

vervGeannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 6-7 juli 2020

I. Justitie

1. Werksessie I - Omgaan met COVID-19 als Europese democratieën

Het Duits voorzitterschap nodigt de JBZ-ministers uit om te reflecteren op de wijze waarop de lidstaten omgaan met de COVID-19 crisis in het licht van de beginselen van de rechtsstaat. De weerbaarheid van de judiciële systemen en het respect voor de rechtsstaat, zelfs in moeilijke omstandigheden, staat hierbij centraal. Ook beoogt het Duits voorzitterschap de effecten op en reactie van de samenleving in deze uitwisseling te betrekken.

Het kabinet onderschrijft dat de lidstaten van de Europese Unie moeten functioneren als democratieën, verankerd in de beginselen van de rechtsstaat. Niet voor niets worden democratie en rechtsstaat beide genoemd in artikel 2 van het Verdrag inzake de Europese Unie als waarden waarop de Unie berust. Het kabinet benadrukt dan ook met grote regelmaat dat het naleven van de beginselen van de rechtsstaat een verplichting is die voortvloeit uit de Verdragen die lidstaten uit vrije wil hebben onderschreven, en waar zij derhalve ook op kunnen worden aangesproken. De eerbiediging van de rechtsstaat is bovendien essentieel voor het kunnen bestaan van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten als voorwaarde voor justitiële samenwerking. Aantasting ervan schaadt de Europese rechtsorde en rechtszekerheid.

De COVID-19 crisis raakt sterk aan aspecten van de rechtsstaat. Hierbij is het Nederlandse standpunt dat buitengewone maatregelen in het kader van de bestrijding van het COVID-19 virus geoorloofd en soms noodzakelijk zijn vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid, maar dat deze wel dienen te voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en tijdelijkheid, en tevens de waarden van de Unie, waaronder de beginselen van de rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten, en internationale verdragsverplichtingen dienen te respecteren. Nu het aantal besmettingen afneemt, is het tevens van belang dat lidstaten de uitgevaardigde noodmaatregelen evalueren en waar nodig aanpassen of verlichten.

Het kabinet erkent het gevaar dat sommige lidstaten de COVID-19-crisis aangrijpen om maatregelen door te voeren die vanuit het oogpunt van de beginselen van rechtsstaat, democratie en grondrechten vragen oproepen. Het kabinet verwelkomt in dat licht de twee rapporten van het Grondrechtenagentschap over de impact van de COVID-19 maatregelen op grondrechten. Tevens steunt het kabinet het initiatief van de Commissie om de noodmaatregelen die lidstaten nemen in het kader van de COVID-19 crisis te monitoren. Het kabinet heeft de Commissie meermaals opgeroepen om indien noodzakelijk nadere actie te ondernemen. Het kabinet zal zich ervoor inspannen de bespreking van noodmaatregelen in relatie tot de rechtsstatelijkheid regelmatig in de RAZ en in de JBZ-Raad, juist vanuit de verantwoordelijkheid van JBZ-ministers voor de juridische en justitiële elementen van rechtsstatelijkheid, te blijven voeren zolang de omstandigheden hiertoe aanleiding geven.

Ook in Nederland zijn buitengewone maatregelen getroffen. Zo bevat de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid enige bijzondere maatregelen om het rechtsverkeer en enkele onderdelen van het wetgevingsproces met inachtneming van de bijzondere omstandigheden zo goed mogelijk te kunnen laten door functioneren. Ook op het gebied van digitale democratische besluitvorming en participatie zijn bijzondere maatregelen genomen. Dankzij deze tijdelijke wet is het in Nederland

bijvoorbeeld mogelijk geworden voor decentrale overheden om in een digitale omgeving rechtsgeldige besluiten te nemen. De huidige maatregelen van deze tijdelijke wetten hebben een tijdelijk karakter en zijn tot 1 september geldig. Voor de tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming heeft de minister van BZK op 25 juni jl. bekend gemaakt deze te verlengen tot 1 november, beide Kamers zijn hierover geïnformeerd. Een eventuele verlenging voor een periode van twee maanden van de tijdelijke wet COVID-19 Justitie en veiligheid kan alleen plaatsvinden na overleg met beide Kamers.

Het dient namelijk voorop te staan dat de buitengewone maatregelen tijdelijk van kracht blijven en de democratische besluitvorming niet of minimaal verhinderen. Daarom wordt vanuit respect voor de beginselen van de rechtsstaat, democratie en fundamentele rechten hard gewerkt aan een stevigere wettelijke grondslag voor maatregelen (de tijdelijke wet maatregelen COVID-19) waarin het uitgangspunt van democratische besluitvorming en de rechtvaardiging van de inperking van sommige grondrechten beter tot uitdrukking komt. Dit is te meer van belang omdat democratische legitimatie niet alleen cruciaal is vanuit het idee van de autonomie van het individu, maar ook vanuit het idee dat invloed op de besluitvorming bijdraagt aan instandhouding van het draagvlak voor de maatregelen die nodig blijven.

Het kabinet constateert dat er draagvlak is onder de meerderheid van de Nederlandse bevolking voor de in Nederland genomen maatregelen naar aanleiding van COVID-19. Tegelijkertijd zorgt de stapsgewijze versoepeling van de maatregelen en de sectorspecifieke aanpak ervoor dat de situatie voor burgers en bedrijven minder eenduidig wordt. Dit kan weerstand en gevoelens van onrechtvaardigheid oproepen. Nederland hecht belang aan een constructief gesprek met sectoren en burgers en blijft streven naar zorgvuldige en begrijpelijke communicatie over de maatregelen.

Wat betreft de weerbaarheid van het rechtssysteem is het onderliggend principe dat rechtspleging een belangrijk proces is voor de rechtsstaat. Maatregelen met betrekking tot de werking van het rechtssysteem tijdens de COVID-19 crisis moeten er daarom steeds op gericht zijn om deze processen, waaronder internationale strafrechtelijke samenwerking, zo veel en zo lang als mogelijk doorgang te laten vinden. Bij dit geheel heeft de rechtspraak de verantwoordelijkheid om maatregelen te treffen die invulling geven aan de adviezen omtrent de COVID-19 pandemie. Overleg bij het nemen van de maatregelen is essentieel om te zorgen dat de maatregelen niet alleen de problemen verplaatsen naar andere ketenpartners.

Maatregelen kunnen daarentegen ook positieve effecten hebben op de rechtsstaat. In het bijzonder de digitalisering van diverse processen zoals het justitieel systeem, maar ook het toenemend gebruik van digitale en audiovisuele middelen in de rechtspraak en op het gebied van internationale rechtshulp en uitlevering. Het kabinet zet zich er daarom voor in om deze positieve effecten voor de toekomst te behouden.

2. Slachtofferrechten

a. Presentatie van de nieuwe EU strategie inzake slachtofferrechten door de Commissie

Tijdens de JBZ-Raad van 2-3 december 2019 zijn raadsconclusies slachtofferrechten aangenomen. Hierop voortbouwend is op 24 juni jl. de Europese Strategie voor Slachtofferrechten voor de periode 2020-2025 gepresenteerd. De Commissie zal tijdens de aankomende informele JBZ-Raad van 6-7 juli deze strategie toelichten. Er is hierbij geen discussie voorzien.

De Europese Strategie voor Slachtofferrechten voor de periode 2020-2025 richt zich op een aantal prioriteiten: effectieve communicatie met slachtoffers en een veilige omgeving om aangifte te

doen; het verbeteren van de bescherming en ondersteuning van de meest kwetsbare slachtoffers; faciliteren van schadeverhaal; versterken van de samenwerking en de coördinatie tussen actoren die met slachtoffers te maken hebben en versterken van de internationale dimensie van slachtofferrechten.

De eerste impressie van deze strategie is positief. De strategie is erop gericht om de situatie voor de slachtoffers in de praktijk te verbeteren. Daarbij wordt ook ingezet op het verbeteren van de mogelijkheden om zowel binnen een lidstaat als in grensoverschrijdende situaties schade te verhalen. Dit is voor het kabinet een belangrijk punt, aangezien is gebleken dat het in grensoverschrijdende situaties moeilijk is om vergoeding van de dader te krijgen. Uw kamer zal via de reguliere kanalen nader worden geïnformeerd over het kabinetsstandpunt inzake de Europese Strategie voor Slachtofferrechten voor de periode 2020-2024.

b. Presentatie van de beleidsnota “Versterken van bescherming en steun aan slachtoffers van terrorisme in de EU” door de EU coördinator voor terrorismebestrijding

In aanloop naar de informele JBZ-Raad van 6-7 juli zal de EU coördinator voor terrorismebestrijding een beleidsnota presenteren over slachtoffers van terrorisme. De beleidsnota zal tijdens de aankomende informele JBZ-Raad door de EU coördinator voor terrorismebestrijding worden toegelicht. Er is hierbij geen discussie voorzien.

De verwachting is dat in de beleidsnota ingezet wordt op het versterken van de onderlinge uitwisseling van expertise door regelmatige ontmoetingen te stimuleren tussen de relevante contactpersonen van lidstaten. Het kabinet staat positief tegenover het verbeteren van deze onderlinge uitwisseling van expertise en informatie in de praktijk. Daarbij wil het kabinet zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande structuren, zoals het ‘Expert Centre on Victims of Terrorism’ van de Europese Commissie.

Tevens is de verwachting dat de beleidsnota ingaat op compensatieregelingen specifiek voor slachtoffers van terrorisme. Het kabinet sluit voor slachtoffers van terroristische misdrijven aan bij de algemene aanpak voor slachtoffers van misdrijven (ongeacht of er een terroristisch motief was). Het kabinet heeft in haar beleid er voor gekozen niet te voorzien in aparte rechten en regelingen voor schadevergoeding aan slachtoffers van een terroristische aanslag, maar wel maatregelen getroffen om deze slachtoffers voortvarend een schadevergoeding te kunnen toekennen. In tegenstelling tot Nederland hebben enkele Europese lidstaten wel aparte schadevergoedingsregelingen voor terrorisme en slachtoffers van misdrijven. In het algemeen kan het kabinet eventuele voorstellen voor het wegnemen van obstakels voor schadeverhaal in grensoverschrijdende situaties ondersteunen. Tegelijkertijd heeft het de voorkeur van het kabinet dat de geboden oplossing ook voorziet in de behoeftes van slachtoffers van niet aan terrorisme gerelateerde, grensoverschrijdende misdrijven.

3. Werksessie II - Versterken van de democratie in tijden van COVID-19 en respons op haatzaaien en desinformatie

Het voorzitterschap wil tijdens de informele JBZ-Raad van 6-7 juli de vraag voorleggen hoe de democratie in tijden van de COVID-19 pandemie kan worden versterkt, in het bijzonder met betrekking tot aanzetten tot haat en desinformatie. Het voorzitterschap legt daarbij de vraag neer hoe de EU zou moeten handelen in reactie op haatzaaien en desinformatie.

De COVID-19 pandemie heeft het belang om de Europese democratieën te versterken benadrukt.

Zo is er sprake van aan de COVID-19 crisis gerelateerde toename van racistische en xenofobe incidenten, zoals (online) haatzaaien. Tevens is er in de afgelopen periode veel misleidende informatie rondgegaan over COVID-19. Ook zijn er lidstaten die de COVID-19 crisis hebben aangegrepen om regelgeving te maken om de vrijheid van meningsuiting sterk in te perken, met als argument om desinformatie en haatzaaien te voorkomen. Het Nederlandse standpunt is dat buitengewone maatregelen in het kader van de bestrijding van het COVID-19 virus geoorloofd en soms noodzakelijk zijn vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid, maar dat deze wel dienen te voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en tijdelijkheid, en tevens de waarden van de Unie, in dit kader met name fundamentele rechten als de vrijheid van meningsuiting en het beginsel van non-discriminatie, alsook internationale verdragsverplichtingen dienen te respecteren. Het kabinet hecht sterk aan aandacht voor de aanpak van genoemde zorgelijke ontwikkelingen in relatie tot de COVID-19 crisis.

Naar aanleiding van de COVID-19 pandemie is de discriminatie van bepaalde groepen Nederlanders toegenomen. De op gemeentelijk niveau opererende Anti-discriminatie voorzieningen (ADV's) constateren dat mensen met een Oost-Aziatisch uiterlijk te maken krijgen met discriminerende opmerkingen over hun afkomst in relatie tot het COVID-19 virus. Ook komt het voor dat zij slachtoffer worden van intimidatie, bedreiging of geweld. Ook andere groepen melden dat zij zich gediscrimineerd voelen, zo blijkt uit het rapport van de ADV's. Dit is veelal in relatie tot maatregelen die genomen worden om de COVID-19 pandemie het hoofd te bieden.

Mede naar aanleiding van de motie van het lid Ellemeet c.s.¹, die het kabinet oproept om uit te dragen dat discriminatie van Nederlanders met een Chinese achtergrond onacceptabel is, heeft voormalig minister Bruins van Medische Zorg en Sport in zijn brief van 11 februari 2020 stelling genomen tegen alle vormen van discriminatie². Het kabinet sluit zich hierbij aan en blijft uitdragen dat alle vormen van discriminatie onacceptabel zijn.

Het kabinet pleit er tevens voor om reeds ingezette processen voor de aanpak van haatzaaien en desinformatie voor ogen te houden.

Haatzaaien wordt in artikel 1, eerste lid, onder a en b, van het EU-kaderbesluit gedefinieerd als het publiekelijk aanzetten tot haat of geweld jegens een groep wegens ras, huidskleur, religie, afkomst of nationale of etnische afkomst. Haatzaaien is daarmee een strafbare uiting en verboden. Reeds voor de COVID-19 crisis kreeg het onderwerp haatzaaien meer aandacht in de EU. Het kabinet is voorstander van een gezamenlijke Europese aanpak van (online) haatzaaien en onderstreept het belang van samenwerking bij de strafrechtelijke vervolging en de belangrijke rol van het onderwijs bij preventie. Voor het kabinet staat hierbij een vrijwillige aanpak/zelfregulering voorop.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen illegale content, zoals haatzaaien, en content die niet onrechtmatig is maar wel schadelijk, zoals desinformatie. Desinformatie als fenomeen is geen afgebakend juridisch begrip, maar het kan beschouwd worden als een beleidsterm³. Ook is een algemeen verbod op de verspreiding van desinformatie of niet-objectieve informatie niet verenigbaar met de internationale normen voor beperkingen van de vrijheid van meningsuiting.

De verspreiding van desinformatie met als doel om schade toe te brengen aan het publieke debat, democratische processen, de open economie of nationale veiligheid is een reële dreiging. Het

¹ Kamerstukken II, 2019/20, 25295, nr. 84

² Kamerstukken II, 2019/20, 25295, nr. 93

³ Kamerstukken II, 2019/2020, 30821, nr. 112

tegengaan van desinformatie, ook gerelateerd aan COVID-19, vraagt een gezamenlijke inspanning van alle betrokken actoren: internetdiensten, maatschappelijke organisaties, media, wetenschap, politieke partijen en de overheid. Het kabinet heeft reeds voor de COVID-19 crisis een strategie vastgesteld tegen desinformatie langs drie actielijnen: preventie, de informatiepositie verstevigen en (zo nodig) reactie⁴. Ook in de context van COVID-19 wordt deze strategie ingezet⁵.

De vrijheid van meningsuiting staat bij het adresseren van desinformatie te allen tijde voorop. Het adresseren van desinformatie is primair een taak van journalistiek en wetenschap, al dan niet in samenwerking met internetdiensten. Dit betekent dat het bestempelen van desinformatie als dusdanig en dit 'fact-checken' ook primair geen taak is van de overheid. Wel geldt dat de overheid moet kunnen optreden als de nationale veiligheid, politieke, maatschappelijke en/of economische stabiliteit in het geding is. Dit houdt concreet in dat de overheid soms desinformatie tegensprekt. Dit is onder andere afhankelijk van de context en de impact van het betreffende bericht. Bij de afweging wordt ook meegenomen of een bericht al in de reguliere media ontkracht is. Tevens is er een rol voor de overheid in het actief communiceren over haar eigen beleid. Dit is goed te zien in de context van COVID-19 crisis waar het kabinet zich in eerste instantie richt op officiële kanalen, zowel voor gezondheidsinformatie over het COVID-19 virus als voor informatie over het overheidsbeleid en ontwikkelingen en gebeurtenissen om ons heen. Het kabinet stelt hierbij wel dat het blijft altijd aan burgers zelf blijft om informatie, ook die van de overheid, op waarde te schatten.

Daarnaast hebben ook de online platformen een verantwoordelijkheid om de verspreiding van desinformatie over de COVID-19 pandemie te adresseren. Het is hierbij van belang dat bij deze acties de grondrechten van burgers gewaarborgd zijn, zeker waar er door hen gebruik gemaakt wordt van kunstmatige intelligentie en automatische besluitvorming. Het kabinet verwelkomt in dat kader de oproep van de Commissie in de voornoemde recente mededeling aan de online platformen om maandelijks rapporten te publiceren over hun beleid en maatregelen om de verspreiding van COVID-19-gerelateerde desinformatie tegen te gaan. Meer informatiedeling, inzet, transparantie en verantwoordelijkheid is nodig. Tevens kijkt het kabinet uit naar de evaluatie van de gedragscode desinformatie en het Democratie Actieplan waarin mogelijk verdere transparantie maatregelen richting de online platformen een plek krijgen.

Desinformatie houdt niet op bij de grenzen, ook niet bij de COVID-19 pandemie. Dit kan mogelijk gevolgen hebben voor de stabiliteit en veiligheid van EU en haar lidstaten. Daarom ondersteunt het kabinet informatie-uitwisseling hierover in Europees verband. Op 10 juni jl. is er een mededeling gepubliceerd over desinformatie gerelateerd aan COVID-19⁶. De plannen uit deze mededeling bouwen voort op het EU Actieplan tegen desinformatie⁷. Verdere stappen om desinformatie te adresseren en de democratie te versterken, zullen uiteengezet worden in het Democratie Actieplan dat eind 2020 verwacht wordt. Ook de Digital Services Act, welke digitale diensten zal reguleren, zal naar verwachting onderdeel zijn van deze bredere inzet. U zal middels de reguliere kanalen van het BNC proces worden geïnformeerd over het kabinetsstandpunt inzake deze dossiers en over de voornoemde mededeling over desinformatie.

II. Binnenlandse zaken en Veiligheid

1. Werksessie I: Europees Politie Partnerschap

⁴ Kamerstukken II, 2019/2020, 30821, nr. 91

⁵ Kamerstukken II, 2019/2020, 30821, nr. 112

⁶ JOIN/2020/8 final

⁷ Kamerstukken II 2018/2019, 22112, nr. 2760

Het Duits voorzitterschap voorziet bij dit agendapunt een discussie over het voorstel voor een Europees Politie Partnerschap. Een onderliggend document is hierover nog niet beschikbaar.

De COVID-19 Pandemie heeft het belang aangetoond van snelle en digitale grensoverschrijdende samenwerking tussen de rechtshandhavingsautoriteiten. Het voorzitterschap wil daarom met een Europees Politie Partnerschap (EUPP) de samenwerking van de rechtshandhavingsautoriteiten verder verbeteren. Dit past binnen het streven van het Duits voorzitterschap voor een vrije en veilige Schengen ruimte. Het voorzitterschap wil bereiken dat elke politieagent en -agente uit alle lidstaten te allen tijde de benodigde informatie uit alle lidstaten kan verkrijgen. Het gaat hierbij om de informatie die nodig is om in een Unie zonder grenzen actuele bedreigingen het hoofd te kunnen bieden. Volgens het voorzitterschap kunnen de bestaande instrumenten beter en effectiever worden benut.

Het voorzitterschap wil daartoe gezamenlijk bekijken hoe belemmeringen kunnen worden verminderd en de implementatie van de bestaande instrumenten kan worden verbeterd. Zo zou de rol van Europol kunnen worden vergroot en informatie-uitwisseling tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten kunnen worden verbeterd.

Het kabinet staat in beginsel positief ten aanzien van het beoogd Europees Politie Partnerschap en kijkt met interesse uit naar voorstellen hieromtrent. Voor de veiligheid van alle Europese burgers is het van belang dat rechtshandhavingsautoriteiten binnen de Europese Unie goed en effectief met elkaar samenwerken en dat relevante informatie voor handhaving – ook uit andere lidstaten – beschikbaar is. Met betrekking tot de rol van Europol wil het kabinet niet vooruitlopen op het verwachte voorstel van de Commissie inzake de herziening van het Europol mandaat. Voor nu onderschrijft het kabinet de huidige rol van Europol als ondersteuner van het operationele werk van de rechtshandhavingsautoriteiten in de lidstaten van de Europese Unie en als centrale hub voor analyse en specifieke kennis.

2. Werksessie II: Zoek- en reddingsacties op zee

Bij het opstellen van deze Geannoteerde Agenda, waren er geen documenten voor dit agendapunt waren beschikbaar.

Uw Kamer is bekend met het standpunt van het kabinet inzake dit onderwerp. De internationaalrechtelijke plicht om mensenlevens op zee te redden blijft te allen tijde het uitgangspunt. Daarbij is het echter wel zaak dat reddingsoperaties van NGO-schepen en anderen niet bijdragen aan het in stand houden van de criminele activiteiten van mensensmokkelaars die, geholpen door dit soort goedbedoelde acties, mensenlevens op het spel zetten. Hiervoor zijn meer duidelijke kaders en goede afspraken nodig tussen alle betrokken partijen. Dit moet volgens het kabinet leiden tot een effectief en voorspelbaar ontschepingsmechanisme op basis van een verplichte grensprocedure en de herverdeling van kansrijke asielzoekers in geval van aanhoudende disproportionele druk. Ervaring leert dat een groot deel van de migranten die in EU Lidstaten aankomen via de Centraal Mediterrane Route, geen recht heeft op asiel. Daarom zal terugkeer prominent in de discussie moeten figuren. In het geval dat er evident geen sprake is van asiel, moet betrokkenen de toegang tot de Schengenzone worden ontzegd en aan de buitengrens worden gewerkt aan terugkeer. Het kabinet acht het van belang dat de Commissie hiervoor nieuwe voorstellen presenteert in het kader van de mededeling voor het nieuwe Migratiepact, dat zeer waarschijnlijk na de zomer wordt verwacht. Zoals uw kamer eerder gemeld, is het kabinet bereid om een tijdelijk mechanisme te overwegen, mits dit bijdraagt aan de gewenste structurele oplossing voor ontscheping op basis van de hierboven genoemde elementen. Het kabinet ziet graag dat alle lidstaten hieraan deelnemen. Zo niet, dan is het van belang dat het een zo groot mogelijke en geografisch evenwichtige groep lidstaten betreft die hun verantwoordelijkheid nemen, inclusief de lidstaat van aankomst.

