

Vergaderjaar 2024–2025

32 317	JBZ-Raad
36 507	Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van de politieke samenwerking met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van migrantensmokkel en mensenhandel, en betreffende de versterking van de ondersteuning door Europol van de voorkoming en bestrijding van die strafbare feiten, en tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794 en Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, en ter vervanging van Richtlijn 2002/90/EG van de Raad en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad
OZ ¹	VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG Vastgesteld 28 januari 2025

¹ De letters OZ hebben alleen betrekking op 32 317.

De leden van de vaste commissies voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad² en voor Justitie en Veiligheid³ van de Eerste Kamer hebben kennisgenomen van de geannoteerde agenda van de bijeenkomst van de formele Raad Justitie en Veiligheid (JBZ) van 12 en 13 december 2024. Bij brief van 3 december 2024⁴ hebben de Minister van Justitie en Veiligheid, de Staatssecretaris Rechtsbescherming en de Minister van Asiel en Migratie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, deze aan de Kamer aangeboden.

Naar aanleiding hiervan is op 17 december 2024 een brief gestuurd aan de Minister van Asiel en Migratie.

De Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Asiel en Migratie hebben op 22 januari 2025 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
De Man

² Samenstelling:

Croll (BBB), Marquart Scholtz (BBB), Griffioen (BBB), Karimi (GroenLinks-PvdA), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Janssen-van Helvoort (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kaljouw (VVD), Meijer (VVD), Van Toorenborg (CDA), Bakker-Klein (CDA), Dittrich (D66), Aerdts (D66) (*ondervoorzitter*), Van Hattem (PVV) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Nanninga (JA21), Janssen (SP), Huizinga-Heringa (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

³ Samenstelling:

Croll (BBB) (*ondervoorzitter*), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Van Gasteren (BBB), Veldhoen (GroenLinks-PvdA), Recourt (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA), Ramsodit (GroenLinks-PvdA), Martens (GroenLinks-PvdA), Vogels (VVD), Van de Sanden (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenborg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

⁴ *Kamerstukken I 2024/25, 32 317, OW.*

BRIEF VAN DE VOORZITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD EN VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister van Asiel en Migratie

Den Haag, 17 december 2024

De leden van de vaste commissies voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad en voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van 3 december 2024⁵ waarin de Minister van Justitie en Veiligheid, de Staatssecretaris Rechtsbescherming en u zelf, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Kamer de geannoteerde agenda van de bijeenkomst van de formele Raad Justitie en Veiligheid (JBZ) van 12 en 13 december 2024 aanbieden. Naar aanleiding hiervan leggen de leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** de regering enkele vragen voor. De leden van de fracties van het **CDA** en **D66** wensen de regering eveneens gezamenlijk enkele vragen voor te leggen. De leden van de fracties van de BBB, GroenLinks-PvdA, de SP, de PvdD en Volt sluiten zich bij de vragen van de fracties van het CDA en D66 aan. De leden van de fracties van de SP en Volt sluiten zich eveneens aan bij de door de fractie van GroenLinks-PvdA gestelde vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA, waarbij de leden van de fracties van de SP en Volt zich aansluiten

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** alsmede de leden van de fracties van de **SP** en **Volt** merken op dat het compromisvoorstel dat in de onderhandelingen inzake de Richtlijn tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van mensensmokkel (mensensmokkelrichtlijn)⁶ is bereikt en waarnaar in de geannoteerde agenda wordt verwezen, voor deze leden nog niet beschikbaar is. Naar aanleiding van de door de regering conform de op 9 april 2024 vastgestelde informatieafspraken met de Kamer bij bedoelde geannoteerde agenda gegeven informatie in dit kader verzoeken deze leden de regering om een verduidelijking van het compromisvoorstel.

Is het juist dat in het compromisvoorstel onderscheid wordt gemaakt tussen mensensmokkel met financieel of materieel gewin en humanitaire hulpverlening? Op welke wijze wordt dit onderscheid precies gemaakt? De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA verwijzen daarnaast naar de volgende passage uit de geannoteerde agenda:

«Het bestanddeel «financieel of materieel gewin» in de strafbaarstelling wordt aangehouden, met daarbij wel in een overweging de toelichting dat lidstaten nationaal verder mogen gaan dan deze minimumnorm, en dus ook gedragingen mogen criminaliseren waarbij geen sprake is van financieel of materieel gewin, of waar dit niet bewezen kan worden.»⁷

Wat betekent deze passage volgens de regering voor de Nederlandse wetgeving? Hoever mogen lidstaten volgens haar gaan in het criminaliseren van hulpverlening en op welke juridische gronden is dit gebaseerd?

⁵ Kamerstukken I 2024/25, 32 317, OW.

⁶ Europees voorstel COM(2023)755.

⁷ Kamerstukken I 2024/25, 32 317, OW, p. 12.

Biedt het compromisvoorstel volgens de regering voldoende garanties voor de veiligheid en bescherming van zoek- en reddingsactiviteiten (*search and rescue*), uitgevoerd door niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en andere hulpverleners?

Is de regering bereid geen steun te verlenen aan een voorstel dat het onderscheid tussen mensensmokkel en humanitaire hulpverlening niet helder en scherp definieert? De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA benadrukken dat het van groot belang is dat hulpverleners niet het risico lopen te worden gecriminaliseerd.

Daarnaast merken deze leden op dat door de regering wordt gesteld dat de implementatie van het compromisvoorstel slechts beperkte wijzigingen in de Nederlandse wetgeving vereist.⁸ Kan de regering specifiek toelichten welke wijzigingen dit betreft en hoe deze zullen worden doorgevoerd?

Tot slot wordt in de geannoteerde agenda aangegeven dat voor het voorliggende compromisvoorstel zich reeds een gekwalificeerde meerderheid in het Coreper aftekende.⁹ De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering welke lidstaten tegen het voorstel hebben gestemd of zich van stemming hebben onthouden. Wat waren de redenen voor hun standpunten?

Deze leden verzoeken de regering tot slot om een helder en uitgebreid antwoord op bovenstaande vragen en opmerkingen te geven.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA en D66 gezamenlijk, waarbij de leden van de fracties van de BBB, GroenLinks-PvdA, de SP, de PvdD en Volt zich aansluiten

De leden van de fracties van het **CDA** en **D66** alsmede de leden van de fracties van de **BBB**, **GroenLinks-PvdA**, de **SP**, **PvdD** en **Volt** wijzen op de volgende passage uit de aanbiedingsbrief bij de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 12 en 13 december:

«Ten tweede is in aanloop naar dit GMMP een Memorandum of Understanding (MoU) ondertekend over een pilot-project voor kleinschalige, tijdelijke circulaire arbeidsmigratie binnen de reeds bestaande Nederlandse juridische en wettelijke kaders. Beide partijen werken nu verder aan operationalisering van deze pilot.»¹⁰

Genoemde leden vragen de regering of het juist is dat zij concreet werkt aan een arbeidsmigratieregeling met Marokko. Hoe verhoudt zich dat tot het voornemen van de regering om tot minder arbeidsmigratie te komen?

Verder lezen genoemde leden in de geannoteerde agenda van bedoelde JBZ-Raad dat wordt voortgegaan op de ingeslagen weg ten aanzien van Roemenië.¹¹ Zijn de huidige ontwikkelingen met betrekking tot de verkiezingen aanleiding om een pas op de plaats te maken? Zijn deze ontwikkelingen onderwerp van gesprek? Hoe verhoudt dit zich tot de (ophoging van de) grenscontroles waar een aanvang mee is genomen?

De leden van genoemde fracties wijzen voorts op de volgende passage uit bedoelde geannoteerde agenda:

⁸ Kamerstukken I 2024/25, 32 317, OW, p. 11.

⁹ Kamerstukken I 2024/25, 32 317, OW, p. 12.

¹⁰ Kamerstukken I 2024/25, 32 317, OW, p. 1.

¹¹ Kamerstukken I 2024/25, 32 317, OW, p. 7.

«Zo heeft Nederland reeds in Brussel kenbaar gemaakt bij verdragswijziging te zullen pleiten voor een opt-out. Hiermee is een duidelijk signaal afgegeven. Het kabinet is zich ervan bewust dat het realiseren van een opt-out een proces van de lange adem is.»¹²

Genoemde leden vragen de regering of bovenstaande inderdaad zo eng moet worden begrepen, dat alleen bij een verdragswijziging hierover nog een punt zal worden gemaakt. Met andere woorden, klopt het dat de regering hier, zolang een verdragswijziging niet op de agenda staat, geen punt van maakt? Genoemde leden roepen beslist niet op tot het steeds op de agenda zetten van een opt-out, maar hoe verhoudt zich dit tot het concrete voornemen van deze regering om te pleiten voor een opt-out?

De leden van de vaste commissies voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad en Justitie en Veiligheid zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag **binnen vier weken** na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
A.W.J.A. van Hattem

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
B.O. Dittrich

¹² Kamerstukken I 2024/25, 32 317, OW, p. 9.

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE
MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2025

Hierbij bieden wij u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen naar aanleiding van de aanbieding van de Geannoteerde Agenda van de JBZ-raad van 12 en 13 december 2024.

Deze vragen werden ingezonden op 17 december 2024 met kenmerk 176201.01U.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

De Minister van Asiel en Migratie,
M.H.M. Faber-van de Klashorst

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA merken op dat het compromisvoorstel dat in de onderhandelingen inzake de Richtlijn tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van mensensmokkel (mensensmokkelrichtlijn) is bereikt en waarnaar in de geannoteerde agenda wordt verwezen, voor deze leden nog niet beschikbaar is. Naar aanleiding van de door de regering conform de op 9 april 2024 vastgestelde informatieafspraken met de Kamer bij bedoelde geannoteerde agenda gegeven informatie in dit kader verzoeken deze leden de regering om een verduidelijking van het compromisvoorstel. Is het juist dat in het compromisvoorstel onderscheid wordt gemaakt tussen mensensmokkel met financieel of materieel gewin en humanitaire hulpverlening? Is het juist dat in het compromisvoorstel onderscheid wordt gemaakt tussen mensensmokkel met financieel of materieel gewin en humanitaire hulpverlening? Op welke wijze wordt dit onderscheid precies gemaakt? De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA verwijzen daarnaast naar de volgende passage uit de geannoteerde agenda: «Het bestanddeel «financieel of materieel gewin» in de strafbaarstelling wordt aangehouden, met daarbij wel in een overweging de toelichting dat lidstaten nationaal verder mogen gaan dan deze minimumnorm, en dus ook gedragingen mogen criminaliseren waarbij geen sprake is van financieel of materieel gewin, of waar dit niet bewezen kan worden.» Wat betekent deze passage volgens de regering voor de Nederlandse wetgeving? Hoever mogen lidstaten volgens haar gaan in het criminaliseren van hulpverlening en op welke juridische gronden is dit gebaseerd? Biedt het compromisvoorstel volgens de regering voldoende garanties voor de veiligheid en bescherming van zoek- en reddingsactiviteiten (search and rescue), uitgevoerd door niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en andere hulpverleners? Is de regering bereid geen steun te verlenen aan een voorstel dat het onderscheid tussen mensensmokkel en humanitaire hulpverlening niet helder en scherp definieert?

Antwoord: *We verwijzen u graag naar het schriftelijk overleg over de Geannoteerde agenda van de JBZ-raad dat de Minister van Justitie en Veiligheid op 12 december aan de Tweede Kamer verzond¹³, waarin de Kamer geïnformeerd is over de wijze waarop het bestanddeel over financieel of materieel gewin in de Raadspositie van het wetsvoorstel is opgenomen en over de overweging die in de Raadspositie is opgenomen over hulp aan naaste familieleden en het bieden van humanitaire hulp en voorzien in basisbehoeften van migranten. Naar het oordeel van het kabinet is in de Raadspositie een goede balans gevonden tussen enerzijds het voorkomen dat zuiver humanitaire hulpverlening met de richtlijn gecriminaliseerd wordt en anderzijds het voorkomen van onnodige belemmeringen voor de rechtshandavingspraktijk.*

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA benadrukken dat het van groot belang is dat hulpverleners niet het risico lopen te worden gecriminaliseerd.

Daarnaast merken deze leden op dat door de regering wordt gesteld dat de implementatie van het compromisvoorstel slechts beperkte wijzigingen in de Nederlandse wetgeving vereist. Kan de regering specifiek toelichten welke wijzigingen dit betreft en hoe deze zullen worden doorgevoerd?

Antwoord: *De benodigde wijzigingen in de nationale wetgeving zullen pas geheel duidelijk zijn wanneer de definitieve versie van de richtlijn is aangenomen. Op basis van de Raadspositie bij de mensensmokkelrichtlijn*

¹³ Kamerstukken 2024–2025, 32 317, nr. 909

zouden mogelijk alleen de gekwalificeerde varianten van mensensmokkel met het gebruik van ernstig geweld en mensensmokkel waarbij het kwetsbare personen betreft (waaronder alleenstaande minderjarigen) nog additioneel in artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht moeten worden opgenomen, zodat deze zouden worden bedreigd met een maximumstraf van 8 jaren. Eventuele wijzigingen in de nationale wetgeving zullen wanneer de definitieve versie van de richtlijn is aangenomen middels een implementatiewetsvoorstel worden aangebracht. Daarbij wordt aange-tekend dat in het geval het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES in verband met de verhoging van de wettelijke straf-maxima van mensensmokkel en de uitbreiding van de toepasselijkheid van de strafwet op mensensmokkel begaan buiten Nederland¹⁴ tot wet zou worden verheven, na de inwerkingtreding van die wet de straf op het mensensmokedelict 8 jaren zou bedragen. In dat geval vraagt de richtlijn niet tot nadere wijziging van de Nederlandse wetgeving op dit punt.

Tot slot wordt in de geannoteerde agenda aangegeven dat voor het voorliggende compromisvoorstel zich reeds een gekwalificeerde meerderheid in het Coreper aftekende. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen de regering welke lidstaten tegen het voorstel hebben gestemd of zich van stemming hebben onthouden. Wat waren de redenen voor hun standpunten?

Antwoord: *Het kabinet gaat niet in op specifieke posities van andere lidstaten. In het algemeen (zoals ook aan uw Kamer gemeld in het verslag van de JBZ-raad¹⁵) kan gezegd worden dat in de Raad brede steun was voor de Raadspositie. Een aantal lidstaten benadrukte het belang van de richtlijn. Eén lidstaat kon de algemene oriëntatie niet steunen, omdat deze graag de humanitaire clausule in het corpus van de richtlijn had gezien in plaats van in de preambule.*

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA en D66 gezamenlijk, waarbij de leden van de fracties van de BBB, GroenLinks-PvdA, de SP en de PvdD zich aansluiten

De leden van de fracties van het CDA en D66 alsmede de leden van de fracties van de BBB, GroenLinks-PvdA, de SP en de PvdD wijzen op de volgende passage uit de aanbiedingsbrief bij de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 12 en 13 december: «Ten tweede is in aanloop naar dit GMMP een Memorandum of Understanding (MoU) ondertekend over een pilot-project voor kleinschalige, tijdelijke circulaire arbeidsmigratie binnen de reeds bestaande Nederlandse juridische en wettelijke kaders. Beide partijen werken nu verder aan operationalisering van deze pilot.» Genoemde leden vragen de regering of het juist is dat zij concreet werkt aan een arbeidsmigratieregeling met Marokko. Hoe verhoudt zich dat tot het voornemen van de regering om tot minder arbeidsmigratie te komen?

Antwoord: *Nederland en Marokko hebben een Memorandum of Understanding getekend voor het ontwerpen van een kleinschalige pilot op het gebied van circulaire migratie. Het gaat om een pilot binnen de kaders van bestaande regelgeving en de doelgroep betreft jonge professionals die na afloop van de pilot terugkeren naar het land van herkomst. De pilot vormt een onderdeel van de bredere samenwerking met Marokko op het gebied van migratie, waarbinnen afspraken over terugkeer voor dit kabinet van groot belang zijn.*

¹⁴ Kamerstukken 2023–2024, 36 414, nr. 1–4.

¹⁵ Kamerstukken 2024–2025, 32 317, nr. 925

Verder lezen genoemde leden in de geannoteerde agenda van bedoelde JBZ-Raad dat wordt voortgegaan op de ingeslagen weg ten aanzien van Roemenië. Zijn de huidige ontwikkelingen met betrekking tot de verkiezingen aanleiding om een pas op de plaats te maken? Zijn deze ontwikkelingen onderwerp van gesprek? Hoe verhoudt dit zich tot de (ophoging van de) grenscontroles waar een aanvang mee is genomen?

Antwoord: *Het vrijgegeven rapport van de Roemeense autoriteiten over beïnvloeding van de presidentiële verkiezingen door een statelijke actor is zorgelijk. Het is belangrijk dat deze beïnvloeding aan het licht is gekomen. Het verkiezingsproces moet, in ieder land, eerlijk, ongestoord en vrij van ongewenste beïnvloeding en inmenging kunnen verlopen. Nederland zal zich – net als eerder – blijven inzetten voor Europese samenwerking omtrent verkiezingsintegriteit. Dat staat los van Schengentoetreding. Nederland kwam in december 2023 tot de conclusie dat Bulgarije en Roemenië voldoen aan de gestelde voorwaarden voor Schengentoe-treding en kon toen instemmen met volledige toetreding tot het Schengen-gebied¹⁶. Voorts zijn Bulgarije en Roemenië met Hongarije, Oostenrijk op 22 november jl. een gezamenlijke verklaring overeengekomen waarin zij zich opnieuw committeerden aan de eerdere verklaring, en afspraken maakten over aanvullende maatregelen om het buitengrensbeheer verder te versterken en dat binnengrenscontroles in ieder geval nog zes maanden van kracht blijven. Ook heeft Frontex, in reactie op een verzoek van Nederland daartoe, toegezegd om aanvullend te monitoren en snel te reageren indien de druk aan de Schengenbuitengrenzen te hoog wordt. Doorlopende monitoring via de bestaande mechanismes blijft daarnaast essentieel.*

De leden van genoemde fracties wijzen voorts op de volgende passage uit bedoelde geannoteerde agenda: «Zo heeft Nederland reeds in Brussel kenbaar gemaakt bij verdragswijziging te zullen pleiten voor een opt-out. Hiermee is een duidelijk signaal afgegeven. Het kabinet is zich ervan bewust dat het realiseren van een opt-out een proces van de lange adem is.» Genoemde leden vragen de regering of bovenstaande inderdaad zo eng moet worden begrepen, dat alleen bij een verdragswijziging hierover nog een punt zal worden gemaakt. Met andere woorden, klopt het dat de regering hier, zolang een verdragswijziging niet op de agenda staat, geen punt van maakt? Genoemde leden roepen beslist niet op tot het steeds op de agenda zetten van een opt-out, maar hoe verhoudt zich dit tot het concrete voornemen van deze regering om te pleiten voor een opt-out?

Antwoord: *Ik verwijs u graag naar de brief die ik op 18 september heb verzonden aan de Europese Commissie over de opt-out op het gebied van asiel en migratie.¹⁷ In de brief geeft het kabinet aan dat Nederland bij verdragswijziging ervoor zal pleiten dat de Europese asiel- en migratieregels niet meer op Nederland van toepassing zijn. Met deze brief heeft het kabinet een politiek signaal afgegeven dat er wat Nederland betreft een andere, strenge koers moet varen op gebied van asiel en migratie. Eveneens verwijs ik u graag naar de beantwoording van gelijklopende vragen gesteld door het lid Koekkoek, d.d. 16 oktober 2024.¹⁸ In deze beantwoording geeft het kabinet aan dat er op dit moment geen draagvlak is voor verdragswijziging.*

¹⁶ Kamerstukken 2023–2024, 32 317

¹⁷ Kamerstukken II 2024–25, 19 637, nr. 3273.

¹⁸ Kamerstukken II 2024–2025, 13 930, nr. 295