

Vergaderjaar 2021–2022

**32 317**

**JBZ-Raad**

**Nr. 771**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN  
VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE STAATSSECRETARIS VAN  
JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 augustus 2022

Hierbij bieden wij uw Kamer het verslag aan van de bijeenkomst van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) op 11 en 12 juli 2022 in Praag. De Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hebben deelgenomen aan deze JBZ-Raad.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister voor Rechtsbescherming,  
F.M. Weerwind

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
E. van der Burg

# Verslag van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 11 en 12 juli 2022

## I. Binnenlandse Zaken

### 1. Impact oorlog Oekraïne op veiligheid

De Oekraïense en Moldavische Ministers van Binnenlandse Zaken namen op uitnodiging van het Tsjechisch Voorzitterschap deel aan de discussie over de impact van de oorlog in Oekraïne. De Tsjechische Minister van Binnenlandse Zaken opende met een uiteenzetting van de impact die de oorlog in Oekraïne heeft op de Europese Unie. Hij ging hierbij kort in op de vluchtelingenstromen die ook Tsjechië kent en het risico van misbruik van de situatie door criminele groeperingen en de pogingen van Rusland om met desinformatie een wig te drijven tussen de EU-landen.

De Oekraïense Minister van Binnenlandse Zaken, Denys Monastyrskiy, gaf hierna verschillende voorbeelden van de wijze waarop Oekraïne zich op een inval had voorbereid. Zo hebben gezamenlijk oefeningen van politie, grensbewakingsinstanties en brandweer voorafgaand aan de oorlog ertoe bijgedragen dat Oekraïne in staat was om de eerste Russische aanvallen af te slaan en de opmars te vertragen. Dit heeft echter niet kunnen voorkomen dat Rusland veel vitale infrastructuur heeft beschadigd of vernield. Minister Kuleba schetste dat het ontmijnen van de enorme gebieden die Rusland na initiële bezetting heeft verlaten een enorme uitdaging is. Tot slot bedankte hij voor de bijdragen die Oekraïne vanuit het civiele beschermingsmechanisme heeft ontvangen.

De Moldavische Minister van Binnenlandse Zaken, Ana Revenco, informeerde de Raad over de grote uitdagingen waar het voor staat bij de opvang van grote aantallen vluchtelingen en bij de bestrijding van georganiseerde misdaad. Capaciteitsopbouw en internationale samenwerking met rechtshandhavende instanties zijn twee belangrijke pilaren onder de Moldavische aanpak. Om Moldavië hierbij te ondersteunen presenteerde de Commissie en marge van de informele JBZ-Raad een zogeheten EU *support hub* voor interne veiligheid en grensbeheer die de hulp van de lidstaten en verschillende agentschappen aan Moldavië zal coördineren.

Commissaris Ylva Johansson voor Binnenlandse Zaken bedankte namens de Commissie de lidstaten voor hun bijdragen aan EMPACT dat maatregelen neemt voor de bestrijding van de criminele uitwassen van het conflict, maar riep de Raad ook op om meer te doen. De Commissie onderzoekt samen met Europol hoe de EU meer kan bijdragen aan de ontspanningsinspanningen en aan bijvoorbeeld het helpen zoeken naar vermiste personen.

Namens het Europees parlement legde de voorzitter van het LIBE comité, Juan Fernando López Aguilar, vooral de nadruk op onderzoek naar en vervolging van oorlogsmisdaden. Ook vroeg hij aandacht voor de rol van Frontex bij het helpen bewaken van de buitengrenzen, en met het verwerken van de vluchtelingenstromen.

In een bijna volledige tafelronde spraken de lidstaten hun steun en waardering uit voor de collega's uit Oekraïne en Moldavië en een fors aantal feliciteerde hen met de nieuwe kandidaatstatus voor de EU. Er was brede steun voor de gezamenlijke aanpak van de diverse uitwassen van het conflict die een dreiging kunnen vormen voor de interne veiligheid van de EU. Nederland stelde dat de steun aan Oekraïne en de grenslanden, de aanpak van illegale wapenhandel en mensenhandel via

EMPACT en het EU plan tegen mensenhandel verbonden aan het conflict in Oekraïne hierbij voorop moeten staan.

Een groot aantal lidstaten deelde het Nederlandse standpunt dat de analyse en aanpak van de situatie dient te gebeuren op basis van goede data en informatie-uitwisseling en in nauwe samenwerking met onder andere de EU-agentschappen, non-gouvernementele organisaties (ngo's) en andere partners. Een gezamenlijk dreigingsbeeld opgesteld door Europol, zoals het voorzitterschap voorstelt, verdient hierbij de voorkeur. Nederland stelde verder dat, na een periode waarin we op Europees niveau vooral gericht waren op maatregelen voor de korte termijn (crisisrespons), het tijd wordt de blik te richten op de langere termijn. Daarvoor is het van belang dat de EU meer gaat doen aan het opstellen van onderbouwde prognoses (*forecasting*). Bijvoorbeeld over de verwachtingen ten aanzien van de instroom en terugkeer van ontheemden. Ook benoemde Nederland het risico van hybride aanvallen en desinformatie en onderstreepte daarbij het belang van het gebruik van de hybride *toolbox* en de *toolbox* voor het tegengaan van buitenlandse informatie manipulatie en inmenging (*foreign information manipulation and interference* – FIMI).

De aanwezige agentschappen belichtten in de discussie hun prioriteiten. Zo wees de Europese Dienst voor Buitenlands Optreden (EDEO) op de noodzaak de geopolitieke positie en globale partnerschappen te versterken omdat Rusland actief hybride dreigingen inzet (waaronder instrumentalisatie van migratie en verstoring van energieleveranties en voedselvoorziening). Europol lichtte de recente dreigingsanalyse toe en gaf een terugkoppeling over een aantal activiteiten, waaronder de zogeheten hackathon waarover uw Kamer ook is geïnformeerd in de geannoteerde agenda en het schriftelijk overleg van deze Raad. Frontex stelde dat de aandacht is verschoven van het in goede banen leiden van migratie uit Oekraïne en Moldavië, naar het bestrijden van de grensoverschrijdende criminaliteit. Het EU asielanderschap (EUAA) riep op om de door haar aangeboden online training bestrijding mensenhandel breed onder de aandacht te brengen en om de instrumentalisatie van migratie tegen te gaan. De EU contraterrorecoördinator riep op tot registratie van geleverde wapenleveranties en van vermiste wapens in het Schengeninformatiesysteem (SIS) en vroeg aandacht voor vrijwilligers die afreizen naar het conflict, die onder de invloed kunnen komen van Russische rechts-extremisten.

## *2. Interoperabiliteit ICT-systemen*

De Commissie en het Europees agentschap voor grootschalige IT-systemen (eu-LISA) informeerden de Raad over de vertraging van de invoering van de verschillende systemen en presenteerde daarbij een nieuwe tijdlijn. Zo is de invoering van het *Entry & Exit System* (EES) uitgesteld tot mei 2023 als gevolg van het niet-nakomen van contractuele verplichtingen van de ingehuurde partij. Daardoor schuift de invoering van het *European Travel Information and Authorisation System* (ETIAS) op naar november 2023.

De interoperabiliteitscomponenten zullen in de loop van 2023 verder ontwikkeld worden en moeten uiterlijk in juni 2024 volledig functioneel zijn. De Commissie deed echter een dringend beroep op de lidstaten om deze tijd niet volledig te benutten en sneller te implementeren. Ook bij de invoering van andere systemen, zoals het herziene SIS, hebben enkele lidstaten vertraging opgelopen. De Commissie onderstreepte dat om interoperabiliteit tussen de verschillende systemen en lidstaten te bereiken, het nodig is dat iedereen zijn inspanningen opvoert om de

systemen zonder verdere vertraging in te voeren. De Commissie en eu-LISA zullen daarbij waar nodig ondersteunen. Tot slot stelde de Commissie, na de interventies van een aantal lidstaten, begrip te hebben voor de complexiteit van de implementatie voor bepaalde *carriers* zoals vliegtuigmaatschappijen en bereid te zijn (zeer) beperkte flexibiliteit te willen bieden. Hierbij is strikte monitoring echter wel noodzakelijk.

In een korte tafelronde wees de voorzitter op de brede steun voor de herziene tijdlijn en onderstreepte een aantal lidstaten het belang van tijdige implementatie van interoperabiliteit, waarbij aandacht werd gevraagd voor het tijdig ter beschikking komen van de systemen aan de lidstaten zodat lidstaten en betrokkenen tijd hebben voor een zorgvuldige implementatie.

### *3. Migratie: toekomstige uitdagingen en preventie*

Tijdens de besloten lunchbijeenkomst spraken de bewindspersonen over het discussiepaper dat het Tsjechisch voorzitterschap kort voorafgaand aan de Raad met de lidstaten deelde. In het discussiepaper wordt nader ingegaan op de secundaire effecten van de oorlog in Oekraïne en toegenomen migratierisico's langs alle routes, in een nieuw geopolitiek tijdperk. In het stuk wordt aandacht besteed aan de structurele lange termijnfactoren die bijdragen aan ontheemding en irreguliere migratie, zoals oorlog, geweld, instabiliteit van fragiele staten en voedseltekorten. Daarbij wordt de verwachting geuit dat deze factoren eerder aan betekenis zullen winnen dan verliezen. De lidstaten werd verzocht hun gedachten te delen over welke instrumenten zij tot hun beschikking hebben om migratiedruk langs de diverse routes, in deze nieuwe geopolitieke context, het hoofd te bieden.

Tijdens de lunchbespreking ging Eurocommissaris Johansson in op de blijvende kwetsbaarheden van de Unie voor inkomende irreguliere migratie, en sprak de verwachting uit dat andere actoren daar mogelijk gebruik van maken. Zij riep lidstaten op zoveel mogelijk informatie met de Commissie en andere lidstaten te delen, om zo het risico van een gebrek aan eenheid tussen de lidstaten, alsmede het risico op desinformatie, zo klein mogelijk te maken. Verder stond zij in het bijzonder stil bij de noodzaak van effectief terugkeerbeleid. Ook de voorzitter van het LIBE-comité van het Europees parlement, Dhr. López Aguilar, was aanwezig. Hij benadrukte het belang van naleving van het EU-recht bij de bewaking van de Europese buitengrenzen. Verscheidene lidstaten merkten in zijn richting op dat de Raad zijn standpunt op een aantal wetsvoorstellen heeft bepaald en dat nu het Europees parlement aan zet is.

Samen met enkele gelijkgezinde lidstaten benadrukte Nederland, mede met het oog op de nationale opvangsituatie, dat de EU paal en perk moet stellen aan de irreguliere secundaire stromen binnen de Unie, en dat daarbij een versnelde terugkeer naar volledige uitvoering van de Dublin-afspraken essentieel is. Ook gaven zij aan dat voortgang op wetgeving daarbij een belangrijke rol speelt, zoals het migratie en asielpact, als ook het versterken van Schengen; om zo de buitengrenzen te versterken en secundaire migratie tegen te gaan. Daarbij onderstreepten deze lidstaten gezamenlijk het belang van versterkte terugkeervoorziening, samenwerking met derde landen in de vorm van partnerschappen en opvang in de regio. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid sprak hiertoe ook met collega's en marge van de Raad, waaronder zijn Belgische collega.

Tijdens de lunch benadrukten lidstaten van eerste aankomst de al hoge migratiedruk die zij ervaren en de moeilijkheden daarbij om Dublin correct uit te voeren. Een andere groep lidstaten schetste de risico's die zij ziet voortkomen uit Russische agressie. Het Tsjechisch voorzitterschap concludeerde dat de lunch een duidelijk beeld schetste van de prioriteiten van de diverse lidstaten en stelde daaraan opvolging te zullen geven tijdens het Tsjechisch voorzitterschap.

#### 4. Bestrijding van seksueel kindermisbruik online

Het Voorzitterschap en de Commissie leidden de discussie in met een schets van de problematiek van de verspreiding van materiaal van seksueel kindermisbruik online en *grooming* (digitaal kinderlokken). De Commissie lichtte een aantal onderdelen toe van het voorstel voor een verordening voor het voorkomen en bestrijden van seksueel kindermisbruik en onderstreepte de urgentie van het voorstel. De huidige tijdelijke wetgeving verloopt over twee jaar, waarna de mogelijkheid om online op te treden afneemt. Ook benoemde zij de rol die de grote technologiebedrijven moeten nemen en lichtte zij toe hoe in de ogen van de Commissie de veiligheid van communicatie wordt gewaarborgd. Hierbij trok zij de parallel naar de bestrijding van *malware*. Tegelijkertijd riep zij op om vooral ook de privacy van de getroffen kinderen te beschermen, zij kunnen last blijven houden van de gevolgen van seksueel kindermisbruik online.

Europol onderschreef het belang van een nieuwe aanpak, aangezien het ziet dat de productie van online kindermisbruik een vlucht heeft genomen. Ook gaf Europol aan dat het nodig is om nieuwe, meer-verplichtende wetgeving aan te nemen.

In een brede tafelronde ondersteunden de lidstaten het doel van het voorstel en de noodzaak voor Europese, verplichtende regels voor de platformen om snel en effectief te kunnen optreden. Een aantal landen stelde het voorstel nog te bestuderen en dat verdere uitwerking nog nodig is. Meerdere lidstaten, waaronder Nederland, onderschreven het belang van een in te richten nationale autoriteit, maar riepen wel op tot flexibiliteit om dit in lijn met nationale praktijk vorm te geven. Er was brede steun voor het oprichten van een Europees centrum voor de bestrijding van seksueel kindermisbruik.

Verschillende lidstaten waaronder Nederland onderstreepten het belang van het beschermen van kinderen en het kunnen optreden tegen seksueel kindermisbruik. In sommige gevallen kan dit echter een inbreuk vormen op grondrechten zoals privacy. Dit kan alleen als de maatregel strikt noodzakelijk en proportioneel is, en is voorzien van de juiste waarborgen. Meerdere lidstaten onderschreven dit. Het grondrechtenagentschap (FRA) stelde dat privacy-overwegingen niet in de weg hoeven te staan van optreden tegen online kindermisbruik. Volgens de FRA is geen enkel grondrecht absoluut, en privacy moet worden afgewogen tegen bijvoorbeeld de veiligheid van kinderen. Hierbij moet wel in de voorstellen voldoende waarborgen worden ingebouwd, zoals helder beschreven definities en goed, effectief en onafhankelijk toezicht.

Verschillende lidstaten riepen op tot een technologieneutraal voorstel, zodat de wetgeving niet afhankelijk wordt van bestaande technologie maar zich kan ontwikkelen. Dit maakt de wetgeving meer toekomstbestendig.

Verder riep een aantal lidstaten op om ook de relatie met andere nieuwe voorstellen, zoals de *Digital Services Act*, te verduidelijken. In reactie op de lidstaten lichtte de Commissie toe hoe de regelgeving is opgebouwd, waarbij de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en ook de recent aangenomen *Digital Service Act* de basis vormt en dit voorstel gezien moet worden als *lex specialis*.

## II. Justitie

### *1. Huidige uitdagingen op het gebied van grensoverschrijdende rechtsbescherming van kwetsbare personen*

Het Voorzitterschap introduceerde de discussie met de constatering dat de oorlog in Oekraïne ertoe heeft geleid dat meer kwetsbare personen in de EU bewegen die moeite hebben hun eigen belangen te behartigen. Daarbij nodigde het Voorzitterschap uit te bespreken hoe de EU kwetsbare volwassenen beter kan beschermen, zeker in geval van grensoverschrijdingen.

De Commissie vulde hier op aan dat nog 17 lidstaten het Haags Verdrag van 13 januari 2000 over de internationale bescherming van kwetsbare personen moet ratificeren. De Commissie verzocht de lidstaten daar met voorrang werk van te maken. Zeker gezien de grote aantallen kwetsbaren uit Oekraïne is het van belang om overal in de EU dezelfde regels van kracht te hebben. De Commissie wil volgend jaar een initiatief uitbrengen om de huidige samenwerking uit te breiden en in te zetten op digitalisering en acht het van belang om de processen in de lidstaten te synchroniseren. Het grondrechtenagentschap (FRA) riep op om hierbij de organisaties die de belangen van gehandicapten behartigen te betrekken.

In de tafelronde kwam naar voren dat weinig lidstaten tot nu toe een daadwerkelijke toename van kwetsbare personen uit Oekraïne in het rechtssysteem zien. Het belang om alle kwetsbare personen te ondersteunen werd echter breed gedeeld. Nederland lichtte toe dat het de verdrag in de praktijk wordt toegepast, waardoor geen problemen met de aansluiting met andere lidstaten bestaat, maar dat Nederland nog niet heeft geratificeerd. Tot slot gaf Nederland aan een positieve grondhouding te hebben ten aanzien van Europese initiatieven voor de bescherming van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties en in dat kader te bezien wanneer het een passend moment is om tot de ratificatie van het Haags Verdrag over te gaan. De meeste lidstaten spraken steun uit voor dergelijke Europese initiatieven.

De voorzitter van het JURE comité in het EP refereerde aan de Raadsconclusies over de bescherming van kwetsbare personen die onder Portugees Voorzitterschap zijn aangenomen en steunde het belang van discussie hierover in de Raad.

### *2. Mogelijkheden van elektronische communicatie in het kader van justitiële samenwerking in strafzaken met betrekking tot derde landen*

Het Voorzitterschap introduceerde de discussie met de constatering dat de oorlog in Oekraïne en de daaruit voortvloeiende justitiële samenwerking (accountability en bestrijding georganiseerde misdaad) extra duidelijk maakt dat een veilig elektronisch alternatief voor justitiële samenwerking noodzakelijk is. De gebruikelijke vorm van communicatie per post is in de huidige situatie niet mogelijk. Ook wilde het Voorzitterschap bezien of een sterkere juridische basis voor elektronische informatie-uitwisseling nodig is in bilaterale overeenkomsten met derde landen.

De Oekraïense Minister van Justitie, Denys Maliuska, stelde dat Rusland een groot deel van de fysieke infrastructuur heeft vernietigd, maar dat de digitale infrastructuur nog veelal in tact is. De Commissie en Eurojust benoemden het risico van onbeveiligde digitale communicatie, waarbij de Commissie stelde dat het e-Codex systeem kan bijdragen aan communicatie met derde landen. De verordening voorziet in het verder uitwerken hiervan. Ook eu-LISA onderstreepte dat e-Codex kan bijdragen aan vele vormen van justitiële samenwerking, waarbij het nog wel aandacht vroeg voor het juridisch kader.

Het onderzoeken van de mogelijkheid om e-Codex te gebruiken in de samenwerking met derde landen werd breed gesteund door de lidstaten. Een aantal lidstaten riep hierbij echter wel op om ook op de korte termijn tot een oplossing te komen, omdat de verdere uitwerking van de inzet van e-Codex nog wel enige tijd zal kosten. Ook werd aandacht gevraagd voor het belang van veilige uitwisseling van digitale handtekeningen en andere mogelijkheden voor digitale identificatie. Een enkele lidstaat riep, in lijn met het Nederlandse standpunt, op tot het eerst zorgvuldig implementeren van e-Codex binnen de EU. Ook werd in brede zin aandacht gevraagd voor goede gegevensbescherming en cyberveiligheid.

### *3. Verzamelen en bewaren van bewijs voor de vervolging van misdaden in verband met de Russische agressie in Oekraïne*

In aanwezigheid van de Oekraïense Minister van Justitie en de hoofdaanklager van het Internationaal Strafhof (ICC), Kharim Khan, werd in de besloten lunchsessie gesproken over bewijsvergaring in Oekraïne. Het Voorzitterschap, Oekraïne, ICC en de Commissie gaven een uitgebreide inleiding over de aanloop van de oorlog en de huidige stand van zaken. De Commissie wees hierbij in het bijzonder op het snelle en vele werk dat de EU al heeft verricht, zoals het aanpassen van het Eurojustmandaat en het oprichten van gezamenlijk onderzoeksteams (JITs). Tegelijkertijd wees de Commissie op al het werk dat nog moet worden gedaan. Hierbij vroeg de Commissie specifiek aandacht voor de *seize and freeze taskforce*, waar het grootste deel van de inbeslagnames komen van slechts zes lidstaten. Het ICC wees op het belang van een goed en rechtvaardig proces, juist in oorlogstijd, «we have to use the law in the battle», en op de lange tijd die nodig zal zijn om het bewijs te verwerken. Dit proces zal jaren in beslag nemen.

Het ICC bedankte Nederland voor het initiatief voor de conferentie over accountability op 14 juli in Den Haag en wees op belang van goede coördinatie. Oekraïne stelde dankbaar te zijn voor de steun die is ontvangen en wees op de grote verantwoordelijkheid die de EU en de wereld hebben dit conflict tot een goed einde brengen. Oekraïne ziet vele voorbeelden van afschrikwekkende oorlogsmisdaden, dus bewijsvergaring is nu cruciaal om deze te kunnen berechten. Daarnaast blijft het van belang om niet alleen beslag te leggen op middelen maar ook te confisqueren.

Eurojust informeerde de Raad over de inrichting van hun processen en systemen die moeten bijdragen aan de vervolging en berechting van oorlogsmisdaden. Het verwerken van de grote hoeveelheden informatie en inrichten van de daarvoor geschikte systemen neemt echter meer tijd in beslag dan verwacht.

Er volgde een volle tafelronde waarin de lidstaten hun steun aan Oekraïne uiteenzetten. Daarbij was brede steun voor de doelstellingen en de inzet bij het vergaren van bewijs. Veel lidstaten vroegen om goede coördinatie en afstemming. Nederland gaf hierbij een nadere toelichting over de

accountability conferentie en onderstreepte het belang van coördinatie. Een aantal lidstaten vroeg om richtlijnen van de Commissie die de processen van lidstaten goed op elkaar te kunnen laten aansluiten.

#### *4. EU-richtlijn Slachtofferrechten*

Vanwege tijdgebrek besloot het Voorzitterschap dit agendapunt te laten vervallen.