
Vergaderjaar 2017–2018

32 317

JBZ-Raad

Nr. 496

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2017

Hierbij bied ik uw Kamer het verslag aan van de bijeenkomst van de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken van 12 en 13 oktober 2017 te Luxemburg.

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

Verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 12 en 13 oktober 2017 te Luxemburg

Belangrijkste resultaten

Veiligheid en Justitie, grondrechten en burgerschap

Europees Openbaar Ministerie

De EOM verordening is formeel vastgesteld voor de 20 aan de versterkte samenwerking deelnemende lidstaten. Het EOM zal volgens de Commissie onafhankelijk en efficiënt zijn om effectief EU-fraude te kunnen bestrijden. Het EOM zal daarbij nauw samenwerken met OLAF, Eurojust en Europol.

Confiscatie en bevroezing

De JBZ-Raad stemde in met uitbreiding van de reikwijdte van de Verordening wederzijdse erkenning van bevroezings- en confiscatiebeslissingen tot bepaalde vormen van confiscatie zonder strafrechtelijke veroordeling (non conviction based confiscation) onder de voorwaarden dat (i) de betreffende confiscatiebeslissingen duidelijk gerelateerd zijn aan strafrechtelijke activiteiten en (ii) de noodzakelijke procedurele waarborgen van toepassing zijn.

Europees strafregister (ECRIS) – derdelanders (TCN)

De JBZ-Raad stemde in met de opname in het European Criminal Record Information System (ECRIS) van derdelanders (Third Country Nationals) die tevens de nationaliteit van één of meer EU-lidstaten hebben. Daarnaast concludeerde de JBZ-Raad dat meer tijd nodig is voor besluitvorming over opname van personen met de nationaliteit van twee of meer EU lidstaten.

Binnenlandse Zaken / Immigratie en Asiel

Herziening van het Gemeenschappelijk Europees Asiel Stelsel

Het Estse voorzitterschap lichtte de voortgangsrapportages toe en informeerde de aanwezige Ministers dat de uitkomsten van de bilaterale consultaties in het kader van «effectieve solidariteit» medio november zullen worden gepresenteerd. De Commissie stelde dat in de afgelopen maanden het nodige werk is verzet en riep de lidstaten op om de herziening spoedig af te ronden.

Schengen grenscode

De aanwezige Ministers bogen zich tijdens dit agendapunt over het voorstel tot wijziging van de regels voor de tijdelijke herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen. Er werd geconcludeerd dat in de onderhandelingen een balans moet worden gevonden tussen de bescherming van de interne veiligheid en het behoud van het vrij verkeer. Ook zal de procedure opnieuw aan de orde komen.

I. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Raad wetgevende besprekingen

1. Europees Openbaar Ministerie

Voorstel voor een verordening over oprichting van een Europees Openbaar Ministerie. Inter-institutioneel dossiernummer: 2013/0255 (APP)

Het Estse voorzitterschap gaf aan dat de EOM-verordening formeel in versterkte samenwerking kon worden vastgesteld door de twintig daaraan deelnemende lidstaten. Daarbij refereerde het aan de instemming van het Europees Parlement op 5 oktober jl..

Commissaris Jourová stelde verheugd te zijn met de vaststelling van de EOM-verordening. Het EOM moet volgens haar onafhankelijk en efficiënt zijn om effectief EU-fraude te kunnen bestrijden. Het EOM zal daarbij nauw samenwerken met OLAF, Eurojust en Europol. Eurojust zal een belangrijke rol houden, maar meer gericht zijn op andere vormen van misdaad. Met het voorliggende compromis is het doel van oprichting van het EOM bereikt. De Commissie sprak opnieuw de hoop uit dat ook de andere, thans niet-deelnemende lidstaten zich op korte termijn zullen aansluiten. Als de oprichting soepel verloopt, kan het EOM in 2020 operationeel zijn. De Commissie zal daarvoor verantwoordelijkheid nemen en hierin nauw samenwerken met de betrokken lidstaten. Jourová gaf aan dat ze in 2018 «operating rules» zal presenteren voor de commissie die zich buigt over de selectie en benoeming van de Hoofdaanklager en de Europese aanklagers. Daarnaast zal de Commissie in 2018 de gedelegeerde handeling op basis van artikel 49 van de verordening alsmede verschillende uitvoeringshandelingen presenteren. Tevens zal de Commissie gaan werken aan het opzetten van het Case Management System voor het EOM. In consultatie met de Raad zal een interim administratief directeur worden benoemd. Daarnaast zal het zgn. «grandfather committee» van experts uit de lidstaten worden opgericht. De selectie van de Hoofdaanklager en andere Europees aanklagers zal volgen in 2019. Jourová verwees naar de uitspraken van president Juncker in zijn «*State of the Union-speech*» waarin hij steun uitsprak voor uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM naar grensoverschrijdende terroristische misdrijven. Over een jaar zal de Commissie een mededeling met een 2025 perspectief over uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM op basis van artikel 86(4) VWEU presenteren. Nu moet de focus liggen op oprichting van het EOM, zo stelde Jourová.

Haar collega commissaris Günther Oettinger (Budget & Human Resources) benadrukte de toegevoegde waarde van het EOM en stelde dat er jaarlijks voor € 150 miljard wordt gefraudeerd met EU-gelden. In aanvulling daarop wees hij erop dat veel door de EU-gefinancierde projecten worden medegefinancierd door lidstaten. Daarmee is EU-fraude ook fraude op nationaal niveau. De commissaris gaf aan dat indien de oprichting van het EOM in 2020 plaatsvindt, het operationeel is bij de start van het volgende Meerjarig Financieel Kader. Ten aanzien van een mogelijke uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM stelde Oettinger dat moet worden zeker gesteld dat het EOM goed samenwerkt met Europol, Eurojust en OLAF. In de toekomst zal OLAF volgens de Commissie een zeer belangrijke rol blijven spelen. De commissaris wees daarbij op een recent verschenen mededeling waarin een wetgevend voorstel tot aanpassing van de OLAF-verordening is aangekondigd. Dit voorstel zal volgend voorjaar worden gepresenteerd.

Hierna gaf de voorzitter het woord aan de lidstaten. Nederland koos er voor om bij dit agendapunt niet te interveniëren. Diverse lidstaten die het woord namen, toonden zich verheugd met de oprichting van het EOM. Ministers spraken daarbij de hoop uit dat de lidstaten die nu nog niet deelnemen aan het EOM, zich in de toekomst alsnog zullen aansluiten. Een zestal Ministers toonde ontvankelijkheid ten aanzien van uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM naar terrorismebestrijding, één lidstaat noemde daarbij tevens georganiseerde misdaad. Twee andere lidstaten benadrukten juist dat de focus op dit moment moet liggen op de oprichting van het EOM en dat pas na oprichting en evaluatie uitbreiding van de bevoegdheid kan worden gezien.

Eén van de grotere lidstaten stelde dat hoe meer deelnemers het EOM heeft, hoe effectiever het zal zijn. Ook om die reden was het, volgens de spreker van belang goed te kijken naar de toekomstige discussie over uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM naar bijvoorbeeld terrorismebestrijding. De desbetreffende landsvertegenwoordiger wees er daarbij wel op dat het van belang is dat sprake moet zijn van een grensoverschrijdend karakter.

Inkomend voorzitter Bulgarije informeerde de Raad dat de oprichting van het EOM een topprioriteit van het Bulgaarse voorzitterschap zal zijn. De Bulgaarse Minister gaf ook aan veel waarde te hechten aan het bouwen van relaties met de niet-deelnemende lidstaten en met Eurojust en OLAF. In maart 2018 zal in Sofia daarom ook een conferentie plaatsvinden in de context van de oprichting van het EOM.

Na alle interventies ging het Estse voorzitterschap over tot formele vaststelling van de verordening. De 20 lidstaten die hebben gemeld te zullen deelnemen aan het EOM, gaven unaniem steun aan het bereikte compromis in document 9941/17 REV 1 COR 1, 2, 3 en 4. De Estse voorzitter sloot dit punt af met de wens dat het EOM zo snel mogelijk zal worden opgericht.

2. Bevriezing en confiscatie

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bevroezingsbevelen en confiscatiebeslissingen. Inter-institutioneel dossiernummer: 2016/0412 (COD)

Het voorzitterschap deelde mee dat een besluit over de instrumentkeuze op korte termijn aan COREPER wordt voorgelegd. Het voorzitterschap gaf aan te hopen op vaststelling van een algemene oriëntatie in december. Vervolgens besprak de Raad de mogelijke uitbreiding van de reikwijdte van het voorstel tot vormen van preventieve confiscatie die zijn gerelateerd aan strafrechtelijke gedragingen maar die niet vallen binnen een strafrechtelijke procedure.

De Commissie benadrukte het belang van dit initiatief. Het is voor de Commissie daarnaast van belang dat de materiële reikwijdte van het voorstel duidelijk is. De Commissie vindt dat er geen twijfel mag zijn ten aanzien van de «criminal law nature» van het voorstel. Daarom koos de Commissie ervoor om alleen beslissingen die binnen een strafrechtelijke procedure zijn geweest, op te nemen binnen de reikwijdte. Als lidstaten instemmen met de formulering «proceedings in criminal matters», dan is van belang dat rechtszekerheid wordt gecreëerd. Er moet een duidelijke relatie zijn tussen de confiscatiebeslissing en de strafbare gedragingen en er moeten voldoende procedurele waarborgen zijn.

Nederland gaf aan te hechten aan vaststelling van een effectief instrument dat een ruime mogelijkheid biedt om confiscatiebeslissingen uit andere lidstaten te erkennen en ten uitvoer te leggen. Om die reden steunt Nederland de uitbreiding van de reikwijdte naar confiscatiebeslissingen vanuit non-conviction based (NCB) confiscatiesystemen zoals onder meer het Italiaanse systeem. Nederland steunt de opname van «proceedings in criminal matters» zodat dergelijke systemen binnen de reikwijdte vallen, mits dat aan de juridische voorwaarden voldoet. Nederland hecht eraan dat in de verordening heel precies wordt verduidelijkt welke vormen van confiscatie onder de reikwijdte vallen en welke voorwaarden en procedurele waarborgen van toepassing zijn.

De meeste lidstaten steunden het voorstel van het voorzitterschap om de reikwijdte te verruimen van «criminal proceedings» naar «proceedings in criminal matters». Lidstaten benadrukten dat het voorstel kan bijdragen aan de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad. Toch hadden diverse lidstaten ook twijfels bij de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte. Voor hen is een duidelijke relatie met een strafbaar feit belangrijk, moeten de procedurele waarborgen zijn gegarandeerd en moet de aangezochte lidstaat kunnen weigeren een beslissing te erkennen als een beslissing uit een andere lidstaat niet aansluit bij het eigen nationale systeem.

Het voorzitterschap concludeerde dat de JBZ-Raad brede steun gaf aan een bredere reikwijdte, mits er een duidelijke relatie is met strafrechtelijke activiteiten en de procedure is omkleed met voldoende procedurele waarborgen. Deze conclusie wordt thans uitgewerkt op technisch niveau.

3. ECRIS – TCN

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (TCN) ter aanvulling en ondersteuning van het Europees Strafre-gister Informatiesysteem (ECRIS) en tot wijziging van Veror-dening (EU) nr. 1077/2011

De Estse voorzitter informeerde de Raad dat richting moet worden gegeven ten aanzien van twee kwesties.

Ten eerste ten aanzien van de vraag of zowel personen met de EU-nationaliteit die tevens derdelander zijn als personen die twee of meer nationaliteiten van een EU lidstaat hebben, moeten worden opgenomen in de ECRIS TCN databank. Het voorzitterschap gaf aan zich bewust te zijn van de gevoeligheden, maar stelde dat een besluit noodzakelijk is. Ten tweede moet de Raad richting geven ten aanzien van de criteria voor opname van vingerafdrukken. Het voorzitterschap legde daartoe de vraag voor of het wenselijk is om vingerafdrukken op te nemen, indien personen zijn veroordeeld tot een vrijheidsstraf voor opzettelijk gepleegde strafbare feiten. De tweede vraag aan de lidstaten was of zij van oordeel zijn dat ook voorwaardelijke vrijheidsstraffen voor opzettelijk gepleegde strafbare feiten moeten worden opgenomen.

Eurocommissaris Jourova bevestigde dat deze twee vragen raken aan de kern van het voorstel. Het doel van Commissie is dat de ECRIS TCN databank zo veel mogelijk relevante informatie bevat over veroordelingen van derdelanders in de EU. Ten aanzien van de eerste vraag was de Commissie van oordeel dat de ECRIS TCN databank informatie moet bevatten over alle derdelanders. De Commissie acht de opname van EU burgers met twee of meer nationaliteiten van EU-lidstaat niet nodig,

omdat de informatie over die laatste categorie al beschikbaar is in de lidstaten waarvan die personen de nationaliteit hebben. Om die reden is er in dergelijke gevallen geen omissie in het systeem.

Verder hechtte de Commissie aan opname van zoveel mogelijk vingerafdrukken en alle veroordelingen van derdelanders. Jourova geeft aan zich ervan bewust te zijn dat lidstaten om verschillende redenen opname van het aantal vingerafdrukken willen beperken. Ze wees er evenwel op dat vingerafdrukken het enige middel zijn om een derdelander te kunnen identificeren. Lidstaten kennen nu bovendien een heel verschillende aanpak. Jourova stelde dat dit een gevoelig onderwerp is en dat rekening moet worden gehouden met het belang van gegevensbescherming en proportionaliteit. Het voorstel van het voorzitterschap is een goed startpunt voor discussie, maar gaat volgens haar niet ver genoeg.

Ten aanzien van onderwerp één spraken bijna alle Ministers, inclusief de Nederlandse hun steun uit voor opname in ECRIS van personen met twee of meer nationaliteiten die tevens de nationaliteit van een derde land hebben. Eén derde van de lidstaten sprak ook steun uit voor opname van personen die twee of meer nationaliteiten van een EU-lidstaat hebben, maar niet de nationaliteit van een derde land. Eenzelfde hoeveelheid landen kon daarentegen juist niet instemmen met opname van die categorie personen in de ECRIS TCN databank. Met Nederland stelden nog vier andere landen dat voordat een besluit kan worden genomen, nadere bestudering noodzakelijk is van de vraag of er voor deze tweede categorie inderdaad een lacune zit in het huidige systeem. Nederland verzocht daarom om een aanvullend impact assessment voordat dit besluit kan worden genomen.

Ten aanzien van de criteria voor de opname van vingerafdrukken gaf bijna de helft van de lidstaten, waaronder Nederland, steun aan het compromisvoorstel van het voorzitterschap. Twee lidstaten verbonden daaraan de voorwaarde dat ook vingerafdrukken moeten worden opgenomen voor voorwaardelijke veroordelingen. Nederland en een drietal andere lidstaten stelden niet te kunnen instemmen met opname van voorwaardelijke veroordelingen terwijl vier anderen juist wel aangaven te hechten aan opname van voorwaardelijke veroordelingen. Enkele Ministers gaven de voorkeur aan een vrijheidsstraf als grens voor opname van vingerafdrukken.

Meer algemeen vonden enkele lidstaten dat het van belang is dat de nationale referentiesoftware voor ECRIS gebruikt moet kunnen blijven worden na de vaststelling van de verordening en richtlijn ECRIS TCN. Eén lidstaat betoogde dat er eigenlijk maar één oplossing is, te weten een databank waarin informatie is opgenomen over alle personen die in de EU veroordeeld worden, onafhankelijk van hun nationaliteit. Als een persoon met een dubbele EU-nationaliteit namelijk niet zegt dat hij een tweede EU-nationaliteit heeft, wordt – aldus de spreker – die persoon niet opgenomen in de ECRIS TCN databank. Voor een databank waarin alle veroordeelde personen in de EU worden opgenomen, bestaat geen steun.

Nederland sprak steun uit voor opname in de ECRIS TCN databank van derdelanders die twee of meer nationaliteiten hebben waarvan ten minste één nationaliteit van een lidstaat, zodat een gat in het huidige systeem wordt gedicht. Nederland gaf aan van oordeel te zijn dat meer tijd nodig is om een besluit te nemen over opname van personen met twee of meer nationaliteiten van een EU-lidstaat, omdat dat een forse uitbreiding van de reikwijdte betekent die serieuze juridische en operationele gevolgen zou hebben. Daarnaast is er op dit moment geen bewijs dat er voor die tweede categorie een operationele noodzaak is die opname vereist dan

wel dat er een gat in het huidige ECRIS is voor die categorie personen. Om die reden verzocht Nederland de Commissie om een aanvullend impact assessment uit te voeren op dit punt, voordat over de opname van deze categorie een besluit wordt genomen.

Meer specifiek over de voorwaarden rond het opnemen van vingerafdrukken, geeft Nederland er de voorkeur aan als vingerafdrukken zouden worden opgenomen in de ECRIS TCN databank als dat naar nationaal recht is vereist. Omwille van het compromis kon Nederland evenwel instemmen met het voorstel van het voorzitterschap onder die voorwaarde dat een veroordeling tot een vrijheidsstraf er onderdeel van uitmaakt. Nederland kon echter niet instemmen met opname van vingerafdrukken voor voorwaardelijke vrijheidsstraffen.

Commissaris Jourova concludeerde dat deze bespreking aantoont dat aan beide vragen belangrijke juridische, technologische en financiële aspecten zitten. Tegelijkertijd bracht ze de lidstaten in herinnering dat snelle voortgang op dit dossier noodzakelijk is. Voor de Commissie is daarin essentieel dat derdelanders zo accuraat mogelijk kunnen worden geïdentificeerd. Het is wenselijk op technisch niveau verder te werken. Ten aanzien van EU burgers met twee of meer EU-nationaliteiten herhaalde de commissaris dat daarvoor geen probleem bestaat, omdat die personen al gedekt worden door het huidige ECRIS. Dit geldt niet voor derdelanders met tevens een EU-nationaliteit. Discriminatie is volgens haar niet aan de orde. Verder benadrukte Jourova dat voor vingerafdrukken geen «watered down compromis» moet worden gesloten.

Het Estse voorzitterschap concludeerde dat een meerderheid van lidstaten instemt met opname van derdelanders die tevens één of meer EU-nationaliteiten hebben. Lidstaten hebben meer tijd nodig om het effect op het systeem te evalueren bij opname van personen met twee of meer EU-nationaliteiten. Het voorzitterschap zal daarop in een gepast format terugkomen. Ten aanzien van opname van vingerafdrukken concludeerde het voorzitterschap dat er weliswaar steun is voor het voorstel van het voorzitterschap, maar dat het toch werkt aan een compromis om de zorgen van andere lidstaten te adresseren.

Raad niet-wetgevende besprekingen

4. Fundamentele Rechten

Concept raadsconclusies over de toepassing van het Europees Handvest van Fundamentele Rechten in 2016.

Het voorzitterschap onderstreepte het belang van politieke aandacht aan dit onderwerp. Aan de Raad lagen raadsconclusies voor ter bespreking. Directeur O'Flaherty ging namens het Grondrechtenagentschap (GRA) in op de bevordering van de toepassing van het EU Handvest van de Grondrechten door nationale autoriteiten. Hiervoor is een handboek in voorbereiding. Hij stond stil bij het belang van mensenrechten in de context van veiligheidsvraagstukken en stipte aan dat daarvoor het mandaat van het GRA te restrictief is (het GRA mag niet op eigen initiatief onderzoek doen op dit gebied). Het GRA stond ook kort stil bij de positie van kinderen in het asiel-/migratiedebat. Een vierde onderwerp dat het GRA aanstipte, is het op korte termijn te publiceren vervolgonderzoek op het vlak van racisme en xenofobie. Het GRA vindt op dit punt dat sprake is van een teleurstellend gebrek aan vooruitgang in Europa. Het laatste onderwerp was de positie van mensenrechten-NGO's. Uit onderzoek van het GRA blijkt volgens O'Flaherty dat NGO's het steeds moeilijker krijgen. Ze ondervinden barrières als gevolg van wet- en regelgeving, kennen een

gebrek aan geld, hebben moeite met toegang tot beleidsmakers, en ondervinden soms zelfs problemen met persoonlijke veiligheid.

De Commissie complimenteerde het GRA met zijn werk. In reactie op de beschouwing met betrekking tot asiel/migratie wees Commissaris Jourová op een conferentie op 7 en 8 november 2017 over kinderen waarin ook stil zal worden gestaan bij vreemdelingendetentie en alternatieven daarvoor. Ook de Commissie gaf aan groot belang te hechten aan toepassing van het Handvest alsmede aan extern toezicht op mensenrechten. Vanuit dat perspectief blijft de Commissie ook voorstander van spoedige toetreding van de EU tot het EVRM, en zal het zich daarvoor inzetten.

De Raad stelde vervolgens de raadsconclusies vast.

5. Criminaliteitsbestrijding in cyberspace

Naast de raadsconclusies over criminaliteitsbestrijding in cyberspace, die onder andere zien op de verkrijging van elektronisch bewijs (e-evidence), besloot de Commissie om ook de Gezamenlijke mededeling over een sterke cyberbeveiliging¹[1] voor de EU toe te lichten, evenals de Mededeling inzake «tackling illegal content online»². Commissaris King presenteerde het cyber security pakket en stelde dat het leven in een «interconnected» tijdperk, voordelen maar ook risico's en uitdagingen kent. Daarbij wees hij op de EU cyber security strategie die werd vastgesteld in 2013 en op de richtlijn voor netwerk- en informatiebeveiliging (NIB-richtlijn). Nu het «internet of things» groeit, is het voor elke lidstaat van belang zich aan te passen en de capaciteiten te versterken. Het cyber security pakket biedt handvatten om de cyber security te versterken en cybercrime te bestrijden. Het pakket bestaat uit de drie onderdelen: veerkracht, afschrikking en verdediging (in commissietermen: resilience, deterrence and defence). Wat King betreft moet de EU veerkrachtiger worden, zodat het beter kan reageren op risico's. Een wetgevend voorstel dat is gerelateerd aan het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (ENISA) is gepresenteerd alsmede een EU cyber security certificeringsraamwerk. Om beter te kunnen reageren op een aanval is een crisisplan in ontwikkeling (blueprint). King gaf aan dat de EU maatregelen heeft genomen zoals de oprichting van een EU cyber security onderzoekscentrum. Dit centrum geeft adviezen waardoor cyberaanvallen in de EU kunnen worden voorkomen of bemoeilijkt. Naast veerkracht moet, volgens King ook de afschrikkende werking worden versterkt. Potentiele cybercriminelen moeten ontmoedigd worden door een betere detectie, traceerbaarheid en vervolging. Op dit moment is het plegen van cybercrime namelijk te gemakkelijk en is het traceren en identificeren ervan heel moeilijk. De commissie stelde daarom de samenwerking, evenals de forensische opsporing in cyberspace, te willen versterken met gebruikmaking van het European Cyber Crime Center (EC3) van Europol. Hierdoor kunnen lidstaten bijvoorbeeld ook worden geholpen bij onderzoek op het darknet.

Een andere uitdaging was volgens commissaris King, de verkrijging van elektronisch bewijs (e-evidence). Ook al is de implementatie van sommige praktische maatregelen, zowel binnen de EU als in samenwerking met de VS, goed op dreef. Toch is er, aldus King, meer aandacht nodig voor samenwerking met Internet Security Providers (ISP). De Commissie keek ook nog naar wetgevende opties om rechtszekerheid te bieden in grensoverschrijdende samenwerking en grensoverschrijdende toegang te

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017JC0450&from=EN>

² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-tackling-illegal-content-online-towards-enhanced-responsibility-online-platforms>

verbeteren. King beloofde vroeg in 2018 een voorstel te presenteren dat is gebaseerd op een publieke consultatie en besprekingen met experts. Daarbij worden zowel de effectiviteit als fundamentele rechten in het oog gehouden. Naast de al bestaande richtlijnen 2013/40 (cyber crime richtlijn) en 2011/93 (richtlijn bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen) heeft de Commissie recent ook een voorstel voor een richtlijn inzake bestrijding van fraude met non-cash betaalmiddelen gepresenteerd.

Eerdaags zal de Commissie ook de resultaten van het proces op het terrein van encryptie presenteren aan de lidstaten en het EP. King zei dat de Commissie geen aanpak zal kiezen waardoor encryptie zal verzwakken maar dat hij zich realiseerde dat encryptie ook misbruikt kan worden. De voorstellen zullen uitwisseling van expertise en versterking van de capaciteiten bevatten.

Ten slotte refereerde King aan de mededeling inzake «tackling illegal content online». Daarin zijn volgens hem belangrijke waarborgen opgenomen. De kern is dat er geen nieuwe sancties worden opgelegd en ook geen nieuwe definities worden voorgesteld. Het is van belang dat platforms hun verantwoordelijkheid nemen, zodra duidelijk is dat iemand illegale inhoud heeft geplaatst. De commissaris stelde met de mededeling te willen voortbouwen op de bestaande goede vrijwillige samenwerking met platforms. De Commissie zal de voortgang monitoren en bezien of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Dat kunnen wetgevende opties zijn.

Nederland liet blijken verheugd te zijn over het cyber security pakket. De mededeling biedt een breed kader aan aanknopingspunten en instrumenten om aandacht te verkrijgen voor specifieke dreigingen en lacunes. In de Nederlandse nationale cyber security strategie wordt consequent zowel vrijheid, veiligheid als economische groei geadresseerd. Het is dus goed om te constateren dat die drie principes ook de basis zijn voor de nieuwe EU-mededeling. Verder gaf Nederland prioriteit aan:

- 1) het op de voorgrond positioneren van de EU als koploper tussen wereldwijde economische en innovatieve ontwikkelingen, met een eigen sterke digitale interne markt, die is geïntegreerd in de wereldmarkt;
- 2) een aanhoudende focus op een effectieve implementatie van de NIB-richtlijn alsmede op de raadsconclusies inzake «improving criminal justice in cyberspace». Ten aanzien van dit punt, sprak Nederland de verwachting uit dat de Commissie zo snel mogelijk een wetgevend voorstel met een brede reikwijdte kan presenteren. Voor Nederland is het essentieel dat zowel «production orders» als directe toegang onderdeel van dat voorstel zijn;
- 3) versterking van internationale samenwerking en ontwikkeling van een sterke diplomatieke gereedschapskist ter voorkoming van, reactie op en afschrikking van dreigingen tegen de economieën en democratische waarden van de EU. Daarbij gebruik makend van de bestaande mechanismen, structuren en organisaties op EU-niveau;
- 4) respect voor de bevoegdheden van lidstaten op het terrein van nationale veiligheid.

Tot slot gaf Nederland aan de vaststelling van raadsconclusies te steunen. De genoemde prioriteiten zal Nederland in de onderhandelingen daarover inbrengen.

Diverse lidstaten onderstreepten het belang van het onderwerp cyber-crime en spraken met lof over het werk van de commissie op dit terrein. Er werd reikhalzend uitgekeken naar de aangekondigde voorstellen. Enkele sprekers benadrukten een oplossing te willen die een goede balans biedt tussen individuele rechten en rechtshandhaving. Sommige lidstaten

gaven aan dat ISP's verplicht moeten kunnen worden tot samenwerken met de rechtshandhavings-autoriteiten in de EU. Eén lidstaat stelde zelfs dat het nutteloos zou zijn, wanneer het voorstel van de Commissie beperkt is tot alleen ISP's die in de EU zijn gehuisvest. De onderhandelingen over dit voorstel moeten hand in hand gaan met de verbetering van de samenwerking met derde landen. Deze stellingname kreeg bijval.

Commissaris King dankte de lidstaten voor hun inbreng. Het gepresenteerde cyber security pakket bood in zijn ogen een balans tussen vrijheid en veiligheid en King hoopte daarom dat lidstaten geëngageerd blijven. Hij vertelde terug te willen komen met een wetgevend voorstel voor e-evidence en stelde tevreden te zijn met de steun voor de implementatie van de praktische maatregelen zoals financiering van trainingen, het opzetten van een elektronisch platform voor het uitwisselen van bewijs en de vaststelling van standaardformulieren. Ook op encryptie en data-retentie zal hij terugkomen.

Het voorzitterschap concludeerde dat er duidelijk steun is voor de ontwikkelingen op het terrein van e-evidence. Verder benadrukte het dat veel lidstaten opriepen tot een ambitieus voorstel dat zowel «production orders» als directe toegang bevat. Indien nodig zal het voorzitterschap in december een bespreking van dit onderwerp agenderen. Het voorzitterschap nam verder kennis van de voortgang op het terrein van encryptie en stelde uit te zien naar het pakket inzake terrorismebestrijding dat op korte termijn zal worden gepresenteerd. De Estse voorzitter zei tot slot de interventies van lidstaten mee te zullen nemen naar de JBZ-Raad van december, zodat dan een meer gefocuste discussie kan plaatsvinden.

6. Tussentijdse herziening van de JBZ strategische richtsnoeren

Het Estse voorzitterschap lichtte toe dat volgens de conclusies van de ER van juni 2014 de strategische JBZ-richtsnoeren tussentijds moeten worden geëvalueerd. De evaluatie biedt de mogelijkheid sturing te geven en initiatieven te nemen in een veranderend Europa. Om de gedachteswisseling te structureren, werd de discussie gevoerd aan de hand van twee vragen: (1) wat zijn de belangrijkste resultaten die tot dusver zijn behaald als follow-up van de strategische richtsnoeren 2014 op het terrein van de (RVVR) Ruimte van Veiligheid, Vrijheid en Recht? En (2) welke cruciale punten moeten nog worden behandeld als follow-up van de strategische richtsnoeren 2014 op RVVR-gebied?

Commissaris Avramopoulos noemde – met betrekking tot migratie – als belangrijke behaalde resultaten de versterking van de grens- en kustwacht en de implementatie van het hervestigingsprogramma in het kader van de EU-Turkije deal. Belangrijk aandachtspunt voor de komende periode is effectieve solidariteit tussen de lidstaten. De Commissie zal enkele zuidelijke lidstaten blijven steunen bij herplaatsing en/of hervestiging. Hervorming van het GEAS is de enige echte oplossing om tot effectieve solidariteit te komen. De Commissie gaf aan kritisch naar het visumbeleid te willen gaan kijken. In algemene zin moet er een beter evenwicht komen tussen migratie en veiligheid. De EU-samenwerking op het terrein van de strijd tegen terrorisme is aanzienlijk geïntensiveerd, maar er valt nog veel meer te doen, aldus Avramopoulos.

Commissaris King voor Veiligheid, merkte op dat nog steeds sprake is van terroristische dreiging. De aanpak van terroristen is gewijzigd en dit vergt aanpassing. De lidstaten zijn de eerstelijns verantwoordelijken op dit punt, maar op EU-niveau kan er, aldus King, veel worden gedaan om lidstaten te helpen. Hij stelde dat er bij het veiligheidsbeleid in de afgelopen jaren, veel is verbeterd. Wel vond hij dat er nog tekortkomingen zijn. Het

tegengaan van radicalisering van individuen is, in zijn ogen, een dergelijke tekortkoming. Hij stelde verder dat de Commissie eerdaags een nieuwe reeks voorstellen presenteert die onder meer zien op het beschermen van openbare ruimtes en het ontnemen van middelen (geld en explosieven). Ten aanzien van de lopende initiatieven is het, aldus King, belangrijk dat er snel tot een akkoord gekomen kan worden. Het ging volgens hem dan onder meer om het voorstel voor strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld, het voorstel inzake het Entry-Exit System (EES) en het voorstel voor opname van derdelanders in ECRIS. Als het gaat om de PNR-richtlijn (Passenger Name Records), de richtlijn terrorismebestrijding en de herziene vuurwapenrichtlijn is het belangrijk dat deze snel en adequaat geïmplementeerd worden. King, gaf aan graag bereid te zijn om daarbij te helpen. Voor wat betreft de portefeuille van commissaris Jourova wees de Commissie op het belang van voortgang op de dossiers van insolventie, Brussel IIA en e-evidence. Daarbij moet ook werk gemaakt worden van gegevens-gerelateerde kwesties en de bescherming van individuele (grond)rechten.

Nederland stelde dat het belangrijk is dat bestaande wetgevende en operationele maatregelen worden geïmplementeerd. De EU is immers pas geloofwaardig als zij resultaten neerzet. Implementatie en handhaving is in die zin de belangrijkste doelstelling, aldus Minister Blok.

Eén van de grotere lidstaten wees op het belang van een onafhankelijk justitieel apparaat. Deze spreker stelde graag te willen zien dat de discussie over de toetreding van de EU tot het EVRM op Raadsniveau gevoerd gaat worden. Ook is het de wens om de hervorming van het GEAS af te ronden. Wat dat betreft moet er niet eindeloos worden gezocht naar consensus. Uiterlijk begin volgend voorjaar moeten er resultaten zijn. Afsluitend gaf deze lidstaat aan dat de EU ook zeker gebaat is bij goed opgeleide migranten.

Enkele zuidelijke lidstaten stelden dat de inspanningen moeten worden opgeschroefd met name waar het gaat om externe aspecten van migratie. De grondoorzaken van migratie moeten wat hen betreft steviger worden aangepakt. Socio-economische maatregelen moeten worden doorgevoerd in landen met oorsprong. Tegelijkertijd gaven de sprekers ook aan dat de terugkeer van migranten die niet kunnen blijven, moet worden bevorderd.

Een andere grote lidstaat gaf aan de evaluatie van de strategische JBZ-richtsnoeren nuttig te vinden. Volgens deze lidstaat zou er bij de evaluatie aandacht moeten zijn voor: 1. tenuitvoerleggen van wat al bestaat; 2. zoeken naar de toegevoegde waarde van agentschappen, wetten, et cetera op EU-niveau; 3. het bieden van ruimte om je aan te passen aan nieuwe bedreigingen; 4. rekening houden met de verhouding tussen externe en interne dimensie. Wat deze lidstaat betreft, zijn instrumenten vaak complex, bestaan er veel systemen naast elkaar en is er geen interoperabiliteit. Verder is gewezen op de spanning tussen veiligheid en bescherming van mensenrechten. De leesbaarheid van wetgeving is soms een probleem en de Europese justitiële ruimte is vaak te versnipperd.

De Commissie gaf aan, alle lidstaten gehoord hebbende, zeer veel meerwaarde te zien in EU-samenwerking op het terrein van migratie en te hechten aan harmonisatie waar dit nuttig is. Ook sprak de Commissie steun uit voor doelgericht financieren, de inzet van agentschappen en het uitwisselen van «best practices». De EU moet volgens de Commissie, flexibel inspelen op veranderingen.

Het voorzitterschap nam kennis van alle standpunten. De volgende stap in het evaluatieproces is een informeel seminar op 8 november aanstaande. De uitkomsten van onderhavig debat worden, aldus het voorzitterschap, daarin meegenomen. De uitkomsten van het seminar en de discussie in de Raad vormen vervolgens de basis voor een samenvatting voor de ER-voorzitter. De samenvatting zal voor de november vergadering van de ER beschikbaar komen.

7. Terrorismebestrijding

De Counter Terrorism Group (CTG) gaf een presentatie in de JBZ-Raad. De CTG-vertegenwoordiger, de Nederlandse Directeur-Generaal van de AIVD, gaf aan dat het CTG-Platform zich blijft verdiepen en verbreden en een significante bijdrage levert aan de bestrijding van terrorisme in Europa. Het CTG-Platform is daarnaast ook een effectief post-incident instrument. De CTG steunt de initiatieven van de Commissie op gebieden van radicalisering, interoperabiliteit, terrorismefinanciering en soft target protection. De CTG-vertengewoordiger sprak de wens uit dat de CTG deel uit kan maken van een gezamenlijke inspanning, waarbij elke element van de CT-architectuur – EU en non-EU – het beste tot zijn recht komt.

Commissaris Avramopoulos benadrukte graag te zien dat alle lidstaten automatisch informatie delen met Europol. Hij benadrukte, evenals de Contra Terrorism Coördinator van de EU, het belang van verdere samenwerking van inlichtingen- en opsporingsdiensten en van de CTG met Europol.

Het Estse voorzitterschap gaf tot slot aan dat te zijner tijd zal worden teruggekomen op verdere concrete samenwerking tussen de CTG en Europol.

8. Lunchbespreking over gegevensbescherming

De justitieministers bespraken tijdens de informele werklunch de implementatie van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Nederland meldde dat de voorbereidingen voor de implementatie van de verordening in Nederland op schema liggen maar dat Nederland bij de toepassing van de verordening ook ernstige problemen voorziet. De administratieve lasten voor overheid en bedrijfsleven zijn aanzienlijk. De Minister riep op tot het delen van ervaringen tussen lidstaten kort na het verstrijken van de implementatietermijn. De door Nederland uitgesproken zorg werd door veel Ministers herkend.

Commissaris Jourová toonde weliswaar begrip voor de zorgen van de lidstaten maar verzocht hen om niet «de schuld aan Europa te geven». Zij erkent ook dat het midden- en kleinbedrijf niet vanzelf zal gaan voldoen aan de voorschriften van de AVG. De Commissaris gaf aan hieraan te zullen bijdragen met een voorlichtingscampagne. Deze zal in januari 2018 van start gaan.

II. Immigratie en asiel

Raad wetgevende en niet-wetgevende besprekingen

9. Herziening Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel / Migratie

a. Dublin

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling

van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herziening)

Inter-institutioneel dossiernummer: 2016/0133 (COD)

b. Normen voor opvang

Voorstel voor een herziening van de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers

Inter-institutioneel dossiernummer: 2016/0222 (COD)

c. Erkenning

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming en tot aanpassing van richtlijn 2003/109/EU van 25 november 2003 inzake de status van derdelanders die langdurig ingezetene zijn

Inter-institutioneel dossiernummer: 2016/0223 (COD)

c. Procedure

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot het instellen van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de EU en tot intrekking van Richtlijn 2013/32

Inter-institutioneel dossiernummer: 2016/0224 (COD)

e. Eurodac

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van „Eurodac» voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving (herziening)

Inter-institutioneel dossiernummer: 2016/0132 (COD)

f. Asiel-agentschap

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010

Inter-institutioneel dossiernummer: 2016/0131 (COD)

g. Hervestigingskader

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een EU-hervestigingskader en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad

Inter-institutioneel dossiernummer 2015/0225 (COD)

= voortgangsrapportages

Tijdens dit agendapunt lichtte het Estse voorzitterschap de verschillende voortgangsrapportages toe en informeerde de aanwezige Ministers dat de uitkomsten van de bilaterale consultaties in het kader van «effectieve solidariteit» medio november zullen worden gepresenteerd. De Commissie stelde dat in de afgelopen maanden het nodige werk is verzet

en riep de lidstaten op om de herziening spoedig af te ronden, om zo secundaire migratiebewegingen te beperken en gemeenschappelijke normen vast te stellen. Er werd niet geïntervenieerd door de aanwezige Ministers.

10. Voorstel voor een aanpassing van de Schengengrenscore

= beleidsdebat

De aanwezige Ministers bogen zich tijdens dit agendapunt over het voorstel tot wijziging van de regels voor de tijdelijke herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen. In de aanloop naar de bespreking hebben verschillende lidstaten een verlenging van de huidige interne grenscontroles bij de Commissie genotificeerd. Het Estse voorzitterschap benadrukte allereerst de vele voordelen van het Schengengebied. De Commissie wees erop dat het Schengengebied zich altijd heeft moeten aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen en dat het huidige voorstel ook in dit licht moet worden gezien. Volgens de Commissie en het Voorzitterschap zijn interne grenscontroles een laatste redmiddel en moeten de maatregelen proportioneel zijn.

Door de lidstaten werd verschillend gereageerd op het voorstel tot wijziging van de regels voor de tijdelijke herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen. Een aantal lidstaten verwelkomde het voorstel, maar zette (praktische) vraagtekens bij de procedure, onder andere omdat nationale veiligheid een competentie is van de lidstaten. Andere lidstaten beklagden zich over de verruiming van de termijnen: grenscontroles zijn de uitzondering en pleitten tevens voor een sterke consultatieprocedure om proportionaliteit te beoordelen.

Het voorzitterschap en de Commissie concludeerden dat in de onderhandelingen een balans moet worden gevonden tussen de bescherming van de interne veiligheid en het behoud van het vrij verkeer. Daarnaast zal ook over de procedure verder moeten worden gesproken.