

Vergaderjaar 2017–2018

32 317

JBZ-Raad

IR

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2018

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 8 en 9 maart 2018 aan.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers

Geannoteerde agenda van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 8–9 maart 2018 te Brussel

I. Gemengd Comité

Gemengd Comité

1. Interoperabiliteit tussen EU informatie systemen

a. Interoperabiliteit verordening (grenzen en visa)

b. Interoperabiliteit verordening (politiële en justitiële samenwerking, asiel en migratie)

= beleidsdiscussie

Op de komende JBZ-Raad staan de twee voorstellen over interoperabiliteit met betrekking tot de EU-Informatiesystemen voor een eerste beleidsdiscussie op de agenda. In december vorig jaar werd een eerste presentatie van de voorstellen gegeven door de Commissie. Na ambtelijke werkgroepen in januari en februari is een eerste (algemene) lezing van beide voorstellen afgerond. Nederland heeft ten aanzien van de onderhandelingen een behandelvoorbehoud en een algemeen studievoorbehoud geplaatst.

De voorstellen voor verordeningen scheppen een kader door middel waarvan interoperabiliteit tussen centrale EU-informatiesystemen wordt gerealiseerd. Dit moet zorgen voor beter beheer van de buitengrens van het Schengengebied en voor verhoogde interne veiligheid binnen de Europese Unie. De Kamer is in januari via de gebruikelijke weg van een BNC-fiche geïnformeerd over de Nederlandse positie ten aanzien van de voorstellen.

II. Immigratie en asiel

Raad niet-wetgevende besprekingen

2. Migratiebeleid: stand van zaken

= uitwisseling standpunten

Voor de bespreking van dit agendapunt heeft het Bulgaars voorzitterschap een overzicht opgesteld van de implementatie van maatregelen en de nog te nemen stappen om de vluchtelingen- en migratiestromen te beheersen. In het discussiedocument signaleert het voorzitterschap dat in 2017, ondanks dat een dalende trend waarneembaar is van het aantal asiolverzoeken en aankomsten van irreguliere migranten in de lidstaten, het aantal voor beide categorieën nog boven het niveau van 2014 ligt. Het voorzitterschap concludeert aldus dat de asiel- en migratiedruk lager wordt, maar dat er nog steeds voldoende uitdagingen liggen. Tegelijkertijd stelt het voorzitterschap dat het niet aannemelijk is dat deze in de nabije toekomst zal verdwijnen en het daarom van belang is om ons gezamenlijk te richten op het crisisbestendig te maken van het asiel- en migratieraamwerk, voor zowel de interne als externe dimensie. Het voorzitterschap is van mening dat door het verder versterken van de buitengrenzen, effectieve samenwerking met transitlanden en door het bieden van de benodigde ondersteuning voor herkomstlanden en de aanpak van grondoorzaken, de daling van de migratiedruk kan worden geconsolideerd. Ten slotte benadrukt het Bulgaars voorzitterschap het belang van een effectieve implementatie van terugkeerbesluiten.

Tevens zal het Bulgaars voorzitterschap de Raad informeren over twee bijeenkomsten van de EU Integrated Political Crisis Response (IPCR) High-Level Roundtable on the Central Mediterranean Route and Eastern

Mediterranean Route van 19 februari jl. De geïntegreerde EU-regeling politieke crisisrespons (IPCR) werd in 2015 geactiveerd om inzicht te krijgen in de feitelijke situatie en coördinatie van de aanpak van de Europese migratieproblematiek te versterken. Tijdens de rondetafel over de Centraal Mediterrane Route werd de situatie in Libië, de implementatie van het EU Trustfonds voor Afrika, de operaties in de Centrale Middellandse Zee en de samenwerking met Noord-Afrikaanse landen besproken. Vanwege de weersomstandigheden is het aantal aankomsten nog steeds laag, maar de EU moet waakzaam blijven. Tijdens deze bijeenkomst werd gemeld dat sinds de EU-AU-VN top in november 2017 15.000 migranten uit de detentiefaciliteiten via vrijwillige terugkeer en evacuatie via UNHCR zijn vertrokken. Tevens meldde IOM, UNHCR en EUBAM extra personele aanwezigheid in Libië. Tijdens de rondetafel over de Oostelijke Mediterrane Route werd gesproken over het verder verbeteren van de situatie in de Griekse hotspots en de migratiedruk vanuit Turkije.

Nederland zal tijdens dit overleg het belang benadrukken van een geïntegreerde aanpak van de migratieproblematiek, waarbij acties worden ondernomen op alle punten van de route: in landen van herkomst, transit- en opvanglanden en in Europa. In het door het Bulgaars voorzitterschap verspreide discussiedocument ontbreekt een cruciaal onderdeel van deze geïntegreerde aanpak, namelijk de herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Zoals bekend heeft het voorzitterschap een serie hoogambtelijke overleggen belegd om tot een akkoord te komen over de Dublinverordening, wat zou moeten leiden tot een spoedige herziening van het gehele GEAS.

III. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Raad niet-wetgevende besprekingen

3. Samenwerking met de Westelijke Balkan op het gebied van Interne Veiligheid en Terrorismebestrijding. = uitwisseling standpunten

Voor de bespreking van de samenwerking met de Westelijke Balkan op het gebied van interne veiligheid en terrorismebestrijding is nog geen discussiedocument beschikbaar. Naar verwachting zal een update gegeven worden over de voortgang van het *Western Balkan Counter Terrorism Initiative*, een initiatief van een aantal landen in en rondom de Westelijke Balkan, dat ondersteund wordt door de Europese Commissie, de Europese Dienst voor Extern Optreden en de Raad. Nederland steunt dit initiatief, dat bijdraagt aan een meer gecoördineerde inzet vanuit de EU en lidstaten in deze regio.

4. (poss.) De rol van JBZ-agentschappen bij terrorismebestrijding = beleidsdiscussie

Tijdens de JBZ-raad zal naar verwachting aan de hand van een discussiedocument van de Europese Contraterrorisme Coördinator (EU CTC) worden gesproken over de rol van de JBZ-agentschappen bij terrorismebestrijding. Nederland steunt de stappen die de afgelopen jaren op dit gebied gezet zijn, in het bijzonder met de inrichting van het *European Counter Terrorism Centre* (ECTC) van Europol. Dit heeft bijgedragen aan een significante toename van gedeelde informatie en – samen met Eurojust – ondersteuning van gezamenlijke onderzoeksteams (zogenoeten JITS).

5. Samenwerking tussen GVDB-missies/operaties en JBZ-agentschappen = politieke instemming

De Raad zal naar verwachting instemmen met de start van een proefproject voor het realiseren van een «crime information cell» in de bestaande missie EUNAVFORMED Sophia. EUNAVFORMED staat voor *European Union Naval Force Mediterranean* en is een militaire operatie tegen mensensmokkelaars in de Middellandse Zee. Het proefproject ziet op het inrichten van een crime information cell in de missie om, conform mandaat, de informatie-uitwisseling met JBZ-agentschappen te verbeteren. Nederland staat positief tegenover het versterken van de link tussen interne en externe veiligheid, en deze pilot is daar een mooie uitwerking van. Gegevensbescherming, mandaat en commandostructuur zijn belangrijke aspecten van de pilot. Nederland zet in op een goede waarborging hiervan. Verder acht Nederland het van belang dat de pilot tijdig wordt geëvalueerd om te bezien wat de meerwaarde is en waar mogelijke uitdagingen liggen.

6. Richtlijn Passagiersgegevens (PNR): implementatie = uitwisseling van standpunten

Tijdens de JBZ-Raad zal gesproken worden over de voortgang van de implementatie van de PNR-richtlijn. De JBZ-Raad zal naar verwachting uitgenodigd worden te spreken over hoe voortgang bewerkstelligd kan worden. Nederland zal in het bijzonder het belang van de samenwerking van de lidstaten in *de Informal Working Group on PNR* benoemen als een belangrijke ondersteuning voor de implementatie. Daarnaast zal Nederland het belang van internationale samenwerking en onderlinge Europese ondersteuning bij de (tijdige) implementatie van de richtlijn benadrukken. Daarbij zal Nederland het aanbod voor ondersteuning door middel van het delen van de Nederlandse centrale technische voorziening reisgegevens, herhalen.

Het Nederlandse PNR-wetsvoorstel is op 8 januari 2018 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 34 861, nr. 3). Inbrengdatum voor het verslag is vastgesteld op 15 februari 2018. De nota naar aanleiding van het verslag volgt zo spoedig mogelijk.

7. Europees Openbaar Ministerie verordening: implementatie = stand van zaken

Naar verwachting zal de Commissie onder dit agendapunt de laatste stand van zaken met betrekking tot de voorbereidingen voor de feitelijke start van het EOM toelichten. De Commissie zet erop in dat het EOM operationeel is op 1 november 2020. In dat kader werkt zij momenteel onder meer aan de benoeming van het selectiepanel van de Europese Hoofdaanklager en de Europese aanklagers, de aanstelling van de interim administratief directeur, de ontwikkeling van een case management systeem en de voorbereiding van een gedelegeerde handeling inzake gegevensbescherming. Een eerste bijeenkomst van een groep van nationale experts uit de deelnemende lidstaten die de Commissie gaat adviseren bij deze voorbereidingen zal plaatsvinden op 14 maart aanstaande.

8. Verbetering van grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijs = uitwisseling standpunten

Tijdens de informele JBZ-Raad van 15 en 16 januari jl. heeft de Commissie gerapporteerd over de voortgang bij de uitwerking van een voorstel over toegang tot elektronisch bewijs. Dit voorstel vormt een uitwerking van de raadsconclusies inzake verbetering van de strafrechtspleging in de cyber ruimte. De Commissie heeft aangegeven dat het essentieel is om de toegang tot elektronisch bewijs over de grens te vereenvoudigen. Nederland onderschrijft dit belang.

Tevens heeft de Commissie aangegeven dat het een complex dossier betreft dat prioriteit verdient en dat de Commissie hard bezig is om in maart een voorstel te kunnen presenteren. Nederland is het met de Commissie eens dat dit dossier prioriteit verdient en heeft in het verleden aangedrongen op een snelle presentatie van een voorstel. Op dit moment is er nog geen zekerheid of de Commissie erin zal slagen om het voorstel nog voor de JBZ-Raad van maart te presenteren. Indien het voorstel niet wordt gepresenteerd voorafgaand aan de aankomende JBZ-Raad zal Nederland opnieuw het belang van een spoedige presentatie van het voorstel benadrukken.

9. Werklunch dag 1 (veiligheid) met als thema «terrorist content online».

Op 8 maart organiseert het voorzitterschap een werklunch over terroristische content online. Dit volgt onder meer op de bespreking in het jaarlijkse EU internetforum dat op 6 december 2017 plaatsvond. JBZ-Ministers spraken met hoge vertegenwoordigers van de internetindustrie over de aanpak van terroristische propaganda en extremistische boodschappen online. Een deel van de internetindustrie werkt in dit kader aan technologische oplossingen om het gebruik van hun diensten door terroristen te doorkruisen, zoals automatische detectie en een «database of hashes». Daarnaast ondersteunen zij organisaties uit het maatschappelijk middenveld bij campagnes met alternatieve boodschappen.

Evenals de andere lidstaten verwacht Nederland van de internetindustrie transparantie over de effecten van de maatregelen die ze hebben ingezet (zoals aantallen verwijderde berichten en accounts en cijfers over het gebruik van de «database of hashes»). Nederland zal aandacht blijven vragen voor samenwerking binnen de internetindustrie door deling van kennis over onder andere automatische detectie, het beschikbaar stellen van de «database of hashes» voor nieuwe spelers op de internetmarkt en brede aandacht voor inhoud-monitoring bij de ontwikkeling van nieuwe applicaties. Ook zal Nederland aandringen op blijvende aandacht voor eventuele nieuwe wijzen waarop terroristen het internet zullen benutten nu ISIS steeds meer onder druk staat. Daarnaast zal Nederland aandacht vragen voor de noodzaak om niet alleen content, maar juist ook de verspreiders daarvan aan te pakken.

10. Werklunch dag 2 (justitie) met als thema «radicalisering in gevangenissen».

Op de tweede dag van de Raad staat de lunchbespreking in het teken van radicalisering in gevangenissen. Nederland waardeert dit initiatief; het is belangrijk dat we kennis op kunnen doen van elkaars aanpak en geleerde lessen. Nederland zal in het bijzonder vragen naar ervaringen van de EU-lidstaten betreffende het monitoren en evalueren van de effectiviteit van deradicaliseringsinterventies en recidive.

Nederland zal tijdens dit overleg uiteraard ook de eigen aanpak delen. In Nederland worden verdachten en veroordeelden van terrorisme geplaatst op de Terroristenafdeling (TA) van de gevangenis. Binnen reguliere Penitentiare Inrichtingen (PI's) zijn aandachtsfunctionarissen aangesteld die het aanspreekpunt vormen in geval er een vermoeden van radicalisering bestaat. Zij hebben een intensieve opleiding gevolgd die is toegespitst op het herkennen en signaleren van radicaal gedrag in het gevangeniswezen. De afgelopen jaren is binnen het gevangeniswezen en de reclassering extra aandacht besteed aan mogelijkheden rondom deradicalisering en re-integratie van geradicaliseerde personen. Binnen reclassering bestaat een gespecialiseerd team Terrorisme, Extremisme en Radicalisering (TER) dat bijdraagt aan het ontwikkelen, inzetten en evalueren van interventieprogramma's voor justitiabelen met een terroristische achtergrond. Daarnaast biedt het Landelijk Steunpunt Extremisme op vrijwillige basis Exit-trajecten aan. Verder gaan DJI en Reclassering Nederland de komende periode nieuwe en bestaande interventieprogramma's op het gebied van deradicalisering ontwikkelen, inzetten en evalueren.

Raad wetgevende besprekingen

11. Interoperabiliteit tussen EU informatie systemen

a. Interoperabiliteit verordening (grenzen en visa)

b. Interoperabiliteit verordening (politiële en justitiële samenwerking, asiel en migratie) = beleidsdiscussie

Zie onder I.1

12. Brussel II bis verordening; herziening = beleidsdiscussie

Deze discussie betreft het voorstel voor een verordening voor jurisdictie, erkenning en handhaving van beslissingen in zaken van huwelijksrecht en ouderlijk gezag en inzake internationale kindervervoering. Inter-institutioneel dossiernummer: 2016/0190 (CNS). Dit betreft een unanimiteitsdossier. Beide Kamers hebben op grond van artikel 3, vierde lid, Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon een instemmingsrecht op het uiteindelijke onderhandelingsresultaat.

De besprekingen over de herziening van Verordening Brussel IIa lopen sinds 30 juni 2016. Onder meer worden de bevoegdheidsregels inzake ouderlijke verantwoordelijkheid herzien, alsmede de regeling voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen uit de ene lidstaat in een andere lidstaat. Daarnaast wordt de regeling voor samenwerking tussen de contactpunten van de verschillende lidstaten (centrale autoriteiten) verduidelijkt en worden extra regels opgesteld in aanvulling op het Haags Kinderontvoeringsverdrag.

Het voorzitterschap vraagt de JBZ-Ministers naar de wenselijkheid van een bepaling waarin de verplichting wordt geëxpliciteerd om centrale autoriteiten (C.A.) te voorzien van voldoende middelen en menskracht. Een dergelijke bepaling is opgenomen in het Commissievoorstel zoals gepresenteerd in 2016. Daarnaast vraagt het voorzitterschap of er andere manieren zijn om te waarborgen dat Centrale Autoriteiten in staat blijven om een mogelijk toenemend aantal zaken in de toekomst te kunnen blijven behappen.

Het voorstel voor een expliciete verplichting om voldoende financiële en personele middelen beschikbaar te stellen voor de Centrale Autoriteit is inmiddels tweemaal besproken op technisch niveau en heeft daar niet veel bijval ontvangen. Nederland heeft net als veel andere landen begrip getoond voor de achtergrond van het voorstel. Inderdaad bestaan er problemen in het contact met enkele C.A.»s binnen de Europese Unie, waarbij de oorzaak lijkt te liggen in onderbezetting. Nederland heeft hier ook op gewezen in haar reactie op de openbare raadpleging met betrekking tot Verordening Brussel II bis (Kamerstukken II 2013/14, 22 112, 1891, bijlage). Nederland onderschrijft kortom, ook vanuit concrete ervaringen, het belang van voldoende financiële en personele middelen voor het werk van de Centrale Autoriteiten.

Het oordeel over de voorgestelde bepaling is echter minder positief. Gelet op het verschil in omvang in taken en werklast tussen de verschillende autoriteiten blijft de te introduceren verplichting noodzakelijkerwijs algemeen van aard. De vraag die dit oproept is wat een dergelijke verplichting zal betekenen in de praktijk. Zeker nu deze verplichting reeds bestaat op basis van het algemene beginsel van gemeenschapstrouw neergelegd in artikel 4, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Ondanks de in het verleden reeds gesignaleerde problemen heeft dit voor zover bekend nog niet geleid tot ingebrekestellingen van lidstaten. Het is de vraag of dit met een nieuwe bepaling wel zal gebeuren.

Daarbij geldt in meer algemene zin het bezwaar dat het hier en in enkele andere verordeningen expliciteren van deze reeds algemeen geldende verplichting kan leiden tot twijfel over de algemene gelding van die verplichting. Nederland zal, gelet op het belang van de aan het voorstel ten grondslag liggende zorg, wel pleiten voor het opnemen van een overweging waarin het belang van voldoende middelen wordt onderstreept.

De inzet van Nederland tijdens het overleg zal voor het overige gericht zijn op de noodzaak om de kosten van de naleving van de verordening zo laag mogelijk te houden. Dit kan door het aantal notificatieverplichtingen zo beperkt mogelijk te houden, door de toepassing van de verordening waar mogelijk te verhelderen en vereenvoudigen. Maar ook door de verplichtingen van de Centrale Autoriteiten zo duidelijk mogelijk af te bakenen, waardoor C.A.»s onderling weten wat van elkaar kan worden verwacht.

13. Richtlijn Fraude niet-chartaal Geldverkeer = algemene oriëntatie

Het richtlijnvoorstel heeft betrekking op de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met niet-chartale betaalmiddelen (andere betaalmiddelen dan contant geld). De voorgestelde richtlijn vervangt het Kaderbesluit over dat onderwerp uit 2001 (Kaderbesluit 2001/413/JBZ), dat vanwege technologische en maatschappelijke ontwikkelingen verouderd is. Met het richtlijnvoorstel wordt beoogd een helder, robuust en techniekneutraal wettelijk kader te bieden, operationele obstakels die onderzoek en vervolging bemoeilijken weg te nemen en preventie te bevorderen. De richtlijn bevat – evenals het huidige Kaderbesluit – een aantal strafbaarstellingen.

Nieuw ten opzichte van het Kaderbesluit uit 2001 is dat wordt voorgesteld niet alleen fysieke betaalinstrumenten, zoals creditcards en betaalpassen, maar ook niet-fysieke betaalinstrumenten onder het bereik van de strafbaarstellingen in de richtlijn te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan gegevens die gebruikt kunnen worden om een betalingsopdracht te initiëren – bijvoorbeeld gebruikersnamen, wachtwoorden en pincodes die

gebruikt worden bij internetbankieren – waarmee fraude kan worden gepleegd. Daardoor vallen ook gedragingen als «carding», «phishing» en «pharming» onder de voorgestelde strafbaarstellingen. Daarnaast wordt voorgesteld virtuele valuta («virtual currencies»), zoals «bitcoins», onder het bereik van de richtlijn te brengen.

De richtlijn wordt geagendeerd op de JBZ-raad met het oog op het bereiken van een algemene oriëntatie. Daaraan wordt op dit moment nog gewerkt. Nederland heeft het belang van een krachtig strafrechtelijk instrumentarium om fraude met niet chartaal geld aan te pakken onderschreven, evenals de techniek-neutrale aanpak, waardoor ook bovengenoemde nieuwe vormen van fraude onder het bereik van de richtlijn worden gebracht. Het compromis is naar verwachting in lijn met de Nederlandse onderhandelingsinzet. Ook de andere lidstaten hebben in algemene zin een positieve grondhouding aangenomen ten opzichte van het voorstel.