

Vergaderjaar 2022–2023

32 317

JBZ-Raad

Nr. 819

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2023

Hierbij bieden wij uw Kamer het verslag aan van de bijeenkomst van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) op 26 en 27 januari in Stockholm. De Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hebben deelgenomen aan deze informele JBZ-Raad. Bijgaand treft uw Kamer tevens de antwoorden op de resterende vragen zoals gesteld op 20 januari jl. in het schriftelijk overleg voorafgaand aan deze informele JBZ-Raad (Kamerstuk 32 317, nr. 820). Voorts informeren wij uw Kamer hierbij over de Europese ontwikkelingen over de justitiële samenwerking op het gebied van cybercrime, het Tweede Aanvullend Protocol bij het Cybercrimeverdrag, het bezoek van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan Niger en de uitvoering van de motie van het lid Peters c.s. Ook treft uw Kamer hierbij de kwartaalrapportage van de lopende wetgevingstrajecten. Op 3 februari heeft uw Kamer het integrale implementatieoverzicht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangen. Aansluitend bij de Rijksbrede praktijk bevat het kwartaaloverzicht van Justitie en Veiligheid voortaan alleen de lopende wetgevingstrajecten en verwijst het kabinet voor de implementatie naar het overzicht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

E-evidence

Op 25 januari 2023 heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) het onderhandelingsresultaat van de triloog over het e-evidencepakket (verordening en richtlijn) bevestigd. De onderhandelingen op het e-evidencedossier hebben lang gelopen. De posities van de lidstaten en tussen de JBZ-Raad en het Europees Parlement (EP) liepen uiteen. Prioriteit voor Nederland is altijd geweest dat het notificatiemechanisme een robuuste waarborg zou zijn voor degenen wiens gegevens worden gevorderd, zonder dat daarmee de effectiviteit van het e-evidence-instrument zou worden gehinderd.

Het resultaat van de onderhandelingen is dat autoriteiten bij bevelen vanuit andere EU-lidstaten gericht aan dienstverleners in hun land gelijktijdig worden genotificeerd als het verkeers- en inhoudelijke gegevens betreft. Deze notificatie heeft een schorsende werking op het bevel¹ en de mogelijkheden voor autoriteiten om weigeringsgronden in te roepen zijn vergroot, o.a. bij fundamentele rechten, ne bis in idem en het ontbreken van dubbele strafbaarheid. Notificatie kan achterwege blijven daar waar het bevel ziet op feiten die in eigen land zijn gepleegd door een eigen inwoner.

Het kabinet is van mening dat het politieke akkoord de juiste balans heeft gevonden. Wanneer ook het EP het onderhandelingsresultaat officieel heeft bevestigd zullen de verordening en de richtlijn formeel voor akkoord aan de Raad worden voorgelegd. Het kabinet is voornemens met het eindresultaat in te stemmen.

Tweede Aanvullend Protocol bij het Cybercrimeverdrag

Op 17 januari 2023 heeft het EP ingestemd met het Raadsbesluit dat de lidstaten machtigt het protocol te ratificeren. Nadat de Raad het Raadsbesluit formeel goedkeurt kan het nationale ratificatieproces in de lidstaten starten. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld betekent dit in Nederland dat het protocol moet worden goedgekeurd. Het kabinet voorziet dat ook implementatiewetgeving nodig zal zijn en zal daartoe een wetsvoorstel aan uw Kamer voorleggen. Het regeringsstandpunt over de voorbehouden die de lidstaten kunnen maken en de verklaringen die zij kunnen afleggen zal in de memorie van toelichting worden opgenomen. Gelet op de samenhang met bepalingen in de e-evidenceverordening wordt een wetsvoorstel pas voorgelegd wanneer duidelijk is op welke wijze beide instrumenten kunnen worden geïmplementeerd.

Bezoek Niger 30 januari–1 februari

Van 30 jan jl. tot en met 1 feb jl. brachten de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een bezoek aan Niger. Dit bezoek vond plaats om de bilaterale migratiesamenwerking te versterken binnen de brede relatie die Nederland met Niger onderhoudt. Veel mensen die op irreguliere wijze naar Europa migreren reizen via Niger. Deze reis gaat vaak gepaard met mensensmokkel, mensenhandel en gevaarlijke situaties in de woestijn en vervolgens op zee. Niger ziet ook veel mensen die weer terugreizen – vrijwillig of niet. Tijdens het bezoek is met een publiek communiqué overeengekomen dat Niger en Nederland op structurele wijze gaan samenwerken over de volle breedte van de relatie, inclusief op migratie, veiligheid en ontwikkelingssamenwerking.² Deze inzet past in het voornemen van dit kabinet om brede en gelijkwaardige partnerschappen met landen van herkomst en transit aan te gaan om irreguliere migratie te beperken, bescherming te bieden aan migranten en terugkeer te bevorderen.

¹ Dit betekent dat de dienstverlener de gegevens niet aan de verzoekende autoriteit mag leveren totdat de genotificeerde autoriteit, binnen een bepaalde termijn, heeft bepaald of al dan niet sprake is van een weigeringsgrond. Indien de genotificeerde autoriteit meent dat er sprake is van een weigeringsgrond informeert de genotificeerde autoriteit de dienstverlener dat de gegevens niet aan de verzoekende autoriteit mogen worden geleverd.

² Joint press communiqué working visit to Niger | Media article | Government.nl.

Uitvoering motie Peters c.s.

De Nederlandse inzet in Europa is erop gericht de buitengrenzen verder te versterken, met aanvullende Europese financiering, conform de motie van het lid Peters c.s.³ Op 23 en 24 februari a.s. vindt te Athene een ministeriële conferentie over grensbeheer plaats (*2nd European Conference on Border Management*). Deze conferentie wordt georganiseerd door Oostenrijk, Griekenland, Litouwen en Polen. Op de conferentie zal Nederland voornoemde inzet naar voren brengen evenals het belang van de waarborging van fundamentele rechten bij grensbeheer. Ook zal het kabinet inbrengen dat het hecht aan een effectieve inzet van Frontex ter ondersteuning van de lidstaten, waarbij het agentschap in staat wordt gesteld haar volledige mandaat te vervullen. Naar verwachting zal na afloop van de conferentie een gezamenlijke verklaring worden aangenomen. De onderhandelingen hierover zijn op moment van schrijven nog niet gestart.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

³ Kamerstuk 32 317, nr. 795, d.d. 7 december 2022.

Verslag van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 26 en 27 januari

I. Binnenlandse Zaken

1. Migratie en asiel: terugkeerbeleid met derde landen

Het Voorzitterschap leidde de discussie over terugkeer in en erkende dat de terugkeercijfers in heel de EU omhoog moeten. Het betreft dan deels operationele samenwerking tussen de lidstaten en het efficiënter maken van eigen procedures, maar ook de samenwerking met derde landen. Daarbij pleitte het Voorzitterschap voor het verder verbeteren van het mechanisme onder artikel 25bis van de EU-Visumcode zodat dit sneller kan worden ingezet. Verder refereerde het Voorzitterschap aan de actieplannen die de Commissie voor diverse derde landen heeft opgezet en hamerde op operationalisering daarvan. Commissaris Johansson lichtte de operationele strategie van de Commissie toe, die vlak voor de JBZ-Raad werd verspreid. In het document wordt een aanzet gedaan om operationele samenwerking binnen de EU op het vlak van terugkeer te verbeteren.⁴ De Commissaris riep op tot meer inzet van Frontex op het vlak van terugkeer en om het mandaat dat daartoe bestaat volledig te benutten. Tot slot stipte de Commissaris de terugkeersamenwerking aan met diverse derde landen aan.

In de daaropvolgende tafelronde brachten lidstaten hun eigen prioriteiten naar voren. Er was brede overeenstemming over de noodzaak van het verbeteren van de terugkeercijfers. Ten aanzien van de samenwerking met derde landen focuste een groep lidstaten vooral op positieve prikkels om de samenwerking te verbeteren, waar andere lidstaten juist ervoor pleitten alle middelen in te zetten. Veel lidstaten, waaronder Nederland, waren het eens met het Voorzitterschap de artikel 25bis procedure te versnellen en efficiënter te maken en het Frontexmandaat beter te benutten. Nederland verwelkomde mede daarom de strategie van de Commissie om operationele terugkeersamenwerking verder te verbeteren. Het is goed dat gezamenlijk wordt erkend dat de huidige situatie niet voldoet en dat de samenwerking tussen lidstaten onderling ook beter kan. Over de gesuggereerde oplossingen dient, met name op operationeel niveau, verder te worden doorgepraat. Verder stelde Nederland te hechten aan het verbeteren van de terugkeercapaciteit van de Westelijke Balkan. Waar het de samenwerking met derde landen betreft benadrukte Nederland het belang van een integrale benadering en het effectief inzetten van instrumenten die de EU tot haar beschikking heeft om terugkeersamenwerking met derde landen te verbeteren en stimuleren. In dat opzicht verwelkomde het kabinet de vlak voor het kerstrees bereikte Raadspositie waarin een koppeling tussen het Algemeen Preferentieel Stelsel (GSP) en terugkeersamenwerking is opgenomen. Uw Kamer is hierover in een separate brief geïnformeerd⁵, conform de toezegging hierover tijdens het Commissiedebat van 24 januari jl.⁶ Via dit verslag komt het kabinet ook tegemoet aan het verzoek van het lid Markuszower om schriftelijk in te gaan op de Nederlandse inzet om het Europees terugkeerbeleid te verbeteren, naar aanleiding van het artikel «Slechts een op de vier asielzoekers verlaat het EU-land».⁷ Het kabinet is bekend met

⁴ Raadpleegbaar via https://home-affairs.ec.europa.eu/towards-operational-strategy-more-effective-returns_en.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3593, d.d. 31 januari 2023.

⁶ Toezegging aan het lid Brekelmans in het Commissiedebat over de JBZ-raad van 24–26 januari om schriftelijk terug te komen op de relatie tussen handel en terugkeersamenwerking (Kamerstuk 32 317, nr. 818).

⁷ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/slechts-een-op-de-vier-afgewezen-asielzoekers-verlaat-het-eu-land>.

de cijfers die in het artikel zijn opgevoerd. Deze gegevens onderstrepen het belang van het verbeteren van het EU-terugkeerbeleid.

Het Zweeds voorzitterschap concludeerde te hopen dat deze discussie trechtert naar conclusies op de Europese Raad van 9–10 februari.

2. Werklunch: whole-of-government approach in reactie op migratie-uitdagingen

Het Voorzitterschap wenste tijdens de lunch te spreken over een zogeheten *whole-of-government approach*, oftewel een integrale benadering om migratievraagstukken het hoofd te bieden. Nederland werd samen met enkele andere lidstaten verzocht de huidige praktijk van interdepartementale samenwerking op het migratievraagstuk te beschrijven. Nederland heeft toegelicht hoe voor de inzet op migratiepartnerschappen niet alleen op een brede migratieagenda wordt aangestuurd, maar dat migratie ook wordt meegenomen op andere beleidsterreinen. Er vindt uitgebreide interdepartementale coördinatie plaats tussen de meest betrokken departementen, in ieder geval Justitie en Veiligheid, Buitenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maar ook breder. Nederland heeft bepleit dat niet alleen de lidstaten maar ook de Commissie een dergelijke aanpak kan hanteren, een zogeheten *whole-of-Commission approach*. De Commissie was het daarmee eens en onderstreepte dat een gezamenlijke Europese aanpak noodzakelijk is.

En marge van de lunch en de rest van het programma van de JBZ-Raad sprak de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met diverse Europese collega's over zaken die prioriteit hebben voor Nederland. Daarbij bepleitte Nederland onder andere betere naleving van de Dublinregels, verdere versterking van de buitengrenzen en het daarbij in acht nemen van internationale verplichtingen ten aanzien van fundamentele rechten⁸ en lichtte Nederland de inzet voor de Europese Raad in februari en het standpunt op Schengentoetreding toe.

3. Strijd tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad

Het Voorzitterschap heeft dit onderwerp geagendeerd om de urgentie ervan te onderstrepen. Het Voorzitterschap wilde daarbij met name in gaan op de rol van rechtshandhavingdiensten bij de opsporing van de zware georganiseerde criminaliteit in relatie tot de persoonlijke vrijheden van burgers. Het Zweedse voorzitterschap stelde voor een netwerk of groep van experts in het leven te roepen die kan inventariseren hoe de beleidsontwikkeling met name op digitaal vlak zich kan ontwikkelen.

De Zweedse politie gaf daarbij een presentatie over haar strijd tegen georganiseerde misdaad en benoemde de opsporingsacties van diverse Europese politie- en justitiediensten, onder leiding van Frankrijk en Nederland, op de versleutelde chatdienst Encrochat die hebben geleid tot talrijke arrestaties en onderscheppingen in Europa. De toegang tot digitale informatie is een aandachtspunt voor politiediensten die worden geconfronteerd met het feit dat criminelen zich verschuilen achter versleutelde communicatiediensten waartoe de politie niet zomaar toegang heeft.

⁸ Mede in lijn met de toezegging aan het lid Podt in het Commissiedebat over de JBZ-raad van 24–26 januari om in de verslaglegging van de JBZ-Raden toe te lichten hoe de Nederlandse inzet op het tegengaan van vermeende pushbacks en het borgen van mensenrechten wordt vormgegeven.

Europol omschreef de georganiseerde misdaad als een goed georganiseerde diensteneconomie die profiteert van gaten in de rechtshandhaving op nationaal niveau en om die reden ook Europees moet worden aangepakt. Volgens Europol wordt nu zichtbaar dat de samenwerking moet worden verbeterd op Europees niveau. Europol functioneert als een informatiehub bij acties. Grote datasets vragen om nieuwe analysetools waarbij het juridische raamwerk opnieuw dient te worden bekeken. Ook de uitdagingen die digitale technieken zoals versleuteling brengt in de opsporing vraagt om samenwerking op Europees niveau, ook met de private sector.

De Commissie schetste de omvangrijke invloed van de georganiseerde misdaad die zich ook veelvuldig mengt in de legale economie en aanzet tot corruptie. Om die reden is het van groot belang om meer te doen om georganiseerde misdaad tegen te gaan. Ook benoemde zij nogmaals het belang van rechtvaardige toegang tot versleutelde informatie en het komen tot een oplossing voor dataretentie. De Commissie stelde dat het noodzakelijk is om op EU-niveau de technologiebedrijven te reguleren. Effectieve rechtshandhaving is een voorwaarde voor de uitoefening van fundamentele rechten. De Commissie sprak steun uit voor het voorstel van het Voorzitterschap voor de oprichting van een expertgroep.

Een groot aantal lidstaten en de Commissie Juridische Zaken van het Europees Parlement waren het met het Voorzitterschap eens dat in de aanpak een balans moet worden gevonden tussen bescherming van privacy en effectieve rechtshandhaving en steunden het Zweedse initiatief om experts bijeen te brengen om hier nader onderzoek naar te laten doen. Hierbij moeten bestaande instrumenten niet worden vergeten en dubbelingen worden voorkomen. Een aantal lidstaten onderstreepte dat het vinden van deze balans complex is, specifiek in het kader van vervolging van criminelen en privacy. Ook wezen de lidstaten op een samenwerking met de technologieindustrie, end-to-endencryptie en dataretentie als uitdagingen.

Enkele lidstaten wezen op het belang van samenwerking met Europol en op het belang van het behaalde akkoord op e-evidence. Daarnaast stelde een aantal lidstaten dat in de gezamenlijke aanpak rekening dient te worden gehouden met slachtoffers van georganiseerde criminaliteit. Daarnaast zal rekening gehouden moeten worden met uitspraken van het Europees Hof van Justitie.

Nederland gaf een toelichting op de Nederlandse aanpak en ontwikkeling van de ondermijnende effecten van georganiseerde criminaliteit. Nederland vroeg daarnaast aandacht voor het gezamenlijk optreden richting derde landen om de financiële structuren die de drugscriminelen gebruiken aan te pakken. Daarbij is het voor Nederland van belang dat manieren worden gevonden om vat te krijgen op de versleutelde data zonder dat de voordelen van encryptie verloren gaan.

De Commissie constateerde als afsluiting dat voor een effectieve misdaadbestrijding de balans tussen privacy en veiligheid dient te worden hersteld. De Commissie verwees hierbij ook naar het voorstel bestrijding van online kindermisbruik. De Commissie herhaalde hierbij het standpunt uit eerdere JBZ-Raden dat de voorgestelde aanpak op dit dossier volgens de Commissie niet leidt tot minder, maar zelfs tot meer privacybescherming. Het Voorzitterschap omarmde de conclusie en zal tijdens haar Voorzitterschap zorgen voor opvolging op deze discussie.

II. Justitie

1. Strijd tegen georganiseerde misdaad

Het Zweeds voorzitterschap heeft een terugkoppeling geven over de werksessie aangaande de strijd tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad die tijdens de Homedag heeft plaatsgevonden.

2. Justitiële samenwerking en georganiseerde misdaad

Het Zweeds voorzitterschap heeft ook op de justitiedag de strijd tegen georganiseerde criminaliteit prominent op de agenda gezet. Eurojust gaf een presentatie over de bestrijding georganiseerde misdaad in en beschreef de pijlers onder de zogeheten grenzeloze samenwerking: wederzijdse erkenning en samenwerking via Eurojust. De Ministers namen gezamenlijk een interactieve fictieve casus door die liet zien wat de toegevoegde waarde is van strafrechtelijke samenwerking binnen de EU. Uit deze oefening kwam naar voren dat digitalisering, globalisering en de vervolging van internationale misdrijven de uitdagingen voor de komende tijd zijn.

De Commissie steunde het voorstel van het Voorzitterschap om een groep van experts op te zetten waarin goede voorbeelden inzake de aanpak van georganiseerde, grensoverschrijdende misdaad worden uitgewisseld. Uit onderzoek is gebleken dat grensoverschrijdende samenwerking sterk zou kunnen worden verbeterd door de overdracht van strafprocedures mogelijk te maken. De Commissie is voornemens hier een voorstel voor te doen.

De Commissie Juridische Zaken van het Europees Parlement deelde de urgentie van het Voorzitterschap in de strijd tegen georganiseerde misdaad.

Het merendeel van de lidstaten onderschreef de noodzaak van stevig gemeenschappelijk optreden tegen georganiseerde misdaad en gaf aan voorstander te zijn van versterking van het instrumentarium op Europees en nationaal niveau. De lidstaten spraken daarbij steun uit voor het aangekondigde voorstel van de Commissie voor wetgeving omtrent de overdracht van strafprocedures en betere toerusting van Eurojust. Een lidstaat riep op tot een gezamenlijke aanpak van drugsgerelateerde georganiseerde criminaliteit en benoemde daarbij de Italiaanse aanpak. Voor een Europese aandacht kan worden gedacht aan het aan *listen* van georganiseerde misdaadgroepen (wat het mogelijk maakt om sancties in te stellen), een gezamenlijke aanpak tegen derde landen waar criminelen zich op kunnen houden en waarvandaan ze hun aanslagen en misdrijven kunnen aansturen en het aanstellen van speciale aanklagers in havens. De Commissie zou hiervoor een actieplan georganiseerde criminaliteit moeten opstellen. Nederland steunde deze oproep en benadrukte de noodzaak van het aanpakken van financiële structuren en benoemde hierbij het belang van gezamenlijk optreden tegen derde landen. Voorts vroeg Nederland om een stevige confiscatie- en bevroezingsrichtlijn. Eurojust is een belangrijke partner. Nederland wees er op dat goed gekeken moet worden naar de mogelijkheden en middelen van Eurojust voordat het takenpakket uitgebreid kan worden.

Een enkele lidstaat suggereerde meer trainingen te geven aan nationale autoriteiten over de mogelijkheden van gezamenlijk optreden in Eurojust-kader. Een andere lidstaat relateerde het onderwerp van de bijeenkomst aan de oorlog van Rusland tegen Oekraïne en riep op tot snelle onderhandeling over strafbaarstelling van het overtreden van sancties en tot confiscatie en bevroezing van middelen. Verder vroeg een aantal lidstaten

om een spoedprocedure om de Richtlijn overdracht van strafprocedures snel aangenomen te krijgen en werd gewezen op aandacht voor de slachtoffers, de bestrijding van mensenhandel, het belang van een goed penitentiair systeem, de procedurele waarborgen en fundamentele rechten van het voorstel en op het behouden van flexibiliteit.

3. *Vervolging internationale misdrijven in Oekraïne*

In de besloten werklunch over de vervolging van internationale misdrijven in Oekraïne presenteerde het Zweeds voorzitterschap haar ervaring op dit vlak en de lessen die de lidstaten daaruit konden leren. De Oekraïense Minister van Justitie, Denys Maliuska, nam via videoverbinding deel aan deze sessie.

De Commissie kondigde aan dat een *International Prosecution Office* (IPO) zal worden opgezet gekoppeld aan het *Joint Investigation Team* (JIT) dat onderzoek doet naar internationale misdrijven in Oekraïne. Dat zal gebeuren bij en met ondersteuning van Eurojust. Het IPO zal bewijsvergaring coördineren voor met name de *crime of aggression*. Nederland verwelkomde het IPO en benadrukte het belang van de bestaande kaders waarbinnen het IPO zal functioneren. Hierbij benoemde Nederland de kaders voor het JIT, de samenwerkingsovereenkomst van Oekraïne met Eurojust en de relevante Nederlandse wetgeving.

Ook werd de versterking van de samenwerking met het Internationaal Strafhof voor de vervolging van oorlogsmisdaden besproken. Nederland kondigde aan dat het op 20 maart 2023 samen met het Verenigd Koninkrijk en in nauwe afstemming met Internationaal Strafhof, Eurojust en Oekraïne een conferentie voor Ministers van Justitie (binnen en buiten de EU) organiseert om het Parket van de Aanklager van het Internationaal Strafhof te ondersteunen bij de onderzoeken naar internationale misdrijven, waaronder het onderzoek in Oekraïne.