

Vergaderjaar 2025–2026

32 317

JBZ-Raad

QE

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 mei 2026

Hierbij bieden wij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uw Kamer de geannoteerde agenda aan van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) van 4–5 juni a.s. in Luxemburg.

Daarnaast informeren wij uw Kamer over de volgende onderwerpen.

Afronding Verordening bescherming volwassenen

De Raad en het Europees Parlement hebben onlangs een akkoord bereikt over het voorstel voor een verordening inzake de bescherming van volwassenen die vanwege een stoornis of ontoereikendheid van hun persoonlijke vermogens niet in staat zijn zelf hun belangen te behartigen. Het voorstel heeft tot doel de bescherming van deze volwassenen te versterken door te regelen welke rechter in grensoverschrijdende situaties bevoegd is om beschermingsmaatregelen te treffen en welk recht daarop van toepassing is. Daarnaast bevat het voorstel regels over de erkenning en tenuitvoerlegging van beschermingsmaatregelen en de aanvaarding van authentieke akten in andere lidstaten. Het voorstel voorziet ook in samenwerkingsbepalingen tussen de centrale autoriteiten van de verschillende lidstaten.

Het kabinet verwelkomt deze stap. Met dit voorstel worden de rechten van volwassenen die bescherming of ondersteuning nodig hebben in grensoverschrijdende situaties, zoals verkoop van eigendom, medische zorg in het buitenland of verhuizing naar een ander land, beter gewaarborgd. Na de formele goedkeuring en publicatie van de verordening zal de uitvoeringswetgeving worden opgestart.

In het commissiedebat Vreemdelingen- en asielbeleid van 13 mei jl. is uw Kamer toegezegd het juridische kader inzake herbeoordelen per brief uiteen te zetten. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Uit de EU Kwalificatierichtlijn en vaste jurisprudentie van het EU Hof van Justitie¹ volgt dat de internationale beschermingsstatus enkel mag worden verleend aan personen die aan de voorwaarden voor internationale bescherming voldoen. Indien een vreemdeling met een status niet langer aan de voorwaarden voldoet kan worden overgaan tot de intrekking van de verleende verblijfsstatus. In art. 11 en art. 16 van de huidige Kwalificatierichtlijn en in artikel 11 en artikel 16 van de Kwalificatieverordening onder het Pact die op 12 juni aanstaande in werking treedt, staan de voorwaarden beschreven waaraan voldaan moet worden alvorens overgegaan kan worden tot het intrekken van een beschermingsstatus. Uit deze artikelen, geïmplementeerd in artikel 3.37g van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en vanaf 12 juni aanstaande met rechtstreekse werking op grond van de Kwalificatieverordening, volgt dat bij veranderde omstandigheden in het land van herkomst beoordeeld wordt of de wijziging van de omstandigheden een voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter heeft om de gegronde vrees voor vervolging dan wel het reële risico op ernstige schade weg te nemen. In het kader van Syrië geldt zoals genoemd in de brief van 22 april jl. dat het kabinet gelet op de geweldsuitbarstingen die in delen van Syrië plaatsvinden nog niet kan concluderen dat er sprake is van een «niet-voorbijgaande» situatie. In jurisprudentie van het EU Hof van Justitie is de invulling van de term «voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand» nog niet uitgekristalliseerd ten aanzien van het intrekken van subsidiaire bescherming, waar het in de context van Syrië naar verwachting in het merendeel van de gevallen over zal gaan.

Bij de intrekking van een verblijfsvergunning dient rekening te worden gehouden met de omstandigheid dat een vreemdeling de reeds verworven rechten zal verliezen. Een dergelijk ingrijpend besluit kan derhalve niet te makkelijk worden genomen. Daar komt bovenop dat bij het herbeoordelen van verleende statussen de bewijslast volledig op de IND rust. Dit volgt uit artikel 14, tweede lid, Kwalificatierichtlijn waarin is bepaald dat het aan de lidstaat is om aan te tonen dat een vreemdeling geen vluchteling meer is of dat nooit is geweest en artikel 19, vierde lid, Kwalificatierichtlijn waarin is bepaald dat het aan de lidstaat is om aan te tonen dat een vreemdeling niet of niet langer in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Dit strookt met algemene zorgvuldigheidsbeginselen zoals die voortvloeien uit o.a. artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb.

Indachtig dit alles blijft de inzet van dit kabinet, zoals ook benoemd in de brief van 22 april jl., om over te gaan tot het herbeoordelen van al afgegeven verblijfsvergunningen aan Syriërs zodra dat kan.

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

De Minister van Asiel en Migratie,
G. van den Brink

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
K.T. van Bruggen

¹ Zie o.a. M'Bodj (ECLI:EU:C:2014:2452) en Bilali (ECLI:EU:C:2019:448).

I. Binnenlandse Zaken

1. Algemene staat van het Schengengebied

a. Verslag van de Commissie over de toestand van Schengen 2026

Gedachtewisseling

b. Prioritaire acties voor de Schengenraad-cyclus 2026–2027

Goedkeuring

Op 18 mei publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) het jaarlijkse Staat van Schengenrapport.² De Commissie benoemt de daling van irreguliere grensoverschrijdingen en secundaire migratiebewegingen, alsook versterkte grensoverschrijdende samenwerking en een verhoging van de terugkeercijfers als belangrijke successen voor de Staat van Schengen. Tegelijk benadrukt de Commissie het belang dat tekortkomingen in het Schengengebied tijdig worden geadresseerd, ook met het oog op de huidige volatiele geopolitieke omgeving en een steeds complexer wordend veiligheidslandschap. In het rapport identificeert de Commissie EU Visumbeleid, extern grensbeheer, terugkeer, interne veiligheid en Schengengovernance als de belangrijkste aandachtsgebieden. Hierbij doet de Commissie ook een voorstel voor operationele acties binnen deze gebieden, vooruitlopend op de discussie in de Raad over de vaststelling van de prioriteiten van de Schengenraadscyclus voor 2026–2027. Uw Kamer zal bij het verslag van de JBZ-Raad van 4 en 5 juni 2026 een kabinetsappreciatie ontvangen van het Staat van Schengenrapport.

De discussie in de Schengenraad zal naar verwachting focussen op de vaststelling van de prioriteiten van de Schengenraadscyclus voor 2026–2027. Op het moment van schrijven is er nog geen discussiestuk beschikbaar. Mogelijk zal het Voorzitterschap het voorstel voor prioriteiten baseren op de hierboven benoemde aandachtsgebieden. Een andere mogelijkheid is dat de bestaande prioriteiten (implementatie groot-schalige IT-systemen, versterken buitengrens en terugkeer en verbeteren interne veiligheid in een gebied zonder binnengrenscontroles) met een jaar zullen worden verlengd. Het kabinet acht het van belang dat de prioriteiten van de jaarlijkse Schengencyclus gericht zijn op het aanpakken van de belangrijkste aandachtspunten en tekortkomingen binnen het Schengengebied. Specifieke aandachtsgebieden voor het kabinet zijn daarbij externe grensbeheer, terugkeer en interne veiligheid.

Daarnaast is het streven om tijdens deze JBZ-Raad Raadsconclusies aan te nemen om de Schengengovernance zowel op Europees en nationaal niveau te versterken, bijvoorbeeld door het versterken van de nationale governance structuren, meer strategisch gebruik van monitoringsmid-delen en het voeren van discussies op politiek niveau over tekortko-mingen in de implementatie van het Schengen *acquis*. Dit is een belangrijke prioriteit voor het kabinet. Tekortkomingen van de implemen-tatie van het Schengen *acquis* hebben immers een belangrijke impact op

² COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2026 State of Schengen Report, 18 mei 2026, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52026DC0150>

de integriteit en veiligheid van het Schengengebied als geheel. Het kabinet kan daarom instemmen met de Raadsconclusies.

2. Implementatie van interoperabiliteit

Stand van zaken

Tijdens dit agendapunt zal het Cypriotisch voorzitterschap, samen met eu-LISA, een update geven van de stand van zaken rondom de Interoperabiliteit routekaart. Deze routekaart is tijdens de JBZ-Raad van 5–6 maart jl. aangenomen en betreft een routekaart voor de implementatie van grootschalige IT-systemen en hun onderlinge interoperabiliteit. Er zal een overzicht gegeven worden van de belangrijkste ontwikkelingen rondom deze systemen.

Centraal staan de ervaringen en resultaten van de gefaseerde ingebruikname van het *Entry/Exit System* (EES), dat op 12 oktober 2025 operationeel is geworden en na een periode van 180 dagen op 10 april is afgerond. Het EES is sinds die datum in Nederland op alle grensdoorlaatposten operationeel, maar nog niet volledig in werking. Vanwege technische aandachtspunten van de nationale ICT-systemen, is tijdelijk gebruik gemaakt van de mogelijkheid om zo veel mogelijk biometrische gegevens te verwerken, maar in elk geval de biografische gegevens in het systeem op te nemen. Samen met de relevante partners wordt toegewerkt naar volledig biometrische registratie. Nederland staat hierover in nauw contact met de Commissie.

Verder zal vooruit worden geblikt op de planning en voorbereidingen voor de implementatie van het vernieuwde Eurodac-systeem, dat op 12 juni 2026 in werking zal treden. Dit hangt samen met de inwerkingtreding van het Migratiepact, eveneens op 12 juni a.s. De Commissie publiceerde op 8 mei jl. de voortgangsrapportage over de implementatie van het Migratiepact, waarin zij ook ingaat op de stand van zaken met betrekking tot Eurodac. De appreciatie van het kabinet over deze voortgangsrapportage heeft uw Kamer dinsdag 19 mei jl. ontvangen.³ Voorts zal er vooruitgeblikt worden op de inwerkingtreding van het *European Travel Information and Authorisation System* (ETIAS), die gepland staat voor het vierde kwartaal van 2026.

Het kabinet zal tijdens de JBZ-Raad kennisnemen van de gepresenteerde ontwikkelingen.

3. Toekomstige juridische status van ontheemde personen uit Oekraïne

Gedachtewisseling (lunchbespreking)

Naar verwachting zal de Commissie onder dit agendapunt verschillende scenario's presenteren voor een mogelijke verlenging van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB), waarover de JBZ-Raad van gedachten zal wisselen. Het doel van deze uitwisseling is een inventarisatie voor de steun van een eventuele verlenging van de RTB en de voorwaarden voor een dergelijke verlenging. In dat kader zal waarschijnlijk ook aandacht zijn voor een mogelijke scopebeperking van de RTB. Bij de vorige verlenging werd de scope van de RTB al beperkt, waardoor ontheemde personen uit Oekraïne die in een lidstaat al tijdelijke bescherming hebben ontvangen, de tijdelijke bescherming geweigerd kan worden in een andere lidstaat. Nederland kan een verlenging van de RTB van maart 2027 tot maart 2028 steunen. Een verlenging zal meer ruimte geven voor het zorgvuldig

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2025–2026, 2026Z10178.

inregelen van de nationale uitfasering van de RTB en de ingezette overgang naar het langetermijnbeleid. Daarnaast staat Nederland ervoor open om een verdere scopebeperking te overwegen, zolang deze juridisch haalbaar en uitvoerbaar is. Een voorbeeld van scopebeperking is het uitzonderen van personen die in Oekraïne dienstplichtig zijn. Voorstellen tot scopebeperking zullen door het kabinet zorgvuldig worden overwogen op het moment dat de Commissie een concreet voorstel doet hiertoe.

4. Uitvoering van het Asiel- en Migratiepact

Stand van zaken

De Commissie zal in alle waarschijnlijkheid onder dit agendapunt een update geven van de stand van zaken rond de implementatie van het Asiel- en Migratiepact (hierna: Pact). Op 8 mei publiceerde de Commissie ook de voortgangsrapportage over de implementatie.⁴ De appreciatie van het kabinet ten aanzien van deze voortgangsrapportage is eerder deze week met uw Kamer gedeeld.⁵ Met oog op de naderende inwerking-treding van het Pact is het voor Nederland van belang dat eventuele knelpunten zo spoedig mogelijk geadresseerd worden, aan de hand van concrete acties, in navolging van de voortgangsrapportage van de Commissie. Daarnaast is het van belang dat de Commissie ook na de inwerkingtredingsdatum van 12 juni 2026 de implementatie nauw blijft monitoren en uitdagingen in de implementatie ook op politiek niveau worden besproken. Het kabinet zal deze punten benadrukken.

Het kabinet maakt ook graag van de gelegenheid gebruik om in te gaan op de stappen die voorhanden zijn indien andere lidstaten het Pact niet naleven, in navolging van motie Van der Plas.⁶ Hiermee ziet het kabinet deze motie als afgedaan. Nederland is gebaat bij een goed werkend Europese asiel- en migratiesysteem. Het Pact is daar een belangrijke stap naartoe. Het is voor het slagen van het Pact van belang dat de balans tussen verantwoordelijkheid enerzijds en solidariteit anderzijds behouden blijft en daar zet het kabinet zich ook voor in. Het kabinet hecht grote waarde aan een nauwe monitoring van de implementatie van het Pact in aanloop naar de implementatiedatum van 12 juni en ook daarna. Het is daarbij de taak van de Commissie om toe te zien op een goede uitvoering van de afgesproken regels (Uniewetgeving) door de lidstaten. Ook heeft het Europese asielagentschap (EUAA) een monitorende taak gekregen en kan de Commissie ingrijpen als een lidstaat de aanbevelingen naar aanleiding van de monitoringsresultaten niet adequaat oppakt. Middels de voortgangsrapportage die op 8 mei jl. is gepubliceerd heeft de Commissie gerapporteerd over de voortgang van de implementatie. Deze monitoring zal de Commissie ook na de implementatie datum van 12 juni a.s. continueren. Nederland steunt de Commissie hierin en vraagt ook aandacht voor het bespreken van de implementatie in Raadsgrémia, waaronder de JBZ-raad. Nederland zal hier ook aandacht voor vragen tijdens de JBZ-raad op 4 en 5 juni. Nederland blijft ook in gesprek met andere lidstaten om, als dat nodig is, te kunnen ondersteunen bij de implementatie van het Pact. Dit kan onder andere via het standing corps van Frontex of de pool van het EUAA. Daarbij weegt mee dat de implementatie van het Pact een enorm omvangrijke en complexe klus is. Het is daarom mogelijk dat bepaalde elementen van het Pact nog niet helemaal

⁴ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the State of play on the implementation of the Pact on Migration and Asylum, 8 mei 2026, EUR-Lex – 52026DC0196 – EN – EUR-Lex

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2025–2026, 2026Z10178.

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2025–2026, 36 871, nr. 37.

correct worden uitgevoerd door lidstaten. Nederland vindt het van belang dat de Commissie daarbovenop zit. Verder heeft onder de nieuwe Pact-wetgeving het structureel niet nakomen van de Dublinverplichtingen als gevolg dat een lidstaat geen aanspraak kan doen op solidariteit van andere lidstaten in het kader van het solidariteitsmechanisme. Als dit aan de orde is, zal Nederland zich hiervoor inzetten. In uiterste gevallen is het mogelijk voor de Commissie om een inbreukprocedure te starten tegen lidstaten die zich niet aan de wet houden (artikel 258 en 260 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

5. Externe dimensie van migratie: samenwerking met Somalië

Gedachtewisseling

Het Voorzitterschap voorziet op dit punt een gedachtewisseling over de samenwerking met Somalië op het gebied van migratie. Centraal hierin staan naar verwachting de samenwerking rondom terugkeer- en overname en de voorgestelde visummaatregelen om deze samenwerking te verbeteren.⁷ Nederland heeft de afgelopen twee jaar intensief ingezet op het verbeteren van de brede relatie met Somalië, waaronder terugkeersamenwerking. Dit heeft er toe geleid dat Nederland een voorzichtige vooruitgang waarneemt wat betreft de terugkeersamenwerking met dit land. Nederland en Somalië zijn erin geslaagd om voor het eerst in jaren gedwongen terugkeer naar Somalië te effectueren. Het kabinet heeft vertrouwen in deze ontwikkeling en blijft daarom inzetten op de brede samenwerking in wederkerig verband. Verder heeft het Voorzitterschap ook aangegeven de discussie te willen richten op de samenwerking met Somalië op de aanpak van mensensmokkelnetwerken. Nederland onderschrijft het belang van het nauw samenwerken hierop en staat open voor manieren om deze aanpak te versterken. De verwachting is dat andere lidstaten deze aanpak ook ondersteunen, en dat verscheidene lidstaten net zoals Nederland een eerste verbetering van de samenwerking op terugkeer hebben gezien.

6. Raadsconclusies over de gezamenlijke operationalisering van de EU-drugsstrategie

Goedkeuring

Tijdens dit agendapunt zal het Voorzitterschap Raadsconclusies over de implementatie van de EU-drugsstrategie bespreken met de wens deze goed te keuren. Het kabinet verwelkomde al eerder de EU-drugsstrategie en het EU-actieplan drugshandel.⁸ Met onderhavige Raadsconclusies wordt het EU-actieplan gesteund. Daarnaast doet het Cypriotische voorzitterschap met onderhavige raadsconclusies – en het daarin vast te stellen implementatiekader – een voorstel voor een operationele uitwerking op de pilaren «*health*» en «*harm*» uit de strategie. Dit naar aanleiding van de opmerkingen van verschillende lidstaten tijdens de ontwerpfase van de strategie. De Raadsconclusies omvatten voorstellen rondom: 1) het aanvullen van het EU-actieplan tegen drugshandel met gerichte werkstromen, 2) het zo volledig mogelijk benutten van bestaande mechanismen, hulpmiddelen en processen waar het gaat om vraagvermindering en schadebeperking, en 3) het ontwikkelen van innovatieve samenwerkingsprojecten tussen de lidstaten, EU-agentschappen en andere relevante actoren. Op dit moment worden de Raadsconclusies nog

⁷ Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD tot opschorting van een aantal bepalingen van Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad ten aanzien van Somalië, eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024PC0324

⁸ Zie BNC-fiche, Kamerstukken II, 2025–2026, 22 112, nr. 4243.

besproken in de betrokken raads werkgroep in Brussel en is er nog geen definitieve tekst uitgewerkt. Het Kabinet is in algemene zin positief over de verdere operationalisering dat met het stuk wordt nagestreefd en zet in op een zorgvuldige afronding.

7. Impact van de huidige geopolitieke context op de EU

Gedachtewisseling

Tijdens dit agendapunt zal de JBZ-Raad van gedachten wisselen over de impact van geopolitieke ontwikkelingen op de interne veiligheid van de Europese Unie. Op het moment van schrijven is nog geen discussiestuk beschikbaar. Naar verwachting zal de EU Counter-Terrorism Coördinator (EU CTC) tijdens de Raad een update geven over de recente ontwikkelingen in Iran en de mogelijke implicaties daarvan voor de EU.

Het kabinet volgt met bijzondere aandacht de ontwikkelingen in Iran en het Midden-Oosten en de mogelijke implicaties. Het kabinet is positief over de mogelijkheid om met andere EU-lidstaten van gedachten te wisselen over de ontwikkelingen in de regio en de mogelijke gevolgen die dit kan hebben voor de interne veiligheid van de EU. Het kabinet zet in op sterke coördinatie, uitwisseling van informatie en gezamenlijke respons in de EU waar mogelijk en zal dit tijdens de JBZ-Raad ook benadrukken.

8. Tegengaan veiligheidsuitdagingen

a. Algemene veiligheidssituatie

b. Beoordeling door de Europese binnenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten

Stand van Zaken

Onder het eerste deel van deze bespreking wordt de JBZ-Raad geïnformeerd over de algemene veiligheidssituatie in de EU. Het is nog niet duidelijk hoe dit agendapunt precies vorm zal krijgen, maar bekend is dat de aangekondigde Europese Veiligheidsstrategie aan de orde zal komen. De Commissie werkt momenteel aan een brede Europese Veiligheidsstrategie die de komende maanden wordt verwacht. Het kabinet heeft hiervoor een non-paper met de Commissie en EDEO gedeeld.⁹

Het kabinet kijkt uit naar deze brede Europese Veiligheidsstrategie, waarbinnen interne veiligheid ook een plek krijgt. Voor het kabinet is van belang dat het tegengaan van hybride dreigingen en het vergroten van civiele weerbaarheid elementen zijn die prominent een plek krijgen in deze nieuwe strategie. Het kabinet zet via verschillende sporen in op versterking van de civiele weerbaarheid, waaronder via de zgn. Weerbaarheidscoalitie (zie agendapunt hieronder). Daarnaast zal het kabinet naar verwachting benadrukken dat een bijbehorend handelingsperspectief wenselijk is, om te voorkomen dat deze stukken slechts een samenvatting van waargenomen trends en dreigingsanalyses blijven. Zo kan de strategie bijdragen aan het faciliteren van een gesprek op politiek niveau, over bijvoorbeeld gezamenlijke uitdagingen en hoe deze het hoofd te bieden.

⁹ Non-paper NL input EU Security Strategy, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2026/03/13/non-paper-nl-input-eu-security-strategy>

Onder het tweede deel van dit agendapunt zal de JBZ-Raad zoals gebruikelijk in besloten setting een briefing ontvangen. De veiligheidsdiensten van de Europese lidstaten, Noorwegen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk werken nauw samen aan de veiligheid van Europa. Zoals gebruikelijk geeft het Voorzitterschap namens deze diensten tijdens de JBZ-Raad een periodieke briefing over de huidige veiligheidssituatie. Het kabinet zal de informatie aanhoren.

9. Overige punten

a. AOB Ministeriële Weerbaarheidscoalitie

Van 15–16 april jl. vond de derde ministeriële bijeenkomst van de Europese Weerbaarheidscoalitie plaats, dit keer in Finland, waarvan ook Nederland deel uitmaakt. Daarbij werd in aanwezigheid van de Commissie gesproken over de voortgang van de weerbaarheidsaanpak binnen de EU en de inzet van de coalitie om deze verder te brengen. Binnen de prioriteiten van de coalitie werd voornamelijk gesproken over het tegengaan van hybride dreigingen en de lessen uit Oekraïne, die in veel landen het startpunt zijn van hun weerbaarheidsaanpak, en hoe we deze lessen kunnen implementeren op EU-niveau. Finland zal tijdens de JBZ-Raad deze bijeenkomst van de weerbaarheidscoalitie en de stand van zaken toelichten.

b. AOB Actieplan Kanaal

Naar verwachting zal de Commissie een presentatie geven van het aangekondigde actieplan voor de aanpak van irreguliere migratie over het Kanaal. Het kabinet acht het van belang dat er een Europese aanpak komt om de levensgevaarlijke oversteek over het Kanaal aan te pakken. Voor het kabinet is van belang dat ook onderliggende oorzaken, zoals mensen-smokkel, hierbij worden aangepakt.

II. Justitie

1. Verordening inzake de grensoverschrijdende totstandbrenging en erkenning van ouderschap

Beleidsdebat

Het Commissievoorstel voor een verordening inzake de vaststelling en erkenning van afstamming in grensoverschrijdende situaties (ouderschapsverordening) verscheen op 7 december 2022.¹⁰ Uw Kamer is op 3 februari 2023 via een BNC-fiche geïnformeerd.¹¹ Na 3,5 jaar besprekingen op raadswerkgroepniveau zijn belangrijke stappen gezet, maar zijn er ook verschillende punten waarover nog geen overeenstemming is bereikt. De voortgang en vervolgstappen in dit dossier zijn onderwerp van het beleidsdebat tijdens deze JBZ-Raad.

Doel van de verordening is dat eenmaal in een EU-lidstaat vastgesteld ouderschap in de hele EU wordt erkend, zodat kinderen hun aan ouderschap ontleende rechten behouden bij reizen of verhuizen. Het voorstel beoogt de (grond)rechten van kinderen te beschermen en rechtszekerheid te bieden aan alle gezinnen in grensoverschrijdende situaties, ongeacht gezinssamenstelling en wijze van verwekking of geboorte; ook afstamming na draagmoederschap valt hieronder. Het kabinet steunt deze doelstellingen.

¹⁰ COM(2022) 695 def.

¹¹ Zie BNC-fiche, Kamerstukken II, 2022/23, 22 112, nr. 3596.

Besluitvorming over dit voorstel vereist unanimiteit.¹² Sinds de JBZ-Raad van 14 juni 2024, waarin in de context van dit voorstel een politiek debat plaatsvond over de erkenning van afstamming na draagmoederschap, is verder onderhandeld over het voorstel, onder meer over de regels inzake rechterlijke bevoegdheid en toepasselijk recht. Over de inhoud van deze regels is nog geen overeenstemming bereikt; verdere uitwerking en compromisvorming zijn nodig. Enkele hoofdstukken, waaronder dat over de Europese Akte van Afstamming, zijn bovendien nog nauwelijks besproken en wachten nog op behandeling.

Om richting te geven aan de vervolgstappen, wil het Cypriotische voorzitterschap de lidstaten tijdens deze JBZ-Raad vragen welke elementen van het voorstel voor hen essentieel zijn en wat de weg voortwaarts zou moeten zijn in dit dossier.

Het kabinet is voorstander van een EU-brede verordening op grond waarvan het ouderschap dat in één lidstaat is vastgesteld in alle andere lidstaten, via een ruimhartige, laagdrempelige regeling, wordt erkend. De verordening moet betrekking hebben op de afstamming van alle kinderen, ongeacht de wijze waarop het kind werd verwekt of is geboren en ongeacht de samenstelling van het gezin waartoe het kind behoort, zoals een kind met ouders van hetzelfde geslacht.

Vanwege de politieke gevoeligheden in dit dossier zal het bereiken van unanimiteit lastig zijn. Wanneer unanimiteit uitblijft, dan ligt het voor de hand te verkennen of nauwere samenwerking tussen een deel van de lidstaten¹³ de weg voorwaarts is.

Of unanimiteit haalbaar is en, zo niet, of nauwere samenwerking kansrijk is, hangt af van de uiteindelijke tekst. Een vlotte afronding van de onderhandelingen is gewenst; Nederland stelt zich daarbij constructief op. Zodra de tekst voldoende is uitgewerkt, kan zij ter beoordeling aan de JBZ-Raad worden voorgelegd. Verwacht wordt dat de meeste lidstaten tijdens dit beleidsdebat zullen aansturen op verdere onderhandelingen op technisch niveau en het te vroeg vinden om te praten over nauwere samenwerking tussen een deel van de lidstaten.

Beide Kamers hebben op grond van de Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon instemmingsrecht op het uiteindelijke onderhandelingsresultaat.¹⁴

2. Verordening tot vaststelling van het Justitieprogramma voor de periode 2028–2034 en tot intrekking van Verordening (EU) 2021/693

Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Het Cypriotisch voorzitterschap is voornemens om tijdens de JBZ-Raad een algemene oriëntatie voor het voorstel voor het aankomende Justitieprogramma vast te stellen. Het Justitieprogramma 2028–2034 maakt onderdeel uit van de toekomstige EU-begroting (Meerjarig Financieel Kader, MFK) en beoogt ondersteuning van justitiële samenwerking, toegang tot het recht en versterking van de rechtsstaat binnen de

¹² Art. 81 lid 3 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

¹³ Nauwere samenwerking is een vorm van gedifferentieerde integratie waarmee negen of meer lidstaten binnen de juridische kaders van de EU en met gebruik van de EU-instellingen op een Europees gebied met elkaar kunnen samenwerken. De nauwere samenwerkingsprocedure is geregeld in artikel 20 EU-Verdrag en de artikelen 326 tot en met 334 van het EU-Werkingsverdrag. Naast de algemene bepalingen om een nauwere samenwerking aan te gaan, bevatten de EU-verdragen bijzondere procedurebepalingen voor specifieke gebieden.

¹⁴ Artikel 3, vierde lid, Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon.

EU. Het kabinet heeft het voorstel al eerder positief beoordeeld¹⁵ en is tevreden over het verloop van de onderhandelingen in de Raad. Voor het kabinet was hierbij van belang dat het programma niet beperkt wordt tot institutionele actoren, maar de gehele rechtsketen omvat, gezien het belang van effectieve rechtsbescherming en wederzijds vertrouwen én de inzet op verbetering van toegang tot het recht. Daarnaast moet het programma bijdragen aan structurele versterking van rechtsstatelijke capaciteit en aansluiten bij bredere EU-instrumenten en prioriteiten. Nu deze punten goed zijn geadresseerd in de voorliggende tekst, kan het kabinet de algemene oriëntatie steunen. Het is de verwachting dat de algemene oriëntatie brede steun krijgt van de lidstaten.

3. Europees Openbaar Ministerie (EOM)

Stand van zaken

De Commissie en de Hoofdaanklager van het EOM zullen de lidstaten vermoedelijk bijpraten over de laatste ontwikkelingen binnen het EOM. De verwachting is dat daarbij stil wordt gestaan bij de komst van een nieuwe Hoofdaanklager met ingang van 1 november 2026 en mogelijk ook bij de uitkomst van een evaluatie die de Commissie heeft laten uitvoeren over de EOM-Verordening en die op 1 juni a.s. afgerond moet zijn. Het kabinet zal de informatie aanhoren.

4. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne: bestrijding van straffeloosheid

Stand van zaken

Op het moment van schrijven is nog geen discussiestuk beschikbaar. Naar verwachting zal de JBZ-Raad geïnformeerd worden over de stand van zaken van de strijd tegen straffeloosheid in de context van de Russische agressieoorlog in en tegen Oekraïne. Vermoedelijk zal in het bijzonder worden stilgestaan bij recente ontwikkelingen met betrekking tot het Speciaal Tribunaal voor het Misdrijf Agressie.

Nederland blijft zich inzetten voor gerechtigheid voor Oekraïne en de strijd tegen straffeloosheid. Een belangrijk onderdeel daarvan is de oprichting van het Speciaal Tribunaal voor het Misdrijf Agressie tegen Oekraïne. Bij besluit van 17 oktober 2025 heeft de ministerraad ingestemd met vestiging in Nederland van de voorbereidende fases van het Speciaal Tribunaal zonder dat daarmee vooruit wordt gelopen op een mogelijk toekomstig besluit ten aanzien van het huisvesten van het operationele tribunaal. Op vrijdag 15 mei jl. is tijdens de ministeriële vergadering van de Raad van Europa in Moldavië de resolutie betreffende de *Enlarged Partial Agreement* inzake het Management Comité voor het Agressietribunaal aangenomen en ondertekend door 36 landen, waaronder Nederland, en de EU. Daarnaast heeft Nederland medegedeeld dat er een locatie is geïdentificeerd in de internationale zone van Den Haag, die veelbelovend en geschikt lijkt voor de voorbereidende fase van het tribunaal. De Tweede Kamer is op dezelfde dag hierover ook geïnformeerd.

Ook zal Nederland het belang van voortdurende steun aan het onafhankelijk werk van het Internationaal Strafhof in het kader van het tegengaan van straffeloosheid blijven benadrukken.

¹⁵ Kamerstukken II, 2025–26, 2025D44033.

5. De aanpak van hate crime en hate speech

Gedachtewisseling (lunchbespreking)

Het Voorzitterschap heeft aangekondigd dat de werklunch over het onderwerp *hate crime* en *hate speech* zal gaan. Op dit moment is er nog geen discussiestuk. De verwachting is dat lidstaten hun ervaringen zullen uitwisselen over de aanpak van *hate crime* en *hate speech*. Het kabinet zal toelichten dat het een brede aanpak nastreeft, waarbij preventieve, normatieve en repressieve maatregelen worden ingezet. Het wettelijk kader is in overeenstemming met Europese en anderszins internationale afspraken. Het repressieve apparaat is toegerust op een zorgvuldige en effectieve afdoening van zaken. Eerder is onder Frans EU-Voorzitterschap het voorstel gedaan om *hate crime* en *hate speech* in de lijst van artikel 83 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VEU) op te nemen, waarmee een bevoegdheid voor de Commissie wordt gecreëerd om richtlijnvoorstellen te doen. Het kabinet heeft telkens aangegeven daar positief tegenover te staan, waarbij eventuele wetsvoorstellen vervolgens op inhoudelijke merites zullen worden beoordeeld. Mocht dit aan de orde komen tijdens de JBZ-Raad, zal het kabinet deze positieve grondhouding herhalen.