

Vergaderjaar 2023–2024

32 317

JBZ-Raad

Nr. 859

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 oktober 2023

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de volgende brieven:

- Geannoteerde agenda JBZ-Raad 19 en 20 oktober 2023 (Kamerstuk 32 317, nr. 855)
- Verslag van de extra ingelaste JBZ-Raad van 28 september 2023 (Kamerstuk 32 317, nr. 853)
- Antwoorden op vragen commissie over o.a. de geannoteerde agenda JBZ-Raad op 28 september 2023 (Kamerstuk 32 317, nrs. 854 en 852)
- Reactie op de motie over de Europese Verordening ter bestrijding en voorkoming van seksueel misbruik (Kamerstukken 26 643 en 34 843, nr. 1069)

De vragen en opmerkingen zijn op 13 oktober 2023 aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid voorgelegd. Bij brief van 17 oktober 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Kat

De adjunct-griffier van de commissie,
Nouse

Inleiding

Hierbij sturen wij uw Kamer de beantwoording van de vragen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid die zijn gesteld in het kader van het schriftelijk overleg over de JBZ-Raad van 19 en 20 oktober te Luxemburg. De Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid nemen deel aan de JBZ-Raad.

De onderwerpen die in de beantwoording aan bod komen zijn: de verordening voorkoming en bestrijding van seksueel kindermisbruik (D66, CDA, SP & Groep Van Haga), Staat van Schengen (CDA, VVD), voorkomen online radicalisering van minderjarigen (CDA, SP), Justitiële samenwerking met Latijns-Amerika inzake aanpak georganiseerde misdaad (CDA), Insolventierichtlijn (SP), verbetering van de efficiëntie en kwaliteit van rechtsstelsels (SP), mensenhandel/criminaliseren van sekskopers (CU), asiel- en migratiepact (VVD, SP, Volt), asiel en migratie: externe dimensie/Tunesië (SP, Volt, VVD, PvdA en GroenLinks, CU) en Crisisverordening (PvdA en GroenLinks, CU).

Op 16 oktober jl. heeft het Spaanse voorzitterschap te kennen gegeven dat de ontwerpverordening voorkoming en bestrijding van seksueel kindermisbruik niet voor besluitvorming in de JBZ-Raad van 19 en 20 oktober zal voorliggen, maar dat er slechts een toelichting van de stand van zaken wordt gegeven.

De verwachting is dat het Voorzitterschap indien mogelijk vóór de eerstvolgende JBZ-Raad (van 4 en 5 december 2023) via het Comité van Permanente Vertegenwoordigers tot besluitvorming over de ontwerpverordening wil komen.

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de geannoteerde agenda van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) van 19 en 20 oktober en hebben daar geen verdere vragen over.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie begrijpen uit de stukken dat de verordening voor het bestrijden van kinderpornografisch materiaal online (CSAM-verordening) dit keer wel de agenda heeft gehaald. Kan de Minister toelichten wat er is veranderd sinds de laatste JBZ-raad op 28 september 2023, toen het onderwerp op het laatste moment van de agenda is verwijderd? Op welk inhoudelijk punt is voortgang geboekt? Hoe kijkt de Minister naar het standpunt van de lidstaten met ernstige, inhoudelijke bezwaren zoals Duitsland, Oostenrijk, Polen, Portugal en Zweden? Hoe rijmt zij dit met de argumentatie om de motie van het lid Van Ginneken niet uit te voeren, namelijk het ondergraven van de onderhandelingspositie in Europa (Kamerstuk 26 643, nr. 1011)? In hoeverre ondergraaft het een onderhandelingspositie als een groot deel van de lidstaten, waaronder belangrijke partners voor Nederland, eenzelfde standpunt innemen als waartoe de motie oproept?

Antwoord

Op dit moment is nog steeds niet duidelijk op welke punten de ontwerpverordening mogelijk zal worden aangepast. Wel heeft het Spaanse voorzitterschap een compromisvoorstel gedaan om de reikwijdte van het detectiebevel te beperken tot enkel reeds

bekend materiaal, en waar nieuw materiaal en grooming uit het detectiebevel worden gehaald. Dit is conform de Nederlandse inzet. Voor nieuw materiaal en grooming doet het Voorzitterschap alternatieve voorstellen. Het blijft de inzet van Nederland om deze onderdelen niet bij het detectiebevel te betrekken in deze verordening. Op dit moment lijkt nog geen sprake van een meerderheid voor dit voorstel. Nederland is vanaf het begin kritisch geweest op het voorstel, maar hecht waarde aan het deel blijven nemen aan de onderhandelingen om het voorstel wel in lijn te brengen met wat voor Nederland acceptabel is. Het compromisvoorstel ligt mede daardoor nu dichterbij het Nederlandse standpunt van alleen detectie op reeds bekend materiaal. Nederland stemt niet in met het opnemen van nieuw materiaal en grooming in het detectiebevel en is van mening dat, zo dit al technisch mogelijk en betrouwbaar zou zijn, de Commissie hiervoor een voorstel zou moeten doen waarbij de volledige wetgevingsprocedure opnieuw wordt doorlopen.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de Minister op de hoogte is van onderzoek dat nu wordt verricht naar de mogelijke belangenverstremgeling die ervoor zorgde dat softwarebedrijven die client-side scanning mogelijk maken op de radar kwam van beleidsmakers in Brussel¹. Kan de Minister een reactie geven op het artikel, gepubliceerd in *De Groene Amsterdammer*? In hoeverre hebben deze bevindingen, waaruit blijkt dat Hollywoodster Ashton Kutcher gelobbyd heeft voor softwarebedrijf Thorn, nog gevolgen voor de overtuigingen van de Minister aangaande deze verordening? In hoeverre vindt de Minister het wenselijk dat een bedrijf, met grote financiële belangen, dat beoogd wordt de vrijheid van kinderen te beschermen, omgeven is door dubieuze financiële transacties en constructies? In hoeverre heeft de Minister kennisgenomen van de position papers van het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer op 10 oktober 2023 over client-side scanning? Kan de Minister daar een reactie op geven? Kan de Minister toelichten waarom zij, ondanks alle kritiek, blijft volharden in een standpunt waar zoveel kritiek op is vanuit alle echelons van de samenleving? In hoeverre vindt de Minister zo'n verstreckende beslissing passen bij een demissionair Minister?

Antwoord

Het kabinet heeft kennisgenomen van het artikel in *De Groene Amsterdammer* over het softwarebedrijf Thorn. De inhoud van het voorstel is aan de Commissie. Het kabinetsstandpunt is tot stand gekomen op basis van een inhoudelijke beoordeling van het voorstel en zoals eerder met uw Kamer is gecommuniceerd.²

In het rondetafelgesprek is de Verordening in zijn geheel aan bod gekomen, inclusief detectie op onbekend materiaal en grooming. Het kabinet is geen voorstander van detectie voor die laatste twee categorieën en onderschrijft de zorgen die ten aanzien daarvan door de onderzoekers werden geuit. Tegelijkertijd hebben ook zij aangegeven wél mogelijkheden te zien ten aanzien van de detectie van reeds bekend materiaal. Het gaat bij deze laatste categorie uitsluitend om visueel materiaal dat al eerder als strafbaar is betiteld.

In reactie op vragen van de leden van de D66-fractie over de detectie van reeds bekend materiaal, verwijst het kabinet uw Kamer naar de brieven van 8 mei, 28 juni en 18 september

¹ *De Groene Amsterdammer*, 27 september 2023, «Wie heeft hier baat bij? Niet de kinderen» (<https://www.groene.nl/artikel/wie-heeft-hier-baat-bij-niet-de-kinderen>).

² Kamerstuk 22 112, nr. 3455.

jongstleden en de antwoorden op vragen gesteld door de CDA-fractie.³ Het kabinet heeft niet alleen een verantwoordelijkheid om de privacy, maar ook de persoonlijke en lichamelijke integriteit van burgers te beschermen, of het nu missionair of demissionair is. In de brieven vinden de leden van de D66-fractie de afwegingen terug die aan het kabinetsstandpunt ten grondslag hebben gelegen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de geannoteerde agenda van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 19 en 20 oktober 2023. Deze leden maken graag van de gelegenheid gebruik om hierover nog enkele vragen te stellen aan de Minister.

Staat van Schengen op basis van Schengen Barometer

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Commissie heeft aangekondigd met een actieplan te komen voor de aanpak van drugsmokkel naar de EU. Deze leden vragen of de Minister al weet op welk moment dit plan van aanpak gereed is en of de Minister al iets kan vertellen over wat er verwacht wordt van dit plan.

Antwoord

De Commissie heeft aangekondigd dat het actieplan voor de aanpak van drugsmokkel naar de EU inclusief havenalliantie op 17 oktober a.s. zal verschijnen. Tijdens de vorige JBZ-Raad heeft de Commissie toegelicht dat in het plan onder meer aandacht zal zijn voor de samenwerking met de Latijns-Amerikaanse en Caribische regio.⁴ Het kabinet verwelkomt het feit dat de Commissie het onderwerp georganiseerde criminaliteit zo hoog op de agenda plaatst en voor de komende jaren met concrete acties zal komen. Uw Kamer zal via de reguliere BNC-procedure verder worden geïnformeerd.

De leden van de CDA-fractie lezen dat wat de Minister betreft, het tegengaan van mensensmokkel van essentieel belang is om irreguliere migratie naar het Schengengebied en secundaire migratie binnen het Schengengebied te verminderen. Is de Minister het met deze leden eens dat hierbij ook de slachtoffers centraal moeten staan, alsook het voorkomen dat mensensmokkelaars de mogelijkheid hebben om hun criminele praktijken voort te zetten? Deze leden vragen of de Minister van plan is om ook dit onderdeel van mensensmokkel onder de aandacht te brengen tijdens de gedachtewisseling over dit agendapunt.

Antwoord

Het kabinet is voornemens om tijdens de Schengenraad ook de tragische gevolgen voor slachtoffers van mensensmokkel te benadrukken. Het kabinet is het met de leden van de CDA-fractie eens dat zo veel als mogelijk moet worden voorkomen dat mensensmokkelaars hun criminele praktijken kunnen voortzetten. Het is van belang dat criminele smokkelnetwerken zo goed mogelijk worden aangepakt en dat hun verdienmodel wordt ondermijnd. In de geannoteerde agenda die uw Kamer toekwam is de inzet van het kabinet op dit punt nader uiteengezet.

³ Kamerstukken 26 643 en 34 843, nr. 1022; Kamerstuk 26 643, nr. 1043; Kamerstukken 26 643 en 34 843, nr. 1069.

⁴ Kamerstuk 32 317, nr. 853.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister wil inzetten op meer en betere informatie-uitwisseling en het sluiten van werkafspraken tussen de Europese Unie (EU)-agentschappen en derde landen. Deze leden vragen op welke manier de Minister dit hoopt te bewerkstelligen en of zij hierbij andere landen aan haar zijde kan vinden. Op welke landen wil de Minister met name inzetten wat betreft het verbeteren van informatie-uitwisseling en het sluiten van werkafspraken? Deze leden vragen welke concrete doelstellingen en acties worden gesteld om financiële stromen af te snijden en geld af te pakken van mensensmokkelaars.

Antwoord

Het kabinet is voorstander van meer en betere informatie-uitwisseling, het sluiten van werkafspraken tussen de EU-agentschappen, zoals Europol en Eurojust, en derde landen, en het versterken van het netwerk van *liaison officers* in derde landen. In het bijzonder is het daarbij van belang dat lopende onderhandelingen over nadere werkafspraken tussen Frontex en Europol en derde landen worden afgerond en dat dit wordt uitgebreid naar meer derde landen op de voor Nederland en de EU belangrijkste routes waar mensensmokkelaars actief zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om meer mogelijkheden om informatie tussen lidstaten en derde landen veilig te delen. Het kabinet acht het daarbij van belang dat onderhandelingen met derde landen over aanpak van mensensmokkel onderdeel is van bredere en integrale migratiepartnerschappen op EU-niveau. Lidstaten en de Commissie moeten hierin samen optrekken. Daarnaast dient de onderlinge samenwerking tussen lidstaten en EU-agentschappen, zoals Europol, Frontex en Eurojust te worden versterkt. Ook hier gaat het om goede informatie-uitwisseling. Dit is van belang om secundaire migratie binnen Europa beter tegen te gaan en om beter zicht te krijgen op de belangrijkste routes waar mensensmokkelaars actief zijn om zo de criminele netwerken daarachter te kunnen aanpakken.

Verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de beantwoording van de vragen die zijn gesteld tijdens het schriftelijk overleg over de extra ingelaste JBZ-raad van 28 september. Deze leden danken de Minister voor de antwoorden en hebben nog enkele aanvullende vragen.

De leden van de CDA-fractie lezen in de antwoorden dat voor het detecteren van nieuw materiaal van seksueel kindermisbruik en grooming op dit moment geen betrouwbare technologie beschikbaar is en dat de technologieën die momenteel wel beschikbaar zijn, een relatief hoog percentage vals-positieve uitkomsten bevatten. De Minister vindt hierom het huidige voorstel op deze onderdelen disproportioneel in het licht van de grondrechten die in het geding zijn en acht daarom de hieruit voortvloeiende inbreuk op die grondrechten niet gerechtvaardigd. Deze leden vragen de Minister aan te geven hoe de weging van het beschermen van kinderrechten een plek heeft in het ingenomen standpunt dat de technologie nog niet volmaakt is. Zij vragen of er ook wordt gekeken of een toets door menselijke afweging een afdoende aanvulling kan zijn op de technologieën om seksueel misbruik van kinderen te bestrijden.

Antwoord

Tegen de achtergrond van de hoge aantallen waarmee online beeldmateriaal van seksueel kindermisbruik rondgaat, zijn extra maatregelen nodig tegen het misbruik van bepaalde diensten voor de verspreiding van dit beeldmateriaal; juist om de grondrechten van kinderen te beschermen. Voor detectie van reeds bekend materiaal is een bewezen effectieve technologie beschikbaar waarbij materiaal gedetecteerd wordt waarvan vooraf is vastgesteld dat het strafbaar materiaal betreft – het gaat hier om bewezen kinderporno. Deze nauwkeurige technologie is er niet voor detectie van nieuw materiaal en grooming. Hierbij moet de eventuele strafbaarheid van het materiaal nog worden vastgesteld. Daarvoor zou dan technologie in de vorm van zogenaamde artificiële intelligentie en *classifiers* worden gebruikt. Door het grote aantal vals-positieven dat die technologie momenteel genereert, bestaat het risico dat een grote groep mensen ten onrechte in verband wordt gebracht met materiaal van online seksueel kindermisbruik. Ook het legale en bij een normale seksuele ontwikkeling behorende experimenteergedrag van jongeren zou door het gebruik van deze technologieën kunnen leiden tot een eventuele melding aan autoriteiten. Dit acht het kabinet een niet gerechtvaardigde inbreuk op de in het geding zijnde grondrechten van de betrokken personen en in het bijzonder van kinderen.

In tegenstelling tot de detectie van reeds bekend materiaal, bestaat voor de detectie van nieuw materiaal en grooming nog geen technologie die eenzelfde laag aantal vals-positieven oplevert. De technologie is onvoldoende in staat om afbeeldingen en video's als materiaal van online seksueel kindermisbruik te classificeren. Gebruik van deze technologie zou leiden tot te veel onterechte meldingen aan de autoriteiten. Dit kan ten dele worden ondervangen door altijd een menselijke toets te doen laten plaatsvinden, maar dit acht het kabinet onwenselijk, onder meer vanwege het invasieve karakter van deze werkzaamheden en de benodigde capaciteit.

Voornoemde leden vragen of de Minister bij ditzelfde standpunt blijft wanneer in de toekomst technologieën worden ontwikkeld die wel betrouwbaar genoeg zijn. Als dit aan de orde zou zijn, kan die technologie dan snel en efficiënt worden ingebouwd in de aanpak van de voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen? Zo nee, waarom niet? Verwacht de Minister dat binnenkort wel betrouwbare technologie wordt ontwikkeld?

Antwoord

Het kan niet met zekerheid worden gezegd wanneer wel voldoende betrouwbare technologie beschikbaar is die op nieuw materiaal en grooming zou kunnen scannen. Bovendien is nu niet te voorzien hoe die technologie zou werken en wat dat betekent voor de inbreuk op de grondrechten. Wel zal er in het kader van de aanpak van online seksueel kindermisbruik blijvend worden gemonitord welke technologieën worden ontwikkeld voor het scannen op nieuw materiaal en grooming en hoe effectief die kunnen zijn.

De leden van de CDA-fractie lezen dat op het moment van schrijven door de Minister de onderhandelingen nog gaande zijn en nog niet duidelijk is welk compromisvoorstel op de agenda van de JBZ-Raad zal staan. Deze

leden vragen of het inmiddels wel al duidelijk is geworden en zo ja, wat het compromisvoorstel omvat.

Antwoord

Het Spaanse voorzitterschap heeft een compromisvoorstel verspreid dat alleen gericht is op het detectiebevel. Kort gezegd komt het erop neer dat een grote stap richting het Nederlandse standpunt is gezet: het voorstel houdt in dat alleen voor reeds bekend materiaal kan een detectiebevel zou kunnen worden uitgevaardigd. Op dit moment is nog geen sprake van een meerderheid op dit compromisvoorstel en is nog onduidelijk welke gevolgen het voorstel heeft voor de volledige tekst, wat noodzakelijk is voor een definitieve standpuntbepaling.

Voorkomen online radicalisering van minderjarigen

De leden van de CDA-fractie lezen dat naar verwachting het Spaans Voorzitterschap stil zal staan bij de rol die online content kan spelen in de mogelijke radicalisering van minderjarigen en jongeren. Er zijn volgens de Minister signalen dat online radicalisering sneller verloopt dan radicalisering in offline netwerken. In hoeverre kan de motie van het lid Kuik over een pilot om de online-aanpak van radicalisering te versterken hier een aanvulling op zijn (Kamerstuk 29 754, nr. 658)? Deze leden vragen ook naar de status van de uitvoering van de aangenomen motie.

Antwoord

Het kabinet deelt de zorgen over de wisselwerking tussen online radicalisering en de offline wereld. Het WODC-rapport «rechts-extremistische radicalisering op sociale mediaplatforms? Ontwikkelingspaden en handelingsperspectieven» en de beleidsreactie⁵ gaan hier nader op in. In de Contourenbrief Versterkte Aanpak Online inzake extremistische en terroristische content die uw Kamer op korte termijn toekomt, zal het kabinet uitgebreider in gaan op de motie Kuik. Daarnaast start het Landelijk Steunpunt Extremisme binnenkort op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid een pilot die voorziet in een laagdrempelige chatfunctie voor (jonge) burgers en professionals om verder advies te kunnen geven over online radicalisering bij jongeren.

Justitiële samenwerking met Latijns-Amerika inzake aanpak georganiseerde misdaad

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister actief inzet op samenwerking met de Latijns-Amerikaanse en Caribische regio en dat de Minister het EL PACTO-initiatief steunt. Deze leden vragen of de andere lidstaten hetzelfde standpunt innemen in het kader van een effectieve aanpak tegen de georganiseerde misdaad en drugshandel.

Antwoord

Andere EU-lidstaten delen het Nederlandse standpunt om actief in te zetten op samenwerking met de Latijns-Amerikaanse en Caribische regio. Spanje geeft als EU-voorzitter extra prioriteit aan dit onderwerp door frequente agendering op verschillende Europese bijeenkomsten, waaronder de JBZ-Raad. De inzet van lidstaten op samenwerking met de Latijns-Amerikaanse en Caribische regio blijkt ook uit de verklaringen van de EU-CELAC⁶

⁵ Kamerstuk 29 754, nr. 690.

⁶ CELAC = *Community of Latin American and Caribbean States*.

top van juli 2023 en de EU-CLASI⁷ top van afgelopen september⁸, waarin het belang van deze samenwerking wordt benadrukt. Daarnaast laat het meerjarig actieprogramma van de coalitie van zes Europese landen tegen georganiseerde misdaad (BEL, DUI, FRA, ITA, NL, SPA) zien dat er actief wordt ingezet op samenwerking met de Latijns-Amerikaans en Caribische regio. Tot slot nemen Spanje, Frankrijk, Italië, Portugal en Nederland deel aan het consortium van EL PAcCTO 2.0⁹, wat de komende vijf jaar gefinancierd wordt door de Europese Commissie. Hiermee krijgt de samenwerking met de bron- en transitlanden van drugs een gestructureerde en eensgezinde aanpak.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben de agenda voor de JBZ-Raad algemeen van 19 en 20 oktober gelezen. Deze leden hebben hier nog een aantal vragen over.

De leden van de SP-fractie constateren dat er zal worden gesproken over de CSAM-verordening. Deze verordening beoogt om met kunstmatige intelligentie (AI)-technieken elektronisch berichtenverkeer te controleren op mogelijke uitingen van kindermishandeling, maar ook wordt berichtenverkeer meegenomen waar het gaat om privéberichten van burgers waar geen verdenking op rust. Terecht zijn er zorgen geuit over de privacyaspecten van deze verordening. Vooral omdat de Kamer de motie van het lid Van Ginneken c.s. (Kamerstuk 26 643, nr. 1011) heeft aangenomen die hieraan gerelateerd is maar niet wordt uitgevoerd door dit kabinet. Deze leden hebben in de vorige schriftelijke inbreng hier al hun ongenoegen over geuit.

De leden van de SP-fractie zien dat er wordt gesproken over de juridische aspecten van de Insolventierichtlijn. Deze leden willen erop wijzen dat zij altijd kritisch zijn geweest op de Europese strategie om tot een Europese kapitaalmarktunie te komen en hebben dit in meerdere overleggen over de Europese financiën geuit. Zij zien ook een aantal nadelige elementen in het juridische onderdeel van de richtlijn. Zoals het geval waarin één schuldeiser activa aan een bedrijf onttrekt, wetende dat het collectief van schuldeisers hiermee benadeeld zal worden. Deze leden zijn het met de analyse van de Minister eens dat het huidige voorstel onvoldoende ruimte en flexibiliteit voor lidstaten biedt om de regeling goed in het nationale recht in te passen, waardoor de rechtspraak met onnodige regeldruk wordt belast. Deze leden zien dit slechts als een van de vele nadelen die aan dit voorstel kleven. Wat zou de aanname van dit voorstel betekenen voor Nederland? Gaat het hierbij om kleine aanpassingen van het nationaal wettelijk kader of meer fundamentele wijzigingen? Waarom is de Minister überhaupt voorstander van deze regelgeving waarin een nog verdere verdieping van de kapitaalmarkten wordt voorgesteld?

Antwoord

Het kabinet hecht groot belang aan verdere verdieping van de Europese kapitaalmarktunie, omdat vrij verkeer van kapitaal de werking van de interne markt bevordert, bijdraagt aan duurzame economische groei en een schokbestendigere economie. Economische groei wordt gestimuleerd doordat bedrijven door het verlagen van drempels voor grensoverschrijdende investeringen, meer marktfinancieringsopties worden geboden. Zij worden

⁷ CLASI = Latijns Amerikaanse Comité voor interne veiligheid.

⁸ Zie verslag van JBZ-Raad van 28 september 2023, Kamerstuk 32 317, nr. 853.

⁹ EL PAcCTO = *EU assistance programme against transnational organised crime*.

hierdoor minder afhankelijk van bancaire financiering voor investeringen in bijvoorbeeld verduurzaming en innovatie. Daarnaast kunnen (institutionele) beleggers efficiënter hun kapitaal inzetten, ook over de grens. Dit verlaagt bijvoorbeeld de kosten voor pensioenfondsen, waar pensioendeelnemers van profiteren. Deze diversificatie van bedrijfsfinanciering en het grensoverschrijdend privaat kapitaalbezit dragen bij aan de stabiliteit van de Europese economie. Als er bijvoorbeeld binnen een lidstaat een economische neergang is, dan worden de gevolgen niet uitsluitend door nationale financiers gedragen, maar delen zij de risico's met buitenlandse investeerders.

Hierdoor kan er binnen die lidstaat sneller economisch herstel plaatsvinden.¹⁰

De doelstelling van het richtlijnvoorstel is om hieraan bij te dragen door het insolventierecht tot op zekere hoogte te harmoniseren. Een goedwerkend en convergent systeem van het insolventierecht binnen de EU kan grensoverschrijdende investeringen in de EU bevorderen en financieringskosten van ondernemingen verlagen, doordat investeerders door meer gelijke regels beter hun rechten bij een eventueel faillissement als schuldeiser kunnen bepalen, zonder voor elke lidstaat afzonderlijk een (risico)analyse te doen. Hierdoor kunnen beleggers eenvoudiger in bedrijven in de hele EU investeren. Het kabinet steunt daarom de doelstelling van het richtlijnvoorstel. Tegelijk is het kabinet het ook met de SP-fractie eens dat het voorstel zo goed mogelijk moet aansluiten bij ons nationale recht en dat we de rechtspraktijk niet met onnodige regeldruk moet belasten. Mede hierom heeft het kabinet op bepaalde onderdelen kritische vragen en aandachtspunten bij de gevolgen van het richtlijnvoorstel voor de Nederlandse rechtspraktijk en de mate waarin dit voorstel de beoogde doelen daadwerkelijk realiseert. De gevolgen voor de Nederlandse rechtspraktijk zijn niet voor ieder richtlijnonderdeel gelijk. In de JBZ-Raad van 19 en 20 oktober staat alleen het onderdeel van de richtlijn centraal waarmee de faillissementspauliana wordt geharmoniseerd. Dit betreft een regeling waarmee handelingen waardoor het collectief van schuldeisers wordt benadeeld onder omstandigheden kunnen worden teruggedraaid. Hoewel de regeling in het richtlijnvoorstel qua juridische vormgeving verschilt van de Nederlandse, zal de toepassing hiervan in veel gevallen tot vergelijkbare resultaten leiden. Een uitzondering geldt op enkele specifieke punten, bijvoorbeeld daar waar het de vernietigbaarheid van betalingen op opeisbare vorderingen betreft. Op deze punten zal het kabinet vragen om meer flexibiliteit voor de lidstaten om de regeling beter inpasbaar te maken in het nationale rechtssysteem.

Voor de overige onderdelen van het richtlijnvoorstel geldt dat vooral de onderdelen betreffende het opsporen van vermogensbestanddelen, de verplichting van bestuurders om een insolventieprocedure aan te vragen en de vereenvoudigde insolventieregeling voor micro-ondernemingen in de huidige vormgeving op wezenlijke punten wijzigingen mee kunnen brengen voor de Nederlandse rechtspraktijk. Zo voorziet het kabinet een aanzienlijke toename van de werklast van de rechtspraak als gevolg van de taken die de rechter krijgt bij het opsporen van vermogensbestanddelen. Op deze onderdelen is het kabinet er niet steeds van overtuigd dat deze wijzigingen passend zijn om de achterliggende

¹⁰ Zie ook het BNC-fiche, Kamerstuk 22 112, nr. 3598, onder 3b; zie voorts BNC-fiche Mededeling Nieuw Actieplan Kapitaalmarktunie, Kamerstuk 22 112, nr. 2953, onder 3.

doelen te bereiken. Het kabinet acht daarom aanpassing van het richtlijnvoorstel op deze onderdelen noodzakelijk, zoals nader is uiteengezet in het BNC-fiche bij het voorstel.¹¹ Voor andere onderdelen van het richtlijnvoorstel geldt dat het kabinet deze grotendeels kan steunen, zoals de onderdelen betreffende de *pre-pack-procedure* en de schuldeiserscommissie.

Wel zet het kabinet zich ook bij deze onderdelen in voor een minder gedetailleerde en meer op uitgangspunten gebaseerde regelgeving, om zo inpassing in de Nederlandse rechtspraak te vergemakkelijken. Het kabinet leest in de door de SP-fractie gemaakte opmerkingen in algemene zin steun voor deze inzet.

De leden van de SP-fractie constateren voorts dat er een debat gevoerd zal worden over verbetering van de efficiëntie en de kwaliteit van rechtsstelsels op lidstaat- en EU-niveau. Deze leden constateren dat hier al instrumenten voor zijn, zoals het rechtsstatelijkheidsverslag en het Justitie Scorebord. Zij constateren voorts dat sommige lidstaten zoals Hongarije en Polen heel andere normen en waarden hanteren voor wat betreft een goed functionerende rechtsstaat. Deze leden zien dat er zal worden gefocust op best practices en welke acties nog verder kunnen bijdragen aan het versterken van de efficiëntie en de kwaliteit. Welke best practices is de Minister van plan te noemen namens Nederland? Op welke manier gaat Nederland bijdragen aan de discussie om de efficiëntie en kwaliteit te bevorderen? Zijn deze vragen niet sterk gelinkt aan het algemene functioneren van de rechtsstaat waarbij duidelijk verschillen zijn tussen de EU-lidstaten? Welke input kan worden verwacht vanuit juist landen als Polen en Hongarije?

Antwoord

Het kabinet zet zich in EU-verband actief in voor het versterken en onderhouden van de rechtsstaat. Het jaarlijkse Rechtsstaatrapport van de Europese Commissie inclusief aanbevelingen is een belangrijk instrument hiervoor. Het rapport legt alle lidstaten langs dezelfde meetlat op vier terreinen: justitiesysteem, anti-corruptiekader, mediapluriformiteit, en *checks and balances*. Het is van grote meerwaarde om op EU-niveau de rechtsstatelijkheid te blijven bespreken om te voorkomen dat problemen ontstaan of om bestaande situaties te verbeteren, en om kennis en *good practices* uit te wisselen. De aanbevelingen in het rechtsstaatrappport zijn hierbij een waardevolle aanvulling.

De uitwisseling van *good practices* tussen lidstaten op onderwerpen die vallen onder rechtsstatelijkheid is inmiddels een goed gebruik in de JBZ-Raad. Ook bij deze agendering zal sprake zijn van het delen van *good practices* door lidstaten met betrekking tot efficiëntie en kwaliteit van het rechtsbestel.

Het kabinet is voornemens in te gaan op enkele initiatieven die zien op de toegang tot het recht (en tot de rechter). De nationale inzet op versterking van de toegang tot het recht met als focus de mensgerichte benadering dient als *good practice* in deze bespreking. Meer specifiek is het kabinet voornemens te spreken over de toegang tot rechtsbijstand, met de inspanningen voor de stelselvernieuwing rechtsbijstand, en toegang tot de rechter, met de inspanningen van de rechtspraak op het gebied van de maatschappelijk effectieve rechtspraak. De versterking van de toegang tot het recht en de mensgerichte benadering draagt bij

¹¹ BNC-fiche, Kamerstuk 22 112, nr. 3598, onder 3b.

aan de effectiviteit van de rechtsstaat en schept meer vertrouwen tussen de burger en de overheid.

Tevens wil het kabinet deze agendering benutten om de structurele rol voor de vakraden, in het bijzonder de JBZ-Raad – in aanvulling op de rechtsstaatsdialoog in de Raad Algemene Zaken – vanuit de binnenlandse verantwoordelijkheid te benadrukken. Dit betekent dat diepgaande en doelgerichte politieke uitwisselingen over alle onderwerpen binnen het JBZ-terrein, zoals benoeming van rechters of de vervolging in high-level corruptiezaken, niet uit de weg worden gegaan.

De leden van de SP-fractie zien dat er zal worden gedebatteerd over het tegengaan van online radicalisering van minderjarigen aan de hand van een stuk van de EU-antiterrorisme coördinator. Hierin staan wat deze leden betreft wel een aantal open deuren, zoals het feit dat kinderen meer vatbaar zijn voor druk vanuit hun sociale groep dan volwassenen. Wél staat er ook terecht in dat kinderen op alle mogelijke manieren worden gerekruteerd waaronder via games, chatgroepen en grooming. Deze leden vinden het goed dat hier oog voor is bij de EU-lidstaten. Er is een platform opgesteld vanuit verschillende hoeken om mee te denken over oplossingen waarover een zestal aanbevelingen wordt gedaan. Deze zijn interessant, maar het is voor deze leden onduidelijk op welk niveau dit betrekking heeft en hoe dit verder wordt opgepakt. Wat is de appreciatie van de Minister van deze aanbevelingen? Is het de bedoeling dat deze aanbevelingen door de Europese Unie worden opgepakt of dat lidstaten dit afzonderlijk doen? Staat er iets in de aanbevelingen waar wij als Nederland nog niet op inzetten? Met andere woorden, voegt dit stuk wat toe aan de huidige Nederlandse situatie?

Antwoord

Hoewel de discussie op de JBZ-Raad gevoerd zal worden op basis van een discussiestuk van het Spaanse voorzitterschap en niet op basis van het stuk van de EU-Contraterrorismecoördinator (EU CTC) heeft het kabinet, net zoals de SP-fractie, met interesse kennis genomen van het stuk van de EU CTC.

Het kabinet is van mening dat het tegengaan van radicalisering bij jongeren een belangrijk onderwerp is dat blijvend aandacht behoeft op zowel nationaal als Europees vlak. Dit sluit aan op de aanbevelingen van de EU CTC, die zijn gericht op samenwerking tussen de lidstaten en coördinatie van de Europese Commissie op de preventie van radicalisering bij jongeren. Deze verantwoordelijkheid van de lidstaten komen samen in het *Radicalisation Awareness Network (RAN)* en de daaruit voortvloeiende werkgroepen.

Het platform waar uw Kamer aan refereert – *EU Knowledge Hub on the Prevention of Radicalisation* – is op dit moment het *Radicalisation Awareness Network (RAN)*. Het RAN is een platform waar de Commissie, met de EU-Lidstaten, een effectieve gemeenschappelijke aanpak voor het tegengaan van radicalisering en terrorisme vormgeeft. Nederland is actief lid van het RAN en heeft daarmee een bijdrage geleverd aan de verwezenlijking van de doelstellingen van dit platform.

De aanbevelingen van de EU-CTC vinden niet alleen hun weg naar de EU-lidstaten, maar ook naar het RAN. Omdat dit netwerk bestaat uit professionals uit de praktijk, wetenschappers, onderzoekers en beleidsverantwoordelijken vanuit de verschillende lidstaten, is dit het gremium waar veelal de formulering van

een aanpak of de beleidsopvolging van deze aanbevelingen, plaatsvindt.

Het RAN heeft diverse werkgroepen voor de preventie van radicalisering bij jongeren. Bovendien worden vanuit het platform RAN Young jongeren uit lidstaten aangespoord om te praten over de preventie van radicalisering, waarmee deze groep ook actief betrokken wordt bij het formuleren van voorstellen voor beleids-makers.

De aanbevelingen van de EU-CTC worden via het netwerk van het RAN vertaald naar de context van de lidstaten en daar op een passende wijze overgenomen en geïmplementeerd.

In aanvulling hierop verwijst het kabinet de leden van de SP-fractie naar het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over dit onderwerp en het WODC-onderzoek.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de geannoteerde agenda en hebben daar enkele vragen over.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben een vraag ten aanzien van de amendementen die leden van het Europees Parlement (EP) hebben voorgesteld over het schrappen van de bepaling «with knowing use» uit recitaal 9 en artikel 18a van de richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan. Waarom, in het licht van de recente berichtgeving over het beperkt aantal verdachten dat op basis van de huidige strafbaarstelling wordt vervolgd, is de Staatssecretaris terughoudend bij een meer stevige bevoegdheid? Indien de Staatssecretaris wenst vast te houden aan zijn standpunt, vragen deze leden welke maatregelen de Staatssecretaris wel neemt om te voorkomen dat klanten ongestraft weggelopen wanneer zij betrokken zijn bij uitbuitingssituaties.

Antwoord

Ten aanzien van het voorgestelde artikel 18a van de Richtlijn is het kabinet van oordeel dat een dergelijke strafbaarstelling zich alleen zou moeten uitstrekken tot de persoon die gebruikmaakt van een door een ander verleende dienst, terwijl die persoon op de hoogte is van feiten of omstandigheden die erop wijzen dat die dienst mogelijk door een slachtoffer van mensenhandel wordt verleend. Het in dit verband introduceren van een strafbaarstelling zonder opzet- of schuldvereiste, waartoe het door de leden bedoelde amendement strekt, is – ook in het licht van het bestaande, op seksuele dienstverlening toegesneden artikel 273g Wetboek van Strafrecht – te verstrekkend.

Naast de strafbaarstelling van artikel 273g Wetboek van Strafrecht, worden ook andere initiatieven genomen ten aanzien van klanten die betrokken zijn bij uitbuitingssituatie. Zo heeft ook een campagne gericht op de nieuwe strafbaarstelling en verantwoord klantengedrag plaatsgevonden. Daarnaast doet het Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel (CKM) momenteel onderzoek naar klanten, vooral om beter inzicht te krijgen in wie de personen zijn die seks kopen van minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel. Naar verwachting is dit onderzoek voor het einde van dit jaar gereed.

Een brief waarin wordt ingegaan op recente bevindingen van het CKM in het rapport «Onzichtbare slachtoffers van mensenhandel in 2022» wordt deze week naar uw Kamer gestuurd. Daarin wordt nader ingegaan op de aanbeveling uit dit rapport die ook ziet op klanten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de feitelijke onderbouwing van de stellingname van de Staatssecretaris dat strafbaarstelling van het kopen van seks zal leiden tot een toename van het illegaal aanbod, toenemend risico van uitbuiting en geweld en zal leiden tot meer kwetsbare situaties voor mensen in de prostitutie. Deze leden roepen de Staatssecretaris op in zijn antwoord zorgvuldig te zijn en een helder onderscheid te maken tussen onderzoeken die zien op effecten van het criminaliseren van de sekskoper (hetgeen hier wordt beoogd) en onderzoeken die zien op criminalisering van het aanbieden van betaalde seks (hetgeen hier nadrukkelijk niet wordt beoogd).

Antwoord

Uit het onderzoek «De aard en effecten van prostitutiebeleid» van Regioplan uit januari 2022 blijkt dat een aantal onderzoeken een aantal negatieve effecten van (gedeeltelijke) criminalisering aantoont op de juridische en maatschappelijke positie van sekswerkers. Totale criminalisering betekent dat zowel de sekswerker, de klant als derden die sekswerk faciliteren strafbaar zijn. We kunnen spreken van gedeeltelijke criminalisering wanneer minstens één actor binnen de seksbranche strafbaar is. Sekswerkers ervaren als gevolg van (gedeeltelijke) criminalisering slechtere leefomstandigheden en lopen door interactie met veeleisender klanten meer risico's. Wanneer het kopen van seks strafbaar is, blijken klanten stress te ervaren. Die stress van klanten is nadelig voor de veiligheid van sekswerkers, omdat klanten op afgelegener plekken willen afspreken, sekswerkers dwingen snel te onderhandelen en minder persoonlijke informatie willen delen. Daarnaast bestaat er een verband tussen (gedeeltelijke) criminalisering en gezondheidsrisico's en beperkte toegang tot gezondheidszorg, hulpverlening en justitiële instanties. Criminalisering volgens het Zweedse model, dat klanten (sekskopers) en faciliterende derden criminaliseert, lijkt verder gepaard te gaan met de stigmatisering van sekswerkers. Die stigmatisering maakt sekswerkers kwetsbaarder voor geweld en uitbuiting. De maatschappelijke positie van sekswerkers is over het algemeen wankel te noemen. Het gebeurt te vaak dat zij geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen en diensten die voor andere werkenden vanzelfsprekend zijn. Dit blijkt onder andere uit onderzoek van Breuer&Intraval uit 2018, genaamd «Onderzoek maatschappelijke positie sekswerkers».

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoeveel situaties van mensenhandel de afgelopen jaren zijn beëindigd vanwege meldingen van klanten, aangezien de Staatssecretaris dit aangeeft als belangrijke reden voor het niet willen overgaan tot strafbaarstelling van de klant.

Antwoord

In het verleden zijn meerdere zaken aanhangig gemaakt door meldingen van klanten, maar hoeveel precies, is niet te achterhalen aangezien dit niet specifiek wordt geregistreerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Groep Van Haga

De leden de Groep Van Haga hebben kennisgenomen van de mogelijkheid dat tijdens de aankomende JBZ-Raad de EU-lidstaten mogelijk een gedeeltelijk akkoord gaan sluiten over het voorstel voor de CSAM-verordening. Dat baart deze leden zorgen, omdat er wordt aangestuurd op een voorstel dat een detectiebevel zal bevatten voor providers en dit zal resulteren in een vorm van chatcontrole, de zogenaamde client-side scanning. Deze leden hebben moeten constateren dat er een enorme weerstand tegen chatcontrole (client-side scanning) bestaat in de samenleving en bij deskundigen.

De leden van de Groep Van Haga constateren dat juristen, wetenschappers, hoogleraren en privacydeskundigen vrijwel unaniem zijn in hun vernietigende oordeel: het detectiebevel in de voorgestelde CSAM-verordening is in strijd met fundamentele rechten en bovendien volstrekt disproportioneel. Zij verwachten bovendien dat dit voorstel geen stand zal houden bij de rechter. Zo noemen zij de brede inzet van deze technologie volkomen disproportioneel, de techniek te onbetrouwbaar met een groot risico op onterechte meldingen («false positives») en in strijd met de fundamentele rechten, zoals het recht op vertrouwelijkheid van communicatie. Ook veel burgerrechtenorganisaties en aanbieders van communicatiediensten zelf achten client-side scanning niet te verenigen met het behoud van end-to-end-encryptie.

De leden van de Groep Van Haga constateren dat de Kamer zich meermaals in grote meerderheid heeft uitgesproken vóór het behoud van end-to-end-encryptie en tegen elke vorm van chatcontrole, zoals client-side scanning. Dat het kabinet ondanks haar eigen demissionaire status weigert deze motie van het lid Van Ginneken c.s. (Kamerstuk 26 643, nr. 1011) uit te voeren vinden deze leden volstrekt onacceptabel. De nadere onderbouwing van deze weigering in de Kamerbrief van 18 september 2023 (Kamerstukken 26 643 en 34 843, nr. 1069) die op verzoek van de Kamer is ontvangen naar aanleiding van de motie van het lid Van Weerdenburg heeft deze leden verbijsterd (Kamerstuk 26 643, nr. 1047).

De leden van de Groep Van Haga zijn met name verbijsterd over de reactie van de Minister op het onderzoek (de factcheck) van de Technische Universiteit Delft, die constateerde dat er geen bewijs is te vinden voor de claim dat CSAM-materiaal in toenemende mate wordt gedeeld en verspreid via end-to-end-encrypted chatdiensten. De Minister erkent in bovengenoemde brief dat deze bevinding van de Technische Universiteit Delft weliswaar klopt, maar concludeert vervolgens dat een detectiebevel de enige manier is om eventueel bewijs daadwerkelijk te kunnen vinden. Wat deze leden betreft is dit een onnavolgbare cirkelredenering die op geen enkele manier voldoende proportionaliteit oplevert voor een detectiebevel in de vorm van chatcontrole in de CSAM-verordening. Ook de bewering dat client-side scanning vergelijkbaar zou zijn met de al bestaande spellingscontrole «autocorrect» doet bij deze leden de vraag rijzen of er een schokkend gebrek aan kennis is bij de Minister over de techniek van client-side scanning, óf dat hier sprake is van een moedwillige poging om de Kamer te misleiden.

Het is voor de leden van de Groep Van Haga volstrekt onacceptabel dat dit kabinet, ondanks de enorme weerstand tegen deze CSAM-ontwerpverordening en haar eigen demissionaire status, bij de aankomende Raad lijkt af te stevenen op het instemmen met een (gedeeltelijke) raadspositie. Deze leden verzoeken de Minister met klem om niet in te stemmen met een voorstel in welke vorm dan ook, indien dit een detectiebevel bevat

waarmee chatcontrole zoals client-side scanning mogelijk wordt gemaakt. Ook in het geval het voorstel slechts ziet op de detectie van al bekend CSAM-materiaal. Is de Minister daar toe bereid? Voorts vragen deze leden waarom er zo weinig aandacht lijkt te zijn voor preventieve technieken die kunnen voorkomen dat er nieuw CSAM-materiaal in omloop komt, zoals bijvoorbeeld de «on-device nudity detection» van Apple. Kan de Minister hier specifiek op ingaan en verklaren waarom de Europese Commissie meer interesse lijkt te tonen in het creëren van een infrastructuur voor massasurveillance van onschuldige Europese burgers dan het beschermen van kinderen? Deze leden ontvangen graag een uitgebreide reactie. Deze leden hebben geconstateerd dat de eerder geuite zorgen dat dit voorstel zal leiden tot «function creep» door behalve CSAM ook anderszins ongewenst materiaal te gaan detecteren, inmiddels zijn bevestigd door Europol dat andere toepassingsgebieden van de technologie voor ogen heeft. Kan de Minister uitgebreid ingaan op dat voornemen van Europol en de juridische basis die een dergelijk voornemen zou kunnen hebben?

Antwoord

Het kabinetsstandpunt dat op 28 juni j.l. met uw Kamer is gecommuniceerd laat zien dat detectie op alleen reeds bekend materiaal in lijn is met de Nederlandse inzet.¹² Het al dan niet kunnen instemmen met het uiteindelijke voorstel ziet voor het kabinet niet alleen op dit onderwerp. De leden van de Groep Van Haga zullen in die brief ook zien dat het kabinet veel zorgen die over dit voorstel zijn geuit, deelt.

De preventieve maatregel van Apple waar de leden van de Groep van Haga aan refereren is een voorbeeld van client-side scanning: voordat een foto wordt verzonden beziet de software of het gaat om naaktbeelden. Bij reeds bekend materiaal van online seksueel kindermisbruik kan dergelijke software dit afwegen tegen een database, de zogenaamde Hashcheckservice. Het is goed om nogmaals benadrukken dat het bij het detectiebevel naar reeds bekend materiaal die met behulp van hashing wordt uitgevoerd gaat om een tijdelijke maatregel die maar een beperkte inbreuk maakt op het privéleven van de betrokken gebruiker, welke door een onafhankelijke autoriteit wordt uitgevaardigd met machtiging van een rechter. Bovendien kan het detectiebevel alleen worden uitgevaardigd indien er indicaties bestaan dat op een bepaalde dienst reeds bekend online materiaal van seksueel kindermisbruik wordt verspreid en er diverse instanties over hebben geadviseerd. De Verordening is tenslotte heel expliciet over de reikwijdte van het voorstel: het ziet enkel en alleen op online seksueel kindermisbruik en niet op andere vormen van illegale content. Er zijn momenteel geen indicaties dat Europol andere juridische instrumenten in voorbereiding heeft waar een detectiebevel in wordt genoemd.

¹² Kamerstuk 26 643, nr. 1043.