

Vergaderjaar 2017–2018

32 317

JBZ-Raad

Nr. 504

**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, 9 februari 2018

Met deze brief bieden wij u het verslag aan van de bijeenkomst van de Informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 25 en 26 januari 2018 te Sofia.

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 informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 25 en 26 januari 2018 te Sofia

Belangrijkste resultaten

Binnenlandse Zaken, Immigratie en Asiel

Europees asielbeleid

De aanwezige Ministers ondersteunden de door het Bulgaarse voorzitterschap voorgestelde prioriteitstelling van de behandeling van de Dublin-verordening. Nederland, net als enkele andere lidstaten, wees op het belang van concrete solidariteitsmaatregelen en de samenhang tussen de versterking van de Schengenruimte en de herziening van de Dublinverordening.

Geïntegreerd grensbeheer

De Commissie wil in 2018 20% meer terugkeer realiseren dan 2017 en roept lidstaten op om, in afwachting van voortgang in onderhandelingen met derde landen, in ieder geval intern zaken beter te organiseren. In 2017 werden er 413 terugkeervluchten georganiseerd door Frontex. Het agentschap werkt eraan om de knelpunten m.b.t. terugkeer te identificeren om zo terugkeer efficiënter te laten verlopen.

VN Compact voor veilige, geordende en reguliere migratie

Tijdens de informele werklunch bespraken de aanwezige Ministers in aanwezigheid van IOM en UNCHR het VN Global Compact voor veilige, geordende en reguliere migratie (GCM) waarbij de lidstaten veelal op één lijn zaten met betrekking tot de aanpak hiervan en het belang van de coördinatie met de collega-ministers van Buitenlandse Zaken.

Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Europees Openbaar Ministerie

De Commissie gaf aan dat er geen overlap mag zijn met de werkzaamheden van partner-agentschappen. De op handen zijnde wijziging van de OLAF-verordening dient de nieuwe relatie met het EOM te weerspiegelen. De Commissie deelde mee dat het in de eerste helft van 2018 met een voorstel voor wijziging van de OLAF-verordening zal komen. Het EOM zal feitelijk eind 2020 van start gaan. Nederland gaf aan de intentie te hebben om deel te nemen aan het EOM en stelde dat het daarvoor de benodigde stappen in kaart brengt. Dit werd verwelkomd.

Familierecht – Verordening Brussel II bis

De Commissie benadrukte het belang van een snelle totstandkoming van de herschikking van de Brussel II bis-verordening. Door veel lidstaten werd het belang van het horen van het kind benadrukt alsook de kwaliteit van het horen. Op diverse details blijken er verschillen tussen elkaars tradities en benaderingen. De Voorzitter stelde te willen streven naar een evenwichtige tekst met bijzondere aandacht voor de rechten van kinderen na afschaffing van het exequatur.

De conversatie verliep op een hoog abstractieniveau waarbij de nadruk meer lag op de rechtspraak dan op aansprakelijkheid. Dat het onderwerp zich snel ontwikkelde werd onderschreven en daarmee werd geconcludeerd dat de discussie over dit onderwerp tijdig was en dan ook in Europees verband gevoerd moet worden.

I. Binnenlandse Zaken, Immigratie en Asiel

1. Sessie I: Europees asielbeleid

Tijdens dit agendapunt bespraken de aanwezige Ministers, op basis van een discussiepapier van het Bulgaarse voorzitterschap, de prioritering van de behandeling van de Dublinverordening ten einde hierop uiterlijk in juni 2018 een politiek akkoord in de Raad op te bereiken. Het bereiken van een akkoord op de Dublinverordening zou tevens moeten leiden tot snelle afronding van de herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Het merendeel van de lidstaten, waaronder Nederland, toonden zich positief over de aanpak van het Voorzitterschap. Het Bulgaars voorzitterschap heeft hiertoe in de periode januari t/m maart een viertal hoogambtelijke overleggen ingepland, met het doel om uiterlijk in juni tot overeenstemming te komen.

Enkele lidstaten benadrukten dat besluitvorming over het GEAS in het algemeen en de Dublinverordening in het bijzonder alleen per consensus plaats kan vinden. De aanwezige Ministers gebruikten hun interventie met name om de inzet van de lidstaten met betrekking tot het Europees asiel- en migratiebeleid nogmaals voor het voetlicht te brengen. Zo benadrukten verschillende lidstaten, waaronder Nederland, het belang van voortgang op alle onderdelen van het asiel- en migratiebeleid, op zowel de interne als externe dimensie. Andere lidstaten legden juist de nadruk op het versterken van de buitengrenzen. Enkele Ministers spraken andermaal hun weerstand uit tegen eventuele verplichte verdeling van asielzoekers uit.

Nederland, net als enkele andere lidstaten, wees op het belang van concrete solidariteitsmaatregelen en de samenhang tussen de versterking van de Schengenruimte en de herziening van de Dublinverordening. Ten slotte vroeg Nederland aandacht voor de complexe kwestie van de terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Hierbij benadrukte Nederland, conform toezegging gedaan tijdens begrotingsbehandeling Justitie en Veiligheid¹, dat het realiseren van opvangvoorzieningen in landen van herkomst een nuttige en opportune maatregel is om een duurzame oplossing te vinden voor deze kwetsbare groep. Het Bulgaars voorzitterschap concludeerde dat er brede steun bestaat om de behandeling van de Dublinverordening prioriteit toe te kennen.

2. Sessie II: Geïntegreerd grensbeheer

Na introductie van het Bulgaars voorzitterschap van het concept van geïntegreerd grensbeheer, benadrukte de Commissie het belang hierin van terugkeer. De Commissie wil in 2018 20% meer terugkeer realiseren dan 2017 en roept lidstaten op om, in afwachting van voortgang in onderhandelingen met derde landen, in ieder geval intern zaken beter te organiseren. Belangrijk aspect hierin is het mandaat van Frontex. De Commissie wil de onderhandelingen over de overeenkomsten met betrekking tot samenwerking op de grens met Servië en andere derde

¹ Handelingen II 2017/18, nr. 29, item 8, p. 3.

landen snel afronden. De onderhandelingen over terugkeer door de Commissie met derde landen zijn gaande. Wanneer derde landen gaan meewerken aan terugkeer is het ook van belang dat de lidstaten zorgen voor voldoende terugkeerders, Frontex kan immers zelf geen terugkeerbesluiten nemen.

De verschillende aanwezige EU agentschappen benadrukken de goede onderlinge samenwerking, de noodzaak voor meer informatie-uitwisseling en de noodzaak voor een completer beeld via Eurosur. Verdere verbetering van de terugkeercapaciteit van Frontex is een belangrijk onderwerp. In 2017 werden er 413 terugkeervluchten georganiseerd door het agentschap. Frontex werkt eraan om de knelpunten met betrekking tot terugkeer te identificeren om zo terugkeer efficiënter te laten verlopen.

Enkele van de aanwezige Ministers van lidstaten met een landbuitengrens benadrukken het belang van de focus op versterking van de buitengrenzen, waar meer financiering voor beschikbaar dient te komen, het belang van interoperabiliteit en informatie-uitwisseling en steun van Frontex. Nederland vroeg hierbij specifiek om een operationeel plan voor Frontex om de terugkeertaak te implementeren. Daarnaast vroegen enkele lidstaten, waaronder Nederland, om meer aandacht voor de bredere samenwerking met Afrika.

3. Informele werklunch – externe aspecten van migratie

De lunchbespreking verhandelde, in aanwezigheid van IOM en UNHCR, over de externe dimensie van migratie en meer specifiek over het VN Global Compact voor veilige, geordende en reguliere migratie (GCM). IOM en UNHCR benadrukten in hun interventie dat de doelen van de GCM politiek haalbaar moeten zijn voor de diverse landen, met effectieve opvolging en een implementatiemechanisme. De Commissie benadrukte de kans die de Compact bood voor mondiale afspraken en bepleitte een pragmatische aanpak. Hierbij wees de Commissie op het belang van het vinden van een gebalanceerde aanpak m.b.t. reguliere en irreguliere migratie en stelde dat dit traject niet de doelen van het EU terugkeerbeleid moet ondermijnen.

Een merendeel van de lidstaten deelde het pleidooi voor een goede balans in de GCM waarin alle elementen terugkomen, ook terugkeer. Andere lidstaten benadrukten naast een goede balans ook de bestrijding van mensensmokkel. Nederland wees op de noodzaak voor een gebalanceerd GCM, dat alle elementen bevat, van aanpak van grondoorzaken tot terugkeer. De Commissie concludeerde dat de lidstaten veelal op één lijn zitten voor wat betreft de aanpak van de GCM en het belang van het coördineren van deze positie met de collega-ministers van Buitenlandse Zaken.

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

1. Sessie I: Europees Openbaar Ministerie

Namens de Commissie gaf Commissaris Jourová een toelichting op de stand van zaken. Binnenkort wordt een proces gestart om functionarissen voor het Europees Openbaar Ministerie (EOM) aan te trekken. In maart van dit jaar wordt een voorstel gedaan aan de Raad met regels voor het selectiepanel ten behoeve van de benoeming van de Europese hoofdaanklager en de Europese aanklagers. De vacature aankondiging voor de hoofdaanklager zal in de komende maanden worden gepubliceerd. Er komt een openbare oproep voor de kandidaten. De Raad en het EP zullen de hoofdaanklager gezamenlijk benoemen.

Jourová stelde daarnaast dat het College interne regels moet aannemen, onder meer over de operationele aspecten van het systeem voor het beheer van zaken die het EOM behandelt. Er moet verder een Administratief Directeur worden benoemd en van elke lidstaat wordt verwacht dat deze drie kandidaten voordraagt voor de positie van gedelegeerde aanklager. Jourová gaf aan dat het de bedoeling is dat alle aanklagers medio 2019 geïnstalleerd zijn. Uitgaande van de aangepaste financiële verantwoording die de Commissie heeft opgesteld, zal de financiering van het EOM worden meegenomen in het kader van het voorstel voor de EU-begroting voor 2019.

Verder stelde ze dat een expertgroep zal worden gevormd op basis van artikel 20 van de EOM-verordening bestaande uit nationale deskundigen uit de deelnemende lidstaten. De expertgroep wordt gevormd in maart van dit jaar.

De Commissaris zei dat het EOM een hoeksteen is voor de bescherming van de financiële belangen van de EU. De Commissie denkt daarnaast na over een rol van het EOM bij de verdeling van EU-gelden. Voorstellen voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) komen in mei van dit jaar.

Ten aanzien van het papier van het Voorzitterschap is de Commissie van mening dat duidelijk moet zijn wie wat doet. Er mag geen overlap zijn met werkzaamheden van partner-agentschappen. De op handen zijnde wijziging van de OLAF-verordening dient de nieuwe relatie met het EOM te weerspiegelen. Jourová besloot haar toelichting met de mededeling dat de Commissie in de eerste helft van 2018 met een voorstel voor wijziging van de OLAF-verordening zal komen. Het EOM zal feitelijk eind 2020 van start gaan.

De President van Eurojust, Ladislav Hamran, was ook present bij deze bijeenkomst en stelde uit te kijken naar samenwerking met het EOM binnen het eigen mandaat van beide organisaties. In zijn ogen is er geen ruimte voor concurrentie. Eurojust zoekt naar synergie met EOM, ook wat betreft middelen. Wel blijft Eurojust bevoegd ten aanzien van EU-fraude zaken, zo benadrukte Hamran.

Nederland gaf aan de intentie te hebben om deel te nemen aan het EOM en daarom momenteel de daarvoor benodigde stappen in kaart brengt. Dit werd van de zijde van de Commissie verwelkomd. Nederland is van mening dat de oprichting van het EOM niet ten koste mag gaan van de positie van Eurojust en OLAF. Deze organisaties hebben een eigenstandige rol bij de bescherming van de financiële belangen van de EU en moeten daarvoor ook voldoende mensen en middelen behouden. Verder staat, volgens Nederland, voorop dat Eurojust en OLAF niet ondergeschikt zijn aan het EOM, maar gelijkwaardige partners. Er moeten nadere afspraken worden gemaakt over de samenwerking tussen het EOM enerzijds en Eurojust, Europol en OLAF anderzijds, conform de desbetreffende bepalingen in de EOM-verordening. Tot slot sprak Nederland tevredenheid uit over Jourová's onderstreping van het belang van complementariteit tussen het EOM en de genoemde andere organisaties.

De meeste lidstaten spraken steun uit voor het EOM en vermelden dat de implementatie van de verordening in gang is gezet. Sprekers benadrukten het belang van goede samenwerking tussen het EOM, OLAF en Eurojust. Ook is goede onderlinge informatie-uitwisseling wenselijk. Er is een duidelijke omschrijving van de taken nodig. Complementariteit staat voorop en er moet geen interferentie zijn met het werk van Eurojust. Verder sprak een klein aantal lidstaten zich al uit als voorstander van

uitbreiding van het EOM-mandaat naar contra-terrorisme. Een viertal lidstaten, waaronder Nederland, sprak zich positief uit over een separaat instrument voor samenwerking van het EOM met niet-deelnemende lidstaten.

De Commissaris gaf in reactie op alle interventies aan dat ze aanvankelijk geen voorstander was van een speciaal rechtsinstrument voor samenwerking met niet-deelnemende lidstaten maar dat deze optie nu toch nader zal worden bekeken. Verder is het de bedoeling dat het EOM een netwerk opbouwt met de bevoegde nationale autoriteiten in de lidstaten, zoals OM, politie en fraudebestrijdingsinstanties. Dit vraagt hoogstwaarschijnlijk ook aanpassing van wetgeving in de lidstaten. Bij de samenwerking met Eurojust, Europol en OLAF dient naar volledige synergie te worden gestreefd. Anders doet dit afbreuk aan het EOM en wordt het lastig om Europese fraudebestrijding optimaal vorm te geven. Het overdragen van zaken van OLAF aan EOM is volgens haar daarbij het gevoeligste element. Dat moet heel precies worden gedefinieerd. De Commissie is bereid Eurojust de nodige middelen en capaciteit te geven om zijn taken uit te kunnen voeren.

De Voorzitter concludeerde dat het een vruchtbare discussie is geweest. Optimale samenwerking tussen de betrokken partners is wenselijk. Er zijn regels nodig om doublures te voorkomen en synergie te bereiken. Ook is de relatie met de nationale openbaar aanklagers belangrijk en dit moet goed worden geregeld.

2. Sessie II: Verordening Brussel II bis

Het Voorzitterschap leidde de bespreking van dit onderwerp in langs de lijnen van het discussiepapier. Daarna kwam Commissaris Jourová aan het woord. Zij benadrukte het belang van een snelle totstandkoming van de herschikking van de Brussel II bis-verordening. Vervolgens gaf de Voorzitter van het JURI-comité van het Europees parlement een overzicht van de inzichten van het EP zoals vastgelegd in de wetgevingsresolutie.

Veel lidstaten gaven aan dat met het wegvallen van de exequatur het van extra belang is dat er rechten en waarborgen komen die adequate garanties bieden. Een aantal lidstaten stelden dat de weigeringsgronden niet beperkt moeten worden. De weigeringsgronden worden namelijk als belangrijke waarborg beschouwd. Veel lidstaten benadrukten het belang van wederzijds vertrouwen. Een enkele lidstaat wees op obstakels zoals vertraging van procedures.

Door veel lidstaten werd het belang van het horen van het kind benadrukt alsook de kwaliteit van het horen. Sommige lidstaten benadrukten dat gemotiveerd afgeweken kan worden van het horen van het kind. Enkele lidstaten wilden graag het horen van het kind als weigeringsgrond schrappen, omdat men vreest dat anders in een tenuitvoerleggingsprocedure een oordeel zal worden gegeven over het procesrecht van een andere lidstaat. Andere lidstaten, waaronder Nederland, houden graag vast aan de weigeringsgrond dat het kind onvoldoende gelegenheid heeft gekregen om te worden gehoord. Zij deelden het uitgangspunt dat dit niet moet leiden tot een inhoudelijke beoordeling van het procesrecht van een andere lidstaat.

Nederland gaf verder aan dat als de EU zich op dit terrein verder ontwikkelt er ook meer begrip nodig is voor elkaars tradities en standpunten. Wat Nederland betreft is het ook van belang om te zoeken naar vereenvoudiging van procedures, idealiter wordt tegen de uitvoerbaarheid van één zaak opgekomen bij één rechter. Verder benadrukte

Nederland het belang van het recht van de ouder om zich te kunnen verdedigen en van het recht van kinderen om gehoord te worden.

Een aantal lidstaten gaf aan dat ze in de verordening rekening willen houden met de mogelijkheid van scheiden zonder rechter op wederzijds verzoek. Een enkele lidstaat stelde vervolgens de vraag hoe in dat geval omgegaan dient te worden met tenuitvoerlegging. Daarbij is voor beslissingen over de ouderlijke verantwoordelijkheid, de nationale rechter bevoegd van de lidstaat waarbinnen het kind zijn gewone verblijfplaats heeft. Deze lijn zou niet moeten kunnen worden doorbroken bij een scheiding zonder rechter.

De Voorzitter concludeerde dat er grote consensus heerst om het voorstel verder te brengen. De Voorzitter bemerkte dat er optimisme heerst over de haalbaarheid van een akkoord onder Bulgaars Voorzitterschap. Tot slot gaf de Voorzitter aan te streven naar een evenwichtig akkoord met bijzondere aandacht voor de rechten van kinderen na afschaffing van het exequatur.

3. Mededelingen van de Commissie

a. Illegale content online

De Commissie bracht naar voren dat de balans tussen veiligheid en grondrechten gevonden dient te worden, met name in het kader van de vrijheid van meningsuiting. De Commissie bracht de mededeling, die uitgebracht werd in 2017, in herinnering. De resultaten uit de acties in de lidstaten zijn tot nog toe bemoedigend. De Commissie deelt mee tevreden te zijn over de samenwerking met en de bijdrage van bedrijven. Daarnaast vermeldde de Commissie dat erop ingezet is om de Code of Conduct tot algemeen geldende standaard voor de sector te maken. De Commissie wees er ook op dat de Code of Conduct slechts een hulpmiddel is en vervolging aan de lidstaten zelf is. De Commissie kondigde een expert-groep aan met lidstaten en bedrijven.

b. E-evidence

De Commissie deelde mee dat E-evidence (elektronisch bewijs) een complex dossier betreft, hoewel dit dossier wel prioriteit verdient. De Commissie lichtte toe dat het hierbij gaat om het vergroten van veiligheid in combinatie met bescherming van de privacy. De Commissie gaf aan dat het essentieel is om toegang tot elektronisch bewijs over de grens voor wetshandhavinginstanties te vereenvoudigen, omdat er op dit moment nog een te grote afhankelijkheid van vrijwillige medewerking van Internet Service Providers bestaat. De Commissie deelde mee dat hard gewerkt wordt aan de toegang tot elektronisch bewijs en verwacht dat in maart van dit jaar een voorstel in de JBZ- Raad kan worden gepresenteerd.

c. Dataprotectie

Dit onderwerp was niet als zodanig opgenomen in de agenda. Toch nam de Commissie de gelegenheid te baat om te wijzen op de deadline voor implementatie van 25 mei 2018 en op het feit dat pas twee lidstaten hun wetgeving op orde hebben gebracht. De Commissie verwees naar de mededeling die op 24 januari 2018 uitgebracht is om de balans op te maken van de stand van zaken bij de implementatie. De Commissie riep de overige lidstaten op om in de resterende maanden alsnog de regels implementeren. De Commissie bracht naar voren dat grote bedrijven aangeven klaar te zijn voor de implementatie. Dit geldt volgens de

Commissie nog niet voor het Midden- en Kleinbedrijf (MKB) en daarom zal er voor meer voorlichting worden gezorgd door de Commissie.

4. Informele werklunch: Kunstmatige intelligentie en Robotica – justitiële aspecten

Tijdens de lunch spraken de aanwezige lidstaten over robotica en kunstmatige intelligentie (AI) in het justitiedomein. Dit was de eerste keer dat het onderwerp door lidstaten in JBZ verband werd besproken. De discussie verliep op een hoog abstractieniveau, hoewel er wel consensus was dat er op Europees niveau een discussie dient plaats te vinden. Ten aanzien van kunstmatige intelligentie lag de nadruk tijdens deze lunch meer op de rechtspraak dan op aansprakelijkheid.

Veel interventies waren gericht op de beschrijving van het onderwerp en er waren verschillende inschattingen over hoe snel en vergaand de ontwikkeling zal zijn. Er werd naar voren gebracht dat de discussie omtrent dit onderwerp zich niet zou moeten richten op de vraag welke theoretische mogelijkheden er zijn, maar hoe om te gaan met de snel ontwikkelende praktijk. Er werd geconcludeerd dat de discussie over dit onderwerp tijdig was en dan ook in Europees verband gevoerd moet worden.