

Vergaderjaar 2021–2022

32 317

JBZ-Raad

MQ

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, 17 december 2021

Hierbij bieden wij uw Kamer het verslag aan van de bijeenkomst van de formele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) op 9 en 10 december 2021 in Brussel. De Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hebben deelgenomen aan deze JBZ-Raad. Voorts informeren wij uw Kamer over de stand van zaken ten aanzien van de Eurodac-verordening en over de toezegging aan het lid Ellemeet (GroenLinks) aangaande ontwikkelingen op Europees niveau inzake de justitiële samenwerking op het gebied van cybercrime. Tot slot gaan wij in op de motie van het lid Van Nispen (SP), die de regering verzoekt te onderzoeken hoe andere Europese lidstaten het Kaderbesluit Europees Aanhoudingsbevel (EAB) toepassen en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) interpreteren om te kunnen beoordelen of ruimere bevoegdheden nodig zijn voor rechters om een EAB te weigeren bij serieuze twijfels over de onafhankelijkheid van de rechtspraak of een eerlijk strafproces.

Eurodac-verordening

Het Sloveens Voorzitterschap heeft de lidstaten op 13 december jl. geïnformeerd dat het overweegt het compromisvoorstel ten aanzien van de Eurodac-verordening op de agenda te plaatsen van het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) van 21 december a.s.

Nederland hecht, samen met veel andere lidstaten, aan een snelle afronding van de nieuwe Eurodac-verordening. Een sterker Eurodac-systeem is voor Nederland noodzakelijk om meer zich te krijgen op wie de EU (irregulier) inreist en hoe secundaire stromen zich in de EU ontwikkelen. Nederland kan instemmen met het onderhandelingsresultaat van deze verordening. Zo worden in de ontwerpverordening, ten opzichte van de geldende Eurodac-verordening, meer gegevens geregistreerd, wat het terugkeerproces vergemakkelijkt. Ook wordt de minimumleeftijd van

degenen van wie de gegevens worden opgeslagen verlaagd van 14 naar 6 jaar, wat een verbetering is met betrekking tot – onder meer – het traceren van vermiste kinderen. De gegevens worden onder de verordening niet langer opgeslagen dan strikt noodzakelijk is om de in de verordening gestelde doelen te verwezenlijken. Ook zijn er diverse waarborgen opgenomen waarmee het recht op bescherming van persoonsgegevens naar het oordeel van het kabinet afdoende wordt geborgd. Verder is in het compromisvoorstel geen afzonderlijke registratiecategorie (meer) opgenomen ten behoeve van na een opsporings- en reddingsoperatie (SAR) ontscheepten personen. Zij vallen in het compromisvoorstel, conform de huidige regels, onder het criterium van de irreguliere binnenkomst. Hier heeft Nederland zich voor ingezet. Wel wordt de SAR-aankomst genoteerd en opgeslagen. Ook is een bepaling opgenomen om de toegang voor rechtshandhaving tot de database gelijk te trekken met de procedures zoals die gelden voor ETIAS (het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie) en VIS (Verordening betreffende het Visuminformatiesysteem). Volgens het voorstel hoeven rechtshandhavende instanties niet langer eerst te zoeken in nationale databanken via Prüm als uit het Centraal Identiteitsregister (CIR) blijkt dat de gezochte persoon in Eurodac is geregistreerd. De overige voorwaarden – het moet gaan om een ernstig strafbaar feit, en toetsing door onafhankelijke autoriteit – blijven daarbij gehandhaafd. Omdat dit voorstel in lijn is met de reeds vastgestelde VIS- en ETIAS-verordeningen, kan het kabinet dit tevens steunen.

Tweede aanvullend protocol bij het Cybercrimeverdrag

In het Commissiedebat Criminaliteitsbestrijding van 1 december jl. heeft de Minister van Justitie en Veiligheid richting lid Ellemeet toegezegd per brief aan te geven wat er gebeurt op Europees niveau inzake de justitiële samenwerking op het gebied van cybercrime en daarbij expliciet in te gaan op het Tweede Aanvullend Protocol bij het Cybercrimeverdrag (hierna: het Protocol) in de Raad van Europa. In de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 9 en 10 december is het kabinet kort ingegaan op de afronding van het Protocol. De Europese Commissie (Commissie) heeft twee voorstellen aan de JBZ-Raad voorgelegd: een voorstel om dit protocol te ondertekenen en een voorstel om te ratificeren. In de geannoteerde agenda hebben wij toegezegd uw Kamer te informeren over de inhoud van de voorstellen. Met deze brief doen wij beide toezeggingen gestand.

Op Europees niveau speelt Eurojust een belangrijke rol in de justitiële samenwerking en in internationale opsporingsonderzoeken naar cybercriminelen. Daarnaast is naar aanleiding van de Raadsconclusies van 2016, die tijdens het Nederlands voorzitterschap zijn aangenomen, het European Judicial Cybercrime Network (EJCN) opgericht. Dit is een netwerk van officieren van justitie en onderzoeksrechters die gespecialiseerd zijn in cybercrime. In dit netwerk wordt expertise uitgewisseld, samenwerking verbeterd en vindt een dialoog plaats over de rechtshandhaving in het digitale domein. Eurojust voorziet in ondersteuning van dit netwerk.

Op het gebied van justitiële samenwerking op cybercrime gaat op dit moment bij de Raad van Europa en binnen de EU de meeste aandacht uit naar het maken van afspraken over grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijs. De Commissie heeft in 2018 de e-evidence-verordening en -richtlijn gepresenteerd en deze bevinden zich nu in de trilooffase. In de bijlage van deze brief is opgenomen wat daarover tijdens deze JBZ-Raad is besproken. In het verslag van het schriftelijk overleg aangaande de JBZ-Raad van 9 en 10 december is toegelicht dat er

tevens onderhandelingen zijn tussen de Commissie en de Verenigde Staten over de overdracht van elektronisch bewijs in strafzaken.

Binnen de Raad van Europa is het onderhandelingsproces afgerond en wordt het Protocol naar verwachting in mei 2022 opengesteld om te ondertekenen. Omdat de Commissie in juni 2019 mandaat is verleend om te onderhandelen, moet er binnen de Unie eerst overeenstemming komen om dit protocol te kunnen ondertekenen en vervolgens te ratificeren. Voor de ondertekening wordt het proces gevolgd zoals genoemd in artikel 218 (5) van het Verdrag Betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en voor ratificatie artikel 218 (6) VWEU. Nadat dit EU-traject is doorlopen en het Protocol is ondertekend volgt het nationale traject tot ratificatie. De juridische basis voor de competentie van de Unie is voor de juridische samenwerking gebaseerd op artikel 82(1) VWEU en voor de gegevensbescherming op artikel 16 VWEU. De Commissie beoordeelt de proportionaliteit positief; de inhoud van het Protocol is beperkt tot wat noodzakelijk is om het doel te bereiken. Het Protocol zal voorzien in een juridisch kader voor EU-lidstaten met belangrijke internationale partners in de strijd tegen cybercrime.

De Commissie schetst in haar voorstellen de context van de voorstellen, waaronder het doel, de voorwaarden en afspraken die worden genoemd. De Commissie constateert dat het Protocol de samenwerking tussen verdragsstaten in de strijd tegen cybercrime en de vergaring van elektronisch bewijs in specifieke strafzaken verbetert. Hierbij wordt een «rights-based approach» aangehouden, waarbij de voorwaarden en waarborgen om dit bewijs te verkrijgen in lijn zijn met internationale mensenrechtenverdragen. Deze voorwaarden en waarborgen zien op de bescherming van fundamentele rechten en gegevensbescherming. Hierbij wordt expliciet verwezen naar artikel 13 en 14 van het Protocol die beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit voorschrijven en ingaan op doelbinding, afspraken over onder andere verdere doorgifte, de noodzakelijkheid van onafhankelijk en effectief toezicht en notificatie aan de betrokkene wiens data is opgevraagd. Wanneer een verdragsstaat constateert dat een andere verdragsstaat de voorwaarden of waarborgen schendt, kan de samenwerking worden opgeschort.

De Commissie maakt ook melding van haar inspanningen om stakeholders te consulteren en heeft hiertoe gedurende het traject zes consultatierondes georganiseerd. Hierin zijn gegevensbeschermingsautoriteiten, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven gehoord. Hierbij wordt tevens vermeld dat dit Protocol mogelijk consequenties heeft voor dienstverleners aangezien zij kunnen worden bevraagd om elektronisch bewijs te verstrekken. In veel gevallen zullen zij echter nu ook reeds aan dit soort verzoeken moeten voldoen via bestaande kanalen. Daarbij moet ook in acht worden genomen dat dienstverleners profijt hebben van een duidelijk juridisch kader en gemeenschappelijke benadering vanuit de verschillende verdragsstaten. Een laatste belangrijk onderdeel van de voorstellen van de Commissie ziet op het advies inzake de voorbehouden en declaraties die een verdragsstaat kan maken bij de ondertekening van het Protocol. De voorstellen van de Commissie worden op dit moment bestudeerd en voorzien van een appreciatie. Naar verwachting kan deze binnenkort in de vorm van een BNC-fiche worden gedeeld met uw Kamer.

Motie Van Nispen

Zoals in de beantwoording op de Kamervragen van de leden Van Nispen (SP) en Kathmann (PvdA) over overlevering aan Polen is toegelicht, biedt het Kaderbesluit EAB de mogelijkheid om de uitvoering van een EAB te

schorsen en de overlevering te weigeren wanneer er sprake is van «een ernstige en voortdurende schending van de grondrechten door een lidstaat». Om te beoordelen of daarvan sprake is heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) een toetsingsmodel bestaande uit twee stappen meegegeven. In de eerste plaats moet worden beoordeeld of er een reëel gevaar bestaat van schending van een fundamenteel recht zoals het recht op een eerlijk proces. Voorts moet worden beoordeeld of de persoon tegen wie het EAB is uitgevaardigd bij overlevering daadwerkelijk gevaar loopt op schending van de fundamentele rechten. Dit houdt in dat per zaak een individuele afweging gemaakt dient te worden. Het is niet mogelijk om EAB's van een specifiek lidstaat categorisch te weigeren.

In de jaarlijkse rapportages van de Commissie over de praktische toepassing van het EAB door de lidstaten wordt, op basis van registraties door de lidstaten, onder andere in kaart gebracht hoe vaak en op welke gronden een EAB is geweigerd. De laatste rapportage van de Commissie van augustus jl. betreft de cijfers uit 2019. Hieruit blijkt dat in 2019 in 81 geregistreerde gevallen, negen verschillende lidstaten een EAB hebben geweigerd vanwege het risico op mensenrechtenschendingen. In 2018, 2017 en 2016 ging dat om respectievelijk: 82 weigeringen door vijf lidstaten, 109 weigeringen door zeven lidstaten en 61 weigeringen door zes lidstaten. In 2015 is in 21 gevallen door drie lidstaten en in 2014 is in zes gevallen door vijf lidstaten een EAB geweigerd vanwege het risico op mensenrechtenschendingen. Deze cijfers gelden als ondergrens, niet alle lidstaten maken bij het registreren onderscheid tussen afwijzingen vanwege het risico op mensenrechtenschendingen of andere gronden waarop een EAB kan worden afgewezen. Ook moet worden bedacht dat deze categorie van gevallen niet slechts de rechtsstatelijke tekortkomingen in uitvaardigende lidstaten omvat, maar ook de detentieomstandigheden, waarvoor het HvJEU een vergelijkbaar toetsingsmodel heeft ontwikkeld om de rechters in de lidstaten houvast te geven.

Het staat het kabinet niet vrij om gerechtelijke uitspraken te beoordelen. Dit geldt te meer voor uitspraken van buitenlandse rechters. Het kabinet onthoudt zich daarom van een inhoudelijk oordeel over de wijze waarop Europese lidstaten van de uitzonderingsgrond gebruik maken om een EAB te weigeren bij serieuze twijfels over bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van de rechtspraak of een eerlijk strafproces. Hoewel er geen inhoudelijke duiding kan worden gegeven, blijkt uit de geregistreerde aantallen duidelijk dat regelmatig gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsgrond om een EAB te weigeren vanwege het risico op mensenrechtenschendingen.

Vanwege onder meer de uiteenlopende respons van lidstaten en wijzigingen in de registratiepraktijken door de jaren heen, kan er geen zuivere vergelijking worden gemaakt tussen de data van de jaarlijkse rapportages. Wel geeft de vergelijking een beeld dat er vanaf 2016 een sterke toename is in het aantal gevallen waarin een EAB wordt geweigerd vanwege het risico op mensenrechtenschendingen. Dit valt mede te verklaren uit de rechtsstatelijke ontwikkelingen in bepaalde lidstaten.

In algemene zin hecht het kabinet aan een effectieve samenwerking binnen de EU ten behoeve van de opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging van een straf van verdachten en veroordeelden. Het EAB is daarbij een onmisbaar instrument. Natuurlijk is het van belang dat de fundamentele rechten van individuen worden gewaarborgd. Dat kan er volgens de huidige lijn van de jurisprudentie van het HvJEU in het uiterste geval toe leiden dat uitvoering van een EAB kan worden geweigerd bij zorgen over de naleving van deze fundamentele rechten die, in individuele

gevallen, naar het oordeel van de rechter niet kunnen worden weggenomen.

Overigens past het in het stelsel van het kaderbesluit en de wijze waarop dat door het HvJEU wordt uitgelegd, dat het aan de opgeëiste persoon is om ook zelf feiten en omstandigheden naar voren te brengen waarop hij zijn twijfel aan het bestaan van afdoende rechtsstatelijke waarborgen of redelijke detentieomstandigheden baseert. Het kaderbesluit kent de regel dat, indien de uitvoerende rechterlijke autoriteit van oordeel is dat de door de uitvaardigende rechterlijke autoriteit meegeedeelde gegevens onvolledige zijn om haar in staat te stellen een beslissing te nemen over de overlevering, zij de uitvaardigende autoriteit dringend om aanvullende gegevens verzoekt. Dat kan de uitvoerende rechterlijke autoriteit ambtshalve doen maar dit impliceert geenszins dat de opgeëiste persoon hier niet tevens een belangrijke rol in toekomt. Immers, behoudens de gevallen waarin de opgeëiste persoon aanstonds instemt met de eigen overlevering, verzet hij zich daartegen en dan is het aan hem dat verzet zo goed mogelijk te onderbouwen. De rechter ziet toe op de bewaking van die procespositie.

Tot slot benadrukt het kabinet dat de uitleg van het kaderbesluit EAB bij uitsluiting is opgedragen aan het HvJEU. Dat betekent dat het niet aan de regeringen van de lidstaten is om daarvoor eigen, al dan niet verruimde, toetsingsmaatstaven in de plaats te stellen. Daar komt bij dat de ontwikkeling van de jurisprudentie van het HvJEU niet stilstaat.

Verwijzende rechters uit onder meer Nederland en Ierland zagen in de meest recente rechtsstatelijke ontwikkelingen in Polen aanleiding het HvJEU opnieuw te vragen naar de wijze waarop EAB's afkomstig van de Poolse autoriteiten moeten worden getoetst tegen de achtergrond van die ontwikkelingen. Het kabinet volgt de ontwikkelingen in de jurisprudentie nauwlettend. Wanneer daartoe aanleiding is, zal het kabinet uw Kamer over die ontwikkelingen informeren.

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

Verslag van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 9–10 december 2021

I. Binnenlandse Zaken, Asiel en Migratie

Omdat de publicatie van het Schengenpakket en van het politiesamenwerkingspakket was vertraagd, heeft het Sloveense Voorzitterschap op 8 december jl. besloten deze onderwerpen van de agenda af te halen. Het gehele pakket is inmiddels gepubliceerd. Het kabinet informeert uw Kamer hierover via het gebruikelijke BNC-traject.

Ook de presentatie van de Commissie van het voorstel voor een Raadsbesluit voor voorlopige noodmaatregelen op basis van artikel 78(3) VWEU onder «overige onderwerpen» is van de agenda gehaald. Het voorstel kwam wel kort aan bod in de discussie over de bestrijding van hybride dreigingen en uitdagingen op het gebied van migratie.

Bij aanvang van de JBZ-Raad werd de Verordening inzake het Asielagentschap van de EU (EUAA) formeel aangenomen. Dit vond plaats zonder discussie, nadat eerder hierover een compromis tussen het Europees parlement en de Raad was bereikt. Publicatie van de verordening in het EU-publicatieblad is voorzien voor 20 december 2021. Daarmee zal de verordening op 9 januari 2022 in werking treden.¹

En marge van de JBZ-Raad sprak Nederland met de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie van België, Frankrijk en Spanje over de intensivering van de samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit waarna de landen een gezamenlijk statement uitbrachten. Het statement is gevoegd als bijlage. De landen spraken af nauwer te gaan samenwerken, met speciale aandacht voor:

- Het voorkomen en bestrijden van georganiseerde drugscriminaliteit in samenwerking met andere landen van herkomst en doorvoer en met internationale partners;
- Het vergroten van de weerbaarheid van logistieke knooppunten en processen, zoals zeehavens, luchthavens en postdiensten, tegen misbruik, corruptie en criminele infiltratie;
- Het opsporen, verstoren en terugdringen van criminele geldstromen en het in beslag nemen en ontnemen van crimineel vermogen;
- Het omgaan met en gebruik maken van technologie en innovaties bij het opsporen, voorkomen en aanpakken van zware en georganiseerde criminaliteit en hun ondermijnende impact, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de digitale wereld.

1. *NextGeneration EU* – voorkomen van infiltratie door georganiseerde criminaliteit

Het Voorzitterschap informeerde de JBZ-Raad over het risico dat georganiseerde criminaliteit misbruik maakt van de fondsen die beschikbaar zijn gesteld onder het tijdelijke herstelinstrument *NextGenerationEU*. De Commissie onderschreef de analyse van het Voorzitterschap. De JBZ-Raad sprak grote steun uit voor intensievere EU- en grensoverschrijdende samenwerking om infiltratie van de georganiseerde misdaad tegen te gaan, ook met het oog op mogelijk misbruik van gelden van *NextGenerationEU*. De lidstaten waren het er over eens dat verbeterde informatie-uitwisseling over het fenomeen infiltratie door georganiseerde misdaad tussen de lidstaten, op EU-niveau en daarbij in het bijzonder via

¹ Over de EUAA-verordening en het verloop van de besluitvormingsprocedure is uw Kamer geïnformeerd bij brieven van 16 juni en 8 juli 2021: Kamerstukken II, vergaderjaar 2020–2021, 22 112, nr. 3143 en 3154

Operatie Sentinel met Europol, het EOM en OLAF nodig is.² Dit, gevolgd door een gedegen analyse, moet leiden tot een gezamenlijke aanpak van het fenomeen. De JBZ-Raad was ook eensgezind over het belang van het benutten van het bestaande Europees multidisciplinair platform tegen criminele dreiging (EMPACT) als instrument tegen de georganiseerde criminaliteit.

De Commissie maakte van de gelegenheid gebruik om het op 8 december jl. gepresenteerde politiesamenwerkingspakket toe te lichten dat bestaat uit een aanbeveling over politiesamenwerking, een richtlijn over informatie-uitwisseling en een voorstel voor een Prüm-Verordening ter aanpassing van de bestaande Prüm-wetgeving voor het delen van informatie voor opsporingsdoeleinden.³ Dit pakket was van de agenda van de JBZ-Raad gehaald vanwege uitstel van de publicatie van de voorstellen. De Commissie onderstreepte dat het van belang is om een wettelijke basis te creëren waarmee de praktische grensoverschrijdende samenwerking tussen politiediensten wordt versterkt. Het kabinet stuurt uw Kamer via de gebruikelijke BNC-procedure de kabinetsappreciatie van deze voorstellen.

Nederland onderstreepte het belang van de strijd tegen georganiseerde misdaad in dit kader en wees vooral op het gebruik van reeds bestaande instrumenten. Binnen het bestaande instrumentarium kan de samenwerking worden verbeterd. Daarbij wees het kabinet bijvoorbeeld op de verschillende lopende operaties zoals Operatie Sentinel en het belang voor alle lidstaten om deel te nemen aan het EOM. Daarnaast maakte Nederland melding van de verklaring die het Nederland op 9 december jl. samen met België, Frankrijk en Spanje uitbracht over intensivering van de samenwerking in de strijd tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Een aantal lidstaten reageerde daar met interesse op en onderschreef het belang van samenwerking.

2. Bestrijding van hybride dreigingen en uitdagingen op migratiegebied

In de aanloop naar de JBZ-Raad heeft het Voorzitterschap het agendaonderwerp breder geformuleerd. Dit om tegemoet te komen aan de wens van een aantal lidstaten om de discussie niet alleen te richten op de instrumentalisering van migratie, oftewel het misbruiken van migratie voor geopolitieke doeleinden, maar deze breder te trekken om zo ook te spreken over andere uitdagingen op het gebied van migratie. Deze discussie werd voortgezet tijdens de informele lunch. Omwille van het overzicht is de verslaglegging hieronder samengevoegd.

De Commissie stond tijdens dit agendapunt kort stil bij het concept-Raadsbesluit met tijdelijke noodmaatregelen voor Letland, Litouwen en Polen op basis van artikel 78(3) VWEU. De Commissie lichtte beknopt toe dat het voorstel tot doel heeft de drie lidstaten tijdelijk meer flexibiliteit te bieden om beter te kunnen reageren op de situatie waarin zij zich bevinden, binnen de kaders van het Europees en internationaal recht. Verder blikte de Commissie vooruit op de presentatie van het voorstel tot herziening van de Schengengrenscodes, welke inmiddels is gepubliceerd op 14 december jl.

² Zoals vermeld in de geannoteerde agenda van deze JBZ-Raad is Operatie Sentinel opgezet die zich richt op het in kaart brengen van kwetsbaarheden en fraude met EU-gelden. Het EOM is het Europees Openbaar Ministerie en OLAF betreft het Europees Bureau voor Fraudebestrijding.

³ De huidige Prüm-besluiten zien op het automatisch uitwisselen van gegevens met betrekking tot voertuigregistratiegegevens, DNA en vingerafdrukken.

Tijdens een uitgebreide tafelronde stonden de lidstaten stil bij het tegengaan van hybride dreigingen, het aanpakken van secundaire migratie en het belang van acties op de externe dimensie van migratie. Tussen de lidstaten bestond overeenstemming dat de tot nu toe ondernomen acties tegen de hybride aanval van het Belarussische regime succesvol lijken te zijn. Daarbij ging vooral aandacht uit naar de succesvolle, met name door de EU gecoördineerde, contacten met derde landen die ertoe hebben geleid dat vluchten naar Belarus sterk zijn verminderd. Ook onderschreef een groot aantal lidstaten het belang van humanitaire steun aan beide zijden van de grens en van terugkeer van migranten naar de landen van herkomst. Tijdens de tafelronde verwelkomde een aantal lidstaten tevens het voorstel op basis van artikel 78 (3) VWEU, als één van de instrumenten die de EU kan inzetten om de situatie het hoofd te bieden. Ten aanzien van de overige uitdagingen op migratiegebied erkende een grote meerderheid van de lidstaten dat voortgang nodig is op de voorstellen die de interne dimensie van het migratie- en asielpact betreffen. Voorts was er aandacht voor het voorkomen van secundaire migratie en erkende de Commissie dat lidstaten zoals Nederland daar grote druk van ondervinden. De zuidelijke lidstaten stonden stil bij de toename in het aantal irreguliere aankomsten waarmee zij te maken hebben. Uit de tafelronde kwam naar voren dat de JBZ-Raad eensgezind is dat alle lidstaten te maken hebben met een vorm van migratiedruk. Nederland stelde tijdens de tafelronde dat de Unie daadwerkelijk resultaten kan boeken in samenwerking met derde landen en het faciliteren van terugkeer. De aanpak van de Commissie in reactie op de acties van het Belarussische regime heeft dat laten zien. Deze aanpak dient dan ook te worden voortgezet. Voorts vroeg Nederland aandacht voor humanitaire toegang tot het grensgebied aan beide zijden van de grens, en meer transparantie over wat er in het grensgebied gebeurt. Verder heeft Nederland de verschillende voorstellen van de Commissie om deze situatie het hoofd te bieden verwelkomd, waaronder ook het concept-Raadsbesluit op basis van artikel 78(3) VWEU, en gesteld dat Nederland dit bestudeert. Zoals toegezegd informeert het kabinet uw Kamer versneld over het kabinetsstandpunt met het gebruikelijke BNC-fiche dat uw Kamer tegelijkertijd met deze brief toekomt. Hierin gaat het kabinet ook in op het verzoek zoals geuit in de motie Koekoek c.s.⁴

Voorts heeft Nederland zorgen geuit over secundaire migratiestromen binnen de Unie waarbij een klein aantal lidstaten bestemmingsland is en zo een hoge instroom te verwerken heeft. Zoals toegezegd aan uw Kamer benadrukte Nederland tevens dat de EU, ook met het oog op het recent gepresenteerde concept-Raadsbesluit, waakzaam moet blijven ten aanzien van een verdere toename van secundaire migratiestromen binnen de Unie. In die context heeft Nederland een oproep gedaan aan de lidstaten om voortgang te boeken ten aanzien van het migratie- en asielpact, in het bijzonder de voorgestelde screening- en grensprocedure en Eurodac. Nederland deed dit samen met enkele andere gelijkgezinde lidstaten, indachtig de motie Van Dijk.⁵

3. Samenwerking tussen de contraterrorisme autoriteiten

a) EU Contraterrorismecoördinator (EU CTC)

De afgelopen zomer benoemde EU CTC Ilkka Salmi heeft de JBZ-Raad geïnformeerd over de situatie in Albanië, Kosovo en Noord-Macedonië waar Afghaanse vluchtelingen zitten in afwachting op toestemming om uit te reizen naar onder meer de VS. Vooral in Albanië is onduidelijk waar

⁴ Motie 32 317 nr. 725, d.d. 8 december 2021.

⁵ Motie 32 317 nr. 730, d.d. 8 december 2021.

deze vluchtelingen naartoe kunnen. Er zijn geen zorgen over veiligheid en er wordt actief gewerkt aan evacuatie die tot volgend jaar zal doorlopen. In Kosovo beziet de VS voor ongeveer 250 vluchtelingen of zij tot de VS kunnen worden toegelaten. Daarnaast is een NAVO-operatie gaande met de beoordeling en evacuatie van 400 vluchtelingen, onder wie meer dan 180 kinderen. Onderdeel van dit proces is een veiligheidsanalyse. De VS zal vervolgens met derde landen bezien waar en hoe deze mensen zouden kunnen worden toegelaten. In Noord-Macedonië gaat het om ongeveer 640 personen bij wiens evacuatieproces diverse niet-gouvernementele organisaties en de NAVO betrokken zijn. De EU CTC staat in nauw contact met de VS over de voortgang van deze operaties en ontvangt de voor de EU relevante (veiligheids-)informatie.

b) CTG

In deze besloten bijeenkomst informeerde de voorzitter van de *Counter Terrorism Group* (CTG) over de terroristische dreiging in en richting Europa.

4. Voortgangsrapportage Schengen evaluatie- en monitoringsmechanisme

De JBZ-Raad heeft kennisgenomen van de voortgang die de lidstaten hebben geboekt ten aanzien van de onderhandelingen over het Schengenevaluatie- en monitoringsmechanisme. Het Voorzitterschap concludeerde dat verdere discussie nodig is ten aanzien van een aantal, met name horizontale, onderwerpen, zoals de rolverdeling tussen de Raad en de Commissie. De onderhandelingen over het voorstel worden voortgezet onder Frans voorzitterschap. Er vond geen discussie plaats.

5. Raadsconclusies Schengentoetreding Kroatië

De Raadsconclusies inzake de technische gereedheid van Kroatië met het oog op de toetreding tot Schengen zijn zonder discussie aangenomen. In deze Conclusies heeft de Raad vastgelegd dat Kroatië wordt verzocht consistent te blijven werken aan de implementatie van het Schengen-acquis, evenals de verplichtingen die gerelateerd zijn aan het Schengen-acquis. Tevens herhaalde de Raad in haar Conclusies in deze context het belang van een verdere versterking van het Schengengebied, en benoemde daarbij de lopende onderhandelingen voor een efficiënt Schengenevaluatiemechanisme.

Zoals uw Kamer bekend is de conclusie dat een lidstaat aan de technische toetredingsvereisten voldoet een procedurele stap en zal de daadwerkelijke toetreding van Kroatië tot het Schengengebied pas plaatsvinden nadat de Raad hier unaniem over beslist.

6. Richtlijn kritieke entiteiten (CER-richtlijn)

Het Comité van Permanente Vertegenwoordigers heeft op 8 december jl. overeenstemming bereikt over de Raadspositie over de richtlijn Bescherming veerkracht kritieke entiteiten (CER-richtlijn). Om planningsredenen kon de Raadspositie nog niet worden vastgesteld, dit zal formeel worden gedaan tijdens de Milieuraad van 20 december a.s. als zogenoemd A-punt.⁶ Het Voorzitterschap heeft de JBZ-Raad geïnformeerd over de onderhandelingen. Zoals gemeld in de geannoteerde agenda van deze JBZ-Raad was er nog geen overeenstemming over de uitzonderingsclausule voor nationale veiligheid. Deze clausule is uiteindelijk conform

⁶ Een A-punt is een agendapunt waarover zonder debat een akkoord wordt bereikt.

Nederlandse inzet opgenomen⁷ Het kabinet is ook tevreden over de grotere rol die is opgenomen voor de lidstaten in bepaalde processen. De triloog gaat van start onder het inkomende Franse Voorzitterschap.

7. Uitvoering interoperabiliteit

De Commissie informeerde de JBZ-Raad over de aangepaste planning voor de implementatie van interoperabiliteit van de verschillende IT-systemen. Zoals gesteld in de geannoteerde agenda voor deze JBZ-Raad zal het Schengeninformatiesysteem in juni 2022 in gebruik worden genomen en het Entry Exitsysteem eind september 2022. De implementatie van het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS) wordt nu voorzien voor mei 2023.

8. Overige onderwerpen

a) Ministeriële Bijeenkomst EU-Westelijke Balkan 2-3 december

Het Voorzitterschap informeerde de JBZ-Raad over de ministeriële bijeenkomst over de Westelijke Balkan op 2 en 3 december jl. in Slovenië. Er is gesproken over het belang van de rechtsstaat en justitiële samenwerking en de uitdagingen die de landen kennen bij digitalisering. Ook is gesproken over grensbeheer. De JBZ-Raad nam kennis van deze informatie.

b) EU-VS ministeriële ontmoeting over Justitie en Binnenlandse Zaken 16 december

Het Voorzitterschap informeerde de JBZ-Raad over deze bijeenkomst op ministerieel niveau waar zal worden gesproken over cybercrime, digitale uitdagingen en verdere samenwerking tussen de EU en de VS onder meer op het gebied van migratie en mobiliteit. De JBZ-Raad nam kennis van deze informatie.

c) Ministeriële conferentie over het tegengaan van seksueel kindermisbruik

Het Voorzitterschap gaf een terugkoppeling over de ministeriële conferentie over het tegengaan van seksueel kindermisbruik op 12 november jl. De JBZ-Raad nam kennis van deze informatie.

II. Justitie, Grondrechten en Burgerschap

1. Verordening e-evidence

Het Voorzitterschap schetste de stand van zaken over de onderhandelingen met het Europees parlement (EP) over de Verordening betreffende Europese bevelen tot verstrekking en tot bewaring van elektronisch bewijsmateriaal (e-evidence). Zoals vermeld in de geannoteerde agenda van deze JBZ-Raad verlopen deze onderhandelingen stroef, vooral ten aanzien van het notificatiemechanisme. Een aantal lidstaten onderstreepte nogmaals het belang van voortgang op de onderhandelingen en stelde dat de JBZ-Raad al een hoge mate van compromisbereidheid richting het EP heeft getoond. Hierbij refereerden zij aan het feit dat de uitvoerende instanties grote behoefte hebben aan het vaststellen van deze verordening en spraken zij de hoop uit om onder het inkomende Franse Voorzitterschap tot een akkoord te kunnen komen. Voorts onderstreepten

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 22 112, nr. 3054.

de interventies het belang van het notificatiemechanisme en de aandacht voor grondrechten.

Vervolgens gaf het Voorzitterschap een korte update over de voortgang van de digitalisering van justitiestelsels en benoemde dat het belang van digitalisering voor verbeterde justitiële samenwerking alleen nog maar duidelijker is geworden tijdens de COVID-19-pandemie. Hierbij onderstreepte het Voorzitterschap het belang van samenwerking met Eurojust en de op 1 december jl. gepresenteerde voorstellen van de Commissie om rechtsstelsels van de EU te digitaliseren en te moderniseren.⁸ Het gaat hierbij om een verordening voor de digitalisering van grensoverschrijdende justitiële samenwerking en de digitale toegang tot het recht; een verordening voor informatie-uitwisseling in grensoverschrijdende terrorismezaken (CT-register Eurojust) en een verordening voor een samenwerkingsplatform voor de *joint investigation teams* (JIT).⁹ Het kabinet informeert uw Kamer via de gebruikelijke BNC-procedure over zijn standpunt ten aanzien van deze voorstellen.

2. EU toetreding tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Het Voorzitterschap informeerde de JBZ-Raad over de lopende onderhandelingen over de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De toetreding is erop gericht om meer samenhang te bereiken tussen de mensenrechtennormen in Europa en meer samenhang in de ontwikkelingen van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) in Luxemburg en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg. De Commissie lichtte toe dat het in de onderhandelingen met de verdragsstaten van de Raad van Europa (RvE) lastig blijkt om de discussie te blijven richten op de elementen uit het advies 2/13 van het HvJEU in 2014 waarin het HvJEU heeft geoordeeld dat het ontwerp-toetredingsverdrag op meerdere punten onverenigbaar is met het EU-recht. Het is van belang dat voor alle onderhandelingspartners duidelijk blijft dat toetreding van de EU tot het EVRM een verbetering is en dat het advies van het HvJEU leidend moet zijn.

Naast de onderhandelingen met de verdragsstaten van de RvE wordt binnen de EU onderhandeld over de interne regels die nodig zijn voor het toetredingsakkoord.

3. Geleerde lessen Covid-19 noodwetgeving

In het kader van de jaarlijkse rechtsstaatsdialoog discussieerde de JBZ-Raad over een specifiek thema uit het rechtsstaatrappport 2021 van de Commissie. Dit keer betrof dat een sterke rechtsstaat in crisistijden (tijdens de COVID-19-pandemie). Op verzoek van het Voorzitterschap gingen de lidstaten daarbij vooral in op de geleerde lessen voor de rechterlijke toetsing van noodmaatregelen en op de maatregelen die zij hebben genomen om een ononderbroken en effectieve toegang tot het recht te garanderen tijdens de COVID-19-pandemie.

De Commissie presenteerde de belangrijkste conclusies uit het rechtsstaatrappport 2021 over dit thema.¹⁰ Hierbij benoemde zij expliciet dat de noodmaatregelen noodzakelijk, proportioneel en tijdelijk moeten zijn.

⁸ Eurojust is het Europees orgaan voor justitiële samenwerking.

⁹ *joint investigation teams* zijn internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams voor strafrechtelijk onderzoek.

¹⁰ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2020–2021, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2413, d.d. 1 oktober 2021

Verder stelde de Commissie – met verwijzing naar bovengenoemde Commissievoorstellen voor modernisering van de justitiële samenwerking – dat de digitalisering van justitie cruciaal is voor de toegang tot het recht, zeker ook in tijden van crisis.

Bijna alle lidstaten deelden hun ervaringen met noodmaatregelen en digitale toegang tot het recht. In de meeste gevallen oordeelde de nationale rechter bij controle van de maatregelen dat deze noodzakelijk en proportioneel waren, soms in hoger beroep en/of na aanvulling van de motivering. De Baltische staten kenden al voor de COVID-19-pandemie een groot aantal digitale hulpmiddelen in het justitieel domein waardoor zij op het gebied van toegang tot het recht positief in het rechtsstaatsrapport van de Commissie werden aangehaald. Overige lidstaten hebben de pandemie aangegrepen om de digitalisering te versnellen.

Nederland onderstreepte allereerst het belang van de discussie over rechtsstatelijkheid in de JBZ-Raad vanwege de rol van de ministers van Justitie bij het bewaken van de rechtsstaat. Vervolgens benadrukte Nederland – zoals toegezegd in het debat over de rechtsstaat in de EU van 24 november jl. – het belang van parlementaire en rechterlijke controle op noodmaatregelen. Bij de invoering van noodmaatregelen moet sprake zijn van een noodsituatie, de maatregelen moeten proportioneel en tijdelijk zijn en ze moeten worden gecontroleerd door een *onafhankelijke* rechter. Een aantal lidstaten steunde Nederland hierin. Voorts wees Nederland op de noodzaak om ook in crisistijd het rechtsstelsel werkende te houden als onderdeel van een werkende rechtsstaat.

4. Tegengaan haatmisdrijven en haatzaaien

Tijdens de informele werklunch sprak de JBZ-Raad over het tegengaan van haatmisdrijven en haatzaaien en het voorstel om deze fenomenen op te nemen als Eurocrime, zoals vastgelegd in artikel 83 VWEU. Een meerderheid van de lidstaten stelde voorstander te zijn van het opnemen van haatmisdrijven en haatzijden als Eurocrimes, waarbij de discussie zich vooral zal richten op de definitie. Een aantal lidstaten benoemde ook de expliciete rol voor internetproviders hierin. De Commissie stelde dat het van belang is *best practices* uit te wisselen en een sterk juridisch raamwerk vast te stellen om op te kunnen treden. Het grondrechtenagentschap (FRA) en een aantal lidstaten vroeg expliciet aandacht voor de slachtoffers bij de bestrijding van deze fenomenen.

Nederland steunde het belang van een effectieve aanpak van haatmisdrijven en haatzaaien en sprak zijn steun uit voor het initiatief om haatmisdrijven en haatzaaien als Eurocrime op te nemen. Nederland onderstreepte daarbij het belang van een goede definitie en vroeg aandacht voor het concrete gezamenlijke aanpakken en tegengaan van haatmisdrijven en haatzaaien.

5. Stand van zaken Europees Openbaar Ministerie

Het Voorzitterschap, de Commissie en de Hoofdaanklager van het EOM informeerden de JBZ-Raad over de ontwikkelingen van het EOM. In zes maanden tijd heeft het EOM bijvoorbeeld al meer dan 500 onderzoeken geopend die een schade van meer dan 5 miljard euro beslaan. Inmiddels is een eerste veroordeling in een EOM-zaak opgelegd en meer dan 61 miljoen euro in beslag genomen. De Commissie riep alle lidstaten op om aan te sluiten bij het EOM en om de resterende vacatures voor gedelegeerde Europese aanklagers spoedig te vullen. Een aantal lidstaten onderschreef het belang hiervan.

6. Overige onderwerpen

a) Toekomstige justitie-onderwerpen

De Commissie gaf een toelichting op de voorstellen op justitieterrein die ook zijn opgenomen in het Commissie Werkprogramma 2022. De Commissie liep deze voorstellen kort langs en onderstreepte hierbij vooral het belang van de Europese waarden, mensenrechten en grondrechten en de uitdagingen uit de verschillende rechtsstaatrapporten. Voorts riep de Commissie op om ook nauw samen te blijven werken op de bestaande EU-initiatieven. De JBZ-Raad nam kennis van deze informatie.

b) Jaarlijkse rapportage EU-Handvest van de grondrechten

De Commissie ging in op de jaarlijkse rapportage over het EU-Handvest van de grondrechten dat op dezelfde dag was gepresenteerd. Hierbij is vooral gekeken naar het waarborgen van grondrechten in deze digitale tijd. De Commissie zal hier ook een bewustwordingscampagne voor organiseren. De JBZ-Raad nam kennis van deze informatie.

c) Prioriteiten inkomende Franse Voorzitterschap

Het inkomend Franse Voorzitterschap ging in op haar prioriteiten voor het komende halfjaar. Hierbij had Frankrijk expliciet aandacht voor de strijd tegen haatzaaien, racisme, antisemitisme, het geweld tegen vrouwen en de juridische bescherming van burgers in de rechtsstaat. Verder benoemde Frankrijk het versterken van de gerechtelijke samenwerkingsinstrumenten en bovengenoemde Commissievoorstellen om rechtsstelsels van de EU te digitaliseren en te moderniseren. Daarnaast ging Frankrijk kort in op de herziening van de Milieustrafrechtlijn, waarbij Frankrijk een grotere rol voor justitie ziet. De rechtsstaat zal een rode draad vormen door de werkzaamheden van het Franse Voorzitterschap.