

---

Vergaderjaar 2013–2014

---

**32 317**

**JBZ-Raad**

**Nr. 222**

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN  
VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2014

Hierbij bieden wij u het verslag aan van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, gehouden in Brussel op 3 en 4 maart 2014.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven

## **Belangrijkste resultaten**

### **Immigratie en Asiel**

#### **Het nieuwe meerjarenbeleid op JBZ-terrein (Immigratie en Asiel):**

Er bleek brede overeenstemming te bestaan over het belang van implementatie en consolidatie van de reeds bestaande regelgeving, en verdere convergentie van het asielbeleid. Ook werd aandacht voor de intensivering van terugkeer, readmissie en samenwerking met derde landen vaak onderstreept. Verder werd de bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel veel naar voren gebracht, en noemden verschillende lidstaten het belang van slimme grenzen en van integratie. Enkele landen noemden goede vormgeving van het visumbeleid, de bestrijding van corruptie, radicalisering en cybercriminaliteit. Over verschillende onderwerpen bleek verschil van mening voort te bestaan. Zo gaven lidstaten een andere lezing aan solidariteit op het asielterrein; bepaalde lidstaten zien het graag beperkt tot inzet van fondsen en bijstand via agentschappen, andere lidstaten – en de Commissie – wensen aanvullende maatregelen zoals wederzijdse erkenning, relocatie en humanitaire toegang. Veel lidstaten waren terughoudend op het terrein van arbeidsmigratie, anders dan de Commissie en enkele lidstaten.

#### **Migratiedruk: trends en vooruitzichten**

**Taskforce Middellandse Zeegebied:** De Commissie, Frontex, EASO en Europol gaven een overzicht van de trends die in 2013 zijn waargenomen en gingen daarbij in op de maatregelen uit de Task Force voor het Middellandse Zeegebied. Enkele lidstaten gaven aan dat prioriteit moet worden gegeven aan relaties met landen van herkomst en transit. Het EASO gaf in antwoord op een vraag van Nederland aan dat de UNHCR de feitelijke beschrijving van de sterk verbeterde situatie in Bulgarije in het recente EASO-rapport steunt.

**Lunchonderwerp Effectief EU terugkeerbeleid:** Staatssecretaris Teeven kreeg met zijn voorstel voor een gezamenlijke pilot op enkele landen die onvoldoende meewerken aan terugkeer bijval van een groot aantal lidstaten. De volgende stap is verdere uitwerking van het voorstel.

### **Veiligheid en Justitie**

**Europol/Cepol:** Een meerderheid van lidstaten wenst dat de Commissie een apart voorstel zal doen voor Cepol te doen, dat de rechtsbasis moet «Lissaboniseren» en de taken moet actualiseren. De Commissie is voornemens een apart voorstel te doen.

**Nieuwe ontwikkelingen op JBZ-gebied (Justitie):** Net als in de discussie op het gebied van Immigratie en Asiel, gaven de meeste lidstaten aan dat vooral consolidatie en implementatie centraal moeten staan. Daarnaast moet verder worden gewerkt aan versterking van het wederzijds vertrouwen. Er werden enkele suggesties naar voren gebracht, waarbij vooral versterking van de positie van slachtoffers en versterking van het instrumentarium op het terrein van confiscatie worden genoemd.

**Verordening gegevensbescherming:** Een ruime meerderheid van lidstaten kon zich vinden in de richting van de teksten van het Voorzitterschap, maar stelde wel dat nog nader overleg op het niveau van de

raads werkgroep moet plaatsvinden. Per onderdeel waren de reacties van lidstaten als volgt: A) Er was brede steun voor een ruime territoriale reikwijdte. B) Er was ruime steun voor de sleutelprincipes van hoofdstuk V inzake internationale overdrachten van gegevens, maar technische discussie over dit hoofdstuk vonden lidstaten wel noodzakelijk. C) De teksten van pseudonimisering, dataportabiliteit en de relatie tussen de verantwoordelijke en de verwerker kregen steun van veel lidstaten, maar verder werk op expertniveau is nodig. D) Ten slotte kozen de meeste lidstaten bij profilering voor het beperken tot het reguleren van automatische verwerking. Duidelijk werd dat de lidstaten nog niet toe aan besluitvorming toe zijn, ook niet op onderdelen.

**Europees Openbaar Ministerie:** Er bleek in de Raad brede politieke steun te bestaan voor de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie (EOM), omdat dit instituut strekt tot bestrijding van EU-fraude. De meerderheid van lidstaten steunt de oprichting van het EOM echter alleen op basis van een collegiale structuur, dus niet op basis van in het voorstel van de Commissie voorgestelde structuur. Het waarborgen van onafhankelijkheid en effectiviteit van het EOM zijn voorwaarden die bij de nadere uitwerking moeten worden betrokken. Sommige lidstaten blijven de door de Commissie voorgestelde structuur steunen of stellen zich flexibel op. De concrete invulling van een collegiale structuur, waarover de ideeën uiteenlopen, is niet uitvoerig besproken. Veruit de meeste lidstaten pleiten voorts voor een regeling waarbij lichte feiten (*minor cases*) een zaak blijven voor de nationale openbare ministeries. Een aantal van deze lidstaten wil wel dat wordt voorzien in de mogelijkheid van het EOM om dergelijke zaken, in voorkomend geval, aan zich te trekken. Het belang van procedurele rechten van de verdachte en andere betrokkenen werd in algemene zin onderschreven, maar de uitwerking daarvan moet nader worden besproken op het niveau van de raads werkgroep. Nederland heeft de vragen van het Voorzitterschap niet inhoudelijk beantwoord, zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg over de JBZ-Raad op 20 februari 2014. Het feit dat Nederland het voorliggende voorstel van de Commissie niet steunt, is genoegzaam bekend in de Raad. Wel maakte Nederland van de gelegenheid gebruik om, evenals enkele andere lidstaten, nogmaals te refereren aan het belang van de reacties van de nationale parlementen, waarmee dan ook terdege rekening moet worden gehouden. De Commissie is bij nadere beschouwing niet voornemens een alternatief voorstel te presenteren. Zij wil de onderhandelingen vervolgen op basis van haar oorspronkelijke voorstel, dat zoals te doen gebruikelijk zal worden geamendeerd op basis van de besprekingen binnen de Raad. Daarbij zullen, aldus de Commissie, de door nationale parlementen naar voren gebrachte bezwaren kunnen worden betrokken. De Commissie gaf voorts aan de voorzitter van de Europese Raad te willen vragen het EOM te betrekken bij de discussie over de strategische richtsnoeren voor de toekomstige ontwikkeling van het JBZ-terrein, die geagendeerd staat voor de Europese Raad van 26-27 juni 2014.

Ten aanzien van het **voorstel voor een richtlijn procedurele waarborgen van kinderen die verdachte of beklagde zijn in strafprocedures** concludeerde het Voorzitterschap dat de meeste lidstaten er een voorkeur voor hebben dat bepaalde artikelen van de richtlijn van toepassing blijven nadat een kind de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, maar dat ook een aantal lidstaten van oordeel is dat de richtlijn niet langer van toepassing is nadat een kind de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Daarnaast moet er altijd recht op toegang tot een raadsman zijn zonder dat daarvan kan worden afgezien. Wel zal een uitzondering voor *minor cases* worden opgenomen. Ten slotte heeft de Raad ten aanzien van de privacy van kinderen een voorkeur voor een bepaling waarin aan de

lidstaten een verplichting wordt opgelegd om voldoende waarborgen op te nemen in de nationale wetgeving zodat het belang van het kind wordt beschermd.

## **I. Gemengd Comité**

### **1. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens – stand van zaken**

Het Voorzitterschap kondigde voor de komende Raad een overzicht aan met de geboekte vooruitgang in de raads werkgroep. Het lichtte wel al toe dat over de volgende punten nog geen overeenstemming is tussen lidstaten: de reikwijdte, de invulling van het begrip openbare orde, de mogelijkheid voor lidstaten om te voorzien in meer stringente waarborgen, de wens van enkele lidstaten om een vereiste van toestemming voor verwerking van gegevens, de wens van veel lidstaten voor een *data protection officer* op vrijwillige basis. De werkgroep buigt zich ook nog over de internationale overdracht van gegevens en verdere verwerking van gegevens in derde landen. Ten slotte spreekt de werkgroep nog over de verhouding van de richtlijn met eerder door lidstaten afgesloten overeenkomsten met derde landen over dit onderwerp. Deze overeenkomsten kunnen van kracht blijven in zoverre zij conform het EU-recht zijn inclusief de nieuwe richtlijn. Voor zover dit niet het geval is, moeten lidstaten maatregelen nemen om dit te repareren.

De Commissie lichtte toe dat de richtlijn bedoeld is om een gemeenschappelijke standaard te bieden aan handhavingsautoriteiten. De Commissie ziet wel problemen met het trekken van een grens tussen binnenlandse en grensoverschrijdende verwerking van gegevens en wil beide dan ook binnen het toepassingsbereik van de richtlijn hebben.

Er waren geen interventies van lidstaten.

## **2. Diversen**

- Informatie van het voorzitterschap over ter tafel liggende wetgevingsvoorstellen**
- Uitvoering van de financiële programma's 2014–2020 voor binnenlandse zaken**

### *– Richtlijnen reguliere migratie*

Het Voorzitterschap informeerde de Raad over het akkoord tussen het Europees Parlement (EP) en de Raad over de richtlijn Intra Corporate Transferees (ICT). Ook gaf het Voorzitterschap aan dat het EP een opinie heeft aangenomen inzake de richtlijn voor de toelating van onderzoekers, studenten en andere categorieën, en dat het nu aan de Raad is om ook met een standpunt te komen.

### *– Instelling vereenvoudigde regeling voor de grenscontrole gebaseerd op eenzijdige erkenning door Kroatië en Cyprus van bepaalde documenten en intrekking van Beschikkingen nrs. 895/2006/EG en 582/2008/EG*

Het EP en de Raad hebben ingestemd met de tekst van het besluit. Het Griekse Voorzitterschap verwacht dat het besluit nog voor de verkiezingen van het EP door het EP en de Raad zal worden ondertekend.

– *Wijziging van verordening nr. 539/2001 (visumvrije lijst – 16 kleine landen, de Verenigde Arabische Emiraten, Peru en Colombia)*

Na lange onderhandelingen in de Raad is overeenstemming bereikt over de tekst van deze Verordening, die regelt dat 16 kleine landen, de Verenigde Arabische Emiraten, Peru en Colombia van de «negatieve» naar de «positieve» lijst worden verplaatst. Er is niet meteen sprake van daadwerkelijke visumliberalisatie, eerst moet met alle landen een *Visa Waiver* overeenkomst worden afgesloten waarmee wederkerigheid wordt verzekerd. Voor Peru en Colombia geldt bovendien dat de Commissie eerst een assessment zal uitvoeren. Ook is er overeenstemming over een nieuw artikel waarin de criteria worden opgenomen waaraan moet worden voldaan voordat een derde land van de «negatieve» naar de «positieve» lijst wordt verplaatst.

– *Wijziging van verordening nr. 539/2001 (visumvrije lijst – Moldavië)*

Het EP en de Raad zijn overeengekomen dat de tekst van deze verordening wordt aangenomen zonder verdere amendementen.

– *Verordening tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van Frontex operaties*

Er is een akkoord bereikt tussen de Raad en het EP over dit Commissievoorstel. De nieuwe verordening zal bijdragen aan de bescherming en veiligheid van migranten op zee. Het voorzitterschap verwacht dat de verordening in april formeel zal worden aangenomen.

– *Slimme grenzen pakket*

De eerste lezingronde in de Raadswerkgroep is voltooid. Er zijn belangrijke kwesties aan de orde gekomen zoals de toegang van rechtshandavingsdiensten tot gegevens. Gelet op de grote impact en de hoge kosten van het pakket is er besloten dat verschillende punten eerst verder onderzocht moeten worden. De Commissie zal een studie en een pilot gaan uitvoeren. De ambitie is om half 2016 het wetgevingspakket aan te nemen.

– *Stand van zaken Meerjarig financieel kader op JBZ-terrein*

Het Voorzitterschap meldde dat nog in maart over de vier verordeningen zal worden gestemd door het EP.

De Commissie informeerde de Raad over de stand van zaken rond de invulling van de nationale programma's. Er zijn nu nog maar twee fondsen, het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds en het Interne Veiligheidsfonds. Hierdoor is de administratieve last voor lidstaten en begunstigden sterk verminderd. De meeste fondsen worden gekanaliseerd via de nationale programma's die de volledige zeven jaarstermijn omvatten. De beleidsdialogen hebben plaatsgevonden, nu is het aan de lidstaten om de nationale programma's aan de Commissie voor te leggen voor goedkeuring zodat de fondsen nog dit jaar kunnen starten. De Commissie zal dit onderdeel complementeren met het EU-deel van de fondsen voor de externe dimensie en de noodfondsen.

– *Informatie van Zwitserland over het op 9 februari jl. gehouden referendum*

Het Voorzitterschap gaf aan dat Zwitserland er als gevolg van de uitslag van het referendum aan is gehouden om binnen drie jaar wetgeving van toepassing te laten zijn aangaande quota voor het aantal vreemdelingen. De Zwitserse regering moet nieuwe overeenkomsten uitonderhandelen. De uitkomst van het referendum heeft tot onrust geleid bij de lidstaten van de EU.

Zwitserland legde uit dat er op basis van de uitslag van het referendum quota moeten worden ingevoerd voor alle vergunningen onder het immigratierecht. Dit resultaat moet worden gezien in de context van de enorm hoge migratie uit EU-lidstaten de afgelopen drie jaar. 23% van de inwoners van Zwitserland is buitenlands. Daar komen nog 280.000 grenswerkers bij. Er is een deadline van drie jaar voor het implementeren en wijzigen van internationale afspraken, zoals de overeenkomst inzake Vrij Verkeer van Personen. In de tussentijd blijven de regels ongewijzigd. Artikel 23 inzake de Overeenkomst van vrij verkeer van personen voorziet erin dat alle aanvragen die zijn gedaan onder de overeenkomst van toepassing blijven en onder de overeenkomst afgegeven vergunningen zullen niet worden ingetrokken. Zwitserland hecht eraan dat Zwitserland en de EU partners blijven en het EU onderhandelingsmandaat zal worden aangenomen, er zijn veel gedeelde belangen. Het referendum ging niet over Schengen en Dublin. Zwitserland zal onverkort vasthouden aan zijn verplichtingen onder Schengen en de Dublin-verordening.

#### – Oekraïne

De Commissie verwees naar de discussie die op hetzelfde moment plaatsvond in de Raad Buitenlandse Zaken. Op het terrein van binnenlandse zaken spelen er twee issues. De eerste betreft het mogelijk versnellen van het proces voor visumliberalisatie dan wel de optie van verdere facilitatie door bijvoorbeeld het schrappen van visumbetalingen. Ook zou een mobiliteitspartnership kunnen worden aangeboden aan Oekraïne. Het tweede punt is onzeker en hangt af van het verdere verloop van de ontwikkelingen, maar het is mogelijk dat er een stroom migranten op gang komt uit de Oekraïne. De Commissie houdt samen met EASO en Frontex in de gaten wat er gebeurt en probeert in te schatten wat de mogelijke impact zou kunnen zijn voor met name de aangrenzende landen. De Commissie moedigde lidstaten aan om voorbereidingen te treffen voor het geval actie op dit terrein nodig zal zijn.

De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) gaf een korte update van de bespreking in Raad Buitenlandse Zaken. De militaire opbouw in de Krim en in de Oekraïne groeit, dat is zorgwekkend. De EDEO is bereid te kijken naar lange termijn betrokkenheid. Eerst moet er echter sprake zijn van de-escalatie.

## **II. Binnenlandse Zaken / Immigratie en Asiel**

### **Raad – wetgevende besprekingen**

#### **3. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking en opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ en 2005/681/JBZ**

##### **– Stand van zaken/Oriënterend debat**

Het Voorzitterschap vatte samen dat tijdens de JBZ-Raad van juni 2013 al duidelijk was dat een overgrote meerderheid van lidstaten geen voorstander is van de fusie tussen Europol en Cefpol. De raads werkgroep heeft sindsdien niet gesproken over de onderdelen die training betreffen. Er is wel voortgang geboekt op de andere elementen van de verordening, waardoor een gemeenschappelijke oriëntatie tijdens de JBZ-Raad van juni 2014 volgens het Voorzitterschap haalbaar is. Met betrekking tot de Europol-verordening noemde het Voorzitterschap drie onderwerpen: 1. Lidstaten zijn het eens over de basistaken met de nodige flexibiliteit voor Europol. 2. Wat betreft gegevensbescherming gaf het Voorzitterschap aan dat het nieuwe compromisvoorstel tegemoet zal komen aan de wens van

lidstaten om de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten nauw te betrekken. 3. Over de samenwerking met derde landen en andere organisaties wordt nog gesproken.

De meeste lidstaten, waaronder Nederland, gaven met betrekking tot de voorgelegde opties voor de mogelijke herziening van de wet- en regelgeving inzake Cepol aan er voorstander van te zijn dat de Commissie een apart voorstel voor een verordening indient om de wet- en regelgeving inzake Cepol te actualiseren.

De Commissie gaf aan een nieuw voorstel voor een Cepol-verordening te zullen doen. De taken van Cepol moeten, mede aan de hand van het *Law Enforcement Training Scheme*, worden geactualiseerd. Voorts wees de Commissie erop dat voor de verhuizing van Cepol geen apart budget is voorzien.

#### **4. Diversen**

##### **– Informatie van het voorzitterschap over ter tafel liggende wetgevingsvoorstellen**

Zie I onder 2.

##### **Raad – niet wetgevende besprekingen**

#### **5. Nieuwe ontwikkelingen op JBZ-gebied**

##### **– Mondelinge presentatie door de Commissie**

Het Voorzitterschap gaf op basis van eerdere overleggen in Coreper een overzicht van de onderwerpen waarvoor bij lidstaten in meerdere of mindere mate de wens bestaat om deze (verder) te ontwikkelen in een volgend meerjarenkader op JBZ-terrein. Er bestaat tussen lidstaten brede overeenstemming over de noodzaak van implementatie en consolidatie van het bestaande acquis, en van de convergentie van het asielbeleid in de diverse lidstaten ondersteund door praktische samenwerking. Ook een betere verbinding van de interne en de externe dimensie en de «meer voor meer benadering» bij het terugkeerdossier met daarbij betere samenwerking tussen de Europese Commissie en EDEO is veel genoemd door lidstaten. Verder staat ook betere informatie-uitwisseling in het kader van rechtshandhaving en grensbewaking hoog op de lijst van veel lidstaten, net als de EU beleidscyclus ernstige georganiseerde misdaad.

Het Voorzitterschap constateerde dat er ook verschillen bestaan in de door lidstaten gevoelde prioriteiten, waarbij compromissen niet uit te sluiten zijn. Dit geldt op asielterrein onder andere voor lastenverdeling, wederzijdse erkenning van asielbeslissingen en een pilot voor gezamenlijke behandeling van asielverzoeken. Verder zouden het visumdossier en terugkeer meer in samenhang gezien moeten worden met economische beleidsterreinen zoals handel. Er dient een betere balans gevonden te worden tussen individueel risico en algemene veiligheid. Ook over andere onderwerpen zoals migratiestromen, vrij verkeer, gegevensbescherming, terrorisme, radicalisering en corruptie is overeenstemming mogelijk volgens het voorzitterschap.

De Commissie meldde dat de mededeling, die binnenkort verschijnt, gebaseerd zal zijn op de vele input die de externe consultaties opgeleverd hebben en op de discussies met lidstaten. Uitgangspunt bij de voorstellen van de Commissie is dat de wetgevende pakketten (het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, het Schengenbestuur pakket, de Interne Veiligheidsstrategie en de Beleidscyclus ernstige georganiseerde misdaad) moeten worden geïmplementeerd en uitgevoerd. Tegelijk moet

er aandacht zijn voor nieuwe uitdagingen. Daarbij denkt de Commissie in de eerste plaats aan het faciliteren van migratie voor economische groei, waarbij sectoren en beroepen die schaarste ondervinden moeten worden geïdentificeerd en toelating van hoogopgeleide migranten en intra EU mobiliteit van derdelanders moet worden gestimuleerd. Integratie is daarbij een belangrijk facet. Verdere speerpunten zijn wat betreft de Commissie onder andere het creëren van een aantrekkelijke Schengen-ruimte voor derdelanders ten behoeve van de Europese economie, vrijwillige terugkeer en de vermindering van illegale immigratie. Op asielterrein moet in het kader van de implementatie van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, de convergentie van het asielbeleid ondersteund worden door praktische samenwerking, met daarbij een rol voor EASO. Solidariteit en verantwoordelijkheid moeten in concrete maatregelen vertaald worden, waarbij de Commissie denkt aan relocatie van erkende vluchtelingen, gezamenlijke behandeling van asielverzoeken en het delen van opvangplaatsen. Ondanks de geboekte vooruitgang door de implementatie van de Interne Veiligheidsstrategie (IVS) en de Beleids-cyclus ernstige georganiseerde misdaad, zullen de acties onder de IVS op de middellange termijn vanwege nieuwe uitdagingen herzien moeten worden. Verder beoogt de Commissie meer synergie te creëren tussen de doelen van het Binnenlandse Zakenbeleid en andere beleidsterreinen.

De lidstaten benoemden de voor hen belangrijkste punten. Deze liepen uiteen, al kwamen er wel enkele rode lijnen uit, en was conform de door het Voorzitterschap genoemde eerdere inbreng.

Staatssecretaris Teeven gaf aan het van belang te vinden dat alle lidstaten het asielacquis van de EU volledig implementeren en hun asielstelsel goed op orde hebben. Harmonisatie van het asielbeleid staat voorop. Niet door meer wetgeving maar door betere afstemming van het nu uiteenlopende asielbeleid van 28 lidstaten. Hier ligt ook een rol voor het EASO. Wat betreft de arbeidsmarkt ziet Nederland alleen een rol voor de EU waar het gaat om intra EU mobiliteit voor hoog gekwalificeerde migranten. Het overige is primair een verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf. Migratie en integratie zijn nauw met elkaar verbonden. Op het gebied van grensbewaking en visumverlening moeten bonafide reizigers zo veel mogelijk worden gefaciliteerd bij hun reis naar de EU, zonder daarbij in te boeten aan veiligheid.

Er bleek tussen lidstaten brede overeenstemming te bestaan over het belang van implementatie en consolidatie van de reeds bestaande regelgeving, en verdere convergentie van het asielbeleid. De intensivering van de samenwerking met derde landen op het terrein van terugkeer stond bij veel lidstaten op het verlanglijstje. Ook was er veel aandacht voor de bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel, en werd het belang van slimme grenzen en van integratie door verschillende lidstaten onderstreept. Ook goede vormgeving van het visumbeleid, de bestrijding van corruptie, radicalisering en cybercriminaliteit werd door enkele lidstaten genoemd. Over verschillende onderwerpen bleek verschil van inzicht te bestaan. Zo gaven lidstaten een andere lezing aan solidariteit op het asielterrein; bepaalde lidstaten zien het graag beperkt tot inzet van fondsen en bijstand via agentschappen, andere lidstaten wensen aanvullende maatregelen zoals wederzijdse erkenning, relocatie en humanitaire toegang. Veel lidstaten waren terughoudend op het terrein van arbeidsmigratie, anders dan de Commissie en enkele lidstaten.

De EDEO gaf aan blij te zijn met de door enkele lidstaten en de Commissie genoemde link tussen de interne en externe dimensie van Binnenlandse Zaken en het buitenlands beleid. De EDEO wil ook meer samenwerking



tussen EDEO, de Commissie, lidstaten en agentschappen, en specifiek met de EU-delegaties.

## **6. Migratiedruk: trends en vooruitzichten – Informatie van de Commissie**

### **7. Taskforce Middellandse Zeegebied – Follow-up/Informatie van de Commissie**

Het Voorzitterschap stelde voor om de agendapunten Migratiedruk en de Taskforce voor het Middellandse Zeegebied (TFM) gezamenlijk te behandelen gezien de samenhang tussen de onderwerpen. Beide onderwerpen hebben hoge prioriteit voor het Griekse Voorzitterschap. De situatie inzake illegale immigratie in het Middellandse Zeegebied is niet verbeterd. Het aantal mensen dat zijn leven waagt om de Middellandse Zee over te steken blijft hoog. Het Litouwse Voorzitterschap rapporteerde in december 2013 aan de JBZ-Raad over de TFM. De Europese Raad heeft benadrukt dat alle inspanningen gedaan moeten worden om de actiepunten uit de Taskforce mededeling uit te voeren en de implementatie ervan te monitoren.

De Commissie constateerde dat het aantal immigranten dat in 2013 illegaal de grens is overgestoken hoger is dan in 2012, maar lager dan in 2011. In 2013 is een sterke stijging waargenomen van immigranten afkomstig uit Libië en Egypte richting de Italiaanse kust. Aan de oostelijke kant van de Middellandse Zee nam de druk op de landgrens met Turkije af en ten dele verschoof de route zich naar de zeegrens en de grens tussen Turkije en Bulgarije. Het jaar 2013 werd bovendien gekenmerkt door een stijging van het aantal Syriërs dat illegaal de EU binnenkwam om asiel aan te vragen. Daarnaast is de Westelijke Balkan route een belangrijke transitroute. Het aantal illegale grensoverschrijdingen is daar hoog, al is er recentelijk een dalende trend ingezet. De Frontex-operaties Poseidon, Hermes en Aeneas dragen bij aan het beheer van de buitengrenzen in de regio. Dankzij het detailniveau van de informatie die Frontex en EASO leveren is de informatiepositie inzake migratiestromen sterk verbeterd. Er bestaat evenwel nog een informatiebehoefte over smokkelaars en hun netwerken in derde landen, een punt dat ook opgenomen is in de mededeling van de TFM.

De Commissie heeft in het kader van de TFM een monitoringstabel opgesteld waarin de vorderingen van alle actoren kunnen worden bijgehouden. De Commissie gaf aan van mening te zijn dat er al veel voortgang is geboekt. Zo zijn de mobiliteitspartnerschappen met Marokko en Tunesië ondertekend en wordt er met Jordanië onderhandeld. Ook heeft de Commissie € 1,9 miljoen vrijgemaakt voor regionale bescherming en hervestiging. EASO werkt aan versterking van de asielsystemen in Jordanië, Marokko en Tunesië. Europol heeft acties opgezet tegen mensenhandel en steunt verschillende Frontex-operaties. Het budget van Frontex is in 2013 met € 7,9 miljoen verhoogd om bestaande operaties te versterken en te verlengen. Ook is de Commissie met enkele lidstaten in gesprek over het activeren van de artikel 33 procedure van de Dublin-verordening (mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing). De Commissie zal een meer gedetailleerde rapportage over de follow-up geven tijdens de volgende JBZ-Raad op 5–6 juni 2014.

### *Frontex*

Frontex signaleerde daarnaast een stijging van het aantal beschuldigingen van schendingen van fundamentele rechten door grenswachters. Het agentschap benadrukte dat deze onderzocht moeten worden en dat er gecoördineerd opgetreden moet worden, ook in de communicatie over dit onderwerp. Frontex heeft echter ook informatie die erop wijst dat smokkelaars bewust beschuldigingen over schending van fundamentele rechten uiten om de effectiviteit van het systeem van grenstoezicht te ondermijnen.

### *EASO*

Het EASO stelde dat in 2013 het grootste aantal migranten in jaren in de EU heeft gevraagd om bescherming. Syriërs vormen de grootste groep. De Westelijke Balkan is nog steeds veruit de grootste regio van herkomst. EASO heeft een week eerder in Bulgarije een «*interim stock taking exercise*» uitgevoerd. De situatie in Bulgarije is zorgwekkend, het aantal asielaanvragen daar is enorm gestegen, bovendien is er sprake van serieuze tekortkomingen. De situatie is de laatste vijf maanden wel substantieel verbeterd. Het algemene beeld is dat de screening en registratie relatief goed is, in Eurodac wordt altijd geregistreerd. De opvangcapaciteit is verbeterd en is over het algemeen van acceptabel niveau. Sommige opvangcentra zijn erg goed, al zijn er twee centra die urgent verbeteringen nodig hebben. Alle partners, UNHCR, IOM, Frontex en de Commissie zijn het ermee eens dat dit beeld een eerlijke weergave is van de situatie in Bulgarije.

Staatssecretaris Teeven stelde aan EASO de vraag of UNHCR achter de bevindingen van EASO staat inzake de actuele asiel- en opvangsituatie in Bulgarije. Hij gaf aan dit te vragen in het kader van de alarmerende rapportage van UNHCR begin januari 2014 over de kwaliteit van de opvangvoorzieningen in Bulgarije. Dat rapport van UNHCR heeft in veel parlementen, waaronder het Nederlandse, tot commotie geleid. EASO schetst nu een beeld dat beduidend positiever is. EASO antwoordde dat het zijn rapport aan de UNHCR heeft voorgelegd. Hierop heeft UNHCR aangegeven het actuele beeld zoals neergelegd in het rapport te herkennen.

### *Europol*

Europol gaf aan sinds de tragedie bij Lampedusa verschillende specialisten ingezet te hebben. De belangrijkste bijdrage van Europol bestaat uit de voorgestelde versterking van het «*Focal point Checkpoint*».

### *EDEO*

De EDEO gaf in het kader van de TFM aan dat de rol van dialoog met derde landen niet moet worden onderschat. Het netwerk van EU delegaties kan daarvoor worden gebruikt. Onderdeel van inspanningen in landen van herkomst en transit kunnen bestaan uit capaciteitsopbouw in de veiligheidssector, zowel militair als civiel.

### *Lidstaten*

Meerdere lidstaten intervenieerden op dit onderwerp met vragen en aanvullingen. Enkele lidstaten vroegen om duidelijkheid inzake de follow up van de maatregelen in het kader van de TFM. Ook werd verzocht om betere samenwerking om illegale immigratie te bestrijden op de korte maar ook op de lange termijn. Meerdere lidstaten gaven aan het van

belang te vinden dat de oorzaken van illegale migratie worden bestreden. In dit kader werd er onder andere op gewezen dat prioriteit moet worden verleend aan relaties met landen van herkomst en transit.

Het Voorzitterschap concludeerde dat een duidelijkere tijdlijn nodig is, zodat alle stakeholders meer effectief kunnen opereren. Iedereen moet deze deadlines in gedachten houden.

### **8. Lunchonderwerp Effectief EU terugkeerbeleid**

Tijdens de lunch hebben de Ministers, de Commissaris, de Hoge Vertegenwoordiger van de EDEO en enkele andere aanwezigen met elkaar gesproken over de mogelijkheden voor een effectiever EU terugkeerbeleid. Conform de brief die hij mede namens zes andere lidstaten in de week voorafgaand aan de JBZ-Raad naar het Griekse voorzitterschap stuurde, sprak Staatssecretaris Teeven zijn zorgen uit over de door veel lidstaten ervaren problemen met de terugkeer van degenen die geen verblijfstitel hebben ontvangen. Met zijn voorstel voor een gezamenlijke pilot op enkele landen die onvoldoende meewerken aan terugkeer kreeg hij bijval van een groot aantal lidstaten. De komende tijd zal in het teken staan van verdere uitwerking van dit voorstel. Het Voorzitterschap gaf aan binnenkort op dit onderwerp terug te willen komen.

### **9. Bilateraal overleg met de Belgische Staatssecretaris voor Asiel en Migratie**

Zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg over de JBZ-Raad op 20 februari 2014, vroeg Staatssecretaris Teeven aan de Belgische Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding nadere informatie over de Belgische aanpak van het misbruik van sociale voorzieningen door EU-burgers. Staatssecretaris De Block legde uit hoe België maximaal gebruik maakt van de ruimte binnen richtlijn 2004/38 om het verblijfsrecht van EU-burgers in te trekken die een onredelijke belasting voor het sociale bijstandstelsel vormen. Het gaat hierbij om mensen die nog geen vijf jaar in België wonen; daarna wordt het verblijfsrecht permanent. De Tweede Kamer zal conform de toezegging op een later moment uitgebreider geïnformeerd worden over de Belgische regeling, tezamen met de Nederlandse pilots in Rotterdam en Vaals.

### **10. Bilateraal overleg met de Spaanse Minister van Binnenlandse Zaken**

Staatssecretaris Teeven sprak kort met de Spaanse Minister van Binnenlandse Zaken over het recente incident in Spanje, waarbij volgens de media op vluchtelingen geschoten zou zijn. Minister Fernández Díaz gaf aan dat de zaak onderzocht werd.

### III. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

#### Raad – wetgevende besprekingen

##### **1. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming)**

##### **– Stand van zaken/Oriënterend debat**

Het Voorzitterschap vroeg de Ministers om brede steun voor de volgende onderdelen van de verordening, te weten

- A. een brede territoriale werking van de verordening;
- B. bevestiging van de sleutelprincipes van Hoofdstuk V (doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen en internationale organisaties);
- C. bevestiging van een drietal belangrijke besproken thema's uit de Hoofdstukken 1 tot en met 4: pseudonimisering, dataportabiliteit en de verhouding tussen de verantwoordelijke en de verwerker van gegevens; en ten slotte
- D. de werking en toepassing van *profiling*.

Namens de Commissie benadrukte vice-president Reding dat het belangrijk is dat de verordening en de richtlijn het hoofd bieden aan de (technologische) uitdagingen van deze tijd. Op de vragen van het voorzitterschap antwoordde de Commissie A) te zijn voor een ruime territoriale werking van de verordening ten behoeve van een level playing field. B) De Commissie kan instemmen met de sleutelprincipes van Hoofdstuk V, zoals deze zijn besproken in de informele Raad te Athene. C) De Commissie kan ook instemmen met de teksten van de drie thema's uit de Hoofdstuk 1 tot en met 4 en verwelkomt dat pseudonimisering in de tekst is opgenomen. Pseudonimisering is een adequate manier om gegevens te verwerken, zonder dat een inbreuk wordt gemaakt op de rechten van betrokkenen. De Commissie gaf aan te kunnen instemmen met dataportabiliteit als een concurrentieversterkende maatregel voor betrokkenen. De Commissie benadrukte het belang van goede afspraken tussen de verantwoordelijke en de verwerker over de wederzijdse rechten en plichten. Dit mede in het kader van technologische ontwikkelingen, zoals cloud computing. D) De Commissie stelde dat *profiling* goede kanten heeft, maar ook discriminatoire effecten kan hebben.

Nederland vroeg of het Voorzitterschap met een routekaart wil komen met realistische doelen voor de komende JBZ-raad op 5–6 juni 2014.

Op vraag A) gaf Nederland aan zich te kunnen vinden in een brede werking van de verordening, maar er moet gewaakt worden voor het creëren van onrealistische verwachtingen bij de burger. Op vraag B) gaf Nederland aan over het algemeen te kunnen instemmen met de sleutelprincipes van hoofdstuk V. In het bijzonder kan Nederland instemmen met artikel 44 lid 5, dat bepaalt dat een lidstaat om belangrijke redenen van openbaar belang de doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen en internationale organisaties kan verbieden. Te denken valt daarbij aan bijvoorbeeld paspoortgegevens, rijbewijzen, elektronische patiëntendossiers. Nederland is van mening dat verdere discussie op het niveau van de raads werkgroep noodzakelijk is. Op vraag C) stelde Nederland dat goede stappen zijn gemaakt bij de bespreking van deze drie thema's, maar dat deze onderwerpen op het niveau van de raads werkgroep nog verder besproken dienen te worden. D) Bij *profiling* gaf Nederland aan dat er voldoende grond is om de bescherming van burgers uit te breiden met

bepalingen over het gebruik van profielen en, onder omstandigheden ook het opstellen daarvan. Verdere discussie is wenselijk.

Veel lidstaten drongen aan op de nodige voortgang op dit dossier. Enkele lidstaten benadrukten dat het voor besluitvorming in dit dossier nog te vroeg is. De lidstaten reageerden langs de volgende lijnen.

Bij vraag A) steunde een meerderheid van de lidstaten de brede territoriale werking van de verordening. Het is belangrijk voor een level playing field. Wel moet er nog nadere technische uitwerking plaatsvinden. Nederland en enkele andere lidstaten gaven aan problemen te zien in de handhaving bij een brede territoriale werking van de verordening. Er moet gewaakt worden voor het creëren van onrealistische verwachtingen bij de burger. Door een lidstaat werd opgemerkt dat de regels over wat nu wel en niet binnen de EU mag, nog niet duidelijk zijn. Dit staat rechtszekerheid voor bedrijven uit derde landen in de weg.

Bij vraag B) waren de meeste lidstaten akkoord met de sleutelprincipes, maar Hoofdstuk V (internationale aspecten) is nog onvoldoende op het niveau van de raads werkgroep besproken. Het is belangrijk dat de burger erop kan vertrouwen dat het zelfde niveau van dataprotectie ook in andere derde landen gehandhaafd blijft. Er werd aandacht gevraagd voor de proportionaliteitseis bij de «Adequacy»-besluiten en de «safe harbour». Het is belangrijk dat de European Data Protection Board een rol krijgt bij de «Adequacy-besluiten», zo vonden enkele lidstaten. Een lidstaat maakte zich zorgen dat hoofdstuk V negatieve effecten zal hebben op de zakelijke belangen van bedrijven.

Bij vraag C) konden diverse lidstaten instemmen met de voorstellen van het Voorzitterschap over pseudonimisering, dataportabiliteit en de relatie tussen de verantwoordelijke en de verwerker. Wel wezen lidstaten er op te letten op de technologische neutraliteit van de bepalingen. Frankrijk benadrukte dat pseudonimisering niet voor een lichter regime in aanmerking mag komen. Er was tevens verzet tegen het voorstel om bij dataportabiliteit de publieke sector helemaal uit te sluiten. Wat betreft cloud computing merkte een lidstaat op dat daarin een mogelijke onevenwichtigheid tussen de verantwoordelijke en de verwerker schuilt, die moet worden aangepakt. Een enkele lidstaat vond de onderwerpen dataportabiliteit en de verhouding tussen verantwoordelijke en de verwerker, nog niet rijp voor steun. Diverse lidstaten gaven aan dat de drie thema's wederom op het niveau van de raads werkgroep moeten worden uitgewerkt.

Bij vraag D) pleitten de meeste lidstaten voor niet teveel regulering; het moet worden beperkt tot het reguleren van automatische verwerking (incl. *profiling*). *Profiling* moet verboden worden indien het discriminatoire effecten tot gevolg heeft. Sommige lidstaten riepen op dat bij *profiling* meer ambitie mag worden getoond en enkele lidstaten gaven aan een brede werking van de verordening te prefereren, ook voor het aanpakken van profielen. Nederland en een andere lidstaat wezen er op dat goed moet worden gelet op de administratieve lasten in het algemeen, en bij *profiling* in het bijzonder. Met Nederland vroeg ook een andere lidstaat om aandacht voor de verwerking van wetenschappelijke gegevens. Dit mag niet te veel beperkt worden. Door enkele lidstaten werd benadrukt dat betrokkenen op de hoogte zouden moeten worden gebracht als zij worden geprofiled, dat wil zeggen dat een informatieplicht moet worden opgenomen. Enkele lidstaten wezen op het in een goede positie brengen van de nationale toezichthouder dan wel de European Data Protection Board. Een aantal lidstaten verzocht nadere uitwerking op technisch niveau. Het Verenigd Koninkrijk benadrukte dat het huidige stelsel van de

richtlijn 95/46 prima werkt en gaf aan geen behoefte te hebben aan nadere regelgeving op *profiling*.

De Commissie was ingenomen met de brede steun van de lidstaten en gaf aan te hopen dat op het niveau van de raads werkgroep stappen kunnen worden gemaakt.

Het Voorzitterschap gaf aan ingenomen te zijn met de uitkomsten van de discussie en concludeerde dat A) er een brede steun is voor een ruime territoriale reikwijdte van de verordening, dat er wat B) betreft een ruime steun is van de lidstaten voor de sleutelprincipes van hoofdstuk V, maar dat technische discussie nog wel noodzakelijk is, dat C) de teksten van pseudonimisering, dataportabiliteit en de relatie tussen de verantwoordelijke en de verwerker de goede kant op gaan, maar verder werk op expertniveau nodig is en D) dat de meeste lidstaten bij *profiling* kiezen voor het beperken tot het reguleren van automatische verwerking (incl. *profiling*).

**2. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens**  
– **Stand van zaken**

Zie I onder 1.

**3. Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie**  
– **Stand van zaken/Oriënterend debat**

Het Voorzitterschap heeft een discussiedocument verspreid ten behoeve van de bespreking van dit onderwerp tijdens de JBZ-Raad. In het desbetreffende document waren aanvankelijk twee vragen opgenomen, waarover de eerste ondergetekende uw Kamer op 19 februari 2014 heeft geïnformeerd (Kamerstuk 32 317, nr. 217). De eerste vraag betreft de mogelijke rol van een zgn. College, bestaande uit vertegenwoordigers van de in het EOM participerende lidstaten, op het centrale niveau van deze organisatie. De tweede vraag betreft de mogelijke toegevoegde waarde van het EOM voor de strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude, afgezet tegen de verantwoordelijkheid die nationale autoriteiten in dat verband al zelf hebben. Op verzoek van de Commissie is er een derde vraag toegevoegd, waarbij de Raad gevraagd wordt er mee in te stemmen dat verdachten en slachtoffers betrokken in een EOM-procedure van onder de hoogste beschermingsnormen vallen, inclusief die van het handvest van de Grondrechten van de EU, zoals opgenomen in het Commissievoorstel.

Vice-president Reding dankte het Voorzitterschap voor de op technisch niveau geboekte vooruitgang. Zij zal zorgvuldig luisteren naar de lidstaten met hun inbreng op het waarborgen van de onafhankelijkheid en de efficiëntie van het EOM. De bevoegdheden van het EOM worden uitgeoefend op EU-niveau en dus moet worden uitgegaan van de hoogste standaard voor het waarborgen van de rechten van verdachten. Vice-president Reding gaf aan graag verder te willen werken met de lidstaten die hechten aan effectieve bestrijding van fraude met Europees geld en met het EP.

Tijdens de discussie wezen sommige lidstaten op het belang van een breed draagvlak onder de lidstaten voor de oprichting van het EOM. Tijdens de discussie intervenueerden 24 lidstaten. De drie lidstaten die een uitzonderingspositie innemen op JBZ-terrein (Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk) intervenueerden niet, evenmin als Griekenland wegens zijn voorzittersrol.

Enkele lidstaten, waaronder Nederland, refereerden aan het belang om de zorgen van nationale parlementen ten volle te adresseren. Voor Nederland is van belang dat rekening wordt gehouden met de zorgen van nationale parlementen. Het is, in algemene zin, van groot belang dat de rol die de nationale parlementen is toebedeeld ten volle tot zijn recht komt. In reactie hierop gaf vice-president Reding aan zich ten volle bewust van het belang van de nationale parlementen. De Commissie houdt rekening met de zorgen die door hen naar voren zijn gebracht. De commissaris wees in dit verband op de mededeling van de Commissie van 27 november 2013 in reactie op de gele kaart, waarin die zorgen worden geadresseerd. In de mededeling staat ook met zoveel woorden dat de Commissie bij het vervolg van de onderhandelingen deze zorgen zal betrekken.

Nederland beantwoordde de vragen van het Voorzitterschap niet inhoudelijk, zoals toegezegd tijdens het algemeen overleg over de JBZ-Raad op 20 februari 2014.

De overige lidstaten beantwoordden de vragen langs de volgende lijnen.

#### *Vraag 1: Collegemodel*

Van de 23 lidstaten die vraag 1 beantwoordden steunden er achttien de oprichting van het EOM op basis van een collegiale structuur. Veertien van deze lidstaten toonden zich uitgesproken voorstander, vier andere waren bereid een collegemodel te aanvaarden hoewel zij de voorkeur gaven aan de hiërarchische structuur in het Commissievoorstel.

Het meest uitgewerkte voorstel voor een collegemodel is afkomstig van Frankrijk, Polen en vier kleinere lidstaten. Deze lidstaten zijn van mening dat het College moet bestaan uit hooggeplaatste openbaar aanklagers uit alle deelnemende lidstaten. Het hoofd van het EOM zou uit en door de leden van het College worden gekozen. Volgens de zes lidstaten die dit model voorstellen zou een College, waarvan de leden deel uitmaken van het centraal bureau van het EOM en tegelijk banden behouden met hun nationale opsporingsstructuren, de besluitvorming in het EOM een grotere legitimiteit geven en een erkenning zijn van de prominente rol van de lidstaten. Zaken die slechts één lidstaat betreffen zouden in de praktijk door het lid van het College uit die lidstaat worden behandeld. Voor de behandeling van grensoverschrijdende zaken en bepaalde zaken met een hoog profiel zouden speciale Kamers kunnen worden samengesteld. Het voltallige College zou alleen bijeenkomen voor de vaststelling van strategische beleidslijnen en van intern procesrecht. Tijdens de bespreking in de Raad werd dit voorstel door een aantal Ministers met instemming aangehaald. Frankrijk en Duitsland toonden zich op politiek niveau op dit punt eensgezind. De concrete invulling van de collegiale structuur is echter niet uitvoerig besproken.

Aandachtspunten van diverse Ministers die hun steun uitspraken voor het collegemodel waren de onafhankelijkheid van het EOM, de borging van kennis van nationale rechtsstelsels op centraal niveau, de doelmatigheid en de snelheid van besluitvorming. Sommige lidstaten beklemtoonden het belang dat het nationale lid van Eurojust ook de afgevaardigde in het

College van het EOM kan zijn. Twee lidstaten deden de suggestie om het collegemodel na een periode van vijf jaar te evalueren.

Van de vier lidstaten die bereid waren een collegemodel te aanvaarden hoewel zij de voorkeur gaven aan het Commissievoorstel, deden België en Luxemburg de suggestie om aan de centrale structuur van het Commissievoorstel een College toe te voegen, opdat een sterke leiding aan het hoofd van de organisatie gewaarborgd blijft.

Vier andere lidstaten hielden vast aan de centrale structuur van het Commissievoorstel. Volgens hen is een collegemodel inefficiënt of past het niet bij hun nationale rechtsstelsel. Een andere lidstaat toonde zich bereid het collegemodel nader te exploreren.

#### *Vraag 2: Toegevoegde waarde EOM*

De meeste (achttien) lidstaten vonden dat het nationale OM bevoegd moest blijven voor minor cases. Er moet immers worden gewaakt voor overbelasting van het EOM. Wel moet sprake zijn van een gedeelde bevoegdheid waarbij het EOM een zaak naar zich toe moet kunnen trekken (evocatierecht). Een onderzoek in een kleine zaak kan immers een grote zaak ontrafelen. Ernstige, gecompliceerde en grensoverschrijdende zaken of zaken waarbij EU-ambtenaren zijn betrokken zouden altijd door het EOM behandeld moeten worden. Enkele lidstaten meenden dat een definitie van minor cases op basis van een financiële drempel (schadebedrag) nodig is. Andere lidstaten steunden een drempelbedrag echter niet. Sommige lidstaten waren van mening dat het EOM altijd of exclusief bevoegd moet zijn, of waarschuwden voor uitholling van het EOM. De afbakening van minor cases moet in de raads werkgroep nader worden bekeken.

#### *Vraag 3: Procedurele rechten*

De lidstaten betoonden zich voorstander van het waarborgen van procedurele rechten. Dit betekende niet per se dat zij het opnemen van procedurele rechten in de verordening zoals door de Commissie voorgesteld steunden. Veel lidstaten benadrukten dat rekening moet worden gehouden met het Handvest en met de bestaande en voorgestelde instrumenten uit de routekaart inzake procedurele rechten; andere meenden dat deze rechten vooral in het nationale recht gewaarborgd moeten worden. Sommige lidstaten zagen het belang in om rekening te houden met de oproep van het Europees Parlement tot een stevige verankering van procedurele rechten in de verordening. De regeling van procedurele rechten moet nader worden uitgewerkt in de raads werkgroep.

#### *Conclusie*

Vice-president Reding constateerde een grote politieke steun voor het project tot oprichting van het EOM. Deze is nog groter dan zij had verwacht. Aan de opzet en structuur van het EOM zal nog moeten worden gewerkt, maar volgens Reding zijn de verschillende standpunten ook weer niet zo ver van elkaar verwijderd. Er bestaat volgens haar consensus over het feit dat het EOM onafhankelijk en effectief moet kunnen opereren, ongeacht de structuur die wordt gekozen. De commissaris pleitte voor voortgang op dit dossier in de richting van de JBZ-Raad van 5–6 juni 2014. Zij gaf aan dat de Commissie, bij nadere beschouwing, niet voornemens is om een alternatief voorstel te presenteren. De Commissie wil de onderhandelingen vervolgen op basis van haar oorspronkelijke voorstel, dat zoals te doen gebruikelijk zal worden geamendeerd op basis van de



besprekingen binnen de Raad. Daarbij zullen, aldus de commissaris, de door nationale parlementen naar voren gebrachte bezwaren kunnen worden betrokken. (Overigens werd bij navraag op ambtelijk niveau door de Commissie opnieuw bevestigd dat de afzonderlijke brieven aan de nationale parlementen in reactie op de subsidiariteitsbezwaren nog zullen worden verzonden.) De commissaris refereerde verder aan het feit dat tijdens de Europese Raad van 26-27 juni 2014 zal worden gesproken over de strategische richtsnoeren voor de toekomstige ontwikkeling van het JBZ-terrein. In dat kader wordt de oprichting van een EOM ter bestrijding van EU fraude door de Commissie als een belangrijke maatregel beschouwd. Om daarvoor aandacht te vragen, gaf commissaris Reding aan voornemens te zijn de voorzitter van de Europese Raad te verzoeken het EOM bij de discussie over de strategische richtsnoeren te betrekken.

Het Griekse Voorzitterschap concludeerde met betrekking tot de vragen dat de meerderheid van de lidstaten een collegemodel steunt, op voorwaarde dat de onafhankelijkheid en effectiviteit van het EOM worden gewaarborgd. Voorts, dat veel lidstaten *minor cases* willen overlaten aan het nationale OM, maar met de mogelijkheid voor het EOM tot betrokkenheid in enigerlei vorm. En tot slot dat de regeling inzake procedurele rechten in het Commissievoorstel nader moet worden besproken en uitgewerkt op het niveau van de raads werkgroep.

#### **4. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure – Oriënterend debat**

Het Voorzitterschap informeerde de Raad over de stand van zaken van de besprekingen over de richtlijn procedurele waarborgen kinderen in strafprocedures en sprak de wens uit om op de JBZ-Raad van 5–6 juni 2014 een algemene oriëntatie te bereiken. Het Voorzitterschap heeft vragen aan de Raad voorgelegd ten aanzien van de reikwijdte van de richtlijn nadat een verdachte de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, ten aanzien van het recht op toegang tot een raadsman, de mogelijkheid daarvan af te zien en een mogelijke uitzondering voor *minor cases* en ten aanzien van de privacy van kinderen tijdens de behandeling van een zaak voor de rechter.

Namens de Commissie stelde vice-president Reding dat voor kinderen extra waarborgen in het strafproces noodzakelijk zijn. Zij verwees vervolgens naar de drie richtlijnen die in het kader van de routekaart procedurele rechten van verdachten zijn aangenomen (richtlijnen 2010/64 inzake het recht op vertaling en vertolking in strafprocedures, 2012/13 inzake het recht op informatie in strafprocedures en 2013/48 inzake het recht op toegang tot een raadsman). Ten aanzien van de eerste vraag stelde de Commissie dat de rechten die zijn opgenomen in de richtlijn van toepassing moeten zijn aan het begin van een strafprocedure, wanneer kinderen het meest kwetsbaar zijn, en dat uitzonderingen op de artikelen 7 (individuele beoordeling), 8 (medisch onderzoek) en 9 (audiovisuele opnames van het verhoor) niet wenselijk zijn. Ten aanzien van de tweede vraag stelde de Commissie dat een verplichte toegang tot een raadsman het belangrijkste recht in de richtlijn is. Een algemeen recht op toegang is al vastgelegd, er moet geen mogelijkheid zijn af te zien van dit recht. Kinderen moeten worden begeleid tijdens het strafproces. Het is voor de Commissie niet wenselijk dat er een uitzondering komt voor de zogenaamde *minor cases*. In dat geval zou de bescherming van minderjarigen minder zijn dan die van volwassenen. Ten aanzien van vraag drie merkte de Commissie op dat uit internationale standaarden voortvloeit dat de terechtzitting voor kinderen die verdachte zijn in beginsel niet

openbaar is, met mogelijke uitzonderingen. Zij acht het niet wenselijk om de zitting in openbaarheid te laten plaatsvinden, omdat anders minderjarigen worden gestigmatiseerd.

Met betrekking tot de reikwijdte van de richtlijn nadat een verdachte de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt (vraag 1) waren de meeste lidstaten er ofwel voorstander van dat de richtlijn niet langer mag worden toegepast als een verdachte de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt (optie C) ofwel dat alleen bepaalde rechten van toepassing moeten blijven (optie B). Eén lidstaat was van mening dat de richtlijn volledig van toepassing moest blijven wanneer een verdachte de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Ten aanzien van vraag 2 was de meerderheid van de Raad van oordeel dat kinderen niet de mogelijkheid kunnen hebben af te zien van het recht op toegang tot een raadsman. De vraag of kinderen in beginsel altijd moeten worden bijgestaan door een raadsman (in de zin van verplichte aanwezigheid) werd niet eenduidig beantwoord. Voor sommige lidstaten maakte het daarbij wel uit of er sprake was van vrijheidsbeneming of verdenking van zware misdrijven, voor andere niet. Een meerderheid van lidstaten was in elk geval van mening dat er uitzonderingen gemaakt moeten kunnen worden voor lichte feiten (*minor cases*). Bij vraag 3, over het recht op privacy, was het grootste deel van de lidstaten van mening dat de behandeling van zaken tegen kinderen in beginsel achter gesloten deuren moet plaatsvinden (optie A). Sommige lidstaten wezen er daarbij op dat de uitspraak wel openbaar moet zijn. Enkele lidstaten waren van mening dat de behandeling van zaken tegen kinderen in beginsel in de openbaarheid moet plaatsvinden (optie B). Meer steun kreeg optie C, waarin de lidstaten wordt opgedragen de privacy van kinderen te waarborgen en daarbij rekening te houden met de belangen van het kind. Uiteindelijk kreeg deze optie C de meeste steun in de Raad, omdat veel lidstaten die zich voor optie A of B uitspraken ook met optie C konden instemmen bij wijze van compromis.

Nederland steunde de gedachte van minimumwaarborgen voor kinderen in het strafproces. Nederland legde een parlementair voorbehoud dat zou duren tot het – inmiddels uitgestelde – algemeen overleg op 12 maart 2014 over het pakket procedurele rechten in de Tweede Kamer. Nederland dankte de Commissie voor de bereidheid tot het briefen van de Tweede Kamer. Bij vraag 1 kiest Nederland voor optie C: na het bereiken van de leeftijd van 18 jaar moet de richtlijn niet langer van toepassing zijn. Bij vraag 2 kan Nederland instemmen met het beginsel dat een minderjarige niet kan afzien van het recht op toegang tot een raadsman als sprake is van vrijheidsbeneming. Nederland kan niet instemmen met een recht op bijstand door een raadsman – in de zin van verplichte aanwezigheid. Ten slotte is Nederland van oordeel dat sprake moet zijn van een uitzondering op het recht op toegang tot een raadsman in geval van *minor cases*. Bij vraag 3 heeft Nederland een duidelijke voorkeur voor optie A: de behandeling van zaken tegen kinderen moet in beginsel achter gesloten deuren plaatsvinden. De uitspraak moet wel openbaar zijn.

Vice-president Reding reageerde op de interventies van de lidstaten dat sprake was van een constructieve bespreking. Op basis van deze bespreking kan goede vooruitgang worden geboekt. Zij steunde de ambitie van het Voorzitterschap om een algemene oriëntatie te bereiken tijdens de JBZ-Raad van 5–6 juni 2014.

Het Voorzitterschap concludeerde dat bij vraag 1 de meeste lidstaten een voorkeur hebben voor optie B. De richtlijn blijft dan nog ten dele van toepassing nadat een verdachte de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Bij vraag 2 is een meerderheid van lidstaten van oordeel dat het niet mogelijk moet zijn om af te zien van het recht op toegang tot een raadsman, met

een uitzondering voor *minor cases*. Bij vraag 3 is een meerderheid van lidstaten voorstander van optie C, waarbij de lidstaten zelf de privacy van kinderen moeten waarborgen.

## **5. Diversen**

### **– Informatie van het voorzitterschap over ter tafel liggende wetgevingsvoorstellen**

Het Voorzitterschap informeerde de Raad over het bereiken van overeenstemming tussen de Raad en het EP voor de richtlijn bescherming van de euro tegen valsemunterij, de verordening Europees bankbeslag en de verordening tot wijziging van verordening 1215/2012 ter zake de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Brussel I). Het Voorzitterschap gaf aan te hopen dat de plenaire zitting van het Europees Parlement in april 2014 instemt, zodat de Raad in juni 2014 eveneens kan instemmen.

Ten aanzien van de verordening tot wijziging van verordening 1346/2000 inzake insolventieprocedures gaf het Voorzitterschap aan te hopen dat tijdens de JBZ-Raad van 5–6 juni 2014 een algemene oriëntatie wordt bereikt op dit dossier. De Commissie ondersteunde op dit punt het Voorzitterschap en benadrukte dat afronding van dit dossier belangrijk is in tijden van crisis.

### **Raad – niet wetgevende besprekingen**

## **6. Nieuwe ontwikkelingen op JBZ-gebied**

### **– Mondelinge presentatie door de Commissie**

Het Voorzitterschap leidde in dat er brede consensus is over de noodzaak van kwaliteit, evaluatie, het bevorderen van wederzijds vertrouwen, het betrekken van de juridische beroepsgroepen en het verder brengen van e-Justice. Voorbehouden bestaan volgens het Voorzitterschap bij verdere harmonisatie van het materieel strafrecht, bij codificatie van bestaande wetgeving en bij schadevergoedingen in het slachtofferbeleid. Wel is volgens het Voorzitterschap duidelijk dat een meer algemene benadering moet worden gekozen dan voorheen, in het Stockholm-programma.

Namens de Commissie refereerde vice-president Reding aan de mededeling die op 11 maart 2014 zou worden gepresenteerd. De mededeling vormt de bijdrage van de Commissie aan het debat over de verdere ontwikkeling van het JBZ-terrein (Justitie) de komende periode (tot 2020). De Commissie wil vooral verder werken aan versterking van het wederzijds vertrouwen. Daarnaast is groei een belangrijk thema: ook op het terrein van Justitie moeten maatregelen worden genomen die ten dienste staan van economische groei. Voor de Commissie zijn daarbij drie thema's van belang: 1) consolidatie van hetgeen is bereikt, 2) codificatie waar nodig en wenselijk, 3) nieuwe initiatieven waar nodig. Commissaris Reding wees ten slotte op de resolutie die het Europees Parlement in voorbereiding heeft en het belang van debat met de nationale parlementen om hun betrokkenheid bij het bepalen van de agenda te verzekeren.

Enkele lidstaten reageerden op de presentatie van de Commissie.

Zo noemde een lidstaat een aantal speerpunten bij het bepalen van de agenda voor de komende periode: consolidatie, codificatie, evaluatie, kwaliteit en doeltreffendheid. De meeste van de lidstaten die het woord namen, benadrukten dat de focus moet liggen op evaluatie en op praktische en betere toepassing van wetgeving die de afgelopen tijd tot

stand is gebracht. Er bestonden aarzelingen tegenover het voornemen van de Commissie om voorstellen tot codificatie te doen.

Andere onderwerpen die werden genoemd betroffen onder meer:

1) maatregelen op het terrein van het familierecht (wederzijdse erkenning van beslissing over de ouderlijke macht), 2) verdere versterking van het instrumentarium op het terrein van confiscatie (met name door een civielrechtelijk instrument voor confiscatie zonder strafrechtelijke veroordeling), 3) versterking van de aanpak van hate crimes en 4) aandacht voor slachtoffers (oprichten van een netwerk ter uitwisseling van bestaande praktijken). Expliciet werd gewezen op het belang van aandacht voor de terugkeer van gedetineerden. Ook de versterking van het instrumentarium op het terrein van confiscatie werd door enkele lidstaten van belang gevonden, naast een vervolg op de routekaart procedurele rechten in het strafproces en verbetering van e-Justice. Daarnaast benadrukten enkele lidstaten dat moet worden gewerkt aan het verder versterken van het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten; daarbij zijn grondrechten een noodzakelijke voorwaarde volgens een lidstaat. Ook werd gesteld dat, wat wetgeving betreft, de inzet moet zijn dat lacunes worden opgeheven. Ten slotte vroeg een lidstaat aandacht voor de actualiteit in Oekraïne. De EU moet in haar externe beleid aandacht hebben voor versterking van democratieën.

Enkele lidstaten benadrukten de prominente rol van de Raad bij het bepalen van de agenda. Zij stelden, kort weergegeven, dat de inbreng van de Commissie interessant is, maar dat de Raad de besluiten dient te nemen.

Nederland wees, met enkele andere lidstaten, op de inbreng in de vorm van het gezamenlijk *position paper* met een aantal gelijkgezinde lidstaten. Voor Nederland staan drie uitgangspunten centraal: consolidatie, implementatie en kostenefficiëntie. Er is al veel tot stand gekomen en om die reden geen grote behoefte aan nieuwe wetgevende voorstellen, aldus Nederland. Evaluatie en verbetering van de toepassing van het bestaande instrumentarium zijn al een grote ambitie op zich. Bij de versterking van de strafrechtelijke samenwerking moet de EU zich concentreren op het opheffen van eventuele lacunes en het voorkomen van vrijhavens. Mobiliteit is een groot goed, maar vereist tevens een krachtige aanpak van fraude en misbruik die daarmee gepaard gaat. Nederland pleit voor maatregelen ter versterking van de positie van het slachtoffer en de ontwikkeling van een Europese forensische ruimte als stap in het versterken van wederzijds vertrouwen. Ook Nederland heeft aarzelingen bij codificatie van wetgeving. Nederland ziet geen aanleiding voor nieuwe voorstellen op het terrein van de procedurele rechten in het strafproces noch in codificatie van bestaande maatregelen op dat terrein. Eerst moet worden gekeken naar de werking van bestaande instrumenten en waar nodig moet de toepassing in de praktijk worden verbeterd.

Commissaris Reding reageerde door te stellen dat het de Europese Raad is die de besluiten neemt. En zij gaf aan dat het duidelijk is dat er geen «kerstboom» van nieuwe regelgeving moet komen.

Het Voorzitterschap gaf aan te zullen bezien op welke wijze het dossier verder wordt behandeld in de aanloop naar de JBZ-Raad van 5–6 juni 2014.

## **7. Justitie scorebord 2014**

### **– Mondelinge presentatie door de Commissie**

Commissaris Reding gaf aan dat het scorebord 2014 deze week door de Commissie zal worden aangenomen. De Commissie vindt het scorebord een informatie-instrument voor het inzichtelijk maken van het functioneren van rechtsinstanties van de lidstaten met nadruk op civiel- en administratief recht. Een effectief functionerend rechtssysteem is van belang voor het wederzijds vertrouwen tussen lidstaten. Het scorebord 2014 zal gebruik maken van verschillende bronnen zoals Eurostat, de Wereldbank, het World Forum en de Raad van Europa. De Commissie zal bij het scorebord 2014, ten opzichte van het scorebord 2013, een betere uitleg geven van de methodiek, en ingaan op de link met economische groei en de bredere context. Het doel is dat lidstaten met deze gegevens hun voordeel kunnen doen ten behoeve van «Justice for Growth».

Er waren geen interventies van lidstaten.

## **8. Conclusies van de Raad en de lidstaten betreffende de civiel- en handelsrechtelijke justitiestelsels van de lidstaten**

### **– Anneming**

De Raad nam de conclusies aan.

## **9. Diversen**

### **– Toepassing van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap: zesde jaarverslag van de EU-Groep op hoog niveau gehandicaptenbeleid**

#### **– Presentatie door de Commissie**

De Commissie vroeg kort aandacht voor dit VN-verdrag. Vijfentwintig lidstaten hebben dit verdrag inmiddels geratificeerd en de Commissie riep de resterende lidstaten op hetzelfde te doen.

## **10. Lunchbespreking 4 maart ter zake verordening vereenvoudigde aanvaarding van openbare akten**

Het Voorzitterschap stelde de lidstaten twee vragen.

- 1) Is het gewenst in alle gevallen ICT te gebruiken voor de aanvaarding van openbare akten?
- 2) Moeten voor alle openbare akten in de voorgestelde verordening gestandaardiseerde meertalige formulieren worden vastgesteld?

De Commissie gaf aan dat de voorgestelde verordening erop is gericht de kosten en bureaucratie voor de aanvaarding van openbare akten te verminderen. Op dit moment is nog een apostille vereist voor de vaststelling van authenticiteit van een document, hetgeen de Europese samenleving € 330 miljoen per jaar kost. De apostille is dus kostbaar en bovendien niet efficiënt in het tegengaan van fraude. Op dit moment is er geen concrete samenwerking tegen fraude. Het EP wenst volgens de Commissie dat meer openbare akten onder de reikwijdte van deze verordening vallen.

Nederland gaf aan te kunnen instemmen met de doelstelling van de verordening. Nederland is op zich geen tegenstander van het gebruik van nieuwe technologieën en/of de standaardisering van de betreffende formulieren. Maar Nederland deelt, met de andere lidstaten, wel zorgen en vragen ten aanzien van de kosten die gemoeid zijn met dit voorstel, de relatie met derde landen, de praktische uitvoerbaarheid van de verordening en het risico van fraude dat deze verordening met zich brengt.

Op vraag 1) antwoordden de meeste lidstaten kritisch positief. ICT moet wel sneller en kostenefficiënt zijn, en dat is volgens enkele lidstaten niet een automatisch gegeven. Het apostillesysteem moet niet zomaar ter zijde worden geschoven, moderniseren kan ook met het apostillesysteem zelf, werd gesteld. En voor de moderniseringsslag moet ook worden gekeken naar wat er in de justitie-praktijk al beschikbaar is. Ook werd gewezen op de problemen die er met derde landen zijn.

Op vraag 2) antwoordden de lidstaten in grote lijnen negatief. De meeste lidstaten gaven aan geen voorstander te zijn van modelformulieren voor alle akten die onder de reikwijdte van de verordening vallen. Te grote ambities zijn niet gewenst, enkele lidstaten beginnen bij voorkeur met een beperkt aantal formulieren. Een enkele lidstaat stelde de vraag of het praktisch haalbaar is alle documenten te harmoniseren.

De Commissie gaf aan de bespreking van dit voorstel te zullen voortzetten. Gehoord de kritische opmerkingen van de lidstaten, gaf de Commissie aan dat het apostillesysteem geen garantie tegen fraude is. Voorts, volgens de Commissie vinden de meeste derde landen dat het door de Commissie voorgestelde systeem beter zou zijn dan de huidige apostillesystemen. De Commissie uitte de wens op een eenvoudige en beperkte schaal te beginnen met deze verordening om te voorkomen dat tegen het subsidiariteitsbeginsel wordt ingegaan en wordt getreden in de bevoegdheden van lidstaten.

Het Voorzitterschap sloot zich aan bij de woorden van de Commissie en stelde dat het langs deze lijn de werkzaamheden zal voortzetten.