

Vergaderjaar 2018–2019

32 317

JBZ-Raad

KC

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID, DE
MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE STAATSSECRETARIS
VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2019

Hierbij bieden wij u het verslag aan van de bijeenkomst van de Raad
Justitie en Binnenlandse Zaken op 6 en 7 juni 2019 in Luxemburg.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

Verlag van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 6–7 juni 2019 te Luxemburg

Belangrijkste resultaten

Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Verordening cessie van vorderingen

Het voorzitterschap deed verslag van de voortgang van de onderhandelingen. Volgens het voorzitterschap is gebleken dat de complexiteit van het onderwerp om nadere analyse vraagt, in het bijzonder ten aanzien van de samenhang met andere onderdelen van het Unierecht. Het voorzitterschap sprak de verwachting uit dat recente wijzigingen bijdragen aan een (betere) balans tussen het belang van de cedent en dat van de cessionaris. Geen van de lidstaten heeft naar aanleiding van deze toelichting geïntervenieerd. Het voorzitterschap concludeerde dat het voortgangsverslag zonder beraadslaging is aangenomen.

Digitalisering van de justitiële samenwerking

Het beleidsdebat ging over een voorstel tot wijziging (modernisering) van al bestaande verordeningen op het gebied van de bewijsverkrijging in civiele procedures met grensoverschrijdende aspecten en een verordening om de betekening en kennisgeving van stukken verder te verbeteren en te vereenvoudigen. Onder de lidstaten bestond veel steun voor de modernisering van de verordeningen. Alle lidstaten, inclusief Nederland, spraken de voorkeur uit voor een decentraal systeem, waarbij e-CODEX vaak genoemd werd. Ook Nederland heeft haar voorkeur voor e-CODEX ook uitgesproken. Ten aanzien van het verplichtende karakter van een IT-systeem bleken de lidstaten terughoudender. De meeste lidstaten kunnen zich hierin vinden onder bepaalde voorwaarden, zoals een lange invoeringstermijn, de beschikbaarheid van een referentiesysteem, een goede analyse van kosten en baten, alsmede de mogelijkheid van uitzonderingen. Nederland heeft ten aanzien van de vraag of de invoering en het gebruik van een IT-systeem verplicht moet zijn, aangegeven hier vraagtekens bij te plaatsen omdat er geen goede kosten en baten analyse is opgesteld. De besprekingen zullen onder het Finse voorzitterschap voortgezet worden op Raadswerkgroep-niveau, dat streeft naar het bereiken van een algemene oriëntatie tijdens haar termijn.

De toekomst van het materieel strafrecht van de EU

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn verschillende materieel strafrechtelijke richtlijnen tot stand gebracht. Het voorzitterschap heeft verkend of er bij de lidstaten behoefte bestaat om hiermee verder te gaan en of er behoefte bestaat aan nieuwe instrumenten op het terrein van het materiële strafrecht. Het voorzitterschap concludeerde dat er brede steun was voor de conclusie van haar rapport¹ dat de EU behoedzaam moet omgaan met het vaststellen van minimum strafbepalingen en terughoudendheid moet betrachten in het ontwikkelen van nieuwe EU-regelgeving. De focus moet nu gericht zijn op de implementatie van bestaande EU-wetgeving en het waarborgen van de effectiviteit en kwaliteit daarvan. De lidstaten benadrukten het belang van grondige evaluatie en de inzet op consolidatie. In aanvulling op deze insteek benoemden enkele lidstaten terreinen waarop op termijn een noodzaak zou kunnen ontstaan voor geharmoniseerde strafbepalingen.

¹ 9726/19.

De te volgen koers op het gebied van wederzijdse erkenning in strafzaken

Het voorzitterschap agendeerde een gedachtewisseling over wederzijdse erkenning in de strafrechtelijke samenwerking op basis van het voorzitterschapsdocument². Het voorzitterschap gaf een toelichting op het voorliggende rapport dat de focus in de toekomst moet liggen op het stimuleren van praktische toepassingen van bestaande juridische instrumenten door bijvoorbeeld juridische opleidingen. Het belang van Eurojust en het Europees Justitieel Netwerk (EJN) voor de praktijk van de strafrechtelijke samenwerking werd ook onderstreept. De Commissie steunde de conclusies uit het voorzitterschapsdocument en stelde dat wederzijdse erkenning de hoeksteen is voor de samenwerking in strafzaken tussen lidstaten. Ook de lidstaten steunden de conclusies uit het voorzitterschapsdocument. Nederland benadrukte dat kennis en begrip van elkaars rechtssystemen noodzakelijk is voor het verkrijgen van vertrouwen en het bereiken van wederzijdse erkenning. Het voorzitterschap gaf aan notie te hebben genomen van de discussie en de te volgen koers die de lidstaten hebben aangegeven.

Elektronisch bewijsmateriaal (E-evidence)

De JBZ-Raad aanvaardde de mandaten zonder wijzigingen. Nederland stemde in met zowel het mandaat voor het tweede aanvullend protocol van het Verdrag van Boedapest als met de machtiging voor de EU-VS onderhandelingen. Alle lidstaten hebben ingestemd met het mandaat voor het Verdrag van Boedapest, één lidstaat heeft zich onthouden van stemming ten aanzien van het EU-VS mandaat. Nederland heeft ten aanzien van de EU-VS overeenkomst toegelicht dat het kon instemmen met de machtiging omdat de wederkerigheid van rechten en verplichtingen goed in het mandaat is opgenomen en nog kan evolueren al naar gelang de uitkomsten van de onderhandelingen over de Verordening en Richtlijn *E-evidence*.

Binnenlandse Zaken, Immigratie en Asiel

De toekomst van EU-rechtshandhaving

Aan de hand van een discussiepaper van het voorzitterschap³ heeft een gedachtewisseling plaatsgevonden over de toekomst van de EU rechtshandhaving. Daarnaast heeft het voorzitterschap aan de JBZ-Raad de vraag voorgelegd of ze de voorgestelde bedragen voor het JBZ onderdeel in het door de Europese Commissie voorgestelde Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (en de indicatieve bedragen voor Europol in het bijzonder) toereikend vinden. Als aandachtspunten voor de toekomst benoemde de Commissie het verder versterken van de informatie-uitwisseling, de bestrijding van cybercriminaliteit en het verder versterken van de operationele samenwerking, inclusief maatregelen om het normale functioneren van Schengen-zone te herstellen en de bewaking van de buitengrenzen van de Unie te borgen. De Commissie riep op om nader te spreken over adequate financiering om de beleidsvoornemens te kunnen implementeren. De meeste lidstaten, waaronder Nederland, steunden het paper van het voorzitterschap over de toekomst van de EU rechtshandhaving, in het bijzonder voor wat betreft de voorgestane integrale benadering van interne veiligheid en de focus op de implementatie van bestaande instrumenten in plaats van nieuwe voorstellen. De oproep van het voorzitterschap om voldoende middelen voor interne veiligheid te reserveren, met name voor de taken van de JBZ-agentschappen zoals

² 9728/19.

³ 9393/19.

Europol en CEPOL, werd gesteund door een groot aantal lidstaten, inclusief Nederland. Nederland verbond daaraan net als enkele andere lidstaten wel de noodzaak tot verbinding met de MFK-onderhandelingen en de noodzaak tot prioritering. Verder gaf Nederland aan voorstander te zijn van een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak van het EU interne en externe veiligheidsbeleid en verwees naar de kabinetsinzet voor de strategische agenda van de EU op dit terrein⁴. Nederland heeft ingebracht dat ten aanzien van de aanpak van georganiseerde criminaliteit er niet alleen ingezet zou moeten worden op de bestrijding van de reeds geprioriteerde fenomenen zoals terrorisme, maar ook op de aanpak van de ondermijning en de financiële aanpak van veiligheidsproblemen (*follow-the-money*, ontneming, witwasbestrijding).

Migratie en asiel: uitdagingen voor de toekomst

In een uitgebreide tafelronde maakten lidstaten kenbaar wat de EU prioriteiten zouden moeten zijn voor het toekomstige asiel- en migratiebeleid. Het huidige en het inkomende Voorzitterschap wensden de discussie te gebruiken om de verschillende zienswijzen zo veel mogelijk samen te brengen, mede ter voorbereiding op de nieuwe mandaatperiode van de Europese Commissie. Voorsnog bleken veel lidstaten terug te grijpen op eerdere discussies en herhaalden zij veelal de bekende standpunten. Hoewel breed wordt erkend dat stappen moeten worden gezet om de voortdurende migratiedruk het hoofd te bieden en er in algemene zin overeenstemming is over de noodzaak om het Europees asielstelsel te hervormen en voor de toekomst crisisbestendig te maken, is er nog altijd onenigheid over enkele essentiële punten, ten aanzien van de lastenverdeling. Het inkomende Fins voorzitterschap kondigde aan verschillende thematische debatten te zullen organiseren om de discussie verder te brengen.

Terugkeerrichtlijn

De JBZ-Raad nam met ruime meerderheid een gedeeltelijke algemene oriëntatie aan inzake de Terugkeerrichtlijn. Enkele lidstaten benadrukten in hun interventies verschillende aandachtspunten zoals de detentiermijnen en het schorsende effect van herhaalde asielaanvragen en beroep. Namens Nederland, maar ook vanuit de Europese Commissie, is nogmaals het belang van een verplichte grensprocedure onderstreept. De onderhandelingen met het Europees Parlement zullen beginnen nadat het zijn positie heeft bepaald.

Commissievoorstellen in het kader van het Meerjarig Financieel Kader

De Raad aanvaardde de gedeeltelijke algemene oriëntaties ten aanzien van het Fonds voor Interne Veiligheid, het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (BMVI) en het Asiel- en Migratiefonds (AMF). De door Nederland gewenste uniformiteit en benodigde flexibiliteit is in de voorstellen behouden. Mede om die reden hebben Nederland en andere lidstaten er voor gezorgd dat met betrekking tot de thematische faciliteit van de fondsen die niet vooraf is gecommitteerd de rol van lidstaten in comitologie is versterkt (dit is een procedure waarbij basisbesluiten worden uitgewerkt door comités van vertegenwoordigers van de lidstaten)

⁴ Kamerstukken II 2018–2019, 21 501-20, nr. 1450.

I. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Raad wetgevende besprekingen

1. Verordening betreffende het recht dat van toepassing is op de derdenwerking van de cessie van vorderingen = Voortgangsverslag

Het voorzitterschap deed verslag van de voortgang van de onderhandelingen op Raadswerkgroep-niveau over de Verordening betreffende het recht dat van toepassing is op de derdenwerking van de cessie van vorderingen. Volgens het voorzitterschap is gebleken dat de complexiteit van het onderwerp om nadere analyse vraagt, in het bijzonder ten aanzien van de samenhang met andere onderdelen van het Unierecht. Het voorzitterschap sprak de verwachting uit dat recente wijzigingen bijdragen aan een (betere) balans tussen het belang van de cedent en dat van de cessionaris.

De Commissie benadrukte het belang van rechtszekerheid en sprak de hoop uit dat onder het Finse voorzitterschap een algemene oriëntatie bereikt kan worden, aangezien de besprekingen op Raadswerkgroep-niveau al enige tijd lopen. Geen van de lidstaten heeft naar aanleiding van deze toelichting geïnterveneerd. Het voorzitterschap concludeerde dat het voortgangsverslag zonder beraadslaging is aangenomen.

2. Digitalisering van de justitiële samenwerking a) Verordening tot wijziging van verordening (EG) nr. 1393/2007 inzake de betekening en kennisgeving van stukken b) Verordening tot wijziging van de Verordening (EG) Nr. 1206/2001 wat betreft bewijsverkrijging = Beleidsdebat

Het beleidsdebat ging over een voorstel tot wijziging (modernisering) van al bestaande verordeningen op het gebied van de bewijsverkrijging in civiele procedures met grensoverschrijdende aspecten en een verordening om de betekening en kennisgeving van stukken verder te verbeteren en te vereenvoudigen. In het discussiedocument⁵ vroeg het voorzitterschap de Raad een uitspraak over de volgende vragen:

1. Moet de digitalisering van de justitiële samenwerking in het kader van de betekening en kennisgeving van stukken/bewijsverkrijging gebaseerd zijn op een beveiligd gedecentraliseerd IT-systeem dat gekoppelde nationale IT-systemen omvat?
2. Moet de invoering en het gebruik van een dergelijk IT-systeem verplicht worden gesteld voor de lidstaten, in combinatie met een langere overgangperiode en afhankelijk van de beschikbaarheid van een referentietoepassings-oplossing voor een back-end systeem, die door de Commissie zou moeten worden verstrekt?
3. Moet e-CODEX (e-Justice Communication via Online Data Exchange) de voor het gedecentraliseerde IT-systeem te gebruiken softwareoplossing zijn?

Het voorzitterschap gaf aan dat het doel van het debat was om de stand van zaken op te maken maar ook om het inkomende Finse voorzitterschap alvast een richting voor de komende besprekingen mee geven.

De Commissie stond kort stil bij de noodzaak voor modernisering van de verordeningen en het toekomstbestendiger maken van de procedures. Om tegemoet te komen aan eerder geuite bezwaren van lidstaten gaf de

⁵ 9566/19.

Commissie aan te streven naar een goede overgangperiode, ook bieden zij aan een referentiesysteem te ontwikkelen voor lidstaten die nog geen nationaal systeem hebben. Daarnaast heeft de Commissie uitgesproken dat zij – evenals het Europees Parlement – voorstander van e-CODEX is.

Onder de lidstaten bestond veel steun voor de modernisering van de verordeningen. Alle lidstaten, inclusief Nederland, spraken de voorkeur uit voor een decentraal systeem, waarbij e-CODEX vaak genoemd werd. Ook Nederland heeft haar voorkeur voor e-CODEX ook uitgesproken.

Ten aanzien van het verplichtende karakter van een IT-systeem bleken de lidstaten terughoudender. De meeste lidstaten kunnen zich hierin vinden onder bepaalde voorwaarden, zoals een lange invoeringstermijn, de beschikbaarheid van een referentiesysteem, een goede analyse van kosten en baten, alsmede de mogelijkheid van uitzonderingen. Dit laatste is bijvoorbeeld nodig wanneer het systeem uitvalt of indien zendingen niet digitaal kunnen worden verzonden zoals een DNA-monster of originele documenten.

Nederland heeft ten aanzien van de vraag of de invoering en het gebruik van een IT-systeem verplicht moet zijn, aangegeven hier vraagtekens bij te plaatsen omdat er geen goede kosten en baten analyse is opgesteld.

Het voorzitterschap concludeerde dat er brede steun is voor de modernisering van de verordeningen op basis van een decentraal systeem en riep de Commissie op om de kosten en baten nader te onderbouwen. Het voorzitterschap herhaalde de door de lidstaten genoemde voorwaarden in het geval van de keuze voor een verplicht gebruik van een gedecentraliseerd IT-systeem. De besprekingen zullen onder het Finse voorzitterschap voortgezet worden op Raadswerkgroep-niveau, dat streeft naar het bereiken van een algemene oriëntatie tijdens haar termijn.

3. Diversen

Het voorzitterschap gaf een toelichting over een aantal wetgevingstrajecten die (bijna) volledig zijn afgerond. Dit betrof de Richtlijn over bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de levering van digitale inhoud, de Richtlijn over bepaalde aspecten van overeenkomsten voor verkoop van goederen, de Richtlijn over preventieve herstructureringsstelsels, tweede kans en maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van herstructurerings-, insolventie- en kwijtingsprocedures, de herziening van de Verordening Brussel IIbis, de Richtlijn inzake de bescherming van klokkenluiders en de Richtlijn bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten.

Raad niet-wetgevende besprekingen

4. De toekomst van het materieel strafrecht van de EU = Beleidsdebat

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn verschillende materieel strafrechtelijke richtlijnen tot stand gebracht. In veel gevallen vervingen deze richtlijnen bestaande kaderbesluiten en brachten zij die bij de tijd. Het voorzitterschap heeft verkend of er bij Lidstaten behoefte bestaat om hiermee voort te gaan en of er behoefte bestaat aan nieuwe instrumenten op het terrein van het materiële strafrecht.

Ten behoeve van de discussie in de JBZ-Raad heeft het voorzitterschap daartoe een rapport⁶ opgesteld.

Het voorzitterschap lichtte toe dat de conclusie van het evaluatierapport was dat de EU behoedzaam moet omgaan met het vaststellen van minimum strafbepalingen en terughoudendheid moet betrachten in het ontwikkelen van nieuwe EU-regelgeving. De focus moet nu gericht zijn op de implementatie van bestaande EU-wetgeving en het waarborgen van de effectiviteit en kwaliteit daarvan.

De Commissie gaf aan het rapport te bestuderen en na te denken over mogelijk nieuwe initiatieven. Het harmoniseren van strafbepalingen heeft de belangstelling van de Commissie met de kanttekening dat hun bevoegdheden op dat vlak beperkt zijn.

De lidstaten spraken hun steun uit voor het rapport van het voorzitterschap. Daarbij benadrukten de lidstaten het belang van grondige evaluatie en de inzet op consolidatie. In aanvulling op deze insteek benoemden enkele lidstaten terreinen waarop op termijn een noodzaak zou kunnen ontstaan voor geharmoniseerde strafbepalingen.

Het voorzitterschap concludeerde dat er brede steun was voor het rapport en de conclusies.

5. Werklunch: «judicial training to foster mutual trust»

Het doel van de discussie tijdens de lunch was een uitwisseling van ideeën en standpunten over de toekomst van judiciële training in de EU, op basis van de huidige wijze van ondersteuning van training door lidstaten door de Commissie. Tijdens de lunchbespreking werd aan de lidstaten een reactie gevraagd op de vraag of de training in Unierecht van juridische professionals een prioriteit zou moeten zijn. Tevens werd gevraagd welke additionele maatregelen genomen zouden moeten worden om zeker te stellen dat judiciële training bijdraagt aan de correcte en coherentie toepassing van het Unierecht, het wederzijds vertrouwen versterkt en een gezamenlijke Europese judiciële cultuur bevordert.

Nederland sprak haar steun uit voor de ambitie van de Commissie om ook voor de komende jaren een strategie ter bevordering van Europese judiciële training te ontwikkelen. Tevens onderschreef Nederland de opvatting van de Commissie dat wederzijds vertrouwen in elkaars justitieel systeem versterkt zou kunnen worden door onder andere judiciële training in Unierecht. Daarom sprak Nederland haar steun uit voor een versterking van het *European Judicial Training Network* en gaf in algemene zin aan voorstander te zijn van nauwe samenwerking tussen nationale trainingscentra in de EU. De Nederlandse inbreng werd breed gedeeld door andere lidstaten.

6. De te volgen koers op het gebied van wederzijdse erkenning in strafzaken = Beleidsdebat

Op initiatief van het voorzitterschap vond een gedachtewisseling plaats over wederzijdse erkenning in de strafrechtelijke samenwerking op basis van het voorzitterschapsdocument⁷. In dit document identificeerde het voorzitterschap vier punten voor bespreking:

- Uitdagingen ten aanzien van de toepassing van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over de criteria die gelden ten aanzien

⁶ 9726/19.

⁷ 9728/19.

- van het meewegen van detentieomstandigheden in overleveringsprocedures (Aranyosi-arrest);
- Opleiding en richtsnoeren ten aanzien van instrumenten op het terrein van wederzijdse erkenning;
 - Identificatie van mogelijke lacunes in de toepassing van de betreffende instrumenten en mogelijke oplossingen;
 - Versterking van het institutionele kader ten behoeve van een goede werking van de strafrechtelijke samenwerking.

Het voorzitterschap gaf een toelichting op het voorliggende rapport dat de focus in de toekomst moet liggen op het stimuleren van praktische toepassingen van bestaande juridische instrumenten door bijvoorbeeld juridische opleidingen. Het belang van Eurojust en het Europees Justitieel Netwerk (EJN) voor de praktijk van de strafrechtelijke samenwerking werd ook onderstreept.

De Commissie steunde de conclusies uit het voorzitterschapsdocument en stelde dat wederzijdse erkenning de hoeksteen is voor de samenwerking in strafzaken tussen lidstaten.

Ook de lidstaten steunden de conclusies uit het voorzitterschapsdocument. Wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen zijn essentieel bij samenwerking in strafzaken. Een goed lopende strafrechtelijke samenwerking – op basis van het Europees aanhoudingsbevel en het Europees onderzoeksbevel – is van cruciaal belang in de strijd tegen georganiseerde misdaad. Nederland benadrukte dat kennis en begrip van elkaars rechtssystemen noodzakelijk is voor het verkrijgen van vertrouwen en het bereiken van wederzijdse erkenning.

Het voorzitterschap gaf aan notie te hebben genomen van de discussie en de te volgen koers die de lidstaten hebben aangegeven.

7. Raadsconclusies over de synergiën tussen Eurojust en door de Raad opgezette netwerken op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken **= Aanname**

Eurojust, het Europees justitieel netwerk, het netwerk van Joint Investigation Team experts, het Genocidenetwerk en het European Judicial Cybercrime Network hebben een gezamenlijk paper uitgebracht over het versterken van de onderlinge synergie⁸. Het Voorzitterschap heeft naar aanleiding daarvan ontwerp Raadsconclusies opgesteld ter ondersteuning van de ideeën in het paper die tijdens de Raad zijn toegelicht.

De Commissie sprak haar steun uit voor de Raadsconclusies en bevestigde haar steun voor de inzet van Eurojust ter vergroting van de synergiën tussen de netwerken. Volgens de Commissie is samenwerking noodzakelijk.

Eurojust gaf aan dat het ondersteunen van de netwerken een belangrijk onderdeel van het werk is. De effectiviteit daarvan wil Eurojust graag verhogen, maar dit vraagt om nieuwe middelen. Ook uitte Eurojust zorgen over adequate financiering voor de lange termijn en vroeg aandacht hiervoor aan de lidstaten bij de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader.

De JBZ-Raad aanvaardde de conclusies zonder discussie.

⁸ 9643/2019.

8. Verordening Europees Openbaar Ministerie (EOM): implementatie

= Informatie van de Commissie over de stand van zaken

De Commissie informeerde⁹ de lidstaten bij dit agendapunt over de laatste stand van zaken met betrekking tot de voorbereidingen van de feitelijke start van het EOM. De Commissie lichtte toe dat de voortgang is gestagneerd doordat de Raad en het EP geen overeenstemming hebben bereikt over de kandidaat voor de positie van de Europees hoofdaanklager. Veel opstarttaken kunnen alleen door de Hoofdaanklager worden uitgevoerd. De Commissie gaf aan te werken aan een huishoudelijk reglement voor het EOM. De lidstaten werden opgeroepen om zo snel mogelijk kandidaten aan te leveren voor het College van Europese aanklagers (Nederland heeft de drie vereiste kandidaten voorgedragen aan het onafhankelijke selectiepanel). Desalniettemin blijft het streven dat het EOM volledig operationeel is in 2020.

Enkele lidstaten intervenueerden en benadrukten daarbij de onafhankelijkheid van het EOM. Deze lidstaten spraken ook de wens uit dat de Hoofdaanklager spoedig wordt benoemd, ook omdat het huishoudelijk reglement vastgesteld moet worden door het College.

9. Elektronisch bewijsmateriaal (E-evidence)

a) Besluit van de Raad tot machtiging van het openen van onderhandelingen over een overeenkomst EU-VS inzake grensoverschrijdende toegang tot digitaal bewijsmateriaal

b) Besluit van de Raad tot machtiging om deel te nemen aan de onderhandelingen over een tweede aanvullend protocol van het Verdrag van Boedapest

= Aannname

De JBZ-Raad aanvaardde de mandaten zonder wijzigingen. Nederland stemde in met zowel het mandaat voor het tweede aanvullend protocol van het Verdrag van Boedapest als met de machtiging voor de EU-VS onderhandelingen. Alle lidstaten hebben ingestemd met het mandaat voor het Verdrag van Boedapest, één lidstaat heeft zich onthouden van stemming ten aanzien van het EU-VS mandaat. Nederland heeft ten aanzien van de EU-VS overeenkomst toegelicht dat het kon instemmen met de machtiging omdat de wederkerigheid van rechten en verplichtingen goed in het mandaat is opgenomen en nog kan evolueren al naar gelang de uitkomsten van de onderhandelingen over de Verordening en Richtlijn *E-evidence*.

De Commissie sprak haar dank uit voor de goedkeuring en geeft aan dat op 18-19 juni 2019 een ontmoeting plaatsvindt met de VS in Boekarest. De Commissie hoopt dat het EP haar positie t.a.v. de het *E-evidence* pakket snel bepaald, omdat dit zeer belangrijk is voor de voortgang die gemaakt kan worden in de onderhandelingen met de VS.

Als inkomend voorzitter zegt Finland toe in nauw contact te blijven met de lidstaten over het onderhandelingsproces dat nu kan starten.

10. Dataretentie: Raadsconclusies over het bewaren van gegevens ten behoeve van misdadbestrijding

= Aannname

De JBZ-Raad aanvaardde de Raadsconclusies¹⁰ zonder discussie. In deze Raadsconclusies wordt de Europese Commissie uitgenodigd een studie te doen naar mogelijke oplossingen voor data retentie waaronder de

⁹ Zie ook 9548/19.

¹⁰ 9663/19.

mogelijkheid van een toekomstig wetgevend voorstel, als gevolg van de Tele 2 uitspraak van het Europees Hof van Justitie. De studie zou moeten zijn afgerond voor eind 2019 en de Commissie zou eind 2019 moeten rapporteren aan de JBZ-raad over de uitkomsten.

De aangenomen Raadsconclusies zijn in lijn met een verzoek van de lidstaten. Tijdens de JBZ-Raad van december 2018 heeft Nederland de Europese Commissie samen met veel andere lidstaten gevraagd om een onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor dataretentie binnen de huidige juridische kaders, zodat de lidstaten eenduidigheid krijgen over wat wel en niet bewaard mag worden, voor hoe lang, onder welke waarborgen, etc. De Commissie gaf aan klaar te staan om een alomvattend onderzoek in te stellen, maar vraagt de lidstaten daarvoor zoveel mogelijk materiaal te verzamelen en aan te leveren.

11. Diversen

a) Acties tegen magistraten

= Informatie van de Litouwse delegatie

De Litouwse delegatie vroeg aandacht voor acties tegen Litouwse magistraten die momenteel door de Russische Federatie zijn gestart. Deze acties zijn voornamelijk gericht tegen magistraten die verzocht hebben om uitlevering van veroordeelden voor het gewelddadig onderdrukken van de onafhankelijkheidstrijd in Litouwen in 1991.

b) Werkprogramma van het inkomend voorzitterschap

= Presentatie door Finland

Zie onderaan dit verslag.

II. Binnenlandse Zaken, Asiel en Migratie

Raad wetgevende besprekingen

1. De toekomst van EU-rechtshandhaving

= Beleidsdebat

Aan de hand van een discussiepaper van het voorzitterschap¹¹ waarin het enkele algemene denkrichtingen en horizontale thema's identificeerde heeft een gedachtewisseling plaatsgevonden over de toekomst van de EU rechtshandhaving. Daarnaast heeft het voorzitterschap aan de JBZ-Raad de vraag voorgelegd of ze de voorgestelde bedragen voor het JBZ onderdeel in het door de Europese Commissie voorgestelde Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (en de indicatieve bedragen voor Europol in het bijzonder) toereikend vinden.

Het voorzitterschap merkte op dat dit beleidsdebat een eerste stap is in een denkproces dat onder het Finse voorzitterschap zal worden voortgezet en daarom ook terug zal komen op de agenda van de informele JBZ-Raad op 18/19 juli in Helsinki. Wat het voorzitterschap betreft is het van belang om te voorzien in een solide financieel kader voor interne veiligheid binnen het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027.

De Commissie benoemde de voortuitgang die geboekt is op het terrein van de EU rechtshandhaving. Als aandachtspunten voor de toekomst identificeerde de Commissie het implementeren van afspraken voor en verder versterken van de informatie-uitwisseling, de bestrijding van cybercriminaliteit en het verder versterken van de operationele samenwerking, inclusief maatregelen om het normale functioneren van de Schengen-zone te herstellen en de bewaking van de buitengrenzen van de Unie te borgen. Ook moet de samenwerking met derde landen worden

¹¹ 9393/19.

verstevigd. De Commissie riep op om nader te spreken over adequate financiering om de beleidsvoornemens te kunnen implementeren. De EU-coördinator voor terrorismebestrijding (EU CTC) wees op de kansen en uitdagingen van nieuwe technologieën. Ook benadrukte de EU CTC het belang van voldoende financiële middelen voor Europol en voor de JBZ-agentschappen in het algemeen. Inhoudelijk ziet de EU CTC graag dat er verder geïnvesteerd wordt in de ontwikkeling van civiel-militaire samenwerking, bijvoorbeeld ten behoeve van het omgaan met hybride dreigingen.

Europol gaf aan graag bereid te zijn de lidstaten te ondersteunen bij de analyse van grote hoeveelheden gegevens. Europol werkt graag mee aan gemeenschappelijke oplossingen zoals via de *pool* die in het voorzitterschapsdocument werden benoemd. De vaststelling van het uiteindelijke budget laat Europol aan de lidstaten, maar benadrukt dat daarbij rekening gehouden dient te worden met toekomstige uitdagingen/ de impact van nieuwe technologieën. CEPOL benadrukt dat de thans voorgestelde begroting niet toereikend is om aan de groeiende vraag van de lidstaten te voldoen.

De meeste lidstaten, waaronder Nederland, steunden het paper van het voorzitterschap over de toekomst van de EU rechtshandhaving, in het bijzonder voor wat betreft de voorgestane integrale benadering van interne veiligheid en de focus op de implementatie van bestaande instrumenten in plaats van nieuwe voorstellen. Ook bleken de momenteel in de EU geprioriteerde hoofdvraagstukken nog goed aan te sluiten bij de behoeften van lidstaten. De noodzaak tot versterking van de samenwerking met derde landen, de private sector en investeren in opleidingen werd door verschillende lidstaten gesteund. De oproep van het voorzitterschap om voldoende middelen voor interne veiligheid te reserveren, met name voor de taken van de JBZ-agentschappen zoals Europol en CEPOL, werd gesteund door een groot aantal lidstaten, inclusief door Nederland. Nederland verbond daaraan net als enkele andere lidstaten wel de noodzaak tot verbinding met de MFK-onderhandelingen en de noodzaak tot prioritering.

Verscheidende lidstaten benadrukten het belang van een goede implementatie van de interoperabiliteit van de centrale EU-informatiesystemen.

Daarnaast vroegen de lidstaten aandacht voor technologische ontwikkelingen, waarbij de politiediensten moeten worden toegerust om de nieuwe uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Een aantal lidstaten waaronder Nederland benoemde cybersecurity en hybride dreigingen als belangrijkste aandachtspunten voor de toekomst.

Verder gaf Nederland aan voorstander te zijn van een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak van het EU interne en externe veiligheidsbeleid en verwees naar de kabinetsinzet voor de strategische agenda van de EU op dit terrein¹². Nederland heeft ingebracht dat ten aanzien van de aanpak van veiligheidsproblemen niet alleen ingezet zou moeten worden op de bestrijding van de reeds geprioriteerde fenomenen zoals terrorisme, maar ook op de aanpak van de ondermijning door georganiseerde criminaliteit en de financiële aanpak van veiligheidsproblemen (*follow-the-money*, ontneming, witwasbestrijding).

2. Diversen

a) Implicaties van 5G op het gebied van interne veiligheid = Informatie van de EU-coördinator voor contraterrore

De EU-coördinator voor terrorismebestrijding (EU CTC) informeerde de JBZ-Raad over de implicaties van 5G voor de rechtshandhaving op basis van een paper¹³ waarin de gevolgen van 5G vanuit intern veiligheidsper-

¹² Kamerstukken II 2018–2019, 21 501-20, nr. 1450.

¹³ 8983/19.

spectief worden gezien. Vanuit de optiek van de EU CTC kan 5G negatieve gevolgen hebben voor rechtshandhavingsautoriteiten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten, met name interceptie wordt bemoeilijkt. De EU CTC is van mening dat er acties ondernomen kunnen worden op drie niveaus; ten aanzien van de vaststelling van normen/standaarden, door een dialoog met de private sector aan te gaan en door te bezien waar wetgeving nodig is.

De Commissie kondigde de dreigingsanalyse aan op EU niveau, die in de aanbeveling over 5G was opgenomen¹⁴. De planning is dat eind juni de nationale analyses zijn afgerond, zodat in oktober de Europese analyse gereed is en in december van dit jaar de cybersecurity toolbox beschikbaar kan zijn.

Naar aanleiding van deze toelichting heeft geen enkele lidstaat geïnterveneerd. Het voorzitterschap concludeerde dat de Raad kennis heeft genomen van de presentatie. Het voorzitterschap concludeerde dat er samen met de telecom sector gekeken moet worden naar de problematiek rondom 5G, zoals rondom interceptie en het verlenen van vergunningen.

b) Acties tegen magistraten = Informatie van de Litouwse delegatie

Zie boven.

3. Terrorismebestrijding: stand van zaken betreffende de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten = Gedachtewisseling

Het voorzitterschap van de Counter Terrorism Group (CTG), het Europees samenwerkingsverband van de veiligheidsdiensten uit de EU-lidstaten, Noorwegen en Zwitserland, gaf tijdens de JBZ-Raad een toelichting op de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten op het gebied van terrorismebestrijding. Deze sessie heeft in besloten setting plaatsgevonden.

4. Werklunch: Migratie en asiel: uitdagingen voor de toekomst

In aanwezigheid van de VN Hoge Commissaris voor Vluchtelingen, de heer Grandi, en de DG van de Internationale Organisatie voor Migratie, de heer Vitorino, vond een informele gedachtewisseling plaats over de samenwerking met derde landen. Namens beide organisaties werd een kort overzicht gegeven van actuele ontwikkelingen langs de verschillende routes en regio's in Afrika. Daarbij kwam uiteraard de situatie in Libië ter sprake. In lijn met de motie Groothuizen c.s. heeft Nederland gepleit voor de robuuste inzet van politieke en diplomatieke middelen om de evacuatie uit Libische detentiecentra van door UNCHR erkende vluchtelingen te bespoedigen. Daarbij heeft Nederland ook gepleit voor de inzet van de principes van *more for more* en *less for less* ten aanzien van herkomstlanden die onvoldoende meewerken aan het terugnemen van hun onderdanen uit Libië. Ook een aantal andere lidstaten wezen op de zorgwekkende situatie in Libië en benadrukten net als Nederland de noodzaak om de inspanningen van UNHCR en IOM te steunen. Daarnaast onderstreepte Nederland in het algemeen het belang van een meer robuuste, gemeenschappelijke EU aanpak van derde landen. De conditionele inzet van verschillende instrumenten zou geen taboe moeten zijn. Nederland onderstreepte tevens dat solidariteit een belangrijke randvoorwaarde is voor een effectieve Europese inzet.

¹⁴ COM (2019) 233.

Zowel de heer Grandi als de heer Vitorino riep de EU op om zo snel mogelijk tot overeenstemming te komen over een ontschepingsmechanisme. Hoewel dit in brede zin werd gesteund, werd ook duidelijk dat over de wijze waarop dit in de EU moet worden ingericht zeer verschillend wordt gedacht. Een structurele oplossing lijkt helaas nog niet in zicht. Veel lidstaten benadrukten in hun interventies het belang van solidariteit en samenwerking met lidstaten van opvang en transit, waarbij hervestiging een belangrijk instrument kan zijn.

Raad niet-wetgevende besprekingen

5. Migratie en asiel: uitdagingen voor de toekomst = Gedachtewisseling

Na de informele werklunch inzake de externe dimensie, vond een plenaire gedachtewisseling plaats over de interne dimensie van het Europese asiel- en migratiebeleid. Het voorzitterschap benadrukte dat ondanks een daling van het aantal illegale aankomsten en de verschillende maatregelen die zowel op de externe als interne dimensies zijn genomen, het Europese asielstelsel niet klaar is voor de huidige uitdagingen, laat staan voor een volgende crisis. De discussie tijdens deze JBZ-Raad dient volgens het voorzitterschap als eerste, nieuwe stap om de verschillende zienswijzen samen te brengen. Het inkomende Finse voorzitterschap kondigde aan hiervoor meerdere thematische discussies te organiseren.

De Europese Commissie wees op het belang van volledige implementatie van bestaande wetgeving. Ook herhaalde de Commissie het belang van interoperabiliteit en de versterking van verschillende databases. De Commissie benadrukte dat er nog veel werk te verzetten is in de vorm van het GEAS-pakket. Het gedane werk moet niet verloren gaan. De vorming van een nieuwe Europese Commissie en de nieuwe samenstelling van het Europese Parlement bieden voor alle betrokkenen een nieuw momentum om vooruit te kijken en er voor te zorgen dat het Europese asielstelsel crisisbestendig wordt.

In hun interventies herhaalde het merendeel van de lidstaten de bekende standpunten. Verschillende lidstaten vroegen aandacht voor de ontwikkelingen in aankomsten langs de verschillende routes. Hoewel men in het algemeen eens is dat het gemeenschappelijk Europees asielstelsel snel hervormd moet worden en over het merendeel van het pakket consensus lijkt te bestaan, blijven lidstaten op enkele essentiële punten verdeeld over de wijze waarop. Meerdere lidstaten, waaronder ook Nederland, wezen in dit verband op het samenspel tussen solidariteit én verantwoordelijkheid. Uit andere interventies werd duidelijk dat met name over de lastenverdeling nog onenigheid bestaat.

Meerdere lidstaten noemden in hun interventies ook de aanhoudende illegale secundaire bewegingen, wat zich onder meer uit in aanhoudend hoge aantallen asielaanvragen. Schengen staat daardoor nog steeds onder druk. Voorts noemden veel lidstaten het belang van een beter terugkeerbeleid en de noodzaak van werkende terugkeerafspraken met derde landen. Daarbij bepleitten meerdere lidstaten het benutten van diverse instrumenten in de bredere relaties van de EU met deze landen. In dit verband werd door verschillende lidstaten ook het belang van negatieve conditionaliteit onderstreept.

Samen met enkele andere lidstaten wees Nederland op de link tussen Schengen en het asielstelsel. In dit verband onderstreepte Nederland het belang van een verplichte grensprocedure teneinde zo snel mogelijk onderscheid te maken tussen irreguliere migranten, die zullen worden

teruggezonden, en degenen die internationale bescherming behoeven. In lijn met de Staat van de Unie, herhaalde Nederland de suggestie om conditionaliteit op te nemen in het Meerjarig Financieel Kader. Deze suggestie werd gesteund door verschillende andere lidstaten. Ook vroeg Nederland aandacht voor de governance van het Europese asiel- en migratiebeleid. De groei en toenemende rol van de Europese asielagentschappen rechtvaardigt wat Nederland betreft een versterkte structuur waarin meer interactie plaatsvindt tussen de agentschappen, Commissie, Raad en de lidstaten.

Gemengd Comité

6. Terugkeerrichtlijn = Beleidsdebat

Zie onder.

7. Commissievoorstellen in het kader van het Meerjarig Financieel Kader

a) Verordening tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (BMVI) = Beleidsdebat

Zie onder.

8. Diversen

a) Ministerieel Forum voor lidstaten van het Schengengebied met externe landsgrenzen, Kirkenes, Noorwegen 20–22 mei 2019 = Informatie van de Noorse delegatie

Noorwegen heeft het conclusies van de conferentie kort toegelicht aan de hand van een gezamenlijke verklaring¹⁵ van de deelnemende landen.

b) Implementatie van Interoperabiliteit = Informatie van de Commissie

De Commissie informeerde de Raad over de voortgang ten aanzien van de implementatie van verschillende IT-systemen op het gebied van migratie- en grensbeheer in het kader van interoperabiliteit. De Commissie herhaalde hierbij het belang om te zorgen voor spoedige en adequate uitvoering.

Raad wetgevende besprekingen

9. Terugkeerrichtlijn = Gedeeltelijke algemene oriëntatie

De Raad nam met ruime meerderheid een gedeeltelijke algemene oriëntatie aan inzake de Terugkeerrichtlijn. In algemene zin benadrukten nagenoeg alle lidstaten het belang van terugkeer. Daarvoor is het noodzakelijk dat procedures effectief zijn en blijven en het instrument van vreemdelingenbewaring kan worden toegepast. Lidstaten benadrukten in hun interventies verschillende aandachtspunten zoals de detentietermijnen en het schorsende effect van herhaalde asielaanvragen en beroep. Zoals reeds in de geannoteerde agenda voorafgaand aan de JBZ-Raad gemeld, bestaat er nog geen overeenstemming over het invoeren van een grensprocedure. Door Nederland is nogmaals het belang van een

¹⁵ 9761/19.

verplichte grensprocedure onderstreept. De onderhandelingen met het Europees Parlement zullen beginnen nadat het een positie heeft bepaald.

10. Commissievoorstellen in het kader van het Meerjarig Financieel Kader

a) erordening tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (BMVI)

b) Verordening tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMF)

c) Verordening tot oprichting van het Fonds voor interne veiligheid (ISF)

= Gedeeltelijke algemene oriëntatie

De Raad aanvaarde, zoals verwacht, de gedeeltelijke algemene oriëntaties ten aanzien van het Fonds voor interne veiligheid (ISF), het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (BMVI) en het Asiel- en Migratiefonds (AMF). Een ruime meerderheid van lidstaten steunde de door het voorzitterschap gepresenteerde positie. Eén lidstaat vroeg specifiek aandacht voor de aard van zeegrenzen. Deze zou graag zien dat dat beter tot uiting komt in het voorstel. Een andere lidstaat kon het voorstel niet steunen omdat hij meent dat de voorstellen niet evenwichtig genoeg zijn. Evenmin kon hij de koppeling tussen het AMF en het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel steunen. Nederland heeft, zoals met uw Kamer gewisseld in de geannoteerde agenda voorafgaand aan deze JBZ-Raad, ingestemd met de gedeeltelijke algemene oriëntaties. De door Nederland gewenste uniformiteit en benodigde flexibiliteit is in de voorstellen behouden. Nederland heeft in zijn interventie nogmaals op de noodzaak gewezen dat met de fondsen op onvoorziene ontwikkelingen kan worden ingespeeld. Mede om die reden hebben Nederland en andere lidstaten er voor gezorgd dat met betrekking tot de thematische faciliteit van de fondsen die niet vooraf is gecommiteerd de rol van lidstaten in comitologie is versterkt (dit is een procedure waarbij basisbesluiten worden uitgewerkt door comités van vertegenwoordigers van de lidstaten). De Commissie stelde daarentegen dat zij deze keuze voor het gebruik van de comitologieprocedure betreurt.

11. Diversen

a) Salzburg Ministeriële Conferentie in Portorož, Slovenië (28-29 mei 2019)

= Informatie van de Sloveense delegatie

Slovenië heeft het conclusies van de conferentie kort toegelicht aan de hand van een gezamenlijke verklaring¹⁶ van de deelnemende landen.

b) Ministeriële conferentie over «migratie uitdagingen langs de oost mediterrane, westelijke Balkan route, Wenen, 3 mei 2019
= Informatie van de Oostenrijkse delegatie

Oostenrijk heeft het conclusies van de conferentie kort toegelicht aan de hand van een gezamenlijke verklaring¹⁷ van de deelnemende landen.

¹⁶ 9779/19.

¹⁷ 9696/19.

c) Werkprogramma van het inkomend voorzitterschap = Presentatie door Finland

Tot slot presenteerde Finland de prioriteiten voor het inkomende Finse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Finland zal de vast te stellen Strategische Agenda van de Raad overnemen in het eigen programma. Voor Finland is het noodzakelijk dat de EU besluiten neemt, deze uitvoert en dat de EU levert. Het is belangrijk dat de EU effectief reageert op de belangrijkste uitdagingen waar de Unie voor staat als ook de verwachtingen en de zorgen van Europese burgers beantwoordt.

Het Finse voorzitterschap wordt georganiseerd op basis van de volgende uitgangspunten: soberheid, transparantie en actieve communicatie, en gebruik en ontwikkeling van digitale instrumenten voor het werk van de Raad.

Het Finse voorzitterschap is voornemens om de volgende onderwerpen aan de orde te laten komen: e-justice, het versterken van gemeenschappelijke waarden en grondrechten, toetreding van de EU tot EVRM, gelijke kansen, samenwerking in strafzaken, wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning, digitalisering in het strafrecht, recht van slachtoffers, duurzaamheid, bestrijding van corruptie, betere regelgeving en artificiële intelligentie.

Op het gebied van binnenlandse zaken voorziet het Finse voorzitterschap een thematische discussie over de toekomst van de interne veiligheid, het bevorderen van een alomvattende aanpak om migratie te managen en verbetering van grens management.

Een informele bijeenkomst van de JBZ-Raad is gepland op 18 en 19 juli te Helsinki. De formele JBZ-Raden vinden op 7 en 8 oktober en 2 en 3 december 2019 plaats.