

Verslag van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

20 en 21 juli 2023 te Logroño

I. Binnenlandse zaken

1. Strijd tegen georganiseerde criminaliteit als wereldwijde dreiging

Het Spaanse voorzitterschap opende de discussie met de constatering dat georganiseerde criminaliteit de voornaamste dreiging vormt tegen Europa. Het aanpassingsvermogen van criminele organisaties is ongekend, gezien de kennis van nieuwe (IT-)ontwikkelingen. Steeds meer zetten organisaties in op corruptie, infiltratie, witwassen, desinformatie en andere hybride dreigingen. Tevens vroeg het Voorzitterschap aandacht voor (drugs-)geweld in steden en havens (zogenoeten *highly affected zones*), informatie-uitwisseling, samenwerking met Europol, Frontex en EMPACT. Tot slot benadrukte het Voorzitterschap de relatie tussen externe en interne veiligheid. In Latijns-Amerika is gestructureerde samenwerking nodig en moet worden gekeken naar samenwerking met de VS en de Westelijke Balkan. Het is nuttig om bestaande middelen voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit uit te breiden.

Commissaris Ylva Johansson van Binnenlandse Zaken constateerde namens de Commissie dat criminele organisaties zijn verweven met de samenleving. Het *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*-rapport van Europol bevestigt dit.¹ De voornaamste trends zijn: globalisering van de netwerken, vergaande technologische ontwikkelingen, duistere witwaspraktijken, ondergronds bankieren en de toename van geweld. De Commissie riep op om het wereldwijde netwerk beter in kaart te brengen en daarbij ook de rechtshandhaving toegang te geven tot digitale systemen. Het is van belang om de capaciteiten van het OM en rechters te versterken om deze criminelen te kunnen vervolgen. Ook een toename van corruptie in de havens is zichtbaar. De Commissie deed een oproep aan de lidstaten om de Richtlijn tegen corruptie aan te nemen.² De Commissie wil tijdens de JBZ-Raad in september uitgebreider spreken over de samenwerking met diverse Latijns-Amerikaanse landen. Ook wil de Commissie dat de EU gezamenlijke *leverage* gebruikt ten aanzien van Arabische landen, aangezien een aantal een *safe haven* blijft voor criminelen. Als de EU nadruk legt op de coördinatie zal een betere aanpak worden bewerkstelligd richting deze landen. Alle lidstaten steunden deze stelling.

De Executive Director van Europol, Catherine de Bolle, beschreef dat in het SOCTA-rapport steeds duidelijker wordt hoe de georganiseerde criminaliteit diverse methoden gebruikt om hun netwerken te versterken: ze zijn steeds gewelddadiger, corruptie wordt onderschat en witwassen blijkt een belangrijke motor. Diverse ontwikkelingen werden hierbij uitgelicht, waaronder *high level moneybrokers* (die werkzaam zijn als ondergrond bankiers), online fraude en smokkel en uitbuiting. Europol kondigde aan een gedetailleerd rapport over de aanpak van georganiseerde criminaliteit begin 2024 te publiceren.

¹ [Serious and Organised Crime Threat Assessment \(SOCTA\) | Europol \(europa.eu\)](#)

² Zie Kamerstukken II, 2022/23, 22112, nr. 3717 voor het BNC-fiche over deze richtlijn.

Frontex constateerde een toename in geconfisqueerde hoeveelheden drugs en drong aan op samenwerking met derde landen en het verbeteren van samenwerking tussen de (EU) agentschappen, in het kader van EMPACT, maar ook zeker in data-uitwisseling. Het belang van het verbeteren van het omgevingsbewustzijn via het MAOC-N gremium en dat er wordt gewerkt aan een netwerk ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit werd benadrukt.

Enkele lidstaten benoemden veiligheid als grondrecht voor burgers en refereerden daarbij aan de juridische basis in artikel 83 voor strafrecht die de instrumenten biedt om op te treden tegen georganiseerde criminaliteit. Inlichtingenuitwisseling en risicoanalyses zijn hierbij noodzakelijk. Er is een EU-strategie voor interne veiligheid nodig die in verhouding staat tot de externe relatie. Drugshandel ontwikkelt zich verder met synthetische drugs. Het is van belang om aanvullende wetgeving te bekijken op basis van artikel 83 die kan bijdragen aan het effectief tegengaan van georganiseerde criminaliteit.

Alle lidstaten zijn het ermee eens dat samenwerking om georganiseerde criminaliteit aan te pakken van groot belang is en benadrukten de inzet op samenwerking met landen van oorsprong en transit en de focus op een betere coördinatie van deze inzet. Meerdere lidstaten onderstreepten de ernstige bedreiging van onze vrije samenleving, interne veiligheid en burgers en uitten zorgen over geweld, infiltratie en corruptie. Er werd gesteld dat het essentieel is dat rechtshandhaving de juiste instrumenten heeft, zowel in de wetgeving als in de technische capaciteiten. Het juridisch raamwerk is robuust, maar moet verder worden versterkt. Diverse lidstaten lichtten specifieke aspecten hierbij uit, waaronder dataretentie, gegevensbescherming, het verbeteren van inlichtingenuitwisselingen, betere en eerdere identificatie van kwetsbaarheden, interregionale samenwerking, en de samenhang met andere wetgeving waaronder de *Freedom of Media Act* en de *Artificial Intelligence Act* (nu in de triloof fase). Een aantal lidstaten stelde graag ervaringen te delen over betere screening van personeel en snellere meldingen van verdachte gebeurtenissen om deze praktijken gezamenlijk verder te ontwikkelen. Voor dergelijke praktijken was tijdens de bijeenkomst van de Coalitie Europese landen tegen ondermijning op 5 juni jl. veel aandacht.³ Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, sprak waardering uit voor de Coalitie Europese landen tegen ondermijning, en hoopte op een betere inzet op havens.

Enkele lidstaten constateerden een toename in criminaliteit en geweld vanuit Latijns-Amerika. EU moet Latijns-Amerika steunen in het tegengaan van geldstromen. Het Latijns-Amerikaanse Interne Veiligheidscomité (CLASI) helpt als gremium voor de samenwerking op drugshandel, wapens, en mensenhandel.

Meerdere lidstaten benadrukten dat witwassen sterk moet worden tegengegaan, waarbij wordt ingezet op vermogensherstel. Lidstaten observeerden een grote toename in verschillende soorten drugs, en concluderen een grote trend voor drugshandel vanuit legale middelen. Daarom is opgeroepen tot vergaande screening van verschillende containers en pakketten. Havens zijn hierbij een belangrijke factor. In dit kader moeten ook de criminele en terroristische netwerken in Sub-Sahara Afrika aangepakt worden, aangezien zij een belangrijke bron zijn van de drugshandel in Europa. De impact van irreguliere migratie en het misbruiken van asielprocedures door georganiseerde criminaliteit dat door migranten wordt gebruikt voor drugsnetwerken vanuit het land van oorsprong is aan bod gekomen. Het is van belang om deze cirkel te doorbreken.

Ook werden steeds meer zogenoemde *online cyber enabled en cyber dependent* misdrijven waargenomen en stelde de JBZ-Raad dat geldstromen en liquide middelen

³ Kamerstukken II, 2022/23, 32317, nr. 830.

van criminele organisaties moeten worden bestreden. De Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) benoemde het belang van verdere versteviging en uitbreiding van EL Pacto en COPOLAD (programma EU, Latijns-Amerika, Cariben voor drugsbeleid) en onderstreepte de noodzaak om de bestrijding van georganiseerde criminaliteit hoog op de politieke agenda te houden.

Lidstaten waren het eens dat Europol een goed platform is voor de versterking van de samenwerking met Latijns-Amerika, wat een prioriteit is in de ontwikkeling van bestaande structuren.

Nederland riep op tot het ontmantelen van criminele netwerken door alle betrokken partijen, zoals politie, OM, douane, Financial Intelligence Units (FIU's), gemeenten en het maatschappelijk middenveld. Daarnaast werd het belang van het tegengaan van criminele geldstromen en het vergroten van de weerbaarheid van logistieke hubs zoals havens benadrukt. Volgens Nederland moet worden ingezet op *downstream disruption* (het tegengaan van drugsexport). Ook heeft Nederland de Commissie werd gevraagd in haar nieuwe legislatuur vervolg te geven aan de *mapping* exercise en bestaande initiatieven.

2. Russische agressie tegen Oekraïne en de gevolgen voor interne veiligheid

Interne veiligheid

Het onderwerp werd geïntroduceerd met een uitgebreide terugblik op de gezamenlijke Europese inzet om Oekraïne te steunen na de inval door de Russische Federatie. Het Spaanse voorzitterschap benoemde het opgestelde 10-puntenplan voor de coördinatie van de activiteiten, de noodzaak om externe grenzen te versterken om alle vormen van mensen- en wapenhandel tegen te gaan en de snelle lancering van EMPACT. Het belang van accountability voor mogelijke oorlogsmisdrijven is benadrukt en de lidstaten zijn opgeroepen om te blijven uitdragen dat de EU Oekraïne zal blijven steunen.

De Commissie schetste een relatief stabiele situatie rond de grensovergangen en prees de samenwerking met Oekraïne in het tegengaan van wapens. Oekraïne heeft nieuwe wetgeving waarin staat dat alle wapens moeten worden geregistreerd. Europol ontvangt driemaandelijks updates over gestolen wapens. De data over ingenomen wapens is ook gedeeld na het bezoek de Commissie en Europol aan Oekraïne. Een aantal lidstaten benadrukten in dit kader het belang van wapendatabases. Nederland pleitte dat de smokkel van illegale wapens in brede zin moet worden tegengegaan, niet alleen in Oekraïne. Het is van belang dat autoriteiten informatie delen op operationeel, tactisch en strategisch niveau. Nederland waarschuwde voor terroristische organisaties, zoals IS en Al Qaida, die het conflict misbruiken. Meerdere lidstaten hebben dit waargenomen.

De lidstaten benadrukten het belang van de strafbaarstelling van het niet naleven van EU sancties en hebben steun geuit aan de *Joint Investigation Teams* (JIT's) om straffeloosheid tegen te gaan.

De EU-inzet richting Oekraïne blijft gericht op de versterking van de *EU Military Assistance Mission Ukraine*, voor het bijdragen aan hervormingen in het Oekraïense rechtsstelsel, het verhogen van de weerbaarheid en de inzet op straffeloosheid, zoals het agressietribunaal. De Commissie vroeg aandacht voor de samenwerking tussen JBZ- en GVDB-initiatieven werd benadrukt, met steun van een aantal lidstaten, en bracht de druk op Moldavië door hybride- en cyberaanvallen onder de aandacht.

Een aantal lidstaten stelde dat Moldavië en de Westelijke Balkan onze aandacht nodig hebben om het conflict op alle fronten te bestrijden. Steun aan deze landen is ook belangrijk voor grensmanagement, capaciteitsopbouw en wederopbouw. Lidstaten uitten

ook zorgen over mensenhandel aan de grenzen en mogelijk misbruik van de migrantenstromen, waardoor onwelwillenden de EU binnenkomen.

Een groot aantal lidstaten riep op tot goede samenwerking in de strijd tegen desinformatie en de hybride dreigingen. Deze dreigingen kunnen grote invloed hebben op wat er gebeurt binnen de EU grenzen. De Commissie sloot zich aan bij deze oproep.

De Europese Contraterrorisme Coördinator (EU-CTC), Illka Salmi, onderstreepte dat de veiligheidselementen moeten worden meegenomen in de gesprekken over de interne en externe veiligheidsdimensie. De uitkomsten dienen de veiligheidsdialog te voeden en vice versa.

Het Voorzitterschap sloot de discussie af en verwelkomde de grote voortgang en inspanningen van Oekraïne op het vlak van veiligheidsrisico's aan de grenzen, maar ook met betrekking tot de registratie van wapens.

Interne ontheemden: Richtlijn tijdelijke bescherming Oekraïners

De Commissie kondigde aan dat zij op korte termijn een voorstel zal doen voor verlenging van de tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne tot maart 2025, zodat de Raad hierover in het najaar een besluit kan nemen. De Commissie kondigde ook aan de mogelijkheden te verkennen voor verdere verlenging van de tijdelijke bescherming na 2025. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, spraken hun steun uit voor de door de Commissie voorgenomen verlenging tot maart 2025. Enkele lidstaten gaven aan dat een duurzame oplossing voor de langere termijn ook noodzakelijk is.

3. Asiel en Migratie

Het Voorzitterschap trapt de discussie af met een toelichting op het kort voor de Raad verspreide bespreekdocument, waarin discussievragen waren geformuleerd over de voortgang op het Asiel- en Migratiepact (Pact) en de externe dimensie van het Europees migratiebeleid. Het Voorzitterschap verwelkomde ten eerste de resultaten die door de Raad van juni werden bereikt op de Asiel- en migratiemanagementverordening (AMMR) en de Asielprocedureverordening (APR), maar benadrukte dat spoedige afronding van de nog resterende stappen ook belangrijk is. Het Voorzitterschap riep de lidstaten daarom op compromisbereid te handelen in de gesprekken over een Raadspositie op de Crisis-, instrumentalisierungs- en force majeureverordening (hierna: Crisisverordening). De voorzitter van het LIBE-comité in het Europees Parlement, Juan Fernando López Aguilar, leverde een gelijksoortige boodschap af aan de Raad. Daarnaast benoemde het Voorzitterschap het belang van voortgang op de externe dimensie van het migratiebeleid; ook dit onderwerp zal tijdens deze Voorzitterschapsperiode hoog op de agenda blijven.

De Commissie steunde het Voorzitterschap in het streven om spoedig een compromis te bereiken op de Crisisverordening. De Eurocommissaris stond verder stil bij het Memorandum of Understanding (MoU) dat de Commissie enkele dagen voorafgaand aan de Raad met de Tunesische autoriteiten tekende. De Commissaris noemde ook de voortgang op een Actieplan voor de Oostelijk Mediterrane route en stond tot slot stil bij artikel 25bis van de Visumcode. Verder kondigde zij aan het jaarlijkse vertrouwelijke rapport van de Commissie met een beoordeling van de EU-brede terugkeersamenwerking zo spoedig mogelijk af te ronden zodat de Raad in het najaar kan besluiten over eventuele te nemen vertrouwelijke maatregelen. Het rapport werd kort na de Raad (eind juli) vertrouwelijk aan de leden van de Raad gezonden.

In een volledige tafelronde was de Raad eensgezind over het belang van proactief migratiebeleid op de externe dimensie om migratiecrises te voorkomen. Een groot aantal

lidstaten, waaronder Nederland, verwelkomde tegen deze achtergrond het *Memorandum of Understanding* met Tunesië en verscheidene lidstaten benoemden dit als voorbeeld voor vervolgspraken met andere landen. Meerdere lidstaten benadrukten daarbij dat het belang van respect voor het internationaal recht onderdeel dient te zijn van brede partnerschappen met derde landen. Nederland benoemde dat de EU-externe dimensie een onmisbare schakel is in een effectief Europees migratiebeleid en verwelkomde de op verschillende vlakken aangekondigde acties van de Commissie. Met betrekking tot de interne dimensie, onderschreven meerdere lidstaten actief de wens van het Voorzitterschap om spoedig tot een Raadspositie op de Crisisverordening te komen. Verscheidene lidstaten, waaronder Nederland, lichtten toe welke inhoudelijke wijzigingen zij nog nodig achtten om een compromis binnen bereik te brengen. Zo was een groep lidstaten kritisch over de samenvoeging van deze verordening met de eerdere Instrumentaliseringverordening. Andere lidstaten hadden aandacht voor de proportionaliteit van de derogaties en de borging van fundamentele rechten. Twee lidstaten gaven aan sowieso niet in te kunnen stemmen, vanwege de solidariteitselementen in de voorstellen en de bezwaren die zij hebben tegen het stemmen met gekwalificeerde meerderheid op dit onderwerp. Nederland benadrukte dat zij als vanzelfsprekend een groot voorstander is van voortgang op het Pact, waarbij balans tussen solidariteit en verantwoordelijkheid behouden blijft, en waarin afspraken over verplichte grensprocedures en waarborgen voor de implementatie van de Dublinregels overeind blijven. Met betrekking tot de Crisisverordening heeft Nederland naar voren gebracht voorstander te zijn van een robuust wettelijk kader met duidelijke definities en derogatiemogelijkheden die proportioneel en gelimiteerd in de tijd zijn en waarbij waarborgen op het vlak van fundamentele rechten van belang zijn.

Een kleine week na de JBZ-raad, tijdens het Comité voor Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) op 26 juli, bleek dat onder de lidstaten nog niet voldoende steun was om een Raadspositie te bereiken. De gesprekken over Crisisverordening zullen na de zomer worden voortgezet.

II. Justitie

4. Verbetering toegang tot het recht

Het Voorzitterschap leidde de discussie in door te benadrukken dat het waarborgen en versterken van de toegang tot het recht – in het bijzonder voor personen met een beperking – niet alleen het rechtssysteem versterkt, maar ook vertrouwen schept tussen de bevolking en de overheid. Het is daarbij aan de overheid om zorg te dragen voor een goede juridische infrastructuur, die duurzame oplossingen kan bieden.

Commissaris Didier Reynders van Justitie gaf een overzicht van de belangrijkste initiatieven die de Commissie heeft genomen en die deels nog in onderhandeling zijn. Deze zien op digitalisering van het justitiedomein, het opheffen van drempels voor personen met beperkingen en aandacht voor kwetsbare groepen.

Het Europees Parlement deelde de doelstellingen en zet zich hiervoor in.

De directeur van het Europees grondrechtenagentschap, Michael O'Flaherty, vroeg aandacht voor dubbel slachtofferschap bij kwetsbaren bij het behalen van hun recht.

Een groot aantal lidstaten onderschreef het belang van toegang tot het recht voor mensen met een beperking en gaven een uitgebreid overzicht van de nationaal getroffen maatregelen. Lidstaten benoemden dat juridische procedures ook begrijpelijk moeten

zijn. Een aantal lidstaten en de Commissie benadrukten het belang van bewustwording bij de juridische beroepen.

Nederland wees op de noodzaak voor informatievoorziening aan kwetsbare groepen en noemde de website van het Juridisch Loket waarbij wordt samengewerkt met de Stichting Lezen en Schrijven om de begrijpelijkheid te verbeteren en het gratis telefoonnummer dat voor laagdrempelig advies kan worden gebeld. Verder heeft Nederland toegelicht dat veel is geïnvesteerd in digitale en fysieke toegang tot rechtbanken en gerefereerd aan de hervorming van het rechtsbijstand systeem, het belang van mediation en de kansen die digitalisering biedt.⁴

De Commissie en het Voorzitterschap concludeerden dat er brede overeenstemming is dat er verdere aandacht en investeringen in de toegang tot het recht voor kwetsbaren en voor mensen met beperkingen nodig zijn.

5. Mechanismen voor verbetering bescherming en zorg slachtoffers

Het Voorzitterschap onderstreepte haar hoge prioriteit voor de bescherming en zorg voor slachtoffers. Hierop is al veel bereikt sinds de Richtlijn bescherming van slachtoffers uit 2012, maar het is tijd voor een volgende stap. Het belang van goede opsporing, vervolging en gerechtigheid voor slachtoffers werd benadrukt. De herziening van de Richtlijn bescherming van slachtoffers werd verwelkomt en gezien als een goede basis die kan worden uitgebreid met *best practices*.

De Commissie gaf een toelichting over het voorstel voor de herziening van voornoemde Richtlijn die een aantal gaten uit 2012⁵ dient te vullen en nieuwe ontwikkelingen, zoals het mogelijk maken van IT-instrumenten, meeneemt. Ook in relatie tot het conflict in Oekraïne benadrukt de Commissie haar positie op strafbaarstelling en steun aan slachtoffers.

Het LIBE Comité van het Europees Parlement gaf een uitgebreide opsomming over het belang voor de bescherming van slachtoffers van allerlei vormen van misdrijven en de bestaande wetgeving die raakt aan dit doel. Het Europees Parlement riep daarbij op tot een geïntegreerde aanpak met alle beschikbare instrumenten en onderstreepte het belang van goede toegankelijkheid tot diensten, ondersteuning en juridische hulp. Het Europees Parlement sloot zich aan bij de Commissie over het belang van tijdige inventarisatie van behoeften van slachtoffers en het voorkomen van straffeloosheid van misdrijven in Oekraïne.

Het EU grondrechtenagentschap riep op tot een horizontale aanpak met sectorale instrumenten, en stelde dat dit het meest effectief is in de bescherming van slachtoffers. Verder benadrukte hij het versterken van de nationale infrastructuur in de lidstaten.

De vice-president van Eurojust, Boštjan Škrlec, lichtte de bijdragen aan zaken voor bescherming van slachtoffers toe en riep lidstaten op om zaken zo veel mogelijk met Eurojust te delen.

Bijna alle lidstaten verwelkomden de herziening van de Richtlijn bescherming van slachtoffers. Hierbij riepen enkele lidstaten op tot zorgvuldige bestudering door experts en het betrekken van verschillende partijen. Meerdere lidstaten onderstreepten het belang van het zorgen voor een stem voor de slachtoffers en het voorkomen dat zij ook nog slachtoffer worden van een slecht proces (zogenoemde secundaire victimisatie). Het Europees Netwerk van slachtofferrechten is een goed voorbeeld van samenwerking en kan verder worden versterkt. Lidstaten benadrukten verder het belang van een snellere

⁴ Zie Kamerstukken II, 2022/23, 29279 nr. 800 voor de aanpak versterking toegang tot het recht.

⁵ [EUR-Lex - 32012L0029 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

en nauwkeurigere steun met betrekking tot kwetsbare slachtoffers, zoals kinderen. Het belang van de juiste training van instrumenten voor de professionals die werken met slachtoffers om hen optimaal te beschermen is door meerdere lidstaten onderstreept. Daarnaast benoemde een aantal lidstaten nog diverse aspecten die zij van belang achtten, waaronder de rol van Eurojust, de behoefte aan permanente financiering, een monument voor slachtoffers en gratis toegang tot psychologische steun.

Een enkele lidstaat stelde dat Eurojust een grote rol kan spelen in het zekerstellen van de rechten van slachtoffers.

Nederland sprak waardering uit voor de richtinggevende initiatieven van de Commissie. Het is daarbij van belang dat aan de lidstaten voldoende ruimte wordt geboden om de voor hen best passende vorm te kiezen om de geformuleerde doelen te bereiken. Daarnaast lichtte Nederland de meerjarenagenda toe voor de verdere versterking van de bescherming en zorg voor slachtoffers.⁶

De JBZ-Raad sloot het onderwerp af met een toelichting op een meer *People Centred Justice* en dat de technologie hier nieuwe mogelijkheden voor biedt. De Commissie en het Voorzitterschap ervoeren steun van de lidstaten om dit onder te brengen in de herziening van de Richtlijn.

6. Werklunch: Uitdagingen en aanpak georganiseerde criminaliteit

Er was brede steun in de JBZ-Raad voor dit onderwerp. De lidstaten benadrukten het belang van balans in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het belang van de *High Level Group Access to Data* werd onderstreept, waarbij meerdere lidstaten als mogelijke uitkomsten hiervan wetgeving op het gebied dataretentie en toegang tot data zien. De Commissie wees er op dat uitspraken van het Europees Hof van Justitie gebaseerd zijn op het Verdrag en ruimte voor wetgeving op het gebied van dataretentie en toegang tot data wordt bepaald door (de interpretatie van) het verdrag.

Op het gebied van *crypto currency* hield de JBZ-Raad een breed pleidooi voor coördinatie, samenwerking en actie. Een enkele lidstaat, waaronder Nederland, verzocht om een verplichting voor het aanstellen van vertegenwoordigers in de EU door crypto providers.

De Commissie noemde het belang van de publiek-private informatie-uitwisseling bij de havens. Meerdere lidstaten nemen in dit kader deel aan het transcrime-netwerk dat is gericht op de beveiliging van havens. Enkele lidstaten, waaronder Nederland uitten kritiek op het *mandatory public private partnership* en pleitten voor vrijwillige samenwerking.

Eurojust pleitte voor steun en geld aan het Europees Netwerk van Raden voor de Rechtspraak (ECJN), gesteund door meerdere lidstaten.

⁶ Kamerstukken II, 2022/23, 33552, nr. 91.