

Aan De Voorzitter van de Vaste Commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA Den Haag

Commissie Meijers
Permanente Commissie van
Deskundigen in Internationaal
Vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Postadres
Postbus 201
3500 AE Utrecht

Datum 1 december 2014

Bezoekadres
Kanaalweg 86
3533 HG Utrecht

Kenmerk CM1414

T 030 297 4328
F 030 296 0050

Betreft **Notitie naar aanleiding van de JBZ-Raad van 4 en 5 december 2014**

W www.commissie-meijers.nl

E I.middelkoop@commissie-meijers.nl

Geachte voorzitter,

De Commissie Meijers heeft kennis genomen van de geannoteerde agenda voor de JBZ-raad van 4 en 5 december 2014¹ en ziet aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

VEILIGHEID EN JUSTITIE, GRONDRECHTEN EN BURGERSCHAP

1. Ontwerprichtlijn onschuldpresumptie

De Commissie Meijers heeft met veel belangstelling kennis genomen van de brieven van de Minister van Veiligheid en Justitie van 14 november 2014 aan respectievelijk de Eerste en Tweede Kamer inzake de ontwerprichtlijn onschuldpresumptie.² De Commissie Meijers constateert dat de laatste voorstellen die binnen de Raadswerkgroepen circuleren een bepaling bevatten over het gebruik van feitelijke vermoedens die aansluit op de minimumnormen van het EVRM en dat zulke vermoedens altijd weerlegbaar zijn.³ De Commissie Meijers onderschrijft dit ten volle.

De Commissie Meijers herhaalt dat de aanvankelijke onderhandelingsinzet van Nederland, zoals weergegeven in voetnoot 28 van het Raadsdocument van het voorzitterschap van 22 september 2014,⁴ niet goed lijkt aan te sluiten op het Nederlandse strafvorderlijk stelsel, met name de Wet Mulder, noch op de minimumnormen van het EVRM. Weliswaar bevat de optie die de Nederlandse voorkeur genoot geen expliciete uitzondering op het recht om feitelijke of bewijsvermoedens te weerleggen, maar het alternatieve Nederlandse voorstel beoogt dat

¹ Brief inzake geannoteerde agenda JBZ Raad 4 en 5 december 2014 en monitoringsoverzicht JBZ-dossiers (4e kwartaal 2014), Kamerstukken I, 32317, nr. EE (2014/15), 24 november 2014.

² Reactie op ontwerp-richtlijn van de Commissie Meijers inzake de versterking van het vermoeden van onschuld in strafprocedures, Kamerstukken II, 32317, nr. 244 (2014/15), 14 november 2014; Verslag van een schriftelijk overleg inzake reactie naar aanleiding van de geannoteerde agenda JBZ-Raad van 9-10 oktober 2014: Kamerstukken I, 32317, nr. ED (2014/15), 18 november 2014.

³ Raadsdocument 15837/14 van 20 november 2014.

⁴ Raadsdocument 13304/14 van 22 september 2014.



wel. Nederland licht daarbij toe, zoals althans weergegeven door het Italiaans voorzitterschap, dat het EHRM de lidstaten de ruimte laat om te beslissen dat in sommige gevallen vermoedens onweerlegbaar zullen zijn. De commissie leest de algemene bewoordingen van het primaire voorstel in samenhang met het alternatief en de toelichting daarop – en begrijpt daaruit dat ook het primaire voorstel onweerlegbare bewijsvermoedens toestaat, zij het impliciet. Dit was reden voor de Commissie Meijers om de Kamers te informeren. Volgens de Commissie Meijers bestaat deze ruimte namelijk niet. Het EHRM heeft het opleggen van sancties op basis van kentekenregistraties geaccordeerd, mede omdat de verdachte de feiten op basis waarvan de sanctie is opgelegd mag proberen te weerleggen.

De Minister van Veiligheid en Justitie schrijft dat hij afstand neemt van de suggestie van de Commissie Meijers dat de balans tussen rechtsbescherming en criminaliteitsbestrijding in EHRM-jurisprudentie niet juist zou zijn. De Commissie Meijers onderschrijft dat de EHRM-jurisprudentie niet statisch is en zich steeds verder uitkristalliseert. Omwille van de eenvoud kan het soms wenselijk zijn om aan te sluiten op deze jurisprudentie. Echter, de Commissie Meijers benadrukt dat de balans tussen rechtsbescherming en criminaliteitsbestrijding binnen de EU een autonome afweging vergt. Het EVRM bevat *minimumnormen* voor alle lidstaten van de Raad van Europa. Ten opzichte van dit ‘grote Europa’ moet worden onderstreept dat binnen de veel kleinere Europese Unie veel meer consensus bestaat over rechtsstatelijke normen en waarden. Binnen de Europese Unie is er dus wel degelijk de ruimte om, waar nodig, een hogere graad van rechtsbescherming te realiseren. Met de grondhouding dat EVRM normen worden beschouwd als standaardnormen in plaats van als minimumnormen, laten wij kansen liggen voor wat betreft het niveau van rechtsstatelijkheid dat binnen de EU bereikt zou kunnen worden. Daarbij is een goede rechtsbescherming binnen de EU zeer wenselijk gelet op de toegenomen strafrechtelijke samenwerking. Wederzijdse erkenning vereist dat er vertrouwen onder burgers in het strafrechtelijk systeem van de lidstaten bestaat. De Commissie Meijers acht EHRM-jurisprudentie weliswaar richtinggevend, maar onderstreept dat indien nodig de ruimte moet worden genomen om autonome normen te formuleren.

In het licht van de ‘General Approach’ die door het voorzitterschap aan de Raad van Ministers zal worden voorgelegd, doet de Commissie Meijers de volgende aanbevelingen:

- Om te voorkomen dat lidstaten strafrechtelijke waarborgen ontduiken door voor bestuursrechtelijke handhaving te kiezen, moet de richtlijn zich uitstrekken tot punitieve administratiefrechtelijke procedures. Dit is in lijn met de jurisprudentie van het EHRM.
- De richtlijn moet niet alleen op natuurlijke personen, maar tevens op rechtspersonen van toepassing zijn, behalve in situaties waarin de toepassing op rechtspersonen niet te verenigen is met de aard van het recht, zoals bij het zwijgrecht. In de jurisprudentie van het EHRM is dat ook het geval.
- Art. 4(3) over ‘public references to guilt’ moet verduidelijkt worden met een nadere precisering van welke ‘appropriate measures’ staten dienen te nemen als dit recht wordt geschonden.

- Art. 4 dient te worden uitgebreid met een bepaling over de toepassing van de onschuldpresumptie op vrijgesproken personen in vervolgprocedures, bijvoorbeeld met betrekking tot schadevergoeding. Ook in het kader van die vervolgprocedures dienen de autoriteiten zich te onthouden van het uiten van elk vermoeden van schuld.
- Het oorspronkelijke art. 6(4) met betrekking tot de toelating van bewijsmiddelen in het geval van schending van het zwijgrecht en het beginsel van nemo tenetur moet in de General Approach worden terug gevoegd. De huidige tekst bevat enkel een preambulaire overweging hierover (20c).
- De betekenis en de toegevoegde waarde van het nieuwe art. 6(5) is onduidelijk. Deze bepaling moet daarom voorzien worden van een toelichting in de preambule of worden geschrapt.
- Art. 8(4) met betrekking tot de verwijdering van de verdachte uit de zittingszaal is thans niet strikt genoeg geformuleerd. De zinsnede 'smooth operation' moet daarom geschrapt worden.

2. Ontwerprichtlijn gefinancierde rechtsbijstand

De Commissie Meijers heeft kennisgenomen van raadsdocument 15490/14 van 17 november 2014. Hierin wordt de stand van zaken met betrekking tot de ontwerprichtlijn gefinancierde rechtsbijstand besproken. **Een onbekend aantal lidstaten heeft voorgesteld om naast voorlopige rechtsbijstand ook gewone rechtsbijstand binnen de reikwijdte van deze richtlijn te brengen.** Rechtsbijstand is dan afhankelijk van de middelen van de verdachte (means test) en de 'interest of justice' (merits test) volgens door de lidstaten zelf vastgestelde criteria. Rechtsbijstand zou in elk geval bij ernstige strafbare feiten aan de orde zijn. **De Commissie Meijers merkt op dat dit voorstel goed aansluit op het Nederlandse stelsel van rechtsbijstand en ziet geen bezwaren dit over te nemen.** Dit is in lijn met EHRM-jurisprudentie en komt de rechtsbescherming van Nederlanders in het buitenland ten goede. Wel zal zorgvuldig gekeken moeten worden naar de in de richtlijn op te nemen minimumnormen voor rechtsbijstandsverlening.

De Commissie Meijers raadt aan om een bepaling over de verdeling van kosten in grensoverschrijdende strafzaken op te nemen. Dit kan bijdragen aan het draagvlak voor een ruimer bereik van deze richtlijn. In gevallen van samenwerking tussen lidstaten zouden de kosten die de uitvoerende lidstaat maakt in het kader van rechtsbijstand vergoed worden door de verzoekende lidstaat. Deze verplichting zou zich het beste kunnen beperken tot alleen die kosten die gemaakt zijn om de verplichtingen uit deze richtlijn na te komen.

3. Democratische controle op de Strategie voor Binnenlandse Veiligheid

Nu in juni van dit jaar de Strategische Richtlijnen ten aanzien van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht zijn aangenomen, **spelen op Europees niveau twee aan elkaar gerelateerde discussies met betrekking tot de binnenlandse veiligheid.** Dit is enerzijds de discussie over de toekomstige rol van het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI), in 2010 opgericht bij Raadsbesluit op basis

van art. 71 VwEU. Anderzijds vindt het debat plaats over de hernieuwde Strategie voor Binnenlandse Veiligheid (ISS). De huidige strategie werd in 2010 door de Europese Raad aangenomen en richt zich onder meer op **bestrijding van transnationale criminele netwerken, preventie van terrorisme en radicalisering, cyber security, grensbewaking en rampenbestrijding**. De strategie voor de periode 2015-2020 wordt op dit moment ontwikkeld. Een van de voornaamste taken van COSI is de implementatie van de ISS geweest. Daarnaast coördineert COSI de samenwerking tussen JBZ agentschappen en overziet het de implementatie van de beleidscyclus georganiseerde misdaad.

Beide discussies richten zich momenteel sterk op de inhoudelijke prioriteitenstelling, zoals **foreign fighters** en de **richtlijn persoonsgegevens van passagiers**. **Twee elementen blijven hierin enigszins onderbelicht**. Dit is ten eerste de vraag hoe de Unie praktisch invulling dient te geven aan de haar verplichting in het waarborgen van de interne veiligheid het **respect voor fundamentele rechten garandeert**. De recente uitspraak van het Europees Hof van Justitie inzake de gegevensbewaringsrichtlijn (uitspraak van 8 april 2014 in gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12) onderstreept dit belang nogmaals. **Een structurele betrokkenheid van het Europees Agentschap voor Fundamentele Rechten zou kunnen bijdragen aan het integreren van fundamentele rechten in het werk van COSI en het tenuitvoerleggen van de ISS**.

Ten tweede, is er **weinig tot geen aandacht voor de democratische legitimatie en controle op operationele samenwerking**. Reeds in 2010 heeft het Europees Parlement zich beklaagd over de gebrekkige betrokkenheid bij de formulering en implementatie van de ISS. Zoals het Europees Parlement terecht aangaf, heeft het stellen van prioriteiten gevolgen voor de financiering van activiteiten op JBZ-gebied, waarbij het Europees Parlement medewetgever is. Mede omdat het operationele samenwerking plaatsvindt tussen nationale opsporings- en handhavingsautoriteiten en de prioriteitenstelling op EU-niveau doorwerkt op nationaal niveau is het **van groot belang dat ook de nationale parlementen input kunnen geven op de vormgeving van de hernieuwde ISS en de rol die COSI** geacht wordt te spelen in de implementatie daarvan. Het COSI-oprichtingsbesluit verplicht het Comité het Europees Parlement en de nationale parlementen te informeren over zijn werkzaamheden. COSI heeft sinds zijn oprichting drie rapporten verzonden. **Het is de vraag of dit voldoende is parlementen in staat te stellen een daadwerkelijke controle van het functioneren van COSI uit te voeren**.

IMMIGRATIE EN ASIEL

4. Dublin III en Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen

De Dublin-verordening regelt welke lidstaat verantwoordelijk is voor het behandelen van eerste en daarop volgende asielaanvragen.⁵ In beginsel is dat de lidstaat waar de

⁵ Regulation (EU) no 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for

vreemdeling volgens het vingerafdrukkenregistratiesysteem EURODAC is binnengekomen. Vreemdelingen die na binnenkomst in een andere lidstaat een asielverzoek indienen, worden teruggezonden naar de lidstaat van binnenkomst voor verdere behandeling van het asielverzoek. **Bij de laatste herziening van deze verordening kon de Uniewetgever geen overeenstemming bereiken over de vraag of voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV'ers) andere regels moeten worden opgenomen.**⁶ Daarom werd afgesproken dit de Europese Commissie een amendement zou voorstellen na uitspraak van het Europees Hof van Justitie in een op dat moment aanhangige zaak over precies die vraag.

Inmiddels heeft het Hof in zaak C-648/11 beslist dat AMV'ers niet mogen worden teruggestuurd naar de lidstaat van binnenkomst, maar hun asielprocedure mogen doorlopen in de lidstaat waar ze op dat moment zijn, tenzij dit niet in het belang van het kind is.⁷ De Europese Commissie heeft daarop, volgens de eerder gemaakte afspraak, een voorstel tot wijziging van de Dublinvordering ingediend, waarin deze uitspraak integraal wordt gecodificeerd.⁸ Echter, volgens het BNC-fiche is Nederland van mening dat de Uniewetgever geen gevolg hoeft te geven aan de uitspraak van het Hof van Justitie en dat codificatie van de uitspraak asielshoppen in de hand zou werken.⁹ **Uit een raadsdocument van 20 november 2014 blijkt dat deze gedachte breed onder de lidstaten leeft en dat de Raad voornemens is de Hofuitspraak maar zeer beperkt te implementeren.**¹⁰

Als hoofdregel zou blijven gelden dat de lidstaat waar het kind op dat moment is, verantwoordelijk is voor de aanvraag. **In het onderhandelingsdocument heeft de Raad echter een extra bepaling toegevoegd waarin staat dat het kind wordt overgedragen aan de lidstaat die al eerder een beslissing in eerste aanleg heeft genomen op basis van een inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek,** conform richtlijn 2011/95/EU (Definitierichtlijn), tenzij het belang van het kind zich daar tegen verzet. Er volgt dan een versnelde overdracht om de procedure voor het kind zo kort mogelijk te houden. De gedachte hierachter is dat dit zowel het kind tegen mogelijke uitbuiting van mensenhandelaren beschermt als misbruik van procesrecht tegen gaat.

De Commissie Meijers is van oordeel dat als de Raad dit voorstel daadwerkelijk overneemt, hiermee geen recht wordt gedaan aan de uitspraak van het Hof van Justitie in MA en de verplichting die de Uniewetgever op zich heeft genomen te implementeren. Ten eerste was het Hof van oordeel dat de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat niet langer dan strikt noodzakelijk moet duren, **“hetgeen impliceert dat [AMV'ers] in beginsel niet aan een andere lidstaat worden overgedragen”.**¹¹ De door de Raad voorgestelde bepaling creëert een dergelijke algemene regel voor bepaalde groepen kinderen wel. Ten

international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast).

⁶ Idem, Statement by the Council, the European Parliament and the Commission.

⁷ Case C-648/11 *MA and Others vs. Secretary of State for the Home Department*, para 58.

⁸ COM(2014) 382 final

⁹ TK 2013-2014, 22 112, nr. 1895.

¹⁰ Raadsdocument 15567/14 van 20 november 2014.

¹¹ Case C-648/11, para. 55.

tweede heeft de **Hofuitspraak betrekking op alle kinderen zonder familie in de EU** die een asielverzoek indienen, ongeacht in welk stadium een vorige aanvraag zich bevindt. Ten derde heeft het Hof geoordeeld dat deze groep kinderen onmiddellijke toegang tot aan asielprocedure hoort te krijgen. **Een verkorte overnameprocedure die nog steeds een aantal maanden in beslag neemt, past daar niet bij.** Ten vierde oordeelde het Hof dat de in **Artikel 25 Procedurerichtlijn neergelegde *ne bis in idem* regel het bezwaar tegen asielshoppen voldoende ondervangt.** Deze mogelijkheid van niet-ontvankelijkheid van herhaalde aanvragen krijgt zijn beslag in het wetsvoorstel inzake de implementatie van de opvangrichtlijn en de procedurerichtlijn.¹²

De Commissie Meijers beveelt daarom aan om niet akkoord te gaan met de binnen de Raad voorgestelde amendementen op voorstel COM(2014) 382 final van de Europese Commissie.

5. Rechtsbescherming in de Visumcode

De visumcode regelt de voorwaarden en procedures voor kortlopende visa voor die derdelanders die daartoe verplicht zijn.¹³ Lidstaten mogen elkaar vertegenwoordigen in het afhandelen van visumaanvragen op consulaten op basis van bilaterale overeenkomsten. Lidstaten kunnen zo besparen door consulaten te sluiten, terwijl derdelanders toch visa in dat land bij het consulaat van een andere lidstaat een visum kunnen aanvragen. In maart 2014 heeft de Europese Commissie een herschikkingsvoorstel voor de visumcode gedaan, waarin consulaire vertegenwoordiging in sommige gevallen zelfs verplicht wordt.¹⁴

Een belangrijke lacune in de rechtsbescherming bij de vertegenwoordiging bij visumafgifte wordt in dat voorstel echter niet opgepakt. **Rechtbanken in een aantal lidstaten weigeren vaak kennis te nemen van beroepen die zijn ingesteld tegen visumweigeringen** indien het weigeringsbesluit is genomen door het consulaat van een andere lidstaat dat optreedt in naam van de lidstaat waartegen wordt geprocedeerd die immers de lidstaat van bestemming is. Het lijkt er op dat rechters van die lidstaat huiverig zijn om de besluiten van consulaire medewerkers van andere lidstaat te beoordelen, ook al weigeren zij dat visum als vertegenwoordiger van de gedaagde lidstaat van bestemming van de reiziger. Dit heeft als gevolg dat de betrokken vreemdeling alleen een rechtsmiddel kan instellen bij de rechtbank van de lidstaat die als vertegenwoordiger optreedt. Het onzeker is of die rechtbank het beroep niet eveneens niet-ontvankelijk zal verklaren omdat de weigering van het visum immers geen besluit is dat de eigen lidstaat betreft. Zelfs als die rechtbanken dit

¹² Zie art. 30a lid 1 onder d, Voorstel van Wet tot Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180) en Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PbEU 2013, L 180).

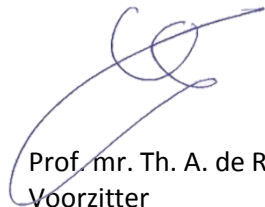
¹³ Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code).

¹⁴ Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast) (COM(2014) 164 Final).

wel doen, vormt **de huidige gang van zaken een reëel obstakel voor justitiabelen om effectieve rechtsbescherming tegen een onrechtmatige weigering te verkrijgen.** Een derdelander die in Nigeria een Schengenvisum voor een bezoek aan Nederland aanvraagt bij de Franse consul, die daar als vertegenwoordiger van Nederland optreedt, moet als dit visum wordt geweigerd, bij een rechter in Frankrijk beroep instellen. In dat land zal hij echter zelden over familie of zakelijke contacten beschikken die hem kunnen helpen bij het vinden van rechtsbijstand en het opstellen van de stukken in de taal van dat land. Als Nederland zijn bestemmingsland is, zal hij daar meestal wel over zulke contacten beschikken. De huidige praktijk werpt in deze gevallen zeer hoge praktische belemmeringen voor het verkrijgen van rechtsbijstand en van toegang toe de rechter op.

Het gevolg is, en in de wandelgangen wordt wel gezegd dat dit ook wordt beoogd, dat er zo aanzienlijk minder procedures tegen visumweigeringen worden gevoerd. **Dit is een verontrustend voorbeeld van Europees samenwerken waarbij de rechtsbescherming van de betrokken personen wordt weggeorganiseerd.** Dit staat ook op gespannen voet met Artikel 47 van het Handvest over het recht op toegang tot de rechter en gaat in tegen het doel van de visumcode, namelijk het faciliteren van rechtmatig kort verblijf binnen de EU. In het BNC-fiche schrijft de Regering te vrezen voor meer procedures nu consulaire vertegenwoordiging in bepaalde gevallen zelfs verplicht wordt.¹⁵ De commissie Meijers vraagt zich daarom af hoe de Regering bereid is amendementen te ondersteunen die de rechtsbescherming bij consulaire vertegenwoordiging versterken en bevorderen dat lidstaten het EU Grondrechtenhandvest op dit punt naleven.

Hoogachtend,



Prof. mr. Th. A. de Roos,
Voorzitter

¹⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33943 nr. 3.