

Vergaderjaar 2023–2024

32 317

JBZ-Raad

OK

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID, DE
MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE STAATSSECRE-
TARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2023

Hierbij bieden wij uw Kamer het verslag aan van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) op 4 en 5 december 2023 in Brussel. De Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hebben deelgenomen aan deze JBZ-Raad. In bijgaand verslag wordt onder andere nader ingegaan op de laatste stand van zaken rondom de onderhandelingen over het Asiel- en migratiepact en de toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis in Bulgarije en Roemenië.

In deze aanbiedingsbrief informeren wij u over de bijeenkomst van de kopgroep counterterrorisme, de aanbeveling voor verbeterde samenwerking Schengengebied, de voortgang AMV-samenwerkingsverband Griekenland, Dublinzaken Italië en mensenrechten (toezegging lid Podt). Ook informeren wij u over de voortgang in een aantal EU-wetgevingsdossiers; de Prüm II-verordening, het bereikte politieke akkoord over een nieuwe Confiscatierichtlijn, de richtlijn strafbaarstelling niet-naleving sancties en de richtlijn inzake de enkelvoudige toelatingsprocedure en de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid.

Kopgroep counterterrorisme

Voor de start van de JBZ-Raad op 5 december vond een kopgroep terrorisme bijeenkomst plaats waar Nederland, België, Zweden, Frankrijk, Finland, Oostenrijk, Duitsland en de EU contraterrorismecoördinator (EU CTC) aan deelnamen. Er vond een uitwisseling plaats over de aanpak van desinformatie en *Foreign Information Manipulation and Interference*, gewelddadig extremisme en terrorisme en de impact van het conflict in het Midden-Oosten op de interne veiligheid.

Aanbeveling voor verbeterde samenwerking tussen lidstaten in het Schengengebied

Op 23 november jl. publiceerde de Commissie een aanbeveling voor verbeterde samenwerking tussen lidstaten in het Schengengebied. De Commissie beoogt met deze aanbeveling het gebruik van alternatieve maatregelen voor binnengrenscontroles te bevorderen en informatie-uitwisseling en samenwerking tussen lidstaten te intensiveren op moment dat binnengrenscontroles zijn heringevoerd. De aanbeveling is openbaar¹ en bestaat uit aanbevelingen voor operationele acties verdeeld over acht elementen, onder andere: samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, gezamenlijke acties in de aanpak tegen mensensmokkel, volledig gebruik van de mogelijkheden op het gebied van terugkeer, tegengaan van secundaire migratie binnen het Schengengebied, versterking van gezamenlijke acties tegen georganiseerde criminaliteit en terrorisme en maatregelen om de herinvoering van binnengrenscontroles te beperken. De Schengencoördinator zal voor de uitvoering van deze aanbeveling in dialoog blijven met de lidstaten en regelmatig over de voortgang aan de Schengenraad rapporteren. De aanbeveling wordt begeleid door een rapport van de Commissie over formele consultaties die de Schengencoördinator tussen mei en november voerde met lidstaten die in die periode hun binnengrenscontroles hadden heringevoerd. De aanbeveling bouwt voort op een eerdere aanbeveling van de Commissie over proportionele politiecontroles en politiesamenwerking in het Schengengebied en recente jurisprudentie van het EU-hof.²

Het kabinet verwelkomt de aanbeveling en onderschrijft met name de acties die als doel hebben om alternatieve maatregelen voor binnengrenscontroles te bevorderen om het vrij verkeer van personen in het Schengengebied te waarborgen. Het kabinet is van mening dat lidstaten in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid moeten behouden om binnengrenscontroles herin te voeren, als laatste middel. De voorgestelde acties in de aanbeveling zijn gebaseerd op reeds bestaande regelgeving en beleid, zoals de huidige Schengengrenscodes en de Aanbeveling inzake operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving³, en richten zich vooral op implementatie en volledig gebruik maken in de praktijk van mogelijkheden die Europese regelgeving en beleid reeds bieden. Het kabinet hecht ook zeer aan het tegengaan van secundaire migratie binnen het Schengengebied, en verwelkomt dan ook de voorgestelde acties op dat vlak.

Uw Kamer zal – mocht daar aanleiding toe zijn – via de geannoteerde agenda en het verslag van de JBZ-Raad op de hoogte worden gehouden over de uitvoering van deze aanbeveling.

Voortgang alleenstaande minderjarige vreemdelingen-samenwerkingsverband Griekenland

Naar aanleiding van de motie Van Toorenborg – Voordewind⁴ is uw Kamer periodiek geïnformeerd over de voortgang van het Grieks-Nederlandse samenwerkingsverband om het voogdijsysteem en de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) in Griekenland structureel te verbeteren. De amv-samenwerking met Griekenland is in

¹ https://home-affairs.ec.europa.eu/commission-recommendation-cooperation-between-member-states-address-serious-threats-internal_en

² Europese Commissie Aanbeveling 2017/820 inzake proportionele politiecontroles en politiesamenwerking in het Schengengebied.

³ Europese Commissie Aanbeveling 2022/915 inzake operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving.

⁴ Kamerstukken II, 2019–20, 19 637, nr. 2614

2020 gestart met een *Memorandum of Understanding* (MoU) en bestaat uit een voogdijcomponent en een opvangcomponent. Zoals gemeld aan uw Kamer⁵ is per 18 juni 2023 het MoU officieel afgelopen. De situatie van amv in Griekenland is verbeterd sinds de start van de samenwerking. Volgens de beschikbare cijfers waren op 1 november 2023 in heel Griekenland 1.864 amv geregistreerd.⁶ Dit aantal is aanzienlijk lager dan de 5.180 amv die in Griekenland waren geregistreerd ten tijde van de start van het amv-samenwerkingsverband. Ook zijn er duidelijke stappen gezet ten aanzien van het voogdijsysteem en de opvangomstandigheden. Het kabinet acht daarom de motie van Toorenborg – Voordewind uitgevoerd.

Hoewel het kabinet de motie als uitgevoerd beschouwd, zal het kabinet de samenwerking met Griekenland voortzetten als een Nederlandse bijdrage aan het vrijwillige solidariteitsmechanisme. Onder de voogdijcomponent ondersteunt stichting Nidos sinds september 2021 met Nederlandse financiering de Griekse overheid bij het opzetten van het Griekse voogdijsysteem voor amv met een plaatsing van een *liaison officer* bij de Griekse overheid. Het project met Nidos loopt in ieder geval tot 18 juni 2025. Als onderdeel van de opvangcomponent financiert Nederland sinds 2020 stichting *Movement on the Ground* en *the Home Project* voor drie opvanglocaties voor amv met een totale capaciteit van 48 opvangplekken. Deze financiering loopt tot medio 2024. Daarnaast financiert Nederland gezamenlijk met Tsjechië en Zwitserland een project dat uitgevoerd wordt door IOM voor de eerste opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen op Chios, Kos, Leros en Samos. Sinds de start van het project is de bezetting op bijna ieder moment honderd procent. Het project loopt tot 31 december 2023. Het kabinet onderzoekt hoe zij het project verder gaat ondersteunen.

Voorrang aan nationale procedure voor Dublinzaken Italië

In het Commissiedebat Vreemdelingen- en asielbeleid van 28 juni 2023 heeft het lid Van den Brink (CDA) de tijdelijke Dublinstop ten aanzien van Italië opgebracht en verzocht specifiek ten aanzien van die zaken te verkennen of het niet efficiënter is om personen uit veilige landen van herkomst die hiertussen zitten, via het veiligelandenspoor 2 versneld door de nationale asielprocedure te leiden. In deze aanbestedingsbrief bericht het kabinet uw Kamer over de wijze waarop het uitvoering geeft aan dit verzoek.⁷

Bij brief van 23 mei 2023 is uw Kamer geïnformeerd over een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) over Dublinoverdrachten aan Italië.⁸ Kort gezegd concludeerde de Afdeling in die uitspraak dat er vanwege de Italiaanse berichtgeving over het gebrek aan opvangfaciliteiten een reëel risico bestaat dat vreemdelingen bij overdracht aan Italië terechtkomen in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie, waardoor zij niet kunnen voorzien in de belangrijkste basisbehoeften, zoals onderdak, eten en stromend water. Als gevolg van deze uitspraak, en de eerdere berichtgeving vanuit Italië, kunnen er vanuit Nederland geen Dublinoverdrachten meer plaatsvinden aan Italië en neemt de IND in individuele Italiaanse Dublinzaken geen overdrachtsbesluiten. In andere woorden: asielzaken waarvoor Italië op grond van de in de Dublinverordening neergelegde criteria verantwoordelijk is, worden *on hold* gezet. Nadat de in de Dublinverordening vastgelegde uiterste overdrachtstermijn van zes maanden is verlopen,

⁵ Kamerstukken II, 2022–23, 27 062, nr. 134

⁶ Bron: Grieks nationale centrum voor sociale solidariteit, E.K.K.A.

⁷ Kamerstukken II, 2022–23, 07–096.

⁸ Kamerstukken II, 2022–23, 19 637, nr. 3108.

vervalt de primaire verantwoordelijkheid van Italië en verschuift de verantwoordelijkheid voor het inhoudelijk beoordelen van het asielverzoek naar Nederland.

Indachtig het verzoek van de heer Van den Brink (CDA) heeft het kabinet nu om redenen van opportuniteit het besluit genomen in Italiaanse Dublinzaken per 1 januari 2024, of zoveel eerder als mogelijk is, ten aanzien van een specifieke categorie asielzoekers niet meer de afloop van de uiterste overdrachtstermijn af te wachten voordat het asielverzoek door de IND op inhoudelijke gronden wordt afgewikkeld, maar direct hiertoe over te gaan. Dit gaat dan om de groep asielzoekers met, gelet op hun nationaliteit, een kansarm asielverzoek. De opvang zal naar verwachting door deze maatregel worden ontlast, omdat deze groep korter dan nu het geval is, in de Nederlandse asielopvang zal verblijven. Na afwijzing van het asielverzoek zal de beëindiging van de opvang en het vertrektraject naar het land van herkomst ter hand worden genomen. Deze maatregel geldt in principe voor de nieuwe instroom. Waar mogelijk wordt het ook toegepast voor de asielzoekers die tot deze groep behoren en al wel de Dublinprocedure in zijn gestroomd. Het logistieke proces en de grotere instroom van deze nationaliteiten in de procedure kan tijdelijk van invloed zijn op de doorlooptijden in spoor 2 en spoor 4.

Een keerzijde van dit besluit is dat Nederland met het inhoudelijk in behandeling nemen van de asielaanvraag, bij afwijzing daarvan ook verantwoordelijk is voor het terugkeertraject van de aanvrager naar het land van herkomst. Zonder de bijzondere migratiesituatie van Italië te willen relativiseren, is het kabinet van mening dat ook van dat land mag worden verwacht dat zij haar internationale verplichtingen jegens asielzoekers en Europese afspraken nakomt. Het kabinet blijft dit dan ook onder de aandacht brengen van de Italiaanse ambtgenoten en de Europese Commissie. Daarnaast zet het kabinet in het kader van de onderhandelingen over het Asiel- en Migratiepact in op extra waarborgen voor de monitoring en handhaving van de Commissie op naleving van het asielacquis. Het is niet acceptabel als lidstaten hun verantwoordelijkheden naast zich neerleggen.

Mensenrechten

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid komt – indachtig zijn toezegging aan het lid Podt in het Commissiedebat voorafgaand aan de Informele JBZ-Raad te Stockholm van 25, 26 en 27 januari 2023 – in het verslag van de JBZ-Raad terug op de bespreking van mensenrechten tijdens die Raad. Ditmaal kwam bij de bespreking van de staat van het Schengengebied het belang van de naleving van het beginsel van non-refoulement en fundamentele rechten aan de orde in het kader van de geïdentificeerde acties om terugkeer te verbeteren. Een klein aantal lidstaten vroeg daar in het bijzonder aandacht voor. Daarnaast kwam het onderwerp aan de orde bij de bespreking van de *fact finding* missie naar Bulgarije. Deze missie was breed opgezet, waarbij relevante ontwikkelingen op diverse beleidsterreinen van het Schengenacquis (buitengrensbeheer, terugkeer, politiesamenwerking, judiciële samenwerking in strafzaken, grootschalige IT-systemen zoals het Schengeninformatiesysteem, fundamentele rechten en het functioneren van autoriteiten) werden getoetst. Ook fundamentele rechten waren hier een horizontaal onderdeel van. In bijgaand verslag wordt hier nader op ingegaan.

Voortgang Europese wetgevingsdossiers

Prüm II-verordening

Op 20 november jl. is een politiek akkoord bereikt op de Prüm II verordening in de trilogie tussen het EP, de Commissie en de Raad. De Prüm II verordening herziet het huidige Prüm raamwerk voor de uitwisseling van gegevens tussen rechtshandhavingsautoriteiten van EU-lidstaten voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten.⁹ Naast de uitwisseling van DNA, vingerafdrukken en gegevens uit kentekenregisters, kunnen onder Prüm II ook gezichtsbeelden en politiebestanden geautomatiseerd tussen rechtshandhavingsautoriteiten uitgewisseld worden. Een centrale router gemaakt en beheerd door eu-LISA zal deze geautomatiseerde uitwisseling mogelijk maken. Prüm II behelst een reactietermijn van 48 uur voor het aanleveren van aanvullende gegevens na bevestiging van een match tussen biometrische data. Indien nationale wetgeving het toelaat, kan onder Prüm II ook worden gezocht met gegevens van ongeïdentificeerde menselijke resten ook zonder een link met een strafrechtelijk onderzoek, en voor het vinden van vermiste personen op humanitaire gronden. In de verordening staat expliciet opgenomen dat uitwisseling van gegevens onder Prüm II proportioneel en noodzakelijk moet zijn. Prüm is een belangrijk instrument voor de effectieve samenwerking van EU rechtshandhavingsautoriteiten en het kabinet verwelkomt dit politiek akkoord.

Richtlijn ontneming en confiscatie vermogensbestanddelen

Op 12 december jl. is er door het Europees Parlement, het Spaanse voorzitterschap van de Europese Raad en de Europese Commissie een politiek akkoord bereikt over een nieuwe EU richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen (hierna: confiscatierichtlijn). De confiscatierichtlijn introduceert regels ten behoeve van het opsporen, inbeslagname, confisqueren en beheren van crimineel vermogen.

Onderdeel van de confiscatierichtlijn zijn bijvoorbeeld duidelijke regels voor de Europese Asset Recovery Offices die verantwoordelijk zijn voor grensoverschrijdende samenwerking als het gaat om crimineel vermogen. Belangrijk element is dat landen in bepaalde gevallen ook tot confiscatie moeten kunnen overgaan zonder voorafgaande veroordeling. Dit moet bijvoorbeeld mogelijk zijn indien er sprake is van substantieel onverklaarbaar vermogen waarvan de rechter aannemelijk acht dat het desbetreffende vermogen afkomstig is uit criminele activiteiten.

Tenslotte wordt iedere lidstaat verplicht tot het aanwijzen van een Asset Management Office (AMO) die belast is met het beheer van inbeslaggenomen en geconfisqueerd vermogen. Doel hiervan is dat bevroren vermogensbestanddelen waarvan de waarde snel kan verminderen, adequaat worden beheerd totdat er een definitieve confiscatiebeslissing ligt. Bovendien wordt het voor lidstaten mogelijk om inbeslaggenomen voorwerpen te verkopen voorafgaand aan een onherroepelijke confiscatiebeslissing, om te voorkomen dat de waarde verloren gaat.

Een verdere appreciatie van het bereikte politieke akkoord en de verhouding tot de Nederlandse inzet zoals beschreven in het BNC Fiche van 1 juli 2022¹⁰ volgt in het begin van 2024.

⁹ Zie ook de geannoteerde agenda bij de JBZ-Raad van 9–10 juni 2022 in Kamerstukken II, 2021–22, 32 317, nr. 760.

¹⁰ Kamerstukken II, 2022–2, 22 112, nr. 3467.

Op 12 december jl. is er ook door het Europees Parlement, het Voorzitterschap en de Europese Commissie een politiek akkoord bereikt over een nieuwe EU richtlijn betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie.

Het doel van het voorstel is om definities van strafbare feiten die verband houden met de schending van beperkende maatregelen van de Unie op elkaar af te stemmen, te zorgen voor doeltreffende, afschrikkende en evenredige strafrechtelijke sanctietypen en sanctieniveaus voor strafbare feiten die verband houden met de schending van beperkende maatregelen van de Unie. De achtergrond hiervan is dat beperkende maatregelen een essentieel instrument zijn van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de EU (GBVB) ter bevordering van de bescherming van de waarden van de Unie, de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, en de consolidering en ondersteuning van democratie, rechtsstaat en mensenrechten wereldwijd, zoals neergelegd in artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Overtreding van beperkende maatregelen van de Unie is in Nederland reeds strafbaar op grond van de Sanctiewet 1977 in combinatie met de Wet op de economische delicten. Het voorstel zal grensoverschrijdend onderzoek en grensoverschrijdende vervolging bevorderen alsmede de operationele doeltreffendheid van de nationale handhavingsketens te verbeteren om onderzoeken, vervolgingen en strafrechtelijke sancties te bevorderen.

Een verdere appreciatie van het bereikte politieke akkoord en de verhouding tot de Nederlandse inzet zoals beschreven in het BNC Fiche van 3 februari 2023¹¹ volgt in het begin van 2024.

Onderhandelingsresultaat op de Richtlijn 2011/98/EU inzake de enkelvoudige toelatingsprocedure en de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid

Op 27 april 2022 publiceerde de Europese Commissie een voorstel tot herziening van Richtlijn 2011/98/EU inzake de enkelvoudige toelatingsprocedure en de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA-Richtlijn, *Single Permit Directive*). Het doel van het voorstel is om de toelatingsprocedure voor arbeidsmigranten te stroomlijnen en de rechten van toegelaten arbeidsmigranten licht te herzien. Tijdens de JBZ-Raad van 8–9 juni jl. hebben de lidstaten een gemeenschappelijk standpunt (een algemene oriëntatie) over het voorstel bereikt. Hierna zijn de onderhandelingen (trilogie) met het Europees Parlement (EP) van start gegaan. Het Spaanse voorzitterschap probeert nog dit jaar overeenstemming te bereiken met het EP. Voor Nederland zijn, zoals ook aangegeven in het BNC-fiche¹², onder andere de afspraken over de beslistermijnen, de procedures rondom verandering van werkgever en verblijf na werkloosheid, van belang.

De Nederlandse inzet op deze onderwerpen werd naar tevredenheid verwerkt in de eerdere algemene oriëntatie. De gesprekken met het EP zijn

¹¹ Kamerstukken II, 2022–23, 2212 nr. 3597.

¹² Kamerstukken II, 2021–22, 2212 nr. 3440.

op deze onderwerpen echter nog niet afgerond. In de beoordeling van de definitieve compromistekst zal het kabinet met name de afspraken op deze onderdelen betrekken.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

I. Justitie

Belangrijkste resultaten

- Er werd een algemene oriëntatie aangenomen over de Verordening overdracht van strafvervolgning.
- De e-justice strategie 2024–2028 werd aangenomen.
- Er is een Raadspositie aangenomen over de evaluatie van de toepassing van de AVG.
- Debatten over de rechten van slachtoffers en over de justitiële samenwerking met derde landen hebben besluitvorming op deze dossiers richting gegeven.

1. Verordening betreffende de overdracht van strafvervolgning

Het Spaanse voorzitterschap lichtte de voorliggende verordening toe als een ontbrekend instrument in de strafrechtelijke samenwerking binnen de EU. Er zijn diverse instrumenten inzake wederzijdse erkenning, maar specifieke regelgeving ontbreekt voor de overdracht van strafvervolgning naar een andere lidstaat.

Een meerderheid van de lidstaten sprak steun uit voor aanname van de voorliggende algemene oriëntatie. De lidstaten uitten hun waardering voor de compromistekst en zien het voorstel als een belangrijk EU-instrument om de efficiëntie en effectiviteit van strafvervolgingsoverdrachten te verbeteren en de rechtsbescherming voor betrokkenen te versterken. Enkele lidstaten uitten een voorbehoud ten aanzien van het voorstel en onthielden zich van stemming. Deze lidstaten benadrukten hun behoefte aan meer tijd om de praktische implicaties van het voorstel te bestuderen. De verdere uitwerking van het voorstel zal op basis van de algemene oriëntatie worden voortgezet onder het Belgische voorzitterschap.

2. Richtlijn voor het wijzigen van Richtlijn 2012/29/EU betreffende de rechten van slachtoffers van strafbare feiten

Het Voorzitterschap opende het beleidsdebat door de discussie te richten op de schadeloosstelling voor slachtoffers en de implementatie van een geïntegreerde dienstverlening op een locatie voor kindslachtoffers. In het vooraf verspreide discussiedocument vroeg het Voorzitterschap de Raad:

1. Wat is de beste aanpak om ervoor te zorgen dat slachtoffers adequate compensatie van schade door de dader ontvangen?
2. In welke zaken met kindslachtoffers zou het Barnahus-model van toepassing moeten zijn? Zou het in alle zaken met kindslachtoffers van toepassing moeten zijn of alleen bij ernstige strafbare feiten of in het geval van specifieke behoeften door hun persoonlijke kenmerken?

Een meerderheid van de lidstaten uitte steun voor de doelstellingen van de richtlijn. Vrijwel alle lidstaten, waaronder Nederland, benadrukten het belang van nationale speelruimte bij de implementatie van enkele voorgestelde richtlijnbepalingen. Hierbij werd gesteld dat een flexibele aanpak vereist is, waarbij er rekening wordt gehouden met bestaande nationale systemen op het gebied van slachtoffercompensaties. Daarnaast werd er door meerdere lidstaten bezorgdheid geuit over de financiële implicaties van de voorgestelde voorschotregeling. Ook pleitten veel lidstaten voor een benadering waarbij de staat, indien nodig, het

slachtoffer ondersteunt zonder de primaire verantwoordelijkheid van de dader te ontnemen.

Ten aanzien van het Barnahus-model, prijsden enkele lidstaten het model aan als waardevol. De meeste lidstaten pleitten echter voor geen verplichting van het model. Daarbij werd aangegeven dat de specifieke behoeften en omstandigheden variëren per lidstaat en er ruimte nodig is om op nationaal niveau een effectieve ondersteuning voor slachtoffers te waarborgen.

3. Russische agressie tegen Oekraïne: tegengaan straffeloosheid

De Commissie en het Voorzitterschap lichtte de recente ontwikkelingen toe bij het ICPA (*International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine*), het EU netwerk van nationale aanspreekpunten inzake genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven en het schaderegister. Ook meldde de Commissie aanpassing van het Statuut van Rome te steunen zodat het Internationaal Strafhof (ICC) in de toekomst een grotere rol kan spelen ten aanzien van het misdrijf agressie.

Eurojust benoemde als nieuwe stap dat zowel het ICPA als de Core International Crimes Evidence Database (CICED) volledig operationeel zijn. Hierbij riep Eurojust de lidstaten op tot het aanleveren van bewijs voor deze database. Tevens lichtten Europol en Eurojust de ontwikkelingen toe met betrekking tot het gemeenschappelijke onderzoeksteam (JIT).

De lidstaten ondersteunden de agendering van het onderwerp en onderstreepten het belang van de initiatieven om straffeloosheid in Oekraïne tegen te gaan. Hierbij werd steun uitgesproken voor het schaderegister en het ICPA. Enkele lidstaten benadrukten het belang om de Russische Federatie ter verantwoording te roepen en het ICC hierin te steunen.

4. Studie over de werking van Europees Openbaar Ministerie

Het Voorzitterschap sprak waardering uit voor het werk dat het EOM heeft verricht. Hierbij benadrukte het Voorzitterschap de successen van het EOM, waaronder de inbeslagname van 300 miljoen euro in 800 zaken en de aanstelling van 8 aanklagers in het afgelopen jaar.

De Commissie reflecteerde op de operationele periode van het EOM gedurende de afgelopen 2,5 jaar. Hierbij erkende de Commissie ook de uitdagingen voor het EOM waarover een studie is uitgevoerd. Voorafgaand aan de JBZ-Raad is de studie over de werking van het EOM gepubliceerd, de studie richt zich met name op de gegevensuitwisseling tussen het EOM en nationale autoriteiten.

De Hoofdaanklager van het EOM, Laura Kövesi, reflecteerde op de uitdagingen voor het EOM. Hierbij werd de strategie benadrukt om de financiële capaciteit van georganiseerde misdaadgroepen te ondermijnen. Het EOM riep op tot de steun van lidstaten om effectiever te kunnen opereren in de strijd tegen fraude en georganiseerde misdaad.

De meeste lidstaten benadrukten het belang van nauwe samenwerking tussen nationale autoriteiten en het EOM, met aandacht voor mogelijke wijzigingen in de verordening en de uitbreiding van bevoegdheden. Hierbij pleitten enkele lidstaten voor de uitbreiding van de rol en de bevoegdheden van de Europese gedelegeerde openbare aanklagers. De meeste lidstaten beschouwden het identificeren en oplossen van de praktische obstakels, en het bevorderen van technische samenwerking als

verbeterpunten. De Commissie zal de verdere uitwisselingen tussen lidstaten en de technische besprekingen op basis van de studie over het functioneren van het EOM ondersteunen.

5. Standpunten en bevindingen van de Raad over de toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

Het Voorzitterschap benadrukte het belang van de AVG voor het waarborgen van het fundamentele recht op bescherming van persoonsgegevens. Het Voorzitterschap vatte de Raadspositie samen en wees op enkele uitdagingen in de AVG, zoals de interpretatie en toepassing van de AVG vooral voor het midden- en kleinbedrijf en de noodzaak om rekening te houden met nieuwe technologieën. Deze uitdagingen werden bevestigd door enkele lidstaten.

Er was brede steun binnen de JBZ-Raad en de Raadspositie over de toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) werd aangenomen.

6. Werklunch justitiële samenwerking derde landen in de aanpak van georganiseerde criminaliteit

Kort voorafgaand aan de JBZ-Raad besloot het Voorzitterschap een nieuw onderwerp te agenderen voor de gesloten werklunch. Tijdens de ministerslunch is gesproken over de justitiële samenwerking met derde landen om georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Het Voorzitterschap en de Commissie lichtte de recent verschenen Routekaart aanpak georganiseerde criminaliteit en drugshandel¹³ toe. Hierbij werden de samenwerkingsakkoorden van Eurojust met derde landen als belangrijk instrument benoemd. Eurojust onderstreepte dat zij het aantal samenwerkingsakkoorden willen uitbreiden maar dat gegevensbescherming een complicerende factor speelt. Een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, onderstreepte het belang van een stevige justitiële samenwerking tussen de lidstaten en derde landen om effectief georganiseerde criminaliteit tegen te gaan. Nederland en een aantal lidstaten benadrukte hierbij dat er bestaande instrumenten zijn om rechtshulp- en uitlevering met derde landen te verbeteren. Nederland gaf te kennen geen voorstander te zijn van nieuwe EU-uitleveringsverdragen en te twijfelen over toegevoegde waarde van het komen tot een definitie van georganiseerde misdaad.¹⁴ De Commissie concludeerde dat het aanmoedigen van deelname aan Raad van Europa instrumenten, uitwisselen van *best practices* en grotere rollen voor Eurojust, Europol en EOM realistische stappen zijn voor de verbetering van de samenwerking met derde landen.

7. Europese e-Justice Strategie 2024–2028

Het Voorzitterschap lichtte toe dat de strategie van groot belang is voor het verbeteren van e-justitie in de EU en de lidstaten. Als successen werden de E-justice portal en e-CODEX genoemd, die beiden de digitalisering van juridische procedure in de EU verbeteren. De Commissie wees op het belang van een ondersteund kader voor de juridische omgeving. De Raad nam de Europese e-Justice Strategie 2024–2028 aan.

¹³ Zie BNC-fiche in Kamerstukken II, 2023–24, 22 112 nr. 3842.

¹⁴ Zie BNC-fiche in Kamerstukken II, 2023–24, 22 112 nr. 3842.

8. EU toetreding tot het Europees Verdrag Europees tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)

Het Voorzitterschap benadrukte dat de toetreding tot het EVRM niet alleen een juridische stap is maar als doel heeft grondrechten die steeds meer onder druk staan te beschermen. Gewerkt wordt aan een administratieve procedure om tegemoet te komen aan het laatste bezwaar (dat ziet op de bevoegdheid voor mensenrechten op het terrein van gemeenschappelijk buitenlandsveiligheidsbeleid¹⁵) voor EU toetreding tot het EVRM. Deze oplossing past binnen de bestaande kaders en is een oplossing in afwachting van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak Eulex-Kosovo, aldus het Voorzitterschap. De Commissie riep lidstaten op een oplossing te vinden in afwachting van de uitspraak in bovengenoemde zaak en om zich daarbij flexibel op te stellen. Daarbij onderstreepte de Commissie dat toetreding van de EU tot het EVRM geen beleidskeuze maar een verdragsverplichting is.

9. Overige onderwerpen

a. Benoeming van de directeur van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten

Het Voorzitterschap bedankte de huidige directeur Michael O'Flaherty van het Bureau van de EU voor grondrechten voor zijn inzet en lichtte de procedure voor de benoeming van zijn opvolger toe. De lidstaten namen hier kennis van.

b. EU-Westelijke Balkan Ministerieel Forum te Skopje (26–27 oktober 2023)

Het EU-Westelijke Balkan Forum van eind oktober werd door het Voorzitterschap toegelicht. Tijdens het Forum werden rechtsstatelijkheid en herziening van de rechtssystemen besproken als zijnde *fundamentals first* in het kader van EU-uitbreiding. Ook werd gesproken over gemeenschappelijke inspanningen bij het tegengaan straffeloosheid in het kader van Russische agressie tegen Oekraïne. Daarnaast werden tijdens de Raad twee conclusies van de bijeenkomst belicht; 1) dat de gedeelde migratie commitment zijn vruchten begint af te werpen met minder irreguliere migratie in de regio, en 2) de samenwerking in de strijd tegen terrorisme met *joint action plans* vorm krijgt. Ook werd de Westelijke-Balkan werd aangemoedigd om systemen op te zetten in de strijd tegen drugshandel. Het volgende ministeriële forum met de Westelijke-Balkan zal plaatsvinden onder Belgische voorzitterschap.

c. EU-VS Ministeriële bijeenkomst over JBZ-aangelegenheden te Washington D.C. (13–14 november 2023)

Het Voorzitterschap informeerde de Raad dat tijdens de EU-VS bijeenkomst op 13 en 14 november jl. in Washington is gesproken over de steun aan Oekraïne. Hierbij zegde de V.S. steun toe aan verschillende accountability initiatieven waaronder door 1 miljoen dollars en een speciale aanklager aan te bieden aan het onderzoekscentrum ICPA (*International Central for the Prosecution of the Crime of Agression*) bij Eurojust. Er is ook gesproken over de inbeslagname van bevroren Russische activa, de samenwerking in de aanpak van cybercrime, anti-corruptie, de situatie in het Midden Oosten en AI. De volgende ministeriële bijeenkomst zal in juni onder het Belgische voorzitterschap plaatsvinden.

¹⁵ Zie hierover meer in de geannoteerde agenda bij deze JBZ-Raad, Kamerstukken II, Kamerstuk 32 317, nr. 862.

d. Onderhandelingen tussen de EU en de VS over een overeenkomst inzake e-evidence

Het Voorzitterschap onderstreepte het belang van deze onderhandelingen om het e-evidence framework af te kunnen ronden en riep de Commissie op om ook technische informatie over de onderhandelingen te delen met de lidstaten. De Commissie lichtte toe dat de onderhandelingen in constructieve sfeer verlopen en van groot belang zijn voor de praktische samenwerking tussen rechtshandavingsdiensten in de EU en V.s. Het doel is om de onderhandelingen te versnellen en in 2024 af te ronden. De Commissie gaf aan nog oplossingen te zoeken voor vraagstukken over architectuur, de afbakening en waarborgen en dat ingezet wordt op *single certification*. De Commissie zegde toe de lidstaten goed te blijven informeren.

e. Jaarverslag over de toepassing van het EU-Handvest

De Commissie gaf de Raad een inkijk in de 2023 jaarlijkse rapportage over toepassing van EU-Handvest. In de jaarrapportage werd dit keer aandacht besteed aan toegang tot het recht waarbij zichtbaar wordt dat rechtsmiddelen (ook alternatieven) in breed spectrum beschikbaar zijn voor effectieve rechtsbescherming. Digitalisering, bescherming slachtoffers van discriminatie, regulering van online content en gegevensbescherming zijn belangrijke element om in discussies over toegang tot het recht mee te nemen en de Commissie riep dan ook op om de rapportage te gebruiken in discussies over verbeteringen in het toegang tot het recht ook op nationaal niveau.

f. Werkprogramma van het aantredende voorzitterschap

België lichtte de prioriteiten voor haar aankomend EU-voorzitterschap toe. De belangrijkste overkoepelende prioriteit voor België is de strijd tegen georganiseerde drugscriminaliteit. België benadrukte hier extra aandacht aan te besteden in de JBZ-Raad van januari en door het aannemen van Raadsconclusies hierover. Op justitieterrein gaf België aan zich te richten op uitwisselingen over resocialisatie in detentie, decriminalisering van sekswork en erkenning van ouderschap in grensoverschrijdende situatie. België lichtte als prioriteiten op *home*-gebied toe om naar gecontroleerde migratie toe te werken, de verbetering van Schengen *governance* en de verbetering van crisismanagement. Verder benadrukte België dat zij alles op alles zullen zetten om lopende wetgevingsdossier af te ronden.

II. Binnenlandse zaken

Belangrijkste resultaten

- De Raad sprak het belang uit van verkenning van verdere terugkeersamenwerking.
- Er werd tijdens deze JBZ-Raad nog geen besluit genomen over de volledige toepassing Schengenacquis in Bulgarije en Roemenië (zie verder punt 2).
- De Raad werd geïnformeerd dat de (triloog)onderhandelingen over het asiel- en migratiepact in volle gang zijn en dat wordt ingezet op spoedige afronding.
- De Raad sprak af de risico's voor de interne veiligheid van de EU als gevolg van de situatie in Oekraïne en het Midden-Oosten gezamenlijk te blijven monitoren.

1. Staat van het Schengengebied

De Commissie gaf onder dit agendapunt een uitgebreide presentatie over de bevindingen uit Schengenbarometer. Zowel de irreguliere aankomsten als de secundaire migratiebewegingen in het Schengengebied zijn in januari–november toegenomen ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar. Dit zet de asielsystemen van de lidstaten onder druk. De Commissie lichtte enkele kwetsbaarheden in het Schengengebied eruit die – zeker met het oog op die toegenomen druk – snel verbeterd moeten worden, waaronder het te hoge aantal toegangsverschaffingen zonder uitvoering van veiligheidschecks in het Schengen Informatie Systeem en de hoge aantallen asielaanvragen die worden gedaan door personen die op een geldig visum of via visumvrijstelling het Schengengebied binnen reizen. De Commissie stond ook stil bij de verschillen in terugkeerpercentages van de verschillende lidstaten en riep op onderlinge samenwerking te verbeteren. Daarnaast noemde de Commissie verschillende verbeteringen in de terugkeersamenwerking met derde landen. De Commissie schreef deze verbeteringen deels toe aan de toepassing van art 25bis van de Visumcode, maar benadrukte ook het belang van het bieden van legale migratie-alternatieven. De Commissie dankte de lidstaten die aanwezig waren bij de recente ministeriële conferentie over de *EU talent partnerships*, waarop gesproken werd over mogelijke invulling van dergelijke partnerschappen. Nederland is waarnemer bij drie van de *Talent Partnerships* en nam in die hoedanigheid ook deel aan deze conferentie. Tot slot stond de Commissie stil bij de recent opgerichte *Global Alliance* voor de aanpak van mensensmokkel, en twee Europese wetgevingsvoorstellen inzake mensensmokkel die de Commissie 28 november jl. presenteerde tijdens een internationale conferentie in Brussel. Het Voorzitterschap lichtte vervolgens het verspreide paper over terugkeer toe en benadrukte dat de recente terroristische aanslagen nopen tot effectievere terugkeer van personen die geen legaal verblijf hebben in de EU, in het bijzonder personen die een risico vormen voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde. Het Voorzitterschap acht Europese terugkeerbesluiten daarvoor een noodzakelijke stap, maar uitte ook begrip voor de benodigde lange termijn voor de daadwerkelijke implementatie van dit voorstel.

Nederland uitte zijn zorgen over de toegenomen druk op de buitengrenzen, dankte de Commissie voor het expliciet toelichten van de kwetsbaarheden, en riep dringend op tot betere naleving van de regels, inclusief betere opvolging van Schengenevaluaties en Frontex-beoordelingen. Daarnaast riep Nederland op tot snelle afronding van de onderhandelingen over de Schengengrenscodes voor effectievere alternatieven voor binnengrenscontroles, en een spoedige start van de gesprekken over het Europese wetgevingspakket voor de aanpak van mensensmokkel. Met betrekking tot terugkeer riep Nederland op tot verbetering van de nationale processen, uitwerking van de door de Commissie aangekondigde terugkeerpilots en een aanscherping van de Terugkeerrichtlijn.

In een volledige interventieronde stonden lidstaten stil bij de benodigde verbeteringen op terugkeer, met name waar het personen die een veiligheidsrisico vormen betreft. Meerdere lidstaten gaven aan dat de raadspositie op herziening van de terugkeerrichtlijn verouderd is en dat die opnieuw bezien moet worden in het licht van de huidige context. Het voorstel van het Voorzitterschap voor een EU-terugkeerbesluit werd verdeeld ontvangen. Enkele lidstaten waren positief, maar veel lidstaten zagen operationele en juridische obstakels en benadrukten dat betere benutting van de mogelijkheden binnen het huidige systeem meer kan opleveren, zeker op de korte termijn. Enkele lidstaten lichtten toe hoe de toegenomen (secundaire en ongeregistreerde) migratie hen tot de

instelling van binnengrenscontroles had doen overgaan, enkele andere lidstaten riepen juist op deze controles zo snel mogelijk weer op te heffen, met het oog op het goed functioneren van het Schengengebied. Een enkele lidstaat riep op tot het verkennen van verschillende vormen van partnerschappen met derde landen, waaronder een partnerschap gericht op het vaker kunnen toepassen van het veilig derde land-principe bij asielprocedures.

Toelichting van genomen maatregelen aan de Finse grens

Finland gaf een uitgebreide toelichting op de maatregelen die het land heeft genomen in reactie op de toename van migranten aan de oostgrens, waarvan het sterke vermoeden bestaat dat deze met hulp van de Russische federatie zich melden. Finland riep op tot een stevig Europees wettelijk kader om deze vormen van instrumentalisering van migranten aan te kunnen pakken.

2. Volledige toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis in Bulgarije en Roemenië – stand van zaken

Tijdens de Schengenraad, als onderdeel van de JBZ-Raad, presenteerde de Commissie de uitkomsten van de recente *fact-findingmissie* naar Bulgarije, die plaatsvond op 23–24 november jl. Deze missie had als doel de huidige toepassing van het volledige Schengenacquis door Bulgarije te verzekeren en zo te bezien of Bulgarije blijft voldoen aan de voorwaarden voor Schengentoetreding. De Commissie lichtte de over het algemeen positieve resultaten toe en concludeerde dat zowel Bulgarije als Roemenië gereed zijn voor toetreding tot het Schengengebied aangezien zij aan de criteria voor toetreding voldoen. Nederland kon vorig jaar reeds instemmen met de Schengentoetreding van Roemenië, zoals toegelicht in de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 8–9 december 2022. Voor de Schengentoetreding van Bulgarije achtte Nederland het destijds te vroeg.¹⁶ Een meerderheid van lidstaten sprak zich daarna uit voor snelle besluitvorming om volwaardig Schengenlidmaatschap van deze lidstaten te realiseren. Een enkele lidstaat gaf aan goede bilaterale gesprekken met Roemenië en Bulgarije te voeren, maar nog niet in te kunnen stemmen met toetreding op dit moment. Nederland heeft aangegeven dat het, met het oog op geboekte voortgang op het terrein van de rechtsstaat en corruptiebestrijding in Bulgarije, het initiatief van de Commissie en bereidheid van Bulgarije voor een aanvullende vrijwillige *fact-findingmissie* kon verwelkomen. Nederland heeft benoemd dat alvorens vervolgstappen worden gezet, het eerst de uitkomsten van de missie wenst te bestuderen. Het Voorzitterschap gaf ten slotte aan dat het nauw zal blijven samenwerken en zich als doel stelt unanimititeit te bereiken voor het einde van dit jaar.

Met dit verslag informeert het kabinet uw Kamer over de uitkomsten en appreciatie van de *fact-findingmissie* in Bulgarije. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld,¹⁷ hecht het kabinet bij Schengentoetreding aan recente informatie over de toepassing van het Schengenacquis, evenals significante voortgang op het gebied van de rechtsstaat in Bulgarije en Roemenië. In haar jaarlijkse rechtsstaatrapport van 5 juli jl. heeft de Commissie verslag gedaan van de rechtsstatelijke situatie in Bulgarije en Roemenië. Tevens onderschreef het kabinet in de kabinetsreactie op het rechtsstaatsrapport van 8 september jl. al dat Bulgarije en Roemenië sinds de laatste CVM-rapportages een aantal belangrijke stappen had gezet en dat de ontwikkelingen over het geheel genomen in de juiste richting

¹⁶ Kamerstukken II, 2022–23, 32 317, nr. 800.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II, 2022–23, 32 317, nr. 800.

bewogen.¹⁸ Sindsdien heeft Bulgarije nog verdere voortgang geboekt op het gebied van de rechtsstaat. Dit is bevestigd in een briefwisseling tussen de Bulgaarse Minister-President Denkov en Commissievoorzitter Von der Leyen. Uw Kamer is hier nader over geïnformeerd in de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 4–5 december jl.¹⁹ Het kabinet heeft hierin de vele positieve stappen die door de Bulgaarse regering zijn gezet op het gebied van rechtsstaat en corruptiebestrijding verwelkomd. Naar verwachting kan de grondwetswijziging ten behoeve van de hervorming van de Raad voor de rechtspraak voor het einde van 2023 worden afgerond. De Venetië Commissie is nauw betrokken geweest bij dit proces.²⁰ Gelet op deze positieve en duurzame ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in Bulgarije, is aan de voorwaarde van significante voortgang op gebied van rechtsstaat voldaan, mede omdat structurele monitoring voldoende is ondervangen. Structurele monitoring blijft noodzakelijk om ervoor te zorgen dat rechtsstaathervormingen volledig, duurzaam en onomkeerbaar worden geïmplementeerd.

Resultaten fact-findingmissie Bulgarije

De *fact-findingmissie* van 23–24 november jl. volgde de methodologie van een reguliere Schengenevaluatie en werd uitgevoerd door een gemengd team bestaande uit experts uit lidstaten, de Europese Commissie en vertegenwoordigers van de EU-agentschappen Frontex, Europol en het Grondrechtenagentschap (FRA). De missie werd gecoördineerd door de Europese Commissie. Er namen ook Nederlandse experts deel aan de missie. De missie was breed opgezet, waarbij relevante ontwikkelingen op diverse beleidsterreinen van het Schengenacquis (buitengrensbeheer, terugkeer, politiesamenwerking, judiciële samenwerking in strafzaken, grootschalige IT-systemen zoals het Schengeninformatiesysteem, fundamentele rechten en het functioneren van autoriteiten) werden getoetst. Tijdens de missie is een bezoek gebracht aan Sofia, de grens met Turkije en de grens met Servië. Vorig jaar vonden reeds twee gelijksoortige missies plaats. Het doel van deze onderzoeksmissie was dan ook om recente informatie op te leveren over de toepassing van het Schengenacquis door Bulgarije, in aanvulling op de missies van vorig jaar. De Commissie concludeert dat sinds de twee positieve *fact-findingmissies* van vorig jaar er wederom geen tekortkomingen zijn vastgesteld en dat Bulgarije het Schengenacquis nog steeds correct toepast. In het rapport gaat de Commissie in op de ontwikkelingen op de diverse beleidsterreinen. Zo hebben de Bulgaarse autoriteiten een hoge mate van inzet en toewijding getoond, onder andere door implementatie van het pilot-project dat in maart 2023 is opgezet naar aanleiding van de Conclusies van de Europese Raad van 9 februari 2023, om o.a. asielgrensprocedures te versnellen. De Commissie licht in het rapport toe dat de versterkte inspanningen aan de Bulgaarse grenzen hebben bijgedragen aan het verminderen van de migratiedruk op de Westelijke Balkanroute, die in 2023 met 23% is afgenomen ten opzichte van 2022 (aantal irreguliere grensoverschrijdingen, gemeten t.o.v. zelfde periode januari–september vorig jaar). Bulgarije heeft actief secundaire bewegingen voorkomen door verbeterde samenwerking met de Turkse autoriteiten en aanvullende politiecontroles in het binnenland, zo stelt de Commissie. Tegelijkertijd concludeert het rapport dat meer maatregelen nodig zijn om de effectieve preventie van secundaire migratie richting Servië te vergroten. Verder heeft Bulgarije het afgelopen jaar het beheer van de buitengrenzen versterkt door de nationale capaciteiten voor grensbeheer uit te breiden, door toename van het beschikbare personeel voor grenstoezicht te

¹⁸ Kamerstukken II, 2022–23, 21 501-02 nr. 2772.

¹⁹ Kamerstukken II, 2022–2023, 32 317, nr. 862.

²⁰ Zie opinie Venetië Commissie, C DL-AD(2023)039-e.

organiseren en te zorgen voor verstevigde Frontex-inzet. Bulgarije heeft met Frontex een *roadmap* opgesteld en geïmplementeerd om de operationele capaciteiten aan de buitengrenzen te versterken (incl. 200 fte van het Frontex permanent korps). Bulgarije heeft reeds aanbestedingen gedaan om op korte termijn aanvullende investeringen te doen in het geïntegreerd surveillancesysteem aan de grens. Met behulp van deze innovatieve technologieën en versterkt cameratoezicht zal dat volgens de Commissie verder bijdragen aan een efficiënt buitengrensbeheer, tegengaan van irreguliere migrantenstromen en het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit.

Het afgelopen jaar heeft Bulgarije tevens aanzienlijke inspanningen geleverd om het beleid aan te passen om illegaal verblijf tegen te gaan en uitdagingen binnen het Bulgaarse terugkeersysteem aan te pakken. Dit ziet bijvoorbeeld op verbeterde terugkeersamenwerking met landen als Irak en Marokko, maar ook op een versnelde terugkeerprocedure. De grote aantallen waar Bulgarije in terugkeerprocedures mee te maken heeft vragen om effectieve implementatie van bestaande *contingency-planning* en het toewijzen van tolken en beschikbaarheid van staf ten behoeve van detentie. Aanvullende inzet van Frontex op het vlak van terugkeer (middels een Joint Action plan) zal Bulgaarse terugkeerinspanningen verder versterken. Specifiek beleid voor minderjarigen in detentie is een aandachtspunt.

De Commissie stelt dat de nodige processen nog steeds aanwezig zijn om de naleving van het beginsel van non-refoulement bij grensbeheer te waarborgen en te voorzien in toegang tot asielprocedures. Verder wordt er door de Bulgaarse autoriteiten inspanning geleverd om het bestaande monitoringsmechanisme voor toezicht op fundamentele rechten aan de buitengrenzen (met o.a. UNHCR en Helsinki comité) te verbeteren en om te zorgen voor een structurele opvolging van de aanbevelingen. Dit proces is gaande.

De Commissie benoemt voorts dat Bulgarije de internationale politiesamenwerking doeltreffend is blijven uitvoeren en voldoet aan de eisen van het Schengenacquis op dit gebied. Overeenkomstig de EU-prioriteiten heeft Bulgarije de strijd tegen migrantensmokkel opgevoerd met een versterkt wettelijk en operationeel kader. Het evaluatieteam concludeert ook dat het Bulgaarse anti-corruptieplan voor 2023 voorziet in maatregelen om corruptie risico's bij grensposten tegen te gaan.

Kabinetsappreciatie Schengen fact-findingmissie Bulgarije

Het kabinet verwelkomt de resultaten van de *fact-findingmissies* en kan zich vinden in de conclusies die door de experts van de lidstaten en de Commissie zijn vastgesteld. Het laat zien dat Bulgarije de afgelopen jaren is blijven investeren in de correcte toepassing van het volledige Schengenacquis. Het kabinet verwelkomt de aanvullende inspanningen om buitengrensbeheer te versterken, onder andere door middel van de verstevigde samenwerking met de Turkse autoriteiten, versterking van de capaciteit van grensautoriteiten en uitbreiding van personele ondersteuning door Frontex. Hetzelfde geldt voor de inzet om secundaire migratie tegen te gaan, door middel van extra politiecontroles in het binnenland. Ook waardeert het kabinet het doorlopende commitment van de Bulgaarse autoriteiten voor versterkt grensbeheer, door middel van de pilotprojecten voor terugkeer- en asielgrensprocedures, en de geïntensiverde samenwerking met Frontex. Het verbeteren van het bestaande monitoringsmechanisme voor toezicht op fundamentele rechten is een welkome stap. De structurele opvolging van aanbevelingen verdient blijvende aandacht van de Bulgaarse autoriteiten. Hetzelfde geldt voor het versterken van de nationale terugkeerstructuren en detentiefaciliteiten, waar goede stappen gezet zijn, en blijvende inspanningen nodig zijn.

Eveneens zal het kabinet elke maatregel die Bulgarije neemt om het buitengrensbeheer verder te versterken en die bijdraagt aan het reduceren van secundaire migratiestromen binnen de Unie verwelkomen. Het kabinet acht het van groot belang dat secundaire migratie blijvend wordt tegengegaan. In dat licht onderstreept het kabinet het belang van stevige buitengrenzen, goede Dublinsamenwerking, screening- en asielgrensprocedures, en andere maatregelen die daaraan bijdragen.

Al het voorgaande in ogenschouw genomen komt het kabinet tot de conclusie dat Bulgarije aan de gestelde voorwaarden voor Schengentoe-treding voldoet, en om die reden kan instemmen met een besluit dat leidt tot de volledige toepassing van het Schengenacquis door Bulgarije. Dit is nu herhaaldelijk vastgesteld zodat van duurzame verankering uitgegaan mag worden. Zowel op het vlak van grensbeheer als de rechtsstaat blijft structurele monitoring na toetreding evenwel wenselijk. Waar het grensbeheer betreft zal dit, conform de Schengenevaluatieverordening, plaatsvinden middels de reguliere Schengenevaluaties. De verordening voorziet in een volledige evaluatiemissie over alle elementen van het Schengenacquis binnen een jaar na toetreding tot het Schengengebied. Daarna zal Bulgarije – net als andere lidstaten – periodiek worden geëvalueerd. De verordening voorziet tevens in verplichte opvolging van aanbevelingen uit deze evaluaties. Ook wijst het kabinet op de doorlopende kwetsbaarheidsanalyses van Frontex. Ten aanzien van de rechtsstaat zal monitoring plaatsvinden in het kader van het jaarlijkse rechtsstaatrapport. Daarnaast is het voor het kabinet van belang dat de Commissie door de ontwikkeling en versterking van het EU-rechtsstaatsinstrumentarium beter in staat is gesteld handhavend op te treden.²¹ Het kabinet zal er bij de Commissie op blijven aandringen dat het beschikbare EU-rechtsstaatsinstrumentarium zo volledig en adequaat mogelijk wordt benut.

3. Asiel- en migratiepact

Onder dit agendapunt lichtte het Voorzitterschap de ontwikkelingen toe die sinds de JBZ-raad van oktober plaatsvonden in de trilogieën met het Europees Parlement (EP) over de verschillende wetsvoorstellen van het Asiel- en Migratiepact. Het Asiel- en Migratiepact beoogt het huidige Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem te herzien en te verbeteren. De onderhandelingen tussen Raad en EP zijn de laatste stap in een reeds langlopend Europees wetgevend proces. De inzet van Nederland vindt plaats op basis van de BNC-fiches die in 2020 over deze voorstellen werden opgesteld.²² Het kabinet maakt graag van dit verslag gebruik om uw Kamer te informeren over de stand van de huidige onderhandelingen, een vooruitblik op mogelijke besluitvorming en de Nederlandse inzet. Het Voorzitterschap spreekt op regelmatige basis met de rapporteurs van het EP. Op 7 december vond de meest recente triloog op politiek niveau plaats. Over de resultaten van die gesprekken worden binnen de Raad intensieve gesprekken gevoerd, zowel op technisch niveau in verschillende Radengroepen als op hoogambtelijk niveau in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper). Het Voorzitterschap is nog altijd voornemens om tijdens haar Voorzitterschapsperiode een politiek akkoord tussen de Raad en het EP te bereiken. Het plande daarvoor een langdurige triloog met het EP over alle voorstellen op 18 december, zodat op het Coreper van 20 december een politiek akkoord aan de lidstaten kan worden voorgelegd. Bij zowel de Raad als bij het EP is er – met het oog op de gedeeld gevoelde noodzaak van een herziening van het Europees asielsysteem – steun voor een snelle afronding. Tegelijkertijd is op verschillende belangrijke elementen nog geen compromis bereikt. Het is

²¹ Kamerstukken II, 2022–23, 21501–02 nr. 2772

²² Kamerstukken II, 2020–21, 22 112, nr. 2957

daarom niet duidelijk of het Voorzitterschap haar voorgenomen planning zal halen, of dat de onderhandelingen in januari onder Belgisch Voorzitterschap zullen worden voortgezet.

Het Voorzitterschap heeft in het Coreper met de lidstaten een document gedeeld waarin het per wetsvoorstel de «building blocks» benoemt die vanaf de zijde van de Raad essentieel zijn voor een eindakkoord²³. Het Voorzitterschap ziet dit stuk als een belangrijke basis voor het onderhandelingsmandaat in de gesprekken met het EP. Het kabinet licht in dit verslag graag kort per wetsvoorstel toe welke elementen het Voorzitterschap heeft geïdentificeerd.

Voor de Eurodac-verordening geldt dat de verplichting behouden moet blijven om alle personen uit alle Eurodac-categorieën (irreguliere aankomsten, asielaanvragen, hervestigingen, SAR-ontschepingen) snel en effectief te registreren. Het Voorzitterschap zet in op handhaving van de huidige bewaartermijn van 10 jaar voor asielaanvragers, en kan in ruil daarvoor een kortere bewaartermijn voor enkele andere registratiecategorieën accepteren. Daarnaast acht het Voorzitterschap de introductie van mogelijkheden die het eenvoudiger maken om personen die een veiligheidsrisico vormen in de Eurodac-database te traceren en te volgen essentieel (met zogenaamde *security flags*), en heeft hierover dan ook geen flexibiliteit getoond richting het EP. Het Voorzitterschap voert over verschillende onderwerpen nog gesprekken met het EP, onder andere over de registratie en bewaartermijn in Eurodac van personen die onder de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn vallen en over het regelen van toegang van asielautoriteiten tot het Entry-Exit-systeem.

Voor wat betreft de Screenings-verordening is als belangrijkste element gemarkeerd dat de – ook voor Nederland essentiële – bindende effectieve uniforme screeningsprocedure aan de buitengrenzen behouden blijft. Op die manier wordt vastgelegd dat iedereen die irregulier aankomt en wordt aangehouden in de EU verplicht wordt gescreend op identiteit, veiligheid en gezondheid, en vervolgens in een kort tijdsbestek wordt doorverwezen naar de juiste vervolgprocedure (veelal asiel of terugkeer). Enige flexibiliteit in de locatie van de screening, directe toegang van de screeningsautoriteiten tot de (veiligheids)databases, en de toepassing van *legal fiction of non-entry*²⁴ zijn daarbij benoemd als belangrijke onderdelen. Tussen het Voorzitterschap en EP vinden nog gesprekken plaats over de voorwaarden en bepalingen rond screening op het grondgebied, indien de migrant niet is gescreend aan de buitengrens. Daarnaast is overeenstemming gevonden over een aanpassing van de maximale duur van de screeningsprocedure. Waar in de Raadspositie was opgenomen dat deze 5, en in uitzonderlijke gevallen 10, dagen mag duren, is een compromis van een vaste termijn van 7 dagen vastgesteld.

De screeningsprocedures moeten ook het voorportaal vormen van de verplichte grensasiel- en grensterugkeerprocedures die in de Asielprocedureverordening (APR) worden afgesproken. Voor Nederland zijn deze procedures de belangrijkste elementen in het Pact. Het Voorzitterschap wenst hierbij – tot tevredenheid van Nederland – nauw vast te houden aan de afspraken die hierover gemaakt werden binnen de Raad. De grensprocedures dienen verplicht te worden toegepast voor personen met een, gelet op hun nationaliteit, kansarm asielverzoek en personen die een veiligheidsrisico vormen. Het Voorzitterschap houdt ook vast aan de in de Raadsposities afgesproken verplichte capaciteit die lidstaten beschikbaar moeten hebben voor de uitvoering van deze procedures (30.000 procedureplekken vanaf inwerkingtreding van de wetgeving). Het Voorzitterschap

²³ Vindbaar op EU Delegates Portal met documentnummer 16291/23

²⁴ Een juridische fictie waarmee wordt geregeld dat een persoon uit een derde land gedurende de screeningsprocedure nog geen formele (juridische) toegang tot het EU-grondgebied krijgt, onder andere zodat er meer bevoegdheden zijn voor een lidstaat om de bewegingsvrijheid van de migrant tijdens de screening te beperken.

voert nog gesprekken met het EP over het verplicht afwikkelen van asielverzoeken in de grensprocedure van personen die de autoriteiten proberen te misleiden, en kansarme asielverzoeken van families met kinderen (bijvoorbeeld door afwikkeling van deze asielverzoeken te prioriteren), en de berekening van het inwilligingspercentage. Een ander onderdeel uit de APR dat het Voorzitterschap als essentieel identificeert is de mogelijkheid voor het maken van afspraken met derde landen. Ook daar wenst het kabinet zoveel mogelijk vast te houden aan het Raadsmandaat, ook met betrekking tot het bandencriterium.

Voor wat de onderhandelingen over de Asiel- en Migratiemanagement-verordening (AMMR, de opvolger van de Dublin-verordening) betreft zet het Voorzitterschap in op een gestroomlijnd Dublin-systeem met langere overdrachtstermijnen als de asielzoeker zich tijdelijk aan het toezicht onttrekt, en eenvoudiger uit te voeren terugname-notificaties bij Dublin-overdrachten. Het Voorzitterschap is tegemoet gekomen aan het verzoek van het EP voor een verantwoordelijkheids criterium voor diploma's of onderwijskwalificaties. Ook Nederland kan een dergelijk nieuw criterium steunen. Daarnaast is het Voorzitterschap nog in gesprek met het EP over enkele andere familie-gerelateerde Dublin-elementen en een mogelijke uitbreiding van rechtsmiddelen voor asielzoekers. Nederland volgt op deze punten de onderhandelingen kritisch, met het oog op goed uitvoerbare Dublinregelgeving. Voor Nederland is bijvoorbeeld van belang dat het familiecriterium onder Dublin niet wordt uitgebreid naar broers en zussen. Met betrekking tot het solidariteitsmechanisme houdt het Voorzitterschap nauw vast aan de overeengekomen Raadspositie, waarin verplichte maar flexibele solidariteit het uitgangspunt is, en het schrappen van Dublinoverdrachten als secundaire solidariteitsmaatregel geldt wanneer lidstaten te weinig herplaatsingen toezeggen (*pledgen*). Het EP hecht sterk aan het maken van afspraken over de positie van *Search-and-rescue*-ontscheepten binnen het solidariteitsmechanisme. Het oorspronkelijke EP-voorstel om het first entry-criterium van Dublin niet toe te passen op SAR-ontscheepten kan echter niet op draagvlak binnen de Raad rekenen. Het Voorzitterschap beziet met de lidstaten of en op welke wijze de Raad bereid is op andere wijze aan dit verzoek tegemoet te komen. Nederland zet er op in dat een lidstaat ongeacht de wijze van binnenkomst van een irreguliere migrant aanspraak kan maken op solidariteit als het asielsysteem van een lidstaat onder grote druk staat. Op de Crisis-verordening zijn de gesprekken het minst ver gevorderd. De inzet van het Voorzitterschap is een mechanisme waarin ook een wettelijk kader wordt geschept voor situaties van instrumentalisering en force majeure, en een breed palet aan mogelijkheden voor solidariteit en tijdelijke derogaties. Het voert gesprekken met het EP over de governance van een dergelijk crisismechanisme (en de rol van de Commissie, de Raad en het EP daarin), mogelijke inperkingen of uitzonderingen op de in de Raadspositie opgenomen derogaties, en uitbreiding van de solidariteitsmogelijkheden.

Naast de specifieke punten per voorstel voert het Voorzitterschap ook over een aantal horizontale onderwerpen het gesprek met het EP, waaronder versterking van de monitoring van fundamentele rechten, waarborgen voor kwetsbaren, gratis rechtsbijstand in de verschillende procedures (reeds praktijk in Nederland) en automatisch opschortende werking van verschillende beroepsprocedures.

Het kabinet kan zich vinden in de door het Voorzitterschap geïdentificeerde *building blocks*. Wat Nederland betreft vormen deze inderdaad de onmisbare onderdelen van een eindakkoord. Nederland zet zich er dan ook actief voor in dat de bereikte resultaten in de Raadsposities op deze elementen overeind blijven. Andere belangrijke aandachtspunten voor Nederland voor een eindakkoord zijn het behoud van de extra waarborgen voor monitoring en naleving van het asiellacquis (waaronder Dublin) door alle lidstaten, inclusief een goed implementatieplan. Daarbij weegt voor

het kabinet mee dat bij afronding van het Pact ook de volledige EUAA-verordening in werking zal treden, die het Europees Asielagentschap het mandaat geeft een monitoringsmechanisme op de toepassing van het EU-asielacquis in te stellen, en de Commissie in staat stelt om – ultimo – in te grijpen in een lidstaat die zijn verplichtingen niet naleeft. Daarnaast zet het kabinet zich in op het behoud van de in de Raadspolitiek bereikte verbeteringen in het Dublinstelsel, het zoveel mogelijk voorkomen van bepalingen waar prikkels vanuit gaan om kwetsbare migranten vooruit te sturen, duidelijke en goed uitvoerbare regelgeving, en het beperkt houden van administratieve lasten voor lidstaten. Het kabinet streeft op deze aandachtspunten ten volle naar een zo optimaal mogelijk resultaat. Het kabinet hecht ten eerste aan afronding van de onderhandelingen op het Asiel- en Migratiepact en zal dit meenemen in de beoordeling van een eventueel voorstel voor een eindakkoord.

4. Asiel en migratie: externe dimensie

Het Voorzitterschap stond stil bij de voortgang op de EU-externe dimensie van migratie. Het Voorzitterschap stelde dat meer inzet op preventie en extra financiering nodig is, omdat de migratiedruk is toegenomen ten opzichte van vorig jaar. Het Voorzitterschap riep ook op tot betere samenwerking langs de verschillende migratieroutes, en noemde de harmonisatie van landen met het EU-visumbeleid als een goed voorbeeld daarvan. De Commissie herhaalde kort enkele elementen uit de eerdere interventie in de Schengenraad. De noodzaak van een gezamenlijke aanpak van instrumentalisatie is wat de Commissie betreft hoog. De Commissie is voornemens om in gesprek te blijven met lidstaten over coördinatie en mogelijke uitbreiding van inzet op handel, ontwikkelingssamenwerking en legale migratie voor landen die goed samenwerken op terugkeer. En de Commissie heeft de aanpak van mensensmokkel en verbetering van terugkeer geïntensiveerd. Er waren geen interventies van de lidstaten.

5. De gevolgen van de situatie in het Midden-Oosten en Oekraïne voor de interne veiligheid van de EU

Tijdens de besloten werklunch is gesproken over de strijd in het Midden-Oosten en Oekraïne en de risico's die daaruit voortvloeien voor onze interne veiligheid. De lidstaten gaven aan de risico's nauwgezet in de gaten te blijven houden en de samenwerking op te zoeken om deze tegen te gaan.

6. Uitdagingen op het gebied van veiligheid: beoordeling door de Adviesraad van de Inlichtingendiensten

In een besloten setting werd door de *Counter Terrorism Group* een actuele stand van zaken van terrorismebestrijding toegelicht en werd gewezen op de risico's van radicalisering en technologische ontwikkelingen.

7. Aanbeveling van de Raad over een blauwdruk inzake kritieke infrastructuur

De stand van zaken betreffende de Raadsaanbeveling voor een blauwdruk inzake kritieke infrastructuur werd door het Voorzitterschap toegelicht. Risico's voor kritieke infrastructuur zijn toegenomen door onder andere klimaatverandering en gewapende conflicten. Onderstreept werd dat door meer gecoördineerde EU-samenwerking beter gereageerd kan worden op crises en dat de blauwdruk hier een handleiding voor zal bieden.

8. Overige onderwerpen

a. Verordening ter voorkoming en bestrijding van seksueel kindermisbruik

De Commissie lichtte toe op korte termijn een voorstel te zullen indienen om de tijdelijke regelgeving te verlengen. Hierbij gaat het over het verlengen van de zogeheten derogatiebepaling op de ePrivacy-richtlijn, dat ziet op vrijwillige detectie van online seksueel kindermisbruik door internetdienstverleners. De derogatie voorziet in de waarborgen en voorwaarden die daaraan verbonden zijn. De Commissie verwacht dat deze verlenging snel goedgekeurd kan worden door de Raad en het Europees Parlement. Het Voorzitterschap en de Commissie gaven aan dat zij tegelijkertijd zullen blijven werken aan een nieuwe compromistekst inzake de Verordening ter voorkoming en bestrijding seksueel kindermisbruik. Het doel blijft de bescherming van minderjarigen tegen online misbruik. Meerdere lidstaten spraken zich uit als voorstander van verlenging van de tijdelijke regeling om er voor te zorgen dat er geen leemte voor internetdienstverleners gaat ontstaan.

b. 2e plenaire vergadering van de «High-Level Group» inzake de toegang tot data voor opsporing

Het Voorzitterschap informeerde de JBZ-Raad over de werkzaamheden van de High Level Group inzake toegang tot data. Toegelicht werd dat de High Level Group een aantal aandachtspunten heeft gesignaleerd – 1) de toegang tot gegevens ontbreekt omdat ze niet bewaard zijn, 2) geen toegang tot gegevens i.v.m. encryptie, 3) regelgeving ontbreekt of is gefragmenteerd en 4) service providers bevinden zich buiten de EU en weigeren medewerking – en met voorstellen hierover zal komen.

c. Bijeenkomst van staten die grenzen aan Rusland en Wit-Rusland, Vilnius, 27 oktober 2023

Litouwen gaf informatie over de bijeenkomst van 27 oktober jl. met Oekraïne, Polen, Litouwen, Letland, Estland, Finland en Noorwegen. Er was gesproken over gedeelde veiligheidsuitdagingen, reactie op hybride dreigingen en instrumentalisering van migrantenstromen. Nauwe samenwerking van deze landen om dreigingen tegen te gaan en gezamenlijk hierop reageren stond centraal. Specifieke werd aandacht gevraagd voor de bescherming van kritieke infrastructuur en voor de vergroting van het bewustzijn bij burgers.