

Verslag van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 19-20 oktober 2023

I. Binnenlandse Zaken

Belangrijkste resultaten

- Nederland heeft een oproep gedaan om tot een evenwichtig compromis te komen inzake de Verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen.
- De JBZ-Raad sprak steun uit voor de inzet van een breed instrumentarium om migratie en terugkeerafspraken met derde landen te maken.
- De JBZ-Raad had een eerste gesprek over de mogelijke gevolgen van het conflict in Israël/Palestina voor de interne veiligheid van de EU.

1. Verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen

Het Spaanse voorzitterschap lichtte de ontwikkelingen toe en gaf aan dat de nieuwe compromistekst van de verordening extra waarborgen bevat en dat de werkingssfeer van detectiebevelen is beperkt. De Commissie en het Voorzitterschap gaven aan dat een compromis binnen handbereik is en dat zij zich inzetten om deze maand overeenstemming in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers te bereiken. Een groep lidstaten gaf aan teleurgesteld te zijn dat de werkingssfeer van het detectiebevel beperkter is geworden, maar toonde alsnog bereidheid om het compromis te steunen. Een ongeveer even grote groep lidstaten wees op het belang van een evenwichtige oplossing en riep de Commissie op de tijdelijke regeling voor vrijwillige detectie te verlengen. Nederland behoorde tot die laatste groep lidstaten en gaf daarbij aan dat de bestrijding van online beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik in evenwicht moet worden gebracht met legitieme zorgen over privacy en dat de technologie nog niet in alle gevallen in staat is om privacy zorgen mee te nemen. Om deze reden meldde Nederland, in plaats van een activatieclausule, meer waarborgen te zien in een reviewclausule voor detectie van nieuw materiaal en *grooming*.¹

2. Staat van Schengen op basis van Schengen Barometer

De gedachtewisseling tussen de lidstaten ging grotendeels over de aanpak van mensensmokkel. Het Voorzitterschap had hiertoe een aanpak langs vier sporen voorgesteld: 1) betere *situational awareness*, 2) versterking van het Europees juridisch kader, 3) betere operationele samenwerking, en 4) meer synergie in het extern optreden van de EU. Over de opvolging van deze acties zal aan de Raad gerapporteerd worden. De Commissie lichtte daarnaast de belangrijkste ontwikkelingen in het Schengengebied toe, aan de hand van de vernieuwde Schengenbarometer. Aan de orde kwam onder andere de toename van irreguliere aankomsten en van secundaire bewegingen, de toename van heringevoerde binnengrenscontroles en de recente publicatie van het voorstel voor het herziene visumopschortingsmechanisme.² Daarnaast stond de Commissie - mede naar aanleiding van de recente terroristische aanslag in Brussel - stil bij de noodzaak van verbeterde terugkeer, in het bijzonder van personen die een hoog veiligheidsrisico vormen. De Commissie riep op tot snelle afronding van de onderhandelingen over de herziene Terugkeerrichtlijn en onderzoekt de mogelijkheden voor 'Schengenterugkeerpilots'. De Terugkeercoördinator zal samen met de lidstaten de vormgeving van dergelijke pilots verder uitwerken.

Nederland heeft de viersporenaanpak op het gebied van mensensmokkel verwelkomd en daarbij een aantal prioriteiten benadrukt: verbetering van het juridisch kader, betere en vroegtijdige informatie-uitwisseling, en werkafspraken tussen de EU-agentschappen en derde landen. Ook riep

¹ Zie ook de beantwoording van de vragen in het schriftelijke overleg over deze JBZ-Raad, Kamerstukken II, 2023/24, 32317, nr. 859.

² Een uitgebreide toelichting op de inhoud van de Schengenbarometer kwam uw Kamer toe in de Geannoteerde Agenda van deze Raad, Kamerstukken II, 2023/24, 32317, nr. 855.

Nederland op tot regelmatige rapportage over de opvolging van de geformuleerde acties. Nederland is het met de Commissie eens dat prioriteit moet worden gegeven aan het verbeteren van terugkeer. In lijn met de motie van het lid Bisschop³ zet het kabinet zich aanhoudend in voor een aanscherping van de Terugkeerrichtlijn. Verbetering van terugkeer moet echter niet alleen in het juridische kader gezocht worden, maar juist ook op de korte termijn in betere operationele en praktische samenwerking, zowel in de relaties met derde landen als tussen de lidstaten onderling. In dat licht heeft Nederland de lidstaten opgeroepen ten volle gebruik te maken van het kunnen delen van terugkeergegevens via het vernieuwde Schengen Informatie Systeem (SIS). Nederland zal actief bijdragen aan de uitwerking van de door de Commissie geopperde Schengen-terugkeerpilots.

In de volledige tafelronde werd veel steun uitgesproken voor de voorgestelde concrete acties ten aanzien van de aanpak van mensensmokkel. Veel lidstaten sloten zich ook aan bij het belang van grotere inzet op terugkeer. In reactie op de toelichting van de Commissie over de toename van heringevoerde binnengrenscontroles, gaven meerdere lidstaten aan deze te hebben ingevoerd met het oog op de verhoogde migratiedruk binnen het Schengengebied.

3. Implementatie van interoperabiliteit

Agnes Diallo, directeur van eu-LISA (EU agentschap voor beheer van IT-systemen), lichtte de implementatie *roadmap* met in begrip van een nieuwe planning toe. De Commissie benadrukte dat implementatie een gezamenlijke opdracht is en riep de lidstaten op uitvoeringsorganisaties in staat te stellen om te gaan implementeren. Nederland vroeg bij de Commissie aandacht voor ruimte om innovatieve toepassingen toe te staan om de uitvoering daadwerkelijk werkbaar te houden voor uitvoeringsorganisaties. De JBZ-Raad ging akkoord met de *roadmap* met daarin een aangepaste tijdslijn voor onder andere de inwerkingtreding van het *entry-exit system* (EES) en het Europees Systeem voor Reisinformatie en -autorisatie (ETIAS). De inwerkingtreding van het EES staat nu tentatief gepland voor najaar 2024. Het ETIAS zou dan volgen in voorjaar 2025.

4. Interne veiligheid EU als gevolg van situatie Midden-Oosten

In de besloten lunch sessie wisselde lidstaten van gedachten over de interne veiligheidssituatie in de EU na de aanval van Hamas op Israël. Daarbij was er ook aandacht voor de aanslagen in Brussel en Frankrijk. Waar een aantal lidstaten het dreigingsniveau al omhoog deden, gaven andere lidstaten aan dat monitoring van de spanningen in de samenleving nog geen grotere risico's laat zien. Veel lidstaten wezen op het gevoel van onveiligheid binnen de joodse gemeenschappen, die bescherming behoeven. Naast risico's in de fysieke wereld, wezen lidstaten ook op risico's in de online-wereld, zoals desinformatie en het risico op radicalisering, en het belang van genuanceerde overheidsinformatie als tegenwicht.

5. Externe dimensie van migratie

Het Voorzitterschap benadrukte, verwijzend naar de toegenomen druk op alle migratieroutes naar de EU, het aanhoudend belang van inspanningen op de externe dimensie van migratie, inclusief voldoende financiële middelen hiervoor. De Commissie stond stil bij het recent gepubliceerde Actieplan voor de Oostmediterrane route en het belang van goede samenwerking met Turkije. Ook rapporteerde de Commissie over de voortgang op (voor)genomen vertrouwelijke maatregelen in het kader van artikel 25a van de Visumcode. Over het Memorandum of Understanding (MoU) met Tunesië zei de Commissie dat de implementatie van de afspraken weliswaar moeizaam verloopt, maar dat het aantal vertrekkende irreguliere migranten vanuit Tunesië de afgelopen weken is gedaald. De Commissie benadrukte te blijven werken aan gelijkwaardige en brede EU-partnerschappen met andere buurlanden van de EU.

Nederland bracht in dat brede en gelijkwaardige EU-partnerschappen met derde landen essentieel zijn. Het is daarbij van belang niet alleen te handelen wanneer migratiecijfers hoog zijn, maar ook preventief te werk te gaan. Met betrekking tot het MoU met Tunesië riep Nederland op tot snelle implementatie van de afspraken, binnen internationaalrechtelijk kader en met nadrukkelijke

³ Kamerstukken 2022/2023, 32 317, nr. 836

aandacht voor de bescherming van fundamentele rechten. Het kabinet heeft de Commissie opgeroepen alle instrumenten in te zetten die zij tot haar beschikking heeft om terugkeersamenwerking te verbeteren, bijvoorbeeld de bevordering van handel, visa en ontwikkelingssamenwerking.

Er was onder de lidstaten brede steun voor alle inspanningen op de externe dimensie. Ook benadrukten veel lidstaten het belang van betere terugkeersamenwerking, inclusief de inzet van een breed instrumentarium om dat te bewerkstelligen. Een enkele lidstaat riep op tot het beschikbaar maken van meer financiële middelen voor migratie in de nu ter tafel liggende herziening van het Meerjarig Financieel Kader.

6. Asiel en migratiepact, incl. voortgang trilogie

Het Spaanse voorzitterschap gaf een korte toelichting op de stand van zaken van de triloogonderhandelingen op het Asiel- en Migratiepact. Na de aanneming van een Raadspositie op de Crisisverordening zijn de eerder door het Europees Parlement opgeschorte triloogonderhandelingen op de Eurodac- en Screeningsverordening weer hervat. Ook voor de Crisisverordening heeft inmiddels een eerste politieke triloog plaatsgevonden. Daarmee lopen de onderhandelingen op alle voorstellen nu op zowel technisch als politiek niveau. Het Voorzitterschap zegde toe de lidstaten goed aangesloten te houden op de voortgang, en riep op tot flexibiliteit en compromisbereidheid om tot een eindakkoord te kunnen komen.

7. Union Civil Protection Mechanism i.r.t extreem weer

Het Voorzitterschap lichtte het besluit toe om de financiering van het tijdelijke brandbestrijdingsvloot te verlengen in afwachting van de permanente oplossing. De Raad hoorde dit aan.

8. Voorkomen online radicalisering van minderjarigen

Het Voorzitterschap lichtte het vooraf gedeelde paper toe en benadrukte het risico van online radicalisering van jongeren. De Commissie vulde aan dat het om een steeds jongere leeftijdsgroep gaat (11-14 jaar) waarbij weerbaarheid en preventie een belangrijke rol spelen. De EU contra-terrorisme coördinator, Ilkka Salmi, benadrukte het belang van contentmoderatie door technologiebedrijven en de noodzaak om hiervoor EU-breed richtlijnen te maken. EUROPOL benoemde de werkzaamheden van de zogeheten terrorisme identificatie taskforce waarbij wordt gewerkt aan het omzetten van verdenkingen naar bewijs.

9. Overige onderwerpen (AOB)

Tijdens de AOB-punten onderstreepten Bulgarije en Roemenië dat Schengentoetreding voor hen een absolute prioriteit is. Ook lichtten zij de acties toe die zij de afgelopen periode hebben ondernomen op het vlak van rechtsstaat en grensbeheer. Zo werkten beide lidstaten in het kader van de in maart gestarte grensbeheerpilots aan het opstellen van een versnelde asielgrensprocedure en verbeterde terugkeer. De Commissie en het Voorzitterschap verwelkomden de voortgang en inzet van beide lidstaten.

De Commissie lichtte daarnaast de recent verschenen EU routekaart ter bestrijding van drugshandel en georganiseerde misdaad toe. Daarbij benoemde de Commissie de Coalitie van zes Europese landen tegen georganiseerde criminaliteit als een goed voorbeeld dat gekopieerd kan worden naar de rest van de EU lidstaten.

Onder de AOB-punten werd ook kort teruggeblikt naar een succesvolle donor conferentie voor ontminning die op 11-12 oktober jl. in Kroatië werd gehouden. Tot slot gaven Finland, Estland en Zweden toelichting over de storing en schade aan de zogeheten Balticonnector datakabel.

II. Justitie

Belangrijkste resultaten

- De JBZ-Raad uitte unanieme steun voor meer flexibiliteit in de insolventierichtlijn met betrekking tot de actio pauliana (een regeling voor de faillissementscurator voor het ongedaan maken van handelingen die schuldeisers benadelen).
- De JBZ-Raad nam Raadsconclusies aan over Digitale empowerment en fundamentele rechten.

1. Insolventierichtlijn

Het Spaanse voorzitterschap lichtte het insolventierichtlijnvoorstel toe als instrument om gemeenschappelijke normen voor insolventieprocedures en op aantal punten een gelijk speelveld te creëren. De Commissie vulde aan door het belang van deze richtlijn voor de rechtszekerheid in de EU te benadrukken. De richtlijn bevat belangrijke minimumnormen om misbruik te voorkomen.

In een volledige tafelronde was er brede steun voor een zekere harmonisatie van het faillissementsrecht, aangezien dit noodzakelijk is voor de versterking van de kapitaalmarktunie. De discussie richtte zich op de actio pauliana, een regeling voor o.a. de faillissementscurator voor het ongedaan maken van handelingen die de gezamenlijke schuldeisers benadelen. Het belang om misbruik aan te pakken kwam hierbij te sprake. Ook benadrukten veel lidstaten dat een juiste balans moet worden gevonden tussen de belangen van alle betrokkenen.

Nederland sprak steun uit voor harmonisatie op het terrein van de actio pauliana, maar benadrukte tegelijkertijd het belang van voldoende flexibiliteit met het oog op de inpassing in het nationale stelsel. Er zijn sterk uiteenlopende nationale stelsels op het gebied van insolventie, op basis daarvan waren alle lidstaten voorstander voor meer flexibiliteit en minimumharmonisatie. Volgens Nederland is dat nodig om implementatie op nationale niveau te vergemakkelijken.

Enkele lidstaten, waaronder Nederland, riepen ten slotte op tot het voortzetten van de discussie op technisch niveau.

De Commissie benadrukte nogmaals het belang van dit voorstel voor de kapitaalmarktunie en gaf aan de inbreng van de lidstaten mee te nemen en kaartte de klassieke zoektocht naar een balans tussen harmonisatie en flexibiliteit aan.

2. Russische agressie tegen Oekraïne: tegengaan straffeloosheid

De Commissie en het Voorzitterschap lichtten de twee onderwerpen op de agenda toe, te weten het ICPA (*International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine*) en de database voor bewijs van oorlogsmisdrijven. De inzet en ondersteuning van Eurojust aan deze initiatieven zijn cruciaal. Tevens meldde de Commissie mogelijkheden voor schadevergoeding te onderzoeken.

Eurojust lichtte de ontwikkelingen toe met betrekking tot het gemeenschappelijke onderzoeksteam (JIT), waar Europol tot toe is getreden. Eurojust verwachtte daarmee meer vooruitgang. Daarnaast deed Eurojust een oproep aan lidstaten om bewijs aan te leveren voor de database. Ten slotte gaf Eurojust aan het operationeel kader voor onderzoek voor het ICPA momenteel uit te werken.

Enkele lidstaten ondersteunden expliciet de agendering van dit onderwerp en onderstreepten het belang van onder andere het ICPA en de database. Enkele lidstaten benadrukten het belang om de Russische Federatie ter verantwoording te roepen. In aanvulling hierop benoemde Nederland specifiek het schaderegister en stelde dat steun van derde landen aan dit schaderegister van

belang is. Meerdere lidstaten riepen op de discussies over de ondersteuning aan Oekraïne in de JBZ-Raad te blijven voortzetten.

3. Justitiële samenwerking met Latijns-Amerika inzake aanpak georganiseerde misdaad

Het Voorzitterschap noemde het belang voor de EU van samenwerking met de Latijns-Amerikaanse landen en Cariben (LAC-landen) in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en drugshandel. Vervolgens gaf het Voorzitterschap een kort overzicht van de samenwerking die in het voorliggende paper was uiteengezet en noemde onder andere EU-CELAC⁴, de *roadmap* tegen drugshandel en EI PACCTO 2.0⁵.

De Commissie gaf aan blij te zijn met de CLASI-verklaring⁶ tussen de EU en gemeenschap van LAC-landen waarmee is ingezet op versterking van het partnerschap op het gebied van veiligheid en versterking van democratie in deze regio. Enkele andere initiatieven lichtte de Commissie tevens uit, waaronder uitwisseling tussen Eurojust en LAC-landen en de samenwerking met Europol. Ook benadrukte de Commissie het succes van EI PACCTO voor politieke en justitiële samenwerking en dankte het Spaanse voorzitterschap voor haar inzet hierbij.

Enkele lidstaten intervenieerden en benadrukten het belang van samenwerking met de LAC-landen. EI PACCTO werd hier expliciet bij genoemd als belangrijk instrument. Dit onderstreepte Nederland. Daarnaast voegde Nederland toe dat het aan lidstaten is om justitiële samenwerking op gebied van rechtshulp en uitlevering met de LAC-landen te ontwikkelen. Samenwerking op EU-niveau kan van toegevoegde waarde zijn voor het delen van best-practices en het vinden van oplossingen voor specifieke gevallen. Het aankomend Belgische voorzitterschap gaf aan de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en drugshandel tevens te prioriteren.

4. Digitale empowerment en fundamentele rechten

De JBZ-Raad nam de Raadsconclusies aan over digitale empowerment en fundamentele rechten. Het Spaanse voorzitterschap lichtte toe dat deze zien op het ondersteunen en versterken van digitale vaardigheden van individuen en sleutelsectoren, en het bouwen aan een veilige digitale omgeving waarin fundamentele rechten worden beschermd.

Volgens de Commissie gaven de Raadsconclusies een duidelijk politiek signaal voor grondrechten. De Commissie sprak waardering uit voor de focus op het dichten van de digitale kloof en het creëren van een veilige omgeving online.

Enkele lidstaten ondersteunden de Raadsconclusies maar legden daarbij een verklaring af over uiteenlopende interpretaties van gender en haatspraak.

Vervolgens was er een gedachteswisseling die werd geïntroduceerd door de directeur van het grondrechtenagentschap O'Flaherty. O'Flaherty benoemde aandachtspunten bij digitalisering, zoals waakzaamheid op kwaliteit bij digitalisering, vaardigheden op digitaal vlak bij oudere burgers en gelijke toegang voor alle kinderen.

Veel lidstaten spraken hun steun uit voor de aangenomen Raadsconclusies, die een goede basis vormen om de uitdagingen ten aanzien van digitalisering en fundamentele rechten aan te gaan. Hierbij benadrukten lidstaten diverse aspecten, waaronder digitale geletterdheid, aandacht voor kinderen, veilige toegang tot het internet en tegengaan van haatzaaien en haatmisdrijven.

⁴ CELAC = *Community of Latin American and Caribbean States*.

⁵ EI PACCTO = *EU assistance programme against transnational organised crime*.

⁶ CLASI = Latijns Amerikaanse Comité voor interne veiligheid. Zie ook het verslag van JBZ-Raad van 28 september 2023, Kamerstukken II, 2022/23, 32317, nr. 853 van 9 oktober 2023.

Meerdere lidstaten, waaronder Nederland, dankten het grondrechtenagentschap voor hun werkzaamheden. Nederland noemde tevens het belang van digitale inclusie bij de digitale transitie. De aandachtspunten van het grondrechtenagentschap werden herkend. Nederland vroeg hierbij naar best practices binnen de EU waarvan we kunnen leren.

5. Lunchbespreking: Verbetering van de efficiëntie en kwaliteit van het rechtssysteem

Op aangeven van Nederland opende Commissaris Reijnders de lunch door te benadrukken dat het Rechtsstaatrapport van de Commissie een goede basis is voor discussies in de JBZ-Raad. Volgens de Commissie moeten de ministers van Justitie de onderwerpen uit dit rapport bespreken. Om met elkaar te bespreken welke lessen er kunnen worden geleerd, moeten alle onderwerpen de revue kunnen passeren, waaronder ook de onafhankelijkheid van rechtspraak. De Commissie stelde hierbij dat tevens gekeken zou kunnen worden of er standaarden zijn die afgesproken kunnen worden. Enkele lidstaten, waaronder Nederland, steunden deze introductie expliciet. In het vervolg van de besloten lunchbespreking is er gesproken over de kansen en bedreigingen van digitalisering in de rechtspraak.

6. Overige onderwerpen (AOB)

De EU is op 1 oktober jl. toegetreden tot de Conventie van Istanbul. De Commissie wil verder werken aan de toepassing van het verdrag. Tevens moet de Richtlijn geweld tegen vrouwen zo spoedig mogelijk worden aangenomen.

De Commissie gaf daarnaast de laatste stand van zaken inzake de onderhandeling de onderhandelingen tussen de EU en de VS over grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijs voor justitiële samenwerking in strafzaken (e-evidence). Doel is om eind 2024 tot een akkoord te komen.

Het Spaanse voorzitterschap gaf tot slot een korte toelichting op het Ministeriële Forum tussen de EU en Westelijke Balkan van 26 en 27 oktober 2023. Tijdens het Forum zal worden ingegaan op de samenwerking met betrekking tot Oekraïne en de rechtsstaat met het oog op EU-toetreding. De Commissie gaf daarbij aan intensivering van de dialoog te beogen met betrekking tot de rechtsstaat en grondrechten.