

Verslag van de formele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 8 en 9 juni 2023

I. Binnenlandse zaken

Belangrijkste resultaten

- Na enkele discussierondes nam de JBZ-Raad Raadsposities aan op de Asielprocedureverordening en de Asiel- en Migratiemanagementverordening.
- De JBZ-Raad nam, zonder verdere discussie, Raadsconclusies aan over het versterken van de weerbaarheid van de samenleving in de context van civiele bescherming.

1. Raadsposities op de Asielprocedureverordening (APR) en de Asiel- en Migratiemanagementverordening (AMMR)

Tijdens de JBZ-Raad zijn na enkele discussierondes Raadsposities aangenomen op de APR en de AMMR. Dit is een belangrijke stap in de onderhandelingen op het Asiel- en Migratiepact.

Kern van de Raadsposities

De overeengekomen afspraken in de APR bouwen voort op de al eerder bereikte Raadsposities op de Eurodac- en Screeningsverordening, waarin is overeengekomen dat iedere persoon die irregulier de Europese buitengrenzen overschrijdt wordt gescreend en geregistreerd. In de APR is daar bovenop afgesproken dat lidstaten verplicht te allen tijde een bepaalde capaciteit (mensen, middelen, faciliteiten) beschikbaar moeten hebben voor het uitvoeren van asielgrensprocedures en eventueel bijbehorende terugkeerprocedures. Een asielgrensprocedure wordt gekenmerkt door versnelde afhandeling van een asielverzoek (maximaal 12 weken) in gesloten setting, eventueel direct gevolgd door een terugkeerprocedure van eveneens maximaal 12 weken. De asielgrensprocedure vervangt de reguliere asielprocedures niet, maar zal gaan gelden voor specifieke groepen asielzoekers: personen met een kansarm asielverzoek (met de nationaliteit van een land waarvan het Europees gemiddelde inwilligingspercentage lager is dan 20%), personen die de autoriteiten bij hun asielaanvraag proberen te misleiden, en personen die een mogelijk gevaar vormen voor de openbare orde of veiligheid. Ook voor families met kinderen geldt dat hun asielverzoek in een asielgrensprocedure moet worden afgehandeld als zij onder één van voornoemde categorieën vallen. Alleenreizende minderjarige vreemdelingen (AMV'ers) worden uitgesloten van de asielgrensprocedures, tenzij zij een mogelijk gevaar voor de nationale orde of veiligheid vormen. Het totale aantal asielgrensprocedureplekken dat in de EU beschikbaar moet zijn (in de Raadspositie 'adequate capaciteit' genoemd) is vastgesteld op 30.000. De verdeling van deze verplichte capaciteit over de lidstaten vindt plaats op basis van hoeveel irreguliere grensoverschrijdingen en toegangswijgeringen een lidstaat heeft aan de buitengrens. Dit resulteert in een zwaartepunt van de verplichte capaciteit in de buitengrenslidstaten in het oosten en zuiden van de EU. Met het oog op zorgvuldige implementatie zal na inwerkingtreding stapsgewijs naar deze 30.000 plekken worden toegewerkt. Op elke plek kunnen per jaar meerdere grensprocedures worden afgewikkeld. Afgesproken is dat er een jaarplafond komt van vier keer de aanwezige capaciteit. Indien er op een bepaald moment in een lidstaat geen capaciteit meer beschikbaar is, of indien het jaarplafond is bereikt, mogen de lidstaten asielverzoeken van voornoemde groepen in reguliere asielprocedures afhandelen. Een uitzondering wordt gemaakt voor personen die een mogelijk gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid vormen; de asielverzoeken van deze personen dienen zonder uitzondering in een grensprocedure te worden behandeld. De Commissie stelt 1 miljard euro beschikbaar om buitengrenslidstaten te ondersteunen in de opbouw van de benodigde capaciteit.

In de raadspositie over de APR zijn tevens de mogelijkheden en randvoorwaarden voor het opbouwen van migratiepartnerschappen met veilige derde landen opgenomen. Om te gelden als veilig derde land moet het betreffende land de naleving van mensenrechten borgen. Ook moet een

asielzoeker een band hebben met het betreffende derde land op basis waarvan het redelijk is de persoon aan dat land over te dragen. De mogelijkheden die onder huidig EU-recht bestaan, blijven daarmee overeind¹. In de preambulen van de verordening is opgenomen dat lidstaten het concept veilige derde land op basis van deze voorwaarden kunnen toepassen. Een jaar na inwerkingtreding van het wetgevend pakket zullen deze afspraken opnieuw tegen het licht worden gehouden in een *review*.

In de raadspositie over de AMMR is de kern van het huidige Dublin-stelsel overeind gebleven: om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor een asielverzoek blijft, wanneer geen gezinsleden in de EU aanwezig zijn, primair het land-van-eerste-aankomstcriterium gelden. Daarnaast is positief dat de termijnen voor het verschuiven van de verantwoordelijkheid van een asielverzoek op onderdelen langer worden dan in het huidige stelsel. Daar staat tegenover dat aparte Dublin-categorieën geïntroduceerd worden voor personen die de grensprocedure doorlopen hebben, en voor personen die ontscheept zijn na *Search and Rescue*-operaties. Voor deze groepen gaan aangepaste verantwoordelijkheidstermijnen gelden.

Het wettelijk verplichte solidariteitsmechanisme is grotendeels overeengekomen langs de lijnen zoals uiteengezet in de Geannoteerde Agenda. De Commissie zal elk jaar via een rapportage over de migratiesituatie in de EU aangeven welke lidstaten naar verwachting onder hoge migratiedruk komen, en aan welke aantallen herplaatsingen en financiële steun deze lidstaten behoefte hebben. Het minimumaantal jaarlijkse herplaatsingen wordt, in evenwicht met de wettelijk verplicht gestelde asielgrensprocedurecapaciteit, vastgelegd op 30.000. Op lidstaatniveau worden geen verplichte herplaatsingen vastgelegd. Lidstaten dienen naar rato van inwonersaantal en BBP bij te dragen, maar mogen kiezen of zij dit in de vorm van herplaatsingen of in de vorm van een financiële bijdrage doen. De financiële bijdrage is vastgesteld op 20.000 euro als alternatief voor elke herplaatsing. Voor Nederland komt de minimale solidariteitsbijdrage daarmee op 1500 herplaatsingen of 30 miljoen euro. Financiële bijdragen dienen te worden gestort in een financieel instrument van de Commissie, waarvan de modaliteiten nog moeten worden uitgewerkt. Er is een mogelijkheid gecreëerd dat een lidstaat op basis van een voorstel van de Commissie wordt vrijgesteld van zijn solidariteitsbijdragen omdat hij zelf onder te hoge migratiedruk staat. Een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten moet daar mee akkoord gaan. Indien lidstaten onvoldoende toezeggingen doen om het in de AMMR vastgelegde minimumaantal te bereiken, moeten lidstaten dit compenseren met de behandeling van asielverzoeken van Dublinclaimanten die zij anders zouden overdragen naar de op solidariteit aanspraak makende lidstaat. Dit kan maximaal oplopen tot het aandeel herplaatsingszaken waar de lidstaat voor verantwoordelijk zou zijn geweest. Mede als resultaat van de inzet van Nederland is afgesproken dat de Commissie in haar aanbevelingen over solidariteit ook zal meewegen of lidstaten hun verantwoordelijkheden in het kader van de Dublin-verordening goed uitvoeren. Als de Commissie constateert dat lidstaten hierin systematisch tekortschieten, bijvoorbeeld met opvangomstandigheden die niet voldoen aan artikel 3 van het EVRM, kunnen deze lidstaten niet in aanmerking komen voor solidariteit totdat zij weer aan hun verplichtingen voldoen.

Appreciatie

Nederland heeft, mede met het oog op het grote belang van een uniforme en herziene Europese aanpak op asiel en migratie, ingestemd met de Raadsposities als basis voor de trilogie met het Europees Parlement. Er is met name tevredenheid over de afspraken over de asielgrensprocedures in de APR. Deze afspraken kunnen helpen, samen met de eerdere afspraken over screening en registratie, om snel aan de buitengrens een onderscheid te maken tussen personen die recht hebben op asiel en personen die moeten terugkeren. De afspraken hebben daarmee de potentie om instroom van met name kansarme asielzoekers in de EU en in Nederland te beperken en terugkeer te verbeteren. Het Nederlandse pleidooi om ook kansarme asielverzoeken van AMV'ers in de asielgrensprocedures op te nemen vond onvoldoende weerklank. Wel sprak de Raad af om hier drie jaar na inwerkingtreding opnieuw naar te kijken. Nederland blijft eraan hechten om zoveel mogelijk te voorkomen dat kinderen worden vooruitgestuurd op een gevaarlijke reis naar Europa. Wat de mogelijkheden voor het opbouwen van migratiepartnerschappen met veilige derde landen betreft, vindt Nederland het positief dat in deze afspraken geborgd blijft dat dit altijd dient plaats te vinden met oog voor naleving van mensenrechten. Wel had Nederland graag de

¹ Conform de motie van lid Brekelmans: Kamerstukken 2022-2023, 32 317, Nr. 835, 7 juni 2023

mogelijkheden voor deze partnerschappen verder verruimd, bijvoorbeeld door op Europees niveau af te spreken dat landen waar een asielzoeker doorheen is gereisd of heeft verbleven ook kunnen worden aangemerkt als een veilig derde land. De herziening van de afspraken, een jaar na inwerkingtreding van de wetgeving, wordt daarom verwelkomd. In het vernieuwde Dublin-systeem acht Nederland het ondanks de toevoeging van nieuwe Dublin-categorieën, zeer positief dat de verantwoordelijkheidstermijnen voor een asielverzoek worden verlengd, omdat dit secundaire migratie kan ontmoedigen. In het solidariteitsmechanisme is wat Nederland betreft een goede balans gevonden tussen verplichte deelname en flexibele invulling door de lidstaten, al heeft dit er wel toe geleid dat de uitvoering van het mechanisme complex is. Tot slot, mede met het oog op de gebrekkige naleving van de huidige asielaafspraken binnen de EU, heeft Nederland zich sterk ingezet voor voldoende waarborgen voor de monitoring, handhaving en naleving van deze nieuw tot stand te komen wetgeving. In dit kader waardeert Nederland het ten zeerste dat in het solidariteitsmechanisme de voorwaarde is opgenomen dat lidstaten niet systematisch te kort mogen schieten in de uitvoering van hun Dublin-verantwoordelijkheden, evenals de toezegging van de Commissie een stap-voor-stap implementatieplan op te stellen.

Krachtenveld en stemming

Na meerdere onderhandelingsrondes met laatste amendementen op de wetsteksten kon een grote meerderheid van de lidstaten de aanneming van de Raadsposities steunen. Vier lidstaten onthielden zich uiteindelijk vanwege uiteenlopende redenen van stemming. Twee lidstaten stemden tegen de Raadsposities, met als belangrijkste argument dat zij zich niet konden vinden in de herplaatsingscomponent van het solidariteitsmechanisme. Ook gaven deze twee lidstaten aan dat wat hen betreft besluitvorming over Europees asiel- en migratiebeleid op basis van unanimiteit dient plaats te vinden. Zij riepen het voorzitterschap daarom op het besluit naar de Europese Raad te tillen. Enkele lidstaten die instemden met de Raadsposities benadrukten via een stemverklaring nogmaals het belang dat zij hechten aan het uitsluiten van AMV'ers en families met kinderen van de grensprocedure.

Met het bereiken van Raadsposities op de AMMR en de APR geeft het kabinet invulling aan de moties Ceder om een doorbraak te realiseren op de impasse op het Europees Migratiepact en te werken aan de vorming van een kopgroep van gelijkgestemde lidstaten² ³. Het kabinet zal zich, ook indachtig de motie van der Brink en Ceder⁴, vanzelfsprekend ook in de volgende fase blijven inspanssen om zo snel mogelijk te komen tot een Raadspositie op de Crisis-verordening, en om de trilogie met het Europees Parlement op alle voorstellen tot een spoedig en stevig resultaat te brengen.

2. Externe dimensie van migratie (en de situatie in Tunesië)

Het Voorzitterschap leidde de discussie onder dit agendapunt in door te benadrukken dat alle resultaten op de interne dimensie van migratie (zoals het Asiel- en Migratiepact) uiteindelijk in samenhang moeten worden bekeken met resultaten op de externe dimensie. Het Voorzitterschap benoemde dat de afgelopen maanden in dat opzicht stappen zijn gezet, bijvoorbeeld in het uitvoeren van de EU-Actieplannen voor de Westelijke Balkan-route en de Centraal Mediterrane Route. Ook vroeg het Voorzitterschap aandacht voor de precaire situatie in Egypte en Libië. Op verzoek van Italië werd onder dit punt ook de bespreking van de situatie in Tunesië geagendeerd. Volgens het Voorzitterschap onderstreept de stijging van irreguliere aankomsten vanuit Tunesië het belang van voortzetting van de dialoog op Europees en bilateraal niveau met dit land.

De Commissie benadrukte eveneens het verband tussen de interne en externe dimensie van migratie en benoemde in dat kader de publicatie van het actieplan voor de Westelijke Mediterrane Route en de sterke daling in het aantal irreguliere aankomsten via de Westelijke Balkanroute, als gevolg van goede samenwerking tussen lidstaten en de Commissie. Ten aanzien van Tunesië meldde de Commissie dat het aantal aankomsten in Italië het afgelopen jaar is vertienvoudigd en

² Kamerstukken II, 2022-2023, Kamerstuk 36 200, nr. 33, 22 november 2022

³ Kamerstukken II, 2022-2023, Kamerstuk 32 317, nr. 781, 12 oktober 2022

⁴ Kamerstukken II, 2022-2023, Kamerstuk 32 317, nr. 839, 7 juni 2023

dat de EU Italië moet ondersteunen om de situatie het hoofd te kunnen bieden. Ook deed Commissaris Johansson van Binnenlandse Zaken kort verslag van haar bezoek aan Tunesië in april en benoemde de betrokkenheid van onder andere Nederland in de voorbereiding van dat bezoek. De Eurocommissaris kondigde verder aan dat in aanloop naar de Europese Raad van juni wordt gewerkt aan een pakket voor versterkte samenwerking met Tunesië en benoemde hierbij het bezoek van Commissievoorzitter Von der Leyen en de Italiaanse en Nederlandse premiers op 11 juni.

Nederland dankte in een korte tafelronde de Commissie voor haar proactieve rol met betrekking tot de verschillende Actieplannen, en benadrukte het belang van snelle opvolging van de door Commissaris Johansson bereikte resultaten tijdens haar eerste bezoek aan Tunesië.

Ook een aantal andere lidstaten sprak steun uit voor de huidige aanpak van de Commissie. Het belang van een goede samenwerking met Tunesië en aandacht voor de sociaaleconomische situatie in het land werd hierbij onderstreept. De noodzaak voor een snelle en integrale aanpak van de problematiek waar Tunesië mee kampt werd groot geacht, ook met het oog op de toenemende aantallen migranten met de Tunesische nationaliteit.

3. Conclusies over het versterken van de weerbaarheid van de samenleving in de context van civiele bescherming

Het Voorzitterschap gaf een toelichting op de Raadsconclusies over het versterken van de weerbaarheid van de samenleving in de context van civiele bescherming en stelde dat het noodzakelijk is de weerbaarheid van de hele samenleving te versterken. Ook onderstreepte het voorzitterschap dat de paraatheid in de moet worden EU versterkt en dat Oekraïne moet worden ondersteund om hun paraatheid verder te versterken. In de conclusies staan maatregelen die op nationaal en op EU niveau kunnen worden genomen en die de basis zijn voor het vermogen van EU om alle soorten crises het hoofd te kunnen bieden. De Commissie verwelkomde de conclusies. De JBZ-Raad heeft de Raadsconclusies aangenomen zonder verdere discussie.

4. Lunchonderwerp: Veiligheidsdreigingen en Extremisme

In de besloten lunchsessie informeerde de Zweedse voorzitter van de *Intelligence Advisory Board* de JBZ-Raad over de laatste dreigingen die vanuit dit samenwerkingsverband worden gemonitord. Verder was er een discussie over de verdere gezamenlijke aanpak van extremisme en terrorisme in de EU. Zoals toegelicht in de geannoteerde agenda van deze Raad⁵ en in reactie op de vragen van de leden van de D66-fractie in het schriftelijk overleg⁶ werd hier gesproken over de aanbevelingen van het Zweeds voorzitterschap. De JBZ-Raad onderschreef het belang om gezamenlijk meer te doen in de aanpak van online extremisme en terrorisme en het verbeteren van toegang tot data voor opsporingsdiensten. Voorts sprak de JBZ-Raad over de financiële dimensie, zowel voor het bevriezen van tegoeden als het tegengaan van externe financiering van extremisme en over het belang van versterking van de informatie-uitwisseling over individuen waar een terroristische dreiging van uitgaat.

5. Algemene staat van het Schengengebied

De Raad kwam voor dit agendapunt bijeen als Schengenraad. De Commissie presenteerde als inleiding op de discussie over de staat van het Schengengebied een aantal elementen uit het tweede Staat van Schengenrapport en de Schengenbarometer. De taxatie van de Commissie is dat het Schengengebied over het algemeen goed functioneert. De Commissie blikte onder andere terug op de toetreding van Kroatië tot het Schengengebied, de start van de nieuwe Europese Strategie voor Geïntegreerd Grensmanagement (EIBM) en de introductie van het

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022-2023, Kamerstuk 32317 nr. 830, d.d. 31 mei 2023

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2022-2023, Kamerstuk 32317 nr. 841, d.d. 9 juni 2023

Schengeninformatiesysteem (SIS). Daarnaast hoopt de Commissie op zeer korte termijn de trilogen over het voorstel van de digitalisering van de visumprocedures af te ronden, en Bulgarije en Roemenië vóór het einde van het jaar te verwelkomen tot het Schengengebied. De Commissie signaleert echter ook een aantal zorgelijke punten: nog altijd wordt een significant aantal van de grenscontroles niet uitgevoerd via SIS of VIS (Visuminformatiesysteem). En hoewel de irreguliere migratie via de Westelijke Balkanroute afnam, stegen de aantallen irreguliere binnenkomsten via de Centraal Mediterrane route juist significant. De Commissie benadrukte ook de blijvende uitdagingen rond irreguliere migratie via visumvrije regimes. In 2022 kwam 22% van de asielaanvragen uit landen met visumvrij reizen. Tot slot riep de Commissie de lidstaten op actiever terugkeercijfers te delen, zodat daarover een beter beeld ontstaat. Volgens de Commissie lijkt de inzet van het artikel 25a-instrument om terugkeer te verbeteren te werken.

Nederland pleitte tijdens de volledige tafelronde voor meer aandacht voor het verder versterken van de buitengrenzen, in lijn met internationaal recht, te meer omdat verdere versterking van de buitengrenzen ook positieve effecten kan hebben voor andere door de Commissie geïdentificeerde prioriteiten, zoals het tegengaan van secundaire migratie en het zoeken naar alternatieven voor binnengrenscontroles. In lijn met de motie Ceder heeft Nederland eveneens aandacht gevraagd voor het belang van de naleving van mensenrechten bij de versterking van het beheer van de Europese buitengrenzen.⁷ In het kader van versterking van de buitengrenzen heeft Nederland opgeroepen tot snelle implementatie van het Entry and Exit-systeem (EES) en het EU-agentschap voor grootschalige informatiesystemen (EU-lisa) verzocht spoedig meer helderheid te geven over de voorziene planning van de inwerkingtreding.

Andere lidstaten verwelkomden de door de Commissie geïdentificeerde prioriteiten, waarbij verschillende lidstaten pleitten voor snelle opheffing van de huidige binnengrenscontroles, het belang van aanpak van drugsmokkel of het tegengaan van secundaire migratie. De Raad kwam overeen dat voor de Schengencyclus 2023-2024 er extra aandacht zal uitgaan naar de volgende vier prioriteiten: governance van het Schengengebied en volledige toepassing *Schengenacquis*, effectieve terugkeer, versterking van de interne veiligheid van het Schengengebied door de aanpak van georganiseerde misdaad en drugshandel in drugs en verdere versterking van het buitengrensbeheer.

6. *Visumbeleid: monitoring van visumvrije regimes*

Onder dit agendapunt is gesproken over de mededeling die de Commissie daags voor de Raad publiceerde over de monitoring van visumvrije regimes, zie hiervoor ook de aanbiedingsbrief bij dit verslag. Tijdens de JBZ-raad heeft Nederland de mededeling verwelkomd en aangegeven voorstander te zijn van het verbreden van de opschortingsgronden, in het bijzonder op het gebied van visumharmonisatie in relatie tot het tegengaan van irreguliere migratie, goudenpaspoortregelingen en hybride dreigingen. Nederland volgt nauwlettend hoe de Commissie deze gronden en grenswaarden gaat uitwerken en heeft opgeroepen zo snel mogelijk met een voorstel te komen. Ook heeft Nederland de verdere uitwerking van een zogenaamde urgente procedure verwelkomd, zodat snel tot actie kan worden overgegaan indien dat nodig is. Wel heeft Nederland opgeroepen tot verduidelijking van de rol die lidstaten hebben in die procedure. Ook veel andere lidstaten spraken steun uit voor een herziening van het opschortingsmechanisme, waarbij meerdere landen pleitten voor snelle publicatie van het wetsvoorstel van de Commissie.

7. *Russische agressie tegen Oekraïne*

Het Zweedse Voorzitterschap heeft de JBZ-Raad geïnformeerd over de veiligheidssituatie in Oekraïne en Moldavië en bescherming voor vluchtelingen. Veiligheidsrisico's zoals CBRN, wapensmokkel en vluchtelingenhandel werden genoemd. De Commissie koppelde terug over haar bezoek aan Oekraïne waar werd gesproken over onder andere politiesamenwerking en oorlogsmisdrijven. De EU CTC, EDEO, Frontex, Eurojust en Europol gaven vanuit hun specifieke

⁷ Kamerstukken 2022-2023, Kamerstuk 32317, nr 840, 7 juni 2023

expertise ook nadere toelichting op de veiligheidssituatie in Oekraïne. De Commissie kondigde onder dit agendapunt aan in de volgende JBZ-raad terug te willen komen op de discussie over mogelijke verlenging van de Richtlijn tijdelijke bescherming (Rtb). De huidige werking van de Richtlijn loopt in ieder geval tot en met 4 maart 2024 en kan door besluitvorming in de Raad nog eenmaal verlengd worden tot 4 maart 2025. Nederland is voorstander van de verlenging van de Richtlijn, en benadrukt het belang van een Europees gecoördineerde aanpak voor de periode daarna.

8. *Bestrijding georganiseerde criminaliteit - "Going Dark"*

De JBZ-Raad nam kennis van de voortgang onder het Zweeds voorzitterschap in het kader van datatoegang voor rechtshandhaving. In vervolg op de discussie over 'going dark' in de informele JBZ-Raad van januari benadrukte het voorzitterschap dat rechtshandhaving de juiste instrumenten nodig heeft om op te kunnen treden tegen georganiseerde criminaliteit en dat hierbij de balans moet worden bewaard met het beschermen van de fundamentele rechten van een individu. Het voorzitterschap gaf een nadere toelichting op de eerder voorgestelde *High Level Expert Group on Access to Data for Effective Law Enforcement* die dit jaar zal werken om een doelstelling te formuleren en te onderzoeken welk beleid en wetgeving nodig is om de rechtshandhaving de juiste instrumenten te kunnen geven om op te treden tegen criminelen die misbruik maken van versleutelde data. De Commissie herhaalde de bijdrage van het grondrechtenagentschap tijdens de informele JBZ-Raad van januari dat de rechtshandhaving online niet dezelfde instrumenten tot haar beschikking heeft als offline. Toegang tot data is hierbij cruciaal. Er was geen discussie op basis van deze informatie.

9. *Diversen*

De JBZ-Raad heeft kennis genomen van de diverse informatiepunten. De voornaamste punten waren de interoperabiliteit van IT-systemen en de pilots voor grensprocedures in Roemenië en Bulgarije.

De nieuwe *Executive Director* van het EU-agentschap voor grootschalige informatiesystemen (EU-lisa), Agnès Diallo, gaf een toelichting op de vertraging die is opgelopen bij de implementatie van het Entry-Exit systeem (EES) en op het gebied van interoperabiliteit van IT-systemen. De voornaamste redenen zijn te vinden in de contracten met externe leveranciers en de interne organisatie van het agentschap. Uit de toelichting kon worden geconcludeerd dat het agentschap goed zicht heeft op de verbeterpunten voor de implementatie van het EES die nodig zijn voordat de implementatie van de interoperabiliteit tussen de verschillende systemen kan worden gestart. EU-lisa en de Commissie verwachten bij de JBZ-Raad in oktober een definitieve tijdlijn te kunnen presenteren. Nederland zal in de tussentijd blijven aandringen op een realistische tijdpad met voldoende implementatietijd voor de lidstaten.

Roemenië en Bulgarije gaven onder diversen een toelichting op de uitvoering van de pilots voor de in het kader van versterkt grensbeheer. Beiden stelden serieus aan de slag te zijn met de Conclusies van de Europese Raad om hun procedures aan de buitengrenzen te verbeteren. Zo heeft Roemenië nationale wetgeving aangepast zodat adviseurs van het EU-asielagentschap de asielprocedures kunnen ondersteunen en benoemde Bulgarije het digitaliseren van het asiel- en terugkeersysteem. Beide landen en de Commissie onderstreepten dat ze hierbij nauw samenwerken met de relevante EU-agentschappen, zoals Frontex.

Verder gaf Slovenië een terugkoppeling van de bijeenkomst van april jl. van de Brdo groep met Italië, Oostenrijk en Hongarije. De ministers hebben gesproken over verdere versterking van operationele samenwerking en nationale contactpunten voor migrantensmokkel. Ook spraken ze over vrijwillige terugkeer en re-integratie. Het Voorzitterschap informeerde de JBZ-Raad kort over de agenda van de aankomende EU-VS ministeriële bijeenkomst van 20-21 juni. Er zal onder andere gesproken worden over samenwerking met Oekraïne, informatie-uitwisseling en criminaliteitsbestrijding, met speciale focus op drugsmokkel.

II. Justitie

Belangrijkste resultaten

- De JBZ-Raad nam vijf Raadsposities aan op de Richtlijn voorkomen en bestrijden van mensenhandel, de Richtlijn vermogensherstel en confiscatie, anti-SLAPP richtlijn, de Richtlijn geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld en de Richtlijn betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie.

1. Richtlijn ter wijziging van Richtlijn 2011/36/EU voorkomen en bestrijden van mensenhandel

Het voorzitterschap stelde dat het belangrijkste element van de richtlijn ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel het optreden tegen de vraagkant hiervan is. Hiervoor is in de richtlijn artikel 18a opgesteld. 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 op de hoogte waren van de uitbuiting. Daarnaast worden illegale adoptie en gedwongen huwelijken expliciet benoemd in de richtlijn als vormen van uitbuiting. Hiermee wordt het belang van de aanpak hierop zichtbaar. De Commissie gaf aan dat mensenhandel een lucratieve misdaad is waar samen tegen moet worden opgetreden. De JBZ-Raad heeft zonder verdere discussie de Raadspositie vastgesteld.

2. Richtlijn vermogensherstel en confiscatie

Het voorzitterschap lichtte de Raadspositie voor de Richtlijn vermogensherstel en confiscatie toe, met als uitgangspunt de gezamenlijke inzet tegen georganiseerde criminaliteit te versterken door achter hun vermogen aan te gaan. Het opnemen van een bepaling over het kunnen tegengaan van onverklaard vermogen is hierin een noviteit.

Commissaris Reynders voor Justitie vroeg namens de Commissie specifiek aandacht voor het kunnen optreden tegen onverklaard vermogen in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Tevens benoemde de Commissie het bezoek van de Europese coalitie tegen georganiseerde criminaliteit aan Antwerpen, waar België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Spanje en de Commissie spraken over de gezamenlijke strijd tegen georganiseerde criminaliteit.

Enkele lidstaten spraken in een korte tafelronde steun uit voor de Raadspositie en benoemden daarnaast specifieke aandachtspunten bij de verdere invulling. Een deel hiervan zag op het behouden van de benodigde flexibiliteit voor de lidstaten bij implementatie. Hiermee kon de Raadspositie voor de Richtlijn vermogensherstel en confiscatie worden vastgesteld.

3. Anti-SLAPP richtlijn

Het voorzitterschap en de Commissie benadrukten het belang van het voorstel met het oog op het garanderen van de vrijheid van meningsuiting.

Nederland sprak steun uit voor het voorstel en stelde dat het kunnen deelnemen aan publiek debat essentieel is voor onze rechtsstaat en dat het van belang is dat de EU journalisten en anderen hierin beschermt. Daarbij sprak Nederland met steun van enkele lidstaten de wens uit de waarborgen en flexibiliteit voor lidstaten voor de uitvoering van de richtlijn in de trilog te handhaven en vroeg Nederland aandacht voor het voorkomen van misbruik van de richtlijn.

De lidstaten spraken hun dank uit voor de inzet van het Voorzitterschap en de andere lidstaten richting het bereiken van de raadspositie. Daarbij stelde een groep lidstaten dat de uiteindelijke Raadspositie een goed compromis is waarin alle belangrijke punten zijn geadresseerd. Enkele lidstaten spraken vroeg aandacht voor de rol van de lidstaten bij implementatie en het garanderen van rechtstoegang. Naar mening van het kabinet geeft het voorstel hier na de onderhandelingen voldoende ruimte voor. Na deze interventies nam de JBZ-Raad de Raadspositie voor de Anti-SLAPP richtlijn aan.

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

Het voorzitterschap onderstreept het belang van de voorliggende richtlijn die diverse vormen van gender-gerelateerd geweld strafbaar stelt.

De Commissie had graag meer ambitie gezien door strafbaarstelling van verkrachting voor kinderen en vrouwen op te nemen. Volgens de Commissie moeten structurele elementen van gender-gerelateerd geweld erkent worden ten behoeve van goede aanpak. Ook moet er sterk worden ingezet op steun aan slachtoffers. Tot slot benoemde de Commissie de toetreding van de EU tot het verdrag van Istanboel.

Er was een brede interventieronde. Veel lidstaten spraken steun uit voor de versterkte aanpak van huiselijk geweld en geweld tegen vrouwen. Hier waren enkele lidstaten zeer uitgesproken over. Het belang een integrale aanpak werd hierbij onderstreept. Ook waren er lidstaten die vragen hadden rondom de reikwijdte van de definitie van cybergeweld in het voorstel en spraken veel lidstaten hun teleurstelling uit dat verkrachting niet in het voorstel is opgenomen. Een kleine groep lidstaten onderstreepte de zorgen bij de juridische basis en interpretatie van de term gender. Tegelijkertijd gaven enkele lidstaten aan graag juist meer ambitie in het voorstel te hebben gezien. Nederland stelde dat geweld tegen vrouwen omvangrijk en onacceptabel is. De bestrijding van deze vorm van geweld vraagt een integrale aanpak. Nederland sprak steun uit voor de raadspositie. De JBZ-Raad nam na deze discussie de Raadspositie aan.

5. Richtlijn betreffende de definitie van strafbare feiten en schending van beperkende maatregelen van de Unie.

Het Voorzitterschap lichtte toe dat de discussie over dit voorstel vooral van technische aard is geweest, aangezien van meet af aan brede steun was voor de doelstelling en om tijdig te kunnen optreden in het kader van de Russische agressie. Het Voorzitterschap stelde er van overtuigd te zijn met deze raadspositie een goede stap gezet te hebben in een heldere definitie en dat voortvarend kan worden opgetreden bij de overtreding van sancties.

De Commissie dankte voor de brede steun, maar gaf aan graag meer ambitie in de Raadspositie te hebben gezien. Bijvoorbeeld ten aanzien van serieuze nalatigheid en vaste bedragen voor boetes. Daarnaast legde de Commissie de link met de Richtlijn Confiscatie en sprak de wens uit dat de aanpak ten aanzien van het overtreden van sancties zich verder ontwikkelt. Beoogde implementatie is uiterlijk 2024.

Een enkele lidstaat intervenieerde, de JBZ-Raad nam de Raadspositie zonder verdere discussie aan.

6. Conclusies over de veiligheid van LHBTI-personen in de EU

Het Voorzitterschap introduceerde de discussie over de veiligheid van LHBTI-personen door te stellen dat veel mensen zich in Europa nog bedreigd voelen als gevolg van hun seksuele oriëntatie en riep de Raad hierbij deze mensen te laten zien dat de EU hen steunt en de EU een veilige plek is voor minderheden.

Al vroeg in de tafelronde bleek dat de benodigde unanimiteit niet zou worden bereikt. Enkele lidstaten stelden de conclusies niet te kunnen steunen. In reactie daarop uitte een groot aantal lidstaten hun onverminderde steun aan de LHBTI-gemeenschap en hun teleurstelling dat niet kon worden gekomen tot Raadsconclusies. Meerdere lidstaten riepen op om als EU ambitieus te blijven om de veiligheid van LHBTI-personen te blijven beschermen.

Namens het kabinet stelde minister Weerwind het onacceptabel te vinden dat EU-burgers onveilig zijn om wie ze zijn, willen zijn, of van wie ze houden en dat iedere vorm van discriminatie onwenselijk is. Hij stelde dat Nederland graag had gezien dat de Q was opgenomen in het

acroniem van de conclusies. Ook hij uitte zijn teleurstelling dat niet tot Raadsconclusies kon worden gekomen. Dit zouden de eerste conclusies zijn die specifiek over LHBTI-personen gaan sinds de conclusies die in 2016 onder Nederlands voorzitterschap zijn aangenomen. De minister sloot af met een duidelijk signaal dat Nederland achter de queer-gemeenschap zal blijven staan, en dat hij de inkomende Voorzitterschappen opriep om zich hard te blijven maken voor de LGBTIQ-gemeenschap.

Het Voorzitterschap stelde vervolgens met steun van 25 van de 27 lidstaten Voorzitterschapsconclusies vast over de veiligheid van LHBTI-personen in de EU, bij gebrek aan overeenstemming in de Raad over de voorliggende LHBTI-Raadsconclusies. De Commissie uitte haar teleurstelling over het uitblijven van een overeenkomst en onderstreepte deze conclusies te zijn als bewijs dat er politiek momentum blijft om de strijd voor de bescherming voor de LHBTIQ-personen te blijven voeren en om de grondrechten van iedereen te beschermen.

7. Russische agressie tegen Oekraïne: onderzoek naar en vervolging van schendingen van de beperkende maatregelen van de EU

De gedachtewisseling onder dit agendapunt richtte zich vooral op de inzet van sancties en hoe de EU kan optreden wanneer deze niet worden nageleefd. Het Voorzitterschap informeerde de Raad dat sinds de start van de oorlog in Oekraïne de EU de grootste set van sancties ooit heeft afgekondigd en stelde dat het vaststellen van de richtlijnen over confiscatie en schending van sancties bij zullen dragen aan een effectief Europees optreden. Hierbij is de effectiviteit van de instrumenten volgens het Voorzitterschap afhankelijk van de opsporing door de lidstaten.

In dat kader vroeg het Voorzitterschap aandacht voor een non-paper van tien lidstaten die bepleiten dat voor een effectief Europees optreden tegen sanctieontwijking het nodig is het mandaat van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) uit te breiden.

De Commissie gaf een nadere toelichting op de verschillende sanctiepakketten en benoemde dat er inmiddels bijna driehonderd strafrechtzaken lopen voor schending van sancties. Commissaris Reynders stelde open te staan voor uitbreiding EOM-mandaat met schending van sancties, maar onderstreepte ook dat wordt gewerkt aan een evaluatie van de eerste twee jaar van het EOM en de Richtlijn, en stelde voor eerst te richten op deze evaluatie. Ook benoemde hij dat het EOM al kan optreden als bij de schending van sancties gevolgen zijn voor EU-begroting en dat aanpassing van het mandaat een unanimitéitsbesluit op het niveau van de Europese Raad? en aanvullende middelen vereist. Tot slot benoemde hij het belang van goede samenwerking met de verschillende internationale instanties.

Eurojust en Europol gaven een korte schets van hun werkzaamheden in het kader van de bestrijding van de schending van sancties. Hierbij kwam een aantal uitdagingen naar voren. Zo is het moeilijk om eigenaarschap van bepaalde middelen vast te stellen en om de eigenaars van deze middelen te linken met de sanctielijst. Daarnaast is er vaak voor gezorgd dat de middelen zijn ondergebracht via ingewikkelde juridische constructies en is sprake van valse documenten, die het vaststellen van de daadwerkelijke eigenaar bemoeilijken.

Nederland onderschreef het belang van het kunnen uitvoeren van goed onderzoek naar het ontwijken van sancties en gaf hierbij een toelichting op Nederlandse praktijk, waar de FIOD onderzoek doet in samenwerking met FIU, politie en Douane. Ook onderstreepte Nederland het belang van informatie-uitwisseling tussen verschillende partijen.

In een uitgebreide tafelronde lichtten diverse lidstaten, op verzoek van het Voorzitterschap, hun nationale praktijken toe voor het optreden bij de schending van sancties. Meerdere lidstaten beschreven het belang van goede internationale coördinatie van het aanpakken van sanctieschending, waarbij een aantal lidstaten zorgen uitte over de samenwerking met derde landen die beter kan. Naast de tien landen van het non-paper bestond bij een enkele andere lidstaat interesse voor het uitbreiden van het EOM-mandaat, maar tegelijkertijd stelde een aantal

lidstaten dat de evaluatie van de Commissie eerst moet worden voltooid.

8. Lunchonderwerp: Justitiële aspecten van de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit

Tijdens de besloten werklunch spraken de ministers over een van de uitdagingen in de bestrijding van georganiseerde criminaliteit: het feit dat de rechtshandavingsinstantie online over minder instrumenten beschikken dan offline. De georganiseerde criminaliteit maakt hier misbruik van, dus moet volgens de JBZ-Raad een betere balans komen tussen de instrumenten die de rechtshandhaving tot haar beschikking heeft. Op dit moment kan de rechtshandhaving de technologische ontwikkelingen niet bijhouden. De ministers bespraken dat de private sector beter instrumentarium en meer trainingen voor rechtshandhaving zou moeten ontwikkelen. Ook in dit agendapunt kwam, net als tijdens de discussie over *going dark*, de spanning tussen verschillende grondrechten aan bod en werd geconstateerd dat het van belang is om goed inzichtelijk te kunnen maken wat er nodig is voor maatschappelijke stabiliteit en veiligheid.

9. Europees Openbaar Ministerie

Onder dit agendapunt gaven de Commissie en het Voorzitterschap een inleiding over de behaalde resultaten van het EOM in de afgelopen twee jaar. Ook werd de JBZ-Raad geïnformeerd over de vervanging van acht aanklagers die op dit moment loopt.

Hoofdaanklager van het EOM, Laura Kövesi, informeerde de JBZ-Raad over de inmiddels bijna 1500 actieve onderzoeken die het EOM heeft lopen in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de EU. De onderzoeken vertegenwoordigen een onderliggende schade van bijna 16 miljard euro. Mevrouw Kövesi benoemde dat het EOM overal in de EU onderzoek doet en belastingfraude in de spotlight heeft gezet. Ook kan het EOM hierbij volgens de hoofdaanklager effectiever zijn dan lidstaten onderling. In reactie op de vraag om het uitbreiden van het mandaat met de schending van sancties stelde de hoofdaanklager ook van mening te zijn dat het EOM hier het beste instrument voor zou zijn.

10. EU toetreding tot het EVRM

Het Voorzitterschap gaf een toelichting op de stand van zaken van de toetreding van de Europese Unie (EU) tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zoals ook aan uw Kamer gemeld bij de geannoteerde agenda van deze JBZ-Raad⁸.

Het Voorzitterschap benadrukte het belang van toetreding van de EU tot het EVRM en benoemde dat het voorlopig akkoord tijdens de recente Top van regeringsleiders van de Raad van Europa is verwelkomd. Voorzitterschap gaf aan dat dit een belangrijke doorbraak is, maar dat een EU-interne oplossing voor het bezwaar van het EU-Hof over het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) nog moet worden gevonden. Er is nog altijd brede steun voor een interpretatieve verklaring over het GBVB, maar de benodigde consensus voor deze of een andere oplossing is nog niet aanwezig.

11. Diversen

De JBZ-Raad werd geïnformeerd over diverse onderwerpen. Dit werd zonder verdere discussie aangehoord.

⁸ Kamerstuk II, vergaderjaar 2022-2023, Kamerstuk 32317 nr. 830, d.d. 31 mei 2023

Het Voorzitterschap en de Commissie informeerde de JBZ-Raad over de aankomende EU-VS ministeriële bijeenkomst. De inzet is te kijken naar manieren om samenwerking te bestendigen. Op de agenda staan onder andere bewijsvergaring, confiscatie, sancties, grensoverschrijdende samenwerking in drugs en een update van de hervatting van onderhandelingen op e-evidence.

De Commissie informeerde de JBZ-Raad over de ontwikkelingen ten aanzien van adequaatheidsbesluiten ten behoeve van de transfer van persoonsgegevens naar Japan en de VS. Zo is het adequaatheidsbesluit met Japan versterkt door de convergentie van raamwerken voor databescherming. Momenteel werkt de Commissie intensief samen met de VS om tot een gezamenlijke beslissing te komen ten aanzien van het adequaatheidsbesluit. Hiertoe moet het nieuwe juridische raamwerk volledig in werking zijn. Daarna wordt dit wederom voorgelegd aan het Hof van Justitie. Het komende jaar moet voor een aantal landen de adequaatheidsbesluiten worden herzien.

De Commissie lichtte de nieuwe editie van het Europees Justitie Scorebord toe. Hierbij ging de Commissie in op nieuwe gegevens en stelde dat het instrument in ontwikkeling blijft.

Slovenië informeerde de JBZ-Raad dat 80 staten met elkaar overeenstemming hebben bereikt over een Multilateraal Verdrag inzake Rechtshulp en Uitlevering Internationale Misdrijven (MVRUIM). Dit was een initiatief van Slovenië, Nederland, België, Monaco en Argentinië. Slovenië vroeg de leden van de JBZ-Raad het verdrag te ratificeren en de officiële ondertekening in Den Haag begin 2024 bij te wonen. De Commissie verwelkomde de conventie en stelde dat dit bijdraagt aan verdere versteviging van de aanpak van internationale misdaden. De Commissie feliciteerde de initiatiefnemers met het behaalde resultaat.

Letland nodigde de ministers uit voor de informele bijeenkomst van de Raad van Europa met als thema *'path to justice for Ukraine'*. Het schaderegister zal hier worden gelanceerd.

Het inkomend Spaans voorzitterschap informeerde de JBZ-Raad over de prioriteiten. Het versterken van vrijheid, veiligheid en justitie, met speciale aandacht voor toegang tot het recht en digitalisering van justitie. Verder wil het voorzitterschap inzetten op het versterken van instrumenten voor samenwerking met derde landen en internationale organisaties. Daarnaast zal er aandacht zijn voor trilogieën in straf- en civielrecht, de EU toetreding tot het EVRM en databescherming.