

Commissie Meijers

Permanente commissie van deskundigen
in het internationaal vreemdelingen-,
vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat

postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl

Aan De Staatssecretaris van Justitie
Mr. N. Albayrak
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

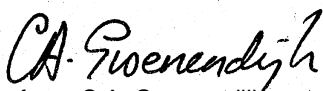
Kenmerk CM0944
Betreft Stockholm programma
Datum 4 september 2009

Geachte mevrouw Albayrak,

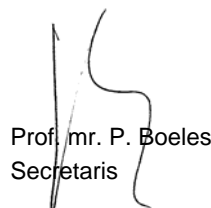
Met het oog op de ronde tafel van op 9 september 2009 van de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer bieden wij u een Notitie aan met betrekking tot de vaststelling van de inhoud van het Stockholm Programma. De Nederlandse regering wordt gevraagd bij de totstandkoming van het Stockholm programma te streven naar opnemng van de volgende programmapunten:

- Herbevestiging is nodig van de beginselen van doel, proportionaliteit en legitimiteit van gegevensverwerking, beperkingen van de periode van opslag, veiligheid en vertrouwelijkheid, respect voor de rechten van het individu en controle door een onafhankelijke autoriteit.
- Bij nieuwe overeenkomsten inzake de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de EU en derde staten, maar ook bij voorstellen op het gebied van publieke-private samenwerking dienen transparantie, gegevensbescherming en de privacyrechten van betrokkenen voorop te staan.
- Het recht op gezinsleven leent zich niet voor gebruik als een instrument voor migratiebeheersing.
- Bij de wetgeving inzake de rechtspositie van immigranten in de lidstaten van de Unie, zoals die in een "Immigration code" wordt beoogd, dienen houders van een vluchtelingenstatus of een status van subsidiaire beschermde gelijk te worden behandeld aan andere immigranten.
- Inachtneming van het beginsel van non-refoulement in de zin van de Kwalificatierichtlijn 2004/83 de dient een uitdrukkelijk uitgangspunt te zijn bij elke vorm van samenwerking ten aanzien van migratiebeheersing met derde landen
- Een fundamentele herbezinning op het thans geldende Dublin-systeem is nodig bij de uitvoering van plannen tot een daadwerkelijke lastenverdeling ten aanzien van opvang en integratie van vluchtelingen en andere personen die bescherming behoeven of plannen tot een gezamenlijke behandeling van asielerzoeken binnen of buiten de Unie.
- Onderzoek is nodig inzake het harmoniseren van nationale vormen van bescherming
- Bij de ambities op het gebied van hervestiging van buiten de Unie verblijvende vluchtelingen dient te worden gestreefd naar een gemeenschappelijk EU quatum voor de hervestiging van vluchtelingen
- Ten aanzien van de procedurele rechten van individuen in strafprocedures dient, naast het recht op tolk- en vertaaldiensten, prioriteit te worden gegeven aan de regeling van het recht op rechtsbijstand en het recht op informatie.

Tot nadere toelichting steeds bereid,
Vriendelijk groetend,



Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter



Prof. mr. P. Boeles
Secretaris

Notitie van de Commissie Meijers met betrekking tot de vaststelling van de inhoud van het Stockholm programma

Inleiding

Bij de vaststelling van het Stockholm programma zal de Nederlandse regering in de Raad de Nederlandse inzichten een plaats dienen te geven. Van belang daarbij is dat Nederland steeds de bescherming van mensenrechten hoog in het vaandel heeft gehad. De Mededeling van de Europese Commissie van 10 juni 2009¹ is in veel opzichten een goede basis voor de vaststelling van het Stockholm programma. De Commissie Meijers heeft veel waardering voor het uitgangspunt van een "Europe of rights" en de erkenning van de noodzaak van consolidatie van het bereikte en het nastreven van meer consistentie van de nu nog gefragmenteerde regelgeving. De Commissie Meijers zou menen dat de Nederlandse inbreng vooral een prominente plaats van die aspecten in de uiteindelijke tekst van het Stockholm programma dient na te streven

Helaas lijkt de traditionele prioriteit voor mensenrechten in het Nederlandse kabinetsstandpunt en het actieprogramma voor de inbreng in het Stockholm programma te zijn afgezwakt. Bij lezing van de inleiding van het kabinetsstandpunt valt op dat "JBZ" vooral als een operationele aangelegenheid wordt gezien. Het lijkt of het de Nederlandse regering uitsluitend gaat om het stroomlijnen van preventie, opsporing, vervolging en tenuitvoerlegging of opvang, procedure en verblijf of terugkeer. Onvoldoende zichtbaar is, dat het hier ook gaat om de tenuitvoerlegging van een geharmoniseerd acquis van Europese regelgeving gebaseerd op de fundamentele rechten. De Nederlandse regering zal zijn eigen standpunt als verwoord bij de fiche² over de Mededeling van de Commissie serieus moeten nemen: "De Nederlandse regering hecht grote waarde aan (de bevordering van de) naleving van fundamentele rechten binnen de Unie, alsmede de preventie van schendingen daarvan".

Gegevensbescherming

- In het kader van de huidige ontwikkelingen op het gebied van gegevensverzameling en het gebruik van persoonsgegevens, waaronder biometrie, in de EU, is een versterking van de gegevensbescherming aangewezen. In haar Mededeling benadrukt de Commissie terecht het belang van gegevensbescherming ten behoeve van de burgers in het kader van nieuwe technologieën. Daarbij vraagt zij om herbevestiging van de beginselen van doel, proportionaliteit en legitimiteit van gegevensverwerking, beperkingen van de periode van opslag, veiligheid en vertrouwelijkheid, respect voor de rechten van het individu en controle door een onafhankelijke autoriteit.
- Het Nederlandse kabinetsstandpunt inzake het Stockholmprogramma, biedt vooralsnog onvoldoende basis voor een zinvolle bijdrage ter versterking van de gegevensbescherming. Waar de Europese Commissie herbevestiging van dataproductiebeginselen bepleit en extra initiatieven op dit gebied voorstelt, vraagt de Nederlandse regering om "heroriëntatie" van gegevensbescherming, met inbegrip van het doelbindingsbeginsel. Hierbij wil de regering, aldus deze notitie, "meer koppeling van gegevens mogelijk maken, mede gelet op de ketenbenadering". De Commissie Meijers wijst erop dat het fundamentele recht op bescherming van persoonsgegevens geen obstakel is voor gegevensuitwisseling, maar juist een essentiële voorwaarde die de legitimiteit van het gebruik en uitwisselen van gegevens waarborgt ten opzichte van de burger. Bij de regering dient daarom om herbevestiging en niet om heroriëntatie, van het recht op gegevensbescherming en de betekenis van het doelbindingsbeginsel te worden gevraagd.
- De Commissie Meijers onderschrijft het standpunt van de regering dat een EU brede afspraak noodzakelijk is over het vereiste niveau van gegevensbescherming in derde landen waarmee overeenkomsten in het kader van gegevensuitwisseling worden beoogd. In de afgelopen jaren zijn er verschillende instrumenten aangenomen op basis waarvan persoonsgegevens aan derde staten kunnen worden verstrekt, bijvoorbeeld in zake de verstrekking van passagiersgegevens en op het gebied van strafrechtelijke samenwerking. Deze instrumenten bevatten geen eenduidige garanties voor een adequaat niveau van gegevensbescherming in deze derde landen. Zo wordt het bijvoorbeeld vaak aan de autoriteiten van de verstreckende lidstaat

¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. An area of freedom, security and justice serving the citizen, COM(2009)262/4.

² Kamerstuk 2008-2009, 22112, 892, p. 3.

overgelaten om vast te stellen of de derde staat over een adequaat beschermingsniveau beschikt. Ook laten veel van deze instrumenten toe dat gegevens die binnen de EU zijn verzameld, door de autoriteiten van een derde staat voor heel andere doeleinden worden gebruikt. Met name met het oog op dit laatste probleem, is de Commissie Meijers verbaasd dat de Europese Commissie in haar mededeling aangeeft dat “de werkzaamheden die op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens samen met de Verenigde Staten zijn verricht” als basis kunnen dienen voor toekomstige overeenkomsten. De overeenkomst die tussen de EU en de autoriteiten van de Verenigde Staten zijn gesloten op het gebied van de uitwisseling van PNR gegevens is geen toonbeeld van transparantie en biedt onvoldoende garanties op het gebied van doelbinding.

- Ten slotte stelt de Commissie Meijers vraagtekens bij de door de regering benadrukte “publieke-private samenwerking” in het kader van het gebruik van andere informatiesoorten dan justitiële informatie en politiegegevens (p.6). De regering lijkt hierbij onvoldoende oog te hebben op de eisen die voortvloeien uit bescherming van het recht op privacy zoals neergelegd in artikel 8 EVRM.

Rechten van de burgers en legale immigranten

- Een bezwaar van de Mededeling, waar de Nederlandse inbreng in Stockholm iets aan zou dienen te veranderen, is de eenzijdige nadruk op de rechten en de veiligheid van “burgers” (citizens), waarmee de rechten van derdelanders, óók de permanent gevestigde langdurig ingezetenen, buiten het spectrum van het programma lijken te vallen. In par. 5.1.3 bepleit de Commissie overigens wel een “Immigration Code” waarin een uniform niveau van rechten moet worden verzekerd voor legale immigranten, vergelijkbaar met die van EU burgers, een gedachte waar de Commissie Meijers veel waardering voor heeft.

- Op twee punten zou de Nederlandse inbreng het Stockholm programma evenwichtiger moeten maken dan de Mededeling thans is:

- In het programma dient duidelijk vastgelegd te worden dat het recht op gezinsleven leent zich niet voor gebruik als een instrument voor migratiebeheersing. Daarom kan er in het Stockholm programma geen plaats zijn voor een voornemen tot aanpassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn ten dienste van een effectieve beheersing van “influx of migrants”, en evenmin voor het in de kabinetsnotitie vermelde streven om de Gezinsherenigingsrichtlijn zodanig aan te passen aan onze wetgeving inzake inburgering in het buitenland³.

- Aan het uitsluiten van houders van een asielstatus van instrumenten die de reguliere immigratie regelen dient een einde te komen. Zo zal de door de Commissie bepleite Immigration Code naar de mening van de Commissie Meijers in ieder geval ook dienen te gelden voor vluchtelingen en subsidiair beschermden⁴.

Asiel

- De Mededeling van de van de Europese Commissie legt een bijzondere nadruk op de samenwerking met derde landen die worden geconfronteerd met grote groepen vluchtelingen en andere ontheemden (paragraaf 5.2.3.). De Commissie Meijers merkt op dat de samenwerking die thans reeds plaatsvindt met derde landen die grenzen aan de Unie op onder andere de terreinen van grenscontrole en terugkeer onvoldoende garanties ten aanzien van toegang tot bescherming biedt. De Commissie Meijers meent dat inachtneming van het beginsel van non-refoulement een uitdrukkelijk uitgangspunt moet zijn bij elke vorm van samenwerking ten aanzien van migratiebeheersing die wordt gezocht met derde landen. Voorkomen moet worden dat de opbouw van opvangcapaciteit in niet-lidstaten ten koste gaat van de toegang tot en kwaliteit van de bescherming. Dit betekent onder andere dat niet slechts steun in de vorm van de opbouw van expertise en capaciteit moet worden verleend, maar dat de samenwerking tevens gepaard gaat met een permanente en adequate monitoring van de bescherming van fundamentele rechten. Voorts zou de opvang van personen in derde landen, voor zover zij wordt gezien als alternatief voor opvang binnen de EU, niet slechts acht moeten slaan op bescherming in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag, maar ook met de complementaire bescherming als bedoeld in de Kwalificatierichtlijn.

³ P. 14 van het kabinetsstandpunt

⁴ Dit in overeenstemming met het “principle on mutual recognition” van paragraaf 5.2.1 van de Mededeling en UNHCR-EXCOM conclusie 12.

- De Commissie Meijers ondersteunt het doel te komen tot een daadwerkelijke lastenverdeling binnen de Unie op het gebied van opvang en integratie van vluchtelingen en andere personen die bescherming behoeven. Wel merkt de Commissie Meijers op dat verwezenlijking van dit doel een fundamentele herbezinning vergt op het thans geldende Dublinsysteem. Dit geldt ook voor het voorstel over te gaan tot een gezamenlijke behandeling van asielverzoeken (binnen of buiten de Unie). Een dergelijke samenwerking moet worden voorzien van een heldere verantwoordelijkheidstoedeling, zowel ten aanzien van garanties gedurende de te volgen procedure als de opvang en mogelijke toekenning van een verblijfsrecht.
- Met betrekking tot het voornemen in de toekomst het beginsel van wederzijdse erkenning toe te passen op verwijderingsbesluiten, ook van afgewezen asielzoekers (par. 5.1.4.), merkt de Commissie Meijers op dat dit beginsel problematisch is zolang het asielbeleid niet volledig is geharmoniseerd. Er dient derhalve ruimte te blijven voor een eigen afweging van lidstaten. Deze beoordelingsruimte zou voorts moeten garanderen dat lidstaten gevolg kunnen blijven geven aan de eigen internationale verplichtingen.
- De Commissie Meijers betreurt het dat de Europese Commissie, anders dan in het Haags programma, geen melding gemaakt van het onderzoek inzake het harmoniseren van nationale vormen van bescherming. Ook vindt zij de ambities op het gebied van hervestiging van buiten de Unie verblijvende vluchtelingen van een tamelijk laag niveau. Een verwijzing zou bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen naar de vaststelling van een gemeenschappelijk EU quotum voor de hervestiging van vluchtelingen.

Procedurele rechten in strafprocedures

De Commissie Meijers juicht toe dat nieuwe stappen gezet zullen worden inzake het creëren van gemeenschappelijke minimumnormen ten aanzien van procedurele rechten van individuen in strafprocedures. De Commissie Meijers begrijpt dat gekozen wordt voor een stapsgewijze aanpak en pleit er in dat kader voor een prioritering van te regelen rechten in het Stockholm programma op te nemen. Naast het recht op tolk- en vertaaldiensten, dat onderwerp vormt van ontwerp kaderbesluit COM(2009)338 def, dient eerst en vooral voorrang te worden gegeven aan het recht op rechtsbijstand en het recht op informatie.

Samengevat:

De Nederlandse regering wordt gevraagd bij de totstandkoming van het Stockholm programma te streven naar opnemng van de volgende programmapunten:

- Herbevestiging is nodig van de beginselen van doel, proportionaliteit en legitimiteit van gegevensverwerking, beperkingen van de periode van opslag, veiligheid en vertrouwelijkheid, respect voor de rechten van het individu en controle door een onafhankelijke autoriteit.
- Bij nieuwe overeenkomsten inzake de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de EU en derde staten, maar ook bij voorstellen op het gebied van publieke-private samenwerking dienen transparantie, gegevensbescherming en de privacyrechten van betrokkenen voorop te staan.
- Het recht op gezinsleven leent zich niet voor gebruik als een instrument voor migratiebeheersing.
- Bij de wetgeving inzake de rechtspositie van immigranten in de lidstaten van de Unie, zoals die in een "Immigration code" wordt beoogd, dienen houders van een vluchtelingenstatus of een status van subsidiaire beschermde gelijk te worden behandeld aan andere immigranten.
- Inachtneming van het beginsel van non-refoulement in de zin van de Kwalificatierichtlijn 2004/83 de dient een uitdrukkelijk uitgangspunt te zijn bij elke vorm van samenwerking ten aanzien van migratiebeheersing met derde landen
- Een fundamentele herbezinning op het thans geldende Dublin-systeem is nodig bij de uitvoering van plannen tot een daadwerkelijke lastenverdeling ten aanzien van opvang en integratie van vluchtelingen en andere personen die bescherming behoeven of plannen tot een gezamenlijke behandeling van asielverzoeken binnen of buiten de Unie.
- Onderzoek is nodig inzake het harmoniseren van nationale vormen van bescherming
- Bij de ambities op het gebied van hervestiging van buiten de Unie verblijvende vluchtelingen dient te worden gestreefd naar een gemeenschappelijk EU quotum voor de hervestiging van vluchtelingen
- Ten aanzien van de procedurele rechten van individuen in strafprocedures dient, naast het recht op tolk- en vertaaldiensten, prioriteit te worden gegeven aan de regeling van het recht op rechtsbijstand en het recht op informatie.