

Vergaderjaar 2023–2024

32 317

JBZ-Raad

OR

**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, 21 juni 2024

Hierbij bieden wij uw Kamer, mede namens de Minister en Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (en Digitalisering), het verslag aan van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) op 13 en 14 juni 2024 in Luxemburg. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft deelgenomen aan deze JBZ-Raad. Ook informeren wij uw Kamer over het kopgroep terrorisme ontbijt en de bereikte algemene oriëntatie over de mensensmokkelverordening. Wij bieden uw Kamer hierbij tevens een appreciatie van het implementatieplan asiel- en migratiepact en de verlenging van de activering van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Ook geven wij een update van de onderhandelingen over de mensensmokkelrichtlijn. Daarnaast komt het Kabinet tegemoet aan de moties van het Lid Koekkoek.

Kopgroep terrorisme

Voor de start van de JBZ-Raad op 13 juni jl. 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 effecten van het conflict in Gaza op de veiligheid in de EU, met een focus op de online dimensie. Daarnaast werd er een presentatie gegeven over de impact van het Gazaconflict op het Joodse leven in Duitsland.

Algemene oriëntatie verordening politiesamenwerking inzake mensensmokkel en mensenhandel

Op 28 november 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel voor de versterking van de politieke samenwerking met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van migrantensmokkel en mensenhandel door versterking van de rol van Europol, gepubliceerd. Het kabinet heeft uw Kamer met het BNC-fiche van 9 februari 2024 geïnfor-

meerd over het voorstel.¹ Zoals in het BNC-fiche al is vermeld, is Nederland voorstander van een gemeenschappelijke aanpak van mensenhandel en -smokkel. Daarentegen was Nederland wel kritisch op bepaalde onderdelen van het voorstel. Het ontbreken van een impact assessment, de eventuele uitbreiding van het mandaat van Europol, de formalisering van een Europees centrum voor de aanpak van mensen-smokkel en verplichte inzet voor operationele ondersteuning zijn daar voorbeelden van. Nederland vindt het van belang dat Europol een faciliterende en ondersteunende taak behoudt ten aanzien van de lidstaten. Tijdens de onderhandelingen bleek dat meer lidstaten deze zorgen deelden. Uiteindelijk is begin juni een afgeslankt compromis-voorstel door het Voorzitterschap gepresenteerd. Hoewel Nederland het nog steeds betreurt dat een impactassessment ontbreekt, kan Nederland het afgeslankte voorstel zoals het er nu ligt steunen. Nederland heeft gelet hierop met de algemene oriëntatie ingestemd tijdens het Comité van Permanente vertegenwoordigers (COREPER) van 19 juni jl.

Uitvoering moties migratiesamenwerking met Egypte

In navolging van verschillende momenten waarop hierover aan uw Kamer is gerapporteerd informeer ik u, ter uitvoering van de moties Koekoek, nader over de in 2021 overeengekomen intentieverklaring met Egypte. Eveneens deel ik bij wijze van uitzondering de tekst van de intentieverklaring zelf, als bijlage bij deze brief.

De intentieverklaring vormt een belangrijk kader voor de bilaterale migratie-inzet van Nederland met Egypte. De verklaring bevat een brede migratie-agenda die is vormgegeven in lijn met internationaal recht, waarin het belang van aandacht voor mensenrechten expliciet is opgenomen. Concreet bevat de verklaring afspraken over een bilaterale migratiedialoog, het tegengaan van irreguliere migratie, terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers, economische samenwerking ten behoeve van de aanpak van grondoorzaken van migratie, legale migratie binnen bestaande kaders, steun voor de opvang van vluchtelingen en kwetsbare migranten, het tegengaan van mensensmokkel- en handel, het versterken van grensbeheer, hervestiging en steun aan bewustwordingscampagnes voor migranten.

In het kader van opvang in de regio ondersteunt Nederland Egypte via het PROSPECTS-partnerschap (2024–2027), waarbij extra aandacht en middelen uitgaan naar het groeiende aantal Sudanese vluchtelingen in Egypte. Eveneens werkt Nederland via het COMPASS-programma in (onder andere) Egypte aan het versterken van bescherming van migranten, het tegengaan van mensenhandel- en smokkel, het vergroten van bewustzijn over de risico's van irreguliere migratie en het faciliteren van vrijwillige terugkeer en herintegratie. Op het gebied van bilaterale terugkeersamenwerking kwamen Egypte en Nederland standard operating procedures overeen en worden goede contacten onderhouden tussen de respectievelijke verantwoordelijke autoriteiten. Op het gebied van grensmanagement en asiel verkent Nederland mogelijkheden om de operationele capaciteit van de verantwoordelijke autoriteiten op thema's als document- en identiteitsfraude en bescherming van vluchtelingen en migranten te versterken. Voorts draagt Nederland met UNODC bij aan de aanpak van mensensmokkel en mensenhandel in Noord-Afrika, waaronder in Egypte. Dat betreft de verbetering van wettelijke kaders, capaciteitsversterking voor efficiëntere opsporing en vervolging, samenwerkingsmechanismen en beschermingscapaciteiten op het gebied van aan irreguliere migratie gerelateerde misdrijven, waaronder mensen-

¹ Kamerstukken II, 2023/24, 22 112, nr. 3885

smokkel en mensenhandel. In 2023 heeft een hervestigingsmissie naar Egypte plaatsgevonden in het kader van het nationale hervestigingsquotum. Momenteel is een volgende hervestigingsmissie gaande. Tot slot hebben sinds het overeenkomen van de verklaring uit 2021 verschillende gesprekken plaatsgevonden met Egypte over de brede migratiesamenwerking op zowel ambtelijk als politiek niveau, inclusief gesprekken over samenwerking op het gebied van legale migratie binnen bestaande kaders.

Voor de specifieke programmeringsinzet op het gebied van migratiesamenwerking door het Ministerie van Buitenlandse Zaken verwijs ik u naar de aanstaande rapportage van de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die, conform de toezegging daarover aan uw Kamer, vóór de zomer van 2024 met uw Kamer zal worden gedeeld.

Appreciatie Gemeenschappelijk Implementatieplan Asiel- en Migratiepact

De Commissie publiceerde op 12 juni jl. in de vorm van een mededeling het gemeenschappelijk implementatieplan voor het Asiel- en Migratiepact gepubliceerd (*Common Implementation Plan*, hierna CIP).² Via dit verslag informeert het kabinet u over de appreciatie van deze mededeling en de Nederlandse inzet voor het vervolg.

Essentie Mededeling

Het doel van het CIP is om een gemeenschappelijk raamwerk voor de in- en uitvoering van het Pact te bieden, een helder en tastbaar overzicht te geven van de stappen die daarvoor gezet moeten worden en inzicht te bieden in de wijzen van ondersteuning die de Commissie en de Agent-schappen daarbij kunnen geven.

De kern van het CIP wordt gevormd door tien inhoudelijke bouwstenen die alle aspecten van het Pact omvatten. Op basis van deze bouwstenen dienen de lidstaten vóór het eind van dit kalenderjaar hun nationale implementatieplannen op te stellen, en vervolgens elk half jaar over de voortgang te rapporteren. Deze voortgang wordt op politiek niveau in de JBZ-raad besproken. Op elk van de onderstaande bouwstenen moeten de lidstaten de komende twee jaar hun wetgeving aanpassen (indien noodzakelijk), hun (personele en financiële) organisaties en capaciteit op orde brengen, procedures, protocollen, systemen en processen vernieuwen, en waar nodig nieuwe fysieke infrastructuren opzetten:

1. *Een herzien Eurodac-registratiesysteem*, waarbij zowel het Europees agentschap eu-LISA als de lidstaten zelf (grootschalige) aanpassingen in hun informatiesystemen dienen door te voeren.
2. *Een nieuw (management)systeem voor het beheer van de buitengrenzen*, waarbij de lidstaten een gestroomlijnd(er) proces dienen op te zetten voor de screening en registratie van migranten aan de buitengrens, en snelle doorverwijzing naar de juiste vervolgproucedure (directe terugkeer, versnelde asielproucedure aan de grens, of reguliere asielproucedure), en hiervoor ook voldoende opvangcapaciteit in te richten.
3. *Herziening van het opvangsysteem*, waarbij de lidstaten de opvangstandaarden uit de herziene Opvangrichtlijn moeten doorvoeren.
4. *Convergentie van de asielproucedures*, waarbij de lidstaten hun procedures en werkwijzen dienen aan te passen aan de vereisten in

² De mededeling is vindbaar via: https://home-affairs.ec.europa.eu/common-implementation-plan-pact-migration-and-asylum_en

- de nieuwe wetgeving. Bijvoorbeeld de toepassing van verplichte versnelde procedures voor specifieke groepen asielmigranten.
5. *Efficiënte en eerlijke terugkeerprocedures*: waarbij de lidstaten hun terugkeermanagementsystemen dienen te verbeteren, bijvoorbeeld door negatieve asiel- en terugkeerbesluiten aan elkaar te koppelen en het terugkeerproces zoveel mogelijk onder de verantwoordelijkheid van één autoriteit te brengen.
 6. *Een beter Dublin-systeem*, waarbij lidstaten de personele capaciteit op Dublin-units van de asieldiensten moeten vergroten, coördinatie moeten verbeteren en werkmethodes dienen te versimpelen om Dublin-overdrachten te versoepelen.
 7. *Invoering van het solidariteitsmechanisme*, waarbij lidstaten een nationale coördinatiestructuur dienen op te zetten, de benodigde data voor het vaststellen van migratiedruk moeten verzamelen en aanleveren, en personeel beschikbaar moeten maken voor het faciliteren van eventuele herplaatsingen.
 8. *Versterking crisisparaatheid*, waarbij lidstaten nationale crisisplannen gereed moeten hebben, inclusief noodscenario's voor plotse lange onvoorziene migratiesituaties.
 9. *Waarborgen voor asielzoekers, kwetsbare personen, en monitoring van fundamentele rechten*, waarbij lidstaten alternatieven voor detentie moeten identificeren, nieuwe standaarden om bescherming van kinderen te waarborgen moeten doorvoeren, en een monitoringsmechanisme moeten opzetten voor de screening- en grensprocedure.
 10. *Hervestiging en integratie*, waarbij lidstaten o.a. een nationale coördinatiestructuur en procedures dienen in te richten.

Naast de bouwstenen kondigt de Commissie in het CIP een aantal overkoepelende, Europese processen aan die uit de Pact-wetgeving voortvloeien. Hiervan zal een deel ook al eerder dan in 2026 in werking treden. Het gaat bijvoorbeeld om de start van de eerste jaarlijkse migratiemanagementcyclus medio 2025 en de publicatie van de eerste vijfjaarlijkse Europese Migratie- en Asielstrategie, eind 2025. In het CIP is verder een grove planning opgenomen van de belangrijke stappen die de Commissie nog moet zetten voor verdere invulling van verplichtingen uit het Pact, bijvoorbeeld de vaststelling van een aantal gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

De Commissie en de EU-agentschappen (Frontex, Europees Asielagentschap en eu-LISA) zullen lidstaten op verschillende wijzen ondersteunen bij de implementatie van het Pact. In het CIP wordt een overzicht gegeven van de verschillende modaliteiten hiervoor. Allereerst heeft de Commissie voor elke lidstaat een multidisciplinair landenteam opgezet. Dit landenteam zal een lidstaat-specifieke zogenaamde *gap analysis* maken, waarmee in kaart wordt gebracht op welke terreinen de grootste implementatie-uitdagingen voor elke lidstaat liggen. Deze *gap analysis* zal dienen als basis voor het nationale implementatieplan van de betreffende lidstaat. Daarnaast zullen de agentschappen ondersteunen met richtinggevende documenten, trainingen en operationele steun. Ook kunnen lidstaten via het *Technical Support Instrument (TSI)*³ een aanvraag indienen voor technische ondersteuning. De implementatie van het Pact is in het TSI opgenomen als zogenaamd *Flagship Project* voor 2025. Steun via dit instrument kan plaatsvinden in de vorm van strategisch of technisch advies, of specifieke trainingen. Over de beschikbare financiële

³ Het Technical Support Instrument (TSI) is het EU-programma dat EU-lidstaten op maat gemaakte technische expertise biedt om hervormingen door te voeren. Het instrument werd tot nu toe vooral ingezet in relatie tot hervormingen onder de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit en voor de doorvoering van landenspecifieke aanbevelingen van het Europees semester.

ondersteuningsmiddelen wordt u geïnformeerd onder het kopje «budgettaire consequenties».

De Commissie besteedt ook aandacht aan de monitoring van de voortgang tijdens de implementatieperiode (tot medio 2026) en nadat het Pact van toepassing is geworden (vanaf medio 2026). De Commissie zal tijdens de implementatie een centraal coördinatie-platform inrichten waarin zowel vertegenwoordigers van lidstaten, als vertegenwoordigers van de EU-agentschappen en de Commissie zelf deelnemen om overzicht te bewaren over alle technische en operationele besprekingen die plaatsvinden in de (veelal reeds bestaande) comités en netwerken. De Commissie zal elk half jaar een voortgangsrapportage opstellen, die op politiek niveau in de JBZ-raad wordt besproken. Nadat het Pact van toepassing is geworden, zal het Europees Asielagentschap starten met haar formele monitoringstaak, waarmee elke lidstaat minimaal eens in de vijf jaar wordt doorgelicht op naleving van de asielregels. Wanneer er tekortkomingen worden vastgesteld, hebben het agentschap en de Commissie verschillende escalatie-instrumenten tot hun beschikking om betere naleving af te dwingen, waarbij als ultimo maatregel een deel van het asielsysteem overgenomen kan worden. De elementen van het Pact die onderdeel zijn van het *Schengenacquis* (de screening en de terugkeergrensprocedure) vallen onder het toepassingsbereik van het reeds bestaande Schengen evaluatiemechanisme en zullen in dat kader geëvalueerd worden.

De Pact-wetgeving ziet op het geheel aan wetgeving dat van toepassing is op situaties nádat een persoon zich op EU-grondgebied meldt om een asielverzoek in te dienen of wordt aangetroffen na een irreguliere aankomst. De Commissie benadrukt dat de effectiviteit van het pakket echter ook sterk afhankelijk zal zijn van de vorderingen die worden gemaakt op de EU-externe dimensie van migratie. In het CIP besteedt de Commissie daarom ook ruim aandacht aan de EU-externe prioriteiten. Het noemt de verschillende EU-actieplannen langs de belangrijke migratiaroutes naar de EU (de Westelijke Balkan-, Centraal-mediterrane, Westelijk-mediterrane, en Oostelijk-mediterrane route), het belang van brede strategische en gelijkwaardige partnerschappen met derde landen, de aanpak van mensenmokkel, de verbetering van terugkeer- en overnameafspraken, het belang van strategische inzet van visumbeleid en vormen van legale migratie zoals de EU talent pool.

Beoordeling van de mededeling en inzet kabinet

Gedurende de onderhandelingen over het Pact heeft Nederland zich consequent ingezet voor voldoende waarborgen voor goede implementatie en naleving van de nieuwe regels. De afspraken zullen immers enkel effectief zijn in het efficiënter maken van asielprocedures, het versterken van de buitengrenzen, het verminderen van secundaire migratie, en het verbeteren van solidariteit wanneer alle lidstaten de nieuwe regelgeving implementeren en zich houden aan de afspraken. Nederland verwelkomt daarom ten eerste deze mededeling, die het kabinet ziet als de basis voor een stevig en meerjarig Europees gecoördineerd traject.

Allereerst is het kabinet, gezien de omvang en complexiteit van het Pact, tevreden dat het implementatieplan het Pact onderverdeelt in concrete deelgebieden (de bouwstenen), inclusief mijlpalen. Wat Nederland betreft hadden de mijlpalen nog een slag concreter kunnen worden ingevuld, door ook indicatoren toe te voegen. Desalniettemin biedt dit CIP het benodigde overzicht en de handvatten om gedurende de implementatieperiode de voortgang te monitoren. Daarbij waardeert het kabinet het dat de Commissie bij de vormgeving van de mijlpalen niet alleen heeft

stilgestaan bij de benodigde wetgevende veranderingen, maar ook bij wat nodig is in de lidstaten om deze wetgeving in de praktijk effectief te laten werken, zoals voldoende personele capaciteit en de inrichting van fysieke infrastructuur. Ook staat het kabinet positief tegenover de ruime ondersteuning die de Commissie en de agentschappen aan de lidstaten beschikbaar stellen. Daarbij wenst het kabinet wel aan te merken dat het uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf is om de juiste randvoorwaarden (zowel financieel als operationeel) te creëren voor het voldoen aan de afspraken. Tot slot is het kabinet positief over de (monitorings-)governance die de Commissie voorstelt, waarbij zowel veelvuldige uitwisseling en ondersteuning op technisch niveau wordt gefaciliteerd, als zesmaandelijks bespreking van de voortgang op politiek niveau op de JBZ-raad. De implementatie van het Pact is immers weliswaar een exercitie met veel operationele en technische aspecten, maar ook een waarbij het succes onmiskenbaar in sterke mate afhangt van de politieke inzet van de lidstaten.

Het kabinet zal aandacht blijven vragen voor de goede implementatie en naleving van de nieuwe en huidige regels, met name de afspraken die gaan over registratie aan de buitengrens en de toepassing van de Dublin-regels. Daarbij verwacht het ook van de Commissie dat zij ingrijpt wanneer lidstaten dit evident onvoldoende doen. Daarnaast zal het kabinet zich blijven inzetten op maatregelen die kunnen helpen bij het tegengaan van irreguliere migratie naar de EU en het verbeteren van terugkeer, omdat resultaten hierop essentieel zullen zijn om van het Pact een succes te maken. Over de implicaties van de implementatie van het Pact in het nationale asielstelsel wordt u, conform de motie Ceder⁴ en de toezegging van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in het Commissiedebat JBZ-raad van van 12 juni 2024, begin september nader geïnformeerd.

Budgettaire consequenties

De Commissie geeft geen inschatting van de budgettaire gevolgen voor de EU-begroting en de begrotingen van lidstaten, maar benoemt wel dat lidstaten voor financiële ondersteuning bij de implementatie gebruik kunnen maken van de bestaande financiële middelen in de asiel- en migratiefondsen (het Asiel en Migratiefonds (AMIF) en het Instrument voor grensbeheer en Visa (BMVI)). De Commissie herhaalt daarnaast dat in de tussentijdse herziening (mid-term-review) van het Meerjarig Financieel Kader 2 miljard euro aan nieuwe middelen is vrijgemaakt voor asiel- en migratiedoeleinden, waaronder de Pact-implementatie. Hiervan is 1,81 miljard euro is toegevoegd aan de asiel- en migratiefondsen en 190 miljoen euro aan de EUAA-begroting. Daar zullen bij de mid-term review van de nationale programma's van de asiel- en migratiefondsen de vrijkomende middelen voor de periode 2025–2027 aan worden toegevoegd.

De Commissie roept lidstaten ook op gebruik te maken van de mogelijkheden om maatregelen gerelateerd aan opvang, integratie en sociale inclusie te bekostigen uit de daarvoor beschikbare middelen in het Cohesiefonds, het Europees Sociaal Fonds (ESF+) en het Europees Fonds voor Regionale ontwikkeling (EFRO). Het uitgangspunt van het kabinet is dat de uitdagingen van de kosten van implementatie van het Pact opgelost dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting. Daarbij is het kabinet het eens met de Commissie dat lidstaten prioriteit moeten geven aan de meest urgente en kostenintensieve posten, zoals het opbouwen van voldoende capaciteit voor de uitvoering van grensprocedures.

⁴ Nr. 3193, 19 637

Vrijwel alle lidstaten hebben aangegeven volledig gecommitteerd te zijn aan tijdige implementatie van het Pact. Desalniettemin is implementatietermijn van twee jaar uitdagend, zowel voor andere lidstaten als voor Nederland. Meerdere lidstaten vragen bij het implementatieplan aandacht voor het belang van flexibiliteit. Daarnaast benadrukt een grote groep lidstaten het belang van voldoende (financiële) ondersteuning en de noodzaak om de inspanningen op de EU-externe dimensie van het migratiebeleid parallel voort te zetten.

Appreciatie Verlenging van de activering van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming⁵

Op dinsdag 11 juni jl. heeft de Commissie het voorstel gepresenteerd om de activering van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (hierna: RTB) met een jaar te verlengen tot 4 maart 2026. De Raad besluit hierover met gekwalificeerde meerderheid. Via dit verslag informeert het kabinet u over de appreciatie van dit voorstel. Op de JBZ-raad van juni werd het voorstel reeds besproken. Het voorstel ligt formeel ter besluitvorming voor tijdens de Raad Algemene Zaken op 25 juni aanstaande.

Essentie voorstel

De Europese Commissie kondigt in het voorstel aan gebruik te maken van de bepaling die in artikel 4, lid 2, van Richtlijn 2001/55/EG is opgenomen dat bepaalt dat indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen, de Raad kan besluiten de tijdelijke bescherming met maximaal één jaar te verlengen.

Beoordeling voorstel en inzet kabinet

Het kabinet heeft u in de Geannoteerde Agenda van de informele JBZ-Raad van 25 en 26 januari jl.⁶ reeds geïnformeerd voorstander te zijn van verlenging van de activering van de RTB tot en met 4 maart 2026. Met het uitbreken van de oorlog die Rusland voert tegen Oekraïne heeft Nederland zich op 4 maart 2022 uitdrukkelijk voorstander verklaard van het activeren van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming om ontheemden uit Oekraïne op adequate wijze op te kunnen vangen, hen rechten te kunnen verlenen en om de asielsystemen in de lidstaten te ontlasten. Het kabinet acht de verlenging van de tijdelijke bescherming die nu voorligt noodzakelijk en de juiste weg. Ten eerste is het kabinet het eens met de Commissie dat de situatie in Oekraïne als gevolg van de Russische agressieoorlog nog steeds erg volatiel is. Dat betekent dat ontheemden uit Oekraïne die hun toevlucht in de EU hebben gevonden dat mogelijk ook in de nabije toekomst nodig zullen blijven hebben. Het betekent ook dat niet kan worden uitgesloten dat vanwege de ontwikkelingen in Oekraïne meer mensen uit Oekraïne bescherming nodig zullen hebben in de EU-lidstaten in de nabije toekomst. De activering van de RTB is voor die beschermingsopdracht een geschikt instrument gebleken: niet in de laatste plaats omdat het overbelasting van de nationale asielsystemen heeft voorkomen. De Richtlijn geeft de lidstaten zowel een gemeenschappelijk juridisch kader dat een gecoördineerde en geharmoniseerde aanpak bevordert, terwijl het lidstaten ook ruimte geeft om een eigen invulling te geven aan de opvang van ontheemden op het eigen grondgebied.

⁵ COM(2024) 253

⁶ Kamerstukken II, 2023–2024, Geannoteerde Agenda JBZ-Raad 25-26 januari 2024, 32 317, nr. 867 en 32 317, nr. 869.

Daarnaast komt de verlenging van de werking van de RTB tegemoet aan de eerder met u gedeelde wens van het kabinet om een EU-gecoördineerde aanpak na te streven in het kader van opvang van ontheemden uit Oekraïne. Het kabinet is evenwel van mening dat er op EU-niveau verder nagedacht moet worden over een EU-gecoördineerde aanpak ten aanzien van verblijf en terugkeer van ontheemden op de langere termijn.

Beoordeling gevolgen van het voorstel

Wanneer het kabinet instemt met dit voorstel, betekent dit dat de huidige wijze waarop het Raadsuitvoeringsbesluit van de RTB in Nederland wordt uitgevoerd, in stand wordt gehouden. Ten eerste zal het verblijfsrecht van ontheemden uit Oekraïne die momenteel onder de RTB vallen worden verlengd tot en met 4 maart 2026. Ten tweede betekent het dat ontheemden die momenteel nog in Oekraïne zijn en die in de nabije toekomst vanwege de oorlog het land moeten ontvluchten zich ook ná 4 maart 2025 kunnen blijven melden in de EU-lidstaten om tijdelijke bescherming aan te vragen. Derdelanders die in Oekraïne een tijdelijke verblijfsvergunning hadden (bijvoorbeeld voor werk of studie) en vóór 18 juli 2022 in Nederland in de BRP stonden ingeschreven, vallen in Nederland per 4 maart 2024 niet meer onder de bescherming van de richtlijn. Zoals aan u gemeld in de Kamerbrief van 25 april jl.⁷, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State besloten om het moment waarop de tijdelijke bescherming voor deze groep eindigt te toetsen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU). Het gevolggeven aan de beëindiging van de tijdelijke bescherming is daarom bevroren tot het HvJEU uitspraak doet.

Andere belangrijke gevolgen op nationaal niveau die het voorstel heeft zijn dat de publieke opvang van ontheemden beschikbaar blijft en dat de rechten die ontheemden nu kunnen ontlenen aan de Richtlijn Tijdelijke Bescherming in stand blijven, zoals het recht op toegang tot de arbeidsmarkt, toegang tot zorg en toegang tot het onderwijs. Dit betekent dat vooralsnog de regelingen die voor deze doelgroep zijn opgetuigd worden voortgezet en dat gemaakte afspraken worden gecontinueerd en waar nodig worden aangepast om in te spelen op langer verblijf. Zoals genoemd in de Verzamelbrief opvang Oekraïne van 14 juni⁸ heeft het kabinet hiervoor een pakket aan voorstellen verkend waarbij nadrukkelijk balans gezocht is tussen enerzijds maatregelen die meer plichten en verantwoordelijkheden voor ontheemden betekenen en anderzijds maatregelen die meer voorzieningen en kansen creëren voor ontheemden om deel te nemen aan de Nederlandse maatschappij dan wel hen te ondersteunen om te zijner tijd terug te kunnen keren en bij te kunnen dragen aan de wederopbouw van Oekraïne. Het gaat hierbij onder meer om de invoering van een eigen bijdrage voor kosten in de opvang maar ook om financiering van taallessen.

Het kabinet vindt het van belang dat argumenten voor de verlenging zien op de bestaansgrond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, zodat er een zuiver onderscheid blijft tussen de richtlijn en een asielbeoordeling.

Budgettaire consequenties

De Commissie geeft geen inschatting van de budgettaire gevolgen van het verlengen van de Richtlijn voor de EU-begroting, maar benoemt wel dat er als gevolg van de tussentijdse herziening (mid-term-review) van het Meerjarig Financieel Kader, 2 miljard euro aan nieuwe middelen is

⁷ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 394, nr. 24.

⁸ Kamerstukken 2023–2024, 19 637 nr 3258

vrijgemaakt voor asiel- en migratiedoeleinden, waaronder voor opvang van ontheemden. Het kabinet ziet dat er ook grote andere budgettaire uitdagingen liggen op de interne dimensie van het EU-migratiebeleid, met name rond de implementatie van het Asiel- en Migratiepact. Het uitgangspunt van het kabinet is dat alle uitdagingen opgelost dienen te worden binnen de binnen de Raad afgesproken financiële kaders voor de EU-begroting.

De kosten op nationaal niveau voor de RTB zijn 3,9 miljard euro voor het kalenderjaar 2025. Op basis van de bepaling opgenomen in de Tijdelijke Wet Opvang Ontheemden uit Oekraïne dat de kosten voor de opvang nog een jaar doorlopen na afloop van de RTB, raamt het kabinet de kosten voor 2026 op 3,9 miljard euro en voor 2027 op 0,8 miljard euro.⁹ Dit betreffen onder meer de kosten voor opvang door gemeenten en veiligheidsregio's, leefgeld, zorg, ondersteuning door ngo's en apparaatskosten, uitgaande van een constant aantal ontheemden uit Oekraïne in Nederland vanaf 1 januari 2025. Bij de augustusbesluitvorming wordt nader bezien hoe de verlenging van de RTB zal worden verwerkt in de begroting.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorgestelde optreden als positief. Zoals de Commissie in het voorstel beschrijft, heeft de oorlog in Oekraïne impact op de hele EU – en vraagt deze nog steeds om een Europese en gecoördineerde aanpak. Alternatieve maatregelen op nationaal niveau, zoals het individueel moeten beoordelen van asielaanvragen van ontheemden uit Oekraïne, zouden dit onvoldoende kunnen verwezenlijken. Gezien de grensoverschrijdende effecten en impact op alle lidstaten kan een effectieve, gecoördineerde aanpak bovendien beter op het niveau van de EU bereikt worden. Optreden op het niveau van de EU is daarom gerechtvaardigd. Zoals hierboven aangegeven is het voortzetten van de tijdelijke bescherming op grond van de richtlijn naar het oordeel van het kabinet geschikt en noodzakelijk. Daarbij is van belang dat het voorstel door de duur van één jaar afgebakend is in tijd en dezelfde reikwijdte heeft als die nu wordt gehanteerd. Daarom wordt volgens het kabinet ook voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel.

Krachtenveld

Bespreking van het verlengingsvoorstel vond reeds plaats op de JBZ-Raad van 14 juni (zie bijgevoegd verslag). Daar was brede steun (zie ook verslag). De verwachting is dan ook dat de verlenging zal worden aangenomen.

Voortgang onderhandelingen Mensensmokkelrichtlijn

Conform de op 9 april 2024 vastgestelde informatieafspraken met de Eerste Kamer in relatie tot het Voorstel voor een Richtlijn tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van mensen-smokkel (COM(2023)755) wordt bij het verslag van de JBZ-raad een update gegeven over (de voortgang van) de onderhandelingen, het krachtenveld en de actuele kabinetsinzet met betrekking tot dit voorstel, en specifiek op de dimensie van humanitaire hulpverlening. Na de besprekingen tijdens de JBZ-raad van 4 en 5 maart¹⁰ is het voorstel niet

⁹ Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 VI-2; Kamerstukken II, 2023–2024, 36 550 VI-2.

¹⁰ Kamerstukken III, 2023–2024, 32 317, nr. 874.

meer op raadsniveau besproken. Wel is het voorstel diverse malen binnen lagere Raadsgremia besproken. Hierbij heeft Nederland de inzet zoals weergegeven in het BNC-fiche gehanteerd.¹¹ De besprekingen zullen na de zomer binnen de raadswerkgroep worden voortgezet onder het volgende voorzitterschap van de Raad.

Een wezenlijk deel van de besprekingen is gegaan over het al dan niet schrappen van het bestanddeel «financieel of materieel voordeel» uit artikel 3 van het voorstel. Een groot deel van de lidstaten gaf aan dat het dit onderdeel liever ziet verdwijnen, omdat inclusie als bestanddeel in de strafbaarstelling een onwelkome verzwarende van de bewijslast zou vormen in de strafrechtelijke aanpak van mensensmokkel. Nederland steunt dat, omdat dat in lijn is met hoe mensensmokkel thans in artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht is opgenomen. Het vraagstuk over financieel en materieel voordeel hangt voor veel lidstaten samen met het al dan niet introduceren van een passage in het voorstel over het uitsluiten van humanitaire hulp van strafrechtelijke aansprakelijkheid, hetzij in de considerans, hetzij in de operationele tekst van het voorstel.

Nederland heeft in deze discussie telkens het belang benadrukt dat gevallen niet moeten worden bestraft wanneer sprake is van zuivere humanitaire hulpverlening, maar ook dat opname van een passage over humanitaire hulpverlening niet misbruikt mag kunnen worden door evident criminele smokkelaars en zo het werk van de opsporingsinstanties zou bemoeilijken. Er is daarbij ook aangegeven dat een expliciete humanitaire clausule in het operationele deel van de tekst is in dit verband niet direct noodzakelijk en effectief wordt geacht, aangezien het uitsluiten van humanitaire hulp van strafrechtelijke aansprakelijkheid ook door middel van andere wegen te ondervangen is, zoals door middel van algemene nationale strafuitsluitingsgronden, die Nederland zelf ook heeft. Wat Nederland betreft heeft opname in de considerans van de richtlijn, met het doel te onderstrepen dat de strafbaarstelling niet mag dienen om humanitaire gevallen te bestraffen, dan ook de voorkeur. Momenteel liggen verschillende varianten nog op tafel, en loopt de steun daarvoor onder lidstaten uiteen.

Een significante ontwikkeling in de behandeling van het voorstel is daarnaast dat het onderdeel over publiekelijk aanzetten tot illegale binnenkomst, doortocht of verblijf niet heeft kunnen rekenen op veel steun bij lidstaten. Een groot deel van de lidstaten bracht kanttekeningen naar voren die verband hielden met o.a. de legaliteit van de bepaling en de vrijheid van meningsuiting. Nederland stelde zich hierbij op het standpunt het onderdeel enkel te kunnen steunen indien tot een formulering zou worden gekomen die de legaliteit voldoende zou waarborgen.

In lijn met de Motie Veldkamp c.s.¹² is in relatie tot artikel 12 over de rechtsmacht het belang benadrukt van een zo ver mogelijk reikende extraterritoriale rechtsmacht bepaling ten behoeve van een effectieve Europese aanpak van smokkelnetwerken. Wat Nederland betreft moet de richtlijn idealiter dan ook een stevige bepaling over de rechtsmacht bevatten. Tijdens de besprekingen is echter gebleken dat het verruimen van de (extraterritoriale) rechtsmacht voor mensensmokkel niet voor alle Europese partners een prioriteit is, zoals dat voor Nederland geldt. Het kabinet zal zich echter blijven inspannen om de materie onder de aandacht te brengen, zowel binnen als buiten de onderhandelingen over de mensensmokkelrichtlijn.

¹¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 22 112, nr. 3873.

¹² Kamerstukken II, 2023–2024, 36 410 VI nr. 85.

Mensenrechten

In lijn met de toezegging aan het lid Podt in het Commissiedebat voorafgaand aan de Informele JBZ-Raad te Stockholm van 25, 26 en 27 januari 2023 – komt de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in het verslag van de JBZ-Raad terug op de bespreking van mensenrechten tijdens die Raad. Met de terugkoppeling van de bespreking tijdens deze Raad, de laatste waar de huidige demissionair Staatssecretaris van Justitie aan Veiligheid aan deelnam, acht het kabinet deze toezegging aan het lid Podt afgerond. Tijdens de Raad werd uitgebreid stil gestaan bij het verzekeren van de verblijfsrechten van personen die momenteel verblijven onder de Richtlijn Tijdelijke bescherming. Er was brede steun om de activering van de Richtlijn met een jaar te verlengen. In de tafelronde over de implementatie van het Asiel- en Migratiepact gaf daarnaast een lidstaat aan reeds vooruitlopend op de wetgeving een nationaal onafhankelijk monitoringsmechanisme voor de naleving van mensenrechten aan de grens te hebben opgericht.

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

Verslag van de formele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 13 en 14 juni 2024

I. Binnenlandse Zaken

Belangrijkste resultaten:

- De Raad heeft de prioriteiten voor de Schengencyclus van 2024–2025 vastgesteld.
- De Raad heeft Raadsconclusies aangenomen over de evaluatie van de Europese Grens- en Kustwachtverordening en permanent korps van Frontex.
- Er werd een politiek akkoord bereikt op de verlenging van de richtlijn tijdelijke bescherming voor Oekraïners, waarmee Oekraïense ontheemden tot 2026 zekerheid krijgen over hun verblijfsstatus in de EU.
- Deskundigenaanbevelingen over rechtmatige toegang tot data voor opsporing werden door de JBZ-Raad omarmd. De JBZ-Raad concludeerde dat een verbeterd EU-wettelijk kader voor toegang en retentie van data nodig is en riep op tot verdere uitwerking en coördinatie van de aanbevelingen via een routekaart.
- De algemene oriëntatie over de slachtofferrechtenrichtlijn werd als hamerstuk aangenomen (a-punt).
- De algemene oriëntatie over de verordening uitvoering AVG werd als hamerstuk aangenomen (a-punt).
- De Raad heeft de algemene oriëntatie (raadspositie) op het voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening ter oprichting van een EU-Talentenpool met ruime meerderheid aangenomen.¹³ Enkele lidstaten, waaronder Nederland, onthielden zich van stemming. U bent uitgebreid over het kabinetsstandpunt geïnformeerd via de Geannoteerde Agenda voor de Raad van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.¹⁴ De triloog over het voorstel zal starten zodra het Europees parlement een positie heeft ingenomen. Het kabinet zal er in de triloog met het Europees parlement voor blijven pleiten om oneigenlijke detachering van derdelanders in de specifieke context van de EU-Talentenpool te voorkomen.

1. Staat van het Schengengebied: Prioriteiten Schengencyclus en Schengenverklaring

Tijdens de Raad vond een gedachtewisseling plaats over de prioriteiten voor de Schengencyclus van 2024–2025. Het Voorzitterschap had voorafgaand aan de Raad de volgende prioriteiten voorgesteld: 1) het vergroten van de weerbaarheid van onze buitengrenzen en tegelijkertijd het consolideren van digitalisering; 2) het vergroten van de effectiviteit van het terugkeersysteem; en 3) het vergroten van de interne veiligheid. Nederland heeft steun uitgesproken voor de geïdentificeerde prioriteiten. Nederland bracht in dat bij de opvolging van de prioriteiten aandacht dient te zijn voor het tegengaan van secundaire migratie, het implementeren van recent aangenomen wetgeving (zoals het Pact en de herziene Schengengrenscore), en dat het vergroten van interne veiligheid breed moet worden geadresseerd. Met dat laatste wordt bedoeld dat er naast de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, voldoende aandacht moet worden besteed aan de strijd tegen terrorisme en andere veiligheidsdreigingen. Ook is benadrukt dat het verbeteren van gegevensdeling tussen EU-agentschappen en lidstaten, evenals de daaropvolgende analyse van deze gegevens voor bijvoorbeeld opsporingsdoeleinden, daar onderdeel van moeten zijn. Tijdens de tafelronde bleek dat er brede steun was voor

¹³ COM(2023) 716, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0716>.

¹⁴ Kamerstukken II 2023–2024, 21 501 nr. 31 751.

deze prioriteiten en de daaropvolgende operationele acties. Lidstaten benoemden eigen accenten, zoals de noodzaak voor verbeterd terugkeerbeleid en een versterkte aanpak tegen de instrumentalisering van migratie.

Het Voorzitterschap besloot verder om de eerder aangekondigde Schengenverklaring niet voor te leggen ter bekrachtiging aan de Raad, omdat enkele lidstaten van mening waren dat de tekst onvoldoende ambitieus was over het afronden van het Schengentoetredingsproces van Roemenië en Bulgarije. Het Voorzitterschap verwachtte dat het voorstel daardoor niet kon rekenen op de benodigde unanieme steun in de Raad.

Tijdens de Schengenraad zijn ook de Raadsconclusies aangenomen over de evaluatie van de Europese Grens- en Kustwachtverordening en permanent korps van Frontex. Dit vond plaats zonder discussie. Voor een toelichting over de inhoud van deze conclusies wordt verwezen naar de Geannoteerde Agenda van deze Raad.

2. De toekomst van het visumbeleid van de EU

Er was brede steun voor de oproep aan de Commissie om in samenspraak met de Raad een gemeenschappelijke EU-strategie voor het Europees visumbeleid op te stellen. Deze strategie moet voorzien in de wens om het visumbeleid strategischer in te zetten, misbruik tegen te gaan en adequaat te kunnen handelen wanneer er risico's zijn voor de interne veiligheid of op het gebied van migratie. In de volledige tafelronde riepen verschillende lidstaten op tot het beter benutten van de beschikbare gegevens in databanken zoals het VIS en EURODAC. Ook benadrukten lidstaten het belang van een sterk gecoördineerd EU-optreden in het geval van derde landen die hun visumbeleid niet harmoniseren met dat van de EU waarbij werd benadrukt dat visumvrijreizen een gunst is en geen recht. In dat kader riepen meerdere lidstaten, waaronder Nederland, ook op tot het spoedig bereiken van een akkoord met het Europees parlement ten aanzien van de herziening van het visumopschortingsmechanisme.

3. Interoperabiliteit

Het Belgische voorzitterschap en de Commissie schetste de stand van zaken van de inwerkingtreding van het *Entry/exit system* (EES) en het Europees Systeem voor Reisinformatie en -autorisatie (ETIAS). De Commissie benadrukte dat EES in het najaar operationeel wordt. De inwerkingtreding van ETIAS volgt 6 maanden later. De meeste lidstaten zijn volop bezig met de voorbereidingen van de operationalisering van EES, een aantal lidstaten loopt achter. De Commissie riep de lidstaten op om door te gaan met de voorbereidingen om een digitaal Schengen een realiteit te maken.

De directeur van eu-LISA lichtte de implementatie van de interoperabiliteit *roadmap*¹⁵ toe en meldde dat er duidelijk vooruitgang te zien is. Daarbij werd vermeld dat voor de inwerkingtreding van EES de testactiviteiten volop lopen en dat de komende periode aandacht uit gaat naar de gereedheidsmeldingen. De precieze datum van inwerkingtreding kan pas formeel worden vastgesteld nadat alle lidstaten zich gereed hebben gemeld. Ook is van belang dat de betrokken dienstverleners en vervoerders goed zijn voorbereid en het benodigde materieel op de grensovergangen aanwezig is zodat onder andere passagiersstromen gemonitord kunnen worden.

¹⁵ Zie ook Kamerstukken II, 2023–24, 32 317, nr. 861.

Eu-LISA benadrukte daarnaast het belang van het nieuwe EURODAC dat een kernpijler van het asiel- en migratiepact vormt. Het systeem wordt gebouwd en er wordt ook een strategie ontwikkeld voor de implementatie omdat het nieuwe EURODAC binnen een krap tijdspad operationeel moet gaan worden.

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

Het Belgische voorzitterschap benadrukte dat dit onderwerp een prioriteit voor hen is. De eerder vastgestelde verlenging van de derogatie zorgt ervoor dat providers vrijwillig kunnen detecteren.¹⁶ Het Voorzitterschap gaf aan dat dit echter geen oplossing is voor de lange termijn. De Commissie sprak het belang uit van de strijd tegen online kindermisbruik en dat de situatie sinds het verschijnen van dit voorstel alleen maar is verergerd. De Commissie uitte de hoop dat er een algemene oriëntatie op dit voorstel binnen afzienbare tijd kan worden bereikt.

Er vond geen rondetafel discussie plaats. Nederland heeft dit agendapunt aangehoord. In de dagen na de JBZ-Raad heeft het Voorzitterschap geconstateerd dat er onvoldoende steun was voor het nieuwe compromisvoorstel. Het is op dit moment onbekend wanneer de onderhandelingen worden hervat.

5. Operationalisering Asiel- en Migratiepact

De Commissie presenteerde het vlak voor de Raad gepubliceerde Gemeenschappelijk Implementatieplan voor het Asiel- en Migratiepact (*Common Implementation Plan*, hierna *CIP*). Een uitgebreide appreciatie van dit CIP is opgenomen in de aanbiedingsbrief van dit verslag. Het CIP werd breed verwelkomd. Meerdere lidstaten benoemden het belang van nauwe betrokkenheid van de Raad bij voortgangsmonitoring van de implementatie. Daarnaast benadrukten meerdere lidstaten dat er adequate EU-financiering voor de implementatie nodig is, waarbij verschillende lidstaten onderstreepten dat het zwaartepunt van de (financiële) implementatielasten ligt bij lidstaten met omvangrijke buitengrenzen. Er was brede overeenstemming dat voor een effectieve werking van het Pact parallelle inzet op de EU-externe dimensie nodig is en blijft. In dat kader verwees een groep lidstaten, waaronder Nederland, naar de gezamenlijke brief die zij aan de Commissie stuurden met een oproep tot verkenning van innovatieve oplossingen in het asieldomain.

6. Toegang tot gegevens voor effectieve rechtshandhaving: presentatie van de aanbevelingen van de High Level Group on Access to Data for Effective Law Enforcement

Het Belgische voorzitterschap lichtte de werkzaamheden van de *High Level Group on access to data* (HLG) toe. In mei heeft de HLG 42 aanbevelingen gepresenteerd over capaciteitsopbouw, samenwerking met de industrie en wetgeving. Het Voorzitterschap bedankte de deskundigen voor het verrichte werk en gaf aan dat de aanbevelingen een solide basis vormen om mee verder te gaan. Onder het aankomende Hongaarse voorzitterschap zal de HLG het werk voortzetten en een slotrapport presenteren.

In een uitgebreide interventie benadrukte Commissaris Johansson het belang van toegang tot gegevens voor rechtshandavingdiensten en schetste zij de problemen waar de rechtshandhaving tegenaan loopt. Van

¹⁶ Zie ook eerdere berichtgeving in Kamerstukken II 2023–2024, 32 317, nr. 866.

essentieel belang is dat opsporing klaar moet zijn voor het digitale tijdperk. Ook gaf de Commissaris aan te zullen kijken naar nieuwe of ge-update juridische instrumenten om toegang tot data en retentie te verbeteren, in samenwerking met haar collega commissarissen. Op de justitiedag van de JBZ-Raad bedankte de Commissaris voor Justitie Jourva eveneens de HLG, maar schetste daarbij dat de aanbevelingen geen Commissie standpunt zijn en dat de Commissie zich moet buigen over de haalbaarheid van een aantal voorgestelde wetgevingsvoorstellen.

In een brede rondetafel discussie, sprak een ruime meerderheid van de lidstaten – waaronder Nederland – steun uit voor de aanbevelingen gedaan door de HLG. Het belang dat rechtshandhavingsautoriteiten in staat moeten zijn om ook in het digitale tijdperk hun werk goed te kunnen doen werd onderstreept, met inachtneming van bestaande EU-jurisprudentie en met respect voor de grondrechten, inclusief privacy. Een enkele lidstaat gaf aan dat de balans tussen privacy en opsporing nationaal complex ligt en kon daarom nog geen positie innemen.

Het Voorzitterschap concludeerde dat een verbeterd EU-wettelijk kader voor effectieve toegang tot data en het opslaan en bewaren van data prioriteit is. Ook werd aangegeven dat het vinden van technologische mogelijkheden voor toegang tot versleutelde gegevens zonder de versleuteling te verzwakken een prioriteit vormt. De JBZ-Raad verzocht een gecoördineerde aanpak op basis van een routekaart waarin de voorstellen van de HLG worden uitgewerkt, waarbij ook tijdspad en financiering worden meegenomen. Tot slot gaf het aankomende Hongaarse voorzitterschap aan dit onderwerp met prioriteit te zullen oppakken.

7. Russische agressie tegen Oekraïne

a. Gevolgen voor de interne veiligheid

Het Belgische voorzitterschap merkte op dat de samenwerking met Oekraïne steeds beter gaat, de samenwerkingsmaatregelen vorderen en de veiligheids-dialoog¹⁷ goed verloopt. Er is met name vooruitgang te zien in de aanpak van de handel in kleine vuurwapens. Ook benadrukte de Commissie dat er een goede samenwerking is met de Oekraïense autoriteiten en dat dit een goede basis vormt voor samenwerking na de oorlog. Hoewel de gevolgen van de oorlog voor de EU-interne veiligheid tot nu toe beperkt zijn riep de Commissie op alert te blijven en het werk voort te zetten.

b. Verlenging van de werking Richtlijn Tijdelijke Bescherming

De Commissie gaf een toelichting op het voorstel tot verlenging van de werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, dat op 11 juni jl. werd gepubliceerd. Een appreciatie van het voorstel vindt u in de aanbiedings-brief behorend bij dit verslag.

Tijdens de JBZ-Raad werd een politiek principeakkoord bereikt op het verlengen van de werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming tot 4 maart 2026: er was brede steun voor de verlenging van de tijdelijke bescherming, onder meer gezien de volatiele situatie in Oekraïne en de blijvende noodzaak de nationale asielsystemen te ontzien. Enkele lidstaten benoemden dat additionele financiële ondersteuning vanuit de EU nodig is voor lidstaten die het meest onder druk staan. Tot slot benoemde een

¹⁷ Zie ook berichtgeving hierover in eerdere geannoteerde agenda's bij JBZ-Raden; Kamerstukken II, 2023–24, 32 317, nr. 872, en Kamerstukken II 2023–24, Kamerstuk 32 317, nr. 862.

grote groep lidstaten het belang om, ook samen met de Oekraïense autoriteiten, het gesprek te voeren over oplossingen voor de lange termijn ten aanzien van verblijf van ontheemden uit Oekraïne in de EU. Na dit principeakkoord volgt formele aanname van het voorstel door de Raad, vermoedelijk nog deze maand.

8. Uitdagingen op het gebied van veiligheid

In een besloten sessie waarschuwde de EU counterterrorism coördinator voor dreigingen in het licht van de grote sportevenementen deze zomer, voor dreigingen die zich online en offline manifesteren: de jihadistische dreiging (met name ISKP), voor spionage en desinformatie vanuit onder andere Rusland en China en voor de gevolgen van het Gaza-conflict voor de veiligheid in de EU. Nederland en de andere lidstaten hebben dit aangehoord.

9. Bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit

Het Voorzitterschap opende de discussie door aan te geven dat de strijd tegen georganiseerde criminaliteit een topprioriteit is. Het is hierbij nodig om samen te werken met stakeholders vanuit de private sector en andere overheidssectoren. Het Voorzitterschap gaf een toelichting van de tien voor hen prioritaire acties uit de *EU Roadmap on drug trafficking and organized crime*.¹⁸ Er werd stilgestaan bij het belang van het beter in kaart brengen van de meest bedreigende criminele netwerken, een onderwerp waarover ook Raadsconclusies ter goedkeuring voorlagen. Ook lichtte het Voorzitterschap kort de ontwikkelingen toe inzake de oprichting van de EU-havenalliantie, rechtmatige toegang tot data, de bestuurlijke aanpak en preventie.

Ook de Commissie benadrukte het belang van de strijd tegen drugshandel en verklaarde dat de dreiging van georganiseerde criminaliteit een dreiging voor onze maatschappij en democratie is. De Commissie gaf aan de Raadsconclusies over het in kaart brengen van meest criminele netwerken te steunen waarbij de gebruikmaking van legale structuren en corruptie aandachtspunten zijn. De Commissie kondigde aan dat er een coördinator tegen drugshandel wordt aangesteld.

Nederland intervenieerde en riep op tot blijvende agendering van dit onderwerp. Er zijn duurzame inspanningen door alle stakeholders nodig. Daarbij benadrukte Nederland dat de bestuurlijke aanpak de tussen de lidstaten moet worden ontwikkeld. Nadat ook Europol zich als voorstander van de Raadsconclusies uitsprak, concludeerde het Belgische voorzitterschap dat de Raadsconclusies inzake het beter in kaart brengen van criminele netwerken konden worden aangenomen.

10. Versterking van de crisisparaatheid en crisisrespons op EU-niveau

Tijdens de lunchbespreking wisselden de lidstaten van gedachten over de versterking van de crisisparaatheid en respons binnen de EU. De Commissie benadrukte het succes van het *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) en van de goed-gecoördineerde crisisrespons in derde landen.

Veel lidstaten uitten teleurstelling dat er geen overeenstemming was over de Raadsconclusies inzake strategisch crisismanagement. Een tweetal lidstaten gaven echter aan dat civiele bescherming en bredere crisis-

¹⁸ Kamerstukken II 2023–2024, 22 112, nr. 3842.

respons niet door elkaar moet worden gehaald en waren van mening dat er te weinig rekening wordt gehouden met nationale competenties. Nederland en een aantal andere lidstaten benadrukten daarentegen dat het noodzakelijk is om de crisisaanpak grensoverschrijdend en sector-overstijgend te benaderen. Natuurlijk zijn de lidstaten eerstverantwoordelijk voor crisismanagement, echter vergen de huidige crises ook EU samenwerking en zijn er veel interdependenties tussen instellingen en de lidstaten, en tussen de EU en NAVO. Nederland gaf ook aan uit te kijken naar het rapport van de nieuw aangestelde speciaal adviseur, dhr. Niinistö.

11. Overige onderwerpen

a) Ministeriële bijeenkomst EU-VS over justitie en binnenlandse zaken (Brussel, 20-21 juni 2024)

Het Voorzitterschap lichtte toe dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit, Oekraïne, illegale migratie, E-evidence, terrorisme, *foreign interference and manipulation* en visumwederkerigheid op de agenda van de aankomende bijeenkomst staan.

b) Werkprogramma van het aantredende Voorzitterschap

Het aankomende Hongaarse voorzitterschap heeft zijn prioriteiten tijdens de JBZ-Raad kort toegelicht. Hongarije benoemde «sterke grenzen» als een eerste prioriteit, met daarbij aandacht oor het Schengengebied, externe grenzen, interoperabiliteit en terugkeer. Een «veilig EU» met aandacht voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit en politie-samenwerking, tegengaan van kindermisbruik en crisismanagement, werd als tweede hoofdprioriteit gepresenteerd. Als derde prioriteit benoemde Hongarije de samenwerking buiten Europa met het oog op de externe dimensie van migratie.

II. Justitie

Belangrijkste resultaten:

- Tijdens het beleidsdebat over het voorstel tot herziening van de kindermisbruikrichtlijn was er brede steun voor de voorliggende richtlijn. De meerderheid van lidstaten steunde het opnemen van regels over (lange) verjaringstermijnen, zij het met oog voor de nationale systemen. Ook vond een meerderheid dat virtuele kinderporno (*AI generated images and videos*) op dezelfde wijze strafbaar moet worden gesteld als «echt» kinderpornografisch materiaal.
- Ondanks verdeeldheid over het onderwerp, was er steun om te komen tot voorstellen ter aanpassing van het Commissievoorstel over de erkenning van ouderschap in grensoverschrijdende gevallen, om tegemoet te komen aan de (fundamentele) zorgen van een deel van de lidstaten over het vaststellen en erkennen van ouderschap na draagmoederschap.
- Tijdens de werklunch werd gesproken over de bestrijding van straffeloosheid in het kader van de Russische agressie tegen Oekraïne, mede in aanwezigheid van de hoofdaanklager van het ICC dhr. Khan en Eurojust.
- Bij de voortgangsrapportage over het EOM werd de aanpak van btw-fraude, en de link met georganiseerde criminaliteit, uitgelicht. Naast de toetreding tot het EOM van Polen en Zweden, kondigde Ierland aan te streven naar toetreding in 2026.
- De Raadsconclusies over het versterken en beschermen van een vrij, open en geïnformeerd democratisch debat zijn aangenomen.

- De algemene oriëntatie inzake de anti-corruptierichtlijn werd aangenomen.

1. Verordening inzake de vaststelling en erkenning van afstamming in grensoverschrijdende situaties

Het Belgische voorzitterschap lichtte de voorstellen toe die het gedaan heeft ter aanpassing van het Commissievoorstel voor een verordening inzake de vaststelling en erkenning van afstamming in grensoverschrijdende situaties. Met deze voorstellen trachtte het Voorzitterschap tegemoet te komen aan de zorgen van een deel van de lidstaten over het vaststellen en erkennen van ouderschap na draagmoederschap.

De Commissie benadrukte dat het belangrijk is om de rechten van alle kinderen te beschermen, ongeacht hoe ze zijn geboren of in welk gezin ze opgroeien. De doelstelling van de verordening is om ervoor te zorgen dat gezinnen niet stranden in moeilijke juridische discussies en dat de rechten van kinderen ook in grensoverschrijdende situaties worden geborgd.

Tijdens de volledige tafelronde discussie onderschreven alle lidstaten het belang van het gedegen borgen van de rechten van het kind, zo ook in grensoverschrijdende gevallen. Gezien de complexiteit van het onderwerp werd tevens het belang van een evenwichtige aanpak met ruimte voor uiteenlopende benaderingen in lidstaten ten aanzien van draagmoederschap breed erkend. Alle lidstaten lichtten in dat kader hun nationale situatie toe. Veel lidstaten konden de voorstellen van het Voorzitterschap steunen, met name de flexibele opzet ervan. Er waren echter ook lidstaten die hun zorgen uitten over de verenigbaarheid met hun nationale wetgeving aangezien draagmoederschap daarin niet is toegestaan. Met name deze lidstaten benadrukten het belang van verdere technische analyse en overleg.

Nederland kon het Commissievoorstel steunen en stelde dat alle kinderen onder de reikwijdte van de verordening zouden moeten vallen ongeacht van het type gezin of hoe ze geboren zijn. Verder ondersteunde Nederland de genuanceerde benadering van het Voorzitterschap voor het aanpassen van het Commissievoorstel om tegemoet te komen aan zorgen van een aanzienlijk deel van de lidstaten over draagmoederschap.

Het Voorzitterschap constateerde brede steun voor de gepresenteerde voorstellen, maar dat er ook zorgen zijn bij sommige lidstaten. Het Voorzitterschap hoopte dat de drie gepresenteerde voorstellen gezamenlijk een basis kunnen vormen voor de weg voorwaarts. Dit zal in het vervolgtraject op technisch niveau nader worden uitgewerkt.

2. Richtlijn tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht

Het Voorzitterschap lichtte de stand van zaken van de onderhandelingen toe over het richtlijnvoorstel inzake het insolventierecht. Het is een zoektocht naar een goede balans tussen harmonisatie ter versterking van de kapitaalmarkt enerzijds en voldoende flexibiliteit aan lidstaten ten behoeve van uitvoerbaarheid en inpasbaarheid in het nationale systeem anderzijds. Het Voorzitterschap gaf aan dat de meeste discussie bestaat over het onderdeel van het richtlijnvoorstel dat ziet op kleine ondernemingen, en dat de politieke sturing vanuit onder andere de Europese Raad en JBZ-Raad een goede impuls heeft gegeven. De Commissie constateerde dat een compromis binnen handbereik lijkt.

3. Richtlijn corruptiebestrijding

Tijdens de JBZ-Raad werd de algemene oriëntatie (AO) inzake de anti-corruptierichtlijn aangenomen. Het Belgische voorzitterschap lichtte de AO toe die onder meer heldere en afgebakende strafbepalingen, niet-dwingend voorgeschreven strafverzwarende en -verzachtende omstandigheden en bijkomende sancties/maatregelen bevat. Alhoewel sommige lidstaten meer ambitie nastreefden, benadrukten andere lidstaten het belang van inpasbaarheid in de nationale juridische systemen. Met het AO is een gebalanceerd compromis bereikt, aldus het Voorzitterschap.

De Commissie benadrukte de ondermijnende gevolgen van corruptie en beschreef het als belangrijke sleutelfactor voor georganiseerde criminaliteit. De anti-corruptierichtlijn is een essentieel instrument om hiertegen te kunnen optreden. De Commissie uitte teleurstelling dat het ambitieniveau in de AO aanmerkelijk lager is op sommige punten ten opzichte van het oorspronkelijke Commissievoorstel, zoals de minimale verjaringstermijnen en minimale maximumstraffen. Ten slotte riep de Commissie het inkomend Voorzitterschap op zo snel mogelijk te starten met de triloogonderhandelingen.

Enkele lidstaten spraken hun steun uit voor de AO. Het Voorzitterschap sprak tot slot begrip uit voor de verschillende invalshoeken van de lidstaten en stelde vast dat de algemene oriëntatie kon worden aangenomen.

4. Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen (CSA-richtlijn)

Het Belgische voorzitterschap leidde het beleidsdebat in over het voorstel tot herziening van de CSA-richtlijn. De Commissie zette de negatieve gevolgen van seksueel misbruik van kinderen uiteen en de recente ontwikkelingen daaromtrent. Volgens de Commissie moeten met de richtlijn alle vormen van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen strafbaar worden, moet opsporing effectiever en moeten preventie en ondersteuning van slachtoffers worden verbeterd. De Commissie riep de lidstaten op om ambitieus te zijn en er tevens voor te zorgen dat de richtlijn rekening houdt met nieuwe technologische ontwikkelingen.

Tijdens een bijna volledige tafelronde benadrukten vrijwel alle lidstaten de ernst van het onderwerp en steunden het belang van de voorliggende richtlijn. Desgevraagd geeft een meerderheid van de lidstaten aan het gerechtvaardigd te vinden dat er regels over (lange) verjaringstermijnen worden opgenomen in de richtlijn. Meer harmonisatie hierin werd breed gesteund. Wel was er discussie over de duur en de ingangsdatum van de in de richtlijn opgenomen verjaringstermijnen. Hierbij gaven lidstaten aan dat er flexibiliteit moet zijn om de regeling in te passen in het nationale stelsel en was er onderscheid in voorkeur om de verjaringstermijn te laten ingaan vanaf de datum waarop het misbruik is gepleegd of vanaf het moment waarop het slachtoffer meerderjarig is geworden.

De meeste lidstaten gaven aan dat virtuele kinderporno (*AI generated images and videos*) op dezelfde wijze strafbaar moet worden gesteld als kinderpornografisch materiaal waarop echte kinderen te zien zijn. Enkele lidstaten stelden echter dat er een verschil in strafmaat zou moeten zijn. Tevens was er brede steun om technologisch neutrale termen te gebruiken om de richtlijn toekomstbestendig te houden. Verder werden door enkele lidstaten andere onderwerpen opgebracht die onderwerp van

de richtlijn zouden moeten zijn, waaronder fysieke attributen, zoals kindersekspoppen, en een duidelijke definitie van «instemming».

Nederland stelde dat een gezamenlijke aanpak van (online) seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen gezien het grensoverschrijdende karakter essentieel is voor een effectieve bestrijding van deze weerzinwekkende vorm van criminaliteit. Wat betreft de verjaringstermijnen beschreef Nederland het eigen systeem en uitte begrip om voldoende ruimte houden voor de nationale systemen van lidstaten. Verder steunde Nederland het strafbaar stellen van virtuele kinderporno.

Het inkomend Hongaarse voorzitterschap gaf aan dit onderwerp verder te behandelen in de betreffende raadsvergaderingen.

5. Europees Openbaar Ministerie (EOM)

Het Belgische voorzitterschap benadrukte het belang van het EOM en het werk dat het verricht. Polen is onlangs toegetreden en ook Zweden heeft laten weten te zullen toetreden. Dit is een positieve ontwikkeling in de strijd tegen fraude en georganiseerde criminaliteit. Ook meldde het Voorzitterschap dat het mandaat van een aantal openbaar aanklagers van lidstaten is verlengd.

De Commissie merkte op dat het EOM veel toegevoegde waarde heeft, gebaseerd op de cijfers uit het jaarverslag. Het EOM is een belangrijke speler bij de aanpak van fraude en de daarbij vaak betrokken georganiseerde criminaliteit. Ook de Commissie gaf aan blij te zijn met de nieuw toegetreden landen.

De Hoofdaanklager van het EOM wees op het jaarverslag en de groeiende werklust. Ook stelde zij dat er een steeds beter beeld is van btw-fraude en dat dit helpt met de aanpak ervan. Ten slotte stelde zij dat het EOM momenteel onvoldoende is toegerust om hier echt goed werk van te maken.

Ierland sprak de intentie uit om tot het EOM toe te treden en verwacht dat in 2026 te kunnen doen. Zowel Zweden als Polen waren verheugd over hun toetreding.

6. Russische agressie tegen Oekraïne: strijd tegen straffeloosheid

Gedurende de werklust werd er gesproken over de bestrijding van straffeloosheid met betrekking tot de Russische agressie tegen Oekraïne.

De hoofdaanklager van het Internationaal Strafhof (ICC), Karim Ahmad Khan, lichtte het ICC-onderzoek toe en gaf daarbij complimenten aan gastland Nederland. Khan benadrukte het belang van het ICC in *rules-based order* en handhaving van het internationaal recht. In het licht van mogelijke VS sancties riep hij verder op om anti-blocking wetgeving aan te nemen.

Eurojust gaf aan dat er geen goede basis is voor gegevensuitwisseling tussen Eurojust en het ICC. De Commissie gaf aan dit op te pakken. Verder werd gesproken over hoe om te gaan met politiek-gemotiveerde *red notice* notificeringen van Interpol.

7. Bestrijding van drugshandel en georganiseerde misdaad: terugkoppeling van het voorzitterschap

Het Belgische voorzitterschap informeerde de JBZ-Raad over de stand van zaken van de voortgang van de acties uit de *EU Roadmap on drug trafficking and organized crime*.¹⁹ Zo gaf het Voorzitterschap aan dat de Raadsconclusies voor de oprichting van een gespecialiseerd magistraten-netwerk zijn aangenomen. Hierbij is van belang dat het netwerk voldoende middelen heeft zodat het echt van toegevoegde waarde kan zijn in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Ook de Raadsconclusies over samenwerking met derde landen werden genoemd, gezien de prioriteit die hieraan binnen de *EU Roadmap* wordt gegeven, met name ten aanzien van Latijns-Amerika en het Caribisch gebied.

De Commissie gaf aan dat er goede stappen zijn gezet, maar dat meer nodig is. De Commissie lichtte hierbij enkele initiatieven uit zoals de EU-havenalliantie en de te benoemen EU coördinator tegen drugshandel. Ook de Commissie benoemde het belang van samenwerking met Latijns-Amerika en het Caribisch gebied. De Commissie lichtte verder de Raadsconclusies over het in kaart brengen van criminele netwerken uit en vroeg om een brede aanpak.

Enkele lidstaten spraken hun steun uit voor de initiatieven en riepen op dit onderwerp hoog op de agenda te houden.

Het Voorzitterschap concludeerde dat het in kaart brengen van criminele netwerken, zoals tijdens de Binnenlandse zaken dag van de JBZ-Raad werd besproken, en de *follow-the-money* aanpak belangrijke punten zijn. De komende periode wordt verder gewerkt aan de implementatie van de acties.

8. Conclusies over het versterken en beschermen van een vrij, open en geïnformeerd democratisch debat

De Raadsconclusies over het versterken en beschermen van een vrij, open en geïnformeerd democratisch debat onderschrijven onder andere dat het recht op vrijheid van meningsuiting een groot goed is in een democratische rechtsstaat. Het Belgische voorzitterschap stelde dat het nodig is een sterke politieke boodschap uit te dragen over vrij en open democratisch debat. De voorliggende Raadsconclusies herbevestigen dat vrijheid van meningsuiting en informatie een fundament zijn van onze democratie.

De Commissie benadrukte dit belang en ging nader in op enkele initiatieven ter bestrijding van desinformatie waarvan de dreiging niet moet worden onderschat.

De Raadsconclusies werden zonder interventies aangenomen.

9. Implementatie van het Verdrag van Istanbul

Het Voorzitterschap gaf de stand van zaken rondom de toetreding van de EU tot het Verdrag van Istanbul. De EU is op 1 oktober 2023 toegetreden, maar is de enige organisatie die lid is. Dit heeft gevolgen voor het functioneren van de organen. Momenteel worden daarom amendementen besproken over stemming en het besluitvormingsproces.

¹⁹ Kamerstukken II 2023–2024, 22 112, nr. 3842.

De Commissie gaf aan dat aanbevelingen daaromtrent in een recente bijeenkomst zijn goedgekeurd door de EU en dat steun van de Raad nodig is. Het is daarom nuttig te werken aan een vlotte interne procedure. Over de stemmingswijze is nog geen overeenstemming tussen alle deelnemende landen. De inzet hierover wordt in de betreffende raadswerkgroep verder besproken.

10. Overige onderwerpen

a) Onderhandelingen EU-VS e-evidence

De Commissie schetste kort de stand van de onderhandelingen. Tijdens de afgelopen onderhandelingsronde is onder andere gesproken over het toepassingsgebied van de toekomstige overeenkomst en de benodigde waarborgen. Met vijf lidstaten heeft een test certificering plaatsgevonden. Volgens de Commissie is het van belang de eenheid van de Unie te behouden.

b) EU Justice scoreboard 2024

De Commissie lichtte het EU Justice Scoreboard 2024 toe en dankte de leden van het netwerk voor hun bijdragen. De Commissie benoemde de positieve trends voor wat betreft efficiëntie van rechtsstelsels, door bijvoorbeeld afname in behandelzeiten van rechtszaken.

c) Toegang tot gegevens voor effectieve rechtshandhaving: presentatie van de aanbevelingen van High Level Group on Access to Data for Effective Law Enforcement

Het Voorzitterschap lichtte de stand van zaken toe en vatte de bespreking op de Home-dag samen. Hierbij gaf het voorzitterschap aan dat toegang tot data en dataretentie op justitieterrein liggen en daarmee een taakstelling zijn voor de Justitie Ministers.

d) Werkprogramma van het aantredende voorzitterschap

Het aankomende Hongaarse voorzitterschap schetste de prioriteiten op Justitieterrein. De focus bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit licht op (online) fraude en crypto-valuta. Ook belangrijk is de strijd tegen antisemitisme en racisme. Het inkomend voorzitterschap wil het concurrentievermogen vergroten door te kijken naar het juridisch systeem en onder andere naar de kansen die AI biedt. Verder wil het aankomende Voorzitterschap de discussie over de toekomst van het EU strafrecht voortzetten en daarover aanbevelingen opstellen. Tot slot is het aankomende Voorzitterschap voor wat betreft de samenwerking met landen buiten de EU vooral gefocust op de Westelijke Balkan.