



## Memo

*afdeling* **Inhoudelijke Ondersteuning**

*afzender* D. Rijks

*telefoon* 070 312 9344

*fax* 070 312 9390

*e-mail* david.rijks@eerstekamer.nl

*aan* JBZ-Raad

*datum* 14 september 2009

*betreft* *Beknopt verslag hoorzitting Stockholm Programma 9 september 2009*

Op 9 september 2009 vond een hoorzitting plaats over de Nederlandse voorbereiding op een JBZ-meerjarenbeleidskader 2010-2014 (Stockholm Programma) waaraan naast de leden van de commissie Justitie van de Tweede Kamer, ook de Leden Kox, Haubrich, en Strik van de vaste commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer hebben deelgenomen.

Het Stockholm Programma is door experts uit verschillende gebieden belicht. In de verschillende bijdragen werd vooral onderstreept dat de consolidatie van de bestaande Europese regelgeving leidend dient te zijn bij de totstandkoming van een nieuw Programma. Effectieve implementatie van vigerende regelgeving door uitvoerende instanties vereist een periode van gewenning. Daarnaast dienen nieuwe voorstellen primair te zijn gebaseerd op een grondige evaluatie van de huidige praktijk. Hieronder staan de overige punten die door de experts naar voren zijn gebracht in de verschillende blokken beknopt weergegeven.

*JBZ-algemeen: nut en noodzaak van versterking JBZ-beleid en de verandering onder het Verdrag van Lissabon*

Prof. dr. Jaap **de Zwaan**, Directeur Instituut Clingendael, Hoogleraar Europees recht aan de Erasmus Universiteit:

- JBZ, begonnen vanuit scheppen van de randvoorwaarden voor het vrij verkeer van personen, krijgt een steeds breder karakter door de raakvlakken met bijvoorbeeld, mensenrechtenbescherming, privacy aspecten, en terugnameovereenkomsten met derde landen.
- Ondanks het – bij inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon - grotendeels ontbreken van een unanimitateitsvereiste bij besluitvorming in de Raad van Ministers, hebben individuele ministers immer de mogelijkheid om besluiten op gevoelige terreinen door te verwijzen naar de Europese Raad voor een beslissing met eenparigheid van stemmen. Voor het parlement is het kritisch volgen van het kabinet ten aanzien van JBZ-besluiten straks onder "Lissabon" ook van duidelijk belang.



*Asiel, Migratie, Grensbeheer*

Mw. mr. Adriana **van Doojeweert**, Voorzitter Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ):

- De toon van het debat over migratie en asiel is voornamelijk negatief en daarom dient ook 'selectieve' migratie in het debat betrokken te worden, i.c. arbeidsmigratie als antwoord op de vergrijzing. De adviescommissie heeft een advies uitgebracht over tijdelijke arbeidsmigratie (die veelal betrekking heeft op lager opgeleiden) Dit is dus anders dan de Europese 'blue card' (die gericht is op hoger opgeleiden).
- Er bestaat een noodzaak voor een deugdelijk Europees informatiesysteem, maar daarbij dienen wel duidelijke grenzen te worden gesteld aan de koppeling van (persoons)gegevens.
- De stapeling van steeds nieuwe Europese procedures is ongewenst. Samenvoeging van procedures zou wenselijk zijn.

Prof. mr. Roel **Fernhout**, Bijzonder hoogleraar migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen:

- Het voorliggende Stockholm Programma kan op hoofdlijnen rekenen op een positieve waardering, mits het niet zal leiden tot een "stortvloed" aan nieuwe wetgeving voordat het vigerende beleid volledig is geïmplementeerd en getransponeerd. De ambities van de Europese Commissie ten aanzien van nieuwe wetsvoorstellen zijn overigens al naar beneden zijn bijgesteld.
- De voorgestelde immigratiecode die legale immigranten dezelfde rechten geeft als Unie-burgers is toe te juichen.
- Informatie over hervestiging van vluchtelingen ontbreekt in het voorliggende Programma, hetgeen zorgelijk is gezien de grote behoefte van de UNHCR aan hervestigingsplaatsen.
- De voorgestelde maatregelen om gezinshereniging in te zetten als instrument om immigratie te reguleren geven reden tot zorg. Het recht op gezinshereniging mag hiervoor niet gebruikt worden. Bovendien staat dit haaks op de immigratie code en de rechten van legale migranten.
- Ten aanzien van het streven naar onderlinge wederkerige erkenning van uitzettingsbesluiten binnen de Unie zou nader onderzoek moeten worden verricht naar de harmonisatie van nationaal beschermingsbeleid.
- Met betrekking tot de voorstellen om de solidariteit met niet-lidstaten te verbeteren brengt EU "capacity building" bij het verbeteren van rechtsbescherming in derde landen ook met zich dat de situatie vervolgens permanent moet worden 'gemonitord' naar EU standaarden.
- In antwoord op vragen benadrukte dhr. Fernhout dat het toelatingsbeleid een aangelegenheid van de lidstaten is en blijft onder het Stockholmprogramma, maar dat verdergaande harmonisatie hierbij wel wenselijk is.

Lt. Generaal Minze **Beuving** (KMar) (b.d.), voormalig bevelhebber der Koninklijke Marechaussee en voormalig voorzitter van de Raad van Bestuur van Frontex:



- Bij de ondersteuning van gezamenlijke Frontex-operaties is de Nederlandse bijdrage mager geweest.
- Terughoudendheid is geboden ten aanzien van nieuwe regelgeving. Tevens zou een grotere invloed van uitvoerders op de totstandkoming van nieuwe regels gewenst zijn.
- Gebruik van biometrische technologie/kenmerken is een absolute voorwaarden voor effectieve grensbewaking.
- De Nederlandse regering vraagt in Europees verband om de oprichting van een Europese grenswacht. Een waarschijnlijke consequentie hiervan zal een verschuiving zijn van prioriteiten naar de Oostelijke en Zuidelijke grenzen van de EU, ten koste van prioriteiten in de 'eigen' regio, zoals bijvoorbeeld op luchthaven Schiphol. Er bestaat reeds veel solidariteit tussen de nationale grenswachten en een Europese prioritering zou dan ook niet verstandig zijn uit nationale optiek. Tevens is onduidelijk wat de kosten voor de lidstaten zullen zijn.

*Justitiële en politieke samenwerking (inclusief strafrecht, terrorismebestrijding en radicalisering)*

Prof. dr. Cyrille **Fijnaut**, Hoogleraar Strafrecht (Universiteit van Tilburg):

- Een coherente visie ten aanzien van de doelstellingen lijkt te ontbreken in het Stockholm Programma.
- 'Traditionele' rechtshulp werkt uitstekend en hoeft niet te worden vervangen door nieuwe Europese regels. Minimum-harmonisatie kan overwogen worden wanneer dit in de dagelijkse praktijk van toegevoegde waarde is. In antwoord op vragen gaf dhr. Fijnaut aan dat er te weinig openheid is over de werking van bestaande instrumenten tot informatie-uitwisseling, waardoor het moeilijk is om een beeld te vormen van de praktische uitwerking. Een belangrijk punt van kritiek op het Stockholm Programma is dan ook dat een grondige evaluatie van het huidige beleid ontbreekt.
- Er bestaat een significante discrepantie tussen de ambities in het Stockholm Programma (en met name ook in het Europees Parlement) ten aanzien van de rol van EUROPOL en de capaciteit en instrumenten van de organisatie. Minder hooggespannen verwachtingen zouden dan ook op hun plaats zijn. Mogelijk is wel een rol weggelegd voor EUROPOL bij de samenwerking in grensgebieden.
- Een duidelijke visie ontbreekt op de relatie tussen het binnen- en buitenlands beleid van de EU. De Europese Veiligheidsstrategie biedt daarvoor onvoldoende handvaten. Een dergelijke visie zou moeten worden opgesteld aan de hand van ervaringen uit de dagelijkse praktijk.

Prof. mr. Theo **de Roos**, Lid van de Commissie Meijers:

- Inzake de harmonisatie van procedurele rechten heeft de heer De Roos aangegeven de nieuwe stapsgewijze aanpak van de harmonisatie van procedurele rechten (dus: recht voor recht) toe te juichen. Momenteel is er een ontwerp-kaderbesluit ingediend aangaande het recht op tolk- en vertaaldiensten (COM(2009) 338 def). Hij heeft ten sterkste aanbevolen dat voorts prioriteit zal worden verleend aan het regelen van het recht op rechtsbijstand en het recht op informatie.



- Samenwerking op het gebied van bewijsverkrijging hoeft niet noodzakelijkerwijs enkel te gebeuren op basis van wederzijdse erkenning; er bestaan belangrijke voordelen van de traditionele procedure van samenwerking.
- Met betrekking tot het thema slachtofferrechten heeft de heer De Roos de vraag opgeworpen in hoeverre de uitbreiding van slachtofferrechten momenteel nodig en wenselijk is. Deze vraag stelde hij naar aanleiding van verwijzingen in het Stockholm Programma, alsmede in het kabinetsstandpunt dienaangaande. Ten eerste is niet duidelijk op welke elementen uitbreiding van slachtofferrechten precies nodig zou zijn. In die duidelijkheid moet sowieso worden voorzien. Zijn belangrijkste aanbeveling hield in dat eerst en vooral wordt ingezet op de afdoende omzetting en werking van het bestaande instrumentarium aangaande slachtofferrechten, alvorens nieuwe wetgeving te creëren.

Dhr. Jürgen **Hezel**, hoofd van de recherche en hoofd van de werkgroep "criminaliteitsbestrijding" van het politiesamenwerkingsverband "NeBeDeAgPol", Euregio :

- Er bestaan veel parallellen tussen de manier waarop de politie samenwerking is georganiseerd binnen de zogenaamde 'Regio Maas-Rijn' en het Stockholm Programma, toch lijkt de Europese Commissie onvoldoende te kijken naar de praktijkervaring in de regio's. Vanuit de Nederlandse, Belgische, en Duitse politiekorpsen is het initiatief genomen tot oprichting van een gemeenschappelijk politiecentrum dat samenwerkt op het gebied van informatie-uitwisseling, onderzoek, en forensische opsporing. Tevens zal een informatiesysteem worden opgericht waarin de vele verschillende verdragen waar korpsen in de dagelijkse praktijk mee te maken hebben eenvoudig te raadplegen zijn. Wel zijn er nog steeds veel haken en ogen (zo stuit het uitwisselen van "softe informatie" op het legaliteitsbeginsel in Duitsland)

#### *Civiel recht*

Erna **Kortlang**, Voorzitter van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie :

- Harmonisatie van het conflictenrecht binnen Europa zou passen bij het groeiende aantal grensoverschrijdende zaken in de notariële praktijk. Een keuzemogelijkheid, gekoppeld aan origine of verblijf, ten aanzien van het toepasselijk recht zou voor burgers meer duidelijkheid en rechtszekerheid bieden. Met name huwelijksvermogensrecht en erfrecht leent zich beter voor rechtskeuze. Bij gezagskwesties zal een rechter toch altijd naar het belang van het kind kijken.
- De invoering van een eenheidsstelsel, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen roerend- en onroerend vermogen is verkieslijk gezien de rechtszekerheid die dit biedt ten opzicht van de huidige verschillen tussen lidstaten.
- De KNB is voorstander van het koppelen van testamentenregisters.
- Ten aanzien van vennootschappen bestaan nog grote verschillen tussen lidstaten op het gebied van conflictenrecht, maar ook bijvoorbeeld ten aanzien van de zetelbepaling van een vennootschap. In Nederland is de statutaire zetel leidend.
- Het afschaffen van het apostille brengt het gevaar met zich mee dat het verifiëren van de echtheid van buitenlandse notariële aktes door notarissen sterk bemoeilijkt wordt.



Mr. Dorothee **van Iterson**, inhoudelijk expert civielrechtelijke samenwerking (voormalig Raadadviseur *Ministerie van Justitie*):

1. Twee algemene opmerkingen over de vormgeving van het Stockholm Programma voor wat betreft het civielrecht:

1<sup>e</sup> De onderwerpen zijn *verspreid* over een groot deel van de Commissiemededeling gepresenteerd. Het Stockholm Programma zou beter moeten worden gestructureerd. Er zou een apart hoofdstuk over civiel recht moeten komen. Die sector kent immers een eigen dynamiek.

2<sup>e</sup> Een tweede zorg is dat de Commissie erop uit lijkt te zijn *zichzelf carte blanche* te geven voor ongeveer alles wat denkbaar is. Er zou een betere afbakening moeten komen van het programma.

2. In het hoofdstuk zouden in elk geval zes thema's aan de orde moeten komen:

- a. Consolidatie, gerelateerd aan het beginsel van wederzijdse erkenning;
- b. Wat staat er op de rails?
- c. Willen wij nieuwe onderwerpen toevoegen en zo ja, welke?
- d. Horizontale aanpak – interne coherentie.
- e. Externe betrekkingen en daarmee externe coherentie.
- f. Implementatie, evaluatie en praktische samenwerking.

3. 1<sup>e</sup> thema: de consolidatie van EG-regelgeving, gerelateerd aan het beginsel van wederzijdse erkenning.

Het woord consolidatie valt veelvuldig in de wandelgangen in Brussel. Voor het civielrecht bedoelt de Commissie daarmee in hoofdzaak twee dingen (zie m.n. par. 3.1 Mededeling): In de eerste plaats de afschaffing van het exequatur over de gehele linie. Ik zou menen dat we daarmee voorzichtig moeten zijn. Uit de praktijk komen geluiden dat we er niet aan toe zijn. Er is nog onvoldoende zicht op de werking van recent tot stand gekomen rechtsinstrumenten waarin het exequatur is afgeschaft. Voorbeeld: in het Groenboek over de Vo Brussel 1 baseert de Commissie haar denkbelden voor wijziging van die verordening op de Alimentatieverordening. Maar die verordening wordt pas medio 2011 van toepassing. Ander voorbeeld: voorstel afschaffing exequatur voor alle gezagsbeslissingen onder de Vo Brussel IIbis. Een evaluatie van deze verordening is gepland voor 2012. Niet daarop vooruit lopen. Consolidatie vooreerst beperken tot de nieuwe procesrechtelijke instrumenten (Europese Executoriale Titel, Betalingsbevel, Small Claims Procedure). Het zou nuttig zijn als dit gebeurt in het kader van de herziening van de Vo Brussel 1.

Onder consolidatie verstaat de Commissie óók dat over de gehele linie uniforme regels van toepasselijk recht zouden moeten worden ingevoerd (eveneens par. 3.1, passage over collisieregels). Ook dat gaat te ver. Per onderwerp bezien of dat zinnig en haalbaar is. Voor erfrecht en huwelijksvermogensrecht is het zinnig.

Tweede thema: Wat staat er op de rails? Heel veel.

- Herziening Brussel 1.

- Internationaal erfrecht en internationaal huwelijksvermogensrecht. Twee grote en complexe familierechtelijke dossiers.

- Conflictenrecht echtscheiding; dat dossier staat nog steeds op de agenda.
- Gemeenschappelijk referentiekader voor contractenrecht;



- Onderzoek toepassing Vo Rome 1 op de cessie van vorderingen en verzekeringen;
- Onderzoek toepassing Vo Rome II op verkeersongevallen en naar ambtshalve toepassing conflictenrecht door de rechter;
- Evaluatie Brussel IIbis.
- Follow-up van de Groenboeken deelonderwerpen executierecht, t.w. bankbeslag en de transparantie van het vermogen van de debiteur.

#### Derde thema: Nieuwe onderwerpen toevoegen?

Vraag is gewettigd of men dat moet doen. In dit verband attenderen op één onderwerp dat in studie zou kunnen worden genomen, t.w. het IPR op het gebied van rechtspersonen.

Typisch EG-onderwerp. De rechtspraak van het Hof laat een aantal vragen onbeantwoord, die verband houden met de mobiliteit van bedrijven binnen de EU.

Daarnaast ook onderwerpen waarvan ik zou menen dat ze niet, in elk geval niet nu, moeten worden aangevat.

1<sup>e</sup> de burgerlijke stand. Riskant. Komt neer op het meenemen van het hele internationale personen- en familierecht. Sterk uiteenlopende opvattingen. Bovendien is de techniek van de burgerlijke stand een specialistisch terrein, waarop zich reeds een andere internationale organisatie (ICBS - Internationale Commissie voor de Burgerlijke Stand) beweegt.

2<sup>e</sup> Ander onderwerp dat niet zou moeten worden aanbevolen: de afschaffing van legalisatie. Er zijn goede legalisatieverdragen, m.n. het Haags Apostilleverdrag, waarbij de lidstaten partij zijn.

#### Vierde thema: Interne coherentie

Een passage over de noodzaak van betrokkenheid van JBZ bij dossiers met civielrechtelijke elementen die elders in Brussel worden behandeld, mag in het Stockholm Programma niet ontbreken.

Voorbeelden:

Verband Consumentenacquis – Rome 1.

Verband Consumentenacquis – Gemeenschappelijk Referentiekader.

#### Vijfde thema: Externe betrekkingen

Het Commissiestuk (p. 15) beperkt zich tot de relaties van de EG als zodanig met derde staten. Dat is m.i. onvoldoende.

De EG heeft een bijzondere verantwoordelijkheid binnen de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht, waarvan zij sinds 2007 lid is. Die verantwoordelijkheid omvat:

- Promoten Haagse verdragen bij derde staten die daartoe in aanmerking komen.
- Ratificatie door de EG, c.q. de EU-lidstaten, van een aantal nieuwe verdragen: Forumkeuzeverdrag 2005, Alimentatieverdrag en bijbehorend Protocol over toepasselijk recht, ratificatie Kinderbeschermingsverdrag;
- Het actief meewerken aan de programmering van nieuwe onderwerpen in de HC.

#### Zesde thema: Implementatie/evaluatie/uitvoering

Waken voor overhaasting: proces totstandbrenging nationale uitvoeringswetgeving.

Gewenningsperiode voor de praktijk. Training.

Mr. Martijn **van Maanen**, advocaat bij advocatenkantoor Barents Krans, gespecialiseerd in grensoverschrijdend verhaalsrecht op Europees niveau:

- Het civiel- en procesrecht is momenteel grotendeels een nationale aangelegenheid. Tussen lidstaten bestaan grote verschillen. Harmonisatie brengt met zich mee dat er



um 14 september 2009

blad 7

concessies gedaan zullen moeten worden, die ook voor de Nederlandse praktijk grote gevolgen met zich mee kunnen brengen.

- Ten aanzien van executie binnen de EU vormen de nationale stelsels momenteel een lappendeken en zou een effectievere manier welkom zijn.
- Er bestaan grote verschillen tussen EU lidstaten omtrent de faciliteiten voor *asset tracing*, hetgeen zorgt voor rechtsongelijkheid: rechtzoekenden verkeren in de ene lidstaat in een betere positie dan in de andere. Met name voor kleinere ondernemingen is dit nadelig. Dit is een gebied waar de Europese Commissie initiatieven zou moeten ontplooiën.
- Het exequatur zou niet zonder meer opzij gezet moeten worden.