

Geannoteerde agenda van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 2 december 2020

I. Justitie, Grondrechten en Burgerschap

1. Verordening inzake cessie van vorderingen

= Presentatie door het voorzitterschap

Het voorzitterschap zal tijdens de JBZ-Raad een presentatie geven over (de geboekte voortgang ten aanzien van) het voorstel voor een verordening betreffende het recht dat van toepassing is op de derdenwerking van de cessie van vorderingen¹.

Cessie is de overdracht van vorderingen. Dat gebeurt bijvoorbeeld als een leverancier de vorderingen op zijn klanten overdraagt aan een factoringmaatschappij of wanneer een bank een vordering die is ontstaan uit een lening aan een zakelijke cliënt ten behoeve van een investering overdraagt aan een andere bank. Een cessie heeft een contractuele kant en een goederenrechtelijke kant. De contractuele kant gaat over de vraag of de overeenkomst geldig is. De goederenrechtelijke kant betreft de vraag of de overdracht die op die overeenkomst volgt geldig is gebeurd en daarmee de vraag of de vordering het vermogen van de overdrager heeft verlaten. Die vraag is vooral van belang in geval van faillissement van degene die de vordering overdraagt. Wanneer de vordering het vermogen van de overdrager heeft verlaten, zit zij immers niet meer in zijn boedel, waarmee minder opbrengst overblijft voor zijn crediteuren. Vaak worden veel vorderingen tegelijk overgedragen of betreft het aanzienlijke vorderingen. Cessies gebeuren ook grensoverschrijdend, binnen de EU of internationaal. Het voorstel voor de verordening geeft regels van internationaal privaatrecht die in dergelijke gevallen de goederenrechtelijke kant regelen. Het voorstel regelt van welk land het recht bepaalt of de vordering het vermogen van de overdrager heeft verlaten.

Het voorstel voor een verordening betreffende het recht dat van toepassing is op de derdenwerking van de cessie van vorderingen is een complex internationaal privaatrechtelijk voorstel. Tot op heden wordt er, naast de agendering in de JBZ-Raad van 4-5 jun jl., enkel op technisch niveau onderhandeld over de verordening. Het voorzitterschap heeft expliciet gesteld dat ten aanzien van een deel van het voorstel nog verdere (technische) onderhandelingen nodig zullen zijn, met name ten aanzien van de hoofdregel (artikel 4) en de vraag of voor vorderingen waarvoor een zekerheidsrecht is gevestigd op onroerende zaken een afzonderlijke hoofdregel nodig is.

Wat betreft de voorgestelde hoofdregel is het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent het aanknopingspunt. Daarmee wordt afgeweken van de regel dat voor de contractuele aspecten van de cessie het recht dat van toepassing is op de gecedeerde vordering als aanknopingspunt geldt. Met dit aanknopingspunt, dat volgt uit de verordening Rome-I, werkt de praktijk al. Door nu een nieuwe, extra regel toe te voegen, wordt de complexiteit en rechtsonzekerheid eerder vergroot dan verkleind. Volgens het kabinet zou beter kunnen worden aangesloten bij de al bestaande en bekende regel. Een groeiend aantal lidstaten lijkt inmiddels van mening dat in elk geval meer onderzoek nodig is naar dit alternatief. De discussie over een concreet voorstel om de hoofdregel te wijzigen in het recht op de gecedeerde vordering loopt nog.

Volgens het kabinet staat het onderwerp terecht slechts voor een voortgangsrapportage op de agenda. Hoewel op een aantal punten voortgang is geboekt het afgelopen halfjaar, is over een aantal belangrijke artikelen nog verdere (technische) discussie nodig. Het lijkt erop dat veel

¹ COM (2018) 96

lidstaten dezelfde mening zijn toegedaan, een aantal stelt zich vooralsnog flexibel op. Deze flexibele houding komt veelal voort uit de omstandigheid dat de markt voor internationale cessies anders dan in Nederland in veel lidstaten, vooral de kleinere, (zeer) beperkt van aard is. Aldus kunnen de in het kader van dit voorstel rijzende rechtsvragen daar nog niet goed worden ingeschat. Vermoedelijk zullen de meeste lidstaten kunnen instemmen met de voortgangsrapportage van het voorzitterschap en het verwachte voorstel voor verdere bespreking van (een deel van) het voorstel op technisch niveau.

2. Justitiële aspecten van terrorismebestrijding

= Uitwisseling van standpunten

a. Online hatespeech

Het voorzitterschap voorziet een uitwisseling van standpunten aangaande online hate speech. Op dit moment is er geen onderliggend document beschikbaar. De strijd tegen (online) haatzaaien is een van de prioriteiten van het Duits voorzitterschap. Op dit moment is nog niet duidelijk welke insteek het Duits voorzitterschap met deze agendering voorziet.

Het kabinet steunt een gezamenlijke Europese aanpak van (online) haatzaaien als verschijningsvorm van illegale content. Het kabinet onderstreept het belang van samenwerking bij de strafrechtelijke vervolging en de belangrijke rol van het onderwijs bij preventie. Voor het kabinet staat hierbij een vrijwillige aanpak/zelfregulering voorop. Indien zelfregulering daarbij niet volstaat, moet naar vormen van co-regulering worden gekeken. Voordat afspraken worden gemaakt over de verdere aanpak van haatzaaien is wel van belang dat duidelijk is over welke uitingen we het dan precies hebben. Het kabinet hecht eraan dat de term haatzaaien (hate speech) zich beperkt tot strafbare uitingen, omdat een verdere verruiming problemen voor de handhaving met zich meebrengt.

b. Rapport inzake steun aan terrorismeslachtoffers

Het Duitse voorzitterschap is voornemens de JBZ-Raad te informeren over de laatste stand van zaken omtrent het rapport inzake steun aan terrorismeslachtoffers, waarvan de definitieve versie nog niet is gepubliceerd. Tevens is een presentatie voorzien van het door het Duits voorzitterschap voorgestelde netwerk van Single Points of Contact (SPoC) voor terrorisme slachtoffers.

Op 24 juni 2020 presenteerde de Commissie de strategie inzake slachtofferrechten voor de periode 2020-2025². Een van de aandachtspunten uit de strategie is de ondersteuning van slachtoffers van terrorisme. In de strategie was daartoe het actiepunt opgenomen om samenwerking tussen lidstaten te faciliteren teneinde de ondersteuning van terrorismeslachtoffers, met name in grensoverschrijdende zaken, te verbeteren. In dit kader is door het Duitse voorzitterschap voorgesteld om een netwerk van Single Points of Contact (SPoC) voor terrorisme slachtoffers op te richten.

Het kabinet steunt de gedachte achter dit initiatief. Samenwerking in grensoverschrijdende zaken is door Nederland al vaker als aandachtspunt aangedragen. Het kabinet onderkent tevens dat een goede coördinatie tussen lidstaten op het gebied van slachtofferzorg na een terroristische aanslag belangrijk is. Ten aanzien van de uitwerking van dit netwerk van SPoC's is voor het kabinet de beperkingen die verschillende nationale structuren en processen met zich mee brengen voor wat betreft de inrichting van een dergelijk netwerk een aandachtspunt.

c. Digitale samenwerking

De verwachting is dat tijdens de JBZ-Raad de Commissie een presentatie zal geven over het

² COM (2020) 258

rapport over studie "Digital Criminal Justice" die in opdracht van de Commissie is uitgevoerd en in juni 2020 is verschenen³.

Deze studie is het eerste onderdeel van het project Digital Criminal Justice van de Commissie. Het hoofddoel van de studie is het verbeteren van de systemen van EU-agentschappen en organisaties en deze beter met elkaar te verbinden. Zo is er geïnventariseerd welke behoeften en uitdagingen er zijn in de digitale strafrechtelijke samenwerking tussen lidstaten en relevante EU-organisaties. Het kabinet ondersteunt dit initiatief en kijkt met belangstelling uit naar de toelichting van de Commissie. Daarbij is het voor het kabinet van belang dat de effectieve samenwerking in de EU op strafrechtelijk gebied niet door overlappende of concurrerende systemen wordt gecompliceerd.

In het rapport wordt een aantal oplossingen voorgesteld van voornamelijk technische aard, zoals het creëren van een platform voor de gegevensuitwisseling tussen Joint Investigation Teams. Daarnaast wordt e-CODEX genoemd als platform voor informatie-uitwisseling tussen centrale autoriteiten in grensoverschrijdende justitiële rechtsprocedures. Nederland draagt samen met enkele andere lidstaten actief bij aan de ontwikkeling van e-CODEX. Het kabinet neemt hier dan ook met instemming kennis van. De Commissie heeft aangekondigd op 2 december 2020 een (mogelijk wetgevend) voorstel te publiceren over grensoverschrijdende e-Justice in Europa (e-CODEX). Uw Kamer zal hierover via de reguliere BNC-procedure worden geïnformeerd.

Naar verwachting zal het voorzitterschap de JBZ-Raad tevens informeren over de voortgang op de dossiers over grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal voor justitiële samenwerking in strafzaken. Het voorzitterschap heeft op ambtelijk niveau aangegeven dat wat betreft het EU E-evidence pakket kan worden verwacht dat het rapport van het LIBE-comité van het Europees Parlement (EP) midden december kan worden aangenomen. Als dan een inhoudelijke positie van het EP over het wetgevingspakket bekend is, zal vanaf januari 2021 de trilog kunnen starten. Dit zou een goede ontwikkeling zijn. Daarnaast heeft de minister van Justitie en Veiligheid in een recente ontmoeting met gelijkgestemde lidstaten en de Commissie een oproep gedaan om haast te maken met de behandeling van de voorstellen inzake e-evidence⁴.

Wat betreft de aanverwante dossier het volgende. Met betrekking tot de onderhandelingen over een tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit kan worden gemeld dat het plenaire comité van verdragsluitende partijen bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit bij de Raad van Europa op 1-3 december zal vergaderen over een interim versie van een tekst voor het protocol. Op eerdere vergaderingen van dat verdrag comité zijn onderdelen van die tekst al voorlopig goedgekeurd. Het betreft onder andere verschillende bepalingen over directe samenwerking met internet dienstenaanbieders, op het gebied van het rechtstreeks vorderen van abonneegegevens, en spoed rechtshulpverzoeken in noodgevallen. Op het punt van gegevensbescherming, als ook de op de algemene en afsluitende bepalingen is voortgang gemaakt. Er is echter geen overeenstemming bereikt over regels voor de directe toegang tot gegevens, zoals via online undercover onderzoek en via uitgebreide (voortgezette) netwerkzoeking. Gelet op de duur van de onderhandelingen kan het kabinet een EU positie steunen die er op is gericht om zo snel als mogelijk een voorlopige concept tekst voor een tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit gereed te hebben. Het kabinet steunt de Commissie in een poging om op het onderwerp van voortgezette netwerkzoekingen in een extra onderhandelingsronde een tekst op te stellen die op brede steun kan rekenen van verdragspartijen.

Over de onderhandelingen voor een EU-VS overeenkomst inzake grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal voor justitiële samenwerking in strafzaken is er in de afgelopen maanden door de Commissie geen contact geweest met de Verenigde Staten.

³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4fb8e194-f634-11ea-991b-01aa75ed71a1/language-en>

⁴ Brief dd. 11 november 2020 naar aanleiding van de aanslagen in Frankrijk en Oostenrijk

d. Raadsconclusies inzake het Europees Arrestatiebevel

Het voorzitterschap is voornemens tijdens de JBZ-Raad Raadsconclusies voor te leggen ter aanvaarding inzake het Europees aanhoudingsbevel.

Evenals in 2018 en 2019 wil het Voorzitterschap ook in 2020 door middel van Raadsconclusies, die worden aangenomen via schriftelijke procedure parallel aan deze informele Raad, aandacht vragen voor verschillende praktische en meer principiële aspecten van het Europees aanhoudingsbevel (EAB) met het oog op de versterking van dit belangrijk instrument van strafrechtelijke samenwerking. Het Voorzitterschap stelt daartoe de volgende conclusies voor.

De lidstaten moeten blijvende aandacht hebben voor de correcte implementatie van het kaderbesluit EAB. Dat is vooral nodig vanwege de constante stroom aan jurisprudentie van het Hof van Justitie. Ook verdienen het bestaande Handboek EAW van de Commissie⁵ en het jurisprudentieoverzicht van Eurojust bijwerking. Het Europees Justitieel Netwerk (EJN), gaat samen met de Commissie en Eurojust bezien of alle beschikbare informatie in een portal beter toegankelijk kan worden gemaakt voor de praktijk.

Het Grondrechtenagentschap van de EU (FRA) heeft een database ingericht waarin per lidstaat gedetailleerde informatie over de detentieomstandigheden beschikbaar wordt gesteld voor de praktijk. Dit initiatief wordt met deze Raadsconclusies aanvaard en het FRA wordt verzocht de database verder te ontwikkelen.

Wat betreft het recht op een eerlijk proces concentreren de Raadsconclusies zich op enkele praktijkproblemen. Conclusies over de gevolgen van het gebrek aan rechtsstatelijkheid in andere lidstaten zijn nog niet aan de orde, zolang het Hof van Justitie nog geen antwoord heeft gegeven op de prejudiciële vragen van de Internationale rechtshulpkamer van de rechtbank Amsterdam aan het Hof van Justitie inzake de door Polen uitgevaardigde EAB's.

Het Voorzitterschap adresseert in de Raadsconclusies tevens het onderwerp overdracht van strafvervolging tussen lidstaten onderling. De overdracht van vervolging is het enige hoofdonderwerp van internationaal strafrecht dat niet gecommunautariseerd is. Overdracht van strafvervolging is momenteel geregeld in een uit 1972 daterend verdrag van de Raad van Europa, waarbij Nederland partij is. Bij dat verdrag is een klein aantal andere lidstaten aangesloten. Een voorziening voor de overdracht van vervolging kan mogelijk bijdragen aan het verder tegengaan van straffeloosheid in die gevallen waarin uitvaardiging van een EAB niet mogelijk of zinvol is. Momenteel wordt daar een wetenschappelijk onderzoek naar uitgevoerd waaraan ook een Nederlandse universiteit deelneemt. Het Voorzitterschap stelt voor dat de Commissie na afronding van dat onderzoek het initiatief neemt tot een discussie met de lidstaten, Eurojust en het EJN om te bezien of een wetgevingsvoorstel voor een EU-instrument een zinvolle en wenselijke aanvulling van het instrumentarium is.

Tevens is de kwestie van uitleveringsverzoeken van derde landen op mogelijk oneigenlijke gronden aan EU-lidstaten betreffende burgers van andere EU-lidstaten die zich op hun grondgebied bevinden, door het Voorzitterschap op dringend verzoek van enkele lidstaten aan de Raadsconclusies toegevoegd. In dergelijke gevallen moet volgens het Hof van Justitie de desbetreffende lidstaat eerst de lidstaat van herkomst benaderen met de vraag of uitvaardiging van een EAB mogelijk is. Het Hof heeft geoordeeld dat overlevering binnen de EU de voorkeur verdient boven uitlevering naar een derde land. Voor de gevallen waarin dat niet mogelijk is, is echter nog geen definitieve oplossing.

Het kabinet kan zich goed vinden in deze Raadsconclusies. Dat geldt ook voor de overgrote meerderheid van de lidstaten. Enkel op het onderwerp overdracht van vervolging lopen de

⁵ COM (2017) 6389 Handboek voor het uitvaardigen van een Europees Aanhoudingsbevel

meningen enigszins uiteen. Een klein aantal lidstaten heeft nog reserves bij de gedachte dat dit onderwerp in de toekomst mogelijk mede door het Unierecht wordt bestreken. Het Voorzitterschap heeft daarom op dit onderwerp voorzichtige conclusies voorgesteld, in afwachting van het voornoemde onderzoek. De verwachting is dat de voorliggende Raadsconclusies door de JBZ-Raad kunnen worden aanvaard.

e. Gezamenlijke vervolging van Foreign Terrorist Fighters voor ernstige internationale misdrijven en met terrorisme verband houdende misdrijven

Een laatste, mogelijk, agendapunt onder de justitiële aspecten van terrorismebestrijding ziet op de vervolging van *Foreign Terrorist Fighters* voor ernstige internationale misdrijven naast de vervolging voor misdrijven die verband houden met terrorisme. Het belang van een effectieve vervolging van *Foreign Terrorist Fighters* wordt breed gesteund in de EU en is onderdeel van de Raadsconclusies over het externe optreden van de EU ter voorkoming en bestrijding van terrorisme en gewelddadig extremisme⁶. Het kabinet hecht er groot belang aan dat uitreizigers die worden verdacht van terroristische en internationale misdrijven worden berecht. In mei 2020 publiceerde Eurojust een rapport over landen die Foreign Terrorist Fighters vervolgen voor zowel met terrorisme verband houdende misdrijven, als voor internationale misdrijven, zoals oorlogsmisdrijven. Nederland is een van de landen die in dit rapport als voorbeeld wordt genoemd. De verwachting is dat het voorzitterschap deze informatie zal gebruiken om het gesprek over de mogelijkheden voor dergelijke vervolgingen op te starten. Het kabinet is van mening dat iedere persoon verantwoording moet afleggen voor de daden waarvan deze persoon wordt verdacht. Hierbij is van belang om op te merken dat vanzelfsprekend voor beide soorten misdrijven voldoende bewijs moet zijn en dat bewijsvergaring in conflictgebied complex is.

3. Europees Openbaar Ministerie (EOM)

= Stand van zaken

Naar verwachting zal de Commissie tijdens de JBZ-Raad de laatste stand van zaken met betrekking tot de voorbereidingen voor de start van het EOM toelichten. Deze wordt beschreven in het Raadsdocument dat de Commissie op 24 november jl. heeft gepubliceerd⁷. In aanvulling daarop kan de minister van Justitie en Veiligheid u nog berichten dat Nederland op 9 november jl. twee kandidaten heeft voorgedragen voor de positie van gedelegeerd Europese aanklager bij de Europese Hoofdaanklager.

4. Rechtsstatelijke ontwikkelingen op het gebied van Justitie

= Uitwisseling van standpunten

Het Duitse voorzitterschap is voornemens tijdens de JBZ-Raad de justitiële aspecten van rechtsstatelijkheid te bespreken. Dit zal het voorzitterschap doen aan de hand van het op 30 september jl. gepubliceerde eerste rapport inzake de EU-toetsingscyclus voor de rechtsstaat. Op 30 oktober jl. werd de kabinetsappreciatie over het rapport⁸ naar beide Kamers gestuurd. Het Duitse voorzitterschap voorziet tijdens de JBZ-raad een uitwisseling van standpunten.

Het kabinet is van mening dat het genoemde rapport nuttige inzichten en handvatten biedt voor een dergelijke bespreking. Het is van belang waar nodig follow-up te geven aan dit rapport en daarmee verder invulling te geven aan de versterking van de rechtsstaat in de EU. De Raad Algemene Zaken heeft deze follow-up vormgegeven door een horizontale en een landenspecifieke dialoog die respectievelijk in oktober en november plaats had. De bespreking in de JBZ-Raad biedt vervolgens een uitgelezen kans om vanuit de verantwoordelijkheid van de ministers van Justitie te spreken over de rechtsstaat. Naar verwachting zullen de besprekingen dan ook zien op

⁶ 8868/20 d.d. 16 juni 2020.

⁷ 13138/20

⁸ Brief dd. 30 oktober 2020 "Kabinetsappreciatie Rechtsstaatrapport 2020 van de Europese Commissie"

vakinhoudelijke kernelementen van de rechtsstaat. De overgrote meerderheid van de lidstaten heeft het nieuwe Commissierapport inmiddels verwelkomd als goede basis voor een structurele dialoog over de rechtsstaat in de Unie.

De recente rechtsstatelijke ontwikkelingen in de Unie baren het kabinet grote zorgen. De ontwikkelingen onderschrijven wederom het belang van de rechtsstaat en de noodzaak tot een versterking van rechtsstatelijkheid in EU verband, inclusief uitbreiding van het EU-instrumentarium ter zake. Om de rechtsstatelijke uitdagingen het hoofd te bieden dient er sprake te zijn van voortdurend onderhoud en waakzaamheid. De JBZ-Raad en het rapport inzake de EU-toetsingscyclus voor de rechtsstaat spelen hier een belangrijke rol in. Het kabinet ziet graag dat de JBZ-Raad de besprekingen over rechtsstatelijkheid in de EU ook na aankomende JBZ-Raad voortzet aan de hand van de justitiële elementen van het eerdergenoemde rapport.

5. Werkprogramma van het inkomend voorzitterschap

= informatie van Portugal

Het kabinet zal de presentatie van het inkomend Portugees voorzitterschap aanhoren.

6. Overige onderwerpen

a. Mededeling digitalisering van justitie

= Informatie van de Commissie

De Commissie zal de JBZ-Raad informeren over de mededeling inzake justitiële digitalisering die naar verwachting op 2 december zal worden gepubliceerd. Deze mededeling zal naar verwachting een aantal punten van de studie Digital Criminal Justice uitwerken en voorstellen tot wetgeving aankondigen die voor 2021 gepland staan, waaronder een gemeenschappelijk samenwerkingsplatform voor Joint Investigation Teams (JITs) en digitale informatie-uitwisseling inzake grensoverschrijdende terrorisme zaken. De Commissie beoogt hiermee vorm te geven aan mogelijke digitale maatregelen die genomen kunnen worden om grensoverschrijdende justitiële samenwerking binnen de EU te ondersteunen. Het kabinet onderschrijft het belang van digitalisering van het rechtsbestel en kijkt met belangstelling uit naar de toelichting van de Commissie. Er is op dit punt geen discussie voorzien.

b. Nieuwe strategie voor de implementatie van het Handvest voor de Grondrechten

= Informatie van de Commissie

Naar verwachting zal de Commissie de JBZ-Raad informeren over de nieuwe strategie die wordt ontwikkeld voor de implementatie van het Handvest van de Grondrechten. Deze strategie zal de bestaande en inmiddels verouderde strategie op dit punt vervangen⁹. Er is nog geen onderliggend stuk gedeeld, maar de inzet van de Commissie is om het gebruik van en bewustwording over het Handvest te vergroten. Het kabinet staat positief tegenover dit initiatief en zal de presentatie met interesse aanhoren.

⁹ COM (2010) 573 final