

Vergaderjaar 2024–2025

32 317

JBZ-Raad

PC

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2025

Hierbij bieden wij uw Kamer het verslag aan van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) op 30 en 31 januari 2025 in Warschau en het vierde kwartaaloverzicht 2024 van EU-wetsvoorstellen op JBZ-terrein.

Kopgroep contraterrorisme ontbijt

Voorafgaand aan de JBZ-Raad op 30 januari organiseerde Nederland een ontbijtbijeenkomst van de kopgroep terrorismebestrijding. Tijdens deze bijeenkomst onder Nederlands Voorzitterschap spraken België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Spanje, Zweden en de EU Contraterroismecoördinator over de recente ontwikkelingen in Syrië en de implicaties daarvan op de interne veiligheid van de EU en op contraterroisme.

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

De Staatssecretaris Rechtsbescherming,
T.H.D. Struycken

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

Verslag van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 30 en 31 januari 2025 te Warschau

I. Binnenlandse Zaken

1. Werksessie I: Nieuwe en innovatieve oplossingen voor migratiemanagement

In de eerste sessie blikte de Europese Commissie (hierna: Commissie) vooruit op het aanstaande voorstel voor de herziening van de terugkeerwetgeving en de herziening van het veilig derde land-concept. De Commissie gaf aan in het voorstel voor de terugkeerwetgeving een duidelijke wettelijke basis voor terugkeerhubs op te nemen, evenals als meer verplichtingen voor vreemdelingen met een vertrekplicht. Dit is conform de prioriteiten van Nederland. Daarnaast kondigde de Commissie aan dat het voorstel een model voor wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten zal bevatten. Voor de herziening van het veilig derde land-concept benoemde de Commissie als belangrijkste punten het bandencriterium en de opschortende werking van beroep. Ook deze punten sluiten aan bij de inzet van Nederland voor deze herziening. Uw Kamer zal zoals gebruikelijk na publicatie over beide voorstellen geïnformeerd worden over het kabinetsstandpunt via een BNC-fiche.

In de volledige gespreksronde die volgde, riep Nederland op tot een brede aanpak om irreguliere migratie terug te dringen en terugkeer te verbeteren, inclusief nieuwe en innovatieve oplossingen. Nederland steunde daarbij, net als een grote groep lidstaten, de insteek van de Commissie voor de aanstaande herzieningsvoorstellen. Daarnaast heeft Nederland aandacht gevraagd voor het belang van goede en tijdige EU-coördinatie op mogelijke terugkeer naar Oekraïne en Syrië zodra de situatie in deze landen dat toelaat. Het Poolse voorzitterschap zegde daarop toe de situatie in Syrië voor de eerstvolgende JBZ-Raad in maart te zullen agenderen. Andere lidstaten brachten een breed scala aan onderwerpen in. Veel lidstaten spraken hun steun uit voor brede partnerschappen met derde landen en benadrukten het belang van het aanpakken van instrumentalisering.

2. Werklunch: Niinistö rapport «Safer Together – Strengthening Europe’s Civil and Military Preparedness»

Tijdens de werklunch stond het belang van een sterk en weerbaar Europa centraal, waarbij veiligheid als fundament voor alle waarden wordt beschouwd. De meeste lidstaten benadrukten de noodzaak van verhoogde paraatheid en bewustwording, zowel op institutioneel als maatschappelijk niveau. De Commissie kondigde aan dat eind maart de *Preparedness Union Strategy* wordt gepresenteerd en pleitte voor betere samenwerking en informatie-uitwisseling, met name op het gebied van desinformatie en civiele paraatheid. Volgens de Commissie moet de nadruk liggen op verbeterde coördinatie en solidariteit.

De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) sprak over toenemende dreigingen aan de EU-grenzen en wees op de noodzaak van een geïntegreerde aanpak, waarin interne en externe veiligheid beter op elkaar worden afgestemd. Alle lidstaten spraken hun steun uit voor een gezamenlijke EU-aanpak op het gebied van civiele en militaire weerbaarheid. Veel lidstaten spraken uit prioriteit te willen geven aan een alomvattende aanpak van weerbaarheid, de bescherming van kritieke infrastructuur, versterking van civiele paraatheid en een betere coördinaten van crisisrespons. Ook Nederland benadrukte het belang van een alomvattende en geïntegreerde aanpak waarbij er aandacht werd

gevraagd voor de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten, de inter-institutionele verantwoordelijkheden en de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven.

Verschillende lidstaten verwezen ook naar recente crises zoals overstromingen en energieproblemen, waarbij steun van andere EU-lidstaten werd gewaardeerd. Zij pleitten voor verdere samenwerking en harmonisatie, waarbij rekening wordt gehouden met nationale soevereiniteit.

Het Voorzitterschap concludeerde dat weerbaarheid een van de kernprioriteiten van de EU moet zijn en benadrukte het belang van concrete stappen in de implementatie van bestaande strategieën.

3. Werksessie II: Huidige uitdagingen en bedreigingen voor de interne veiligheid van de EU – toewerken naar een nieuw EU interne veiligheidsstrategie

Tijdens deze werksessie werd van gedachten gewisseld over de interne veiligheid van de EU en de huidige uitdagingen en dreigingen. De meeste lidstaten onderstreepten de noodzaak van een geïntegreerde en flexibele interne veiligheidsstrategie. De Commissie benadrukte dat veiligheid als een integraal onderdeel van alle EU-beleid en wetgeving moet worden beschouwd. De nieuwe EU-Interne Veiligheidsstrategie zal een brede aanpak hanteren, waarin bestrijding van georganiseerde criminaliteit, drugshandel en terrorisme centraal staan. Daarnaast worden specifieke maatregelen voorbereid voor de aanpak van desinformatie en radicalisering. Ook zal er in de EU-Interne Veiligheidsstrategie aandacht worden besteed aan de rechtmatige toegang tot data voor rechtshandavingsautoriteiten en versterken van agentschappen.

Meerdere lidstaten wezen op het belang van verbeterde informatie-uitwisseling tussen rechtshandavingsinstanties, zowel binnen de EU als met derde landen. Zij pleitten voor een versterkte samenwerking met Europol en Eurojust, evenals voor het uitbreiden van digitale middelen en het opbouwen van capaciteit binnen nationale instanties. Enkele lidstaten onderstreepten de noodzaak van een betere bescherming van kritieke infrastructuur. Hybride dreigingen en desinformatie werden als groeiende risico's geïdentificeerd, waarbij werd benadrukt dat de veiligheidsimpact systematisch moet worden meegewogen in alle beleidsdomeinen.

Nederland pleitte in dit verband voor een integrale veiligheidsaanpak binnen alle EU-beleidsterreinen en een meer gecoördineerde aanpak van interne veiligheid. Verbeterde informatie-uitwisseling en data-toegang zijn cruciaal voor de bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme. Daarnaast benadrukte Nederland het belang van weerbare havens, samenwerking met derde landen en versterking van Europa's economische veiligheid. Tot slot riep Nederland, in gezelschap met een aantal andere lidstaten, op tot gezamenlijke actie tegen het misbruik van zwaar vuurwerk als explosief.

Tot slot pleitte EDEO voor nauwere samenwerking met derde landen op het gebied van interne veiligheid, met een focus op expertise-uitwisseling.

II. Justitie

1. Werksessie I: Uitdagingen voor de rechtsstaat en hun impact op het justitiedomein

Het Poolse voorzitterschap trapte de uitwisseling af door aan te geven dat er veel is bereikt op strafrecht in de EU. De praktijk blijkt echter weerbarstig en daarom moet er kritisch gekeken worden waar instrumenten tekortschieten. Specifiek vroeg het Voorzitterschap aan de Raad of het huidige rechtskader de balans vindt tussen wederzijdse erkenning en bescherming fundamentele rechten.

De Commissie benadrukte dat de instrumenten van wederzijdse erkenning alleen kunnen functioneren wanneer er sprake is van wederzijds vertrouwen. Ook gaf de Commissie aan dat de jurisprudentie nog steeds in ontwikkeling is voor deze instrumenten. Tot slot kondigde de Commissie aan dat er een breed traject is opgestart om breed te reflecteren op het huidige rechtskader van EU-strafrecht en de eventuele behoefte aan «lisbonisering». De uitkomst hiervan wordt later dit jaar verwacht.

Het Europees Parlement noemde rechtsstatelijkheid als fundament van de EU en voorwaarde voor deelname aan de EU. De afgevaardigde van het JURI-Comité stelde dat een land snel kan veranderen wanneer de rechtsstaat erodeert en dat dit de EU-samenwerking beïnvloedt. De rechtsstaat vraagt dus continue inzet en aandacht. Verder gaf de afgevaardigde van het JURI Comité aan dat zowel strafrechtelijke als civielrechtelijke samenwerking essentieel is en dat wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning voor beide aan de basis ligt. Een onafhankelijke rechtspraak is een essentiële voorwaarde hiervoor. De afgevaardigde van het LIBE-Comité stelde dat het huidige rechtskader de balans vindt tussen bescherming fundamentele rechten en strafrechtelijke samenwerking.

In een complete tafelronde onderstreepten alle lidstaten, inclusief Nederland, expliciet het belang van de rechtsstaat. Hierbij stelden lidstaten dat wederzijds vertrouwen en respect voor fundamentele rechten essentiële elementen zijn. Tevens benadrukten vrijwel alle lidstaten het wezenlijke belang van een onafhankelijke rechtspraak. Vrijwel alle lidstaten beaamden daarnaast dat er in het huidige rechtskader balans is tussen wederzijdse erkenning en de bescherming van fundamentele rechten. De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en het Europees Hof voor de Rechten van Mens werden als waardevolle bijdragen gezien in de ontwikkeling van het rechtskader en de interpretatie ervan. Ook gaven lidstaten aan dat wederzijds vertrouwen nationale inzet vraagt om robuuste rechtssystemen te bouwen. Dit vertrouwen is essentieel voor grensoverschrijdende samenwerking en criminaliteitsbestrijding. Verder noemden lidstaten aspecten die aandacht behoeven, waaronder digitalisering van het rechtssysteem, training van juridische professionals en het beter benutten van juridische netwerken. Een aantal lidstaten stelde dat harmonisatie op toelating van bewijs geen toegevoegde waarde heeft en enkele lidstaten benadrukten nadrukkelijk het belang van interne veiligheid. Ten aanzien van de toegevoegde waarde van het Commissie traject over de toekomst van het EU-strafrecht waren de lidstaten verdeeld.

Nederland benadrukte dat wederzijds vertrouwen de basis is van de EU. Volgens Nederland is er tussen effectiviteit van strafrecht enerzijds en de bescherming van fundamentele rechten anderzijds een natuurlijke spanning. Er is geen noodzaak om die spanning als onwenselijk te

benoemen. Nederland gaf nadrukkelijk aan dat de rechtsstaat continue aandacht behoeft van de EU en van alle lidstaten, inclusief onszelf.

Het EU-grondrechtenagentschap stelde dat de principes die ten grondslag liggen aan wederzijdse erkenning ervoor zorgen dat de EU kan functioneren en dat de rechtspraak effectief is. Het Grondrechtenagentschap gaf dat er aandacht moet zijn voor onderlinge begrip en de dialoog tussen juridische professionals.

Het Voorzitterschap concludeerde dat er consensus is dat er sprake is van een goede balans in het huidige rechtskader. Ook herhaalde het Voorzitterschap de nationale inzet die nodig is om wederzijds vertrouwen te waarborgen. De EU, inclusief bestaande netwerken en organisaties, kunnen hierbij ondersteuning bieden.

2. Werklunch: De toekomst van justitie

Het Poolse voorzitterschap wilde in de Raad onderzoeken hoe bestaande instrumenten het beste kunnen worden benut om ervoor te zorgen dat in de EU waarden, rechten en vrijheden worden gewaarborgd. De focus werd daarbij gelegd op het perspectief van de burger in EU-wetgeving en -beleid.

De Commissie stelde dat voor het vertrouwen van burgers waarborgen nodig zijn voor de rechtsstaat en effectieve toegang tot het recht in nationale systemen. De Commissie noemde onder andere het Europees Justitieel Scorebord en het EU-rechtsstaatrapportage als waardevolle instrumenten. Ook noemde de Commissie tijdens de werklunch het traject ten behoeve van gedeelde visie en actieplan voor de toekomst van het EU-strafrecht. Dit traject zal zich richten op materieel strafrecht, strafprocesrecht, digitalisering en de rol van EU-agentschappen en EU-organen.

Het Europees Parlement (JURI) stelde dat vanuit het perspectief van de burger concrete acties en maatregelen nodig zijn. Ook deed de afgevaardigde van het JURI-Comité de suggestie om meer te investeren in voorlichting aan de burgers over EU-wetgeving. De deelnemer van het LIBE-Comité interpreteerde toegang tot het recht breed en deed de oproep voor adequate personele en financiële middelen hiertoe.

Eurojust vroeg aandacht voor de relatie tussen veiligheid en justitie. Verder waardeerde Eurojust de betrokkenheid bij het Commissie traject over de toekomst van EU-strafrecht.

In een bijna volledige tafelronde werden door de lidstaten diverse elementen genoemd die bijdragen aan het vertrouwen van burgers in het rechtssysteem, te weten: begrijpelijkheid, toegankelijkheid, betaalbaarheid, efficiëntie en effectiviteit. Dit zijn elementen die volgens de lidstaten moeten worden versterkt en waarbij uitwisseling en onderling begrip van toegevoegde waarde kan zijn. Communicatie richting en begrip bij burgers over het rechtssysteem zou ook bijdragen aan vertrouwen. Verder werd door veel lidstaten aangegeven dat de mogelijkheden van digitalisering moeten worden benut, enkele lidstaten noemden hierbij specifiek het e-Justiceportaal. Verder benoemden enkele lidstaten de relatie tussen veiligheid en justitie en de aanpak van huiselijke geweld en seksueel geweld.

Nederland stelde dat het bevorderen van toegang tot het recht een belangrijke voorwaarde is voor een sterke rechtsstaat. Hierbij onderstreepte Nederland dat het belangrijk is burgers en bedrijven centraal te stellen. Dit zal uiteindelijk niet alleen het rechtssysteem als geheel

versterken, maar ook het vertrouwen tussen de burgers en de overheid. Nederland deed ook in de Raad de oproep om in de JBZ-Raad, in aanvulling op de rechtsstaataloog in de Raad Algemene Zaken, structureel inhoudelijke en thematische discussies over aan de rechtsstaat gerelateerde onderwerpen te organiseren. Als mogelijke onderwerpen noemde Nederland digitalisering, het recht om fouten te maken en de onafhankelijkheid van de rechtspraak.

3. Werksessie II: Gevolgen van de Russische oorlogsmisdaden in Oekraïne

De consequenties van de Russische oorlogsmisdaden in Oekraïne zijn voor het Poolse voorzitterschap een belangrijk thema. Deze agressie heeft grote gevolgen en vormt een uitdaging voor de veiligheid en democratie in de EU. De EU heeft diverse maatregelen genomen, onder andere gericht op aansprakelijkheid en vervolging van oorlogsmisdaden. Het Voorzitterschap noemde in dat kader eveneens de inzet van Eurojust. Tijdens deze sessie wilde het Voorzitterschap zich met name richten op het compenseren van slachtoffers en het versterken van het mandaat van het Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM).

De Commissie herhaalde haar commitment. Verder bood de Commissie ondersteuning aan bij de implementatie van richtlijn 2024/1226 over strafbaarstelling bij niet-naleving van sancties. De Commissie onderzoekt de uitbreiding van het EOM-mandaat als onderdeel van de herziening van het EU-strafrecht. Ook memoreerde de Commissie het recente bezoek van Eurocommissaris McGrath aan Den Haag waarbij hij Eurojust en het ICC heeft bezocht. De toegevoegde waarde van deze organisaties werd benadrukt. Tot slot riep de Commissie de lidstaten op om maatregelen te nemen om adequate ondersteuning te kunnen bieden aan oorlogsslachtoffers.

Het Europees Parlement (JURI) riep op tot het versterken van samenwerking en vroeg specifiek om aandacht voor de problematiek van kindontvoering door Rusland. De deelnemer van het LIBE-Comité was positief over de rol van het EOM en gaf aan in principe positief te staan tegenover de uitbreiding van diens mandaat. Ook vroeg de LIBE-deelnemer aandacht voor de procedurele rechten van slachtoffers.

Eurojust stelde dat er, mede door de steun van lidstaten, al veel is bereikt en zette enkele initiatieven uiteen. Volgens Eurojust zou de EU acties en onderzoeken meer moeten coördineren, waarbij Eurojust kan helpen. Ook ziet Eurojust meerwaarde in het oprichten van een speciaal agressie tribunaal.

Het EOM stelde dat het nog te jong is om zich bewezen te kunnen hebben, waarbij ook de financiering problematisch is. Het EOM heeft duidelijke meerwaarde. Volgens het EOM moet het mandaat worden uitgebreid als de EU wil dat sancties echt pijn doen.

Veel Midden-Europese lidstaten waren uitgesproken over het belang van ondersteuning aan Oekraïne. Vrijwel alle lidstaten spraken hun steun uit voor een stevige inzet op het voorkomen van de schending van sancties. In dat licht was ook een kleine meerderheid van lidstaten die zich uitspraken als voorstander van het (gericht) uitbreiden van het mandaat van het EOM. Enkele lidstaten konden hier geen uitspraak over doen of gaven de voorkeur aan het afwachten van de evaluatie van de EOM-verordening. De lidstaten spraken over het algemeen steun uit voor de inzet en het werk van Eurojust en het ICC die van toegevoegde waarde zijn bij het onderzoek en de vervolging van oorlogsmisdaden. Lidstaten

gaven een korte toelichting op de nationale omzetting van richtlijn 2024/1226 over de niet-naleving van sancties. Ook benadrukten de meeste lidstaten het belang van goede ondersteuning aan slachtoffers, waarbij door een groep lidstaten de slachtofferrichtlijn als goed uitgangspunt werd benoemd.

Nederland gaf aan dat het tegengaan van straffeloosheid naar aanleiding van de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne een prioriteit is. Nederland neemt dan ook een actieve rol in de verschillende accountability initiatieven die reeds zijn genomen of nog zullen worden genomen. In relatie tot bewijsvergaring en jurisdictievraagstukken riep Nederland alle EU-lidstaten op om partij te worden bij het Verdrag van Ljubljana-Den Haag. Deze oproep werd door het Voorzitterschap herhaald. Ook onderschreef Nederland het belang van effectieve hulp aan oorlogsslachtoffers in Oekraïne onder andere door goede informatievoorziening. Wat betreft het EOM stelde Nederland dat het de evaluatie van de verordening wil afwachten alvorens wijzigingen te bespreken die het EOM in staat zouden stellen zijn huidige mandaat effectiever uit te voeren.

Het Voorzitterschap concludeerde dat de Raad schendingen van beperkende maatregelen stevig wil aanpakken. Deze discussie kan helpen bij het adresseren van uitdagingen daarbij. De gesprekken over eventuele uitbreiding van het EOM-mandaat zullen worden voortgezet. De Raad sprak zich uit ten bate van versterking van het Eurojust en het ICC met betrekking tot Oekraïne. De slachtofferrichtlijn is een belangrijke basis voor steun en hulp aan de slachtoffers.