

# **Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 23 en 24 januari 2020 te Zagreb**

## **I. Justitie, Grondrechten en Burgerschap**

### **1. Werksessies - Vooruitblik Vrijheid, Veiligheid en Justitie (werksessie Justitie (dag 1) en werksessie Binnenlandse zaken (dag 2))**

Tijdens de informele JBZ-raad voorziet het voorzitterschap een discussie over de visie van de lidstaten op de prioriteiten op JBZ-terrein, verdeeld in een sessie over het justitie domein en een sessie over het veiligheidsdomein en asiel en migratie. Er zijn nog geen documenten beschikbaar. Deze discussie borduurt voort op wat al is gewisseld tijdens het Roemeense en Finse voorzitterschap, en dient ter voorbereiding van de strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering op het JBZ-terrein voor 2019-2024, die de Europese Raad naar verwachting tijdens het Kroatische voorzitterschap zal vaststellen (Europese Raad 26-27 maart 2020).

Zoals uiteengezet in de geannoteerde agenda voor de JBZ-raad van 2-3 december 2019, is de Europese Raad op grond van artikel 68 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) bevoegd strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vast te stellen. Dit gebeurt in de vorm van conclusies die eerst door de JBZ-raad van 12-13 maart en daarna door de Europese Raad (26-27 maart) aangenomen worden<sup>1</sup>. In juni 2019 heeft de Europese Raad wel al zijn Strategische Agenda<sup>2</sup> voor de periode 2019-2024 aangenomen, die de basis voor de prioriteitstelling van de Raad voor al het EU beleid vormt. De leidraad voor de algemene Nederlandse inzet voor deze discussie is verwoord in de Staat van de Unie<sup>3</sup> en in de met uw Kamer gedeelde non-papers<sup>4</sup> over o.a. migratie, interne veiligheid en het functioneren van de EU.

#### Horizontale uitgangspunten Nederlandse inzet

Doel van de JBZ-samenwerking voor Nederland is de ontwikkeling van en het waarborgen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten behoeve van de burgers en het bedrijfsleven, waarbij de nationale bevoegdheden zoals deze gelden voor bijvoorbeeld nationale veiligheid worden gerespecteerd. Daarbij zijn ook voor deze wetgevende periode van de Commissie een aantal horizontale uitgangspunten voor Nederland van belang, die al langere tijd kenmerkend zijn voor de Nederlandse benadering van het JBZ-terrein en van de samenwerking in EU verband in het algemeen.

Het eerste horizontale uitgangspunt is dat Nederland streeft naar consolidatie en optimale uitvoering van bestaande EU instrumenten in nationale regelgeving en in de praktijk. Ook voor het vertrouwen van burgers in de overheid is het noodzakelijk dat wordt uitgevoerd wat is afgesproken. Daarbij zou extra aandacht uit moeten gaan naar evaluatie, implementatie en handhaving van de toepassing van de instrumenten. Nieuwe wetgeving moet toegevoegde waarde hebben voor burgers en bedrijven en mag goed werkende nationale systemen niet in de weg staan.

<sup>1</sup> Europese Raadsconclusies - strategische richtsnoeren JBZ-terrein 2015 -2019: EUCO 79/14

<sup>2</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>

<sup>3</sup> Kamerstukken 2018-2019, 35078, nr. 1

<sup>4</sup> Kamerstukken 2018-2019, 21501-20 nr. 1450

Het tweede uitgangspunt is het belang van een multidisciplinaire aanpak van grensoverschrijdende problemen op JBZ-terrein die een EU aanpak vereisen. Daarbij is in het geval van nieuwe voorstellen een goede coördinatie van de onderhandelingen en van het daaropvolgende implementatieproces noodzakelijk om fragmentatie van wetgeving en uitvoering te voorkomen en een integrale benadering van beleid te bevorderen. Daarbij bestaat aandacht voor de samenhang tussen de EU interne en externe dimensie van beleid.

Ten derde is de verenigbaarheid van het waarborgen van veiligheid en het beschermen en bevorderen van fundamentele rechten bijvoorbeeld op het terrein van bescherming en verwerking van persoonsgegevens, non-discriminatie en de toepassing van nieuwe technologieën, een belangrijk Nederlands streven.

Tot slot wil Nederland dat de EU zich blijft inzetten voor versterking van het wederzijds vertrouwen in elkaars' rechtsstelsels als basis voor de wederzijdse erkenning. Het is een punt van zorg dat de justitiële samenwerking binnen de EU op basis van het wederzijdse erkenning en het wederzijds vertrouwen in elkaarsrechtssystemen onder druk staat. Mede om die reden kiest Nederland voor een actieve inzet op rechtsstatelijkheid binnen de Unie.

### Domein Justitie

Zoals ook beschreven in het bovengenoemde non-paper over het functioneren van de EU vormt de rechtsstaat een van de fundamentele waarden van de EU.

De rechtsstaat, en de bescherming van de grondrechten (zoals anti-discriminatie) worden in Europa helaas niet overal meer als vanzelfsprekendheid gezien. Nederland zal daarom in EU-verband inzetten op bescherming van de Uniewaarden en samenwerken met andere lidstaten om deze te beschermen.

De naleving van de beginselen van de rechtsstaat is van bijzonder belang voor het goed functioneren van de Unie, zoals op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Nederland ziet graag terugkomen in de strategische richtsnoeren dat de versterking van de rechtsstatelijkheid naast bespreking in de Raad Algemene Zaken (bijvoorbeeld in het kader van de artikel 7-procedure en de jaarlijkse rechtsstatelijkheidsdialoog) ook in de JBZ-Raad ter hand zal worden genomen, mogelijk ook in het kader van de voorziene EU toetsingscyclus voor rechtsstatelijkheid. Daaraan gerelateerd steunt het kabinet ook de mogelijke ontwikkeling van een strategie met een inzet van de EU op het gebied van corruptiebestrijding. Het is hierbij van belang om de bestaande inzet te consolideren en duplicatie van bestaande initiatieven en evaluatiemechanismen te vermijden.

Nederland heeft op dit moment geen signalen dat er dringende behoefte bestaat aan nieuwe EU-wetgeving op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking of het materieel strafrecht. Als uit onderzoek blijkt dat een wijziging van bestaande instrumenten nodig is, dan staat Nederland daar voor open. Voor Nederland is belangrijk dat bij het overwegen van nieuwe wetgeving de belangen van burgers en de behoeften in de rechtspraktijk voorop staan.

Het is positief dat de positie van slachtoffers van strafbare feiten hoog op de agenda van de EU blijft staan<sup>5</sup>. In de afgelopen jaren is al veel bereikt, met name door de EU-richtlijn uit 2012 ten aanzien van minimumnormen voor rechten van slachtoffers. Maar er is ook ruimte voor verbetering met name op het terrein van schadevergoeding aan slachtoffers in grensoverschrijdende zaken. In dat verband is het voornemen om te

---

<sup>5</sup> Raadsconclusies aangenomen op 3 december 2019: document nr. 14056/19

komen tot een herijking van de EU-richtlijn uit 2004 inzake schadevergoeding nog steeds actueel.

Zoals bekend is het kabinet niet overtuigd van het nut en de noodzaak van uitbreiding van het mandaat van het Europees Openbaar Ministerie tot het onderzoeken en vervolgen van grensoverschrijdend terrorisme. De nadruk moet liggen op de oprichting van het EOM binnen het door de EOM-verordening vastgestelde kader en tijdsplan.

Tijdens de JBZ-raad van 3 december jl. zijn Raadsconclusies aangenomen over de toekomst van de civielrechtelijke samenwerking<sup>6</sup>. Nederland heeft zich hier sterk voor gemaakt. Onder meer is geconcludeerd dat er in de toekomst voorrang moet worden gegeven aan de doeltreffende uitvoering, handhaving en evaluatie van de toepassing en werking van de bestaande EU-instrumenten, alsmede aan de digitalisering. Nieuwe wetgevingsinitiatieven moeten aantoonbaar een duidelijke meerwaarde hebben en voorzien in praktische behoeften van burgers en ondernemingen. Initiatieven die tot doel hebben het materieel civiel recht te harmoniseren, mogen geen onnodige belemmering vormen voor reeds bestaande nationale rechtskaders die goed functioneren. Verder heeft de Raad het belang van goede coördinatie en voorkoming van onnodige fragmentatie van regels benadrukt. Deze conclusies sluiten goed aan bij de Nederlandse inzet, met name bij het eerste horizontale uitgangspunt.

Nederland is gecommitteerd aan digitalisering en de toepassing van nieuwe technologieën binnen het justitie en veiligheidsdomein met als doel de kansen die deze ontwikkelingen bieden te benutten maar met oog voor het garanderen van de noodzakelijke waarborgen ter bescherming van grondrechten. Daarom steunt Nederland bijvoorbeeld het e-justice programma dat is aangenomen voor de periode 2019-2023<sup>7</sup>. Ten aanzien van de toepassing van nieuwe technologieën zoals Kunstmatige Intelligentie (AI), hecht het kabinet waarde aan een Europese 'mens gerichte' aanpak, waarin de mens centraal staat bij het ontwikkelen en toepassen van betrouwbare AI-technologieën die fundamentele rechten waarborgen. Daarbij is een 'lerende' aanpak belangrijk die moet uitwijzen of bestaande instrumenten, inclusief wet- en regelgeving, problemen kunnen oplossen, of dat hiervoor nieuwe instrumenten nodig zijn. Als op basis van de lerende aanpak blijkt dat nieuwe wet- en regelgeving nodig is, moet gekeken worden of die 'generiek' - voor het hele AI-domein - en/of toepassings specifiek moet zijn. Hierbij is het belangrijk dat de resultaten van de lerende aanpak snel beschikbaar zijn zodat waar nodig en mogelijk tijdig geïnvesteerd kan worden in generieke wettelijke waarborgen, dit mede vanuit het oogpunt van rechtszekerheid.

### Domein Veiligheid

Zoals uiteengezet in de geannoteerde agenda voor de JBZ-raad van 2-3 december 2019, is Nederland voorstander van een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak van het EU interne en externe veiligheidsbeleid, waarbij de nationale competenties zoals deze gelden voor nationale veiligheid worden gerespecteerd. Daarbij is o.a. publiek-private samenwerking belangrijk, net als voldoende steun voor de EU-JBZ-agentschappen zoals Europol en Eurojust. Voor wat betreft informatiedeling is Nederland van mening dat de aandacht vooral gericht moet worden op de volledige implementatie van bestaande EU-wetgeving, zoals de interoperabiliteitsverordeningen. Met name voor terrorismebestrijding is optimaal gebruik van de beschikbare EU systemen en databases

---

<sup>6</sup> Zie Raadsconclusies aangenomen op 3 december 2019, doc nr. 14448/19 (dd. 22 nov 2019).

<sup>7</sup> 2019/C 96/04

door alle EU lidstaten cruciaal. Daarnaast is EU ondersteuning op specifieke operationele, technische en financiële uitdagingen welkom maar blijft het noodzakelijk dat lidstaten hun capaciteiten op orde brengen en houden.

Ten aanzien van de aanpak van georganiseerde criminaliteit ziet het kabinet graag dat er niet alleen ingezet wordt op de bestrijding van de reeds geprioriteerde fenomenen zoals terrorisme, mensenhandel, cybercrime, drugsproductie en –smokkel en de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen<sup>8</sup>, maar ook op de aanpak van het ondermijnende karakter van de georganiseerde criminaliteit en de financiële aanpak van veiligheidsproblemen (*follow-the-money*, ontneming, witwasbestrijding). Deze prioriteiten ziet Nederland graag terugkomen in een nieuwe Interne Veiligheidsstrategie voor de periode 2021-2025, waarover in de loop van 2020 een mededeling van de Commissie zal verschijnen en die samen met de Raad en het EP vastgesteld zal moeten worden. In het kader van de financiering van de prioriteiten moet rekening worden gehouden met de lopende onderhandelingen inzake het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027.

De implementatie, consolidatie en doorontwikkeling van het EU cyberpakket dat de Commissie in september 2017 heeft gepubliceerd ten behoeve van de versterking van cybersecurity is een belangrijk uitgangspunt voor Nederland. Nederland is voorstander van een integrale benadering met aandacht voor de EU interne dimensie zoals de certificering van ICT producten, en met aandacht voor de EU externe dimensie zoals een EU diplomatieke respons tegen cyberaanvallen.

Op het gebied van economische veiligheid, ongewenste buitenlandse inmenging, en hybride dreigingen zet Nederland zich in voor goede samenwerking in EU-verband. Ten aanzien van hybride dreigingen in het bijzonder op het gebied van situationeel bewustzijn, weerbaarheid en respons. Binnen de EU richt Nederland zich bij hybride dreigingen op verbeterde samenwerking tussen de verschillende EU-instellingen om onderwerpen met de noodzakelijke samenhang te adresseren. Daarom ziet Nederland toegevoegde waarde in het gericht en meer gecoördineerd inzetten van bestaande agentschappen en mechanismes voor detectie, identificatie en aanpak van hybride dreigingen.

Ten aanzien van de bestrijding van desinformatie online zet Nederland in op een brede gezamenlijke inspanning van alle betrokken actoren, zoals internetdiensten, maatschappelijke organisaties, media. Rechtsstatelijke waarden en grondrechten staan hierbij voorop. Mediawijsheid en digitale geletterdheid zijn belangrijke elementen in het preventief tegengaan van de impact van desinformatie.

### Domein asiel, migratie en grenzen

Naar verwachting zal de Raad ook van gedachten wisselen over de prioriteiten op het terrein van asiel en migratie, zowel betreffende de interne als externe dimensie. Dit met het oog op de voorbereiding van de strategische richtsnoeren en de operationele programmering op het JBZ-terrein voor 2019-2024. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld, zijn tijdens het Fins voorzitterschap al thematische discussies georganiseerd op basis waarvan nadere invulling gegeven kan worden aan de uitwerking van de strategische agenda in strategische richtsnoeren. Het verloop van de thematische discussies en de Nederlandse inbreng daarin zijn met uw Kamer gedeeld via de

---

<sup>8</sup> Raadsconclusies aangenomen op 8 oktober 2019, document nr. 12862/19

verslagen van de afgelopen JBZ-Raden.<sup>9</sup> Nederland zal de bij uw Kamer bekende doelstellingen en prioriteiten uitdragen. Deze zijn verwoord in de Staat van de Unie en het met uw Kamer gedeelde paper 'A Renewed European Agenda on Migration'.<sup>10</sup>

## **2. Werklunch - De rol en belang van het EJN in het faciliteren van justitiële samenwerking bij civiele en handelszaken**

Het voorzitterschap beoogt tijdens de werklunch een uitwisseling over de rol en het belang van het Europees Justitieel Netwerk (EJN) in het faciliteren van justitiële samenwerking bij civiele en handelszaken en de manieren waarop het bestaande instrument beter benut en versterkt kan worden.

Het EJN is in 2001 opgericht<sup>11</sup> met het oog op de justitiële samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren, te vereenvoudigen en te versnellen. In 2009 is hieraan nadere invulling gegeven.<sup>12</sup> Ook heeft de Europese Raad bij haar Raadsconclusies van 8 december 2016 het belang van de justitiële samenwerking door het EJN benadrukt.<sup>13</sup>

De nationale contactpunten hebben een centrale rol bij dit instrument. Hun onderlinge samenwerking verloopt veelal informeel, snel en eenvoudig. Naast het ministerie van Justitie en Veiligheid, zijn de rechtspraak en de beroepsorganisaties van de vrije juridische beroepsgroepen aangesloten bij het EJN.

Het EJN is een belangrijk en succesvol instrument gebleken voor de justitiële samenwerking en draagt bij aan de verdere verdieping van het wederzijds vertrouwen in de justitiële stelsels van de lidstaten. Door de samenwerking bij civiele en handelszaken (EJN civiel) wordt de toepassing van EU wetgeving en andere internationale wetgeving en instrumenten verbeterd.

Alle lidstaten nemen actief deel aan het EJN civiel en ondersteunen de doelstellingen. Ook Nederland onderschrijft het belang van het EJN civiel. Nederland ondersteunt de doelstellingen van het EJN en werkt actief mee aan de uitvoering daarvan binnen het EJN. Een eventuele verdere verdieping kan op medewerking van Nederland rekenen.

## **3. Werksessie II - Verder versterken van judiciële training**

Tijdens de JBZ-Raad van 6 juni 2019 is tijdens een werklunch ook gesproken over judiciële training ter bevordering van wederzijdse vertrouwen, waarbij standpunten zijn uitgewisseld over hoe dat wederzijdse vertrouwen door middel van judiciële training verder versterkt zou kunnen worden. In het discussiedocument stelt het voorzitterschap een aantal vragen over de manieren waarop training en kennisverwerving van Europees Recht verder kan worden gestimuleerd.

Op EU-niveau speelt het European Judicial Training Network (EJTN) een rol. Het EJTN is sinds 2000 actief en het mandaat van het EJTN is om de onderlinge kennis van rechtsstelsels te bevorderen, waardoor het begrip, vertrouwen en samenwerking tussen rechters en officieren van justitie in de EU toeneemt. Het EJTN promoot en faciliteert de

---

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2019-2020, 32317 nr. 568, 32317 nr. 576 en 32317 nr. 581

<sup>10</sup> A renewed European Agenda on Migration, Kamerstukken II, 2018-2019, 35 078, nr. 1, 21 501-20, nr. 1450

<sup>11</sup> Besluit 2001/470/EC

<sup>12</sup> Besluit 568/2009/EC

<sup>13</sup> Doc nr. 15349/16

ontwikkeling, opleiding en uitwisseling van kennis en vaardigheden van rechters, officieren van justitie en gerechtelijk personeel in de EU. Het EJTN biedt deze groep trainingsactiviteiten aan die een toegevoegde waarde bieden aan de opleidingen die zij op nationaal niveau krijgen. Daarnaast bestaat sinds 1992 de Academy of European Law (ERA), die de taak heeft om personen en autoriteiten die betrokken zijn bij de toepassing en uitvoering van het Europees recht in staat te stellen een bredere kennis daarvan te verwerven. De ERA is een van de oprichters van het EJTN en ondersteunt projecten van het EJTN.

Nederland onderschrijft dat het opleiden van juridische professionals in Europees recht prioriteit heeft. Judiciële training is een van de manieren waarop wederzijds vertrouwen kan worden versterkt. Daarom steunt Nederland het verder versterken van judiciële training via het EJTN.

Nederland is voorstander van nauwe samenwerking tussen nationale trainingscentra in de EU. Een groot aantal lidstaten is aangesloten bij het EJTN. In Nederland is het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) het nationale opleidingsinstituut van de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Het SSR is actief in het EJTN.

## **II. Binnenlandse Zaken, Asiel en Migratie**

### **1. Werksessie I - Vooruitblik Vrijheid, Veiligheid en Justitie (binnenlandse zaken)**

Zie boven bij Werksessies - Vooruitblik Vrijheid, Veiligheid en Justitie (werksessie Justitie en werksessie Binnenlandse zaken).

### **2. Werksessie II - Implementatie van Interoperabiliteit**

Bij het opstellen van deze geannoteerde agenda was geen document beschikbaar. Tijdens de JBZ-Raad van 2-3 december 2019 is het belang van blijvende aandacht voor de implementatie van Interoperabiliteit door de lidstaten onderstreept en werd de wens uitgesproken deze uitwisseling voort te zetten. De verwachting is dat tijdens dit agendapunt gesproken zal worden over de voortgang van de implementatie in de lidstaten.

Het kabinet ziet de meerwaarde van interoperabiliteit van centrale EU-informatiesystemen en onderkent het belang van tijdige implementatie. Daartoe is een programma Grenzen en Veiligheid opgericht dat zich richt op de implementatie van de twee Interoperabiliteitsverordeningen, de Verordening tot instelling van een inreis-uitreissysteem (EES), Verordening tot instelling van een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS), het Schengen Informatie Systeem (SIS), het Visa Informatiesysteem (VIS) en de EURODAC verordening.

Nederland zal dan ook in de Raad blijven uitdragen dat bij de implementatie van de twee verordeningen inzake interoperabiliteit van centrale EU-informatiesystemen te hechten aan zowel afstemming op nationaal niveau als coördinatie op EU-niveau.

### **3. Werklunch - migratie: bestrijden van smokkelnetwerken**

Bij het opstellen van deze geannoteerde agenda was nog geen document beschikbaar voor de werklunch. Bestrijding van mensensmokkel maakt onderdeel uit van de

Europese migratieagenda en is een prioriteit van de nieuwe Europese Commissie. Naar verwachting zal de Raad zowel spreken over de stand van zaken van de Europese aanpak van mensensmokkelnetwerken, als over de toekomstige inzet daarop.

Zoals uw Kamer bekend, is de aanpak van mensensmokkel een prioriteit van dit kabinet.<sup>14</sup> Een effectieve aanpak van mensensmokkel vraagt om een integrale benadering en samenwerking met andere lidstaten, derde landen en relevante EU- en internationale agentschappen/organisaties.

#### **4. Werksessie III - Uitdagingen en vooruitzichten voor de implementatie van de EGKW verordening**

Bij het opstellen van deze geannoteerde agenda was nog geen document beschikbaar. De Raad wordt naar verwachting geïnformeerd over de vervolgstappen van het Europese Grens en Kustwacht Agentschap en de Europese Commissie om de Verordening te implementeren.

Nederland zal benadrukken dat een spoedige implementatie van het permanente korps alsmede het versterkte mandaat voor terugkeer van belang is. Daarnaast dient de opbouw van de operationele capaciteit conform de operationele behoeften plaats te vinden.

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2017/18, 19637, nr. 2375