

Vergaderjaar 2022–2023

32 317

JBZ-Raad

OB

**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, 31 mei 2023

Hierbij bieden wij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uw Kamer de geannoteerde agenda aan van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 8 en 9 juni 2023 in Luxemburg. De Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zullen deelnemen aan de JBZ-Raad. De Minister van Justitie en Veiligheid zal om agendatechnische redenen niet deelnemen. Tevens maken wij van deze gelegenheid gebruik om u te informeren over de Vendôme Groep en de Coalitie Europese landen tegen ondermijning. Ook informeren wij u over de motie Tijdelijke noodmaatregelen en geven wij een appreciatie van de mededeling van de Commissie over EU Terugkeer-beleid. Tot slot treft uw Kamer in de bijlage het kwartaaloverzicht van de wetgevende voorstellen op JBZ-terrein over het eerste kwartaal.

Vendôme Groep

Op 17 april 2023 werd de bijeenkomst van de Vendôme Groep in Amsterdam gehouden. De Vendôme Groep is een periodiek informeel overleg tussen de Ministers van Justitie van Nederland, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Italië, België en Luxemburg met betrekking tot justitiële grensoverschrijdende EU-samenwerking. 's Ochtends vond een bilateraal gesprek plaats tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en de Spaanse Minister van Justitie in het kader van het aankomend EU-Voorzitterschap. Tijdens de bijeenkomst werden er drie onderwerpen besproken: contraterorisme en extremisme; de gezamenlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit, waar onder andere toegang tot digitale data en ondergronds bankieren besproken werd; en justitiële samenwerking met betrekking tot Oekraïne. De Ministers onderstreepten in alle discussies het belang van uitwisseling en het delen van *best practices* onderling.

Op 5 juni a.s. spreekt de Minister van Justitie en Veiligheid in Antwerpen haar ambtsgenoten van Frankrijk, Duitsland, Spanje, Italië en België in de zogeheten coalitie Europese landen tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. Deze bijeenkomst is het vervolg op de ministeriële bijeenkomst van 7 oktober 2022 in Amsterdam. Het doel van de coalitie is om de samenwerking in de strijd tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit tussen de landen te versterken en ervoor te zorgen dat de aanpak effectief en up-to-date blijft. In aanwezigheid van vertegenwoordigers van de Europese Commissie, Europol en Eurojust wordt de geboekte voortgang geëvalueerd en informatie gedeeld over nationale, EU- en internationale ontwikkelingen.

Motie Tijdelijke noodmaatregelen

Enkele lidstaten hebben de afgelopen jaren gebruik gemaakt van tijdelijke noodmaatregelen, onder andere vanwege verhoogde aantallen asielaanvragen. Naar aanleiding van de motie van het lid Brekelmans heeft het kabinet de onderbouwing van deze noodmaatregelen gezien.¹ Zo kondigde Italië op 11 april jl. de noodtoestand af vanwege het groeiend aantal ontschepingen. Dit betrof een stijging van ongeveer 300% ten opzichte van dezelfde periode in 2022. Volgens de Italiaanse regering leidde deze toename tot ernstige overbezetting in de eerste opvangcentra en met name in de *hotspot* Lampedusa. Ook woog de Italiaanse regering de prognose mee dat de aantallen de komende periode nog verder zouden stijgen, en achtte buitengewone maatregelen dringend nodig om de *hotspot* te ontlasten en nieuwe faciliteiten te bouwen voor opvang en terugkeer. Om deze redenen besloot de regering de noodtoestand af te kondigen gedurende zes maanden. Deze noodtoestand is een bestuurlijke maatregel en zorgt er onder andere voor dat er aanvullende financiële middelen kunnen worden vrij gemaakt. Per direct werd 5 miljoen euro toegewezen uit het nationale noodfonds voor de uitvoering van de meest dringende maatregelen. Ook is een speciale commissaris aangesteld. De noodtoestand wijzigt het toepasselijk wettelijk kader voor het afhandelen van asielverzoeken niet. Het afkondigen van de noodtoestand is in Italië overigens geen uitzonderlijk middel, de afgelopen jaren werd deze tientallen keren uitgeroepen op andere beleidsterreinen.

Een andere vorm van tijdelijke noodmaatregelen is het herinvoeren van binnengrensc controles. Een overzicht met welke lidstaten dit momenteel doen, inclusief onderbouwing daarvan, is te vinden op de website van de Europese Commissie.² Op moment van schrijven hebben Noorwegen, Slowakije, Denemarken, Duitsland, Zweden, Oostenrijk en Frankrijk om uiteenlopende redenen tijdelijk (gedeeltelijk) binnengrensc controles heringevoerd. Zo voert Noorwegen van 24 mei tot 4 juni binnengrensc controles vanwege een informele NAVO-ministeriële in Oslo en heeft Denemarken binnengrensc controles ingevoerd tot 11 november dit jaar onder andere vanwege de dreiging van terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Landen kunnen op basis van de Schengengrenscore hiertoe bij wijze van uitzondering overgaan als er sprake is van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. De omvang en de duur van het tijdelijk heringevoerde grenstoezicht aan de binnengrenzen moeten echter beperkt blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is om op de ernstige bedreiging te kunnen reageren.

¹ Kamerstuknummer 19 637 nr. 3082, 6 april 2023.

² https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en.

Het kabinet acht in Nederland een dergelijke ernstige bedreiging voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid op dit moment niet aan de orde. Het kabinet heeft ervoor gekozen om de Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)controles van de Koninklijke Marechaussee in de binnengrenszone te intensiveren.

Zoals uw Kamer bekend, en uiteengezet in eerdere Kamerbrieven,³ is het kabinet niet voornemens de noodtoestand uit te roepen. Ook is er geen voornemen om gebruik te maken van de wettelijke procedure van separate inwerkingstelling, zoals dat is gedaan voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne met de Wet verplaatsing bevolking. Dat kan juridisch ook niet. Er is nu geen sprake van zogeheten buitengewone omstandigheden die afkondiging van noodrecht nodig en mogelijk maken. Problemen die voortvloeien uit al langer bestaande knelpunten in de opvang, moeten langs de normale weg en zo nodig met aanpassing van de reguliere wetgeving worden aangepakt. De Raad van State heeft dat recent bevestigd.

Appreciatie Mededeling Commissie over EU Terugkeerbeleid

Op 24 maart jl. heeft de Commissie een Mededeling gepresenteerd, getiteld «De wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten en de bespoediging van terugkeer bij de uitvoering van Richtlijn 2008/115/EG». De Commissie nam dit initiatief naar aanleiding van de Europese Raadsconclusies van 9 februari jl. Voor Nederland is het (bespoedigen van) terugkeer prioriteit en het kabinet heeft daarom ook gepleit voor acties ten behoeve van terugkeer tijdens de Europese Raad. Het kabinet verwelkomt dat de Commissie opvolging geeft aan de conclusies van de Europese Raad en zich inzet om terugkeer te bevorderen. De aanbevelingen zijn overwegend staande praktijk voor Nederland.

De Commissie doet in haar Mededeling aanbevelingen voor het bespoedigen van terugkeer. Allereerst beveelt de Commissie lidstaten aan om, bij een vreemdeling met een terugkeerbesluit van een andere lidstaat, dit besluit na zorgvuldig onderzoek te erkennen als zijnde een eigen terugkeerbesluit. Een ander belangrijk onderdeel van deze mededeling is het zo snel mogelijk invoeren van informatie over identificatie, terugkeerbesluiten en vertrek van vreemdelingen in het Schengeninformatiesysteem (SIS). Dit is sinds kort mogelijk. Daarnaast doet de Commissie een aanbeveling voor het bespoedigen van terugkeerprocedures door betere nationale coördinatie tussen relevante autoriteiten, het verzorgen van adequate faciliteiten, gebruik maken van afspraken over versnelde procedures in overnameovereenkomsten en het optimaal benutten van mogelijke steun van Frontex. De Commissie doet ook aanbevelingen om vrijwillige terugkeer te bespoedigen, onder andere door de suggestie om in specifieke situaties geen inreisverbod op te leggen. Ook doet de Commissie aanbevelingen om tegen te gaan dat vreemdelingen zich aan het toezicht onttrekken en daardoor niet kunnen worden teruggekeerd naar het land van herkomst, onder andere op het vlak van effectieve alternatieven voor detentie. Als laatste beveelt de Commissie lidstaten aan jaarlijks te rapporteren over terugkeerresultaten zodat de voortgang op terugkeer beter kan worden gemonitord.

Het kabinet is van mening dat het verbeteren van de terugkeersamenwerking een belangrijke prioriteit is voor de EU. Het kabinet waardeert dan ook dat de Commissie aanbevelingen doet op dit vlak. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de aanbeveling. Hierbij vindt het

³ Zie bijv. kamerbrief met kamerstuknummer 19 637 nr. 3002, 4 november 22 en tevens Kamerbrief met kamerstuknummer 36 081 nr. 15, 4 mei 2023.

kabinet het belangrijk dat er een goede balans is tussen het vergroten van de effectiviteit en uitvoerbaarheid van terugkeerbeleid en de rechten van vreemdelingen. Deze aanbeveling sluit in grote lijnen goed aan op de Nederlandse uitvoering en beleid. Het kabinet verwelkomt de aanbeveling om informatie over identificatie, terugkeerbesluiten en vertrek van vreemdelingen zo snel als mogelijk in te voeren in SIS. Het kabinet is overtuigd van de meerwaarde van informatie-uitwisseling, wanneer proportioneel en in lijn met regels rondom privacy. Het kabinet heeft wel vragen over de toegevoegde waarde voor de Nederlandse praktijk van de aanbeveling over het wederzijds erkennen van terugkeerbesluiten. Uit jurisprudentie van de Raad van State blijkt dat Nederland met de huidige Terugkeerrichtlijn geen terugkeerbesluiten van andere lidstaten kan erkennen. Om een terugkeerbesluit van een andere lidstaat te kunnen integreren in een Nederlandse terugkeerprocedure moet deze beschikbaar zijn in het Nederlands en worden getoetst aan de hand van de Nederlandse wetgeving. Dit kan leiden tot een verzwaring van de lasten voor de uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak. Het is in de meeste gevallen eenvoudiger zelf een terugkeerbesluit uit te vaardigen. Het kabinet verwelkomt verder de aanbevelingen van de Commissie rondom het bespoedigen van het terugkeerproces en gelooft met name dat versnelde asielprocedures aan de grens en adequate registratie tot resultaat kunnen leiden. Het kabinet steunt de aanbevelingen om vrijwillige terugkeer te laten toenemen en ziet een integrale inzet op zelfstandig en gedwongen terugkeer als cruciaal. De voorstellen van de Commissie rondom onttrekken aan toezicht zijn ook in lijn met het Nederlands beleid. In de aanbeveling van de Commissie ontbreekt naar het oordeel van het kabinet aandacht voor de mogelijkheden voor detentie wanneer er een hoog risico is op onttrekking. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om dit in toekomstige voorstellen terug te zien. Het kabinet erkent de behoefte van de Commissie om terugkeer binnen de EU beter te kunnen monitoren en zal zich er voor inspannen dat dit niet leidt tot disproportionele administratieve lasten.

In het algemeen hebben lidstaten een positieve grondhouding ten aanzien van de aanbeveling. Er is een aanzienlijke groep lidstaten, waaronder Nederland, die twijfels hebben over de juridische en praktische haalbaarheid van het wederzijds erkennen van terugkeerbesluiten.

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. Binnenlandse Zaken

1. Algemene staat van het Schengen gebied

= gedachtewisseling/stand van zaken

Op basis van een discussienotitie van het Zweedse voorzitterschap zal de Schengenraad van gedachten wisselen over het Staat van Schengen Rapport (hierna: het Rapport), dat de Europese Commissie 16 mei jl. heeft gepubliceerd, en vaststellen welke prioriteiten die de Commissie heeft benoemd in het Rapport additionele aandacht verdienen. Het kabinet verwelkomt het voornemen van het Voorzitterschap om te richten op een beperkt aantal prioriteiten. Het discussiestuk met daarin de selectie van prioriteiten is nog niet ontvangen.

De Commissie heeft voor de komende Schengencyclus zeven prioriteiten geïdentificeerd. Het betreft 1) het consolideren en verder versterken van de Schengencyclus, 2) verder versterken van de buitengrenzen om de huidige druk aan de grenzen het hoofd te kunnen bieden, 3) bevorderen van effectiviteit terugkeer, 4) versterken van de interne veiligheid van het Schengengebied ten aanzien van de aanpak van georganiseerde misdaad en de handel in drugs, 5) Uitbreiding van het Schengengebied, 6) implementeren van alternatieven voor binnengrenscontroles en 7) beter gebruik van bestaande instrumenten in het visumbeleid. In algemene zin kan het kabinet deze prioriteiten steunen, behoudens dat de uitbreiding van het Schengengebied in algemene zin voor het kabinet geen prioriteit is. Toetreding kan alleen plaatsvinden als een lidstaat aan alle eisen van het Schengenacquis voldoet, waarbij het kabinet bij de uitvoering van het Schengenacquis tevens oog heeft voor een goed functionerende rechtsstaat.

Het kabinet is voornemens te pleiten voor meer aandacht voor het verder versterken van de buitengrenzen om de hoge druk aan de grenzen het hoofd te bieden. Het op orde hebben van de controles aan de buitengrenzen is immers een voorwaarde voor het goed functioneren van een gebied zonder binnengrenzen. Het kabinet zal verder het belang van tegengaan van secundaire migratiestromen binnen het Schengengebied onderstrepen. De focus op de buitengrenzen kan ook positieve effecten hebben voor andere acties, zoals het tegengaan van secundaire migratie en het zoeken naar alternatieven voor binnengrenscontroles.

Een ander belangrijk onderwerp is het versterken van de zogeheten *governance* van het Schengengebied en daarbij zorgen voor een gecoördineerde, gestructureerde en gezamenlijk Europese reactie op uitdagingen bij de toepassing van het Schengenacquis. De periodieke Schengenevaluaties zorgen voor een goed beeld van de situatie en eventuele tekortkomingen en geven concrete aanbevelingen voor verbeteringen. Hetzelfde geldt voor de kwetsbaarheidsanalyses van Frontex. Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om de Schengenraad een kader te bieden voor de follow-up van de acties die voortvloeien uit deze evaluaties en als Schengenraad daarover aanbevelingen aan te nemen.

Verder verwelkomt het kabinet de acties van de Commissie om de effectiviteit van terugkeer te bevorderen door naast de externe dimensie en het sluiten van partnerschappen met derde landen ook aandacht te besteden aan het optimaliseren van de interne dimensie van het

EU-terugkeerbeleid. Het kabinet zal steun uitspreken voor voortgang op onderwerpen zoals vrijwillige terugkeer, ondersteuning door Frontex, uitwisselen van informatie en het optimaal gebruik maken van (beleids)instrumenten, mits dit effectief en proportioneel blijkt voor de uitvoering en daarnaast geen onnodige juridische belemmeringen opwerpt. De inzet van de Commissie zou ook moeten zien op gedwongen terugkeer.

Het kabinet steunt daarnaast drie specifieke acties op het gebied van visumbeleid. Nederland is uitgesproken voorstander van de herziening van het opschortings- en monitoringsmechanisme voor visumvrije landen. Het kabinet onderschrijft verder het belang om de visumdienstverlening te verbeteren. Het Nederlandse visumbeleid voldoet aan de Visumcode en andere relevante Europese regelgeving, maar de lange wachttijden voor het aanvragen van een visum werden in de laatste Schengenevaluatie van Nederland als ernstig knelpunt geïdentificeerd.⁴ Het Ministerie van Buitenlandse Zaken werkt hard aan het vergroten van de personele capaciteit en de doorontwikkeling van digitale systemen om de grotere aantallen visumaanvragen te kunnen verwerken. In de jaarlijkse Staat van het Consulaire wordt uw Kamer hier verder over geïnformeerd. Tot slot hecht Nederland veel waarde aan lokale samenwerking en afstemming in Schengenverband (het zogenaamde lokale Schengen-overleg in visumplichtige derde landen), dat komt geharmoniseerde uitvoering van het visumbeleid ten goede.

Ook ziet het kabinet het belang van de versterking van de interne veiligheid van het Schengengebied door de aanpak van georganiseerde misdaad en de handel in drugs. Voor criminelen bestaan er immers geen grenzen. Hierbij is het van belang dat lopende Europese en internationale initiatieven en de inzet van de Schengenraad complementair zijn.

Naar verwachting zullen de standpunten ten aanzien van additionele focus voor de geïdentificeerde prioriteiten uiteenlopen. Een groep lidstaten, waaronder Nederland, zal aanvullende aandacht vragen voor het versterken van het buitengrensbeheer en het tegengaan van secundaire stromen. Voor een andere groep zijn acties als het uitfaseren van binnengrenscontroles dan wel uitbreiding van het Schengengebied, prioriteit.

2. Visumbeleid: visum vrije regimes monitoren

= gedachtewisseling

Tijdens de JBZ-Raad zal worden gesproken over de monitoring van visumvrije regimes en het opschortingsmechanisme voor visumvrije landen. Op het moment van schrijven zijn nog geen discussiestukken beschikbaar. De lidstaten verwachten hiervoor nog een mededeling van de Commissie waarin onder andere het tijdspad richting een Commissievoorstel zal worden geschetst. Naar verwachting zal dit in de vorm van een rapport worden gepresenteerd. Het kabinet verwelkomt dat de Commissie acties onderneemt om het opschortingsmechanisme te herzien. Het kabinet is van mening dat het beheersen van de irreguliere migratie een belangrijke prioriteit is voor de EU. Zoals eerder met uw Kamer gedeeld zal de Nederlandse inzet zich richten op het verbeteren van de reikwijdte en effectiviteit van het opschortingsmechanisme door onder andere het aanscherpen en toevoegen van zogeheten triggers voor opschorting.⁵ Dit kan bijvoorbeeld op het gebied van irreguliere migratie via visumvrije landen, terugkeer, verbeterde aansluiting met het EU-visumbeleid (*alignment*) en de zogeheten goudenpaspoortregelingen.

⁴ Kamerstukken II, 2022–2023, Kamerstuk 32 317, nr. 822, d.d. 13 februari 2023.

⁵ Kamerstukken II, 2022–2023, Kamerstuk 32 317, nr. 824, d.d. 27 februari 2023.

Het kabinet zal zich conform de nader gewijzigde motie van de leden Van Wijngaarden en van Dijk blijven inzetten om bij de herziening van het opschortingsmechanisme een trigger toe te voegen op het gebied van instroom vanuit derde landen, bijvoorbeeld als gevolg van het uitblijven van harmonisatie van het visumbeleid.⁶ Tijdens de JBZ-Raad van 9 en 10 maart hebben de lidstaten overeenstemming bereikt over de noodzaak om tot een herziening van criteria voor visumvrijstelling en de criteria voor opschorting te komen.⁷ Daarnaast is er steun voor een verbeterde monitoring van visumvrije landen. Het kabinet zal de Commissie verzoeken om zo spoedig mogelijk toe te werken naar een concreet voorstel.

3. Implementatie van interoperabiliteit

= stand van zaken

Naar verwachting zal de Commissie de lidstaten informeren over de stand van zaken van de implementatie van de interoperabiliteit van EU-informatiesystemen⁸ en in het bijzonder over de voortgang van de implementatie van het Entry/Exit Systeem (EES). Tijdens de JBZ-Raad van 9 maart is het Europees Agentschap voor Grootchalige IT-systemen (eu-LISA) verzocht om een nieuwe tijdlijn voor te leggen. De verwachting is dat tijdens de JBZ-Raad een relatieve tijdlijn wordt gepresenteerd, waarbij de ingebruiknamedatum voor EES pas kan worden vastgesteld na het opleveren van tussentijdse producten die aan vooraf afgestemde en gedefinieerde kwaliteitscriteria moeten voldoen.

Het kabinet onderschrijft de meerwaarde van interoperabiliteit van centrale EU-informatiesystemen en betreurt de steeds verder opgelopen vertragingen. Om doelstellingen uit de verordeningen te behalen is het echter noodzakelijk dat de EU-informatiesystemen voldoen aan hoge kwaliteitseisen en dat er na oplevering van de centrale EU-systemen voldoende tijd is voor nationale implementatie activiteiten. Het kabinet zal dit laatste blijven benadrukken.

4. Asiel en migratie management verordening (AMMR) en

5. Asielprocedure verordening (APR)

Het Voorzitterschap streeft ernaar tijdens de JBZ-Raad Raadsposities aan te nemen op de Asielprocedure verordening (APR, waarin onder andere afspraken worden vastgelegd over verplichte asielgrensprocedures en samenwerkingsmogelijkheden met veilige derde landen) en de Asiel en migratie management verordening (AMMR, de opvolger van de Dublin-verordening waarin ook een solidariteitsmechanisme wordt geïntroduceerd). Het bereiken van Raadsposities op deze twee voorstellen zou een belangrijke stap betekenen richting de afronding van het Asiel- en Migratiepact. De gesprekken over de compromisvoorstellen zijn op moment van schrijven nog in volle gang. Het Voorzitterschap heeft dan ook nog geen definitieve stukken verspreid.

Het boeken van resultaat op het Pact is voor Nederland een kans om reeds lang bestaande onwenselijke situaties onder het huidige Europese asielsysteem aan te pakken en te komen tot een beter intra-EU beheer van asiel en migratie. De rode draad voor de Nederlandse inzet is de kabinetslijn zoals vastgesteld in de BNC-fiches uit 2020. In het coalitieak-

⁶ Kamerstukken II, 2022–2023, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2581, d.d. 22 december 2022.

⁷ Kamerstukken II, 2022–2023, Kamerstuk 32 317, nr. 826, d.d. 20 maart 2023.

⁸ Kamerstukken II, 2017–2018, Kamerstuk 22 112, nr. 2479, d.d. 2 februari 2018.

koord is vastgelegd dat deze lijn ook de huidige kabinetsinzet vormt om te komen tot een fundamentele herziening van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), met Nederland in een voortrekkersrol met gelijkgezinde lidstaten waar nodig. Het herzien van het GEAS is dringend nodig, en biedt een kans te komen tot een voorspelbaar stelsel dat zorgt voor een eerlijkere lastenverdeling. Voor Nederland is daarbij met name van belang dat wordt voorgesteld al op de buitengrenzen een snel en duidelijk onderscheid tussen kansrijke en kansarme asielverzoeken te maken, door middel van een verplichte screening voor alle asielverzoeken en een asielgrensprocedure voor kansarme verzoeken. Het kabinet ziet daarin grote meerwaarde. Indien de asielaanvraag in de grensprocedure wordt afgewezen, kan meteen de procedure voor terugkeer worden toegepast. Asielzoekers in de grensprocedure krijgen geen formele toestemming het grondgebied van de lidstaat te betreden. Dit systeem heeft de potentie in zich om secundaire migratie tegen te gaan en meer terugkeer te realiseren. De verplichte screening moet zorgen voor betere registratie door lidstaten van aankomst waardoor de Dublin regels beter kunnen worden toegepast. De voorstellen betekenen ook dat lidstaten in geval van hoge migratiedruk worden ondersteund en kunnen rekenen op EU-brede solidariteit, waarbij er flexibiliteit is op welke wijze (financieel, herplaatsen of in bepaalde gevallen anderszins) daar invulling aan wordt gegeven.

Het Voorzitterschap en de Commissie zetten in op het doorbreken van de al lang durende impasse die ziet op solidariteit tussen de lidstaten versus eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten door minimumaantallen vast te stellen voor zowel het solidariteitsmechanisme als de verplicht uit te voeren asielgrensprocedures. Het lijkt erop dat deze inzet een compromis dichterbij brengt.

Naar verwachting zal het Voorzitterschap in het voorstel voor de APR voorleggen dat lidstaten worden verplicht te allen tijde een bepaalde capaciteit (mensen, middelen, faciliteiten) beschikbaar hebben om asielgrensprocedures en terugkeerprocedures uit te voeren voor personen met een kansarm asielverzoek (met de nationaliteit van een land waarvan het inwilligingspercentage <20% is). Hoe groot die capaciteit precies moet zijn moet op moment van schrijven nog worden bepaald. Dit gebeurt in samenhang met de benodigde omvang van solidariteit. Het idee is dat de verplichte capaciteit wettelijk wordt vastgelegd in de APR en iedere drie jaar door de Commissie wordt herzien. Buitengrenslidstaten zullen de grootste capaciteit beschikbaar moeten hebben, omdat naar deze lidstaten de meeste irreguliere grensoverschrijdingen plaatsvinden.

In de discussie over een vernieuwd Dublinsysteem is de verwachting dat, ondanks kritiek van een deel van de lidstaten op de onderliggende principes, de kern van het huidige stelsel overeind blijft: om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor een asielverzoek blijft het land-van-eerste-aankomstprincipe gelden, tenzij een asielzoeker gezinsleden elders in de EU heeft. De lengte van de termijnen voor het verspringen van de verantwoordelijkheid voor een asielverzoek van de ene naar de andere lidstaat staat nog ter discussie.

Het voorliggend compromis voor het solidariteitsmechanisme in de AMMR betreft een jaarlijkse cyclus waarin de Commissie aangeeft welke lidstaten naar verwachting onder hoge migratiedruk komen te staan, of solidariteit nodig is en aan welke aantallen herplaatsingen en financiering behoefte is. Daarbij wordt een (nog te bepalen) minimumaantal jaarlijkse herplaatsingen wettelijk vastgelegd op EU-niveau, maar worden op lidstaatniveau geen verplichte aantallen vastgelegd. De lidstaten dienen op basis van de Commissieaanbevelingen hun aandeel te leveren aan de

hand van inwonersaantal en BBP, maar mogen kiezen of zij dit in de vorm van een financiële/operationele bijdrage doen, of door het overnemen van asielzoekers. Ook komt er een opt-out voor lidstaten die zichzelf onder hoge druk achten, al moeten andere lidstaten daar op basis van een voorstel van de Commissie mee akkoord gaan. In de situatie dat de in de AMMR neergelegde minimumaantallen herplaatsingen niet worden bereikt door een tekort aan toezeggingen (pledges) van de lidstaten, moeten lidstaten dit compenseren door verantwoordelijkheid over te nemen voor de behandeling van asielverzoeken van Dublin claimanten op hun grondgebied, die anders overgedragen zouden worden naar de zogenoemde «begunstigde lidstaat» (de lidstaat die blijkens de genoemde Commissiebeoordeling onder hoge migratiedruk staat/komt te staan en dientengevolge aanspraak heeft op een solidariteitsbijdrage vanuit de andere lidstaten). Het aantal Dublinzaken waarin de verantwoordelijkheid overgaat van de begunstigde lidstaat naar de lidstaat waarnaar de asielmigrant is doorgereisd kan maximaal oplopen tot het aantal herplaatsingszaken waarvoor de laatstgenoemde lidstaat volgens zijn aandeel verantwoordelijk zou zijn geweest. Onderwerp van discussie is nog of het niet (kunnen) uitvoeren van Dublinoverdrachten wegens bijvoorbeeld een artikel 3 EVRM beletsel ook gecompenseerd kan worden met het aantal herplaatsingszaken. Nederland zet zich hiervoor in.

Zoals hierboven reeds toegelicht zet Nederland zich in voor de uitgangspunten zoals neergelegd in de BNC-fiches. Binnen het huidige krachtenveld en met het oog op de zich nu vormende Raadsposities, ligt de nadruk van de inzet in deze fase op het bereiken van 1) voldoende waarborgen voor de monitoring en implementatie van de nieuw tot stand te komen wetgeving, 2) het bereiken van zoveel mogelijk verplichte asielgrensprocedures, 3) een zo goed en uitvoerbaar mogelijk Dublin-systeem met langere termijnen, 4) een gebalanceerd solidariteitsmechanisme waarin rekening wordt gehouden met asieldruk in zowel bijdragende als ontvangende lidstaten; en 5) het vergroten van de mogelijkheden om partnerschappen te sluiten met veilige derde landen. In algemene zin betreft het kabinet ook de uitvoering van de motie van het lid Kuzu om te waarborgen dat voorstellen fundamentele mensenrechten niet ondermijnen, bij deze onderhandelingen.⁹

Gezien het belang voor Nederland van de onderhandelingen, wordt de Nederlandse inzet continu in allerlei gremia en contacten over het voetlicht gebracht en wordt op alle niveaus actief aansluiting gezocht bij belangrijke gelijkgezinde lidstaten. Ook wordt geprobeerd overbrugging te bereiken met traditioneel minder gelijkgezinde lidstaten. Deze activiteiten worden in aanloop naar de JBZ-Raad voortgezet. Hiermee geeft het kabinet uitvoering aan de moties van het lid Ceder om plannen te ontwikkelen om tot een doorbraak op de impasse rond het Europees Migratiepact te komen¹⁰ en te werken aan de vorming van een kopgroep van gelijkgestemde lidstaten¹¹.

Een ruime meerderheid van lidstaten lijkt vooralsnog gebrand op het vinden van een compromis langs de door het Voorzitterschap uitgezette lijnen. Slechts een enkele lidstaat sorteert expliciet voor op een tegenstem. Er is echter een groep lidstaten die meent dat de huidige voorstellen voor het solidariteitsmechanisme onvoldoende verdeling van de lasten zullen opleveren. Zij zetten daarom aanvullend in op het verkorten van termijnen waarbij verantwoordelijkheid onder Dublin overgaat naar de bestemmingslidstaat en het flexibeler maken van de

⁹ Kamerstukken II, 2022–2023, Kamerstuk 32 317 nr. 777, 12 oktober 2022.

¹⁰ Kamerstukken II, 2022–2023, Kamerstuk 36 200, nr. 33, 22 november 2022.

¹¹ Kamerstukken II, 2022–2023, Kamerstuk 32 317, nr. 781, 12 oktober 2022.

afspraken over asielgrensprocedures. Veel bestemmingslidstaten vinden juist dat er al een verstrekkend solidariteitsmechanisme ligt en dat de verantwoordelijkheidszijde daar wel mee in balans moet blijven. Een belangrijke groep lidstaten legt daarbij de nadruk op de verplichte asielgrensprocedures, andere lidstaten focussen juist op verlenging van de Dublin-termijnen. Een andere groep lidstaten blijft nog altijd fel gekant tegen verplichte herplaatsing. De flexibiliteit in het nu voorliggend solidariteitsmechanisme is ook indachtig dat standpunt opgenomen.

Het Europees Parlement stelde in maart op alle voorstellen zijn standpunt vast. Op een aantal kernpunten is er een kloof tussen de positie van het EP en de posities van de Raad. Zo worden in de EP-amendementen screening- en asielgrensprocedures afgezwakt tot vrijwillige afspraken. Daarnaast stelt het EP een aantal fundamentele wijzingen in het Dublin-stelsel voor, zoals het niet laten gelden van het land-van-eerste-aankomst-criterium na reddingsoperaties op zee of wanneer een lidstaat onder hoge migratiedruk staat. Dit is niet in lijn met de Nederlandse inzet.

Naast de discussie over de Raadsposities zal de Commissie naar verwachting onder dit agendapunt kort rapporteren over de implementatie van de vrijwillige solidariteitsverklaring, die een jaar geleden onder Frans voorzitterschap werd bereikt. Uw Kamer werd reeds geïnformeerd over de Nederlandse bijdrage onder deze solidariteitsverklaring in het verslag van de JBZ-raad van 9 en 10 maart 2023.

6. Veiligheidsuitdagingen tegengaan: beoordeling door de Intelligence Advisory Board

= presentatie/stand van zaken

De veiligheidsdiensten van de Europese lidstaten, Noorwegen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk werken nauw samen aan de veiligheid van Europa. Zoals gebruikelijk geven de diensten tijdens de JBZ-raad een periodieke briefing over de huidige veiligheidssituatie. Deze briefing wordt verzorgd door de voorzitter van de *Intelligence Advisory Board* (IAB), het kanaal van de Europese veiligheidsdiensten voor gezamenlijke communicatie en dialoog met de EU. Voorheen vond deze briefing plaats onder de vlag van de *Counter Terrorism Group* (CTG). Op moment van schrijven is nog niet bekend waar de presentatie zich op zal toespitsen. Er wordt geen discussie voorzien, het kabinet zal de informatie van de IAB aanhoren.

7. Werklunch: De strijd tegen extremisme en terrorisme

= gedachtewisseling

Met het oog op de veranderende dreiging en in aanloop naar een nieuwe Commissie en Europees Parlement in 2024 beoogt het Zweedse voorzitterschap tijdens de informele werklunch aan de hand van een discussiepaper vooruit te blikken op de uitdagingen en prioriteiten op het gebied van terrorismebestrijding voor de komende periode.

De JBZ-Raad zal van gedachten wisselen over de diverse aanbevelingen die in het Zweedse paper worden gedaan, waaronder extra aandacht voor het verder bestrijden van terroristische content online en versterkte uitwisseling van informatie over geradicaliseerde ex-gedetineerden. Ook benoemt het paper het belang van een gezamenlijk inzet op meer transparantie voor wat betreft externe financiering van extremisme. Dit is een onderwerp waar Nederland zich samen met Frankrijk hard voor heeft gemaakt. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor desinformatie en de

verspreiding van complottheorieën door buitenlandse actoren en voor het belang van toegang tot bewijs voor rechtshandhaving.

Het kabinet waardeert deze hernieuwde aandacht voor terrorismebestrijding en zal vooral positief reageren op de aanbevelingen die aansluiten op de nationale prioriteiten (zoals ook genoemd in de Nationale CT strategie¹²). Ook bij de andere lidstaten wordt brede steun verwacht voor deze inzet op gewelddadig extremisme en terrorisme, waarbij de lidstaten hun eigen aandachtsgebieden hebben.

8. Toegang tot bewijs voor rechtshandhaving / «Going Dark»

= stand van zaken

De EU-lidstaten hebben zorgen over de uitdagingen waar rechtshandhavingdiensten in het digitale tijdperk voor staan in de strijd tegen georganiseerde misdaad. De rechtshandhaving wordt door deze uitdagingen in de taakuitvoering belemmerd bij het verkrijgen van digitale gegevens.

Tijdens de JBZ-raad wordt een update gegeven van de werkzaamheden voor de oprichting van een *High Level Expert Group on Access to Data for Effective Law Enforcement*, dat als doel heeft oplossingsrichtingen voor deze problematiek te bieden. Het Voorzitterschap beoogt hiermee een inclusief platform te bieden, waarin experts uit de rechtshandhaving, NGO's, de private sector en academici en dataprotectie-experts worden betrokken. In de expertgroep zullen naar verwachting onder meer de onderwerpen encryptie en dataretentie aan de orde komen. De expertgroep kan aanbevelingen doen voor de ontwikkeling van EU-beleid en -regelgeving voor het verbeteren van de toegang tot digitaal bewijs voor de rechtshandhaving. Daarmee wordt bijgedragen aan de integratie van de perspectieven van de rechtshandhaving, privacy en gegevensbescherming in de relevante activiteiten van de EU. De expertgroep zal naar verwachting in juni van dit jaar starten en ongeveer een jaar werkzaam zijn.

9. Russische agressie tegen Oekraïne

a) Gevolgen voor interne veiligheid

Het Voorzitterschap informeert de JBZ-raad over de ontwikkelingen rondom het EU-veiligheidsdialoog met Oekraïne. Nederland acht het structurele veiligheidsdialoog van groot belang en deelt de focus op vier prioritaire onderwerpen, zijnde: vuurwapens, grensveiligheid, extremisme en terrorisme en vervolging van oorlogsmisdaden.

b) Tijdelijke bescherming gevluchte personen

= stand van zaken

Sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne hebben de EU-lidstaten aan meer dan 4 miljoen ontheemden uit Oekraïne tijdelijk bescherming geboden. In Nederland zijn sinds het activeren van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming bijna 100.000 ontheemden uit Oekraïne opgevangen, met name in publieke opvangfaciliteiten. Hoewel het discussiestuk van het Zweedse voorzitterschap ten tijde van schrijven nog niet gereed is, is het aannemelijk dat de lidstaten tijdens de bespreking van dit onderwerp zullen in gaan op zowel de opgedane ervaringen in het afgelopen jaar, als over de (nabije) toekomst van de opvang van ontheemden uit Oekraïne in de EU. Daarbij zal het mogelijk ook gaan over het verlengen van de

¹² Kamerstukken II, 2021–2022, Kamerstuk 29 754, nr. 641, d.d. 20 mei 2022.

werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, die nu actief is tot en met 4 maart 2024 en met politieke besluitvorming nog verlengd kan worden tot en met 4 maart 2025. Het is de inzet van het kabinet om zowel voor de kortere als voor de langere termijn opvang van ontheemden primair voor een Europees gecoördineerde oplossing te kiezen. Dat betekent dat Nederland ten eerste voorstander is van het verder verlengen van de huidige werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming richting maart 2025, als de situatie daar aanleiding toe geeft. En ten tweede, mocht opvang van ontheemden uit Oekraïne in de EU na maart 2025 nodig blijken, dan is Nederland sterk voorstander van een Europees gecoördineerde oplossing daarvoor. Die inzet zal Nederland tijdens de JBZ-Raad van 8 en 9 juni uitdragen. Naar verwachting is er breed draagvlak onder de lidstaten voor zowel de verlenging van de huidige werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming als voor een nader uit te werken Europees gecoördineerde aanpak daarna.

10. Externe dimensies van migratie

=stand van zaken

Het discussiestuk van het Voorzitterschap is op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. Zoals Uw Kamer bekend acht het kabinet het van groot belang dat het Europese ambitieniveau ten aanzien van migratiepartnerschappen met de belangrijkste landen van herkomst en transit verder omhoog gaat. Voor het kabinet geldt dat deze partnerschappen essentieel zijn om irreguliere migratie te beperken en terugkeer te bevorderen. Daarbij vindt het kabinet het van belang dat er gebruik gemaakt wordt van een *whole-of-government* en een *whole-of-Commission* benadering, waarbij de verschillende instrumenten die de Commissie tot haar beschikking heeft worden ingezet, denk aan handel, visa en ontwikkelingssamenwerking – om deze migratiepartnerschappen verder vorm te geven. Naar verwachting zullen de Commissie en verscheidene lidstaten aandacht vragen voor de situatie in Tunesië. Commissaris Johansson bezocht Tunesië eind april. Het kabinet verwelkomt de inspanningen van de Commissie en acht een brede en integrale benadering van belang om de migratiesamenwerking met Tunesië te versterken en wil daar actief aan bijdragen. De meeste lidstaten onderschrijven het belang van migratiepartnerschappen met derde landen, alsook van een integrale benadering om deze vorm te geven.

11. Conclusies over het versterken van de weerbaarheid van de samenleving in de context van civiele bescherming, waaronder de voorbereiding op chemische, biologische, radiologische en nucleaire dreigingen

= goedkeuring

Naar verwachting zal de JBZ-Raad conclusies aannemen over versterken van de weerbaarheid van de samenleving in de context van civiele bescherming. Europa is de afgelopen jaren geraakt door verschillende parallelle, langdurige en sector- en grensoverschrijdende crises. De oorlog in Oekraïne, de COVID-19-pandemie en een groot aantal natuurrampen zoals aardbevingen, bosbranden en overstromingen hebben het belang van een weerbare samenleving onderstreept. Doeltreffende rampenbeheersing in de lidstaat en erkenning van de noodzaak om vanuit een *whole-of-society*-visie op deze bedreigingen te reageren is hierbij noodzakelijk. In het licht van de oorlog in Oekraïne is het daarbij van belang dat de EU en de lidstaten de paraatheid en respons versterken ten

aanzien van mogelijke chemische, biologische, radiologische en nucleaire (CBRN)-dreigingen.

Het kabinet onderschrijft het belang van de weerbaarheid van de samenleving tegen bovengenoemde dreigingen en dat de EU en de lidstaten hier samen in optrekken en steunt daarom de Raadsconclusies. Er is breed draagvlak onder de lidstaten.

12. AOB

a) EU-VS JBZ ministeriële bijeenkomst (Stockholm, 20–21 juni 2023)
= informatie van het Voorzitterschap

Tijdens dit agendapunt informeert het Voorzitterschap de JBZ-Raad over de agenda en inzet voor de *EU-US Justice and Home Affairs Ministerial Meeting* op 20–21 juni 2023 in Stockholm. Eén keer per jaar komen de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van het land van het Voorzitterschap, de twee Commissarissen en de Amerikaanse Minister van Homeland Security en de Minister van Justitie bijeen voor deze ontmoeting. De bijeenkomst eindigt met een gemeenschappelijke verklaring.

Op de agenda van de aankomende ministeriële bijeenkomst staat een aantal onderwerpen, waaronder de herstart van de onderhandelingen tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten over grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijs voor justitiële samenwerking in strafzaken. Het sluiten van dergelijk verdrag naar aanleiding van de Cloud Act van de Verenigde Staten is een exclusieve Uniebevoegdheid op grond van artikel 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het onderhandelingsmandaat is tijdens de JBZ-Raad van 6–7 juni 2019 vastgesteld. Lidstaten worden bij het onderhandelingsproces betrokken via de Raadswerkgroep die daartoe in het onderhandelingsmandaat is aangewezen.

De onderhandelingen tussen EU en VS waren na enkele inleidende gesprekken opgeschort totdat meer duidelijkheid bestond over de inhoud van het EU interne pakket inzake e-evidence. Nu de onderhandelingen over het interne EU e-evidence pakket zijn afgerond, heeft op 15–16 maart 2023 heeft een eerste gesprek tussen de EU-VS plaatsgevonden teneinde de onderhandelingen weer op te starten en zal het gesprek op de ministeriële bijeenkomst in Stockholm worden voortgezet. De verwachting is dat de daadwerkelijke onderhandelingen na de zomer van 2023 herstarten.

b) Werkprogramma van het inkomend Voorzitterschap

= presentatie door de Spaanse delegatie

Het inkomend Spaans voorzitterschap zal aan de JBZ-Raad haar prioriteiten presenteren. Naar verwachting benoemt het inkomend Voorzitterschap hierbij het Asiel- en Migratiepact, het voorkomen en bestrijden van extremisme en terrorisme en de strijd tegen georganiseerde misdaad als haar belangrijkste prioriteiten. Nederland zal de presentatie van het aankomend Spaans voorzitterschap aanhoren en onderstreept het belang van voortgang en een gezamenlijke aanpak op deze thema's die aansluiten bij de Nederlandse prioriteiten.

Aanvullend verwacht: Richtlijn inzake de enkelvoudige toelatingsprocedure en de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA – Single Permit)

Op 27 april 2022 publiceerde de Commissie een voorstel tot herziening van de Richtlijn 2011/98/EU inzake de enkelvoudige toelatingsprocedure en de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid. Hoewel op het

moment van schrijven dit onderwerp nog niet op de JBZ-agenda staat, zal de JBZ-Raad naar verwachting worden gevraagd in te stemmen met de bereikte Raadspositie. Het kabinet heeft uw Kamer in het BNC-fiche geïnformeerd over het kabinetsstandpunt.¹³ Het doel van het voorstel is de toelatingsprocedure voor arbeidsmigranten te vereenvoudigen en de rechten van toegelaten arbeidsmigranten licht te herzien. In het fiche is uiteengezet dat het kabinet op hoofdlijnen positief ten opzichte van het voorstel staat maar een aantal aandachtspunten heeft. Al deze punten zijn in de onderhandelingen naar tevredenheid in de voorliggende tekst verwerkt. Het kabinet is dan ook voornemens de Raadspositie te steunen. Nadat de JBZ-Raad de zogeheten algemene oriëntatie heeft bereikt, zal de trilog met het Europese Parlement starten.

II. Justitie

1. Richtlijn strategische rechtszaken tegen publieke participatie (anti-slapp richtlijn)

= algemene oriëntatie

Naar verwachting zal de JBZ-Raad een Raadspositie aannemen voor het voorstel voor een Richtlijn voor strategische rechtszaken tegen publieke participatie (SLAPP).

Op 27 april 2022 heeft de Commissie een voorstel voor een Richtlijn en een Aanbeveling gepubliceerd om strategische procedures tegen deelnemers aan het publieke debat tegen te gaan (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*). Het kabinet heeft uw Kamer hierover geïnformeerd via de BNC-procedure¹⁴. SLAPPs zijn in een aantal lidstaten een groot probleem. Het voorstel voor de richtlijn heeft als doel de doelwitten (journalisten, maatschappelijk middenveld) van SLAPPs te beschermen en te voorkomen dat het verschijnsel zich verder verspreidt in de EU. Het voorstel bevat daarom verschillende waarborgen tegen SLAPPs in civiele zaken met grensoverschrijdende gevolgen. De aanbeveling aan lidstaten heeft een breder karakter. Hierin moedigt de Commissie de lidstaten aan om te voorzien in dezelfde waarborgen zoals genoemd in de richtlijn voor zaken zonder grensoverschrijdend karakter en op andere rechtsgebieden. Daarnaast worden lidstaten aangemoedigd ondersteuning te bieden aan doelwitten van SLAPPs in de vorm van bewustwordingscampagnes en individuele en onafhankelijke steun. Het kabinet was positief over het doel van het voorstel maar kritisch over een aantal elementen in het Commissievoorstel. Die dreigden de toegang tot het recht te vergaand te beperken en de doelwitten van SLAPPs onvoldoende te helpen. Ten opzichte van het Commissievoorstel is het voorstel vereenvoudigd. Het is nu goed uitvoerbaar voor de Nederlandse rechtspraak en minder belastend voor doelwitten van SLAPPs. Het kabinet is daarom positief over het bereikte compromis, dat naar verwachting in de JBZ-raad brede steun van de lidstaten zal krijgen.

2. Richtlijn ter wijziging van Richtlijn 2011/36/EU ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel

= algemene oriëntatie

De JBZ-Raad zal naar verwachting een Raadspositie aannemen over de Richtlijn ter wijziging van Richtlijn 2011/36/EU ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel.

¹³ TK 2021/22, 22 112, nr. 3440.

¹⁴ Kamerstukken II, 2021–2022, Kamerstuk 22 112, nr. 3457, d.d. 3 juni 2022.

Op 19 december jl. heeft de Commissie een voorstel tot aanpassing van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan gepubliceerd. Het doel van het voorstel is om het Unierechtelijke kader voor mensenhandel te versterken door capaciteit van stakeholders te versterken, de nationale en internationale strafrechtelijke aanpak te versterken, de juiste hulp, ondersteuning en bescherming aan slachtoffers te bieden en door te beogen de vraag naar diensten geleverd door slachtoffers van mensenhandel terug te dringen. Zoals uw Kamer reeds bekend, is het kabinet positief over dit voorstel.¹⁵

De JBZ-raad wordt gevraagd om instemming met een compromistekst van de Richtlijn. Nederland steunt de herziene tekst nu de door Nederland ingediende voorstellen daarin zijn overgenomen. De belangrijkste aandachtspunten van Nederland zagen op opheldering over de rollen van nationale diensten (zogenoeten *focal points*) en op het opnemen van de voorwaarde in de Richtlijn dat sprake moet zijn van «uitbuiting» om illegale adoptie en gedwongen huwelijk als mensenhandel aan te kunnen merken. Deze bepaling is opgenomen in de compromistekst. Voorts was het voor Nederland van belang dat bij het opleggen van maatregelen aan rechtspersonen die zich schuldig maken aan mensenhandel de lidstaten ruimte wordt gelaten bij invulling van die sancties en bij de keuze of via het bestuursrecht, privaatrecht of strafrecht in die maatregelen wordt voorzien. Uiteindelijk is er een tekst opgenomen waar Nederland zich goed in kan vinden. Tenslotte is er een uitbreiding gekomen voor de strafbaarstelling van gebruikers van diensten van slachtoffers mensenhandel. Waar dit eerst een vrijwillige bepaling voor de lidstaten was en gericht op diensten van slachtoffers van seksuele uitbuiting, betreft het nu een verplichting om wetgeving te realiseren waarin gebruikers van diensten van slachtoffers van alle soorten uitbuiting strafbaar zijn, indien zij kennis hadden van de uitbuiting. Nederland kan dit steunen. De verwachting is dat er brede steun onder de lidstaten is voor de herziene tekst van de Richtlijn.

3. Richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

= algemene oriëntatie

De Commissie heeft op 8 maart 2022 een voorstel gedaan voor een richtlijn voor de effectieve bestrijding van geweld tegen vrouwen en van huiselijk geweld in de Europese Unie. De richtlijn stelt maatregelen voor op de volgende terreinen:

- Het strafbaar stellen en bepaling van sancties voor relevante misdrijven;
- Bescherming van slachtoffers en toegang tot justitie;
- Slachtofferhulpverlening en coördinatie tussen de bevoegde diensten;
- Preventie;
- Nauwere coördinatie, samenwerking en dataverzameling op EU- en nationaal niveau.

De JBZ-Raad zal naar verwachting een Raadspositie aannemen over deze Richtlijn. Nederland kan zich vinden in dit voorstel. Met het voorstel wordt, aanvullend op het Verdrag van Istanbul, voorzien in de groeiende behoefte aan uniformiteit voor niet alleen de bestrijding van, maar ook de hulpverlening bij landsgrensoverschrijdende vormen van geweld zoals online geweld. De krachtige bestrijding van online vrouwenhaat wordt ook in het coalitieakkoord benadrukt.

¹⁵ Kamerstukken II, 2022–2023, Kamerstuk 22 112, nr. 3627, d.d. 24 februari 2022.

Het kabinet heeft op 15 april 2022 het BNC-fiche ten aanzien van de voorgestelde richtlijn naar de Tweede en Eerste Kamer gestuurd.¹⁶ Het kabinet heeft onder meer de reeks strafbaarstellingen, die in de richtlijn is opgenomen, gesteund. In de loop van de onderhandelingen is echter gebleken dat de rechtsgrondslag voor de harmonisatie van de strafbaarstellingen van verkrachting en van vrouwelijke genitale verminking aanvechtbaar is. Dit blijkt uit een advies van de Juridische Dienst van de Raad (JDR) van 31 oktober 2022 (14277/22). Artikel 83 van het Verdrag inzake de werking van de Europese Unie (VWEU) vormt een belangrijke rechtsgrondslag voor de richtlijn.

Volgens de JDR is de rechtsgrondslag voor de harmonisatie van verkrachting betwistbaar en is er wel een rechtsgrondslag voor van vrouwelijke genitale verminking bij minderjarigen, maar niet bij volwassenen. Een grote meerderheid van de lidstaten heeft dit advies overgenomen, waardoor de harmonisatie op EU-niveau van het delict verkrachting niet kon worden gehandhaafd in de concept-richtlijn. Ook Nederland heeft deze lijn gevolgd. De bevoegdheid om op EU-niveau minimumvoorschriften vast te stellen ten aanzien van strafbare feiten en sancties is vastgesteld en begrensd in het VWEU. Voor Nederland is het belangrijk dat de «spelregels» die in de EU-verdragen zijn vastgelegd zorgvuldig worden gevolgd. Als bij deze richtlijn een extensieve interpretatie van de rechtsgrondslag zou worden toegepast, dan zou dit via precedentwerking een uitbreiding van de bevoegdheid van de EU tot het harmoniseren van strafrechtelijke bepalingen kunnen betekenen. Een tweede overweging is dat het belangrijk is dat de richtlijn voor de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld een solide grondslag heeft, in het geval de richtlijn zou worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de EU (op grond van artikel 263 VWEU).

De strafbaarstelling voor vrouwelijke genitale verminking \ zou kunnen worden beperkt tot minderjarigen maar e meeste lidstaten willen hier geen leeftijdsgrens aan verbinden. Voor Nederland is het van belang dat dit delict voornamelijk bij minderjarige slachtoffers plaatsheeft en dat de inperking tot minderjarigen materieel weinig verschil maakt. Daarom heeft Nederland zich ook op dit punt aangesloten bij de meerderheid van de lidstaten.

De tekst van de richtlijn die op de agenda is gezet van de JBZ-Raad vormt volgens Nederland een goed resultaat. Het belang van slachtoffers van ernstige geweldsdelicten van huiselijk geweld wordt gediend met de EU-regeling voor bescherming van slachtoffers, toegang tot justitie, slachtofferhulp en preventie. De voorzieningen voor slachtoffers gelden voor slachtoffers van alle gewelds- en zedendelicten, ook van feiten waarvan de strafbaarstelling niet is geharmoniseerd in de richtlijn.

In een eerder stadium heeft Nederland zorgen geuit over de uitvoerbaarheid van een aantal gedetailleerde voorschriften dat in het oorspronkelijke Commissievoorstel was opgenomen. In de loop van de onderhandelingen is hieraan tegemoet gekomen. Verder heeft Nederland als aandachtspunt opgevoerd dat (crisis)ondersteuning voor slachtoffers van seksueel geweld dient aan te sluiten op het Nederlandse zorgstelsel en de financiering hiervan. Ook op dit punt biedt de tekst van de richtlijn inmiddels een oplossing.

¹⁶ Kamerstuk II, 2021–2022, Kamerstuk 22 112, nr. 3394, d.d. 15 april 2022.

4. Richtlijn betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie

= algemene oriëntatie

Naar verwachting zal de JBZ-Raad een Raadspositie aannemen over de Richtlijn betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie.

Op 2 december jl. heeft de Commissie een voorstel voor deze richtlijn gepubliceerd om definities van strafbare feiten die verband houden met de schending van beperkende maatregelen van de Unie te harmoniseren. Het voorstel heeft als doel grensoverschrijdend onderzoek en vervolging te bevorderen alsmede de operationele doeltreffendheid van de nationale handhavingsketens te verbeteren om onderzoeken, vervolgingen en strafrechtelijke sancties te bevorderen. Het kabinet heeft uw Kamer met een BNC-fiche hierover geïnformeerd.¹⁷

Lidstaten ondersteunen de doelstelling van de richtlijn, namelijk door een EU-brede strafbaarstelling het voor lidstaten eenvoudiger maken met gebruikmaking van de Europese rechtshulpinstrumenten samen te werken. De meeste lidstaten zijn voorstander van effectieve handhaving van beperkende maatregelen van de Unie op basis van geharmoniseerde maatstaven. Het kabinet ondersteunt actief de inspanningen vanuit de EU die zijn gericht op bijdragen aan opsporing, vervolging en berechting van misdaden naar aanleiding van de Russische militaire agressie in Oekraïne en is voorstander van het doel van de richtlijn. De noodzaak voor een snelle implementatie onderschrijft het kabinet. Het Nederlandse sanctiestelsel voorziet er reeds in dat overtredingen van beperkende maatregelen van Unie een strafbaar feit opleveren op grond van de Wet op de Economische Delicten.

5. Richtlijn vermogensherstel en confiscatie

= algemene oriëntatie

De JBZ-Raad zal naar verwachting een Raadspositie aannemen over de Richtlijn vermogensherstel en confiscatie. Dit betekent een stap voorwaarts ten opzichte van het huidige Europese juridisch kader voor ontneming en confiscatie. Over deze richtlijn heeft het kabinet uw Kamer met een BNC-fiche geïnformeerd.¹⁸ Discussies richten zich met name op de scope van de richtlijn (artikel 2), het toekennen van spoedbevroezingsbevoegdheden (artikel 11) en het mogelijk maken van confiscatie zonder veroordeling.

Het kabinet hecht grote waarde aan de aanpak van het criminele verdienmodel, wat een essentieel onderdeel is van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft dat in de JBZ-Raad van december jl. onderstreept. Belangrijk speerpunt is ervoor te zorgen dat crimineel verkregen vermogen kan worden geconfisqueerd. Ten behoeve van de bevroezing en confiscatie van wederrechtelijk verkregen vermogen is internationale samenwerking voor Nederland essentieel, omdat veel van het vermogen buiten de Nederlandse landsgrenzen valt.

¹⁷ Kamerstukken II, 2022–2023, Kamerstuk 22 112, nr. 3597, d.d. 3 februari 2023.

¹⁸ Kamerstukken II, 2021–2022, Kamerstuk 22 112, nr. 3467, d.d. 1 juli 2022.

Tijdens het schriftelijk overleg voorafgaand aan de JBZ-raad van maart jl. is toegezegd om de Kamer te informeren, mocht het concept-gemeenschappelijk standpunt van de JBZ-Raad over deze richtlijn afwijken van de Nederlandse onderhandelingsinzet.¹⁹

Op één punt wijkt het gemeenschappelijk standpunt af van de Nederlandse onderhandelingsinzet. De artikelen in de richtlijn die zogenoemde «*non conviction based confiscation*» (NCBC) en de confiscatie van onverklaarbaar vermogen mogelijk moeten maken, sluiten niet aan bij de Wet confiscatie criminele goederen die op dit moment voorligt bij de Raad van State.²⁰ Het richtlijnvoorstel heeft een puur strafrechtelijk kader en de Nederlandse voorgestelde regeling een civielrechtelijke. De jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie geven onvoldoende houvast om de richtlijn zonder meer te kunnen implementeren via de voorgestelde civielrechtelijke Nederlandse regeling. Belangrijke elementen hierin zijn dat de Nederlandse voorgestelde regeling geen punitief karakter heeft (maar gericht is op rechtsherstel) en los kan worden gevoerd van een strafzaak.

Bekeken wordt op welke manier de bepalingen uit de richtlijn kunnen worden geïmplementeerd. Hiervoor wordt gedacht aan het instellen van een aparte en beperkte strafrechtelijke NCBC-regeling die naast de civielrechtelijke NCBC-regeling zal bestaan. Deze regeling zou zich beperken tot de gevallen waarin op basis van het richtlijnvoorstel (strafrechtelijke) confiscatie mogelijk moet zijn.²¹ In overige situaties kan de voorgestelde Nederlandse civielrechtelijke regeling toegepast (blijven) worden, waardoor het effect op de reikwijdte van de civielrechtelijke NCBC-regeling beperkt is. Het kabinet kan om deze reden instemmen met het voorstel.

6. Europees Openbaar Ministerie (EOM)

= stand van zaken

Op het moment van schrijven zijn er nog geen discussiestukken beschikbaar. De verwachting is dat er onder andere zal worden gesproken over de vervanging van een derde deel van de Europese aanklagers, waaronder de Nederlandse, per 29 juli 2023. Europese aanklagers zijn benoemd voor een niet-hernieuwbare termijn van zes jaar. De Raad kan besluiten deze termijn aan het eind van deze periode met maximaal drie jaar te verlengen. In verband met de overgangsmaatregelen voor de eerste ambtstermijn bij het EOM zijn de Europese aanklagers die zijn voorgedragen door een derde van de deelnemende lidstaten, op basis van loting, echter voor een niet-hernieuwbare termijn van drie jaar benoemd. Dit geldt ook voor de Nederlandse Europese aanklager. Het kabinet zal de informatie over de vervanging van de Europese aanklagers aanhoren.

7. Russische agressie tegen Oekraïne: onderzoek en vervolging van niet-naleving sancties

= gedachtewisseling

¹⁹ Kamerstukken II, 2022–2023, Kamerstuk 32 317, nr. 827, d.d. 22 maart 2023.

²⁰ Wet confiscatie criminele goederen | Overheid.nl | Wetgevingskalender.

²¹ Dit betreft situaties waarin strafrechtelijke veroordeling niet mogelijk is vanwege een formeel vervolgingsbeletsel (zoals overlijden verdachte) of wanneer aannemelijk is dat onverklaarbaar vermogen afkomstig is van crimineel gedrag dat in verband staat met een criminele organisatie.

Tijdens de JBZ-raad zullen de ontwikkelingen op het gebied van EU-sancties tegen Rusland (en Belarus) worden besproken. De discussie zal zich toespitsen op het doen van onderzoek naar- en het vervolgen van sanctieovertredingen. In het voorliggende discussiestuk van het Zweedse voorzitterschap worden lidstaten gevraagd naar nationale ervaringen met onderzoek en vervolging van sanctieovertredingen en of er best practices of uitdagingen zijn uit te wisselen. Ook zal er waarschijnlijk een gedachte-wisseling plaatsvinden over het idee om het mandaat van het EOM uit te breiden om een rol te spelen in de vervolging van de niet-naleving van EU-sancties.

Nederland kijkt uit naar de discussie tijdens de JBZ-raad over de verschillende ervaringen in het doen van onderzoek en vervolging van de niet-leving van sancties, ook voor Nederland kan dit waardevol zijn.

8. Werklunch: Juridische aspecten in de strijd tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit

= gedachtewisseling

Naar verwachting zal de JBZ-Raad tijdens de informele werklunch het verbeteren van de inzet van juridische instrumenten in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit met de JBZ-raad bespreken. Nederland staat positief tegenover een verkenning van de mogelijkheden van verdere EU-samenwerking in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Het is waardevol om ervaringen en *best practices* met de andere EU-lidstaten op fenomeen-niveau te delen en gebruik te maken van de beschikbare instanties en netwerken. Mogelijk zal het Zweeds voorzitterschap verder ingaan op haar voorstel voor een netwerk of groep van experts die kan inventariseren hoe de beleidsontwikkeling met name op digitaal vlak zich kan ontwikkelen.

Nederland maakt zich in Europees en internationaal verband hard voor een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit. Zie hiervoor ook de passages over de bijeenkomst van de Vendôme-groep op 17 april jl. en de aanstaande bijeenkomst van de Coalitie van Europese landen tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit.

Tijdens de informele JBZ-Raad van 26–27 januari j.l. sprak een merendeel van de lidstaten steun uit voor een gezamenlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit en onderstreepte dat in de aanpak een balans moet worden gevonden tussen bescherming van privacy en effectieve rechtshandhaving.

9. Conclusies over de veiligheid van LGBTIQ-personen in de EU

= goedkeuring

De Raadsconclusies over de Bescherming van LHBTIQ-personen in de EU zijn ter goedkeuring geagendeerd. Alhoewel er brede steun is voor deze Raadsconclusies, bestaat er op het moment van schrijven nog geen consensus over deze Raadsconclusies. Mogelijk zal daardoor een korte spreekronde plaatsvinden over (breed gesteunde) Voorzitterschapsconclusies over dit onderwerp. Tijdens de onderhandelingen is inmiddels besloten om in de conclusies niet meer over LHBTIQ-personen, maar over LHBTI-personen te spreken. Nederland heeft hier- zoals ook bij eerdere pogingen om op Raadsniveau de Q toe te voegen aan de reeds bestaande *agreed language* (LHBTI) – uiteindelijk mee kunnen instemmen, omwille van het belang om voor het eerst sinds het Nederlands voorzitterschap van de Raad in 2016 tot consensus te komen over conclusies expliciet

over deze groep. Daarin is meegewogen dat ook queerpersonen baat zullen hebben bij extra aandacht voor LHBTI-beleid: het gaat immers om beleid ter bescherming van personen ongeacht hun seksuele gerichtheid en/of genderidentiteit. De keuze voor de afkorting «LHBTI» in deze conclusies heeft bovendien geen invloed op het feit dat de Europese Commissie zich op Europees niveau uiteraard blijft inzetten voor de bescherming van queerpersonen op basis van haar LHBTIQ-strategie 2020–2025. Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen heel duidelijk uitgesproken voor het behoud van de Q in de tekst, maar helaas moeten we constateren dat het bij dit onderwerp noodzakelijk blijft om een balans te treffen tussen een ambitieuze tekst en het aantal lidstaten dat deze steunt. Het feit dat er voor het eerst sinds 2016 conclusies voorliggen over deze groep is op zichzelf al een belangrijk stap. Nederland zal zich blijven inzetten voor de inclusie van iedereen die tot de LHBTIQ+-gemeenschap behoort.

In de Raadsconclusies wordt het belang onderstreept van de bescherming van alle mensenrechten en het bestrijden van discriminatie, onder andere op basis van gender en seksuele oriëntatie. In de Raadsconclusies wordt het aanhoudende geweld en discriminatie tegen LHBTI-personen dan ook verworpen, met daarbij verwijzingen naar de grote LHBTI-enquêtes van het EU-grondrechtenagentschap (FRA) uit 2012 en 2019. Met de Raadsconclusies zet de Raad zich in om de fundamentele rechten van alle EU-burgers, inclusief LHBTI-personen, te bevorderen en te ondersteunen om veilig te zijn voor geweld, intimidatie en discriminatie. De Raad roept ook lidstaten op om binnen hun nationale bevoegdheden maatregelen te nemen. Tevens wordt de inzet van de Commissie op het gebied van LHBTI-gelijkheid verwelkomd en verwezen naar hun LHBTIQ-strategie 2020–2025. De Commissie wordt daarbij uitgenodigd zich verder in te zetten voor de bescherming van LHBTI-personen tegen geweld, intimidatie en discriminatie – waaronder haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven – als prioriteit voor de EU. Tot slot worden ook relevante EU-agentschappen bij deze inzet betrokken.

10. EU toetreding tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

= stand van zaken

Het Voorzitterschap zal de stand van zaken toelichten met betrekking tot de toetreding van de Europese Unie (EU) tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).²² Er wordt geen discussie voorzien.

Tijdens de laatste onderhandelingsronde in Straatsburg, die plaatsvond van 14–17 maart jl., is na meer dan 2 jaar (her)onderhandelen een voorlopig akkoord op onderhandelaarsniveau bereikt over de toetreding van de EU tot het EVRM. Het kabinet heeft zich er hard voor gemaakt om dit voorlopig akkoord voor de Top van regeringsleiders van de Raad van Europa op 16 en 17 mei jl. te realiseren.

Aanleiding voor de heronderhandelingen was een advies van het EU-Hof in 2014 waarin het oordeelde dat het eerder uitonderhandelde akkoord op een aantal punten onverenigbaar was met het EU-recht. Met het nu bereikte voorlopig akkoord staat nog een punt daarvan open, namelijk het vinden van een oplossing voor het bezwaar van het EU-Hof over het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Kortgezegd vond het EU-Hof het problematisch dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), na toetreding van de EU tot het EVRM, rechtsmacht

²² Zie ook: Kamerstukken II, 2021–2022, Kamerstuk 32 317, nr. 734, d.d. 12 december 2021.

zou krijgen over GBVB-handelingen waarover het EU-Hof geen rechtsmacht heeft. Een oplossing voor dit bezwaar van het EU-Hof maakt geen onderdeel uit van het voorlopig akkoord: de EU heeft toegezegd in te zetten op een EU-interne oplossing hiervoor.

Het vinden van een interne oplossing voor het GBVB-bezwaar is dus noodzakelijk om tot een finaal akkoord te komen en toetreding van de EU tot het EVRM te realiseren. In de Raad van de EU bestaat brede steun voor een interpretatieve verklaring over het GBVB, waaronder ook van Nederland. Er is op dit moment echter geen consensus over deze oplossing, noch voor een andere oplossing voor het GBVB-bezwaar. De EU werkt daarom verder aan een oplossing en zal de RvE regelmatig informeren over de voortgang die het hierop boekt. Het kabinet blijft zich inzetten om binnen de EU tot een oplossing voor dit laatste openstaande bezwaar van het EU-Hof te komen.

11. AOB

a) EU-VS JBZ ministeriële bijeenkomst (Stockholm, 20–21 juni 2023)
= informatie van het Voorzitterschap

Zie voor dit onderwerp de Home-agenda hierboven.

b) Conferentie van de Ministers van Justitie van de Raad van Europa
= informatie van de Letse delegatie

Letland zal de JBZ-raad informeren over de Conferentie van de Ministers van Justitie van de Raad van Europa op 11 september in Riga. Het kabinet zal de informatie aanhoren.

c) Overdracht van persoonsgegevens naar derde landen

i) beoordeling adequaatheidsbesluit Japan

Naar verwachting zal de Commissie de JBZ-raad informeren over de stand van zaken.

Het adequaatheidsbesluit Japan was het eerste adequaatheidsbesluit onder de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De Commissie is positief over het resultaat. Japan heeft diverse nationale wetten uitgebreid en gemoderniseerd en in lijn gebracht met de vereisten die voortvloeien uit het Europese Gegevensbeschermingsrecht. De Commissie heeft voor de toekomst, de ambitie om het bereik van het adequaatheidsbesluit verder uit te breiden. Nu geldt het adequaatheidsbesluit alleen voor commerciële sector. De beoogde uitbreiding ziet op de publieke sector en wetenschappelijk onderzoek. De Commissie is van mening dat een dergelijke uitbreiding voordelig zal zijn voor zowel de EU als voor Japan.

ii) Stand van zaken EU-US data privacy framework

= informatie van de Commissie

Naar verwachting zal de Commissie de JBZ-raad informeren over de laatste ontwikkelingen.

De EU werkt met de VS aan een EU-VS gegevensbeschermingsraamwerk, dat veilige trans-Atlantische gegevensstromen bevordert, en dat tegemoet komt aan de zorgen omtrent toegang tot gegevens door VS veiligheidsdiensten die in de Schrems II uitspraak onrechtmatig is bevonden. De Europese Commissie streeft ernaar het adequaatheidsbesluit in de zomer

aan te nemen. Daarvoor zullen de lidstaten in het zogenaamde artikel 93 Comité worden gevraagd om over het besluit te stemmen. Voor Nederland is het van belang dat het nieuwe adequaatheidsbesluit de toets van het Hof van Justitie kan doorstaan. Daarvoor is vereist dat door de VS wordt voldaan aan alle vereisten die volgen uit de Schrems II-zaak. De inzet van Nederland zal hierop worden gericht. Op dit moment worden daartoe het advies van de EDPB en het concept-adequaatheidsbesluit bestudeerd.

d) Justice scoreboard 2023

= informatie van de Commissie

Naar verwachting zal de Commissie aan de hand van het *EU Justice Scoreboard 2023* een overzicht geven van hoe de rechtspraak in de lidstaten functioneert op basis van effectiviteit, kwaliteit en onafhankelijkheid van de rechtspraak. Het kabinet zal de informatie aanhoren en indien opportuun meenemen in de appreciatie van het Rechtsstaattrapport dat in juli verschijnt.

e) Werkprogramma inkomend Voorzitterschap

= presentatie door de Spaanse delegatie

Ook voor het Justitiedeel van de JBZ-Raad zal het inkomend Spaans voorzitterschap haar prioriteiten toelichten. Het Spaans voorzitterschap zal zich inzetten voor de trilogie van de in deze JBZ-Raad bereikte Raadsposities en richt zich verder naar verwachting op mensenhandel, digitalisering en de bescherming van kwetsbare groepen.