

Vergaderjaar 2014–2015

32 317

JBZ-Raad

EK

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN
VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2015

Hierbij bieden wij u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de geannoteerde agenda van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 12 en 13 maart 2015 in Brussel en een recent monitoringoverzicht¹ (1e kwartaal 2015) van JBZ-dossiers aan.

In de geannoteerde agenda treft u bij wetgevende voorstellen het interinstitutionele dossiernummer aan. De beschikbare documenten kunnen met dat nummer worden geraadpleegd via Extranet, de online databank voor Raadsdocumenten.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr....

Geannoteerde agenda van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 12–13 maart 2015 te Brussel

I. Immigratie en Asiel

Gemengd Comité

1. Beheer van migratiestromen

= uitwisseling standpunten

Het Gemengd Comité zal van gedachten wisselen over de trends en verdere maatregelen voor het beheer van migratiestromen, en de Commissie zal rapporteren over de voortgang met de maatregelen van de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied. De focus van de discussie zal liggen op de migratiedruk in de Middellandse Zee, en daarnaast zal gesproken worden over de toenemende migratiestroom vanuit de Westelijke Balkan.

Mensensmokkelaars maken misbruik van de humanitaire situatie in Noord-Afrika door migranten op onveilige boten de zee op te sturen. Dit onderstreept het belang van een integrale aanpak van illegale immigratie en georganiseerde mensensmokkel op EU-niveau. De EU zet de nodige middelen in om illegale immigratie te bestrijden en daarmee de basis voor humanitaire tragedies te voorkomen. Om de grensbewaking op zee te ondersteunen is in november 2014 operatie Triton van start gegaan. Deze wordt verlengd tot eind 2015. Frontex coördineert deze operatie door inzet van personeel en materieel uit lidstaten. Ook Nederland heeft in 2014 deze operatie met personeel en materieel gesteund. In 2015 zal Nederland in april wederom een kustwachtvliegtuig inzetten. Operatie Triton is bedoeld om grensbewaking van de zuidelijke lidstaten te versterken, al blijven de internationale verplichtingen van staten ten aanzien van search and rescue uiteraard bestaan, en kunnen schepen en vliegtuigen gevraagd worden te participeren in een reddingsoperatie. Frontex-operaties en het Eurosur systeem dragen ook bij aan de veiligheid op zee omdat hiermee beter zicht is op de migratiestromen. Daarnaast heeft de Commissie besloten om de samenwerking met belangrijke transitlanden als onderdeel van het Khartoum- en het Rabat proces te versterken om criminele netwerken die zich bezighouden met mensenhandel en mensensmokkel te ontmantelen. Ook wil de Commissie meer lidstaten aan de hervestigingsinspanningen laten deelnemen. Lidstaten die te maken hebben met een verhoogde instroom van migranten aan de buitengrenzen ontvangen financiële steun en/of praktische ondersteuning van EASO. Ondanks de inzet van deze middelen blijft het van belang om oog te houden voor de vraag in hoeverre deze volstaan voor de aanpak van de problematiek. Dit pakket aan maatregelen is een antwoord op de huidige ontwikkelingen. Tegelijkertijd moet worden erkend dat er geen zekerheid bestaat dat noodlottige incidenten in de Middellandse Zee zich niet meer zullen voordoen.

De migratie vanuit Kosovo naar de EU via Servië en Hongarije over land is in januari fors gestegen. Aangezien de migranten via Hongarije reizen, bevonden zich op dat moment daar de meeste asielzoekers, hoewel de eindbestemmingen vooral Duitsland, Frankrijk, Zweden en Oostenrijk waren. De lidstaten, de Commissie en Frontex hebben hierop actie ondernomen, onder andere door de grensbewaking bij de Hongaars-Servische grens te versterken, door informatiecampagnes in Kosovo te voeren en door samenwerking met Servië. Nederland heeft over 2014 en in het begin van 2015 geen verhoogde instroom van Kosovaren.

Raad wetgevende besprekingen

2. Diversen

= informatie over wetgevende dossiers

a. richtlijn inzake de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, betaalde en onbetaalde stage, vrijwilligerswerk en au pairs
In december 2014 is er een gezamenlijke Raadspositie bepaald, die voor Nederland geen knelpunten meer bevat: hierin worden alleen onderzoekers en studenten nog aangeduid als verplichte categorieën. De categorieën betaalde stagiairs en au pairs zijn geschrapt. De categorieën onbetaalde stagiairs, scholierenuitwisseling en vrijwilligers blijven, evenals in de huidige situatie, voor lidstaten optioneel.

Belangrijk voor Nederland is dat lidstaten de mogelijkheid krijgen om het erkend referentschap als voorwaarde te stellen voor de toelating van studenten, conform de huidige Nederlandse regelgeving. Ook het aantal uren dat een student maximaal mag werken naast de studie, kan Nederland op 10 uur houden. Het Europees parlement heeft ook in 2014 haar positie (T7-0122/2014) bepaald, waardoor de triloog van start is gegaan.

b. aanpassing Dublin-verordening mbt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een alleenstaande minderjarige vreemdeling wordt ingediend

Het voorstel tot aanpassing van de Dublinverordening ziet op het artikel dat regelt welke lidstaat verantwoordelijk is voor het behandelen van de eerste en daarop volgende asielaanvragen van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv). Op 5 februari 2015 is de gezamenlijke Raadspositie² aangenomen. De Raadspositie is, kort verwoord, dat de lidstaat waar de amv verblijft verantwoordelijk is voor het behandelen van het daar ingediende asielverzoek. Op deze hoofdregel geldt wel een uitzondering indien een andere lidstaat al een asielverzoek van deze amv inhoudelijk heeft beoordeeld. Als de amv na deze inhoudelijke beslissing doorreist naar een andere lidstaat, kan hij in beginsel weer kunnen worden overgedragen naar de lidstaat die al de inhoudelijke beslissing op zijn asielverzoek heeft genomen, en hem daarmee al duidelijkheid heeft verstrekt over zijn toekomstperspectief. De Raadspositie is in lijn met het standpunt van het Kabinet, zoals vermeld in het BNC-fiche van 2 september 2014. Nadat ook het Europees parlement formeel een standpunt heeft ingenomen, zal het inhoudelijke gesprek over deze bepaling tussen de beide wetgevers aanvangen.

c. (mgl) verordening CEPOL

Het Letse Voorzitterschap wil een algemene benadering bereiken op de Cepol-(Europese politieacademie)ontwerpverordening. Op 18 februari 2015 heeft de laatste bespreking op raadswerkgroepniveau plaatsgevonden, waarbij op veel punten overeenstemming is bereikt. Op de volgende twee onderwerpen dient echter nog een compromis te worden gevonden. Ten eerste de oprichting van een wetenschappelijk comité en ten tweede de procedure voor aanstelling van de uitvoerend directeur. Wat betreft de oprichting van een vast wetenschappelijk comité, betwijfelt Nederland, net als de meeste lidstaten, de toegevoerde waarde daarvan. Nederland kan wel instemmen met het compromis van het Voorzitterschap dat inhoudt dat de Raad van Bestuur van Cepol met tweederde meerderheid kan beslissen tot oprichting van het wetenschappelijk comité

² Raadsdoc 5587/15.

(art 14a) en deze aanstelling met een zelfde procedure ook weer kan intrekken.

Veel lidstaten willen dat de Raad een rol heeft in de benoeming van de uitvoerend directeur. De Commissie houdt vooralsnog vast aan het eigen voorstel inhoudende benoeming door de Raad van Bestuur van Cepol op basis van een selectie van kandidaten opgesteld door de Commissie. Nederland stelt zich flexibel op.

Naar verwachting zal Coreper nog vóór de JBZ-Raad van 12-13 maart, overeenstemming bereiken over het compromisvoorstel van het Letse voorzitterschap op deze twee punten.

d. verloop onderhandelingen verordening visumcode en rondreisvisum
De Raadswerkgroep Visa heeft een eerste bespreking van de voorgestelde nieuwe Visumcode afgerond. Lidstaten hebben zich met name kritisch geuit over de verplichte vertegenwoordiging, het afschaffen van de verplichte medische reisverzekering, het faciliteren van alle directe familieleden van EU-burgers ook als ze niet onder richtlijn 2004/38 vallen, het automatisch verstrekken van meerjarige visa aan regelmatige reizigers en de sterk verkorte beslistermijnen. Er is een aanvang gemaakt met de artikelsgewijze bespreking van het rondreisvisum. Het meest kritische punt in dat voorstel is de beperkte mogelijkheid van controle en handhaving.

De rapporteur van het Europees parlement voor de visumcode heeft onlangs een «working document» gepubliceerd. De rapporteur laat zich daarin positief uit over het voorstel. Als discussiepunten noemt de rapporteur onder meer de vraag of meer gedaan kan worden aan humanitaire visa en of het toenemend gebruik van externe dienstverleners een positieve ontwikkeling is. Een eerste bespreking in het Europees parlement staat gepland op 5 maart.

Raad niet-wetgevende besprekingen

3. Aanpak terrorisme: implementatie van maatregelen

= follow-up van de verklaring van de ER d.d. 12 februari 2015 en de gezamenlijke verklaring van JBZ-ministers te Riga d.d. 29 januari 2015

– Uitwisseling standpunten

Op de JBZ-raad van 12 en 13 maart staan de gemeenschappelijke verklaringen over contra-terrorisme van de JBZ-raad van 29 en 30 januari en van de Europese Raad van 12 februari (doc. 6112/15) geagendeerd. De Commissie zal naar verwachting een voorstel presenteren voor een snelle uitwerking en implementatie van met name de maatregelen die in de verklaring van de Europese Raad zijn opgenomen. Met de verklaring van de Europese Raad geven de regeringsleiders richting aan de inspanningen van de EU in de strijd tegen terrorisme en gewelddadig extremisme in de komende periode.

De verklaring van de Europese Raad bevat een duidelijke opdracht aan de EU en de lidstaten tot versterking van de informatie-uitwisseling, de samenwerking tussen veiligheidsdiensten, de strijd tegen de handel in illegale wapens, de strijd tegen terrorismefinanciering alsmede de verbetering van grenscontroles door volledige benutting van het Schengenkader. Met het oog op dit laatste wordt de Commissie gevraagd operationele richtsnoeren uit te vaardigen om systematische en gecoördineerde controles mogelijk te maken, waarbij ook een gerichte aanpassing

van de Schengen Grenscode wordt overwogen. Daarnaast roept de Europese Raad op tot spoedige afronding van de EU-PNR richtlijn.

Wat betreft de preventieve aanpak legt de Europese Raad de nadruk op het tegengaan van radicalisering via sociale media en internet en via initiatieven gericht op onderwijs, opleiding, werk en integratie. Opgeroepen wordt tot samenwerking met de particuliere sector en Europol voor opsporing van content die terrorisme en gewelddadig extremisme propageert en tot het ontwikkelen van strategische communicatie die een tegengeluid vormt tegen terroristische ideologieën en verdraagzaamheid, non-discriminatie en fundamentele vrijheden bevordert. Tenslotte roept de Europese Raad op tot nauwere samenwerking met derde landen, in het bijzonder in het Midden-Oosten en Noord-Afrika.

Naast de implementatie van de prioriteiten genoemd in de verklaring van de Europese Raad, staat op de JBZ-raad een lunchdiscussie op de agenda over het tegengaan van radicalisering in gevangenis. Tijdens het laatste Algemeen Overleg over het gevangeniswezen heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie toegezegd in de volle breedte onderzoek te doen naar radicalisering binnen penitentiaire inrichtingen. Onder meer zal worden gezien of het individuele regime meer op maat kan worden vormgegeven, om de terugkeer in de maatschappij van deze gedetineerden nog beter te kunnen begeleiden. Nederland steunt de ambitie tot snelle uitwerking en implementatie van de prioriteiten genoemd in de verklaring van de Europese Raad. Nederland laat een definitief oordeel afhangen van de precieze voorstellen van de Commissie.

4. Beheer van migratiestromen

= uitwisseling standpunten

Zie I.1

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Raad wetgevende besprekingen

5. Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende de bescherming van individuen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming) Interinstitutional file: 2012/0011 (COD)

= gedeeltelijke algemene benadering

Naar verwachting zal het Voorzitterschap voorstellen een gedeeltelijke algemene benadering vast te stellen over de algemene beginselen (hoofdstuk II) en het samenwerkingsmechanisme tussen de toezichthouders (hoofdstukken VI en VII).

Het discussiedocument voor de Raad en de bijbehorende teksten zijn op dit moment nog niet gereed. De onderhandelingen over beide onderwerpen zijn nog niet afgerond en zullen naar verwachting tot kort voor de Raad doorgaan. Wel kunnen wij u in dit stadium vast informeren over de voornaamste punten die tot dusverre in de onderhandelingen naar voren zijn gekomen.

Bij de *algemene beginselen* gaat om de volgende punten.

Persoonsgegevens mogen in beginsel alleen worden verwerkt voor het doel waarvoor zij zijn verzameld. Onder omstandigheden mogen gegevens echter ook voor een ander doel worden verwerkt, mits het oorspronkelijk doel en het beoogde doel verenigbaar zijn. Of daarvan sprake is, is afhankelijk van de uitkomst van een toets, de verenigbaarheidstoets, waarbij diverse criteria een rol spelen. De verenigbaarheidstoets is een voor de praktijk uiterst belangrijk instrument, omdat deze toets burgers, bedrijven en de overheid bij de verwerking van gegevens een onmisbare mate van flexibiliteit verleent. De huidige regeling daarvan functioneert in grote lijnen goed. De voorgestelde regeling in de verordening bevat drie nieuwe elementen die tot discussie aanleiding gaven.

1. De verordening opent, anders dan de huidige richtlijn de mogelijkheid om bij onverenigbaarheid van het oorspronkelijke en het beoogde doel de verwerking niettemin als rechtmatig aan te merken, wanneer voor de verdere verwerking een afzonderlijke rechtsbasis kan worden aangewezen.

Nederland acht deze nieuwe regeling overbodig en bovendien verwarringwekkend. Overbodig, omdat wanneer na een toets op de verenigbaarheid van oorspronkelijk en beoogd doeleinde blijkt dat sprake is van onverenigbaarheid, niets een verantwoordelijke belet om voor het nieuwe doeleinde een nieuwe zelfstandige verwerking aan te vangen. Het gebrek aan een dergelijke regeling is tot dusverre niet als gemis ervaren. Het is verwarringwekkend, omdat verenigbaarheid van doeleinden en rechtvaardigingsgronden voor een verwerking verschillende normen zijn die met elkaar verknoot worden. Het blijkt echter dat verreweg de meeste lidstaten en de Commissie wel voorstander zijn van de regeling. Nederland zal zich er daarom bij neerleggen. Het Europees parlement toont zich overigens geen voorstander van de voorgestelde regeling.

2. Wanneer gegevens worden verwerkt voor een ander doeleinde dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn verzameld, en oorspronkelijk en beoogd doeleinde bovendien verenigbaar blijken, is het de vraag of de rechtsgrondslag van het oorspronkelijke doeleinde ook als fungeren als rechtsgrondslag voor het beoogde doeleinde. Naar geldend recht is dat toestaan. Ongeveer de helft van de lidstaten acht het noodzakelijk dat ook in dergelijke gevallen voor dezelfde verwerking, bij verandering van doeleinde, ook een nieuwe rechtsgrondslag wordt gezocht. Dat is zeer belastend voor overheden, want dat kan impliceren dat wetswijziging nodig is. Het is ook belastend voor bedrijven, omdat contracten zouden moeten aangepast of dat toestemming moet worden verkregen. Nederland, de Commissie en de andere helft van de lidstaten achten dit daarom te stringent. Nederland gaat ervan uit dat dit punt bevredigend kan worden opgelost. Het Europees parlement laat zich hierover niet expliciet uit.
3. Wanneer na uitvoering van de toets sprake is van onverenigbaar gebruik, kan volgens de verordening de verwerking niettemin worden voortgezet als er voor het beoogde doeleinde een rechtvaardigingsgrond kan worden aangewezen. De Commissie meent dat het zogenoemde «gerechtvaardigd belang van de verantwoordelijke» geen rechtsbasis kan vormen voor een verdere verwerking die niet verenigbaar is met de oorspronkelijke verwerking. Nederland begrijpt niet waarom dit niet zou kunnen. De meeste lidstaten neigen ook naar deze positie. Het Europees parlement heeft zich daarover nog niet expliciet uitgelaten.

Bescherming van jeugdigen

De verordening bevat een aparte bepaling over de ouderlijke toestemming bij de verwerking van gegevens van jeugdigen. Vrijwel alle lidstaten hebben grote moeite met het loslaten van de eigen wettelijke leeftijdsgrenzen, maar de leeftijdsgrens van 14 jaar begint zich op te dringen als onvermijdelijk compromis. Die grens sluit redelijk aan bij de wettelijke leeftijdsgrens van de VS die zelf weer georiënteerd is op de toegang tot de meest gebruikte sociale netwerksites. De grens is bovendien in lijn met wat in de samenleving inmiddels aanvaard is. Nederland kan met het vermoedelijk komende compromis instemmen, ook al leidt dit tot een verlaging van de leeftijdsgrens van 16 jaar die nu in de wet is opgenomen. Ook het Europees parlement denkt in deze richting. Niettemin is het artikel omstreden. Een grote lidstaat meent dat de belangen van de jeugdbescherming zo zwaar wegen dat verlaging van de leeftijdsgrens van 18 jaar uit het VN-Verdrag voor de bescherming van de rechten van het kind eigenlijk niet aanvaardbaar is. Een andere grote lidstaat vindt juist dat de hele bepaling niet meer aansluit bij de hedendaagse realiteit en bovendien onhandhaafbaar is, alleen al omdat een betrouwbaar middel om online identiteit, leeftijd en het bestaan van ouderlijke toestemming vast te stellen nog ontbreekt. Deze lidstaat wijst terecht op het punt van de handhaafbaarheid. Dit is ook voor Nederland een zorgpunt. Nederland hoopt dat een goed verificatiemiddel op enige termijn kan worden ontwikkeld. Dat zal aan de markt moeten worden overgelaten. De overheid is geen softwareontwikkelaar. Via een verwijzing naar dit middel in een zogeheten gedelegeerde handeling kan dit middel dan in de verordening worden geïncorporeerd. Nederland acht het belang van de jeugdbescherming voldoende zwaar wegen om vast te blijven houden aan de regeling voor de ouderlijke toestemming, ondanks de huidige handhavingproblemen.

Doorgifte medische gegevens aan derde landen

Tenslotte heeft een grote lidstaat nog verlangd dat de doorgifte van medische gegevens naar een derde land gebonden wordt aan de eis dat verwerking van die gegevens in dat derde land uitsluitend plaatsvindt door een medisch beroepsbeoefenaar die een wettelijk geregeld beroepsgeheim heeft en onderworpen is aan tuchtrecht. Deze lidstaat ziet inwilliging van dit verlangen door de Raad als voorwaarde waaronder die lidstaat op de JBZ-Raad van juni 2014 kon instemmen met een akkoord op het hoofdstuk over doorgiften aan derde landen. Aangezien deze lidstaat meent dat die voorwaarde bekend, en aanvaard was, heeft de inhoudelijke discussie over dit voorstel bij lidstaat verbazing heeft gewekt. Nederland wijst dit voorstel af. Het hoort hoe dan ook niet thuis in hoofdstuk II, is onnodig beperkend en kan in noodsituaties voor de betrokkene grote problemen opleveren. Een meerderheid van de overige lidstaten en de Commissie zijn die mening ook toegedaan. Het Europees parlement heeft zich terzake niet expliciet uitgelaten.

Bijzondere persoonsgegevens

De bestaande richtlijn laat de lidstaten een ruime mate van vrijheid bij het maken van uitzonderingen op het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken. De Wet bescherming persoonsgegevens kent dan ook een uitgebreid stelsel van bijzondere en algemene uitzonderingsgronden op dat verbod. Uitgangspunt is daarbij telkens geweest dat maatschappelijk volstrekt geaccepteerde verwerkingen niet nodeloos aan een verbod worden onderworpen en op het niveau van de formele wet hun positie geregeld zien. Zo is bijvoorbeeld geregeld dat de verwerking van medische gegevens door medische beroepsbeoefenaren zonder meer

is toegestaan en dat politie en OM zonder beperkingen strafrechtelijke gegevens mogen verwerken. Die wettelijke vrijheid biedt optimale mogelijkheden rekening te houden met de specifieke positie van een lidstaat. Nederland heeft bijvoorbeeld een uniek pensioenstelsel. Geregeld is daarom dat pensioenfondsen medische gegevens mogen verwerken. Met de vervanging van de richtlijn door een verordening verdwijnt de vrijheid voor de lidstaten in betekende mate. Dit is in zoverre aanvaardbaar voor Nederland dat de opheffing van het verwerkingsverbod voor bestaande en redelijkerwijs te verwachten normale verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens hetzij door de verordening, hetzij door de nationale wetgever worden vastgesteld, respectievelijk kunnen worden vastgesteld.

Gebleken is dat er veel onbegrip bestaat over sommige verwerkingen die in Nederland als algemeen aanvaard worden beschouwd, zoals de verwerking van medische en strafrechtelijke gegevens door verzekeraars of genetische gegevens door de strafvorderlijke autoriteiten en door artsen. Nederland heeft zich daarom krachtig verzet tegen voorstellen die erop gericht zijn om de nationale wetgever nog meer ruimte te ontzeggen. Hoewel dat tot dusverre succesvol is geweest, is het niet uitgesloten dat voorstellen om de nationale wetgever aan verdere restricties te binden nog terugkeren. Over de consequenties van deze eventualiteit zal voorafgaand aan deze JBZ-Raad door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een standpunt worden ingenomen, maar niet eerder dan dat Coreper zich daarover heeft gebogen.

Samenwerking tussen toezichthouders

Bij het *samenwerkingsmechanisme* is er inmiddels overeenstemming over een drielagenmodel. De eerste laag betreft de zaken die uitsluitend lokaal – aan één lidstaat – gebonden zijn, omdat de gevolgen van een verwerking zich beperken tot één lidstaat. Dan hoeft er geen samenwerking tussen toezichthouders te worden opgezet. De tweede laag bestaat uit zaken waarin er sprake is van een verantwoordelijke met vestigingen in meer dan één lidstaat of met verwerking die betrokkenen in meer dan één lidstaat aangaat. In die gevallen moet er wel samenwerking tussen de toezichthouders van de betrokken lidstaten worden opgezet. De toezichthouder van de plaats waar de hoofdvestiging of de verwerker zich bevindt is daarbij in beginsel leidend. De verordening maakt het mogelijk om daarvan af te wijken voor gevallen waarin er sprake is van verknochtheid van de zaak aan één lidstaat, bijvoorbeeld bij klachten uit die lidstaat of samenhang met nationaal aanpalend recht, zoals het arbeidsrecht. De derde laag, behandeling én beslissing in de European Data Protection Board (EDPB) komt pas aan de orde bij verschillen van inzicht tussen toezichthouders. De uitwerking van dit model in detail is hoogst ingewikkeld. Discussie heeft plaatsgehad over de volgende vragen.

Kwantitatieve toegangsdrempel voor de behandeling van zaken door de EDPB

Om overbelasting van de EDPB te voorkomen is voorgesteld dat alleen zaken aan de EDPB worden voorgelegd indien tenminste een derde van alle toezichthouders daarmee instemmen. Nederland is daar sterk voorstander van. Een grote minderheid van lidstaten eveneens, de Commissie wijst dit niet af. Het Europees parlement heeft zich terzake niet expliciet uitgelaten. Enkele grote lidstaten achten dit niet acceptabel. In theorie zou dit immers kunnen leiden tot vermindering van de invloed van de eigen toezichthouder en dat is voor deze lidstaten niet aanvaardbaar. Er moet rekening mee worden gehouden dat de Raad daarin zal meegaan.

Harmonisatie van beroepstermijnen bij de rechtsbescherming

De EDPB krijgt de bevoegdheid om op enkele nauw omschreven terreinen bindende besluiten te nemen, althans bindend voor de desbetreffende toezichthouders. Tegen een dergelijk besluit staat ingevolge art. 263 VWEU beroep op het Gerecht van de EU open. Echter, een besluit van de EDPB zal altijd ook nog moeten worden geïmplementeerd door de toezichthouder die het moet uitvoeren. Tegen dat besluit staat beroep open op de nationale rechter. Die kan vervolgens het Hof van Justitie van de EU op grond van art. 267 VWEU een prejudiciële beslissing vragen over de uitleg van het besluit van de EDPB. Bij de rechtsbescherming op nationaal niveau zijn de nationale beroepstermijnen van toepassing zijn. Wanneer geen nadere voorziening wordt getroffen kan dit ertoe leiden dat de beroepstermijnen tegen beide besluiten uiteenlopen en er twee wegen openstaan om de Europese rechter te benaderen over hetzelfde besluit. Dat tast de rechtszekerheid aan die het VWEU biedt. Het is mogelijk om op grond van art. 263, vijfde lid, VWEU een expliciete voorziening te treffen. Die voorziening behelst dan een afwijking van geldend primair EU-recht in een verordening. Het is zeer de vraag of dat zal standhouden bij het Hof van Justitie.

Het is echter ook mogelijk om besluitvorming van de EDPB en de vervolgbesluitvorming door de nationale toezichthouder te laten coördineren en de bekendmaking van beide besluiten op dezelfde dag te laten plaatsvinden, zodat de start van de beroepstermijn volgens Unierecht en nationaal recht gelijktijdig is. Nederland is voorstander van de laatste oplossing. Veel van de andere lidstaten en de Commissie neigen in die richting. Het Europees parlement heeft zich terzake niet expliciet uitgelaten. Het is verwachting dat dit punt uiteindelijk bevredigend kan worden opgelost.

Ondersteuning EDPB

Het is steeds de bedoeling geweest dat de EDPB wordt ondersteund door de staf van de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming (EDPS). Een aantal lidstaten meent dat dit aanleiding geeft tot mogelijke belangenconflicten, omdat de EDPS daarnaast zijn normale toezichtstaken behoudt. Dit zou kunnen worden opgelost door extra waarborgen in te bouwen, zoals verplichte functiescheiding binnen het ambtelijk apparaat van de EDPS. Een nog verdergaande oplossing zou zijn de EDPS in te stellen als EU-orgaan of agentschap, met de daaraan verbonden gevolgen voor financiering en personeelsomvang in de begroting. Nederland meent dat verordening (EG) 45/2001, die de rechtsbasis bevat voor de EDPS, voldoende waarborgen bevat. Van belangenconflicten zal niet snel sprake zijn, omdat de EDPS toezicht uitoefent op EU-instellingen en de EDPB juist oordeelt over meningsverschillen tussen nationale toezichthouders en de context van het dergelijke geschillen altijd de private sector betreft. Ook wanneer de verordening te zijner tijd voor de instellingen gaat gelden, zullen er in beginsel geen belangenconflicten zijn. Extra waarborgen zijn daarom niet nodig. Nog veel minder is Nederland voorstander van een agentschap. Dat zal in toekomst mogelijk gaan leiden tot budgettaire consequenties. Dat is in een tijdperk waarin ook van de EU wordt gevraagd te bezuinigen beslist de verkeerde weg. Het lijkt erop dat voor een agentschap niet veel steun bestaat onder de andere lidstaten. De Commissie is het eens met Nederland. Het Europees parlement heeft zich terzake niet expliciet uitgelaten.

Nederland gaat er ondanks deze nog lopende onderhandelingen vanuit dat een gedeeltelijke algemene benadering voor de JBZ-Raad van maart binnen bereik ligt.

6. Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie Interinstitutional file: 2013/0255 (APP)

= oriënterend debat / stand van zaken

Het Voorzitterschap legt in deze JBZ-Raad aan de ministers de preliminaire vraag voor of het Europees Openbaar Ministerie (EOM) al dan niet moet kunnen beschikken over de mogelijkheid transacties op te leggen, alsmede enkele vragen over de eventuele vormgeving van een daartoe strekkende bepaling. De reden hiervoor is dat op technisch niveau uiteenlopende standpunten over de in de oorspronkelijke ontwerp tekst opgenomen regeling ter zake transacties zijn geuit. Het Voorzitterschap probeert nu met een aangepast voorstel en een aantal vragen de discussie over transacties weer vlot te trekken. Het Voorzitterschap doet dit, omdat het van oordeel is dat een effectief optreden van het EOM slechts mogelijk is als het EOM ook over de mogelijkheid van transacties kan beschikken. Het kabinet verwacht dat de discussie zich zal toespitsen op de preliminaire vraag.

Zonder dat dit op enigerlei wijze afdoet aan de bestaande positie van Nederland ten aanzien van deelname aan het EOM, kan het kabinet zich inderdaad voorstellen dat de transactie voor het EOM een zinvol instrument zou kunnen zijn ter bevordering van effectief optreden tegen EU-fraude.

Tot slot meent het kabinet dat de vragen naar de details van de voorgestelde regeling verder op technisch niveau zullen moeten worden besproken als de ministers van mening zijn dat het EOM over de mogelijkheid van de transactie moet kunnen beschikken.

7. Voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) Interinstitutional file: 2013/0256 (COD)

= Algemene benadering

Het Voorzitterschap zal de Raad vragen om instemming met een algemene benadering ten aanzien van de ontwerpverordening inzake Eurojust. Op 4-5 december 2014 bereikte de JBZ-Raad al een gedeeltelijke algemene benadering over het grootste deel van de ontwerpverordening. Het hoofdstuk inzake dataprotectie, de bepalingen inzake vertrouwelijkheid en de bepalingen over de relatie tussen Eurojust en het EOM maakten daarvan geen onderdeel uit. Inmiddels is op technisch niveau nagenoeg overeenstemming bereikt over het hoofdstuk inzake dataprotectie, de bepalingen inzake vertrouwelijkheid en de preambule. De bepalingen inzake de relatie tussen Eurojust en het EOM blijven buiten de algemene benadering en zullen daarom waarschijnlijk tussen vierkante haken in de tekst worden geplaatst. Nederland kan instemmen met de voorliggende tekst van de verordening. De verwachting is dat ook andere lidstaten zullen instemmen met de tekst. Het Europees parlement heeft zijn positie ten aanzien van de verordening nog niet bepaald.

8. Voorstel voor een richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is ontnomen en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel Interinstitutional file: 2013/0409 (COD)

= Algemene benadering

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft toegezegd in de geannoteerde agenda's voor de JBZ-Raad los van de agendering van de Raad, in te gaan op de stand van zaken rond van onderhandelingen over de voorstellen voor

- a) een richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is ontnomen en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (COM(2013)824);
- b) een richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (COM(2013)822);
- c) een richtlijn inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn (COM(2013)821).

Op de agenda van deze JBZ-Raad staat alleen de richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand.

Het Letse Voorzitterschap stelt zich ten doel om ten aanzien van die richtlijn te komen tot een algemene benadering van de Raad.

Het voorstel voor een richtlijn beoogt te verzekeren dat de verdachte diens recht op toegang tot een raadsman direct na vrijheidsbeneming daadwerkelijk kan effectueren. Het voorstel bevat daartoe de verplichting voor lidstaten om te voorzien in voorlopige rechtsbijstand (*provisional legal aid*) voor verdachten die van hun vrijheid zijn beroofd. Het gaat dan om gefinancierde rechtsbijstand vanaf de aanhouding tot aan de definitieve beslissing betreffende het al dan niet toewijzen van rechtsbijstand. Tevens bevat het voorstel verplichtingen ter zake overlevering. Ten eerste de verplichting om zowel in de uitvaardigende als de uitvoerende lidstaat te voorzien in voorlopige gefinancierde rechtsbijstand. Ten tweede bevat het voorstel een verplichting om in de uitvoerende lidstaat te voorzien in «reguliere» gefinancierde rechtsbijstand voor opgeëiste personen die op grond van een Europees aanhoudingsbevel (EAB) in die lidstaat zijn aangehouden.

De lidstaten zijn op een aantal punten sterk verdeeld. De Nederlandse inspanningen hebben resultaat gehad en de tekst is gedurende de onderhandelingen op verschillende – voor Nederland belangrijke – punten aangepast. Nederland bleek evenwel alleen te staan in de wens om de reikwijdte van de richtlijn te beperken tot zwaardere zaken. Wel is er een grote groep lidstaten, waar Nederland zich bij heeft aangesloten, die kritisch is ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel. Zij zijn van mening dat bij de vraag, of gefinancierde rechtsbijstand moet worden toegekend, bepalend dient te zijn of de *interests of justice* daartoe nopen. Dat begrip wordt gehanteerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Daar tegenover staat een andere groep lidstaten die vindt dat de reikwijdte van de onderhavige richtlijn zoveel mogelijk gelijk dient te zijn aan de reeds vastgestelde richtlijn ter zake de toegang tot een raadsman. In de tekst die thans voorligt wordt lidstaten de mogelijkheid gegeven om te voorzien in uitzonderingen op het recht op gefinancierde rechtsbijstand, wanneer dat in het licht van de *interests of justice* niet proportioneel zou zijn. Ten aanzien van overlevering is een meerderheid van de lidstaten, net als Nederland, van mening dat een verplichting te voorzien in een recht op gefinancierde rechtsbijstand voor de uitvaardigende lidstaat niet noodzakelijk is. Die bepaling is in de tekst die thans voorligt dan ook geschrapt. Er bleek ten slotte weinig steun om, zoals

Nederland wenste, te voorzien in een mogelijkheid voor niet-aangehouden verdachten in zwaardere zaken tot het doen van een aanvraag tot gefinancierde rechtsbijstand. Naar verwachting zullen de meeste lidstaten kunnen instemmen met deze tekst als basis voor verdere besprekingen met het Europees parlement.

Het geheel overziend is het kabinet tevreden over de voortgang die is gemaakt. De tekst die nu voorligt biedt voldoende basis om verder te spreken met het Europees parlement, dat nog geen verslag heeft opgesteld. De proportionaliteit van het voorstel blijft het voornaamste aandachtspunt in de onderhandelingen

Procedurele waarborgen voor kinderen

Zoals aan uw Kamer is gemeld, werd op de JBZ-raad van 5 en 6 juni 2014 een algemene benadering bereikt over het voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en de Raad ter zake procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure. Het Europees parlement heeft op 5 februari 2015 zijn positie en onderhandelingsmandaat voor de trilogie met de Raad vastgesteld. Na de vaststelling van dit standpunt zijn de trilogie tussen Raad en Europees parlement gestart.

Onschuldpresumptie

Zoals aan uw Kamer is gemeld, werd op de JBZ-Raad van 4 en 5 december 2014 een algemene benadering bereikt over het voorstel voor een richtlijn inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn. Het Europees parlement heeft nog geen positie vastgesteld. Het rapport waarin het Europees parlement zijn positie zal bepalen, wordt eind maart 2015 verwacht.

9. Voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad ter bevordering van het vrije verkeer van burgers en bedrijven door vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde openbare akten in de Europese Unie en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 Interinstitutional file: 2013/0119 (COD)

= gedeeltelijke algemene benadering

Tijdens de Raad zal worden gesproken over het voorstel voor een verordening ter bevordering van het vrije verkeer van burgers door vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde openbare akten in de Europese Unie en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1024/2012.

Het Voorzitterschap vraagt om instemming met de voorgestelde tekst van de verordening ten behoeve van het bereiken van een gedeeltelijke algemene benadering. De gehele tekst van de verordening ligt voor met uitzondering van hoofdstuk IIa dat gaat over de vertaling van openbare akten en meertalige modelformulieren.

Nederland kan instemmen met de voorgestelde reikwijdte van de verordening. Deze sluit aan bij de wens van Nederland om de reikwijdte van de verordening te beperken tot documenten inzake civiele status. Nadat de verordening enkele jaren is toegepast, kan worden beoordeeld of een uitbreiding van de reikwijdte tot andere openbare documenten wenselijk is.

Daarnaast is de verordening nu zo ingericht dat burgers gebruik kunnen blijven maken van al bestaande en goed werkende internationale instrumenten, zoals het Apostilleverdrag en de meertalige uittreksels van

de internationale commissie voor de burgerlijke stand (CIEC). Hiermee wordt gewaarborgd dat voor burgers korte termijnen blijven bestaan voor acceptatie van documenten. De burger kan het systeem kiezen dat voor hem het voordeligste is. Ook wordt de haalbaarheid van een verklaring van de betrokken EU-instituties over de verhouding tussen de verordening en de bestaande internationale overeenkomsten en de externe bevoegdheid in aanvulling op de regeling die in de verordening is getroffen momenteel overwogen door de Commissie.

Doordat in de verordening de taken van de centrale autoriteit beperkt zijn en de opzet van een eventuele controle achteraf van de authenticiteit van documenten zoveel mogelijk via modellen en informatie in het informatie-uitwisselingssysteem IMI (interne markt informatiesysteem) verlopen of anders direct via de afgevende en ontvangende autoriteit, kunnen de kosten voor de uitvoering beperkt blijven.

Ook wat betreft de preventie van fraude met documenten zijn de benodigde stappen gezet in de verordening. In het IMI-systeem worden aanvullende modules ingebouwd om de veilige uitwisseling van openbare documenten en de daarin opgenomen persoonsgegevens te verzekeren (artikel 8, voetnoot 2). Ook is in de verordening gewaarborgd dat de veiligheidskenmerken van openbare documenten of gewaarmerkte kopieën door lidstaten niet openbaar hoeven te worden gemaakt.

Nederland kan om die reden met het voorgestelde deelakkoord instemmen.

Het Europees parlement, tot slot, is voorstander van aanzienlijke uitbreiding van de reikwijdte van het voorstel, door ook de volgende documenten daaronder te brengen: documenten betreffende burgerrechten en kiesrechten; diploma's en opleidingscertificaten; gezondheidskwalificaties, waaronder het bewijs dat sprake is van een handicap; rijbewijzen, vliegbrevetten en dergelijke; documenten inzake belastingen en douanepapieren en sociale zekerheidsdocumenten.