

Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 22 en 23 juli 2024

I. Binnenlandse Zaken

1. Werksessie I: De toekomst van samenwerking op terrein van binnenlandse zaken in de EU

Het Hongaarse voorzitterschap is voornemens om gedurende zijn Voorzitterschap strategische richtsnoeren op te stellen over de meerjarige Justitie- en Binnenlandse Zakensamenwerking in de EU. Hiermee streeft het Voorzitterschap ernaar om opvolging te geven aan de JBZ-programma's van Tampere (1999), Den Haag (2004) en Stockholm (2009). Deze meerjarige programma's geven richting aan de wetgevende en operationele programmering met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht van de EU.

Op dit moment is het Voorzitterschap bezig met een inventarisatie bij de lidstaten van bevindingen over de huidige cyclus. De verwachting is dat in de werksessie tijdens de JBZ-Raad de eerste stappen worden gezet voor het opstellen van deze strategische richtsnoeren, en dat het Voorzitterschap de afronding ervan op een later moment in het jaar voorziet. Op het moment van schrijven is er nog geen inhoudelijk discussiestuk verspreid. Naar verwachting zullen de lidstaten tijdens de JBZ-Raad elk hun eigen prioriteiten naar voren brengen.

In aanvulling op de Nederlandse prioriteiten die voor de periode 2024-2029 in een aantal non-papers zijn vastgelegd,¹ zet het kabinet in op de volgende elementen.

Op het vlak van migratie hecht het kabinet ten eerste aan spoedige en juiste implementatie van het Asiel- en Migratiepact. Op de langere termijn moet worden gekeken naar resterende knelpunten van het asielstelsel: bijvoorbeeld op het vlak van oneigenlijk gebruik van asielprocedures of opvangfaciliteiten. Ook is een doeltreffend terugkeerbeleid essentieel voor de werking van het Pact en dient het wetgevingskader voor terugkeer te worden geactualiseerd. Verder is op het vlak van grensbeheer aanvullende actie nodig door de buitengrenzen van het Schengengebied te versterken en secundaire migratie binnen het Schengengebied tegen te gaan. Nederland dringt daarnaast aan op meer inspanningen om te komen tot ambitieuze brede migratiepartnerschappen om irreguliere migratie tegen te gaan, terugkeer te bevorderen en bescherming te stimuleren. Out-of-the-box oplossingen moeten door de Europese Commissie (hierna: Commissie) worden onderzocht, in lijn met Europese en internationale kaders.

Voor de aankomende cyclus pleit het kabinet verder voor een meer integrale benadering van veiligheidssamenwerking in de EU. Zo roept het kabinet de Commissie op om te komen tot een herziene Veiligheidsuniestrategie met aandacht voor nieuwe dreigingen. Verder is het belangrijk dat de veiligheid van de EU wordt meegenomen in de impactanalyses van de Commissie bij voorstellen voor Europese wet- en regelgeving in alle beleidsterreinen. Ook pleit het kabinet ervoor om het strategische crisismanagement van de Unie te versterken. Tevens benadrukt het kabinet dat versterkte Europese samenwerking op diverse andere JenV-terreinen nodig is, zoals in de strijd tegen de zware georganiseerde (drugs-)criminaliteit, de daaraan gerelateerde bestuurlijke aanpak en het tegengaan van voortgezet crimineel handelen in detentie.

2. Werksessie II: Interoperabiliteit

Het Hongaarse voorzitterschap heeft aangegeven ervoor te willen zorgen dat de tijdslijnen voor de implementatie van de nieuwe interoperabiliteitsarchitectuur worden nageleefd, met name wat betreft de invoering van het nieuwe Entry Exit System (EES) als nieuw instrument om het

¹ Zie de non-papers gedeeld met de geannoteerde agenda bij de JBZ-Raad van 4 en 5 maart, Kamerstukken II, 2023-24, 32317 nr. 872.

grensmanagement en de interne veiligheid van het Schengengebied te verbeteren en de voorbereidingen voor de start van het European Travel and Information Authorisation System (ETIAS). Tijdens de werksessie zullen de Commissie en het EU-agentschap voor grootschalige IT-systemen (eu-LISA) naar verwachting de lidstaten informeren over de voortgang. De lidstaten zullen hierna van gedachten wisselen over de stand van zaken.

In de JBZ-Raad van 13 en 14 juni jl. lichtte directeur eu-LISA de voortgang van de implementatie van de voornoemde systemen al toe. De beoogde datum van ingebruikname van het EES is het najaar 2024. Lidstaten moeten tijdig aangeven of zij operationeel gereed zijn. Dat betekent dat ook de nodige infrastructurele en organisatorische maatregelen zijn geïmplementeerd en er voldoende medewerkers zijn getraind. De precieze datum van inwerkingtreding kan pas formeel worden vastgesteld nadat alle lidstaten zich gereed hebben gemeld.

Het kabinet benadrukt het belang van de implementatie met het oog op de verbetering van de veiligheid binnen het Schengengebied en efficiënt grensbeheer aan de buitengrenzen. Door gebruik te maken van een verbeterde informatiestroom, inzet van technologische oplossingen en interoperabiliteit tussen systemen kunnen grenscontroles in de toekomst gericht worden uitgevoerd en risico's ten aanzien van irreguliere immigratie, secundaire migratie, terrorisme en (grensoverschrijdende) criminaliteit eerder en effectiever worden onderkend. Ook bieden deze systemen mogelijkheden om het grensproces beter te faciliteren met behoud van mobiliteit en economische aantrekkingskracht. Het kabinet blijft verder benadrukken dat er na oplevering van de centrale EU-systemen voldoende tijd nodig is voor nationale implementatie-activiteiten.

3. Werklunch: De externe dimensie van migratie

Het Hongaarse voorzitterschap heeft aangegeven belang te hechten aan een ambitieuze inzet op de externe dimensie van migratie, volgend op de nieuwe Strategische Agenda 2024-2029 van de Europese Raad², waarin het belang van alomvattende partnerschappen werd onderstreept. Naar verwachting zal het Voorzitterschap de JBZ-Raad vragen te reflecteren op de prioriteiten van de lidstaten op de externe dimensie van migratie. Op het moment van schrijven is er nog geen discussiestuk verspreid.

Het kabinet roept, in lijn met het Nederlandse non-paper over de externe dimensie van migratie³ en het hoofdlijnenakkoord, de Commissie op de ambitieuze inzet ten aanzien van opvang in de regio en gelijkwaardige en duurzame partnerschappen met migratie-relevante derde landen voort te zetten, om irreguliere migratie tegen te gaan, terugkeer te bevorderen en bescherming van migranten te versterken. Eveneens steunt het kabinet een verkenning van innovatieve oplossingen, waartoe Nederland met een groep lidstaten de Commissie per brief heeft opgeroepen in mei 2024 - binnen de geldende Europees en Internationaalrechtelijke kaders.⁴

4. Werksessie III: Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Naar verwachting wil het Voorzitterschap een discussie voeren over de aanpak van georganiseerde criminaliteit en het gesprek inleiden door de reeds gezette stappen toe te lichten. Op het moment van schrijven is er nog geen discussiestuk verspreid.

Zoals vaker aangegeven, verwelkomt het kabinet de stappen die worden gezet op basis van het EU-stappenplan tegen drugsmokkel en georganiseerde criminaliteit.⁵ Nederland vraagt in de EU blijvend aandacht voor de aanpak van zware georganiseerde (drugs-)criminaliteit en wijst daarbij op het belang van de bestuurlijke aanpak. Om effectief de internationaal vertakte georganiseerde criminaliteit aan te pakken is het nodig om, naast de strafrechtelijke aanpak, fors in te zetten op een bestuurlijke aanpak. Het recente Europol rapport *Decoding the EU's most threatening criminal networks*⁶ laat zien dat 86% van criminele netwerken gebruik maken van legale bedrijfsstructuren. Nederland roept dan ook de andere lidstaten op om een aanpak te ontwikkelen die dit tegengaat

² Zie [Strategische agenda 2024-2029 - Consilium \(europa.eu\)](#)

³ Zie non-paper bij Kamerstukken II, 2023-24, 32317 nr. 872.

⁴ Zie ook verwijzing naar brief in Kamerstuk II 2023-24, 32317 nr. 878.

⁵ Kamerstukken II 2023-2024, 22112 nr. 3842

⁶ Europol (2024), [Decoding the EU's most threatening criminal networks | Europol \(europa.eu\)](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

en vraagt de Commissie om te verkennen of de juridische basis om bestuurlijke informatie tussen lidstaten te kunnen uitwisselen kan worden versterkt. Nederland trekt hierbij samen op met Italië en heeft hier een gezamenlijk non-paper over opgesteld.⁷

II. Justitie

1. Werksessie I: Juridische aspecten voor het versterken van het concurrentievermogen van de EU

Een prioriteit van het Hongaarse voorzitterschap is dat de justitiesector moet bijdragen aan het concurrentievermogen van de EU. Het Voorzitterschap streeft daarbij naar een wetgevingskader voor civielrechtelijke samenwerking dat rekening houdt met het concurrentievermogen. Op moment van schrijven is er nog geen nadere duiding over de inhoud van deze werksessie.

Wel is bekend dat het Voorzitterschap de onderhandelingen over de ontwerprichtlijn betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van insolventieprocedures schaart onder haar inzet voor de versterking van het concurrentievermogen. Het Voorzitterschap wil verder grensoverschrijdende geschilbeslechting bevorderen zodat dit beter aansluit bij de snelle ontwikkeling van grensoverschrijdende processen.

Het kabinet onderschrijft het belang van aandacht voor de juridische aspecten bij het versterken van het concurrentievermogen van de EU. Dit sluit aan bij de inzet voor een sterke, weerbare en veerkrachtige kapitaalmarktunie die bijdraagt aan duurzame economische groei en de financiële stabiliteit van de EU én Nederland. Faillissements- en ondernemingsrecht zijn wezenlijke elementen die in grensoverschrijdende situaties een aanzienlijke invloed kunnen hebben op de kapitaalmarktunie en het concurrentievermogen van de EU. Uitgangspunt voor het kabinet is de effectiviteit van de grensoverschrijdende processen - denk aan afwikkeling van faillissementen van buitenlandse ondernemingen met Nederlandse schuldeisers - die hieronder vallen. Goede samenwerking is van belang tussen alle betrokkenen, zowel op nationaal als Europees niveau om de beste vooruitgang te realiseren. Belangrijk voor het kabinet is dat wordt gewerkt aan bestendige en uitvoerbare veranderingen die daadwerkelijk bijdragen aan de verbetering van het concurrentievermogen van Nederland én Europa.

2. Werksessie II: De rol van kunstmatige intelligentie in justitie

In navolging op de aanneming van de AI-verordening heeft het Hongaarse voorzitterschap zich als doel gesteld om de mogelijkheden voor het gebruik van kunstmatige intelligentie in de justitiesector te onderzoeken, met name door de toegang tot het recht te verbeteren. Kunstmatige intelligentie kan bijdragen aan het toegankelijker en efficiënter maken van de justitiesector. Naar verwachting is dit het onderwerp van de werksessie.

Een van de sleutelementen is het identificeren en bevorderen van het potentieel van innovatieve technologieën. Hierbij kijkt het Voorzitterschap met name naar praktische oplossingen, zoals het vergemakkelijken van de digitalisering van justitie. Ook ziet het Voorzitterschap het benutten van digitale technologieën als belangrijk element bij zijn inzet voor het versterken van het concurrentievermogen van de EU.

Het kabinet deelt het standpunt dat digitalisering en digitale technologieën kunnen bijdragen aan het verbeteren van de efficiëntie van het rechtssysteem en het vergroten van het concurrentievermogen van de EU. De implementatie van de nieuwe regels op het gebied van grensoverschrijdende justitiële samenwerking en digitalisering van de toegang tot het recht heeft Nederland ook voortvarend opgepakt. Tegelijkertijd is mensgerichte digitalisering noodzakelijk. Om het recht toegankelijk te houden is van belang om steeds te onderzoeken of digitalisering of AI het recht voor alle groepen burgers toegankelijker maakt. Het kabinet zal dit aandachtspunt benadrukken.

⁷ Zie ook het non-paper bestuurlijke aanpak, Kamerstukken II, 2023-24, 32317 nr. 872.

3. Werklunch: De impact van kunstmatige intelligentie en andere geavanceerde technologieën op de handhaving van fundamentele rechten in de justitiesector

Naar verwachting gaat de werklunch over de gevolgen die de inzet van kunstmatige intelligentie en andere geavanceerde technologieën hebben op de bescherming van fundamentele rechten. Het Hongaarse voorzitterschap wil de dialoog over de bevordering van processen ter bescherming van de fundamentele rechten bevorderen, om te komen tot effectieve en toekomstgerichte oplossingen. Op het moment van schrijven is er nog geen nadere duiding vanuit het Hongaarse voorzitterschap over de inhoud de werklunch.

Zowel nationaal als in Europees verband zet het kabinet zich in voor het borgen van mensenrechten bij de inzet van AI in algemene zin, en meer specifiek in de justitiesector. Om fundamentele rechten te beschermen wordt bijvoorbeeld (mede op verzoek van uw Kamer) het uitvoeren van een mensenrechtentoets bij de inzet van AI gestimuleerd. Zo is een mensenrechtentoets op dit moment in het algoritmekader van de Nederlandse overheid opgenomen als maatregel die bijdraagt aan het tijdig vaststellen of wet- en regelgeving is nageleefd en of systemen in lijn zijn met publieke waarden. Een voorbeeld van een mensenrechtentoets is het Impact Assessment Mensenrechten Algoritme (IAMA).

In Europees verband is tijdens de onderhandelingen over de AI-verordening ingezet op het opnemen van vereisten en waarborgen om fundamentele rechten te beschermen. Het uitvoeren van een risicoanalyse op mensenrechten en het treffen van mitigerende maatregelen bij de ontwikkeling van AI is in de AI-verordening verplicht voor aanbieders, zowel privaat als overheid. Overheidsorganisaties zullen in een rol als gebruiker een mensenrechtentoets moeten doen wanneer sprake is van een hoog risico AI-systeem. Het kabinet ziet ook de inspanningen van zowel de Commissie als het huidige Voorzitterschap om over de verdere uitwerking en implementatie van de AI-verordening door te (blijven) spreken als een kans en verwelkomt dan ook de bespreking in de JBZ-Raad. Op die manier kunnen effectieve en toekomstbestendige oplossingen en maatregelen gedeeld en vastgesteld worden.

4. Werksessie III: De toekomst van strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking in de EU

Op de justitie-dag van de JBZ-Raad heeft het Hongaarse voorzitterschap een werksessie georganiseerd over de toekomst van de justitiële samenwerking met als doel inbreng op te halen voor de hierboven genoemde strategische richtsnoeren, op vergelijkbare wijze als de werksessie op de "home dag". Naar verwachting zullen de lidstaten de eigen prioriteiten op justitieterrein naar voren brengen.

Op het gebied van de strafrechtelijke samenwerking beschouwt het Hongaarse voorzitterschap de voortzetting van het debat over de toekomst van het strafrecht en de ontwikkeling van nieuwe modelbepalingen voor het EU-strafrecht als prioriteiten. De recent aangenomen Raadsconclusies over de toekomst van het EU-strafrecht zijn hierbij het uitgangspunt. Op het gebied van civielrechtelijke samenwerking streeft het Hongaarse voorzitterschap er naar een regelgevingskader te ontwikkelen, waarbij criteria voor de volgende EU cyclus worden gedefinieerd. Er is nog geen discussiestuk voor de bespreking in de JBZ-Raad verspreid.

Het kabinet steunt de inzet op het verbeteren van strafrechtelijke en civielrechtelijke samenwerking in de EU. Het kabinet zal in dit kader benadrukken dat de rechtsstaat een essentieel fundament is voor het functioneren van de EU en de grensoverschrijdende samenwerking op tal van gebieden en in verschillende vormen. Zoals uw Kamer bekend, zet het kabinet stevig in op de bescherming en versterking van de rechtsstaat in de EU-lidstaten.⁸ Onderdeel hiervan is de inzet van het kabinet om – als aanvulling op de besprekingen hierover in de Raad Algemene Zaken - in de JBZ-Raad op structurele basis diepgaande en specifieke thematische discussies te organiseren over kwesties die verband houden met de rechtsstaat en die onder zijn bevoegdheid vallen.

Ten aanzien van de toekomst van civielrechtelijke samenwerking acht het kabinet het wenselijk om in te zetten op verbetering van bestaande wet- en regelgeving om de civielrechtelijke samenwerking verder te versterken.

⁸ Zie ook het non-paper Rule of Law, Kamerstukken II, 2023-24, 32317 nr. 872.

Wat het materiële EU-strafrecht betreft, is het standpunt van het kabinet dat terughoudendheid nodig is ten aanzien van nieuwe wetgevingsinitiatieven. Het EU-strafprocesrecht bestrijkt alle relevante terreinen in die mate dat er in de nabije toekomst geen nieuwe instrumenten nodig zijn. In plaats daarvan pleit het kabinet voor een investering in de kwaliteit van het EU-strafprocesrecht door waar mogelijk de bestaande wetgeving te moderniseren, waar nodig in overeenstemming te brengen met de jurisprudentie van het Hof van Justitie en een grotere consistentie na te streven in het gebruik van begrippen, bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een catalogus van uniforme inhoudelijke strafrechtsbegrippen die in de EU-wetgeving gebruikt kunnen worden.

Er is steun bij vrijwel alle lidstaten om de in 2009 door de JBZ-Raad aangenomen modelbepalingen over EU-strafrecht te moderniseren. Wel blijven er onderlinge accentverschillen tussen de lidstaten bestaan. Die komen vooral voort uit de wens het algemene deel van het eigen strafrecht zoveel mogelijk intact te laten. Zo kennen bijvoorbeeld niet alle lidstaten de strafbaarheid van rechtspersonen. Verder verschilt de grens van wat als ernstig strafbaar feit wordt aangemerkt van lidstaat tot lidstaat. In Nederland is dat vier jaar gevangenisstraf of meer. Een ander aandachtspunt bij deze modelbepalingen is dat dit een initiatief van de Raad is. Belangrijk is dat de andere actoren in het wetgevingsproces, de Commissie en het Europees Parlement, dit initiatief ook steunen. Tot slot staan de meeste lidstaten, net als Nederland, terughoudend ten opzichte van uitbreiding van het materiële EU-strafrecht.