

Verslag van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 13 en 14 oktober 2025

I. Justitie

Belangrijkste resultaten

- Lidstaten spraken onvoorwaardelijke steun uit aan Oekraïne en de verschillende internationale verantwoordelijkheidsmechanismen, en benadrukten het belang van voortgezette druk op Rusland om verantwoording af te leggen.
- Tijdens een werklunch onderstreepten de lidstaten dat een zorgvuldige balans tussen de veiligheid van politici en ambtsdragers enerzijds en de bescherming van het vrije debat anderzijds gevonden moet worden. Daarbij verwelkomden de lidstaten het aangekondigde *European Democracy Shield* en werd erkend dat de problematiek EU-breed speelt en nauwe coördinatie tussen de lidstaten essentieel is.
- De JBZ-Raad stond stil bij de VS-sancties gericht tegen het Internationaal Strafhof, waarbij lidstaten en de Commissie aangaven zich ernstig zorgen te maken en op zoek te zijn naar wegen om het Internationaal Strafhof optimaal te beschermen.

1. De Russische agressieoorlog tegen Oekraïne: strijd tegen straffeloosheid

Tijdens de JBZ-Raad werd de voortgang in de strijd tegen straffeloosheid voor misdrijven die verband houden met de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne besproken. Twee recente ontwikkelingen stonden hierbij centraal: de ondertekening van een akkoord tussen Oekraïne en de Raad van Europa over de oprichting van een speciaal Agressietribunaal, en de oprichting van een Claimscommissie voor schadevergoeding als gevolg van de oorlog. Een grote groep lidstaten sprak haar onvoorwaardelijke steun uit aan Oekraïne en aan de verschillende internationale verantwoordelijkheidsmechanismen, en benadrukte het belang van voortgezette druk op Rusland om verantwoording af te leggen. Nederland sloot zich hierbij aan, verwelkomde de geboekte voortgang met zowel het Agressietribunaal als de Claimscommissie en riep op tot voortvarende vervolgstappen.

2. De toekomst van Eurojust

Tijdens de bespreking uitte de Raad algemene tevredenheid over het functioneren en de toegevoegde waarde van het agentschap. Er is brede erkenning voor de rol die Eurojust speelt bij de ondersteuning van lidstaten in grensoverschrijdende strafrechtelijke samenwerking. Tegelijkertijd werd benadrukt dat verdere verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn. Verschillende lidstaten pleitten voor meer aandacht voor het digitale domein en het ontwikkelen van bijbehorend instrumentarium. Ook werd het belang onderstreept van verdere investeringen in de samenwerking tussen Eurojust en derde landen. Daarnaast werd door lidstaten gewezen op de verbetering van databases en de verdere versterking van informatie-uitwisseling. Uit de tafelronde bleek dat een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, geen voorstander is van een uitbreiding van het mandaat van Eurojust. Nederland gaf aan dat de governance-structuur van Eurojust versterking behoeft.

3. Toegang tot gegevens voor effectieve strafrechtelijke onderzoeken

De JBZ-Raad werd geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de in juni jl. gepubliceerde

routekaart die de toegang tot gegevens voor rechtshandhaving moet verbeteren. Het Voorzitterschap en de Commissie stonden stil bij de vervolgstappen, waaronder de aangekondigde impactbeoordeling van een mogelijk wetgevingsinitiatief inzake dataretentie. Het doel is om een oplossing te vinden voor de huidige versnippering van nationale regelgeving op het gebied van dataretentie. Zij benadrukten daarbij dat een goed evenwicht tussen opsporingsbelangen en privacy belangrijk is.

Lidstaten benadrukten ook het belang van een evenwichtige aanpak tussen effectieve opsporing en de bescherming van fundamentele rechten, alsook dat de voorgenomen wetgeving niet te knellend moet zijn voor rechtshandhavende instanties. Er bestaat brede steun voor verdere stappen richting geharmoniseerde EU-regels, aangezien de huidige versnippering van nationale kaders belemmerend werkt voor zowel autoriteiten als providers, en ook de opsporing zich moet aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen. De precieze invulling zal echter ook afhangen van de resultaten van de impactbeoordeling door de Commissie, die begin volgend jaar wordt verwacht. Ook werd gewezen op de toenemende uitdagingen rond toegang tot real-time informatie en encryptie, waarvoor de Commissie mogelijke oplossingen zal verkennen.

4. Werklunch - Ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de justitiële sector

Tijdens de besloten werklunch sprak de Raad over de bescherming van het vrije debat en de bescherming van politici en ambtsdragers. Tijdens de tafelronde was er brede steun om dit onderwerp gezamenlijk te bespreken. De meeste lidstaten ervaren toegenomen polarisatie en radicalisering, mede als gevolg van de rol van sociale media. Door verschillende lidstaten werd gewezen op de beperkingen van bestaande strafrechtelijke instrumenten om deze fenomenen effectief aan te pakken. Hoewel deze instrumenten noodzakelijk worden geacht, werd breed erkend dat zij ontoereikend zijn om nieuwe vormen van online haat en desinformatie het hoofd te bieden. Tegelijkertijd werd benadrukt dat het strafrecht niet het enige antwoord kan zijn. Lidstaten benadrukten het belang van het bevorderen van respect, tolerantie en mediageletterdheid als aanvullende pijlers van een weerbare democratie.

Tijdens de tafelronde werd het belang onderstreept van een zorgvuldige balans tussen de veiligheid van politici en ambtsdragers enerzijds en de bescherming van het vrije debat anderzijds. Daarbij verwelkomden de lidstaten het aangekondigde *European Democracy Shield* waarvan de publicatie is voorzien in november. Er werd erkend dat de problematiek EU-breed speelt en dat nauwe coördinatie tussen de lidstaten essentieel is. Nieuwe wetgeving werd echter niet door iedereen als de juiste oplossing beschouwd. Het op te richten *EU Centre for Democratic Resilience* werd over het algemeen positief ontvangen. Een aantal lidstaten pleitte er daarnaast voor om *hate crime* toe te voegen aan de lijst van zogenoemde “eurocrimes” in artikel 83 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Tot slot werd breed gedeeld dat sociale mediaplatformen nog altijd onvoldoende bereid zijn tot samenwerking en het dragen van verantwoordelijkheid bij het tegengaan van haatzaaien en desinformatie.

Nederland heeft in dit kader benadrukt dat een brede aanpak noodzakelijk is, waarin instrumenten elkaar aanvullen. Nederland steunt de voortzetting van dit debat in EU-verband, mede in het licht van de verdere uitwerking van het *European Democracy Shield* en het *EU Centre for Democratic Resilience*.

5. Overige onderwerpen

a. European Democracy Shield

De JBZ-Raad besprak op verzoek van Frankrijk het initiatief voor een *European Democracy Shield*, dat tot doel heeft de weerbaarheid van Europese democratieën te versterken tegen desinformatie,

informatiemanipulatie en andere hybride dreigingen. De Commissie lichtte toe dat het initiatief onder meer inzet op de oprichting van een *EU Centre for Democratic Resilience*, het versterken van democratische instituties en vrije verkiezingen, het waarborgen van de veiligheid van politici en het ondersteunen van onafhankelijke journalistiek.

De lidstaten verwelkomden het initiatief en onderschreven het belang van een gecoördineerde Europese aanpak, aangezien polarisatie, radicalisering en desinformatie in vrijwel alle lidstaten toenemen. Daarbij werd benadrukt dat strafrechtelijke maatregelen op zichzelf onvoldoende zijn en dat ook respect, tolerantie en mediageletterdheid moeten worden bevorderd.

Lidstaten steunen het streven naar versterking van de democratische weerbaarheid, maar benadrukken dat nieuwe wetgeving niet per se noodzakelijk is. Het aangekondigde *EU Centre for Democratic Resilience* werd positief ontvangen.

b. VS sancties tegen het Internationaal Strafhof

Tijdens de Raad vroeg Slovenië aandacht voor de VS-sancties tegen rechters van het Internationaal Strafhof, en uitte daarbij zorgen dat verdere sancties kunnen volgen. Slovenië riep de EU en Raad op om niet stil te blijven, maar daar ferm tegen te ageren. Een achttal lidstaten, waaronder Nederland, spraken steun uit voor bescherming van het International Strafhof en gaven aan dat een Europese aanpak daarbij noodzakelijk is. Ook de Commissie gaf aan zich ernstig zorgen te maken en op zoek te zijn naar wegen om het Internationaal Strafhof optimaal te beschermen.

c. Rule of Law Report 2025

Slowakije bracht tijdens de JBZ-Raad het verschenen rechtsstaatrapport over Slowakije op. Slowakije gaf aan te erkennen dat er nog verbeteringen nodig zijn op het gebied van de rechtsstaat, maar uitte daarnaast kritiek op de methodiek van het rapport en meldde dat het daarover een constructieve dialoog met de Commissie zoekt. De Commissie reageerde door aan te geven dat het rechtsstaatrapport een sleutelement is in EU *rule of law tool box* en dat er een intensieve dialoog is geweest met Slowakije gedurende het gehele totstandkomingstraject van het rapport. Nederland intervenieerde namens de Benelux ter ondersteuning van de Commissie. Daarbij gaf Nederland aan te ervaren dat het opstellen van deze rapportages onpartijdig en in goede samenwerking met de lidstaten plaatsvindt en dat het ook aan de lidstaten is om hierbij goed met de Commissie samen te werken. Nederland gaf aan het rechtsstaatrapport ook als een essentieel onderdeel van de EU *rule of law toolbox* te zien.

II. Binnenlandse Zaken

Belangrijkste resultaten

- Tijdens een bespreking over de toekomst van Frontex, spraken vrijwel alle lidstaten en de Commissie steun uit voor de mandaatsherziening van Frontex, zolang dit toegevoegde waarde heeft en aansluit bij de kerntaken: buitengrensbeheer en terugkeer.
- Lidstaten spraken steun uit voor versterking van het Uniemechanisme voor Civiele Bescherming en Gezondheidsnoodhulp (UCPM) en de verbetering van civiel-militaire samenwerking, maar benadrukten dat civiele bescherming primair een nationale verantwoordelijkheid blijft.
- Tijdens de JBZ-Raad werd stilgestaan bij de dreiging die uitgaat van drones, zowel statelijk als niet-staatelijk, voor de interne en externe veiligheid van de EU. Lidstaten riepen op tot verdere

samenwerking waar het gaat om detectie van- en verdediging tegen drones.

1. De impact van de huidige geopolitieke situatie op de interne veiligheid van de EU

Tijdens een besloten werkontbijt deelden de lidstaten de analyse dat geopolitieke ontwikkelingen en hybride dreigingen in toenemende mate impact hebben op de interne veiligheid van de EU, zoals maatschappelijke spanningen, polarisatie en in het ergste geval geweldsincidenten. Ook was er overeenstemming tussen de lidstaten dat gelet op de grensoverschrijdende dreiging, het belangrijk is ook op EU niveau hierop in te spelen en samen te werken. Nederland intervenueerde door te refereren aan recente gebeurtenissen en door aan te geven dat voortdurend wordt bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn om de risico's te mitigeren.

2. Toegang tot gegevens voor effectieve rechtshandhaving

Tijdens de JBZ-Raad werd de Raad geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de in juni jl. gepubliceerde routekaart die de toegang tot gegevens voor rechtshandhaving moet verbeteren, met een focus op de veiligheidsvoorstellen. Het Voorzitterschap en de Commissie benadrukten dat betere toegang tot gegevens essentieel is voor een effectieve aanpak van criminaliteit, met inachtneming van fundamentele rechten. De Commissie lichtte toe dat er momenteel twee parallelle trajecten lopen, namelijk 1) een impactbeoordeling voor een mogelijk wetgevingsinitiatief inzake dataretentie, die begin volgend jaar wordt afgerond; en 2) een routekaart over encryptie, die naar verwachting in het derde kwartaal van volgend jaar zal worden gepubliceerd.

Nederland gaf in een interventie aan de toegang tot gegevens voor rechtshandhaving een belangrijk thema te vinden, waarbij de juiste balans tussen privacy en veiligheid noodzakelijk is. Daarbij gaf Nederland aan dat - hoewel een ander onderwerp - het voor wat betreft de verordening ter bestrijding van seksueel kindermisbruik (CSAM-Verordening) ook van belang is de juiste balans te vinden. Nederland riep daarbij op om open discussies te blijven voeren over deze thema's.

3. Staat van het Schengengebied en Frontex

De Schengenraad ving aan met een brede discussie, die zowel inging op de Staat van het Schengengebied aan de hand van de Schengenbarometer, als meer specifiek op de herziening van de Frontexverordening. De Commissie presenteerde in dat kader de nieuwste Schengenbarometer en gaf aan dat in algemene zin de situatie in het Schengengebied is verbeterd ten opzichte van de eerste helft van 2024. De Commissie verwees hierbij naar de verdere daling van het aantal irreguliere aankomsten (18%) ten opzichte van 2024, de stijging van het aantal terugkeerders (9%) en de versterking van het buitengrensbeheer. Wel sprak de Commissie zorgen uit over aanhoudend capaciteitsgebrek aan de buitengrenzen en benadrukte de noodzaak voor verdere verbetering van het terugkeersysteem, o.a. door voortgang in de onderhandelingen van de nieuwe Terugkeerverordening. Daarnaast vroeg de Commissie, evenals verscheidene lidstaten, aandacht voor het aantal Schengenvisa afgegeven aan Russische staatsburgers. Nederland benadrukte, net als verscheidene andere lidstaten, in deze discussie het belang van het tegengaan van secundaire migratie, het versterken van het buitengrensbeheer en het terugkeersysteem. Enkele lidstaten brachten tevens hun zorgen over het groeiende aantal binnengrenscontroles voor het voetlicht en riepen op tot een exit-strategie.

Voorts presenteerde het Voorzitterschap een discussienotitie over de toekomst van het Europese Grens- en Kustwachtagentschap (Frontex) met als doel sturing te geven aan de voorgenomen wijziging en uitbreiding van het mandaat van het Agentschap door de Commissie. Lidstaten werden uitgenodigd in te gaan op 1)

het mandaat en uitbreiding van het permanent korps van het Agentschap, 2) de samenwerking met en aanwezigheid in derde landen en 3) de uitbreiding van de taken van het Agentschap.

Vrijwel alle lidstaten, inclusief Nederland, en de Commissie spraken steun uit voor de mandaatsherziening van Frontex, zolang dit toegevoegde waarde heeft en aansluit bij de kerntaken: buitengrensbeheer en terugkeer. Veel lidstaten, waaronder Nederland, wezen erop dat de uitbreiding van het permanent korps vraag-gestuurd moet plaatsvinden en niet ten koste mag gaan van de noodzakelijke nationale capaciteit. Nederland ondersteunde in het kader van de uitbreidingsdiscussie van het permanent korps het idee van Frontex voor een reserve-onderdeel dat snel ingezet kan worden bij crisissituaties. Veel lidstaten, waaronder Nederland, achtten uitbreiding van het mandaat noodzakelijk is in het kader van de activiteiten van het Agentschap in derde landen. Het gaat dan in het bijzonder om een rol voor het Agentschap in de ondersteuning van terugkeeroperaties van derde land naar derde land. Dit is volgens Nederland ook van belang voor de doorontwikkeling van innovatieve oplossingen, zoals de terugkeerhub. Verder benoemde Nederland tevens het belang oog te houden voor de governance van het Agentschap bij uitbreiding van bevoegdheden en taken en betere informatie-uitwisseling met andere EU-agentschappen en lidstaten.

4. Werklunch - Externe dimensie van migratie – Syrië

Tijdens een besloten werklunch besprak de Raad de stand van zaken in Syrië en de samenwerking met het land op het gebied van migratie en terugkeer. Vrijwel alle lidstaten onderschreven het belang van financiële ondersteuning voor een duurzame overgangsfase in Syrië om terugkeer mogelijk te maken. Daarbij werd ook samenwerking met landen in de regio onderstreept. Er was overeenstemming over het feit dat het vergroten van de terugkeerresultaten een continue dialoog vereist met de Syrische autoriteiten op alle niveaus. Daarbij moet in eerste instantie ingezet worden op vrijwillige terugkeer. Een groot aantal lidstaten wees ook op het belang van terugkeer van personen die een risico vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid. Een aantal lidstaten trok in dat kader de vergelijking met Afghanistan.

Nederland riep op tot een gecoördineerde aanpak in de EU om terugkeer te bevorderen en irreguliere migratie tegen te gaan door met Syrië en de omliggende landen samen te werken. Specifiek moet er gekeken worden hoe de migratieketen en de sociaaleconomische situatie in het land ondersteund kan worden. De komende tijd zal het gesprek hierover op zowel politiek als ambtelijk niveau worden voortgezet. Uw Kamer is in de brief van 21 oktober jl. uitgebreid geïnformeerd over de inzet van het kabinet om terugkeer naar Syrië te bevorderen.¹

5. Verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU verblijven

De Raad sprak over de stand van zaken van de onderhandelingen over het voorstel voor een terugkeerverordening. Het Voorzitterschap sprak de ambitie uit om de volgende JBZ-Raad 8 en 9 december tot overeenstemming te komen over een algemene oriëntatie in de Raad. Hiervoor wilde het Voorzitterschap op deze JBZ-Raad politieke overeenstemming bereiken over het concept van de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten. Het Voorzitterschap had hiervoor een discussienotitie voorbereid met een compromisvoorstel aan de hand van de inbreng van lidstaten bij de relevante bepalingen. Het compromis van het Voorzitterschap beoogt enerzijds lidstaten meer flexibiliteit te bieden bij de toepassing ervan, terwijl anderzijds de toepassing van het principe nog steeds verplicht wordt gesteld, weliswaar met een langere overgangsperiode inclusief een objectief toetsingskader.

¹ Kamerstukken II, 2025-2026, 29 344, nr. 157.

Nederland en andere lidstaten spraken hun steun uit richting het Voorzitterschap in zijn ambitie snel tot een akkoord te komen in de Raad. Er is verdeeldheid in de Raad over het principe van verplichte wederzijdse erkenning. De voorstanders van het principe benadrukten het belang ervan voor een Europees terugkeersysteem, terwijl anderen hun zorgen uitten over extra administratieve lasten bij de invoering ervan. Een enkele lidstaat signaleerde dat de discussie over wederzijdse erkenning raakt aan de bredere discussie die gevoerd is in het kader van de onderhandelingen over het asiel- en migratiepact tussen solidariteit enerzijds en verantwoordelijkheid anderzijds. Ook werd door een enkele lidstaten benoemd dat uitvoerende lidstaten bij de toepassing van het principe financieel gecompenseerd zouden moeten worden.

Nederland sprak steun uit richting het Voorzitterschap voor het compromisvoorstel en benadrukten het belang om stappen te zetten in de onderhandelingen. Volgens Nederland is de juiste balans gevonden tussen flexibiliteit enerzijds en harmonisering anderzijds. Nederland kan het concept van de wederzijdse erkenning steunen wanneer dit leidt tot versnelling van de terugkeerprocedure en niet tot verzwaarde administratieve lasten. Nederland vroeg ten slotte aandacht voor andere belangrijke onderdelen van het voorstel. Zo vindt Nederland dat additionele beoordeling van het non-refoulementbeginsel in de terugkeerprocedure moet worden voorkomen. Voor Nederland is het cruciaal dat voorkomen wordt dat een nieuw juridisch kader over terugkeer in de EU tot nieuwe complicaties en daarmee vertragingen van het terugkeerproces leidt.

6. Implementatie van interoperabiliteit

Het Voorzitterschap, de Commissie en eu-LISA stonden kort stil bij de lancering van het *Entry/Exit* systeem (EES) op 12 oktober jl. De gefaseerde uitrol van EES werd beschouwd als een grote stap naar de verdere digitalisering van het grensbeheer. Er werd verder stilgestaan bij de volgende stappen, zoals de implementatie van Europees Systeem voor Reisinformatie en -autorisatie (ETIAS) in april 2026 en de doelstelling naar volledige interoperabiliteit om systemen met elkaar te kunnen laten communiceren.

7. Uniemechanisme voor Civiele Bescherming en Gezondheidsnoodhulp

Er vond een gedachtewisseling plaats over het Commissievoorstel tot herziening van de UCPM-Verordening (Uniemechanisme voor Civiele Bescherming en Gezondheidsnoodhulp), dat voortvloeit uit de strategie voor een Europese Paraatheidsunie. Het Voorzitterschap wilde met deze bespreking de standpunten van de lidstaten ten aanzien van dit voorstel nader in kaart brengen. Zowel het Voorzitterschap als de Commissie benadrukten het belang van een ambitieuze, brede en geïntegreerde benadering van paraatheid en crisisrespons, waarbij nauwe samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten en EU-instellingen centraal staan. De Commissie lichtte toe dat de voorgestelde hervorming de bestaande civiele beschermingscapaciteiten moet versterken en een Crisis Coördinatie Hub introduceert ter verbetering van de coördinatie bij grensoverschrijdende crises.

Lidstaten spraken steun uit voor versterking van het UCPM en de verbetering van civiel-militaire samenwerking, maar benadrukten dat civiele bescherming primair een nationale verantwoordelijkheid blijft. Daarbij wordt het van belang geacht dat de essentiële rol van het UCPM wordt bewaakt en niet wordt vermengd met militaire taken. Verschillende lidstaten riepen op tot behoud van de centrale rol van de Raad, verduidelijking en afbakening van de taken van de nieuw op te richten Hub en de waarborging van complementariteit met bestaande structuren zoals het *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC) en het *integrated political crisis response* (IPCR). Er werden zorgen geuit over mogelijke bureaucratische lasten en overlap met nationale systemen, terwijl ook werd onderstreept dat solidariteit, subsidiariteit en respect

voor bevoegdheden leidend moeten blijven. Tegelijkertijd erkenden de lidstaten de noodzaak om beter voorbereid te zijn op toekomstige crises en rampen.

Nederland verwelkomde de voorgestelde herziening en sprak steun uit voor de verbreding van het mandaat van het UCPM en het versterken van de capaciteiten om crises te coördineren en te voorkomen. Nederland benadrukte het belang van complementariteit, van een goed functionerende en complementaire Crisis Coördinatie Hub en van verdere versterking van civiel-militaire samenwerking.

8. Overige onderwerpen

a. Implementatie van het Pact en jaarlijkse solidariteitspool

De Commissie gaf een update over de stand van zaken wat betreft de implementatie van het Pact en onderstreepte het belang van de implementatie van asiel- en migratiepact. De Commissie stelde dat er de afgelopen tijd veel voortgang is geboekt door lidstaten, maar dat er ook nog werk aan de winkel is. Daarnaast ging de Commissie in op het proces voor de besluitvorming rondom de solidariteitspool. De Commissie gaf te kennen meer tijd nodig te hebben voor de publicatie van het Europese jaarverslag, de commissiemededeling betreffende de lidstaten onder migratiedruk en het voorstel van de Commissie voor de Raad betreffende de solidariteitspool onder de Asiel- Migratiemanagement Verordening. Het Voorzitterschap gaf aan dat besluitvorming over de solidariteitspool is voorzien voor de volgende JBZ-Raad in december en wacht de voorstellen van de Commissie daarvoor af.

b. Drones detectie en aanpak

Op verzoek van Duitsland werd tijdens de JBZ-Raad stilgestaan bij de dreiging die uitgaat van drones, zowel statelijk als niet-staatelijk, voor de EU interne en externe veiligheid. Duitsland riep op om op EU-niveau de capaciteiten gezamenlijk te versterken. Ook de Commissie riep op tot verdere samenwerking, waarbij werd gewezen op verdere integratie van interoperabele systemen, het doen van gezamenlijke investeringen via bestaande fondsen en het samenwerken op innovatieterrein, nu de techniek aan snelle verandering onderhevig is. Er was onder de lidstaten overeenstemming dat de dreiging ook voor de interne veiligheid reëel is en dat urgente actie nodig is. Lidstaten, waaronder Nederland, riepen op tot verdere samenwerking waar het gaat om detectie van en verdediging tegen drones, en waar de EU kan leren van de ervaring en capaciteiten in Oekraïne.