eventuele verlenging van de verjaringstermijn voor deze misdrijven.² Onder de huidige regeling is het zo dat een slachtoffer de verjaringen van de ondergane feiten kan voorkomen door vóór de leeftijd van 28 jaar een klacht in te dienen (verjaringstermijn van tien jaar die begint te lopen vanaf de meerderjarigheid). De publieke opinie is van oordeel dat deze termijn te kort is, daarom werden een aantal wetsvoorstellen ingediend die de termijn aanzienlijk beogen te verlengen.

De heer Camaaño antwoordde dat het probleem van de overbevolking van de gevangenen en van de uitvoering van de straf in het land van herkomst reeds vaak besproken werd in de JAI.

Alle landen zijn het erover eens dat er op dit vlak betere afspraken moeten gemaakt worden en dat het systeem gevoelig kan worden versoepeld. Streefdoel is te komen tot een onmiddellijke overbrenging.

Wat de verlenging van de verjaringstermijn betreft en de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen, wijst hij op de richtlijn die wordt voorbereid en die tijdens het Belgisch voorzitterschap zou kunnen aangenomen worden.³

De minister wijst ook op de keerzijde van een mogelijke verlenging van de verjaringstermijn voor bepaalde misdrijven. Mettertijd wordt het niet alleen steeds moeilijker om de bewijsvoering naar behoren te voeren maar tevens is er het gevaar dat de redelijke termijn voor de berechting wordt overschreden. Het klopt dat sommige misdrijven onverjaarbaar horen te zijn, maar dit moet de uitzondering blijven. De verjaring is een recht.

Wat de eenmaking van het burgerlijke recht betreft, brengt de minister het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad 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 (COM (2009) 154) in herinnering. De eenmaking van het recht op dit vlak is noodzakelijk omdat het met de toenemende internationalisering steeds moeilijker wordt om het toepasbare recht te kennen, met name wat de erfopvolging betreft (dient het nationale recht van de betrokkene gevolgd te worden, dat van de plaats van overlijden, dat van zijn verblijfplaats...?).

Wat ten slotte het strafrecht en de strafuitvoering betreft, onderstreept de minister dat een voorwaarde voor de eenmaking is dat in alle landen dezelfde criteria worden gehanteerd. Zo is het in Spanje bijvoorbeeld niet denkbaar dat een persoon die veroordeeld werd tot 5 jaar gevangenisstraf, slechts een fractie van deze veroordeling ook effectief uitzit. Dat is echter niet het geval in alle Europese landen.

² Wetsvoorstel tot wijziging van de artikelen 21 en 21bis van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van straffordering, teneinde voor sommige op minderjarigen gepleegde ernstige feiten de verjaringstermijn vast te stellen op dertig jaar (ingediend door de heer Daniel Bacquellaine, de dames Jacqueline Galant en Carine Lecomte, de heren Charles Michel en Philippe Collard), DOC 233/001 tot 3.

³ Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD ter bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en tot intrekking van Kaderbesluit 2004/68/JBZ COM(2010)94 [aangenomen door de Europese commissie op 29 maart 2010].

In het raam van het thema interne veiligheid en justitie in de Europese Unie: risicopreventie, samenwerkingsmodellen en bescherming van de slachtoffers, lichtte de heer *Arturo Avello Diaz del Corral*, directeur-generaal internationale betrekkingen en vreemdelingenzaken, het ontwerp van interneveiligheidsstrategie voor de Europese Unie, 'Naar een Europees veiligheidsmodel', toe.

Veiligheid is voor de Europese burger een van de belangrijkste prioriteiten. De meerjarenwerkprogramma's legden de grondslag voor een versterking van de operationele samenwerking, maar er moet nu een ruimere consensus tot stand worden gebracht over de visie, de waarden en de doelstellingen die de interne veiligheid in de Unie schragen. De heer Avello Diaz del Corral lichtte de vier krachtlijnen van die strategie toe.

1. Bedreigingen

De interneveiligheidsstrategie geeft een overzicht van de gemeenschappelijke bedreigingen en uitdagingen waarmee Europa geconfronteerd wordt. Tot de gemeenschappelijke dreigingen worden het terrorisme in al zijn vormen, de zware en georganiseerde criminaliteit, de cybercriminaliteit, de grensoverschrijdende criminaliteit, het geweld op zich, de natuurrampen en door de mens veroorzaakte calamiteiten en de verkeersongevallen gerekend.

2. Instrumenten

Er werden instrumenten ontworpen om deze fenomenen te bestrijden. De voornaamste zijn:

- Europol en andere instanties die regelmatig dreigingsevaluaties maken;
- werkprogramma's om adequaat te kunnen reageren (plannen, programmeren en beheersen van de gevolgen);
- effectiviteit bij de uitvoering van het werk van de instellingen, organen en instanties (Europol, Eurojust, Frontex, de coördinator voor terrorismebestrijding);
- op onderlinge erkenning gebaseerde instrumenten voor informatie-uitwisseling en ter bevordering van de gemeenschappelijke recherche en operaties (Europees aanhoudingsbevel, mogelijkheid tot bevrozing van vermogensbestanddelen, Schengeninformatiesysteem, databanken met DNA en vingerafdrukken, ...);
- mechanismen om de effectiviteit van het optreden te evalueren.

3. Beginselen

Om de dreigingen af te wenden, werd er geopteerd voor een veiligheidsmodel waarin politieke en justitiële samenwerking, grensbeheer en civiele bescherming met elkaar gecombineerd worden. Dat model stoelt op de volgende beginselen en richtsnoeren: eerbiediging van de grondrechten en de persoonlijke levenssfeer, bescherming van alle burgers, vooral de meest kwetsbaren (met de nadruk op de slachtoffers), transparantie in het veiligheidsbeleid, dialoog op grond van verdraagzaamheid, respect en vrije meningsuiting, integratie, sociale insluiting en bestrijding van discriminatie, solidariteit tussen de lidstaten en onderling vertrouwen als leidraad voor vruchtbare samenwerking.

4. Strategische richtsnoeren voor actie op basis van deze beginselen.

Er werden tien actierichtsnoeren opgesteld om de interne veiligheid van de EU de komende jaren te verzekeren: 1) een brede, allesomvattende aanpak van interne veiligheid, 2) effectieve democratische en rechterlijke controle op de veiligheidsmaatregelen, 3) preventie en anticipatie (een proactieve, inlichtingengestuurde methode), 4) een allesomvattend informatie-uitwisselingsmodel, 5) operationele samenwerking (COSI), 6) justitiële samenwerking in strafzaken, 7) geïntegreerd grensbeheer, 8) innovatie en opleiding als oogmerk, 9) externe dimensie van de interne veiligheid/samenwerking met derde landen, 10) flexibiliteit in het licht van toekomstige uitdagingen.

Vervolgens behandelde de heer *Gilles de Kerchove*, EU-coördinator voor terrorismebestrijding, het thema interne veiligheid en justitie in de Europese Unie: risicopreventie, samenwerkingsmodellen en bescherming van de slachtoffers. Hij besprak vier punten.

1. De beginselen

De coördinator wijst op vier aspecten met betrekking tot de beginselen.

- In het Verdrag van Lissabon staat dat de nationale veiligheid de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat blijft. De inlichtingen zijn, met andere woorden, het enige domein dat niet geharmoniseerd is. Er dient dus naar de lidstaten geluisterd worden.
- Er werd geopteerd voor multilateralisme. In 2006 nam de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een wereldwijde VN-strategie tegen terrorisme aan.
- Terrorisme is een misdaad die behandeld dient te worden volgens het klassieke strafrecht (gerechtelijke aanpak).
- Er moet een evenwichtig antwoord geboden worden dat verder reikt dan het veiligheidsaspect alleen.

2. De preventie

Men dient in de eerste plaats te bestuderen hoe vermeden kan worden dat een jongere zijn toevlucht neemt tot geweld: een complex proces met een complex antwoord.

Er wordt op vier struikelblokken gewezen:

- Men moet ervoor waken dat een gemeenschap of een geloofsovertuiging gestigmatiseerd wordt.
- Tal van beleidsdomeinen zijn een aangelegenheid van de lidstaten. De toegang tot werk, bijvoorbeeld, wordt op nationaal niveau geregeld.
- Het integratiebeleid verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat.
- Beleid inzake terrorismebestrijding, zoals een nauwere samenwerking en grensbescherming, is wenselijk, maar is minder effectief als het door de lidstaten afzonderlijk wordt gevoerd. Voorts moeten er ook andere aspecten in ogenschouw worden genomen. Zo werkt de coördinator met zes lidstaten samen op specifieke vlakken: Duitsland (bewaking van de internetnetwerken), Nederland (identificatie van de lokale praktijken), België (gemeenschapsgerichte politiezorg en de opleiding van de agenten), Spanje (bewustmaking van religieuze leiders), Denemarken (onderzoek naar de deradicalisering, met name in de gevangenen), Groot-Brittannië (uitwerken van een tegendiscours of, anders gezegd, hoe kan men misleidend taalgebruik vermijden).

3. De slachtoffers

Het relaas van het slachtoffer staat centraal. De maatschappij moet solidair zijn met de slachtoffers. Meer op het slachtoffer focussen kan ertoe bijdragen dat het beeld van de heldhaftige terrorist zijn glans verliest.

4. De uitdagingen

De heer de Kerchove somt een reeks uitdagingen op: Hoe kan de dreiging zo nauwkeurig mogelijk in kaart worden gebracht? Hoe kan men de beleidsmakers ertoe brengen op een weloverwogen en gestage manier middelen te alloceren, zonder dat er sprake is van een overreactie op het terrorisme? Hoe kan men een procedure voor de evaluatie van de genomen beslissingen invoeren? Hoe kan er een evenwicht gevonden worden tussen vrijheid en veiligheid (Het parlement is bevoegd om te bepalen welke inlichtingen al dan niet verzameld mogen worden)? Hoe kan het onderzoek inzake veiligheid uitgebouwd worden?

M. Juan Carlos Campo Moreno. Staatssecretaris voor Justitie, besprak het initiatief voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees beschermingsbevel waarvoor het initiatief genomen werd door België, Bulgarije, Estland, Spanje, Frankrijk, Italië, Hongarije, Polen, Portugal, Roemenië, Finland en Zweden.⁴

De voor de richtlijn voorgestelde rechtsgrondslag is artikel 82, lid 1, d) van het VWEU, over samenwerking in strafzaken. De richtlijn beoogt de bescherming die wordt gegeven aan slachtoffers of mogelijke slachtoffers van misdrijven, die van de ene naar de andere lidstaat van de Europese Unie verhuizen, te vergemakkelijken en te versterken.

Het Europees Parlement heeft deze richtlijn reeds onderzocht en heeft gunstig geadviseerd.

Elke Staat zal de richtlijn op zijn eigen manier toepassen. De bescherming is de essentie, het gaat er dus niet om een bepaalde maatregel uit te voeren die in een andere lidstaat genomen werd. Wel dient de lidstaat waar nodig alle maatregelen te nemen die in een soortgelijk geval op basis van het nationale recht ter beschikking staan om de bescherming van de te beschermen persoon te waarborgen. Deze maatregelen kunnen, afhankelijk van het rechtssysteem van de lidstaat die de beschermingsmaatregel overneemt, strafrechtelijk, civielrechtelijk of bestuursrechtelijk zijn.

In antwoord op verschillende vragen die hem gesteld werden, onderstreepte de heer Campo Moreno dat het beschermingsbevel als een strafrechtelijke maatregel moet worden beschouwd omdat het een noodzakelijke voorwaarde is voor het slachtoffer om zich in alle vrijheid te kunnen bewegen.

De heer Juan Fernando López Aguilar, voorzitter van de Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken van het Europees Parlement sprak over de parlementaire controle in de Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Hij stipte aan dat het Europees Parlement met het Verdrag van Lissabon zijn bevoegdheden aanzienlijk uitgebreid heeft en gaf toelichting bij de verschillende wijzigingen die het VWEU heeft bewerkstelligd. Hij merkte daarbij op dat de belangrijke rol van het Parlement en de macht die daarmee gepaard gaat, zeer weinig zichtbaar is op nationaal vlak. Met de toenemende internationalisering kan Europa echter niet anders dan de krachten te bundelen. De spreker gaf het voorbeeld van een eenvoudige tassendiefstal. Het gebeurt steeds meer dat eerder kleine criminelen deel uitmaken van internationale organisaties die op veel domeinen actief zijn. Niet alleen de individuele misdadiger moet aangepakt worden maar ook het netwerk waarvan hij deel uitmaakt moet blootgelegd worden om resultaten te kunnen boeken. Dat is de reden waarom samenwerking op Europees vlak zo belangrijk is.

⁴ Initiatief van het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Estland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Hongarije, de Republiek Polen, de Republiek Portugal, Roemenië, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD BETREFFENDE HET EUROPEES BESCHERMINGSBEVEL 2010/0802 (COD) ingediend op 22 januari 2010.