

Verslag van de informele bijeenkomst van de
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken,
23-24 januari 2014 te Athene

Belangrijkste resultaten

Toekomstige ontwikkeling van de JBZ-ruimte op het gebied van justitie

Er is brede steun onder lidstaten voor de uitgangspunten consolidatie, kwaliteit van implementatie en de aanzienlijke waarde van training van juridische beroepsbeoefenaars in dat kader. Daarnaast hechten veel lidstaten aan samenwerkingsstructuren zoals e-Justice.

Toekomstige ontwikkeling van de JBZ-ruimte op het gebied van binnenlandse zaken

De nadruk van de Raad ligt op solidariteit en verdeling van lasten en verantwoordelijkheid. Voorts is er onder de lidstaten een roep om strikte sancties voor mensensmokkelaars en samenwerking met derde landen. In dat kader is conditionaliteit een belangrijk uitgangspunt. Verder wordt ingezet op implementatie van het GEAS, mobiliteit en afstemming tussen de verschillende beleidskolommen. Aandachtspunten op het gebied van veiligheid zijn cyber(crime) en de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

Procedurale rechten voor kwetsbare verdachten en veroordeelden, de onschuldpresumptie en rechtsbijstand

Er was geen discussie. Een klein aantal lidstaten sprak steun uit voor de uitvoering van de routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures.

Internationale aspecten van de algemene verordening gegevensbescherming

Tijdens deze Raad ging het over de overdracht van persoonsgegevens aan derde landen. Een duidelijke meerderheid van de lidstaten kon instemmen met een ruime territoriale werking van de verordening. Een grote meerderheid van lidstaten was het eens met het voorgestelde "adequacy"-stelsel en de daarbij behorende alternatieven. Tot slot stonden de lidstaten open voor verdere verbeteringen, maar konden zij het huidige stelsel ondersteunen.

Voorstel tot herziening van de Verordening inzake de Europese procedure voor geringe vorderingen

De meeste lidstaten gaven aan de voorgestelde verhoging van geringe vorderingen, tot €10.000,- grens, te hoog te vinden. Een verplichting tot digitalisering van de gerechtelijke procedure wees een meerderheid van lidstaten van de hand. Er was voorts breed verzet tegen een gelijkenschakeling van de griffierechten.

Terrorisme en grensbewaking en **preventie van radicalisering naar terrorisme en gewelddadig extremisme**

Het merendeel van de lidstaten pleitte voor het gebruik van gegevens, zoals PNR en API, in de terrorismebestrijding en de noodzaak tot optimalisering van bestaande systemen, in het bijzonder SIS II en het gebruik van het Smart Borders pakket in het kader van de aanpak van terrorisme. Een aantal landen wees daarnaast op het belang van samenwerking met derde landen, zoals Turkije en Syrië. Een klein aantal lidstaten gaf aan behoefte te hebben aan EU-wetgeving om het probleem van de 'foreign fighters' het hoofd te kunnen bieden, bijvoorbeeld door bepaald gedrag strafbaar te stellen. Enkele lidstaten wezen op de aspecten radicalisering en integratie, het belang van voorkoming van het fenomeen van de 'foreign fighters' en de noodzaak tot samenwerking van inlichtingendiensten in dat kader.

I. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

1. Toekomstige ontwikkeling van de JBZ-ruimte op het gebied van justitie

In navolging van de eerste gedachtewisseling over de opvolger voor het huidige meerjarenbeleidskader op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken, het zgn. Stockholm Programma tijdens de informele Raad op 18 en 19 juli 2013 in Vilnius, werden er twee afzonderlijke sessies aan dit onderwerp gewijd. Op 23 januari werd de toekomstige samenwerking op het gebied van justitie besproken en op 24 januari de samenwerking op het gebied van binnenlandse zaken (veiligheid, asiel en migratie). De bespreking vond plaats langs twee lijnen die door het Voorzitterschap zijn gedestilleerd uit de schriftelijke bijdragen van lidstaten in december 2013:

- I) Thema's waarover gelet op de bijdragen van lidstaten consensus bestaat, te weten a) kwaliteit van implementatie van bestaande wetgeving, b) verbetering van praktische samenwerking door middel van training, c) codificatie van bepaalde delen van het acquis, d) beter gebruikmaken van technologie, e) coherentie tussen de interne en externe dimensie, en f) afstemming tussen de beleidsagenda en de financiële planning;
- II) Aangewezen oplossingsrichtingen om voortgang te boeken op JBZ-terrein, in het bijzonder standaardisering op het gebied van procedurele rechten en wat betreft erkenning van strafrechtelijk bewijs.

Het Voorzitterschap gaf aan met de Raad het komende half jaar een aanzienlijke bijdrage te willen leveren aan de strategische richtsnoeren van de Europese Raad die eind juni 2014 zullen worden vastgesteld. Belangrijke uitgangspunten voor de toekomst zijn het stimuleren van economische groei en rechtsstatelijkheid. Uit de verschillende schriftelijke bijdragen van lidstaten blijkt dat over een aantal thema's overeenstemming bestaat.

Commissaris Reding benadrukte dat het wat betreft de thema's voor de toekomst, om kernpunten moet gaan en niet om een lange lijst voorstellen zoals in het Stockholm Programma het geval is. De Commissaris ging in op het voorbereidingsproces van de mededeling van de Europese Commissie die begin maart kan worden verwacht. In het kader van de zogenoemde "Assises de la Justice", de stakeholdersconferentie van de Commissie die plaatsvond op 21 en 22 november 2013 zijn honderd schriftelijke bijdragen ontvangen. Die input wordt momenteel door de Commissie verwerkt.

Voorts gaf Commissaris Reding aan dat de hoofdlijnen die door het Voorzitterschap zijn geïdentificeerd, kunnen worden onderschreven. In de eerste plaats is consolidatie van belang; wetgeving moet door de lidstaten worden geïmplementeerd. Daarnaast is het zaak de samenwerking tussen juridische beroepsbeoefenaars te verbeteren en in dat kader nieuwe technologieën en educatie in te zetten. Verder benadrukte de Commissaris het belang van samenhang tussen het interne en externe beleid van de EU en dat het toekomstige beleidskader uiteindelijk zichtbare toegevoegde waarde moet creëren voor de burger. Op basis van daadwerkelijke behoeften die actie op EU-niveau rechtvaardigen, moet het acquis worden gecomplementeerd. Ten slotte werd opgemerkt dat alle wetgeving op het gebied van justitie dient bij te dragen aan het wederzijdse vertrouwen.

Voorzitter Lopez Aguilar van de LIBE-commissie van het Europees Parlement (EP) gaf aan dat de doelstellingen van het Stockholm Programma moeten worden betrokken bij het nieuwe programma. Het rapport van de commissies Juridische Aangelegenheden (JURI), Constitutionele Zaken (AFCO) en LIBE inzake de toekomstige ontwikkeling van het JBZ-terrein verschijnt op korte termijn en het is van belang dat de aanbevelingen die daarin zijn opgenomen, worden meegenomen in het onderhavige traject. Die hebben

onder andere betrekking op versterking van het wederzijds vertrouwen, nieuwe technologieën, evaluaties zoals het Justitie Scorebord en fundamentele rechten.

Een aantal lidstaten gaf uitdrukkelijk aan zich te herkennen in de thema's die door het Voorzitterschap zijn gedestilleerd. Er was brede overeenstemming over de uitgangspunten consolidatie en implementatie. Nederland en veel andere lidstaten benadrukten dat het met name zaak is bestaande wetgeving en beschikbare instrumenten optimaal uit te voeren en te benutten en de nadruk te leggen op praktische samenwerking en vertrouwensversterkende maatregelen zoals de uitwisseling van *best practices*. Nieuwe initiatieven moeten gebaseerd zijn op daadwerkelijke problemen en behoeften, en dienen ook kostenefficiënt te zijn.

Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten onderstreepte namens Nederland dat de bijdrage van de lidstaten een belangrijke basis vormt voor de besprekingen ter voorbereiding van het nieuwe strategische kader. Dat kader moet tegemoetkomen aan de belangen, behoeften en prioriteiten van de lidstaten. Hij drong erop aan de inhoudelijke besprekingen voort te zetten tijdens de JBZ-Raad in maart, maar ook in juni, waarmee de lidstaten een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de strategische richtsnoeren. Ook Zweden richtte zich op het proces en gaf aan dat het essentieel is dat de Raad een duidelijk signaal afgeeft met het oog op de Europese Raad in juni. Het is daarbij van belang dat de lidstaten bepalen welke prioriteiten worden gesteld.

Net als Nederland gaven veel lidstaten aan geen reden te zien in het treffen van nieuwe maatregelen op het gebied van procedurele rechten. De nadruk moet liggen op implementatie van de Routekaart inzake procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafzaken. Die kritische houding geldt ook ten opzichte van de harmonisatie van bewijsrecht. Het merendeel van de lidstaten benadrukte daar geen voorstander te zijn. Wederzijdse erkenning blijft wat hen betreft het leidende principe in de justitiële samenwerking. Een klein aantal lidstaten sprak zich uit voor (minimum)harmonisatie van procedurele rechten en bewijsrecht. Een ander deel gaf aan dat harmonisatie alleen mogelijk moet zijn in uitzonderlijke gevallen.

Veel lidstaten gaven aan coherentie tussen beleidsprioriteiten en de beschikbare fondsen op het JBZ-terrein van belang te achten. Die samenhang dient ook te worden nagestreefd wat betreft het interne en externe beleid van de EU.

Samengevat droegen de afzonderlijke lidstaten de volgende prioritaire thema's aan:

- kwaliteit van wetgeving;
- e-Justice;
- slachtoffers. Minister Opstelten wees op het belang van samenwerking op het gebied van implementatie en om de hulp en schadevergoeding in grensoverschrijdende zaken te verbeteren;
- gegevensbescherming;
- versterking mensenrechten en toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens in dat kader;
- kwaliteit rechtshandhaving, in het bijzonder van het forensisch onderzoek. Voor Nederland is dit een belangrijke vertrouwensversterkende maatregel.
- overdracht van gevangenen;
- afnemen van crimineel vermogen;
- rechten van minderjarigen;
- versterking Eurojust;
- hatecrime;
- rule of law.

Het Voorzitterschap vatte samen door te concluderen dat er brede steun is voor de uitgangspunten consolidatie, kwaliteit van implementatie en de aanzienlijke waarde van

training van juridische beroepsbeoefenaars in dat kader. Daarnaast hechten veel lidstaten aan samenwerkingsstructuren zoals e-Justice. Het Voorzitterschap sloot af door de Commissie op te roepen te luisteren naar de lidstaten.

2. Procedurele rechten voor kwetsbare verdachten en veroordeelden, de onschuldpresumptie en rechtsbijstand

De Commissie gaf bij monde van DG Le Bail een toelichting op de drie voorgestelde richtlijnen over procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure, voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden van wie de vrijheid is ontnomen, en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en versterking van het vermoeden van onschuld. De eerste twee voorstellen vloeien rechtstreeks voort uit de routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures en voorzien erin de nodige waarborgen te creëren voor minderjarige verdachten en verdachten die van hun vrijheid zijn beroofd. Het voorstel ten aanzien van de zogenoemde onschuldpresumptie vloeit niet rechtstreeks voort uit de routekaart. Het is erop gericht het recht van personen om voor onschuldig te worden gehouden totdat zij schuldig zijn bevonden aan het plegen van een strafbaar feit, te versterken.

Voorzitter Lopez Aguilar van het LIBE-comité van het EP benadrukte vervolgens dat de lidstaten zich moeten inspannen om binnen de EU een gemeenschappelijke strafrechtelijke ruimte te creëren. Wederzijdse erkenning is louter mogelijk op basis van wederzijds vertrouwen, aldus Lopez Aguilar. Voor het versterken van het wederzijds vertrouwen zijn minimumnormen nodig. Het voorstel over de onschuldpresumptie vormt volgens het EP een valide vertrouwensversterkend instrument dat zal bijdragen aan wederzijdse erkenning. Wat betref rechtsbijstand benadrukte hij dat de daaruit voortvloeiende kosten een aandachtspunt zijn.

Ondanks dat er door het Voorzitterschap geen discussie was voorzien, intervenieerde een klein aantal lidstaten naar aanleiding van het onderhavige agendapunt, waarbij met name steun werd uitgesproken voor de uitvoering van de routekaart. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Teeven gaf aan dat Nederland positief stond tegenover de routekaart. Harmonisatie op deze gebieden kan leiden tot een betere internationale samenwerking in strafzaken. De voorstellen gaan echter op een aantal punten verder dan noodzakelijk is voor de beoogde minimumharmonisatie. Zo kan Nederland met betrekking tot het voorstel inzake rechtsbijstand de verplichting in geval van lichte feiten niet steunen. Een richtlijn over de onschuldpresumptie is, aldus de staatssecretaris, niet wenselijk. Het recht op het vermoeden van onschuld wordt immers goed beschermd door het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof van de rechten van de mens. Kortom, Nederland is niet enthousiast over de voorstellen in huidige vorm.

3. Voorstel tot herziening van de verordening inzake de Europese procedure voor geringe vorderingen

Tijdens de lunch werd het voorstel tot herziening van de verordening inzake de Europese procedure voor geringe vorderingen besproken. Met de herziening wordt het toepassingsbereik van de verordening verruimd tot vorderingen tot €10.000 en moet het mogelijk worden om in de gerechtelijke procedure elektronische (tele)communicatiemiddelen te gebruiken, alsmede om de gerechtskosten online te betalen. Ook wordt een plafond (maximum bedrag) vastgesteld voor de gerechtskosten (griffierechten) die voor de procedure in rekening worden gebracht.

De meeste lidstaten gaven aan de voorgestelde €10.000,- grens te hoog te vinden. Minister Opstelten gaf aan dat Nederland geen voorstander is van een verplichting tot

digitalisering, net als een meerderheid van lidstaten. Er was voorts breed verzet tegen een gelijkenschakeling van de griffierechten.

4. Internationale aspecten van de algemene verordening gegevensbescherming

Het Voorzitterschap leidde de discussie over de overdracht van persoonsgegevens naar derde landen (hoofdstuk V van de verordening) in. Het is volgens het Voorzitterschap van groot belang dat bij een overdracht van gegevens vanuit de EU naar een derde land het niveau van bescherming voldoende gewaarborgd blijft. Het Voorzitterschap legde de volgende vragen voor:

- Vraag 1) Kunnen de lidstaten instemmen met de extraterritoriale reikwijdte van de verordening?
- Vraag 2) Kunnen de lidstaten akkoord gaan met het stelsel van “Adequacy”-besluiten en de alternatieven, zoals nu wordt voorgesteld?
- Vraag 3) Hebben de lidstaten mogelijk alternatieven of aanvullingen voor het voorgestelde stelsel?

DG Le Bail gaf namens de Commissie aan verheugd te zijn over het voornemen van het Voorzitterschap om het komende half jaar een algemene oriëntatie op het hervormingspakket te bereiken. Het pakket moet een balans zijn tussen de grondrechtenbescherming en de belangen van de bedrijven. De Commissie sprak haar dankbaarheid uit richting het Europees Parlement, omdat het EP in oktober 2013 een eindstemming heeft gehad op het pakket en klaar is voor onderhandelingen met de Raad. De Raad is nu aan zet, aldus de Commissie.

De Commissie beantwoordde de vragen als volgt:

Vraag 1) De Commissie kan instemmen met de voorgestelde extraterritoriale werking van de verordening. Het is belangrijk om aan bedrijven in derde landen een duidelijk signaal af te geven dat de EU hecht aan haar data protectienormen. Daarnaast zorgt dit voor een duidelijk “level playing field”.

Vraag 2) De Commissie stemt in met het stelsel van “Adequacy-besluiten” en “appropriate safeguards”. Het geeft de lidstaten goede instrumenten in handen om het beschermingsniveau te handhaven. De Commissie beargumenteert dit als volgt. a) De overdracht van persoonsgegevens blijft beschermd door EU-recht. b) Het volgt de logica van de bestaande richtlijn 95/46. In de huidige business-modellen wordt reeds rekening gehouden met dit stelsel. c) Het geeft ook de benodigde flexibiliteit aan de bedrijven bij de overdracht aan derde landen. Echter, de aanvullingen in de voorliggende verordening, zijn een duidelijke verbetering op het systeem van de richtlijn 95/46. Wel stelt de Commissie nadrukkelijk dat een overdracht van persoonsgegevens zonder een grondslag zoals de “adequacy” of “appropriate safeguards” een uitzondering dient te blijven. Een goede bescherming van de betrokkene blijft van groot belang, daar is de Commissie stellig over.

Vraag 3) De Commissie is van mening dat het voorgestelde systeem voldoende kan inspelen op de uitdagingen van deze moderne tijd.

De voorzitter van het Comité LIBE van het EP deelde mede dat het EP van mening is dat de huidige richtlijn 95/46 aan verbetering toe is, gezien de technologische ontwikkelingen op het gebied van ICT. Er moet volgens het EP een duidelijke balans worden gevonden tussen de belangen van het vrij verkeer van persoonsgegevens en de grondrechten. De voorzitter van LIBE riep de Raad nadrukkelijk op om voor het einde van het parlementaire jaar het pakket aan te nemen, opdat de onderhandelingen met het EP kunnen beginnen. De trage voortgang binnen de Raad is nadrukkelijk een zorg van het EP.

Vraag 1) Het EP is het eens met de extraterritoriale werking van de verordening. Dit is belangrijk voor burgers om het beschermingsniveau te handhaven bij internationale overdrachten.

Vraag 2) Het EP kan instemmen met het stelsel van “adequacy”-besluiten en “appropriate safe guards”. Dit zijn de basisprincipes voor een overdracht naar een derde land.

Vraag 3) Het EP heeft verder geen aanvullingen op het voorliggende pakket en ziet het pakket als een enorme stap vooruit.

De rapporteur van het EP, de heer Albrecht, lichtte toe dat het EP in maart 2014 plenair zal gaan stemmen over het pakket. Het EP is klaar om te gaan onderhandelen met de Raad. Het EP kent daarbij wel duidelijke rode lijnen, te weten: het beschermingsniveau van de persoonsgegevens mag niet lager uitvallen dan waarin de richtlijn 95/46 voorziet, en de reikwijdte van de nieuwe verordening mag niet beperkter zijn dan de oude richtlijn. Voor het EP biedt de tekst van het Ierse Voorzitterschap een goede basis voor een akkoord. Rapporteur Albrecht riep de lidstaten ook op om ten aanzien van het one-stop-shop-beginsel tot een akkoord te komen, nu dat noodzakelijk is voor goed werkende verordening.

Staatssecretaris Teeven gaf namens Nederland aan voorstander te zijn van het zoeken naar de juiste balans tussen de bescherming van burgers en de belangen van het bedrijfsleven, en zo stelden ook diverse andere lidstaten (SPA). Aan de ene kant moet de verordening de hoogst mogelijk bescherming bieden, aan de andere kant moet worden voorkomen dat er een te hoge muur rond de EU wordt opgetrokken die het bedrijven onmogelijk maakt gegevens te verwerken die zij nodig hebben voor eigen doeleinden. Nederland vindt dat het voorstel van de Commissie een goed uitgangspunt is voor de discussie en beantwoordde de vragen als volgt.

Vraag 1) Nederland steunt in beginsel de voorgestelde territoriale reikwijdte. Maar gewaakt moet worden voor overspannen verwachtingen. De EU is, volgens Nederland en ook andere lidstaten niet in staat om verplichtingen voor in derde landen gevestigde bedrijven buiten de EU effectief te handhaven. De burgers moet niet meer worden beloofd, dan kan worden waargemaakt, zo waarschuwde staatssecretaris Teeven. De burgers en bedrijven moeten zelf ook bewust zijn van de consequenties van de export van hun gegevens naar derde landen. Diverse lidstaten steunden Nederland in de zorgen over de handhaving van de reikwijdte.

Vraag 2) De verordening levert een betekenisvol niveau van bescherming, ook in gevallen waarin een overdracht niet kan worden gerechtvaardigd op grond van “adequacy” of andere compenserende waarborg. Verdere bescherming ziet Nederland vooral in specifieke EU- of nationale wetgeving, dit alles met inbegrip van multilaterale en bilaterale verdragen, aldus de staatssecretaris.

Vraag 3) Nederland ziet aanvullende bescherming in de mogelijkheid om op EU- of nationaal niveau bij wet te bepalen dat aangewezen persoonsgegevens de EU niet mogen verlaten als zwaarwegende redenen van algemeen belang zich daartegen verzetten. Dat stelt de lidstaten in staat om een eigen *safe haven* te bieden aan bijvoorbeeld paspoortgegevens of elektronische patiëntendossiers. Als alle andere mogelijkheden ontbreken, is de toestemming door de toezichthouder bespreekbaar, aldus de staatssecretaris. Voorts vindt Nederland, gesteund door enkele andere lidstaten, dat de voorgestelde verordening de gevolgen van *cloud computing* nog onvoldoende adresseert. De staatssecretaris gaf aan zich te kunnen voorstellen dat de verordening juist op dit onderwerp nadere regelingen treft.

Tot slot stelde de staatssecretaris dat de ambities van het EP, de Commissie en het Voorzitterschap begrijpelijk zijn, die ambities hebben de lidstaten zeker ook, maar er moet eerst wel een duidelijk gezamenlijk standpunt zijn voordat verdere stappen kunnen worden ondernomen. Kwaliteit moet voor snelheid gaan, zo waarschuwde hij, daarin gesteund door diverse andere lidstaten.

Het grootste deel van de lidstaten benadrukte vooreerst dat ze hechten aan een hoog niveau van bescherming van de betrokkenen. Enkele lidstaten uitten de hoop dat de

komende periode tot een akkoord in de Raad kan worden gekomen. Vervolgens reageerden de lidstaten op de vragen van het Voorzitterschap, langs de volgende lijnen.

Vraag 1) Kunnen de lidstaten instemmen met de extraterritoriale reikwijdte van de verordening?

Lidstaten gaven aan dat het zeer belangrijk is om bij een overdracht van persoonsgegevens naar derde landen de rechten van de betrokkene goed te beschermen. Ze benadrukten dat de extraterritoriale werking de hoeksteen van de verordening is, een eenduidige werking van de verordening is van groot belang. We leven in een digitale wereld zonder grenzen, deze reikwijdte is dus heel belangrijk. Maar de extraterritoriale werking zal niet altijd makkelijk toe te passen zijn, werd ook meermalen erkend. Er moet een goede bescherming zijn, maar ook een duidelijk vrij verkeer van persoonsgegevens. Enkele lidstaten vonden dat dit op technisch niveau verder moet worden uitgewerkt. Een lidstaat vond dat het belangrijk is dat de EU de eigen normen naar derde landen exporteert.

Vraag 2) Kunnen de lidstaten akkoord gaan met het stelsel van “adequacy”-besluiten en de alternatieven, zoals nu wordt voorgesteld?

Opgemerkt werd dat de garanties voor een overdracht naar derde landen onvoldoende kunnen zijn. Er moet dan gekeken worden naar wederzijdse rechtshulpverdragen. Elke overdracht van persoonsgegevens moet gepaard gaan met de noodzakelijke waarborgen, werd nadrukkelijk gesteld. Lidstaten vonden het stelsel van “adequacy” toereikend en een goed vertrekpunt voor discussie in de Raad. Soms ervoer een lidstaat het stelsel als te beperkend, anderen wilden de uitzonderingen op het voorliggende “adequacy”-stelsel juist beperkt houden.

Enkele lidstaten pleitten voor een beter gebruik van het “adequacy”-stelsel alsook voor het versnellen van de procedure. Een lidstaat was van mening dat de nationale toezichthouders een belangrijke rol in dit stelsel moeten spelen, onder meer op het gebied van informatievoorziening en de bewustwording van betrokkenen. Internationale samenwerking tussen de toezichthouders is in dit kader van belang.

Vraag 3) Hebben de lidstaten mogelijk alternatieven of aanvullingen voor het voorgestelde stelsel?

Een lidstaat vroeg zich af er überhaupt nog genoeg tijd is om alternatieven te doordenken. Beter is om met de huidige voorstellen door te gaan en geen tijd meer te verliezen. Andere lidstaten gaven aan open te staan voor alternatieven, maar tevens van mening te zijn dat de voorstellen een goede verbetering zijn ten opzichte van de richtlijn 95/46. Enkele grote lidstaten stelden nadrukkelijk dat de nieuwe regelgeving niet onder het niveau van de richtlijn 95/46 mag duiken. Er werd voorts extra aandacht gevraagd voor de verhouding tussen de *controller* en *sub-contractors*, bijvoorbeeld met gedragscodes en duidelijke regels over aansprakelijkheid. Ook zou het voor lidstaten mogelijk moeten zijn om zelf een “adequacy-procedure” te kunnen opstarten.

Lidstaten stonden open voor aanvullingen of alternatieven bij het bestaande stelsel, die op technisch niveau verder zouden kunnen worden uitgewerkt en besproken.

Verschillende lidstaten zagen wel als mogelijke aanvulling dat de betrokkene wordt geïnformeerd indien zijn gegevens naar een derde land worden overgedragen.

Enkele lidstaten gaven aan het belangrijk te vinden dat het stelsel zo transparant mogelijk wordt. Ook werd gedacht aan het opstellen van een gedragscode op het gebied van overdracht naar derde landen.

Wat betreft de (recente Mededeling over) Safe Harbour, klonken dankwoorden aan de Commissie en merkte een lidstaat op dat dat eigenlijk een soort zelfsturing betreft. Deze lidstaat pleitte voor het opnemen van een nieuw juridisch kader van de Safe Harbour in de verordening, met bijvoorbeeld verplichte registratie voor deelnemende bedrijven en een versterkt toezicht. Maar, werd daarbij opgemerkt, dat mag ook weer niet te veel een obstakel zijn voor de wederzijdse handel.

De Commissie, tot slot, stelde dat iedereen naar de EU kijkt wat deze gaat doen op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens. De burgers willen een goede bescherming en de bedrijven willen duidelijkheid en rechtszekerheid. De Commissie constateerde dat een grote meerderheid van de lidstaten voor de gekozen lijn is en dat is erg positief. De Commissie gaf aan te hopen dat de kritische lidstaten nog op argumenten kunnen worden overgehaald. Wat betreft de handhaafbaarheid, waar veel lidstaten kanttekeningen bij plaatsten, vond de Commissie dat deze wel degelijk goed is geregeld, te denken valt aan het voorgestelde boetesysteem en het systeem van de toezichthouders en de internationale samenwerking. Kortom, hoofdstuk V is volgens de Commissie klaar voor besluitvorming.

Het Voorzitterschap concludeerde op vraag 1) dat een duidelijke meerderheid kan instemmen met de extraterritoriale werking van de verordening. Bij vraag 2) is een grote meerderheid van lidstaten het eens met het voorgestelde adequacy-stelsel en de daarbij behorende alternatieven. De lidstaten hebben duidelijk aangegeven dat zij de uitzonderingen zo beperkt mogelijk willen houden. Bij vraag 3) is duidelijk dat de lidstaten open staan voor verdere verbeteringen, maar het huidige stelsel ondersteunen. Op technisch niveau worden de antwoorden uitgewerkt, aldus het Voorzitterschap.

5. Terrorisme en grensbewaking

Het Voorzitterschap stond stil bij de tragedie die zich aan het begin van de week afspeelde voor de Griekse kust waarbij een aantal bootvluchtelingen omkwam. Het drama op zee illustreert helaas wederom dat de migratiedruk aan de zeegrenzen almaar groter wordt, met name vanwege de politieke situatie in het Middellandse Zeegebied. Het externe grenzenbeheer moet steeds worden geüpdatet gelet op de ontwikkelingen. Daarbij dient er ook aandacht te zijn voor de aanpak van mensensmokkelaars. Solidariteit en samenwerking zijn de oplossing.

Vervolgens werden de ministers uitgenodigd aan de hand van een drietal vragen deel te nemen aan de discussie:

- 1) In hoeverre wordt grensbewaking geassocieerd met het voorkomen van terroristische activiteiten en op welke wijze kan nationaal worden nagegaan of er een verband tussen beide is? Is actie op EU-niveau nodig?
- 2) Dragen het Smart Borders Pakket en de versterking van samenwerking met herkomst- en transitlanden bij aan de voorkoming van reisbewegingen van terroristen/extremisten?
- 3) Wat is de effectiviteit van het bestaande wettelijke instrumentarium ter voorkoming en mogelijke vervolging van "foreign fighters"? Is het nuttig een gemeenschappelijk wettelijk kader voor samenwerking op EU-niveau te creëren?

Commissaris Malmström wees namens de Commissie op de mededeling van de Europese Commissie ten aanzien van de aanpak van radicalisering en rekrutering die afgelopen week is verschenen. Ze noemde drie punten die daarin centraal staan, te weten de behoefte aan exitstrategieën die personen helpen afstand te doen van extremisme, de online omgeving waarbij in samenwerking met de private partijen een forum wordt gecreëerd, en de Europese kennis hub die moet worden gecreëerd om de kennisachterstand op te lossen waarover later dit jaar een voorstel wordt gedaan. De Commissaris gaf overigens aan dat er geen structureel verband moet worden gelegd tussen migratie en terrorisme.

De Commissie achter het van belang het gebruik van het bestaande instrumentarium, zoals SIS II, het Smart Borders-pakket en in dat kader het entry-exit systeem, te optimaliseren.

Voorzitter Lopez Aguilar van het LIBE-comité van het EP gaf aan dat grensbewaking een element kan zijn in de aanpak van terrorisme. Daartoe dient gebruik te worden gemaakt

van het bestaande instrumentarium. Hij meldde dat er in het EP discussie is over het vergroten van het belang van Passenger Name Records (PNR) als onderdeel van het Smart Border pakket. Die ontwikkeling moet niet ten koste gaan van de fundamentele rechten. Daarnaast zijn er grote zorgen over de ontwikkelingen inzake Prism. Er moet wat dat betreft meer transparantie worden gecreëerd.

De heer De Kerchove, EU-coördinator voor terrorismebestrijding (CTC), benadrukte, met de Commissie, dat moet worden voorkomen dat een structureel verband wordt gelegd tussen migratie en terrorisme. De activiteiten in de grensstreek moeten worden geïntensiveerd. Daartoe moet het bestaande instrumentarium, zoals SIS II, worden geoptimaliseerd. Op basis van de SIS II-verordening zijn systematische grenscontroles echter niet toegestaan. Bezien moet worden of op bepaalde punten in een bepaalde tijdsspanne wel grenscontroles mogelijk zijn. Daarnaast gaf de CTC aan dat Europol meer moet worden ingezet in het kader van terrorismebestrijding. Dat kan alleen als lidstaten meer gegevens verstrekken aan Europol. Frontex moet zich concentreren op illegale migratie en bepaalde vormen van criminaliteit zoals mensensmokkel. Het is daarom zaak het mandaat van Frontex uit te breiden naar bepaalde vormen van criminaliteit die gelinkt zijn aan migratie.

Daarnaast moet Frontex meer kunnen doen in het kader van de aanpak van 'foreign fighters'. Ten slotte wees de CTC op het belang van gebruik van PNR. Het is immers het enige instrument om verdachte reizigers te detecteren.

De Externe Dienst van de EU (EDEO) benadrukte eveneens dat er zorgvuldig moet worden omgegaan met verbinden van illegale migratie aan terrorisme. Vooral in de Sahel-regio is er wat betreft mensensmokkel een link met terrorisme. Met name de buurlanden hebben daarin een rol en verantwoordelijkheid te nemen.

Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten gaf namens Nederland aan dat het van belang is om de samenwerking op deze gebieden te versterken. Er is geen structureel inzicht in reisbewegingen, terwijl dat een noodzakelijke schakel is in het stelsel van traceren, opsporen en vervolgen van potentiële terroristen. Bestaande systemen zoals SIS II zijn waardevol maar dergelijke systemen kennen beperkingen in het gebruik. Dat geldt ook voor Eurodac. Niet alle actuele terreurdreigingen komen van buiten de EU. In toenemende mate komt de dreiging van binnenuit. De "Quick scan on terrorist travel" die tijdens de laatste JBZ-Raad door Nederland werd aangeboden, toont aan dat een integrale benadering van systemen nodig is.

Het merendeel van de interveniërende lidstaten pleitte voor het gebruik van gegevens, zoals PNR en API, in de terrorismebestrijding en de noodzaak tot optimalisering van bestaande systemen in het bijzonder SIS II en het gebruik van het Smart Borders pakket in het kader van de aanpak van terrorisme. Een aantal landen wees daarnaast op het belang van samenwerking met derde landen, zoals Turkije en Syrië. Onderkend werd dat het moeilijk is om een informatie-uitwisselingssysteem met dergelijke landen tot stand te brengen omdat het veelal conflictzones betreft. Een klein aantal lidstaten gaf aan behoefte te hebben aan EU-wetgeving om het probleem van de foreign fighters het hoofd te kunnen bieden, bijvoorbeeld door bepaald gedrag strafbaar te stellen. Ook werd door enkele lidstaten gewezen op de aspecten radicalisering, integratie, het belang van voorkoming van het fenomeen van de foreign fighters en de noodzaak tot samenwerking van inlichtingendiensten in dat kader.

Frontex gaf aan dat grensbewaking is een onderdeel is van de oplossing om terrorisme en georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Benadrukt werd dat de samenwerking tussen inlichtingendiensten en ook de samenwerking met derde landen van groot belang is. Daarnaast moet beter gebruik worden gemaakt van bestaande systemen. Wat de rol van Frontex betreft, werd erop gewezen dat beslissingen inzake Frontex door de lidstaten worden genomen. Kortom als Frontex meer zou moeten doen, het is daar vanzelfsprekend toe bereid, dan moet daartoe vanuit de lidstaten worden opgeroepen.

6. Preventie van radicalisering naar terrorisme en gewelddadig extremisme

Zie onder 5.

II. Immigratie en Asiel

7. Toekomstige ontwikkeling van de JBZ-ruimte op het gebied van binnenlandse zaken

Zoals op 23 januari tijdens de Justitie-sessie over post-Stockholm het geval was, vond de bespreking plaats aan de hand van een aantal kernonderwerpen die door het voorzitterschap zijn gedestilleerd uit de verschillende schriftelijke bijdragen van lidstaten die begin december 2013 zijn ontvangen:

- 1) Welk innovatief EU-beleid moet worden aangenomen of welk bestaand beleid moet worden verbeterd om in te spelen op toekomstige uitdagingen op het JBZ-terrein?
- 2) Op welke wijze moet betere samenhang worden gecreëerd tussen het interne en externe beleid van de EU om illegale migratie te voorkomen, crisissituaties het hoofd te bieden en integratie te bevorderen?
- 3) Welke uitgangspunten moeten nader worden onderzocht en op welke wijze kunnen die worden geïmplementeerd met het oog op versterking van de samenwerking tussen lidstaten in het kader van crisissituaties op het gebied van migratie?
- 4) Hoe kan de EU en de Raad het solidariteitsbeginsel vertalen naar concreet beleid en de praktijk?
- 5) Welke strategieën moeten worden aangenomen op het gebied van integratie ter vergroting van de maatschappelijke samenhang en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat?

Commissaris Malmström gaf namens de Commissie aan dat er algemene overeenstemming bestaat wat betreft het uitgangspunt consolidatie en implementatie. Tegelijkertijd is sprake van nieuwe uitdagingen. Er komen bijvoorbeeld meer mensen naar de EU, er zijn conflictsituaties die van invloed zijn en er is sprake van technologische ontwikkelingen. Mochten er, gelet daarop, verdere stappen noodzakelijk zijn, dan moet eerst worden bezien of EU-samenwerking toegevoegde waarde heeft. Om in te kunnen spelen op onverwachte gebeurtenissen, is het verder van belang dat het EU-instrumentarium flexibel is. Voorts benadrukte de Commissaris dat er sterkere relaties met herkomstlanden nodig zijn en dat er samenhang wordt gecreëerd tussen de interne en externe dimensie van de Unie. Ook heeft zij een versterking van agentschappen voor ogen en pleitte ze voor een prominentere rol van economische aspecten in het beleid, ook wat betreft migratie. Ook op het gebied van veiligheid zijn er nieuwe uitdagingen. Er is meer behoefte aan terrorismebestrijding, aanpak van illegale handel, cybercrime en aan praktische administratieve samenwerking tussen autoriteiten. Daarnaast is het voor de toekomst van belang dat financiële middelen efficiënter worden gebruikt om implementatie te ondersteunen. Met het oog daarop moeten beleids- en financieel kader op elkaar worden afgestemd. Ook benadrukte Commissaris Malmström dat solidariteit door de lidstaten in de praktijk moet worden gebracht. Ten slotte wees de commissaris op de highlevel stakeholdersconferentie over post-Stockholm die op 29 en 30 januari 2014 in Brussel plaatsvindt.

Vervolgens pleitte voorzitter Lopez Aguilar van het LIBE-comité van het EP voor het managen van migratie op globaal niveau. Ten aanzien van solidariteit merkte hij op dat die hand in hand moet gaan met verantwoordelijkheid en wees daarbij op artikel 80 van het VWEU. Verder zijn er zware sancties nodig om personen die zich schuldig maken aan mensensmokkel te bestraffen.

De EDEO gaf aan dat de externe dimensie vanzelfsprekend is voor deze onderwerpen. Voor de toekomst werd voorgesteld aandacht te besteden aan samenwerking op het gebied van risicobeoordelingen en samenwerking met de JBZ-agentschappen.

Een aantal lidstaten benadrukte de belangrijke rol van de JBZ-Raad in het voorbereidingsproces van de strategische richtsnoeren die door de Europese Raad zullen worden vastgesteld, waarbij werd gerefereerd aan het gemeenschappelijke paper met uitgangspunten van onder anderen Nederland, Finland en Zweden.

Namens Nederland benadrukte Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Teeven dat de inhoudelijke bijdrage van lidstaten een belangrijke basis vormt voor dat proces. Het toekomstige strategische kader moet immers tegemoetkomen aan de belangen, behoeften en prioriteiten van de lidstaten. De Staatssecretaris drong daarbij aan de inhoudelijke besprekingen voort te zetten tijdens de JBZ-Raad in maart en ook in juni 2014.

Voorts onderstreepte hij, zoals andere lidstaten, het belang van consolidatie, implementatie en kostenefficiëntie. In reactie op de vragen van het Voorzitterschap ging de Staatssecretaris in op de "whole-of-government" benadering, met name in de relatie met derde landen, inclusief operationalisering van het principe conditionaliteit. Verder gaf hij aan dat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de bewaking van hun buitengrens, met dien verstande dat er een beroep kan worden gedaan op solidariteit. Bovendien kan het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing uit de Dublin-verordening worden ingeroepen. Ten slotte onderstreepte de Staatssecretaris dat het voor Nederland cruciaal is het gemeenschappelijk Europees asielsysteem (GEAS) juist te implementeren. Omdat het GEAS echter niet afdoende is om een "level playing field" te creëren, moet het asielbeleid de komende jaren verder convergeren. Daar is niet zozeer nieuwe wetgeving voor nodig. Tegelijkertijd, zo gaf hij aan, moet worden nagedacht over de houdbaarheid van het stelsel op de langere termijn. De Staatssecretaris pleitte voor een studie op Europees niveau.

Het merendeel van de lidstaten gaf aan de aanpak van illegale migratie van groot belang te achten en voorstander te zijn van praktische samenwerking. Daarbij dient de focus te liggen bij de externe dimensie. Illegale migratie moet worden aangepakt bij de bron, daarom is ondersteuning van herkomst- en transitlanden van belang. Ten aanzien van solidariteit riep een aantal lidstaten op die daadwerkelijk in de praktijk te brengen. In dat verband werd ook de gewenste lastenverdeling (burden sharing) onder de aandacht gebracht. Andere lidstaten benadrukten daar juist geen voorstander van te zijn.

Samengevat droegen lidstaten de volgende prioritaire thema's aan:

- aanpak (grensoverschrijdende) georganiseerde criminaliteit;
- cyber security. De Staatssecretaris wees op het belang van publiek-private samenwerking in dat kader;
- bestrijding cyber crime;
- samenwerking en de informatiepositie van het bestuur;
- operationele politiesamenwerking;
- financieel onderzoeken;
- positie slachtoffers mensenhandel;
- uitwisseling justitiële gegevens;
- kwaliteit van het forensisch onderzoek;
- voorkoming en bestrijding van identiteitsfraude;
- terrorismebestrijding;
- aanpak terrorismefinanciering;
- aanpak radicalisering;
- fraudebestrijding;
- aanpak illegale drugshandel;
- mobiliteit;

- aanpak misbruik vrij verkeer;
- terugkeer;
- grensbewaking
- samenhang tussen asiel en migratie en veiligheid;
- steun aan vluchtelingen;
- verbetering samenwerking met EASO;
- aanpak moderne slavernij;
- vereenvoudiging visa-procedures;
- visumliberalisatie Rusland.

Het Voorzitterschap sloot af met de mededeling dat "Post-Stockholm" zal worden geagendeerd voor de JBZ-Raad op 3 en 4 maart 2014 en vatte de belangrijke uitkomsten van bespreking samen. De nadruk ligt op solidariteit en verdeling van lasten en verantwoordelijkheid. Voorts is er een roep om strikte sancties voor mensensmokkelaars en samenwerking derde landen. In dat kader is conditionaliteit een belangrijk uitgangspunt. Verder wordt ingezet op implementatie van het GEAS, mobiliteit en afstemming tussen de verschillende beleidskolommen. Aandachtspunten op het gebied van veiligheid zijn cyber en de aanpak georganiseerde criminaliteit.