

Vergaderjaar 2019–2020

32 317

JBZ-Raad

KT

**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, 4 maart 2020

Hierbij bieden wij u de geannoteerde agenda aan van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 13 maart 2020 te Brussel. De Minister voor Rechtsbescherming is voornemens deel te nemen aan deze JBZ-Raad.

Als bijlage bij de geannoteerde agenda treft u een geactualiseerd voortgangsoverzicht¹ aan van de JBZ-dossiers voor het eerste kwartaal van 2020.

Graag informeert de Minister van Justitie en Veiligheid u naar aanleiding van de toezegging gedaan aan de Tweede Kamer tijdens het AO JBZ-Raad op 1 december 2019 om een situatieschets te geven van terrorismewetgeving in buurlanden en de Scandinavische EU-lidstaten.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

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

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning.

Situatieschets terrorismewetgeving

Richtlijn 2017/541

Anti-terrorismewetgeving, zowel nationaal als internationaal, vormt een belangrijke pijler van het anti-terrorismebeleid. Om deze reden heeft Nederland zich sterk gemaakt voor de totstandkoming van de Europese richtlijn 2017/541 van 15 maart 2017, die minimumeisen stelt aan de nationale terrorismewetgeving van de EU-lidstaten (hierna: richtlijn 2017/541)². Dit met het oog op zo compleet mogelijke, onderling afgestemde wetgeving in de lidstaten, die de lidstaten in staat stelt alle vormen van terrorisme op adequate wijze te bestrijden en daarbij op effectieve wijze samen te werken – zowel onderling als in relatie met derde-landen.

De richtlijn kwam in de plaats van het kaderbesluit terrorismebestrijding (2002/475/JBZ, gewijzigd door kaderbesluit 2008/919/JBZ) en introduceerde in aanvulling op dit kaderbesluit een aantal maatregelen ter bestrijding van terrorisme, met name ten aanzien van «uitreizigers». De richtlijn bevatte onder andere de verplichting voor lidstaten om gedragingen strafbaar te stellen als:

- deelneming aan activiteiten van een terroristische organisatie,
- publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf,
- werving voor terrorisme,
- het geven van training voor terrorisme,
- het ontvangen van training voor terrorisme,
- het reizen naar andere landen om terroristische misdrijven te plegen,
- het organiseren of anderszins faciliteren van reizen naar andere landen om terroristische misdrijven te plegen,
- het financieren van terrorisme.

Voornoemde gedragingen waren al strafbaar in Nederland. Ter implementatie van de richtlijn was slechts een enkele aanpassing van de Nederlandse wetgeving nodig, waaronder op het punt van rechtsmacht. Na de aanvaarding en inwerkingtreding van deze aanvullingen is de richtlijn op 3 december 2018 door Nederland genotificeerd.

Stand van zaken transponeren richtlijn 2017/514

Inmiddels hebben tenminste 22 lidstaten – waaronder Nederland – implementatie van de richtlijn genotificeerd. Drie lidstaten blijven nog achter – Griekenland en Luxemburg hebben aangekondigd de wettelijke werkzaamheden hiertoe voor eind 2019 gereed te hebben. Deze maand heeft het parlement van Luxemburg ingestemd met het wetsontwerp waarmee de richtlijn zou moeten worden geïmplementeerd. Polen heeft nationale maatregelen aangekondigd waarmee sprake van een gedeeltelijke implementatie zou zijn. Zowel Ierland en Denemarken hebben een zogenoemde uitzonderingsclausule of *opt-out* op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie, en hebben zich niet geëngaat aan de richtlijn. Dit geldt ook voor het Verenigd Koninkrijk, maar dat is vanwege de Brexit niet langer aan de orde.

² Volledige naam: Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad (PbEU 2017, L 88).

Overzicht terrorismewetgeving in buurlanden en de Scandinavische landen

Zoals eerder benoemd, vormen de maatregelen uit bovengenoemde richtlijn de minimumeisen voor een geharmoniseerd strafrecht op niveau van de Europese Unie. De richtlijn is additioneel aan de nationale inzet van lidstaten en beperkt of belemmert deze niet. Iedere lidstaat werkt voortdurend aan het aanvullen, aanscherpen en wijzigen van de eigen wetgeving op het gebied van terrorismebestrijding. Onderstaand vindt u een kort overzicht van de huidige stand van zaken van terrorismewetgeving in diverse buurlanden en Scandinavische landen.

Finland

- Finland heeft sinds 2003 aparte strafrechtelijke bepalingen over terroristische misdrijven, in lijn met het EU kaderbesluit 2002.
- Op 15 november 2018 is de wetgeving verder gelijk getrokken met EU richtlijn 2017/541.
- Op 1 mei 2019 is een wijziging van de Nationality Act in werking getreden, waarmee de Finse nationaliteit kan worden ingetrokken wanneer er sprake is van veroordeling voor «an offence against the vital interests of Finland» (waarvoor een minimumstraf van 8 jaar staat).

Zweden

- In januari 2020 is er een wetsvoorstel aangenomen waarmee wordt voldaan aan de minimumeisen gesteld in de EU richtlijn 2017/541. De wet, die op 1 maart 2020 in werking is gegaan, maakt het bijdragen aan de activiteiten van een terroristische organisatie strafbaar.

Denemarken

- Denemarken heeft zich niet gecommitteerd aan de EU richtlijn 2017/541. Dat neemt niet weg dat de gedragingen in de richtlijn grotendeels in de Deense nationale wetgeving zijn verwerkt. Het verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied is in Denemarken apart strafbaar gesteld.
- Sinds oktober 2019 kan tevens het Deense burgerschap worden afgenomen in geval van betrokkenheid bij een terroristische organisatie.

Frankrijk

- EU richtlijn 2017/541 is volledig geïmplementeerd in nationale wetgeving.
- Op 31 oktober 2017 werd nieuwe wetgeving ingevoerd die aspecten van de noodtoestand die na aanslagen in 2015 was uitgeroepen, wettelijk vastlegde. Onder andere doorzoekingen in woningen en het opleggen van huisarrest werden hiermee vergemakkelijkt.
- Intrekking van de Franse nationaliteit in het kader van terrorisme is alleen mogelijk indien deze nationaliteit op volwassen leeftijd is verkregen. In 2016 bleek er onvoldoende steun te zijn om wetgeving omtrent intrekking van nationaliteit verder uit te breiden.

Duitsland

- EU richtlijn 2017/541 is volledig geïmplementeerd naar nationale wetgeving.

- Met de herziening van het «Staatsangehörigkeitsgesetz» (StAG) op 3 april 2019 is het mogelijk de Duitse nationaliteit in te trekken bij uitreizigers met een dubbele nationaliteit. Deze kan alleen op nieuwe gevallen worden toegepast.

Verenigd Koninkrijk

- Het Verenigd Koninkrijk heeft zich niet geïmmiteerd aan EU richtlijn 2017/541. Met de Brexit is deze richtlijn bovendien voor het Verenigd Koninkrijk niet langer van toepassing. Dat neemt niet weg dat aan de in de richtlijn opgenomen bepalingen identieke strafbaarstellingen in nationale wetgeving zijn verwerkt.
- Met de nieuwe Counter-Terrorism and Border Security Act 2019 (12 april 2019) is de wetgeving nog verder aangescherpt, onder andere met verhoging van de strafmaxima voor bepaalde terroristische misdrijven, strafbaarstelling van uitingsvormen van steun aan terroristische organisaties en de aparte strafbaarstelling van verblijf in een door een terroristische organisatie gecontroleerd gebied.
- In reactie op de aanslag op London Bridge (29 november 2019) is in december 2019 is nieuwe wetgeving aangekondigd, waarin minimumstraffen zullen worden geïntroduceerd voor «serious terrorist offenders». Daarnaast zal de aangekondigde nieuwe wetgeving de mogelijkheden tot vroegtijdige invrijheidstelling van veroordeelde terroristen gaan beperken.

België

- EU richtlijn 2017/541 is volledig geïmplementeerd in nationale wetgeving.
- Het verlies van de nationaliteit kan, behoudens enkele uitzonderingen, worden gevorderd wanneer iemand tot minimaal vijf jaar gevangenisstraf wordt veroordeeld voor terroristische misdrijven.

Tot slot

Nederland blijft zich inzetten voor EU-brede, volledige en effectieve aanpak van terrorisme. De Europese Commissie werkt momenteel aan een implementatierapport van de richtlijn. Dit rapport zal een overzicht geven van de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de richtlijn door alle EU-lidstaten in nationaal recht. Naar verwachting wordt dit rapport rond de zomer gepubliceerd. Ik zal uw Kamer uiteraard op de hoogte houden van de ontwikkelingen hieromtrent.

Geannoteerde agenda van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 13 maart 2020 te Brussel

I. Justitie en Binnenlandse Zaken

Niet wetgevend

1. Strategische richtsnoeren

= Uitwisseling van standpunten / goedkeuring

Zoals bekend, stelt de Europese Raad op grond van artikel 68 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vast. Dit zal de Europese Raad ook voor de komende vijf jaar doen. In juni 2019 heeft de Europese Raad al zijn Strategische Agenda³ voor de periode 2019–2024 aangenomen, die de basis vormt voor de prioriteitstelling van de Raad voor het EU beleid in de genoemde periode.

De algemene Nederlandse inzet bij de discussie over de strategische richtsnoeren is verwoord in de Staat van de Unie⁴ en in de met uw Kamer gedeelde non-papers⁵ over o.a. migratie, interne veiligheid en het functioneren van de EU.

Tijdens de informele JBZ-raad op 23–24 januari jl. heeft een eerste brainstorm over de horizontale thema's van de richtsnoeren plaatsgevonden. Thans worden de strategische richtsnoeren voorbereid in het Comité van Permanent Vertegenwoordigers. Er wordt naar gestreefd om aan de JBZ-raad op 13 maart aanstaande een tekst voor te leggen. Tijdens die JBZ-raad is het voorzitterschap van plan om te bespreken hoe aan de intenties die zijn geformuleerd in de strategische richtsnoeren tot en met 2024 opvolging kan worden gegeven. Er is op dit moment nog geen document beschikbaar.

II. Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Werklunch Artificiële Intelligentie

Het voorzitterschap beoogt tijdens de werklunch een uitwisseling over Artificiële Intelligentie (AI) naar aanleiding van het witboek AI dat is verschenen op 19 februari 2020.⁶ In dit witboek heeft de Commissie beleidsopties gepresenteerd om een betrouwbare en veilige ontwikkeling van AI mogelijk te maken in Europa, met volledige inachtneming van de waarden en rechten van EU-burgers. De voorstellen in het witboek strekken tot het creëren van een *ecosystem of excellence*, met name een investeringsaanpak gericht op bouwen goede Europese AI en de bijbehorende voorwaarden en een *ecosystem of trust*, gericht op beleid en maatregelen, waaronder reguleren, om ervoor te zorgen dat Europese AI betrouwbaar is. Met de presentatie van het witboek is een breed consultatieproces opgestart met alle relevante belanghebbenden, waaronder lidstaten, met als doel te komen tot een gezamenlijke EU aanpak voor AI.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>

⁴ Kamerstukken 2018–2019, 35 078, nr. 1

⁵ Kamerstukken 2018–2019, 21 501-20 nr. 1450

⁶ COM (2020) 65

De werklunch tijdens de JBZ-Raad van 13 maart 2020 biedt de gelegenheid voor lidstaten om een initiële reactie te geven op het Witboek. Een document voor de werklunch is nog niet beschikbaar. De drie kabinetsbrieven over AI (Strategisch Actieplan Artificiële intelligentie⁷, Waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid⁸ en AI, publieke waarden en mensenrechten⁹) vormen de basis voor de Nederlandse positie. In het algemeen is Nederland voorstander van een Europese aanpak met betrekking tot de ontwikkeling van beleid en wet- en regelgeving op AI. Hierbij streeft Nederland een lerende aanpak na waarbij onderzoek, experimenten en pilots uitwijzen of (en waar) problemen ontstaan en welke (mogelijk aanvullende) maatregelen, inclusief wet- en regelgeving, nodig zijn om die problemen op te lossen.

Nederland acht de benadering die de Commissie voorstelt in het witboek in beginsel een goede. De Commissie zet namelijk in op beleid en op een regelgevend kader dat verschilt naargelang de inzet van AI meer risico's met zich meebrengt. Deze benadering valt goed te rijmen met de lerende aanpak die Nederland bepleit. Nederland zal tijdens deze werklunch in algemene zin daarom haar initiële steun uitspreken voor de door de Commissie gekozen richting. Op dit moment is een kabinetspositie in voorbereiding, dat tevens als basis dient voor de Nederlandse inbreng in het consultatieproces.

Niet wetgevend

1. De oprichting van het Europees Openbaar Ministerie (EOM)

= Stand van zaken

De Europese Commissie zal naar verwachting een toelichting geven op de stand van zaken ten aanzien van de voorbereidingen van de feitelijke start van het EOM, dat zoals bekend in november 2020 operationeel zou moeten zijn. Inmiddels hebben alle lidstaten kandidaten voorgedragen voor de post van Europese aanklagers. Van een lidstaat moeten nog twee kandidaten worden gehoord, nadat het selectiepanel eerdere kandidaten heeft afgewezen. Deze laatste kandidaten zullen medio maart worden geïnterviewd. Daarna kunnen de Europese aanklagers worden benoemd en kan het College worden opgericht. De verwachting is dat daarna ook de werving van de gedelegeerd Europese aanklagers, de vertegenwoordigers van het EOM in de lidstaten, een aanvang kan nemen. Mevrouw Kövesi, de hoofdaanklager van het EOM, zal op 4 maart a.s. een werkbezoek brengen aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid en daarna gesprekken voeren met een aantal stakeholders binnen het OM en de FIOD.

2. E-evidence

- a. **Onderhandelingen voor een EU-VS overeenkomst inzake grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal voor justitiële samenwerking in strafzaken**
- b. **Onderhandelingen voor het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit**
- c. **E-evidence Digital Exchange System**

= Informatie van de Commissie / stand van zaken

⁷ Kamerstukken II, 2019–2020, 26 643 en 32 761, nr. 640

⁸ Kamerstukken II, 2019–2020, 26 643 en 32 761, nr. 641

⁹ Kamerstukken II, 2019–2020, 26 643 en 32 761, nr. 642

E-evidence verordening en richtlijn

Met betrekking tot de voortgang van het wetgevingstraject van de E-evidence verordening en richtlijn kan ik u berichten dat de rapporteur van het Europees Parlement voor dit dossier er naar streeft dat zo mogelijk voor het eind van de maand door het Europees Parlement over een positie kan worden gestemd. Snel daarna zal de trilogie kunnen starten.

Commissaris Reynders heeft tijdens de informele JBZ-raad op 23–24 januari jl. benadrukt dat hij het E-evidence pakket graag zo snel mogelijk ziet afgewikkeld. Ook benadrukte hij dat de uitkomst op het e-evidence pakket leidend zal zijn voor de ruimte die er is om conclusies te trekken over de onderhandelingen met de VS over grensoverschrijdende toegang tot elektronische gegevens, alsmede voor de EU inzet bij het ontwerpen van het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit. Dit wordt door de lidstaten onderschreven. Het E-evidence pakket als zodanig zal niet worden besproken tijdens deze JBZ-raad.

Zoals vastgelegd in de onderhandelingsmandaten informeert de Commissie de Raad periodiek over de voortgang van de onderhandelingen die het namens de EU voert met de VS over een overeenkomst inzake grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal voor justitiële samenwerking in strafzaken en over de onderhandelingen in de Raad van Europa met de andere partijen bij het cybercrime verdrag over het tweede aanvullend protocol bij dat Verdrag.

Onderhandelingen voor een EU-VS overeenkomst inzake grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal voor justitiële samenwerking in strafzaken

Vlak na de JBZ-Raad van 2-3 december 2019 is er op 11 december 2019 overleg geweest met de VS. Daarover heeft de Commissie begin 2020 verslag gedaan op vertrouwelijke basis, waardoor die informatie niet gedeeld kan worden. Nederland heeft, net als vele andere lidstaten aangegeven zich zorgen te maken over hoe op deze manier invulling gegeven kan worden aan het toezicht op de onderhandelingen binnen de kaders van het onderhandelingsmandaat, daarbij worden de lidstaten gesteund door de Juridische Dienst van de Raad. Op 27 februari jl. zijn de lidstaten op Raadswerkgroepniveau mondeling door de Commissie uitgebreider geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen. Daaruit blijkt dat de gesprekken vooralsnog vooral gaan om een verkenning van uitgangspunten. De Commissie heeft aangegeven daarbij volledig binnen het onderhandelingsmandaat te zijn gebleven. Er is nog geen kalender bekend van toekomstige gesprekken tussen de Commissie en de VS mede omdat er nog geen akkoord is bereikt binnen de EU op het e-evidence pakket.

Onderhandelingen voor het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit

In november jl. hebben consultaties plaatsgevonden waarbij belanghebbenden (onder andere private partijen, academici en maatschappelijke organisaties) zich konden uitspreken op basis van de tot nu toe opgestelde conceptteksten. De inbreng uit de consultaties is verwerkt of weerlegd. Over de voortgang bij de onderhandelingen voor het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit wordt de JBZ-raad geïnformeerd. Van 17 tot en met 21 maart is er een nieuwe overlegronde in Straatsburg. Er is op dit moment nog geen

nadere informatie beschikbaar over de stand van zaken van de onderhandelingen of de inhoud ervan.

E-evidence Digital Exchange System

Door de Commissie is tijdens een conferentie over *digital justice* op 21 en 22 januari jl. in Brussel de voortgang besproken van verschillende lopende projecten rond het effectief elektronisch uitwisselen van informatie binnen de EU, waaronder het e-evidence *Digital Exchange System*. De e-evidence verordening voorziet immers in de ontwikkeling en beschikbaarheid van een stelsel dat elektronische communicatie van en tussen lidstaten mogelijk maakt in kader van de verordening en richtlijn.

Tijdens de conferentie is een voorstel gepresenteerd ten aanzien van een systeem, waarin de reeds bestaande en mede met Nederlandse inbreng ontwikkelde en in de praktijk geteste informatie-uitwisseling via e-CODEX is opgenomen. E-CODEX (e-Justice Communication via Online Data Exchange) richt zich op het verbeteren van het grensoverschrijdende digitaal rechtsverkeer. Dit is een decentraal systeem dat in opdracht door de Commissie wordt ontwikkeld en bekostigd. Met het daarnaast in ontwikkeling zijnde e-evidence *Digital Exchange System* (in combinatie met e-CODEX) wordt effectieve elektronische communicatie van en tussen lidstaten mogelijk.

In eerste instantie zal het e-evidence *Digital Exchange System* worden ingezet voor Europese onderzoeksbevelen (EOB). In de toekomst zal het ook gebruikt kunnen worden bij het (grensoverschrijdend) vorderen en overgeven van elektronische gegevens door politie en justitie in kader van de e-evidence verordening en richtlijn. De JBZ-Raad zal worden geïnformeerd over de stand van zaken dit e-evidence *Digital Exchange System*.

3. Uitlevering van EU burgers aan derde landen

= Uitwisseling van standpunten

Het onderwerp uitlevering van EU burgers aan derde landen is op verzoek van enkele lidstaten aan de agenda van de JBZ-Raad toegevoegd. Op dit moment is nog onbekend wat de insteek zal zijn van de agendering aangezien er nog geen document beschikbaar is.

4. Overige onderwerpen: Toelichting op voorbereiding voor de EU toetsingscyclus voor de rechtsstaat

= Informatie van de Commissie

De Commissie zal bij dit agendapunt nadere informatie verstrekken over de voorbereiding van de eerste EU toetsingscyclus voor de rechtsstaat, in het kader waarvan een eerste rapport is voorzien later dit jaar. Hierbij zal de Commissie naar verwachting onder andere ingaan op de methodologie van het mechanisme en de informatie die de lidstaten in dit kader zullen moeten verstrekken. De Commissie heeft de wens uitgesproken de lidstaten via de Raad Algemene Zaken en de JBZ-raad bij de vormgeving van de toetsingscyclus te willen betrekken.

De rechtsstaat is een van de fundamentele waarden van de EU (vastgelegd in artikel 2 VEU). De naleving van de beginselen van de rechtsstaat is van bijzonder belang voor het goede functioneren van de Unie, bijvoorbeeld op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Het is van essentieel belang dat de informatiepositie van zowel de Commissie als de lidstaten op dit punt wordt versterkt om een constructieve dialoog op politiek niveau te kunnen voeren over rechtsstatelijk-

heid in de relevante Raadsformaties zoals de Raad Algemene Zaken en de JBZ-Raad. Het is bovendien van groot belang om bepaalde negatieve rechtsstatelijke ontwikkelingen in een eerder stadium te onderkennen en verdere escalatie daarmee wellicht te voorkomen. Nederland steunt dan ook het initiatief tot deze toetsingscyclus voor de rechtsstaat en zal actief bijdragen aan de vormgeving en inrichting ervan.