

Verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 9 en 10 oktober 2014 te Luxemburg

Belangrijkste resultaten

Binnenlandse Zaken / Immigratie en Asiel

Grieks Actieplan:

De Europese Commissie en Griekenland presenteerden de stand van zaken van het Grieks Actieplan. Algehele conclusie was dat er in vijf jaar veel is aangepakt en verbeterd, maar dat er nog een aantal tekortkomingen is met bijbehorend kostenplaatje. Vervolgstappen komen aan de orde tijdens volgende JBZ-Raden.

Raadsconclusies betere beheersing migratiestromen:

De Raad nam conclusies aan die zien op de prioriteitsgebieden versterking samenwerking met derde landen, grensmanagement en de rol van Frontex, de volledige toepassing van het acquis inzake de opvang en registratie van illegale immigranten en asielzoekers, en manieren om de hoge migratiedruk in bepaalde lidstaten te kanaliseren. Diverse lidstaten, waaronder Nederland, benadrukten dat de Raadsconclusies bijdragen aan een oplossing op de korte termijn, maar dat ook een discussie dient te worden gevoerd om Schengensamenwerking op de lange termijn houdbaar te houden. Diverse andere lidstaten riepen op tot meer solidariteit.

Veiligheid en Justitie

Bestrijding zware en georganiseerde criminaliteit: er was grote tevredenheid onder de lidstaten over de operationele implementatie van de EU-prioriteiten binnen de beleidscyclus voor de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, onder leiding van COSI. De door Europol gecoördineerde "Joint Action Days" binnen dit kader hebben aangetoond dat de operationele samenwerking is verbeterd. De lidstaten gaven aan dat EU-prioriteiten ingebed dienen zijn in de nationale prioriteiten, maar er daarnaast ook ruimte moet zijn voor lokale en regionale prioriteiten. Tevens erkenden de lidstaten het belang dat er voldoende (financiële) middelen beschikbaar moeten zijn.

Foreign fighters: een grote meerderheid van lidstaten sprak steun uit voor de voorstellen om contact met het Europees Parlement te hervatten m.b.t. het EU PNR-dossier. Ten aanzien van de voorstellen voor verbetering van de grenscontroles, inclusief systematische controle van EU-burgers aan de buitengrenzen is een meerderheid voorstander om te onderzoeken of de bestaande instrumenten en regels nog beter benut kunnen worden.

Verordening gegevensbescherming: de JBZ-Raad heeft een gedeeltelijk algemene oriëntatie bereikt op hoofdstuk IV. De conclusie van het Voorzitterschap ten aanzien van het recht om vergeten te worden (right to be forgotten, RTBF) luidde dat de Raad het belang van het RTBF erkent, maar ook veel belang hecht aan de vrijheid van meningsuiting. De afweging tussen deze twee principes dient een goede plaats in de verordening te krijgen, aldus het Voorzitterschap.

Europees Openbaar Ministerie: een aantal lidstaten was met de Commissie van mening dat een alternatieve vorm van samenwerking in vergelijking tot het bestaande instrumentarium voor rechtshulp en wederzijdse erkenning van groot belang is voor de meerwaarde van het EOM. Een bijna even groot aantal andere

lidstaten stelde zich op het standpunt dat het door de Commissie geponeerde concept van 'één rechtsruimte' nog tot veel onduidelijkheid leidt. Nederland bracht naar voren dat de discussie laat zien dat, als het EOM gewenst is, er nog veel vragen bestaan rond de concepten en ideeën voor samenwerking binnen het EOM. Daarover zal eerst helderheid moeten bestaan, alvorens Nederland een standpunt kan bepalen.

Het Voorzitterschap concludeerde dat het concept van 'één rechtsruimte' tot vragen leidt. Een meerderheid van de lidstaten sprak zich evenwel uit voor het tot stand brengen van een meerwaarde in vergelijking met de huidige situatie. Op technisch niveau zal aan dat streven moeten worden verder gewerkt.

Richtlijn onschuldpresumptie: De Raad stemde in met de twee door het Voorzitterschap voorgestelde richtsnoeren voor het opstellen van artikel 5 van de ontwerprichtlijn, dat een regeling over de bewijslast omvat. De twee richtsnoeren betreffen: 1) de mogelijkheid van een rol voor de rechter bij de waarheidsvinding, 2) het feit dat bij het gebruik van bepaalde aannames de rechten van de verdediging dienen te worden gerespecteerd. Nederland gaf aan te hechten aan bescherming van het vermoeden van onschuld en acht het van belang de richtlijn zo dicht mogelijk te laten aansluiten bij de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Verordening vereenvoudigde aanvaarding openbare akten: lidstaten stelden in grote meerderheid dat de meertalige modelformulieren bij de verordening vereenvoudigde aanvaarding openbare akten slechts zouden kunnen worden benut als vertaalhulp en geen alternatief of vervanging mogen zijn voor nationale documenten. Eveneens is een grote meerderheid van lidstaten van oordeel dat de bestaande internationale verdragen (Haagse Apostilleconventie en CIEC-conventie) in de relaties tussen lidstaten onderling van toepassing moeten blijven na de inwerkingtreding van de verordening. Het Voorzitterschap concludeerde dat de standpunten van de Commissie en lidstaten niet nader tot elkaar zijn gekomen en dat het, als geen inspanning wordt gedaan nader tot elkaar te komen, moeilijk zal worden in december 2014 een algemene oriëntatie te bereiken.

I. Gemengd Comité

1. Taskforce Middellandse Zeegebied = Informatie van de Commissie, Frontex en EASO

Dit punt is komen te vervallen. Zie verder onder IV.

2. Herzien Grieks actieplan over asiel en migratie = stand van zaken implementatie

De Europese Commissie en Griekenland presenteerden de stand van zaken van het Grieks Actieplan. Algehele conclusie was dat er in vijf jaar veel is aangepakt en verbeterd, maar dat er nog een aantal tekortkomingen is met bijbehorend kostenplaatje. Het Voorzitterschap concludeerde dat voortdurende samenwerking tussen de Europese Commissie, de lidstaten en agentschappen nodig blijft, en dat vervolgstappen aan de orde komen tijdens de JBZ-Raad van 4-5 december 2014.

3. Diversen - Voorstel voor verordeningen EU-visabeleid

Informatie van het Voorzitterschap

Het Voorzitterschap gaf aan dat de voorstellen verder worden besproken op expertniveau en dat dhr. Lopez Aguilar (S&D) is aangesteld als rapporteur voor het Europees Parlement. Het voorzitterschap gaf aan alles te zullen doen om de behandeling van deze voorstellen te versnellen.

- **Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens**

Het Voorzitterschap informeerde over de stand van zaken. Inmiddels is op technisch niveau de reikwijdte van de richtlijn aan de orde gekomen, in het bijzonder voor de politie. Sommige lidstaten willen één instrument toepasselijk op politiediensten. Andere lidstaten hebben echter activiteiten als luchtvaartbeveiliging en vervoer van gevangenen uitbesteed aan private partijen en hier moet ook een voorziening voor komen. Deze aspecten staan geagendeerd voor de Raadswerkgroep van 21 oktober 2014.

- **Toepassing van artikel 10 van Protocol 36 behorende bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie - VK opt out / re opt in**

Het Voorzitterschap wees op de deadline van 1 december 2014 voor een akkoord over de maatregelen op het terrein van politie- en justitiesamenwerking waaraan het VK vanaf die datum zal blijven deelnemen nadat het VK gebruik heeft gemaakt van zijn recht op opt out.

De Britse minister van Binnenlandse Zaken wees er op dat dit de laatste JBZ-Raad is voor 1 december 2014. Als er op die datum geen akkoord ligt in de Raad, stopt de samenwerking tussen het VK en andere lidstaten op enkele vitale terreinen van politie- en justitiesamenwerking. Alle lidstaten zijn intussen akkoord met het pakket aan besluiten met uitzondering van één lidstaat die een voorbehoud blijft maken.

De betreffende lidstaat wees er in reactie op dat de stand vandaag het resultaat is van een besluit van het VK zelf, te weten het uitoefenen van de opt out. De lidstaat ziet graag een zo ruim mogelijke re opt in-lijst gezien het grote belang voor de veiligheid. Protocol 36 vereist coherentie en consistentie van re opt in-lijst Schengenmaatregelen. Dit moet gezamenlijk worden bekeken met de plannen van het VK over deelname aan het verdrag van Prüm. De lidstaat gaf aan het te betreuren dat het onzeker blijft of het VK deel gaat nemen aan Prüm.

Diverse lidstaten en de Commissie spraken grote zorgen uit over gevolgen van uitblijven akkoord, onder meer in verband met lopende EAB-procedures. De staatssecretaris sloot zich namens Nederland aan bij de oproep tot compromisbereidheid. Gezien de mogelijke negatieve effecten voor opsporing en vervolging binnen de EU moet volgens hem een uiterste poging worden gedaan om tot een oplossing te komen voor 1 december.

Het Voorzitterschap concludeerde alles te willen doen om een operationeel gat te voorkomen.

II. Binnenlandse Zaken / Immigratie en Asiel

Raad - wetgevende besprekingen

1. Diversen

- **Informatie van het voorzitterschap over ter tafel liggende wetgevingsvoorstellen**

Het Voorzitterschap heeft een toelichting gegeven op de richtlijn voor toelating van onderzoekers, studenten en andere categorieën en hoopt dat de informele gesprekken met het Europees Parlement (EP) snel kunnen starten. Geen van de lidstaten heeft geïntervenieerd.

Raad - niet wetgevende besprekingen

2. Follow-up van de uitvoering van de EU-prioriteiten inzake de bestrijding van ernstige en georganiseerde internationale criminaliteit

= **Algemeen debat**

Het Voorzitterschap leidde het debat in door in te gaan op de methodologie die binnen het Comité voor Interne Veiligheid (COSI) is ontwikkeld ter implementatie van de negen EU-prioriteiten voor de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit. Binnen dit kader zijn onder leiding van Europol "Joint Action Days" gehouden van 15 tot 23 september 2014. In de praktijk blijkt dat deze methodologie de operationele samenwerking tussen de lidstaten en de agentschappen aanzienlijk heeft verbeterd.

Het Voorzitterschap stelde de Raad de volgende discussievragen over prioritering en middelen:

1. In hoeverre zijn de prioriteiten van de EU-beleidscyclus gekoppeld aan de nationale prioriteiten, zowel bij het bepalen van de EU-prioriteiten als bij de uitvoering van deze prioriteiten? Hebben de ministers suggesties om deze link te verbeteren, zowel op nationaal als op EU-niveau?
2. Zijn de ministers bereid om de samenwerking, ook ten aanzien van de bijdragen in middelen verder te brengen? Zo ja, hoe kunnen deelnemers aan de beleidscyclus worden gemachtigd om dit te leveren? Welke maatregelen kunnen worden genomen op EU-niveau, onder meer door de agentschappen, om dit verder te ondersteunen, zodat de lidstaten op hun beurt de interne veiligheid van de EU versterken?

De directeur van Europol deed verslag van de "Joint Action Days" (operatie Archimedes) waaraan door alle 28 lidstaten en de agentschappen is deelgenomen. Naast de lidstaten hebben ook Australië, Colombia, de VS, Servië en Zwitserland deelgenomen. Bij de acties zijn in totaal 25.000 rechtshandhavers betrokken geweest en zijn 300 operationele acties uitgevoerd op 250 locaties. De focus van de acties was gericht op de (internet)handel in drugs, mensenhandel, vuurwapens en vervalste goederen en illegale immigratie. Het was de eerste keer dat 28 lidstaten gelijktijdig met elkaar samenwerkten en de acties hebben tot tastbare resultaten geleid. In totaal zijn 1150 arrestaties verricht. De directeur concludeerde dat internationale (operationele) samenwerking zijn waarde heeft bewezen, net als de nieuwe werkmethodes (multinationale gezamenlijke

operationele teams) en dat een bestendige inzet voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit noodzakelijk is.

Op vraag 1) gaf Commissaris Malmström aan dat EU-prioriteiten de nationale prioriteiten volledig complementair moeten zijn. EU-prioriteiten moeten ingebed zijn in de nationale prioriteiten, maar er moet ook ruimte zijn voor lokale en regionale prioriteiten.

Op vraag 2) wees de Commissie op invulling van de nationale programma's voor het Interne Veiligheidsfonds voor politiesamenwerking. Succes van de EU-beleidscyclus is nauw verbonden met financiële ondersteuning. De Commissie verwees ook naar haar overeenkomst met Europol waardoor extra financiële middelen op EU-niveau beschikbaar komen. Deze overeenkomst brengt een specifiek financieringsmechanisme tot stand – ongeveer 7 miljoen euro – om de operationele activiteiten in de huidige beleidscyclus mede te financieren.

De lidstaten die intervenieerden, waaronder Nederland, onderstreepten allereerst het belang van de EU-beleidscyclus en het kader dat COSI hiervoor heeft neergezet.

Minister Opstelten dankte namens Nederland, Europol en alle deelnemers voor hun inzet bij de gezamenlijke actiedagen. Hierdoor heeft de onderlinge operationele samenwerking een extra impuls gekregen en de rol van Europol als knooppunt in het informatieproces is extra duidelijk geworden. Uitkomsten van de evaluatie zullen helpen bij de verdere professionalisering van de aanpak van criminaliteit binnen de EU. Door de methodologie van de beleidscyclus sluiten EU- en nationale prioriteiten op elkaar aan. De minister onderstreepte het belang van multidisciplinaire samenwerking en de operationele focus bij de implementatie van de EU-prioriteiten.

Er werd voorts door een enkele lidstaat gewezen op dat externe dreiging meer aandacht verdient en dat op dit terrein nauwe samenwerking met de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) is vereist. Een ander belangrijk punt is de informatie-uitwisseling als criminelen grenzen tussen lidstaten overschrijden. Er werd in dit verband gewezen op een project waaraan Letland, Nederland en het VK deelnemen, en dat ziet op het monitoren van zware criminelen (SOMEK). Enkele andere lidstaten benadrukten dat EU-prioriteiten niet altijd relevant zijn voor het nationale niveau en dat rekening worden gehouden met de nationale behoeften. EU-prioriteiten moeten een meerwaarde voor het nationale niveau hebben. Tot slot vroegen enkele lidstaten aandacht voor de financiële behoeften voor de uitvoering van internationale operaties.

Het Voorzitterschap concludeerde dat de lidstaten tevreden zijn over de implementatie van de beleidscyclus door middel van operationele acties als Archimedes. Internationale samenwerking levert een sterke bijdrage aan de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit. Het is wel van belang dat de benodigde (financiële) middelen beschikbaar zijn.

3. Buitenlandse strijders: follow-up van de conclusies van de Europese Raad van 30 augustus 2014 = oriënterend debat

Het Voorzitterschap benadrukte dat de aanpak van de steeds groter wordende dreiging die uitgaat van foreign fighters een prioriteit is. De discussie zou zich toespitsen op PNR en verbetering van controles aan de buitengrenzen. Voor PNR betrof dit de wijze van bespreken met het EP en voor grenscontrole de totstandkoming van uniforme interpretatie van de bestaande regels (korte

termijn) en eventuele nodige wijzigingen (lange termijn) en tot slot de mogelijkheid van systematische controles van EU-burgers aan de buitengrenzen. Het Voorzitterschap verwees kort naar het diner van 8 november 2014 van ministers met internetbedrijven dat gezien moet worden als een eerste stap richting een duurzame publiek-private dialoog gericht op het tegengaan van online activiteiten (propaganda) van de foreign fighters. Tijdens het diner zijn geen beslissingen genomen, wel knelpunten vastgesteld.

De EU-contraterrorisme coördinator (CTC), de heer De Kerchove, benadrukte met het Voorzitterschap, het belang om het EP duidelijk te maken waarom PNR belangrijk is voor de rechtshandhaving, namelijk het kunnen traceren van onbekende terroristen. Ten aanzien grenscontroles gaf de CTC aan van mening te zijn dat systematische elektronische controles van de reisdocumenten volgens de Schengen Grens Code (SGC) al mogelijk is, maar dat dit in de praktijk niet altijd gehanteerd wordt. De CTC nodigde de Commissie uit om de bestaande regels aan te passen dan wel te voorzien van een duidelijke handleiding waardoor uniforme controles gaan plaatsvinden. Hij merkte op dat het wellicht ook nuttig is om gemeenschappelijke risico-indicatoren te gaan ontwikkelen. Tot slot vroeg de CTC aandacht voor de veiligheid van de luchtvaart en de bedreiging daarvan door de terreurgroep Khorasan.

Commissaris Malmström steunde de oproep om het EU-PNR dossier te reactiveren en gaf aan van mening te zijn dat de lidstaten gezamenlijk actie richting het EP moeten ondernemen. Met PNR moet de bescherming van fundamentele rechten volledig in acht wordt genomen. Alle activiteiten voor de bestrijding van foreign fighters moeten geïntensiveerd worden. De Commissie wees op de financiële steun die zij heeft toegezegd voor het opzetten van het European Syria Strategic Communications Advisory Team (EU SSCAT).

Met betrekking tot de voorstellen voor versterking van de grenscontroles vond de Commissie dat optimaal gebruik moet worden gemaakt van de mogelijkheden die de SGC biedt. De Commissie gaf aan mogelijkheden te zien voor verscherping of uitleg van de bestaande SGC-bepalingen.

De EDEO benadrukte de afstemming van de externe en interne acties bij de bestrijding van dit fenomeen. EDEO meldde dat hij bezig is met het opstellen van een contra-terrorisme strategie voor Irak en Syrië die zal worden geaccordeerd tijdens de eerstvolgende Raad voor Buitenlandse Zaken.

Passagiersgegevens (PNR)

Er was onder een groot aantal lidstaten veel steun om in het PNR-dossier snel met het EP tot overeenstemming te komen. Het is volgens veel lidstaten noodzakelijk dat het EP voldoende garanties wordt geboden op het gebied van gegevensbescherming en de Raad zal daar dan ook voldoende aandacht aan moeten blijven geven. Lidstaten maakten onder verwijzing naar Veiligheidsraadresolutie 2178 melding van de stand van zaken rond de noodzakelijke aanpassingen van de eigen nationale wetgeving op het gebied van passagiersgegevens. Opgemerkt werd dat het voorliggende PNR-voorstel opnieuw bekeken moet worden in het licht van de Hofuitspraak over dataretentie. Voorts werd door sommige lidstaten opgemerkt dat ook intra EU-vluchten onder het PNR systeem zullen moeten vallen. Wat betreft de door de Commissie voorgestelde acties richting het EP, vond een lidstaat dat het Voorzitterschap namens alle lidstaten ook met de voorzitter van het EP moet gaan praten. Benadrukt werd ook het belang van veiligheid in de luchtvaart, met een beroep op het spoedig installeren van veiligheidsscanners op luchthavens.

Minister Opstelten benadrukte namens Nederland dat wat betreft de verbetering van grenscontroles nu moet worden gedaan wat nu kan. De minister vroeg naar

aanleiding van het diner met de internetbedrijven aandacht voor internationale samenwerking in bredere zin en noemde als voorbeeld het European Joint Initiative on Internet and Counterterrorism. De minister riep alle lidstaten en de Commissie op om dit initiatief te steunen. De minister lichtte kort het Nederlandse integraal actie programma jihadisme toe en maakte melding van het debat met de Tweede Kamer over de daarin opgenomen repressieve en preventieve maatregelen. Hij lichtte toe dat tijdens het debat is gesproken over passagiersgegevens en dat is besloten op een zeer gerichte manier te gaan zoeken in bestaande gegevens. De Nederlandse focus ligt op het verbinden van gegevens en niet op het verzamelen van grote hoeveelheden gegevens. De planning is om bestaande gegevens van foreign fighters in de bestaande bestanden te checken, aldus de minister. Nederland is van mening dat het uitwisselen van reisgegevens binnen de EU een complexe opdracht blijft, maar de minister gaf aan dat er gelukkig goede voorbeelden zijn zoals het FIU-Net.

Verbetering van controles aan de buitengrenzen

Opgemerkt werd dat op het terrein van de foreign fighters de grenzen aan het verschuiven zijn, zoals ook is vastgesteld in de recente Veiligheidsraadresolutie waarin de leden worden opgeroepen bepaalde handelingen strafrechtelijk te vervolgen. Benadrukt werd dat de EU nu in actie moet komen en moet kijken naar de in- en uitreis van personen. Hierbij werd gewezen op de noodzaak van een goed functionerend SIS-systeem dat foreign fighters onderkent, en dat aan alle buitengrenzen dezelfde informatie aanwezig is. Het SIS zou technisch meteen kunnen worden aangepast.

Veel lidstaten, waaronder Nederland, steunden de in het voorliggende document opgenomen technische voorstellen om de grenscontroles te verbeteren. Namens Nederland riep minister Opstelten op tot het beter gebruik maken van bestaande samenwerkingsverbanden zoals het Travel Focal Point bij Europol en SIS. Nederland is voorstander van een nadere analyse van de mogelijkheid van systematische checks van EU-burgers aan de buitengrenzen.

Er was ook steun van een aantal lidstaten om de bepalingen van de Schengen Grenscode (SGC) te verduidelijken zodat een uniforme toepassing door de lidstaten snel mogelijk wordt. De Commissie zou daar een voorzet voor kunnen doen. Een impact assessment werd wel wenselijk gevonden.

Europol wees op het belang van goede informatie-uitwisseling. Als Europol goede analyses wil kunnen uitvoeren dan moeten lidstaten meer informatie aanleveren bij onder meer het ook door Nederland genoemde Travel Focal Point, met als doel dat jihadi's nauwgezet kunnen worden gevolgd. Europol gaf aan voorstander te zijn van de opzet van multinationale ad-hoc teams. Dergelijke teams kunnen een specifieke dienst leveren en een bijdrage leveren aan de verbetering van informatie in SIS.

Het Voorzitterschap concludeerde dat de lidstaten de voorstellen steunen om actie te ondernemen richting het EP om het EU PNR-dossier te reactiveren. Het Voorzitterschap zal met de voorzitter van het EP contact opnemen. Het Voorzitterschap riep de lidstaten op om met de eigen nationale leden van het EP over het belang van dit dossier te spreken. Wat de verbetering van de grenscontroles betreft, stelde het Voorzitterschap vast dat veel lidstaten snelle technische actie steunen. De Commissie werd uitgenodigd om op korte termijn te komen met een inventarisatie van mogelijkheden voor een betere, uniforme en soepelere toepassing van de SGC. Het Voorzitterschap riep de lidstaten op om systematisch de geldigheid van reisdocumenten te controleren in SIS en SLTD (Interpol). Voor het systematisch controleren van EU-burgers aan de buitengrenzen is de Commissie uitgenodigd hiervoor normen op te stellen in de

vorm van een Handboek. Het Voorzitterschap deelde verdere mede dat gewerkt zal worden aan de opzet van multinationale ad-hoc teams. Tot slot stelde het Voorzitterschap vast dat de voorgestelde maatregelen uit het voorliggende document 13416/14 omgezet moeten worden in de praktijk.

4. Follow-up van de Taskforce Middellandse Zeegebied = Informatie van de Commissie, Frontex en EASO

Gezien de uitgelopen bespreking over het beheer van migratiestromen is dit agendapunt komen te vervallen. Zie verder punt IV.

5. Diversen

- Conferentie op hoog niveau over een vernieuwde EU-strategie inzake interne veiligheid (Brussel, 29 september 2014)

Het Voorzitterschap informeerde de Raad over de High Level Conferentie van 29 september 2014, die ging over de herziening van de Interne Veiligheidsstrategie (IVS). De strategische JBZ-richtsnoeren van de ER roepen op tot herziening van de IVS. De Commissie zal hiertoe een Mededeling presenteren in maart 2015. Tijdens de conferentie hebben ministers en EP-leden zich kunnen uitspreken over in het bijzonder (i) preventie van infiltratie in de legale economie door de onderwereld, (ii) cybercrime en (iii) preventie van radicalisering. Het Voorzitterschap kondigde aan op termijn Raadsconclusies te zullen presenteren over de herziening van de IVS. De Commissie voegde toe dat het de bedoeling is om te komen tot een interne veiligheidsgemeenschap, waarbinnen betere samenwerking tussen betrokken actoren essentieel is.

- Uitnodiging voor de opening van het nieuwe hoofdkwartier van CEPOL

Hongarije deelde mede dat de opening van CEPOL in Boedapest op 6 november plaatsvindt.

- Werkdiner minister van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken/Migratie (Jumbo-format)

Het Voorzitterschap deelde mede dat op 27 november een werkdiner zal plaatsvinden in jumbo-format van de ministers van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken/Migratie. Er wordt dan gesproken over een gezamenlijke aanpak van migratie, zowel intern als extern gericht, naast over - onder meer - mensensmokkel.

III. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Raad - wetgevende besprekingen

- 1. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van individuen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming)
= oriënterend debat en gedeeltelijk algemene oriëntatie over sommige vraagstukken**

Gedeeltelijk algemene oriëntatie op hoofdstuk IV

Het Voorzitterschap verzocht de lidstaten in te stemmen met de gedeeltelijk algemene oriëntatie voor hoofdstuk IV van de algemene verordening gegevensbescherming inzake de verplichtingen voor de verantwoordelijke. Het hoofdstuk is gebaseerd op de risicobenadering. Hoe hoger het risico voor de rechten en vrijheden voor de burgers, hoe meer verplichtingen voor de verantwoordelijke. Het Voorzitterschap benadrukte dat de oriëntatie geschiedt onder de gebruikelijke voorwaarden dat "Nothing is agreed until everything is agreed", dat het geen mandaat is om de onderhandelingen met het Europees Parlement te starten en dat er nog enkele horizontale vraagstukken open staan.

De Commissie gaf aan te kunnen instemmen met de twee niveaus voor het risico (algemeen risico en hoog risico). De Commissie is tevens van mening dat de gekozen formulering van artikel 25 een goede balans is (regelmatige verwerkingen met een risico vallen onder de verplichting een vertegenwoordiger aan te stellen). Ten slotte stelde de Commissie dat zij verheugd is dat in artikel 28 een combinatie is opgenomen van de risicobenadering en de MKB-uitzondering (onder 250 medewerkers geen verplichting). De Commissie kan dan ook instemmen met de gedeeltelijk algemene oriëntatie.

Vrijwel alle lidstaten gaven aan in meer of mindere mate, te kunnen instemmen met de tekst van hoofdstuk IV. Er werd op gewezen dat de ER-deadline van 2015 moet worden gehaald en dat de verordening moet bijdragen aan de vervolmaking van de interne digitale markt. Ook werd aandacht gevraagd voor de werking van de verordening voor de publieke sector, hetgeen past in de horizontale discussie.

Een enkele lidstaat gaf aan nog geen definitief standpunt te kunnen innemen bij hoofdstuk IV, maar dat de tekst wel een goede balans biedt tussen de rechten van burgers en de verplichtingen van de verantwoordelijken.

Staatssecretaris Teeven complimenteerde namens Nederland het Voorzitterschap met de grote vooruitgang die het heeft bereikt. Het Voorzitterschap is erin geslaagd om een evenwichtig voorstel op tafel te leggen waarmee verplichtingen voor verantwoordelijken alleen gerechtvaardigd zijn wanneer het risico van de verwerking daartoe in een afzonderlijk geval aanleiding geeft. Het voorstel voorziet in een duidelijke uitwerking van wat onder risico wordt verstaan, en geeft bedrijven, overheid en burgers zowel duidelijkheid als vrijheid. Vooral het MKB kan hiermee een goed evenwicht tussen ondernemingsvrijheid en bescherming van burgers worden geboden. Nederland, daartoe gesteund door diverse lidstaten, stelde nadrukkelijk dat in de andere hoofdstukken van de verordening ook goed aandacht moet worden besteed aan de administratieve lasten. Ook in deze hoofdstukken zal Nederland pleiten voor de risico-benadering, aldus de staatssecretaris.

Het Voorzitterschap concludeerde dat hoofdstuk IV is vastgesteld onder de genoemde voorwaarden in het document.

Oriëntatiedebat recht om vergeten te worden (RTBF)

Het Voorzitterschap vroeg de ministers om hun politieke visie op de uitspraak van het Europese Hof van Justitie inzake Google vs Spanje. In deze zaak wordt Google als "verantwoordelijke" aangemerkt en gemotiveerd verplicht om een aantal linken tussen een individuele naam en zoekresultaten te wissen. De vraag is welke effecten deze uitspraak dient te hebben op de lopende onderhandelingen.

De Commissie gaf aan van mening te zijn dat de voorliggende tekst van de verordening niet in gevaar komt door de uitspraak. Het "Comité artikel 29" is thans wel bezig met het opstellen van richtlijnen over de manier waarop met deze uitspraak om kan worden gegaan.

Lidstaten stelden de uitspraak is gedaan op basis van de huidige richtlijn uit 1995 en dat deze over een specifieke zaak gaat. Het gaat om een specifieke situatie, namelijk die van een zoekmachine. Het is daarom geen goede zaak om de uitspraak rechtstreeks in de verordening op te nemen, zo vonden veel lidstaten. Er is, zo vond een aantal lidstaten, geen suprematie van de bescherming van persoonsgegevens, ook al heeft het Hof gesteld dat het RTBF in beginsel voorrang heeft op de "vrijheid van meningsuiting en van informatie". Gewaakt moet worden voor een onbedoelde censuur, er moet persvrijheid bestaan, en veel lidstaten maakten zich zorgen over de vrijheid van meningsuiting. Een lidstaat zal daartoe zelf met tekstvoorstellen komen. Het evenwicht tussen beide grondrechten (bescherming van persoonsgegevens enerzijds en vrijheid van meningsuiting en van informatie anderzijds) moet volgens veel lidstaten van geval per geval door de rechter worden beoordeeld, en de verhouding tussen beide grondrechten moet per lidstaat nationaal worden geregeld. Er is geen algemene regel te geven, zo gaven enkele lidstaten, waaronder Nederland, aan.

Ook werd erop gewezen dat de uitvoerbaarheid van het RTBF voor grote bedrijven weliswaar mogelijk is, maar het is de vraag of het MKB daar ook toe in staat is.

Lidstaten verschilden van mening of het nodig is om "derden" vooraf te moeten gaan informeren over een eventueel verzoek tot wissen van linken tussen individuele namen en zoekresultaten. Dit zal mogelijk te veel administratieve lasten gaan veroorzaken voor de verantwoordelijke.

Staatssecretaris Teeven bracht namens Nederland twee zaken naar voren: In de eerste plaats moet de Raad ervoor zorgen dat het recht om te worden vergeten toegevoegde waarde heeft ten opzichte van de andere rechten die al in de verordening staan. Duidelijk moet worden gemaakt wat eronder valt en wat niet. De uitspraak maakt duidelijk dat we nog niet zover zijn. In de tweede plaats biedt de uitspraak van het Hof nog onvoldoende houvast voor de toekomstige vormgeving van de verhouding tussen de vrijheid van meningsuiting en de bescherming van gegevens. De Raad doet er verstandig aan meer ruimte te laten aan de rechter en de Raad moet ook de nationale grondwetten niet uit het oog verliezen. De Raad moet voorzichtig zijn. Een open formulering in de verordening is het beste: één die veel ruimte laat aan nationale wetgeving en aan de rechter. De voorstellen die nu in de raads werkgroep op tafel liggen zijn in dat opzicht heel redelijk. De staatssecretaris stelde daarom voor dat de Raad langs die weg verder werkt. Enkele lidstaten steunden Nederland in deze benadering.

De Juridische Dienst van de Raad (JDR) gaf als reactie op de visie van de lidstaten dat het hier weliswaar gaat om een specifieke uitspraak, maar dat de vorm en de tekst van de uitspraak duidelijk aangeven dat het Hof hier een algemeen principe formuleert. Het Hof geeft een afwegingskader aan tussen de bescherming van persoonsgegevens en de vrijheid van meningsuiting en van informatie. Met inachtneming van de artikelen 7 en 9 van het Handvest geeft het Hof aan dat in beginsel de bescherming van persoonsgegevens boven het "gerechtvaardigde belang" (economisch belang) van de verantwoordelijke en het "publieke belang" gaat, tenzij het gaat om publieke personen. Kortom, het recht op een privéleven wordt door het Hof expliciet verdedigd ten opzichte van andere grondrechten. Dit past binnen het beschermingsstelsel van grondrechten, zo stelde de JDR.

Het Voorzitterschap concludeerde dat de Raad het belang van het RTBF erkent, maar ook veel belang hecht aan de "vrijheid van meningsuiting". De afweging tussen deze twee principes dient een goede plaats in de verordening te krijgen, aldus het Voorzitterschap.

2. Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie = oriënterend debat

Het Voorzitterschap deelde mede dat het tijdens de JBZ-Raad van december een coherente tekst voor de artikelen 1 t/m 36 wil voorleggen. De voorliggende vraag aan is of het Europees Openbaar Ministerie (EOM) na zijn feitelijke totstandkoming zal gaan opereren als één en dezelfde organisatie ('a single legal office') in relatie tot het grondgebied van alle deelnemende lidstaten. Daarbij is de vraag of het EOM in de samenwerking gebruik zal maken van instrumenten van wederzijdse erkenning en rechtshulp, of dat een alternatief model dat voorziet in een eenvoudiger wijze van samenwerken moet worden uitgewerkt. Volgens het Voorzitterschap is politieke richting nodig voor het antwoord op deze vragen. Het Voorzitterschap gaf aan zich op het standpunt te stellen dat het risico bestaat dat het EOM minder effectief kan functioneren als het gebruik zou moeten maken van het bestaande instrumentarium.

De Commissie steunde daarin het Voorzitterschap. Het EOM dient één ondeelbare organisatie te zijn, die opereert als waren de participerende lidstaten één rechtsgebied. Het concept van 'één rechtsgebied', waar de Commissie in dit verband van spreekt, laat onverlet dat het EOM, dat zal zijn ingebed in de nationale rechtssystemen van de lidstaten, de waarborgen van de verordening en van het nationale recht in acht zal moeten nemen. Volgens de Commissie hebben instrumenten van wederzijdse erkenning geen plaats in het EOM.

Diverse lidstaten steunden het Voorzitterschap en de Commissie in de benadering dat het EOM in één rechtsgebied moet kunnen opereren, anders is volgens hen geen sprake van een waarlijk 'Europees' openbaar ministerie. Zonder deze stap voorwaarts - zo verwoordde een lidstaat - rijst de vraag of het EOM niet verwordt tot een organisatie vergelijkbaar met Eurojust. Dat zou ten koste gaan van de meerwaarde en efficiency van het EOM. Het concept van 'a single legal office' zal in procedureregels moeten worden uitgewerkt en dat zal een grote uitdaging zijn, want het is nog wel onduidelijk, volgens een aantal lidstaten. Dat concept zal volgens veel lidstaten op technisch niveau verder moeten worden uitgewerkt.

Toch kunnen er, zo benadrukte een aantal andere lidstaten, ook situaties zijn waarin instrumenten van wederzijdse erkenning voor het EOM nuttig zijn: 1) bij aanhouding en overlevering zou een beroep op het Europees aanhoudingsbevel kunnen worden gedaan, en 2) bij complexe onderzoeken die slechts één lidstaat betreffen, maar waar toch een onderzoeksmaatregel in een andere lidstaat nodig is, kan het Europees onderzoeksbevel dienstig zijn. De door de Commissie gekozen benadering leidt tot problemen, zeker nu in de verordening geen procedureregels zijn opgenomen. Een meer realistische benadering houdt in dat wordt verwezen naar instrumenten van wederzijdse erkenning. Vanuit deze groep lidstaten werd gesteld dat het vooral theoretische concept van 'één rechtsgebied' onduidelijk is, dat hoe dan ook technisch zou moeten worden uitgewerkt. Er werd ook gesteld dat het concept nooit mag betekenen dat sprake is van één rechtsgebied met geharmoniseerde wettelijke bepalingen.

Staatssecretaris Teeven bracht, gesteund door enkele lidstaten, namens Nederland naar voren dat de discussie laat zien dat, als het EOM gewenst is, er nog veel onduidelijkheden bestaan rond de concepten en ideeën voor samenwerking binnen het EOM. Daarover zal eerst helderheid moeten bestaan, hetgeen voor de toepassing later door de rechtspraak ook een eerste voorwaarde is. Het zou goed zijn als eerst op technisch niveau nader wordt gesproken, hetgeen nog veel tijd zal vergen. Pas op een later moment, als

concepten en ideeën helder zijn, zal Nederland een standpunt kunnen bepalen, zo gaf de staatssecretaris aan.

Het Voorzitterschap concludeerde dat het concept van 'één rechtsgebied' tot vragen leidt. Een meerderheid van de lidstaten spreekt zich evenwel uit voor het tot stand brengen van een meerwaarde in vergelijking met de huidige situatie. Op technisch niveau zal aan dat streven moeten worden verder gewerkt, ook voor vrijheidsontneming, aldus het Voorzitterschap.

3. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn = eerste lezing

Het Voorzitterschap gaf aan te streven naar een algemene benadering over de richtlijn onschuldpresumptie tijdens de JBZ-Raad van 4-5 december 2014. Tijdens de onderhavige Raad werd de lidstaten gevraagd in te stemmen met twee door het Voorzitterschap voorgestelde richtsnoeren voor het opstellen van artikel 5 van de ontwerp-richtlijn, dat een regeling over de bewijslast omvat. De twee richtsnoeren betreffen: 1) de mogelijkheid van een rol voor de rechter bij de waarheidsvinding, 2) het feit dat bij het gebruik van bepaalde aannames de rechten van de verdediging dienen te worden gerespecteerd.

Volgens de Commissie gaat het bij de voorgestelde richtlijn om maatregelen die nodig zijn voor een goede toepassing van de andere maatregelen uit de routekaart procedurele rechten. Artikel 5 is volgens de Commissie gebaseerd op de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De Commissie gaf aan het Voorzitterschap te steunen.

Veel lidstaten waren positief over de door het Voorzitterschap voorgelegde richtsnoeren.

Staatssecretaris Teeven benadrukte dat Nederland hecht aan bescherming van het vermoeden van onschuld. Hij gaf aan dat Nederland akkoord kan gaan met de richtsnoeren die door het Voorzitterschap aan de Raad zijn voorgelegd. Deze richtsnoeren sluiten aan bij het nationale strafprocesrecht en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In algemene zin onderstreepte de staatssecretaris, zoals ook door een andere lidstaat was opgemerkt, het belang om de bepalingen uit de richtlijn zo dicht mogelijk te laten aansluiten bij de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

4. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het vrije verkeer van burgers en bedrijven door vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde openbare akten in de Europese Unie en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 = oriënterend debat

Het Voorzitterschap gaf aan veel belang te hechten aan het bereiken van een algemene oriëntatie voor de verordening vereenvoudigde aanvaarding openbare akten tijdens de JBZ-raad van 4-5 december 2014. Daartoe lagen tijdens de onderhavige Raad drie vragen voor: 1) wat is het standpunt van de lidstaten over de juridische status van de meertalige modelformulieren bij de verordening? 2) zijn de lidstaten van oordeel of de bestaande multilaterale verdragen (Haags Apostilleverdrag en conventies van de Internationale Commissie voor de

Burgerlijke Stand (CIEC) nog tussen lidstaten onderling zouden moeten kunnen worden toegepast na vaststelling van de verordening? 3) Kunnen de lidstaten instemmen met een haalbaarheidsstudie voor een mogelijk nieuw systeem voor de uitwisseling van gegevens tussen lidstaten op basis van de verordening na de inwerkingtreding van de verordening? In eerste instantie zou dan het IMI (Internal Market Information)-systeem benut worden tussen de lidstaten.

De Commissie benadrukte het belang van deze ontwerpverordening voor burgers en bedrijven. De Commissie staat positief tegenover het standpunt van het EP dat het belang van vaststelling van de verordening eveneens heeft onderschreven. In reactie op de vragen van het Voorzitterschap merkte de Commissie op dat de modelformulieren zijn opgenomen om de vertaalkosten van burgers en bedrijven te beperken. Het gaat niet om formulieren die de nationale documenten van lidstaten vervangen. Lidstaten worden niet verplicht om er effecten aan toe te kennen. De formulieren hebben een autonoom karakter en bieden burgers een betrouwbaar alternatief.

Ten aanzien van de relatie van de verordening met de bestaande verdragen merkte de Commissie op dat het niet wenselijk is als lidstaten onderling na de inwerkingtreding van de verordening nog langer overlappende verdragen zoals het Apostillevrdrag toepassen. De verordening heeft hetzelfde doel als apostille. Ten aanzien van de derde vraag stelde de Commissie dat zij een voorkeur heeft voor het IMI-systeem om fraude beter te bestrijden. Dit systeem maakt controle tussen lidstaten mogelijk als sprake is van twijfel aan de echtheid van een document.

Diverse lidstaten steunden in algemene termen het doel van de verordening. Enkele lidstaten stelden evenwel dat het probleem met de verordening tweeledig is. Ten eerste zijn er op dit terrein al veel goed functionerende internationale verdragen. En voorts moet de werkingssfeer van de verordening worden beperkt tot documenten aangaande de burgerlijke stand.

Ook Nederland onderschreef in algemene zin de doelstellingen van de verordening, maar wees daarnaast op het risico van fraude dat de verordening met zich brengt. Nederland heeft daarbij nog altijd zorgen.

De lidstaten reageerden overigens op de vragen langs de volgende lijnen.

1. Juridische status meertalige modelformulieren

Een enkele lidstaat stond ronduit negatief tegenover vaststelling van meertalige modelformulieren.

Een meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, was van oordeel dat de formulieren slechts zouden moeten dienen als bijlage bij de nationale documenten, maar dat deze de nationale documenten niet mogen vervangen of daarvoor een alternatief mogen zijn. Indien de modelformulieren als bijlage bij nationale documenten zouden worden gevoegd dan zou dit vertaalkosten besparen.

Enkele lidstaten, waaronder Nederland, uitten zorgen over de bevoegdheid van de Unie ten aanzien van de burgerlijke stand en de relatie met de bestaande verdragen. Er werd bovendien gepleit voor een beperking van de reikwijdte van de verordening tot documenten aangaande de burgerlijke stand. Ook zouden vonnissen niet onder de reikwijdte van de verordening mogen vallen.

2. Artikel 18 – verhouding met de bestaande verdragen

Opgemerkt werd dat pas een besluit kan worden genomen over de verhouding tot de verschillende verdragen als duidelijk is wat de reikwijdte van de verordening zal zijn. Een meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, gaf aan van

oordeel te zijn dat het Apostilleverdrag en de CIEC-conventie na de vaststelling van de verordening nog in relaties tussen lidstaten onderling moeten kunnen worden benut. Apostille functioneert goed in de praktijk, zo stelden diverse lidstaten. Een vervangend systeem moet goed uitgedacht worden.

Enkele lidstaten stelden daarentegen dat na de inwerkingtreding van de verordening deze van kracht moet zijn boven de bestaande internationale overeenkomsten. Eventueel zou gedacht kunnen worden aan een overgangperiode waarin nog de documenten op basis van de betreffende verdragen kunnen worden benut.

3. Haalbaarheidsstudie ontwikkeling nieuw IT-systeem voor gegevensuitwisseling op basis van de verordening.

Een enkele lidstaat stelde dat een haalbaarheidsstudie ofwel moet plaatsvinden voor de inwerkingtreding van de verordening of enkele jaren daarna als de lidstaten ervaring hebben hoe dit systeem zou kunnen worden ingericht. Slechts een enkele lidstaat stond niet positief tegenover een haalbaarheidsstudie, veel anderen juist wel.

Diverse lidstaten gaven aan het gebruik van het IMI-systeem na de vaststelling van de verordening te steunen. Daarna zou volgens sommige lidstaten eventueel een haalbaarheidsstudie voor een nieuw systeem kunnen worden uitgevoerd. Nederland gaf aan geen principiële bezwaren te hebben tegen het IMI-systeem. Indien evenwel een haalbaarheidsstudie wordt gehouden, dan moet dit volgens Nederland voor de vaststelling van de verordening.

Er werd ook door enkele lidstaten gesteld dat er basisprincipes moeten worden opgesteld op basis waarvan een nieuw IT-systeem zou moeten werken. Dit moet op een later moment worden uitgewerkt. Als toch wordt gekozen voor IMI, dan moet dit lidstaten er niet van weerhouden een nieuw systeem te ontwikkelen indien dat beter aansluit op die basisprincipes.

Het Voorzitterschap concludeerde dat de standpunten van de lidstaten en de Commissie niet dicht bij elkaar zijn gekomen. Op het niveau van de raads werkgroep moet worden gezocht naar een oplossing.

5. Diversen

- Informatie van het voorzitterschap over ter tafel liggende wetgevingsvoorstellen

Zie onder I.3

IV. Lunchbespreking

1. Lunchbespreking ministers van binnenlandse zaken

Het Voorzitterschap lichtte het paper "Maatregelen nemen om de migratiestromen beter te beheersen" toe, dat ingaat op de prioriteitsgebieden versterking samenwerking met derde landen, grensmanagement en de rol van Frontex, de volledige toepassing van het acquis inzake de opvang en registratie van illegale immigranten en asielzoekers, en de manieren om de hoge migratiedruk in

bepaalde lidstaten te kanaliseren. Het Voorzitterschap stelde voor om het paper aan te nemen in de vorm van Raadsconclusies.

De UNHCR stelde dat de crisis zal voortduren en de trend zich zal voortzetten, ongeacht de maatregelen die in EU-verband worden genomen. De UNHCR gaf aan dat versterkte solidariteit nodig is. Frontex benoemde de meer dan 200.000 illegale grenspassages in 2014. Europol wees op de bestaande activiteiten om mensensmokkel/mensenhandel aan te pakken. IOM vroeg aandacht voor opvangcentra in Egypte en Libië.

Diverse lidstaten, waaronder Nederland, benadrukten dat de Raadsconclusies weliswaar een oplossing bieden op de korte termijn, maar dat ook een discussie dient te worden gevoerd over de houdbaarheid van de Schengensamenwerking op de langere termijn. Diverse andere lidstaten riepen op tot meer solidariteit.

Het paper "Maatregelen nemen om de migratiestromen beter te beheersen" wordt ongewijzigd aangenomen in de vorm van Raadsconclusies.

2. Lunchbespreking ministers van justitie

Tijdens de lunch werd door ministers gesproken over het onderwerp confiscatie van crimineel vermogen. Centraal stond de vraag of er noodzaak bestaat om het instrumentarium voor de internationale samenwerking voor confiscatie aan te vullen. Het Italiaanse Voorzitterschap presenteerde in dit verband de uitkomsten van een seminar over dit onderwerp dat plaatsvond te Siracusa op 22-23 september 2014. Nederland heeft zich, conform de inzet in het kader van de onderhandelingen over het Post-Stockholmprogramma, tijdens de lunch voorstander getoond van aanvullende maatregelen op het terrein van confiscatie, meer in het bijzonder in de vorm van een instrument van wederzijdse erkenning. Diverse lidstaten gaven steun aan de idee van aanvullende wetgeving. Enkele andere lidstaten echter waren terughoudend en wilden eerst een evaluatie van het bestaande instrumentarium afwachten.