

**Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst
van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken,
28-29 januari 2021**

I. Binnenlandse Zaken, Asiel en Migratie

1. Hernieuwd Europees beleid voor Migratie en Asiel – de weg voorwaarts

Het Portugese Voorzitterschap zal naar verwachting de lidstaten tijdens de informele JBZ-Raad uitnodigen om op basis van het voortgangsrapport van het recente Duitse Voorzitterschap van gedachten te wisselen over de verschillende elementen van de Commissievoorstellen ten aanzien van migratie en asiel. De lidstaten worden gevraagd te reflecteren op de stappen die nodig zijn om de discussie voorwaarts te brengen. Naar verwachting zal het Portugese Voorzitterschap nog een discussiestuk verspreiden. Bij het opstellen van deze Geannoteerde Agenda was dat nog niet het geval.

Het Portugese Voorzitterschap zet in op een Europese aanpak om de uitdagingen op het gebied van migratie gezamenlijk het hoofd te bieden. Het stelt dat de lidstaten moeten komen tot een ambitieuze en goed gemanagede aanpak, gebaseerd op verantwoordelijkheid, solidariteit en respect voor mensenrechten. Complementair daaraan dient de samenwerking met derde landen te worden geïntensiveerd waar het versterken van alternatieve, legale routes nadrukkelijk onderdeel van is.

Voor het krachtenveld verwijst het kabinet korthedshalve naar de verslagen van de JBZ-raden van 13 november en 14 december jl.¹ De inbreng van het kabinet zal zijn gebaseerd op de standpunten zoals verwoord in de BNC-fiches.² Daarbij houdt het kabinet uiteraard rekening met het behandelvoorbehoud dat uw Kamer bij enkele voorstellen heeft geplaatst. Wat betreft de weg voorwaarts acht het kabinet het van belang dat verdere voortgang wordt geboekt via te organiseren simulaties op basis van cijfers, zodat voor alle lidstaten duidelijk wordt wat de impact zal zijn van de verschillende voorstellen.

2. Schengen gebied – stand van zaken en blik op de toekomst

Tijdens dit agendapunt wordt op basis van de eerste bijeenkomst van het Schengen Forum³ een discussie voorzien over de toekomst van Schengen. Het Portugese voorzitterschap wijst daarbij op de noodzaak om de verworvenheden van Schengen te behouden, en in het bijzonder de mogelijkheid voor burgers om ten volle gebruik te maken van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Deze ruimte dient volgens het Voorzitterschap te worden versterkt om beter te kunnen functioneren. Daarvoor is het noodzakelijk dat het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten wordt herwonnen en de veiligheid wordt verbeterd zonder aantasting van de bestaande verworvenheden van Schengen. Het te verwachten discussiestuk is bij het opstellen van deze Geannoteerde Agenda nog niet beschikbaar.

Het kabinet vraagt al langere tijd aandacht voor het functioneren van het Schengengebied⁴, zowel in relatie tot het Europees migratie- en asielmanagementsysteem, als in het belang van veiligheid en de interne markt. Namens Nederland zal het belang worden benadrukt van versterking van de buitengrenzen, o.a. door middel van een verplichte screening- en grensprocedure; de tijdige uitvoering van het versterkte mandaat van Frontex, inclusief de werving en inzet van grenswachten voor het *standing corps*; de volledige implementatie van de verschillende Europese systemen en hun interoperabiliteit om de informatie-uitwisseling te bevorderen; het gebruik van

¹ Kamerstukken II 2020-2021, 32317 nr. 660 en 668.

² Kamerstukken II 2020-2021, 22112 nr. 2956, 2957, 2958, 2959, 2960, 2961, 2962, 2963 en 2964.

³ Kamerstuk II 2020-2021, 32317 nr. 666.

⁴ 'A renewed European Agenda on Migration'. Bijlage bij Kamerstuk 21 501-20, nr.1450

nieuwe technologieën om secundaire migratie te voorkomen; verbetering van de operationele politie-samenwerking tussen lidstaten binnen de bestaande kaders; versterking van de samenwerking tussen en met EU agentschappen en organisaties; sterkere samenwerking met derde landen, internationale organisaties en private partijen waar mogelijk; en verbetering van het Schengenevaluatiemechanisme zodat belangrijke tekortkomingen ten aanzien van het functioneren van het Schengengebied sneller en effectiever kunnen worden aangepakt. Daarnaast zal het kabinet pleiten voor versterking van de *governance* van Schengen door meer politieke sturing en het belang benadrukken van een gecoördineerde aanpak in geval van crisissituaties. Tijdens de eerste bijeenkomst van het Schengen Forum bestond onder de lidstaten in algemene zin brede consensus over de meeste van de bovenstaande punten. Uitzondering op deze consensus is de noodzaak van een verplichte screening- en grensprocedure. Zoals uw Kamer eerder gemeld, hebben enkele lidstaten vragen bij de wenselijkheid en uitvoerbaarheid hiervan.

3. Toekomst van Europol – de weg voorwaarts

Het Portugees voorzitterschap voorziet een gedachtewisseling tijdens de informele JBZ-Raad over de toekomst van Europol in een digitaal en meer technologisch tijdperk, met het oog op het beter aanpassen van het agentschap aan de operationele behoeften van de lidstaten in deze complexe en uitdagende omgeving. Naar verwachting zal het Portugese Voorzitterschap nog een discussiestuk verspreiden. Bij het opstellen van deze Geannoteerde Agenda was dat nog niet het geval.

Deze gedachtewisseling zal plaatsvinden in het licht van het voorstel tot herziening van de Europolverordening dat de Commissie op 9 december jl. heeft gepubliceerd⁵. De belangrijkste drie uitdagingen die de Commissie met dit voorstel wil aanpakken, zijn een gebrek aan effectieve samenwerking tussen private partijen en rechtshandhavingdiensten om misbruik van grensoverschrijdende diensten door criminelen tegen te gaan, onvoldoende juridische grondslag voor het verwerken van grote, complexe datasets door Europol en leemtes bij innovatie en onderzoek voor rechtshandhaving. Alle drie deze onderwerpen zijn relevant voor de gedachtewisseling tijdens de informele JBZ-Raad. Het Portugees voorzitterschap zet met deze gedachtewisseling naar verwachting een eerste stap richting een Raadspositie op dit Commissievoorstel.

Het kabinet heeft altijd gepleit voor Europese samenwerking bij het voorkomen en bestrijden van zware en georganiseerde criminaliteit die twee of meer lidstaten treft en terrorisme. Hierbij ziet het kabinet een sterke ondersteunende rol voor Europol, met de nadruk op de kerntaken van Europol: informatie-uitwisseling, analyse en operationele ondersteuning. Op die terreinen biedt Europol de meeste toegevoegde waarde. Tevens omarmt het kabinet de uitgangspunten zoals verwoord in de resolutie over de toekomst van Europol die de Raad op 9 november jl. heeft goedgekeurd⁶. In het BNC-fiche over dit voorstel dat recent aan uw Kamer is verzonden, treft u de uitgebreide appreciatie ten aanzien van het Commissievoorstel, evenals een eerste inschatting van het krachtenveld⁷. Daarbij houdt het kabinet uiteraard rekening met het behandelvoorbehoud dat uw Kamer bij dit voorstel heeft geplaatst.

II. Justitie, Grondrechten en Burgerschap

4. Beschermen van kwetsbare volwassenen in Europa – de weg voorwaarts

Naar verwachting nodigt het Portugese voorzitterschap de lidstaten tijdens de informele JBZ-Raad uit om te reflecteren op de uitdagingen waarmee kwetsbare volwassenen te maken hebben bij het

⁵ COM (2020) 796

⁶ Council Resolution on the Future of Europol, 13956/20

⁷ BNC-fiche is op 15 januari aan de Kamer verzonden.

beschermen van hun rechten, en toegang tot het recht, met name in grensoverschrijdende situaties. Deze uitdagingen zijn volgens het voorzitterschap versterkt door de Covid-19 pandemie. Het voorzitterschap vindt het een gepast moment om hun juridische positie en waarborgen weer op de EU-agenda te zetten, zowel vanuit civielrechtelijk en strafrechtelijk perspectief.

Voor het civiele recht richt het voorzitterschap zich vooral op het vrije verkeer van kwetsbare volwassenen binnen de EU en het Haags Verdrag van 13 januari 2000 inzake de internationale bescherming van volwassenen⁸. Dit verdrag geeft regels over de bevoegdheid van de rechter, het toepasselijke recht en de erkenning en tenuitvoerlegging van beschermingsmaatregelen en vertegenwoordigingsbevoegdheden in grensoverschrijdende situaties. Binnen de EU zijn op dit moment tien lidstaten partij bij dit verdrag. Het Portugese voorzitterschap legt aan de lidstaten de vraag voor of op het terrein van civielrecht verdere inzet nodig is om kwetsbare volwassenen te beschermen in grensoverschrijdende situaties. Hierbij wordt de vraag voorgelegd of ratificatie van het Haags Verdrag door de overige lidstaten of toetreding tot het verdrag door de Europese Unie moet worden overwogen. Nederland is nog geen partij bij het Haags verdrag en ziet geen directe noodzaak voor ratificatie van het verdrag, omdat het verdrag in de rechtspraak al wordt toegepast zonder dat Nederland partij is. Tevens zijn bij het kabinet op dit moment geen obstakels bekend in de bescherming van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties binnen de EU.

Op het gebied van strafrecht is in het Stockholm programma van 2009 het belang van het versterken van de rechten van individuen in het strafrecht benadrukt. Daarnaast heeft de Commissie op 27 november 2013 een aanbeveling gedaan inzake procedurele waarborgen voor kwetsbare personen die verdacht worden in strafprocedures⁹. Het Portugese voorzitterschap legt aan de lidstaten de vraag voor of verdere inzet nodig is om kwetsbare volwassenen (verdachten en slachtoffers) in strafrechtelijke procedures beter te beschermen. Tevens wordt de vraag voorgelegd of daartoe specifieke maatregelen nodig zijn, waaronder specifieke regelgeving. Het kabinet deelt het belang van de bescherming van kwetsbare volwassenen in het strafrecht. Hiertoe zijn in Nederland reeds voorzieningen getroffen in wetgeving en praktijk. Een voorbeeld hiervan is de inzet van tolken die gebarentaal gebruiken ten behoeve van dove of slechthorende verdachten en slachtoffers. Het kabinet begrijpt dat er altijd verbetering mogelijk is, voornamelijk ook in grensoverschrijdende situaties. Deze verbeteringen betreffen voornamelijk de toepassing van bestaande regelgeving in de praktijk. De inzet van de EU zou gericht moeten worden op het in de praktijk brengen van de reeds bestaande Europese en internationale instrumenten, zoals voorzieningen in de VN Conventie voor rechten van personen met een beperking. Hierbij wordt een groot beroep gedaan op organisaties in de justitieketen en het is daarom belangrijk hen te betrekken bij het benoemen van de knelpunten die optreden in de praktijk binnen de EU. Aan nieuwe regelgeving op EU-niveau bestaat wat betreft het kabinet momenteel geen behoefte.

5. Strafrecht en bescherming van intellectueel eigendom: relatie tussen vervalsing en georganiseerde criminaliteit

Het Portugese voorzitterschap voorziet een gedachtewisseling over het strafrechtelijk handhaven van intellectuele eigendomsrechten (IE-rechten), met name door verbetering van samenwerking tussen rechtshandhaving- en justitiële autoriteiten. Volgens het voorzitterschap is er hierbij sprake van een verband tussen namaakartikelen en georganiseerde misdaad, wat sinds de Covid-19 pandemie alleen maar is toegenomen.

Goederen die inbreuk maken op IE-rechten (zoals namaak en door piraterij verkregen artikelen) hebben een negatief effect op economische ontwikkelingen en kunnen ook een reële bedreiging vormen voor de veiligheid en gezondheid van burgers. Voor het kabinet is de balans tussen

⁸ <https://assets.hcch.net/docs/a5bd7a64-cbe6-4736-b00a-a9dcea4dc8bb.pdf>

⁹ Publicatieblad EU 24 dec. 2013, C378/8

effectieve handhaving van rechten en behoeften van IE-rechthebbenden en de rechten en behoeften van anderen belangrijk. Het uitgangspunt is dat IE-rechthebbenden in beginsel zelf via het civiele recht tegen inbreuken optreden. Strafrechtelijke handhaving geldt als ultimum remedium en is nodig in onder andere het geval van bedreiging voor de volksgezondheid of veiligheid, aanwijzingen van betrokkenheid van criminele organisaties of recidive.

In het Actieplan Intellectueel Eigendom dat op 25 november jl. is gepresenteerd door de Commissie¹⁰ worden maatregelen voorgesteld op EU-niveau om de inspanningen ten aanzien van de bestrijding van namaak en piraterij van producten te intensiveren door de samenwerking tussen alle betrokken spelers (rechthebbenden, leveranciers, diverse groepen tussenliggende partijen en openbare handhavingsinstanties) te verbeteren. Deze inzet kan het kabinet steunen. Het kabinet is vooralsnog geen voorstander van een voorgestelde verbreding van het mandaat van OLAF, dat gekoppeld is aan de bescherming van de financiële belangen van de EU. Volgens het kabinet zijn tegen illegale (online) activiteiten, zoals het produceren en/of verspreiden van nagemaakte goederen, doeltreffende en evenredige maatregelen nodig. Autoriteiten moeten kunnen beschikken over voldoende instrumenten ten behoeve van opsporing, onderzoek en snelle uitwisseling van informatie. Hierbij is samenwerking tussen rechtshandhaving- en justitiële autoriteiten essentieel.

Er is lange tijd geen sprake geweest van uitbreiding van strafrechtelijk handhaving in EU-verband. Vanwege de gevolgen van de Covid-19 pandemie op dit terrein heeft het onderwerp echter aan belang gewonnen. De verwachting is dan ook dat een meerderheid van lidstaten de inzet op (strafrechtelijke) handhaving van IE-rechten in EU-verband kan steunen.

6. E-Justice – naar een omvattend digitaliseringsproces

Het Portugese voorzitterschap is voornemens tijdens de informele JBZ-Raad onder agendapunt 'e-Justice' van gedachten te wisselen over de uitdagingen en oplossingen met betrekking tot toegang tot het recht en de mogelijkheden die nieuwe technologieën, zoals kunstmatige intelligentie, kunnen bieden voor het rechtsbestel. Door de Covid-19 pandemie is duidelijk geworden dat digitale technologieën essentieel zijn om de toegang tot het recht en weerbare nationale rechtssystemen te garanderen. Volgens het Portugese voorzitterschap heeft de e-Justice strategie een belangrijke rol gespeeld bij het ontwikkelen van de rol van digitale technologieën om de efficiëntie, kwaliteit en transparantie van de toegang tot het recht te verbeteren.

Tijdens het Duitse voorzitterschap zijn Raadsconclusies aangenomen over het recht en de kansen van digitalisering¹¹. En op 2 december jl. heeft de Commissie een pakket voorstel gepubliceerd over de digitalisering van Justitie¹² met als doel de toegang tot het recht en de efficiëntie van het rechtsbestel te verbeteren. Het Portugese voorzitterschap vraagt de informele JBZ-Raad te reflecteren op de vraag hoe het proces van digitalisering van justitie het best georganiseerd kan worden en wat hierbij belangrijke uitgangspunten of uitdagingen zijn.

Het kabinet onderschrijft de uitgangspunten uit de Raadsconclusies dat toegang tot het recht een fundamenteel recht is en een kernelement van rechtsstatelijkheid. Digitale technologieën, zoals kunstmatige intelligentie, kunnen meer worden benut om de rechtsstatelijkheid te versterken en respect voor fundamentele rechten te garanderen. Tegelijkertijd dienen ze wel te voldoen aan strenge voorwaarden met betrekking tot onder meer digitale veiligheid en gegevensbescherming. Zo kan digitalisering een essentiële meerwaarde leveren voor een effectieve toegang tot het recht

¹⁰ COM (2020) 760

¹¹ Raadsconclusies 'Toegang tot het recht – Kansen van digitalisering grijpen' (2020/C 342 I/01).

¹² COM (2020) 710 Mededeling digitalisering van justitie, COM (2020) 712 Verordening betreffende e-CODEX, COM (2020) 713 mededeling strategie Europese justitiële opleiding 2021-2024

en een efficiënt rechtsbestel.