

Brussel, 16 januari 2025
(OR. en)

16938/24
PV CONS 68
JAI 1880
COMIX 515

ONTWERPNOTULEN

RAAD VAN DE EUROPESE UNIE
(Justitie en Binnenlandse Zaken)

12 en 13 december 2024

1. Goedkeuring van de agenda 16454/24

De Raad keurde de agenda (doc. 16454/24).

2. Goedkeuring van de A-punten

a) Niet-wetgeving 16500/24 + COR 1

De Raad keurde alle A-punten in het bovenstaande document goed, inclusief alle ter goedkeuring voorgelegde taalspecifieke COR- en REV-documenten. De verklaringen bij deze punten staan in het addendum.

b) Wetgeving (openbare beraadslaging overeenkomstig artikel 16, lid 8, van het Verdrag betreffende de Europese Unie) 16501/24

Justitie en Binnenlandse Zaken

1. Verordening betreffende advance passenger information: handhaving 16520/24
Vaststelling van de wetgevingshandeling PE-CONS 69/24
IXIM

De Raad keurde het standpunt in eerste lezing van het Europees Parlement goed en de voorgestelde handeling is vastgesteld overeenkomstig artikel 294, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (rechtsgrond: artikel 82, lid 1, punt d), en artikel 87, lid 2, punt a), VWEU). Overeenkomstig de aan de Verdragen gehechte betrokken protocollen nam Denemarken niet aan de stemming deel.

2. Verordening betreffende advance passenger information: grenzen 16519/24
Vaststelling van de wetgevingshandeling PE-CONS 68/24
IXIM

De Raad keurde het standpunt in eerste lezing van het Europees Parlement goed en de voorgestelde handeling is vastgesteld overeenkomstig artikel 294, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (rechtsgrond: artikel 77, lid 2, punten b) en d), en artikel 79, lid 2, punt c), VWEU). Overeenkomstig de aan de Verdragen gehechte betrokken protocollen nam Denemarken niet aan de stemming deel.

3. Verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1806 wat betreft Vanuatu 16522/24
Vaststelling van de wetgevingshandeling PE-CONS 100/24
VISA

De Raad keurde het standpunt in eerste lezing van het Europees Parlement goed en de voorgestelde handeling is vastgesteld overeenkomstig artikel 294, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (rechtsgrond: artikel 77, lid 2, punt a), VWEU). Overeenkomstig de aan de Verdragen gehechte betrokken protocollen nam Ierland niet aan de stemming deel.

POLITIEKE GOVERNANCE VAN HET SCHENGENGEBIED (“RAAD SCHENGEN”)

Niet-wetgevingswerkzaamheden

3. Algemene toestand van het Schengengebied 16302/24
Uitvoering van de prioriteiten van de jaarlijkse cyclus van de Raad Schengen: de algemene veiligheid vergroten door digitalisering
Gedachtewisseling
4. Implementatie van interoperabiliteit 16430/24
Gedachtewisseling
5. Besluit van de Raad tot vaststelling van de datum voor de opheffing van personencontroles aan de landbinnengrenzen met en tussen de Republiek Bulgarije en Roemenië (*) 16327/24
(Rechtsgrond: artikel 4, lid 2, van de Toetredingsakte van Bulgarije en Roemenië van 2005)
Vaststelling

ANDERE PUNTEN IN VERBAND MET BINNENLANDSE ZAKEN

Wetgevingsberaadslagingen

(Openbare beraadslaging overeenkomstig artikel 16, lid 8, van het Verdrag betreffende de Europese Unie)

6. **Verordening ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen**  16329/24 + ADD 1
Partiële algemene oriëntatie

*De Raad bereikte geen partiële algemene oriëntatie.
Duitsland, Oostenrijk en Slovenië legden verklaringen af (zie bijlage).*
7. **Diversen** 16121/24
Lopende wetgevingsvoorstellen
Informatie van het voorzitterschap

De Raad nam nota van de informatie van het voorzitterschap over de stand van de besprekingen over verschillende wetgevingsvoorstellen op het gebied van binnenlandse zaken.

Niet-wetgevingswerkzaamheden

8. De wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht
Stand van zaken
9. Migratie en asiel
- a) Aanpak van migratie¹² 16238/24 + COR 1
Gedachtewisseling
- b) Uitvoering van migratie- en asielhervormingen¹³
Gedachtewisseling
10. Het aanpakken van veiligheidsuitdagingen: beoordeling door de Europese binnenlandse veiligheids- en inlichtingendiensten¹⁴ 
Stand van zaken
11. Toegang tot gegevens voor een doeltreffende rechtshandhaving: eindverslag van de groep op hoog niveau⁵ 16307/24
Gedachtewisseling
12. De bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit⁶ 16293/24
Voortgangsverslag
13. Diversen
- a) Ministerieel Forum EU-Westelijke Balkan inzake justitie en binnenlandse zaken (Budva, 28-29 oktober 2024) 13161/24
Debriefing door het voorzitterschap
- b) 7e ministeriële conferentie in het kader van het proces van Boedapest 16208/24
(Boedapest, 11-12 november 2024)
Informatie van het voorzitterschap
- c) Paraatheid van de Unie 16565/24
Informatie van Finland
- d) Werkprogramma van het aantredende voorzitterschap 16793/24
Presentatie door Polen

¹ Bij wijze van uitzondering in aanwezigheid van de met de Schengenruimte geassocieerde landen.

² In aanwezigheid van de Europese agentschappen EUAA en Frontex.

³ In aanwezigheid van de Europese agentschappen EUAA, eu-LISA, Europol en Frontex.

⁴ In aanwezigheid van het Europees agentschap Europol en de medevoorzitters van de Europese binnenlandse veiligheids- en inlichtingendiensten.

⁵ In aanwezigheid van de Europese agentschappen Eurojust en Europol.

⁶ In aanwezigheid van de Europese agentschappen EUDA en Europol.

Wetgevingsberaadselingen

(Openbare beraadslaging overeenkomstig artikel 16, lid 8, van het Verdrag betreffende de Europese Unie)

- 14. Richtlijn betreffende minimumvoorschriften ter voorkoming van migrantensmokkel** **15916/1/24 REV 1**
Algemene oriëntatie

De Raad kwam tot een algemene oriëntatie over de voorgestelde richtlijn.
Duitsland legde een verklaring af (zie bijlage).

- 15. Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen** **16674/24 + ADD 1**
Algemene oriëntatie **+ ADD 2**
+ ADD 2 COR 1

De Raad kwam tot een algemene oriëntatie over de voorgestelde richtlijn.
Oostenrijk legde een verklaring af en België, Finland, Ierland, Letland, Luxemburg, Slovenië en Zweden legden een gezamenlijke verklaring af (zie bijlage).

- 16. Richtlijn tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht** **16283/24**
Partiële algemene oriëntatie

De Raad kwam tot een partiële algemene oriëntatie over de voorgestelde richtlijn.

- 17. Diversen** **16121/24**
Lopende wetgevingsvoorstellen
Informatie van het voorzitterschap

De Raad nam nota van de informatie van het voorzitterschap over de stand van de besprekingen over verschillende wetgevingsvoorstellen op het gebied van justitie.

Niet-wetgevingswerkzaamheden

- 18. De wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht**
Stand van zaken

- 19. De toekomst van het strafrecht⁷** **16101/24 + COR 1**
Gedachtewisseling

⁷ In aanwezigheid van het Europese agentschap Eurojust.

20.	Toegang tot gegevens voor een doeltreffende rechtshandhaving: eindverslag van de groep op hoog niveau ⁷ <i>Stand van zaken</i>	16306/24
21.	De bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit ⁷ <i>Voortgangsverslag</i>	16293/24
22.	Ruslands aanvalsoorlog tegen Oekraïne: strijd tegen straffeloosheid ⁷ <i>Stand van zaken</i>	15658/24
23.	Versterking van het Europees onderzoeksbevel: resultaten van het eindverslag over wederzijdse evaluaties (10e ronde) ⁷ <i>Stand van zaken</i>	15834/1/24 REV 1
24.	Diversen	
	a) Ministerieel Forum EU-Westelijke Balkan inzake justitie en binnenlandse zaken (Budva, 28-29 oktober 2024) <i>Debriefing door het voorzitterschap</i>	13161/24
	b) Onderhandelingen tussen de EU en de VS over een overeenkomst inzake elektronisch bewijsmateriaal <i>Informatie van de Commissie</i>	16781/24
	c) Strijd tegen antisemitisme: ontwikkelingen op het gebied van de bestrijding van antisemitisme <i>Informatie van het voorzitterschap en de Commissie</i>	14245/24
	d) Werkprogramma van het aantredende voorzitterschap <i>Presentatie door Polen</i>	16792/24



Eerste lezing



In besloten kader



Op basis van een Commissievoorstel

(*) Over dit punt kan een stemming worden gevraagd.

Verklaringen over de B-punten van wetgevende aard in document 16454/24

Ad B-punt 6: **Verordening ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen**
 Partiële algemene oriëntatie

VERKLARING VAN OOSTENRIJK

“Oostenrijk onthoudt zich van stemming over de partiële algemene oriëntatie van de Raad inzake het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen.

De bescherming van kinderen is een belangrijke prioriteit voor Oostenrijk. Oostenrijk verwelkomt dat op EU-niveau een rechtskader voor de bescherming van kinderen, met name in een onlineomgeving, wordt vastgesteld. Het is belangrijk om kinderen te beschermen, aanbieders verantwoording te laten afleggen, en doeltreffende rapportageverplichtingen op te leggen. Dit vereist een duidelijke rechtsgrondslag op Europees niveau.

Vanuit het oogpunt van kinderrechten steunen wij de inspanningen om het recht van kinderen op lichamelijke integriteit en het portretrecht van kinderen te beschermen volmondig. Ook het recht van kinderen op online privacy moet worden gewaarborgd. Bij de noodzakelijke belangenafweging moet met deze kinderrechten rekening worden gehouden.

Het huidige compromisvoorstel van het voorzitterschap gaat in de goede richting, zowel vanuit het oogpunt van kinderrechten als vanuit onderzoeksoogpunt.

In de tot dusver gevoerde onderhandelingen heeft Oostenrijk er consequent voor gepleit de voorgestelde maatregelen op te stellen in overeenstemming met de grondrechten en met de eisen in het bindend advies van het Oostenrijkse parlement. Daarom hebben wij erop aangedrongen de vertrouwelijke aard van interpersoonlijke communicatie te handhaven, met name via eind-tot-eindencryptie. Meer in het bijzonder hebben wij ten aanzien van het opsporingsbevel een aantal bedenkingen op het gebied van de grondrechten en gegevensbescherming. De voorgestelde maatregelen mogen niet leiden tot een willekeurige monitoring van alle interpersoonlijke communicatie. Daarom moet er verder worden gewerkt aan het ontwerp van het opsporingsbevel.

In het licht van bovenstaande overwegingen, onthoudt Oostenrijk zich van stemming.”

VERKLARING VAN DUITSLAND

“Duitsland kan niet instemmen met de partiële algemene oriëntatie van de Raad voor het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen.

De Duitse bondsregering beschouwt de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen en minderjarigen als hoogste prioriteit. De bondsregering is dan ook ten zeerste ingenomen met een gemeenschappelijk Europees project dat tot een duidelijke en duurzame rechtsgrond zal leiden. De totstandbrenging van één Europees regelgevingskader met doeltreffende aangiftekanalen is een cruciale stap in de strijd tegen seksueel misbruik van kinderen. In het kader van deze inspanningen is het belangrijk meer verantwoordingsplicht op te leggen aan de aanbieders van relevante diensten van de informatiemaatschappij. Tegelijkertijd mogen de geplande bepalingen niet raken aan de grondrechten, met name wanneer het aankomt op de bescherming van de vertrouwelijkheid van communicatie en van de privacy in de digitale sfeer. Voor de bondsregering is een hoog niveau van gegevensbescherming en cyberbeveiliging, met inbegrip van volledige en veilige eind-tot-eindversleuteling van elektronische communicatie, van essentieel belang.

Ondanks de tot dusver gemaakte vorderingen is de bondsregering van mening dat belangrijke aspecten van de voorgestelde verordening nog moeten worden herzien. Duitsland vindt dat de voorgestelde verordening geen maatregelen mag bevatten die resulteren in het scannen van versleutelde privécommunicatie, noch maatregelen die leiden tot een onderbreking, verzwakking, wijziging of omzeiling van eind-tot-eindversleuteling. Dit omvat met name de toepassing van technologieën voor client-sidescanning op apparaten van gebruikers.

Om deze redenen onthoudt Duitsland zich van stemming.”

VERKLARING VAN SLOVENIË

“De Republiek Slovenië erkent de noodzaak om offline en online seksueel misbruik van kinderen te bestrijden en een solide, permanent rechtskader tot stand te brengen dat de doeltreffende bestrijding van online seksueel misbruik van kinderen mogelijk maakt, in overeenstemming met de grondrechten. Wij waarderen de inspanningen van het Tsjechische, het Zweedse, het Spaanse, het Belgische en het Hongaarse voorzitterschap om in de Raad tot een akkoord te komen. Wij zijn echter van mening dat de voorgestelde tekst van de partiële algemene oriëntatie (doc. 16329/24) nog steeds niet het juiste evenwicht biedt tussen de doeltreffendheid van de voorgestelde verordening en het waarborgen van evenredigheid en eerbiediging van de grondrechten.

Slovenië steunt de bepalingen in de voorgestelde verordening die betrekking hebben op risicobeoordelingen, risicobeperkende maatregelen, de samenwerking met dienstverleners en de rol van het EU-centrum bij het voorkomen en bestrijden van seksueel misbruik van kinderen. Deze hoofdstukken van de voorgestelde partiële algemene oriëntatie genieten onze volledige steun.

Sinds het begin van de beraadslagingen in de Raad betrof de belangrijkste bezorgdheid van Slovenië de bepalingen waarbij een “opsporingsbevel” wordt ingevoerd dat kan leiden tot inmenging in het recht op privacy van communicatie. Overeenkomstig de grondwet van de Republiek Slovenië kan de privacy van correspondentie en andere communicatiemiddelen slechts op grond van een rechterlijk bevel en voor een bepaalde tijd worden opgeschort wanneer dit noodzakelijk is voor de instelling of het verloop van een strafrechtelijke procedure of om redenen van nationale veiligheid. Slovenië blijft erbij dat het voorgestelde opsporingsbevel neerkomt op screening van interpersoonlijke communicatie van alle gebruikers van een bepaalde dienst louter op basis van de waarschijnlijkheid dat die dienst wordt gebruikt of misbruikt om materiaal van seksueel misbruik van kinderen te verzenden. Dit vormt een onevenredige inbreuk op het recht op privacy van de communicatie.

In het licht van het voorafgaande, onthoudt de Republiek Slovenië zich van stemming over de tekst van de partiële algemene oriëntatie inzake het *voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen.*”

Ad B-punt 14: **Richtlijn betreffende minimumvoorschriften ter voorkoming van migrantensmokkel**
 Algemene oriëntatie

VERKLARING VAN DUITSLAND

“Duitsland heeft ingestemd met de algemene oriëntatie van de Raad over het voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, en ter vervanging van Richtlijn 2002/90/EG van de Raad en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad.

Duitsland steunt het doel van de richtlijn om migrantensmokkel te bestrijden en te voorkomen.

Tegelijkertijd is het belangrijk dat er duidelijkheid en rechtszekerheid is over het onderscheid tussen het faciliteren van irreguliere migratie en het bieden van humanitaire hulp.

Vanuit het oogpunt van Duitsland behelst de definitieve tekst van de overwegingen 4 en 7 van de algemene oriëntatie geen verplichting voor de lidstaten tot het strafbaar stellen van:

- humanitaire hulp of de ondersteuning van elementaire menselijke behoeften, met inbegrip van het verstrekken van advies of ondersteuning van juridische, taalkundige of sociale aard en
- het verlenen van bijstand aan naaste familieleden, enerzijds, en aan onderdanen van derde landen, anderzijds.

Volgens ons geldt dit met name voor opsporing- en reddingsinspanningen op zee, hetgeen ook een verplichting is uit hoofde van het internationaal recht, tot en met de daaropvolgende ontschepping.”

Ad B-punt 15: **Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen**
Algemene oriëntatie

VERKLARING VAN OOSTENRIJK

“Oostenrijk erkent de inspanningen die zijn geleverd om de bepalingen inzake de aansprakelijkheid van en sancties tegen rechtspersonen in de artikelen 13 en 14 van het voorstel in overeenstemming te brengen met die in bestaande richtlijnen of andere voorstellen voor richtlijnen. Bij de vaststelling van nieuwe rechtshandelingen is de samenhang met andere rechtshandelingen van de Unie voor Oostenrijk essentieel om een geharmoniseerd EU-rechtsstelsel tot stand te brengen en de lidstaten in staat te stellen dit op uniforme wijze uit te voeren.

Wij zijn evenwel van oordeel dat artikel 14 van het voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik van kinderen helaas niet aan die vereiste voldoet: het voorgestelde systeem met sancties voor rechtspersonen stemt niet overeen met het systeem dat wordt gebruikt in andere richtlijnen (met name de richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht en de richtlijn betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie) of andere voorstellen voor richtlijnen, zoals het voorstel voor een richtlijn inzake mensenhandel, waarin een afwijkende regeling wordt voorgesteld voor de verhouding tussen de sancties voor natuurlijke en rechtspersonen. Het tot dusver gebruikte systeem voorziet in een geldboete van 1 % van de wereldwijde omzet of een vast bedrag van 8 miljoen EUR voor rechtspersonen, als equivalent van een vrijheidsstraf van één jaar voor natuurlijke personen, en een geldboete van 5 % van de wereldwijde omzet of een vast bedrag van 40 miljoen EUR voor rechtspersonen, als equivalent van een vrijheidsstraf van vijf jaar voor natuurlijke personen. Hoewel het huidige voorstel voor geldboetes die overeenkomen met een vrijheidsstraf van één jaar in overeenstemming is met dit stelsel, wordt voor het equivalent van een vrijheidsstraf van vijf jaar een percentage van slechts 3 % gehanteerd in plaats van de tot dusver gangbare 5 %.

Oostenrijk betreurt deze afwijking, die tot versnippering van de Uniewetgeving en uitvoeringsproblemen voor de lidstaten kan leiden. Bovendien ondermijnt deze aanpak ook de parallelle inspanningen om zogenaamde “modelbepalingen” voor het strafrecht op te stellen.”

VERKLARING VAN BELGIË, FINLAND, IERLAND, LETLAND, LUXEMBURG, SLOVENIË EN ZWEDEN

“Wij zijn ingenomen met de herziening van de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en materiaal van seksueel misbruik van kinderen en willen het volgende verklaren.

Ongeveer een op de vijf kinderen is slachtoffer van een vorm van seksueel geweld. Dit omvat seksuele aanraking, verkrachting, seksuele intimidatie, grooming, exhibitionisme, uitbuiting in prostitutie en pornografie, online seksuele afpersing en dwang.⁸

⁸ Volgens de campagne One in Five van de Raad van Europa, <https://human-rights-channel.coe.int/stop-child-sexual-abuse-in-sport-en.html>.

Hoewel kinderen **die seksueel meerderjarig zijn** kunnen instemmen met seksuele handelingen, zijn zij bijzonder kwetsbaar en verdienen zij alomvattende rechtsbescherming. Wij willen de persoonlijke en seksuele integriteit van deze jongeren in de EU beschermen.

Wij waren ingenomen met het voorstel van de Commissie om het begrip “ontbreken van instemming” op te nemen in de definitie van verkrachting met betrekking tot kinderen die seksueel meerderjarig zijn geworden. Met betrekking tot dit begrip wordt duidelijk aangegeven **wanneer instemming kan worden gegeven** en wanneer het **voor een kind niet mogelijk is instemming te geven**, bijvoorbeeld wanneer het kind **bewusteloos is, slaapt of verstijfd is van angst**. Voorts wordt gesteld dat het **ontbreken van instemming niet kan worden weerlegd door het loutere feit dat het kind zwijgt of zich niet verbaal of fysiek verzet, noch door zijn seksueel gedrag in het verleden**.

De Raad heeft echter essentiële delen van deze tekst geschrapt. Wij betreuren ten eerste dat de meeste lidstaten er niet in zijn geslaagd een ambitieuzere aanpak te volgen om ervoor te zorgen dat kinderen die seksueel meerderjarig zijn geworden, de hoogste en meest alomvattende **rechtsbescherming** krijgen tegen ongewenste seksuele handelingen.

Voor ons spreekt het vanzelf dat **bewusteloze** of **slapende** kinderen niet kunnen instemmen met seksuele handelingen. Het ontbreken van instemming kan evenmin worden weerlegd door het loutere feit dat het kind zwijgt of **zich niet verbaal of fysiek verzet**, noch **door zijn seksueel gedrag in het verleden**. Dit moet in het dispositief van de richtlijn duidelijk worden gemaakt.

Bovendien blijkt uit onderzoek dat **het verstijven van angst** een veelvoorkomende reactie is op verkrachting en seksueel geweld. Zo blijkt bijvoorbeeld uit de studie “Tonic immobility during rape” dat 70 procent van de verkrachtingsslachtoffers verstijfde (“freeze reactie”), waarbij bewegen en weerstand bieden tijdens de verkrachting niet meer mogelijk waren, en dat bijna 50 procent extreem verstijfde. Het verstijven van angst betekent niet dat instemming wordt gegeven. Het is een instinctieve overlevingsrespons en dit moet duidelijk worden vermeld in het dispositief van de richtlijn, zoals de Commissie voorstelt.

Tot slot betreuren wij het ten eerste dat de meeste lidstaten niet in staat zijn hun krachten te bundelen om te pleiten voor een ambitieuzere en bredere aanpak om kinderen die seksueel meerderjarig zijn, te beschermen tegen ongewenste seksuele handelingen.”