

Vergaderjaar 2024–2025

32 317

JBZ-Raad

OY

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID, DE
STAATSSECRETARIS RECHTSBESCHERMING EN DE MINISTER
VAN ASIEL EN MIGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2025

Hierbij bieden wij uw Kamer de geannoteerde agenda aan van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) op 30 en 31 januari in Warschau. De Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Asiel en Migratie en de Staatssecretaris van Rechtsbescherming zullen hier aan deelnemen.

Kopgroep contraterrorisme ontbijt

Voorafgaand aan de JBZ-Raad op 30 januari organiseert Nederland een ontbijtbijeenkomst van de kopgroep terrorismebestrijding, die de Minister van Justitie en Veiligheid zal voorzitten. Tijdens deze bijeenkomst spreken België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Spanje, Zweden en de EU Contraterrorismecoördinator over de recente ontwikkelingen in Syrië en de implicaties daarvan op de interne veiligheid van de EU en op contraterrorisme.

Mededeling van de Europese Commissie over de inzet van migratie als (hybride) wapen en de versterking van de veiligheid aan de buitengrenzen van de EU ter bestrijding van deze hybride dreiging

Op 11 december jl. publiceerde de Europese Commissie (de Commissie) een mededeling over de bestrijding van hybride dreigingen waaronder de instrumentalisering van migranten, en de versterking van de veiligheid aan de buitengrenzen van de EU.¹ De mededeling geeft duiding aan de inzet van bestaande instrumenten in het geval van instrumentalisering van migranten. Hierbij wordt specifiek aandacht gegeven aan de situatie aan de Oostgrens van Europa en de (hybride) dreiging die uitgaat van Rusland en Belarus. Hiermee komt de Commissie tegemoet aan de

¹ COM(2024) 570, te vinden via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024DC0570>

oproep van Oostelijke lidstaten voor meer robuuste maatregelen om de hybride dreigingen aan de Europese buitengrenzen tegen te gaan.

De mededeling gaat in op de bestaande beleidsinstrumenten en operationele steun, waaronder: (1) het tijdelijk sluiten van grensovergangen in lijn met de Schengengrenscodex; (2) de mogelijkheid om af te wijken van de reguliere procedures in het EU-asielacquis onder de crisis- en overmachtsverordening; (3) het aanpakken van mensensmokkel via de toolbox voor vervoerders en; (4) de verhoging van de financiële steun (170 miljoen euro) voor grensbeheer aan de buurlanden van Belarus en Rusland.

De mededeling zet de kaders uiteen waarbinnen lidstaten nationale maatregelen kunnen treffen waarmee wordt afgeweken van secundaire Uniewetgeving om de openbare orde en binnenlandse veiligheid te garanderen op basis van Art. 4(2) VEU en Art. 72 (VWEU). De Commissie benadrukt dat te nemen maatregelen te allen tijde noodzakelijk, proportioneel, evenredig en van tijdelijke aard moeten zijn. Lidstaten moeten kunnen aantonen dat er geen andere mogelijkheden zijn binnen bestaande wet- en regelgeving en beperkt zijn tot wat strikt noodzakelijk is. Het principe van *non-refoulement* blijft gehandhaafd.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet veroordeelt met klem actoren die migranten inzetten om de Unie en haar lidstaten te destabiliseren. Lidstaten die met deze complexe situatie te maken hebben moeten zo veel mogelijk worden ondersteund. Het kabinet verwelkomt dan ook het uitgebreide overzicht dat de Commissie geeft van de bestaande instrumenten die lidstaten hebben om zich te wapenen tegen hybride dreigingen vanuit Russische en Belarusische zijde, met name instrumentalisering van migranten. Het kabinet verwelkomt de uitleg van de Commissie dat het treffen van nationale maatregelen om de openbare orde en binnenlandse veiligheid te garanderen op basis van Art. 4(2) VEU en Art. 72 (VWEU) mogelijk moet zijn, mits dit binnen de grenzen van het Europees en internationaal recht blijft en aan de voorwaarden voor een beroep op Art. 72 (VWEU) wordt voldaan. Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat te nemen maatregelen te allen tijde noodzakelijk, proportioneel, evenredig en van tijdelijke aard moeten zijn.

Daarmee sluit de mededeling aan bij de Nederlandse inzet, waarbij een balans wordt gezocht tussen het kunnen nemen van maatregelen om hybride dreigingen zoals instrumentalisering van migranten tegen te gaan en het waarborgen van de grondrechten binnen de Europees- en internationaalrechtelijke kaders.

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

I. Binnenlandse Zaken

1. Werksessie I: Nieuwe en innovatieve oplossingen voor migratiemanagement

Onder dit agendapunt zal het Voorzitterschap naar verwachting aansturen op een brede discussie over uitdagingen en oplossingen op het gebied van asiel en migratie. Op het moment van schrijven zijn nog geen stukken verspreid. Het kabinet zet zich, zoals uw Kamer reeds bekend, in Europa ervoor in de asielinstroom naar Nederland fors te beperken. Nederland is samen met gelijkgezinde landen voortrekker in het verkennen en uitwerken van mogelijkheden voor innovatieve partnerschappen, waaronder terugkeerhubs. Tegelijkertijd zet het kabinet zich met gelijkgezinde landen in voor een aanpassing van wetgeving, zodat innovatieve oplossingen vaker toegepast kunnen worden onder andere door het herzien van het veilig derde land-concept, het verwijderen of verruimen van het bandencriterium en het aanpassen van de Terugkeerrichtlijn.

Het kabinet wenst de inperking van de asielinstroom daarnaast te bereiken door versterking van de EU-buitengrenzen, strikte en goed nageleefde asiel- en toegangsprocedures, innovatieve vormen van migratiesamenwerking met derde landen, en verbetering van terugkeer. Tijdens deze JBZ-raad zal het kabinet in het bijzonder aandacht vragen voor de Nederlandse prioriteiten met betrekking tot de herziening van de Terugkeerrichtlijn en de herziening van het veilig derde land-concept. Voor deze herzieningen wordt respectievelijk in maart en begin van de zomer een voorstel van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) verwacht. Voor de herziening van de Terugkeerrichtlijn zal Nederland benadrukken dat deze terugkeer en de bijbehorende wettelijke procedures moet vereenvoudigen, meer plichten moet geven aan personen om aan hun eigen terugkeer mee te werken, en dat er meer ruimte moet worden gecreëerd voor het implementeren van innovatieve terugkeersamenwerking met derde landen (zoals terugkeerhubs). Voor wat betreft de herziening van het veilig derde land-concept zal het kabinet benadrukken dat deze moet leiden tot een aantal gerichte wijzigingsvoorstellen die de wettelijke basis verbreden om asielzoekers door middel van het concept buiten de EU op te vangen. Zo is het kabinet van mening dat het bandencriterium, waartoe geen internationaalrechtelijke verplichting bestaat, verwijderd of verruimd dient te worden. Ook dienen andere procedurele vereisten die effectieve toepassing kunnen verbeteren, zoals het beperken van het recht op grondgebied van een EU-lidstaat te blijven gedurende de volledige beroepsperiode, bij de herziening te worden betrokken. Een ander aandachtspunt van het kabinet is dat lidstaten, naast de gemeenschappelijk op te stellen EU-lijsten, ook voldoende vrijheid moeten behouden om, met inachtneming van alle daartoe ingerichte waarborgen en vereisten, nationale lijsten van veilige derde landen aan te houden.

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

Op 30 oktober jl. is het rapport «*Safer Together: Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness*» van de voormalige Finse president Sauli Niinistö gepubliceerd over het versterken van de weerbaarheid van de EU. Het rapport is geschreven in opdracht van Commissievoorzitter Von der Leyen en bevat aanbevelingen die deels een plek zullen krijgen in de *Preparedness Union* strategie van de Commissie.

Naar verwachting zal er in de JBZ-Raad een gedachtewisseling plaatsvinden over het rapport waaraan Niinistö via videoverbinding deelneemt.

Het Niinistö-rapport focust op het versterken van de civiele weerbaarheid, de krijgsmachten van de lidstaten en de samenwerking daartussen en van de horizontale crisisbeheersing van de EU. Niinistö constateert dat de EU onvoldoende is voorbereid op gewapende en hybride aanvallen op lidstaten en grote, grensoverschrijdende crises zoals langdurige uitval van vitale processen, pandemieën en klimaatproblemen. Het rapport adviseert onder meer: beter crisisinzicht, weerbare burgers, publiek-private samenwerking, sterkere defensie, snellere acties, en gerichte investeringen in lange-termijn *resilience*.

Op 3 december jl. heeft uw Kamer een eerste kabinetsappreciatie ontvangen van het rapport.² Uw Kamer zal medio februari een uitgebreide kabinetsappreciatie ontvangen. Zoals gesteld verwelkomt het kabinet het rapport van Niinistö en de aanbevelingen. De strekking van het rapport en de urgentie die het uitstraalt sluiten goed aan bij de ambities van het kabinet om in te zetten op de continuïteit van de samenleving en economie, versterking van de krijgsmacht en de civiel-militaire samenwerking en de inzet op versterking van weerbaarheid en crisisbeheersing op EU-niveau. Het rapport biedt goede aanknopingspunten voor de verdere versterking van de inzet van het kabinet in Nederland, binnen de EU en met internationale partners. Tijdens de JBZ-Raad zal het kabinet dit dan ook naar voren brengen.

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

De JBZ-Raad spreekt onder dit agendapunt over de grootste uitdagingen voor de interne veiligheid van de EU. De Commissie zal in 2025 een nieuwe EU-Interne Veiligheidsstrategie presenteren. Deze JBZ-Raad geeft de lidstaten de gelegenheid hierover van gedachten te wisselen en prioriteiten en boodschappen mee te geven.

Het kabinet erkent dat het dreigingsbeeld de afgelopen jaren is verslechterd. Veel dreigingen zijn urgenter geworden of hebben de potentie om dat in de komende jaren te worden.³ Het verhogen van de maatschappelijke en digitale weerbaarheid is dan ook van essentieel belang.⁴ Daarvoor moeten de EU en haar lidstaten verder investeren in een meer alomvattende benadering van veiligheid, inclusief weerbaarheid en crisisbeheersing. De nieuwe EU-Interne Veiligheidsstrategie kan daar – net zoals de *Preparedness Union* strategie – een goede impuls aan geven.

Zoals uw Kamer ook in de non-papers voor de nieuwe Commissie heeft kunnen lezen pleit kabinet ervoor dat veiligheid en paraatheid een integraal onderdeel worden van al het EU-beleid. Veiligheidsimplicaties moeten standaard worden meegenomen in de ontwikkeling van nieuwe EU-wetgeving, door deze een vast onderdeel te maken van de impact assessments die de Commissie opstelt voor nieuwe wetgeving. Ook is het kabinet van mening dat een gecoördineerde aanpak van interne veiligheid noodzakelijk is om de risico's te beperken en de inspanningen te

² Kamerstukken II, 2024–25, 32 317, nr. 907.

³ Hoofdrapport Trendanalyse Nationale Veiligheid 2024 | Rapport | Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid

⁴ Veiligheidsstrategie voor het Koninkrijk der Nederlanden (Rapport) | Publicatie | Rijksoverheid.nl

vergroten om hybride dreigingen, georganiseerde misdaad en terrorisme tegen te gaan. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk dat veiligheidsuitdagingen onder meer integraal onderdeel worden van strategische discussies in Schengencontext, ook met het oog op toekomstige uitbreiding van de EU.

Het kabinet acht het daarnaast van belang dat stappen worden gezet op een aantal inhoudelijke thema's.

Allereerst ziet het kabinet dat vraagstukken omtrent informatie-uitwisseling, rechtmatige toegang tot data en dataretentie een uitdaging blijven en dat die raken aan allerlei veiligheidsthema's, waaronder de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en online seksueel kindermisbruik. Er moeten hier EU-oplossingen voor komen die van toepassing zijn op meerdere veiligheidsdreigingen. Deze oplossingen dienen voort te bouwen op de aanbevelingen van de *High Level Expert Group* (HLG)⁵ en daarbij de grondrechten, de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en relevante wetgeving over gegevensbescherming in acht te nemen.

Daarnaast zet het kabinet in op de voorzetting van de EU-aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, waarbij aandacht moet zijn voor de samenwerking met bron- en transitlanden van cocaïne, het verder weerbaar maken van logistieke knooppunten tegen drugscriminaliteit, het tegengaan van corruptie, het verstoren van criminele geldstromen, preventie inclusief de bestuurlijke aanpak en het tegengaan van voortgezet crimineel handelen in detentie. De bestrijding van georganiseerde criminaliteit vereist inzet op alle fronten en daarom is het essentieel dat de EU-interne veiligheidsstrategie ook aansluit bij andere richtinggevende documenten, zoals de voorgenomen EU-Havenstrategie en het nieuwe EU-Drugsactieplan. De coalitie van zeven EU-landen tegen georganiseerde criminaliteit werkt aan een gezamenlijke verklaring met de inzet van de coalitie voor deze strategieën. Deze wordt in februari vastgesteld en aan de Commissie gepresenteerd. Ook blijft Nederland in EU-verband aandacht vragen voor het gebruik van zwaar vuurwerk als explosief, met als inzet de punten uit het aan uw Kamer gezonden non-paper.⁶

Het kabinet meent verder dat de EU-inzet op de aanpak van cybercriminaliteit (ransomware en bad hosting), op cyberveiligheid en de impact van nieuwe technologieën moet worden voortgezet. De focus ligt daarbij op implementatie van bestaande wetgeving en het verlagen van de complexiteit van het EU-cyberlandschap. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat er onderzoek komt naar lacunes in EU-wetgeving over illegale content online (Digital Services Act en Verordening Terroristische Online-Inhoud) en dat wordt onderzocht hoe de slagkracht om op te treden tegen andere terroristische activiteiten online, zoals rekrutering en aanslagplanning, kan worden vergroot.

Tenslotte speelt de toegenomen aandacht voor en inzet op het EU-concurrentievermogen een belangrijke rol in het vergroten van de weerbaarheid van Nederland. De bescherming van de economische veiligheid is daarbij een belangrijk thema. Het kabinet zet in op het

⁵ Zie ook geannoteerde agenda van de formele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 13 en 14 juni 2024, Kamerstukken II, 2023–24, 32 317, nr. 879; Verslag van de formele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 13 en 14 juni 2024, Kamerstukken II, 2023–24, 32, 317 nr. 882; Zie ook: Verslag van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 22 en 23 juli 2024 te Boedapest, Kamerstukken II, 2023–24, 32 317, nr. 888.

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II, 2023–24, 32 317, nr. 872

aanjagen van de Europese strategie op economische veiligheid en het verder uitwerken van de economische veiligheidsaspecten in de Draghi- en Niinistö-rapporten.

Het kabinet zal zich inspannen om het bovenstaande een plek te laten krijgen in de nieuwe EU-Interne Veiligheidsstrategie. Zoals de Draghi-, Letta- en Niinistö-rapporten onderstrepen is brede inzet op het beschermen van veiligheid in Europa essentieel voor het behoud van vrede, economische stabiliteit en democratische waarden.

II. Justitie

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

De rechtsstaat is een van de prioriteiten van het Poolse voorzitterschap. Tijdens de informele JBZ-Raad wordt dan ook gesproken over de belangrijkste uitdagingen met betrekking tot de rechtsstaat. De exacte invulling van de werksessie is op dit moment nog niet bekend en er zijn nog geen stukken beschikbaar. Het kabinet waardeert het belang dat het Poolse voorzitterschap hecht aan het verstevigen van de rechtsstaat in EU-verband.

Respect voor de rechtsstaat door lidstaten is fundamenteel voor een goed functionerende Europese Unie. Het is een essentiële randvoorwaarde voor het vertrouwen van burgers en bedrijven in de overheidsinstellingen, een verhoogd veiligheidsgevoel en een beter ondernemings- en investeringsklimaat.

Een belangrijk element van de rechtsstaat is een onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak. Dit vraagt volgens het kabinet onder andere om het versterken van de weerbaarheid van justitiële systemen, van belang in de strijd tegen georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, en om het verbeteren van justitiële samenwerking. De inzet van het kabinet is daarom het verbeteren van de toegang tot het recht in de rechtsketen en het versterken van de instituties die de rechtsstaat dragen.

Daarnaast is voor het kabinet een aandachtspunt de digitale rechtsstaat en de veiligheid van burgers online. Opvolging is nodig van de aanbevelingen van de HLG voor wetgevende maatregelen over dataretentie en rechtmatige toegang tot data voor de rechtshandhaving.⁷

Het beschermen en versterken van de rechtsstaat vraagt voortdurende inzet, ook nationaal. Het blijft dan ook de inzet van het kabinet om, naast de rechtsstaatluchtdialoog in de Raad Algemene Zaken, structurele thematische rechtsstaatluchtdiscussies in de JBZ-Raad te bestendigen. Dit vergroot de effectiviteit van de rechtsstaatluchtdialoog en komt de concrete opvolging van de aanbevelingen en aandachtspunten uit het EU-Rechtsstaatluchtdrapport ook op nationaal niveau ten goede.

⁷ Zie o.m. ook geannoteerde agenda van de formele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 13 en 14 juni 2024, Kamerstukken II, 2023–24, 32 317, nr. 879; Verslag van de formele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 13 en 14 juni 2024, Kamerstukken II, 2023–24, 32 317, nr. 882; en Verslag van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 22 en 23 juli 2024 te Boedapest, Kamerstukken II, 2023–24, 32 317, nr. 888.

2. Werklunch: De toekomst van justitie

Op het moment van schrijven is de insteek van de werklunch nog niet bekend. Enkele onderwerpen die mogelijk worden geagendeerd zijn de ontwikkeling van EU-samenwerking in het justitiedomein en het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van wetgeving. Vermoedelijk zullen de lidstaten eigen prioriteiten aangeven bij verdere ontwikkelingen in het justitiedomein.

Het kabinet onderschrijft volledig het belang van justitiële samenwerking binnen de EU. Deze samenwerking moet gebaseerd zijn op wederzijds vertrouwen. Het kabinet constateert dat er de afgelopen jaren veel is gebeurd op het terrein van strafrechtelijke EU-wetgeving. Dit heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking en de versterking van rechten van individuen. Wat betreft het kabinet komt de focus nu te liggen op het investeren in de kwaliteit van bestaande instrumenten en het vinden van oplossingen voor problemen in de praktijk. Zo streeft het kabinet bijvoorbeeld naar een aanpassing van de Richtlijn Europees Onderzoeksbevel om het mogelijk te maken voertuigen grensoverschrijdend te kunnen volgen met zenders. Aandachtspunten waar het kabinet verder voor pleit bij toekomstige ontwikkelingen zijn consistentie tussen EU-instrumenten, en ruimte en respect voor nationale stelsels.

Op het terrein van civielrecht steunt het kabinet de inzet om de samenwerking verder te verbeteren, met als doel het versterken van de interne markt en de kapitaalmarktunie. Dit kan door middel van het wegnemen van barrières binnen de interne markt, door standaardisering en waar nodig harmonisering van wet- en regelgeving, met name daar waar obstakels bestaan op het terrein van het ondernemingsrecht, faillissementsrecht of jaarverslaggeving.

Het kabinet is tot slot van mening dat de ontwikkeling van het justitiedomein in dienst moet staan van de burgers en hun belangen. Het vertrouwen in de rechtsstatelijke instellingen is een essentieel element voor het functioneren van de rechtsstaat en het rechtsbestel. Het kabinet pleit daarom voor het versterken van de toegang tot het recht en de rechtsstatelijke instellingen.

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

Onder dit agendapunt discussieert de JBZ-Raad over de gevolgen van de Russische agressie tegen Oekraïne. De discussie zal voortbouwen op eerdere besprekingen in de JBZ-Raad over het tegengaan van straffeloosheid. Het Voorzitterschap zal hierbij ook de vraag voorleggen of uitbreiding van het mandaat van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) ten aanzien van de niet-naleving van EU-sancties behulpzaam kan zijn in de strijd tegen straffeloosheid.

Het standpunt van het kabinet ten aanzien van uitbreiding van het EOM-mandaat is nog ongewijzigd. Zoals eerder aangegeven⁸, heeft Nederland de voorkeur voor het afwachten van de evaluatie van de EOM-Verordening die is voorzien voor 2026, alvorens uitspraken te doen over een eventuele wijziging van het mandaat. Het kabinet zal uw Kamer zowel van de uitkomst van deze evaluatie als van eventuele concrete voorstellen tot aanpassing van de EOM-Verordening op tijdig op de hoogte stellen zonder hierin al stappen te zetten, conform de door uw

⁸ Zie ook antwoorden op schriftelijk overleg, Kamerstukken II, 2024–25, 32 317, nr. 909.

Het kabinet hecht groot belang aan de opsporing, vervolging, berechting en compensatie van internationale misdrijven begaan in Oekraïne en zet hier in Europees en internationaal verband actief op in. Het kabinet blijft zich als voortrekker op punt 7 van president Zelensky's Peace Plan, *restoring justice*, inzetten om te komen tot de oprichting van een tribunaal voor de vervolging van het misdrijf van agressie en een Claimscommissie als aanvulling op het reeds opgerichte Schaderegister voor Oekraïne. Het vierde voorbereidende comité ten behoeve van de oprichting van een Claimscommissie zal op 28-30 januari in Den Haag plaatsvinden.