

Vergaderjaar 2018–2019

32 317

JBZ-Raad

Nr. 568

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID, VAN RECHTSBESCHERMING EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2019

Hierbij bieden wij u het verslag aan van de bijeenkomst van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 18–19 juli 2019 in Helsinki.

Daarnaast geeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid uw Kamer graag een terugkoppeling van de gesprekken die recent in Helsinki en Parijs zijn gevoerd omtrent ontschepping.

Terugkoppeling discussies omtrent ontschepping (Helsinki en Parijs)

Zoals aangekondigd in het schriftelijke overleg met uw Kamer ter voorbereiding op de informele JBZ-raad van 18–19 juli jl. vond voorafgaand aan de informele Raad een bijeenkomst plaats over de situatie op de Middellandse Zee en in het bijzonder de ontschepping van drenkelingen in de EU. Tijdens de bijeenkomst presenteerden Frankrijk en Duitsland, gesteund door het Finse Voorzitterschap en de Europese Commissie, een voorstel voor een tijdelijk ontschepingsmechanisme in de EU waarbij drenkelingen nagenoeg automatisch worden herverdeeld onder de lidstaten via herplaatsing. Zij riepen lidstaten op om zich te committeren aan deze tijdelijke oplossing. Tijdens de bijeenkomst werd duidelijk dat maar een beperkt aantal lidstaten hiertoe bereid is. Hoewel er een brede consensus is over de noodzaak om regels van het zeerecht te respecteren, zowel door de staten als door de schepen, bestaat er geen overeenstemming over de balans tussen solidariteit én verantwoordelijkheid en is men bezorgd dat een dergelijk mechanisme een *pull*-factor wordt. Ook bleek dat Malta, Italië en een enkel ander land het voorstel niet konden steunen omdat het onvoldoende tegemoet zou komen aan hun zorgen en noden. Ook Nederland wenst zich niet te binden aan dit tijdelijke mechanisme. Reden hiervoor is dat het onvoldoende overeen komt met

de voorwaarden, zoals eerder met uw Kamer gecommuniceerd.¹ Naar aanleiding van deze discussie heeft Frankrijk gemeld het voorstel aan te passen en aangekondigd een vervolgbijeenkomst te organiseren in Parijs op 22 juli jl.

Tijdens deze bijeenkomst, die op initiatief van de Franse Ministers van Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken plaatsvond, werd gesproken over de zorgelijke situatie in Libië, de samenwerking met derde landen op het gebied van terugkeer en werd een licht aangepaste versie van het betreffende voorstel gepresenteerd. Het aantal lidstaten dat daadwerkelijk overweegt deel te nemen aan dit mechanisme bleek ook na deze bijeenkomst beperkt. Aangekondigd is dat begin september op Malta een vervolgbijeenkomst zal plaatsvinden. Frankrijk en Duitsland willen de afspraken dan vastleggen.

De hiervoor genoemde bijeenkomsten hebben helaas niet geresulteerd in een tijdelijk mechanisme dat, wat het kabinet betreft, kan bijdragen aan de gewenste structurele oplossing voor ontscheping. Wel hebben zij er voor gezorgd dat de zoektocht naar een dergelijke oplossing momentum heeft gekregen. Het kabinet waardeert de inspanningen van het Finse Voorzitterschap en met name die van Frankrijk en Duitsland. Daartegenover staat wel dat het kabinet zal blijven aandringen op een mechanisme waarin een zo groot mogelijke groep, zo niet alle lidstaten hun verantwoordelijkheid nemen. Inclusief de lidstaten van aankomst. Het kabinet blijft voorstander van een algemeen verdelingsmechanisme waarin bij aankomst middels een verplichte grensprocedure onderscheid wordt gemaakt tussen kansrijke asielzoekers, kansarme asielzoekers en irreguliere economische migranten, en draagt voorts uit dat herplaatsing alleen aan de orde is wanneer een lidstaat onder aanhoudende, disproportionele druk staat.

Daarnaast is, zoals gezegd, gesproken over de samenwerking met derde landen om terugkeer te bevorderen. Conform de integrale migratieagenda van het kabinet, drong Nederland, net als vele andere lidstaten, aan op het intensiveren van de samenwerking met derde landen op dit vlak. Naast het meer gebruik maken van gemeenschappelijke instrumenten zoals Europese Terug- en Overnameovereenkomsten en ondersteuning van Frontex, is het ook noodzakelijk om de medewerking van landen van herkomst te verzekeren. Terugkeer moet deel uitmaken van een pakket inclusief investeringen, handel, consulaire diensten enz.

Alle aanwezige lidstaten spraken hun steun uit voor verbetering van de situatie van migranten en vluchtelingen in Libië. De autoriteiten van dit land werden opgeroepen te stoppen met het automatisch in detentie nemen van alle vluchtelingen en irreguliere migranten, gezien de mensonterende situatie in de detentiekampen. Daarbij is het belangrijke werk van zowel UNHCR als IOM onderstreept. IOM en de Afrikaanse Unie benadrukten de (succesvolle) tripartite samenwerking middels de AU-EU-VN taskforce die onder andere is gericht op de vrijwillige terugkeer van migranten naar hun herkomstlanden. Zij meldden dat deze vrijwillige terugkeer nog steeds doorgaat.

¹ Kamerstuk 32 317, nr. 535.

Conform het standpunt van het kabinet in deze, en zoals vaker met uw Kamer gedeeld, is namens Nederland deze inzet volledig gesteund. Daarbij heeft Nederland ook aandacht gevraagd voor versnelde hervestiging via het *Emergency Transit Mechanism* in Niger.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

Verslag van de bijeenkomst van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 18–19 juli 2019 te Helsinki

I. Binnenlandse Zaken, Asiel en Migratie

1. Werksessie I – De toekomst van EU interne veiligheid

Het Fins voorzitterschap zette zoals het tijdens de laatste JBZ-Raad aankondigde de discussie in de informele JBZ-Raad voort over de vervolgstappen die de EU in het interne veiligheidsdomein moet zetten. Het doel is om eind dit jaar de resultaten van de beleidsdebatten te consolideren en de positie van de Raad over de toekomstige invulling van de beleidsmatige en operationele benadering van de EU interne veiligheid te bevestigen.

De Commissie benoemde de noodzaak voor implementatie en consolidatie van bestaande instrumenten en operationele samenwerking voordat er volgende stappen gezet worden, omdat juist op operationeel terrein de uitvoering en samenwerking zo belangrijk zijn. In dit kader onderstreept de Commissie ook dat de implementatie van de verordeningen tot vaststelling van een kader voor de interoperabiliteit van EU-informatiesystemen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken cruciaal zijn. De Commissie ziet de JBZ-agentschappen als essentieel voor het verder verdiepen van toekomstige samenwerking. De EU-coördinator voor terrorismebestrijding (EU-CTC) benadrukte dat de EU behalve in contraterorisme ook meer moet meer investeren in preventie op andere terreinen. Kunstmatige intelligentie is bijvoorbeeld een belangrijk onderwerp. Ook ziet de EU-CTC graag dat er meer geïnvesteerd wordt in informatiedeling en analyse en samenwerking met de private sector.

Onder de lidstaten bleek brede steun te bestaan voor een focus op goede implementatie, (waaronder de interoperabiliteitsverordeningen), een integrale benadering van interne veiligheid (inclusief oog voor technologische ontwikkelingen) en verdere verdieping van de bestaande operationele samenwerking. Enkele lidstaten waaronder Nederland benadrukten daarnaast het verband tussen interne en externe veiligheid en de noodzaak van een integrale benadering op dit vlak. Verschillende lidstaten, inclusief Nederland, benadrukten daarbij ook het belang van een intensieve samenwerking en complementariteit tussen de JBZ agentschappen en de nationale autoriteiten. Hieraan gekoppeld benoemden zij het belang van een adequate financiering van de agentschappen, i.h.b. Europol, Eurojust en eu-LISA. Nederland sprak daarnaast zijn steun uit voor de huidige thematische focus van de samenwerking op de bestrijding van terrorisme, cybercrime, cybersecurity en hybride dreigingen en voor de algemene focus op het anticiperen op technologische ontwikkelingen. Daarnaast ziet Nederland graag dat een fenomeen als kinderporno gezamenlijk beter bestreden wordt. In de strijd tegen georganiseerde criminaliteit zou wat Nederland en enkele andere landen betreft meer de aandacht moeten verschuiven naar ondermijning en het in kaart brengen van criminele geldstromen, zodat het afpakken van crimineel vermogen op grotere schaal plaats kan vinden. Hierbij is interdisciplinaire samenwerking en samenwerking met de private sector noodzakelijk. Verder benoemde Nederland dat het de EU beleidscyclus voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit waardevol vindt en om die te versterken graag ziet dat er een inventarisatie van knelpunten en daarbij behorende oplossingen wordt gedaan.

2. Werksessie II – De toekomst van migratiebeleid

Op basis van een discussiepaper van het Finse voorzitterschap vond een discussie plaats over het toekomstig asiel- en migratiebeleid. Het betrof de eerste in een serie van thematische discussies in de JBZ-Raad, waarmee het Finse voorzitterschap de focus en prioriteiten voor de periode 2019–2024 probeert vast te stellen. Tijdens deze eerste discussie stonden de thema's terugkeer en de interactie tussen asiel- en terugkeerbeleid enerzijds en Schengen anderzijds, centraal.

De Europese Commissie wees op de nauwe link tussen Schengen en de andere beleidsterreinen. Voor een goed functioneren van Schengen zijn strengere regels op asiel en terugkeer nodig, regels die worden nagekomen en waarin een balans tussen solidariteit en verantwoordelijkheid ligt, aldus de Commissie. De Commissie heeft hoge verwachtingen van de verdere ontwikkeling van de Europese Grens- en Kustwacht (Frontex) en interoperabiliteit. Daarbij benadrukte de Commissie het belang van tijdige en volledige implementatie van de relevante wetgeving. Op de externe dimensie meende de Commissie dat de bilaterale inspanningen van de lidstaten om samenwerking met derde landen op terugkeer te bevorderen, die van de Europese Unie moeten versterken. Dat moest ook gelden voor de financiële inspanningen.

In de uitgebreide tafelronde benadrukten nagenoeg alle lidstaten dat zij aanhoudende problematiek rondom terugkeer ervaren. Alle sprekers bepleitten verbeteringen op de bestaande wetgeving. Ook werd het belang van betere samenwerking met derde landen bepleit. Tevens zijn door diverse lidstaten zorgen geuit over de huidige werking van het Schengenacquis, waarbij veelvuldig werd gewezen op de relatie tussen Dublin en Schengen.

Nederland heeft de aanpak van secundaire migratie als een prioriteit benoemd. Daarbij heeft Nederland ook onderstreept dat asiel en Schengen met elkaar verbonden zijn. Ten aanzien van terugkeer benadrukte Nederland het belang van effectieve terugkeersamenwerking met derde landen. Daarvoor moeten de interne en externe inspanningen nauwer op elkaar worden afgestemd en alle beschikbare instrumenten worden benut. Wat betreft de voortgang van de Europese wetgeving op het gebied van terugkeer is het van belang dat deze bijdraagt aan efficiënte procedures conform de inzet van de Strategische Agenda 2019–2024.²

Tijdens de informele bijeenkomst heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg vreemdelingen- en asielbeleid van 4 juli jl., aandacht gevraagd voor de situatie op de Middellandse Zee en specifiek de reddingen op zee. Met verwijzing naar de discussie in Nederland en andere lidstaten, heeft zij voorgesteld dat de Europese Commissie een analyse uitvoert ten aanzien van het juridische kader rond het redden van mensenlevens op zee en het onbedoeld faciliteren van mensensmokkel. Ook Italië en Malta deden een vergelijkbare oproep. Zij drongen aan op een eenduidige definitie in de Europese Unie van illegale migratie over zee om misbruik van SAR-regels te voorkomen. Zij benadrukten daarbij dat SAR-regels en internationale richtlijnen zijn bedoeld om redding te verzekeren in het geval van een individuele noodsituatie op zee en niet toegesneden zijn op het nieuwe fenomeen van grootschalige en voortdurende immigratie over zee.

² Zie <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>.

Ondanks deze oproepen, heeft de Commissie in de marge van de bijeenkomst gereageerd een dergelijk onderzoek op dit moment niet opportuun te vinden. De geldende internationale plicht om mensenlevens op zee te redden is en blijft wat haar betreft het uitgangspunt. Conform internationale richtlijnen is het aan de kapitein om ter plekke te oordelen of er sprake is van een noodsituatie. Daarbij geldt wel dat de kapitein de instructies dient op te volgen van de coördinerende autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het gebied waar de reddingsoperatie in plaatsvindt.

Ook in marge van de informele JBZ-Raad hebben verschillende discussies plaatsgevonden over de situatie op de Middellandse Zee en specifiek de reddingen op zee. Nederland heeft achtereenvolgens tijdens een diner over de situatie op de Middellandse Zee voorafgaand aan de informele bijeenkomst op 17 juli, in bilaterale gesprekken en tijdens een informele werkconferentie op 22 juli te Parijs het belang van een structurele oplossing aangekaart. Een effectief en voorspelbaar ontschepingsmechanisme is nodig met een grensprocedure en herverdeling in geval van aanhoudende disproportionele druk. Tevens moet worden vermeden dat er door een ontschepingsmechanisme een pull factor ontstaat.

Tot slot heeft de Staatssecretaris tijdens een bilateraal kennismakingsgesprek met de Noorse Minister gevraagd naar het huidige Noorse terugkeerbeleid, conform de toezegging tijdens het Vreemdelingen- en asielbeleid van 4 juli jl. De Noorse Minister stelde dat o.m. een communicatiebeleid gericht op ontmoediging en actieve diplomatie, inclusief de plaatsing van attachés in de meest relevante landen van herkomst, hebben bijgedragen aan een verhoogd terugkeerpercentage.

3. Werklunch – Kunstmatige Intelligentie

Het Fins voorzitterschap beoogde met de werklunch een uitwisseling over de mogelijkheden van de toepassing van kunstmatige intelligentie (AI) bij de uitvoering van politietaken. Hiertoe was de werklunch ingericht als een presentatie van de Finse politie, die met name gericht was op het gebruik van drones. De werklunch was informatief van aard, er was verder geen discussie.

4. Werksessie III – Hybride dreigingen

De werksessie had de vorm van een scenario-gestuurd beleidsdebat. Het Finse voorzitterschap beoogde met deze simulatie het bewustzijn te vergroten voor het belang van een gezamenlijk begrip van hybride dreigingen en om een gedeeld beeld te krijgen van de impact van hybride aanvallen op een EU lidstaat. Tevens beoogde het voorzitterschap de kennis te vergroten van EU crisismechanismen en inzicht te verkrijgen in mogelijkheden van nieuwe technologieën zoals AI om de weerbaarheid tegen hybride dreigingen te verhogen.

De lidstaten werden meegenomen in een scenario met een fictieve dreiging in een fictief EU land. Aan de hand van de snel verslechterende situatie werden strategische vragen gesteld in hoeverre hier sprake was van een hybride dreiging en in hoeverre hier verschillende beleidsinstrumenten zouden moeten worden ingezet, alsmede in hoeverre hier sprake zou moeten zijn van Europese actie (mede op basis van artikel 222 VWEU, de solidariteitsclausule). Beantwoording van de vragen was anoniem. Na afronding van de simulatie vond geen discussie plaats.

II. Justitie, Grondrechten en Burgerschap

1. Werksessie I – De toekomst van Justitie: versterken van rechtsstatelijkheid

Tijdens deze Raad was een gedachtewisseling voorzien over de versterking van de rechtsstatelijkheid in de EU. Daartoe had het Finse voorzitterschap o.a. de vraag voorgelegd hoe de Ministers van Justitie kunnen bijdragen aan de versterking van de rechtsstaat in de EU en of de Ministers rechtsstatelijkheid met regelmatige intervallen willen bespreken in de JBZ-Raad. Op 18 juli jl. was daarnaast de mededeling van de Commissie gepubliceerd over de versterking van de rechtsstaat binnen de Unie³.

Uw Kamer zal hier binnen de gebruikelijke termijnen een BNC-fiche over ontvangen.

Volgens de Commissie was het voorzitterschapspaper in lijn met de ideeën van de Commissie zoals ook is neergelegd in de mededeling. De Commissie gaf een toelichting op de mededeling met daarin onder meer de wens om ter preventie een aanvullend monitoringsmechanisme (*Rule of Law Review Cycle*) op te zetten voor alle lidstaten. Voor de bespreking van de verschillende acties met betrekking tot rechtsstatelijkheid ziet de Commissie een rol voor verschillende Raadsformaties, ook voor de JBZ-Raad.

Het overgrote deel van de lidstaten gaf aan dat rechtsstatelijkheid ook in de JBZ-Raad besproken moet worden en steunde het pleidooi voor een actieve rol voor de Ministers van Justitie. Hierbij moet de verhouding met andere Raadsformaties en met name de Raad Algemene Zaken goed in het oog gehouden worden. Lidstaten gaven onder meer aan dat de JBZ-Raad met name discussieonderwerpen zou kunnen bespreken die raken aan de verantwoordelijkheid van de Ministers van Justitie. Veel lidstaten suggereerden net als Nederland in dit kader om bijvoorbeeld jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie ter bespreking te agenderen. Verschillende lidstaten, inclusief Nederland, stonden ook positief tegenover de uitbreiding van het Europees Justitieel Scoreboard en de eventuele bespreking van relevante indicatoren uit het scoreboard. Daarnaast stonden verschillende lidstaten positief tegenover het bespreken van beste praktijken of specifieke situaties. Nederland benoemde bijvoorbeeld de wijziging van de Overleveringswet naar aanleiding van recente uitspraken van het Hof van Justitie over het Europees Aanhoudingsbevel. Verder heeft Nederland in zijn interventie nogmaals benadrukt dat een belangrijke toegevoegde waarde gevonden kan worden in het gezamenlijke gesprek en het investeren in wederzijds vertrouwen en dat het in dit verband niet zo zeer gaat om vingerwijzen.

Het voorzitterschap concludeerde dat er sterke steun bestaat voor een actieve bijdrage van de Ministers van Justitie in de JBZ-Raad, die complementair zou moeten zijn aan de agendering in de Raad Algemene Zaken. Het voorzitterschap is voornemens om deze discussie over de invulling van de rol van de JBZ-Raad voort te zetten tijdens een volgende JBZ-Raad.

³ COM (2019) 343, Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie, een blauwdruk voor actie

2. Werksessie II – De toekomst van de justitiële samenwerking: strafrechtelijke samenwerking, detentie en alternatieven

Tijdens deze werksessie was een gedachtewisseling voorzien over de toekomst van strafrechtelijke samenwerking met een focus op detentie en alternatieve sancties.

Het voorzitterschap benoemde de problemen ten aanzien van detentieomstandigheden en gebrek aan detentiecapaciteit in veel lidstaten. In dat kader voorziet het Finse voorzitterschap een mogelijke rol voor alternatieve straffen. Dit zou een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen.

De Commissie onderstreepte dat er beperkt sprake is van EU regelgeving op het terrein van detentie. Wel financiert de Commissie diverse studies naar de effecten van alternatieve straffen die eventueel in Raadskader besproken zouden kunnen worden.

Het Europees bureau voor de Grondrechten (FRA) benoemde de voordelen van alternatieve straffen, waaronder lagere kosten en lagere recidive en een positief effect op de overbevolking van gevangenis. Daarnaast wees het FRA erop dat data over de implementatie van de beperkte EU regelgeving op het gebied van detentie slecht ontsloten zijn, met name door veel decentrale informatieopslag. Het FRA kondigde daarom aan later dit jaar een database over detentiecondities in de EU te presenteren.

Het EP gaf aan dat detentie-standaarden belangrijk zijn voor wederzijdse erkenning. Het gebruik van minimumstandaarden voor detentie in de EU werd door de voorzitter van het comité voor Burgerlijke vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken genoemd als manier om wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning te verstevigen.

Veel lidstaten, waaronder Nederland, gaven aan vormen van alternatieve straffen toe te passen, zoals een voorwaardelijke straf met elektronisch toezicht of taakstraffen. Alternatieve straffen (bij minder zware feiten) zouden kunnen bijdragen aan vermindering van druk op detentiecapaciteit. Ook kunnen alternatieve straffen bijdragen aan rehabilitatie en socialisatie van gedetineerden. Net als Nederland, gaven veel lidstaten aan open te staan voor uitwisseling van ervaringen, voornamelijk in het belang van wederzijds vertrouwen voor de strafrechtelijke samenwerking en het in stand houden van wederzijdse erkenning.

De Commissie onderstreepte de verschillende vormen van ondersteuning die zij de lidstaten biedt, zoals financiering voor bouw en renovatie van openbare gebouwen via regionale fondsen waarmee detentieomstandigheden kunnen worden verbeterd. Binnen het toekomstig Meerjarig Financieel Kader is de training van detentiepersoneel opgenomen als mogelijkheid in het justitie programma. De Commissie was zich ervan bewust dat er bij de lidstaten geen behoefte is aan harmonisatie.

Het voorzitterschap bevestigde dat er over de hele linie geen behoefte is aan bindende EU regels op het terrein van alternatieve straffen en detentie, maar dat lidstaten wel openstaan voor uitwisseling van ervaringen zodat zij daar nationaal hun voordeel mee kunnen doen. Gelet op het belang van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning zal dit thema waarschijnlijk weer geagendeerd worden voor de JBZ-Raad van december.

3. Werklunch – EU Civielrecht en multilateralisme

Het Finse voorzitterschap beoogde met de werklunch over EU civielrecht en multilateralisme een gedachtewisseling te stimuleren ten behoeve van de invulling op het terrein van EU civiel- en handelsrecht vanuit het oogpunt van de nieuwe Strategische Agenda van de Europese Raad voor 2019–2024. Het voorzitterschap heeft aan de lidstaten de vraag voorgelegd of de lidstaten kunnen instemmen met de gedachte dat een multilaterale aanpak van civiel- en handelsrecht de voorkeursoptie is voor de versterking van de wereldwijde invloed van de EU op dit terrein. Dit werd door de lidstaten, inclusief Nederland, onderschreven. Een aanzienlijk aantal lidstaten gaf aan een beperkte rol te zien voor de EU wanneer zij geen exclusieve bevoegdheid heeft. De werklunch richtte zich ook op de vraag hoe de invloed van de EU in multilaterale verbanden kan worden vergroot, met name in relatie tot de Haagse Conferentie⁴. Daartoe heeft de Secretaris-Generaal van de Haagse Conferentie een korte speech gegeven, waarin hij het recent bereikte akkoord over het verdrag over de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen in civiele en commerciële zaken heeft toegelicht, waar de EU ook partij bij is. In dit kader riep Nederland op tot een spoedige ratificatie van het verdrag over de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse vonnissen in civiele en commerciële zaken. Meerdere lidstaten onderschreven deze wens.

⁴ De Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht is een intergouvernementele organisatie met als doel de regelgeving op het gebied van het internationaal privaatrecht te unificeren. Op dit moment zijn 82 staten en de Europese Unie lid van de Haagse Conferentie. De Haagse Conferentie is in 1893 opgericht door Tobias Asser.