

JAAERVERSLAG 2018

COMMISSIE MEIJERS

PERMANENTE COMMISSIE VAN DESKUNDIGEN IN
INTERNATIONAAL VREEMDELINGEN-, VLUCHTELINGEN-
EN STRAFRECHT

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Institutioneel recht	4
2.1 Implementatie van Europese richtlijnen	4
2.2 Notitie over het gebruik van soft law (niet of beperkt afdwingbare juridische instrumenten)	4
2.3 Waarden van de Unie Art 2 & 3 TEU - Betekenis voor een op de burger gerichte, crisisbestendige, toekomstgerichte Veiligheidsunie	4
2.4 Europese Informatievoorziening aan de Eerste en Tweede Kamer (de Europawet)	5
2.5 Notitie over de interne regels van de Raad van de Europese Unie over 'wettelijke transparantie'	5
3. Privacy/ non-discriminatie	6
3.1 Een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen	6
3.2. Een Europese identiteitskaart	6
4. Vreemdelingenrecht	7
4.1 European Criminal Records Information System - Third Country Nationals (ECRIS-TCN)	7
4.2 De herziening van de terugkeerrichtlijn	7
5. Asielrecht	8
6. Strafrecht	10
7. Slotwoord	11
8. Overzicht Leden	12
9. Overzicht adviezen	14

Inleiding

Geachte belangstellende,

De Commissie Meijers is een onafhankelijke commissie van deskundigen op het gebied van migratierecht, asielrecht, strafrecht, privacy-recht en non-discriminatie recht. De Commissie bestudeert beleidsdocumenten en wetgevingsvoorstellen van met name Europese instellingen. Zij geeft commentaar en (on)gevraagd advies aan de Europese instellingen, de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement. Uitgangspunt bij deze activiteiten is de bescherming van fundamentele rechten en (grond)wettelijke principes.

De commissie doet dit door zo vroeg mogelijk politici en beleidsmakers van een juridisch wetenschappelijk oordeel te voorzien over de mensenrechtelijke en democratische implicaties van nieuwe Europese voorstellen die betrekking hebben op bovengenoemde beleidsterreinen. De Commissie Meijers bestaat uit hoogleraren, onderzoekers, rechters en advocaten gespecialiseerd in verschillende Europeesrechtelijke onderwerpen. De leden leveren hun expertise voor de Commissie Meijers onbezoldigd.

In dit jaarverslag wil de Commissie Meijers haar werkzaamheden uitlichten voor het jaar 2018. Er wordt kort beschreven welke commentaren zijn uitgebracht aan de hand van de rechtsgebieden die de Commissie behandelt achtereenvolgens: 1) institutioneel recht 2) privacy/ non-discriminatie 3) vreemdelingenrecht 4) asielrecht en 5) strafrecht. Verder wordt ook beschreven welke activiteiten zijn ondernomen en op welke manier gebruik is gemaakt van de commentaren en aanbevelingen van de Commissie Meijers in Den Haag en Brussel.

De Commissie Meijers heeft in 2018 zeventien juridische commentaren gepubliceerd en was betrokken bij verschillende activiteiten. Zo hebben bijvoorbeeld de leden van de subcommissie strafrecht in maart 2018 een werkbezoek gebracht aan Brussel. Daar hebben zij recente en toekomstige wetgeving en thema's besproken met de medewerkers van de Europese Commissie. Er waren ook besprekingen met Europarlementariërs, medewerkers van het Europees Parlement en de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging.

Op 29 mei 2018 werd op uitnodiging van de Nederlandse Senaat in Den Haag een ronde-tafel gesprek gevoerd met de leden van de Commissie Meijers over het toezicht op Europol. Op 9 juli 2018 vond er bovendien een gesprek plaats met de minister van Justitie en Veiligheid, de heer Grapperhaus.

Het werk van de Commissie Meijers, zou niet mogelijk zijn zonder ook de steun van de Stichting Democratie en Media, Stichting Migratierecht Nederland, Vluchtelingenwerk Nederland, Stichting voor Vluchteling (het UAF), de Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) en Artikel 1 / Radar. Deze organisaties bedank ik van harte voor de voortdurende steun waardoor de Commissie haar doelstellingen kan verwezenlijken.

Op de website van de Commissie Meijers zijn alle publicaties - brieven, commentaren, rapporten, adviezen en algemene beleidsnotities - te vinden.

Prof. Mr. Theo de Roos
Voorzitter



2. Institutioneel recht

2.1 Implementatie van Europese richtlijnen

De Europese Commissie is gekomen met een aangescherpt handhavingsbeleid voor te late implementatie van richtlijnen. Dit beleid voorziet in het opleggen van boetes per niet op tijd omgezette richtlijn. De Nederlandse regering heeft daarom de Tweede Kamer (in een brief op 13 december 2017) enkele voorstellen gedaan om in de toekomst te late implementatie van Europese wetgeving te voorkomen. Een aantal van [deze voorstellen](#) van de regering vindt de Commissie Meijers zorgelijk.

Als handreiking aan het parlement geeft de Commissie Meijers een aantal suggesties voor vragen die de Kamerleden hierover aan de minister kunnen stellen. Daarnaast geeft de Commissie Meijers een aantal kritische kanttekeningen bij de voorstellen van de regering.

Ten eerste brengt volgens de Commissie Meijers een richtlijn met zich mee dat er ruimte wordt gelaten voor de lidstaten om te bepalen hoe bepaalde doelen worden bereikt, rekening houdend met de specifieke nationale situatie. In de meeste gevallen zijn implementatieachterstanden niet de Kamer aan te rekenen maar ontstaan zij in de voorbereidende ministeriële fase, vanwege bijvoorbeeld een gebrek aan ambtelijke capaciteit of omdat de implementatie complexer blijkt dan voorzien was ten tijde van de onderhandelingen over de richtlijn. De Commissie Meijers acht ook het voorstel ongewenst en onnodig om richtlijnen vaker op lager wetgevingsniveau te implementeren. Het grote voordeel van het betrekken van het parlement bij de behandeling van het wetsvoorstel is, dat het in staat is om te controleren of de implementatie inderdaad beperkt is tot waartoe de EU- richtlijn Nederland verplicht.

[In de brief van 13 februari 2018 heeft de Eerste Kamer](#) komen een aantal standpunten van de Commissie Meijers terug. De brief van de Commissie Meijers is ook gebruikt in de briefing aan de Tweede Kamer over dit onderwerp.

2.2 Notitie over het gebruik van soft law (niet of beperkt afdwingbare juridische instrumenten)

Deze notitie van de Commissie Meijers behandelt het toegenomen gebruik van soft law-instrumenten onder EU-wetgeving, met name op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht en de impact ervan op de grondrechten, democratie en de rechtsstaat.

De Commissie Meijers merkt op dat soft law-instrumenten in beginsel geen juridisch effect hebben, maar niettemin grote betekenis kunnen hebben als toelichting op en als hulpmiddel bij de interpretatie van de EU-wetgeving. Volgens de Commissie Meijers zijn daarom bij totstandkoming van soft law instrumenten passende waarborgen nodig zodat het Europees Parlement invloed kan uitoefenen en voor transparantie kan zorgen. Er is met name behoefte aan maatregelen ter zake van het beschermen van de rechten van individuen. Daarom moet Soft law ook voldoende nauwkeurig zijn en rechterlijke controle mogelijk maken.

Naar aanleiding van onze notitie over de toename van het gebruik van soft law-instrumenten is de Commissie Meijers uitgenodigd om in gesprek te gaan met de afdeling Constitutionele Zaken en Wetgeving van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Mogelijk wordt dit onderwerp uitgebreider onderzocht door de ambtenaren van het ministerie.

2.3 Waarden van de Unie Art 2 & 3 TEU - Betekenis voor een op de burger gerichte, crisisbestendige, toekomstgerichte Veiligheidsunie

Op 12/13 juli vond een informele bijeenkomst plaats van ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie in Innsbruck. Voor de bijeenkomst stond het punt *Home Affairs European Values (Art 2 & 3 TEU) - Significance for a citizen-focused, crisis resistant, future oriented Security Union* op de agenda. De commissie Meijers heeft met betrekking tot het onderwerp van deze bijeenkomst naar voren gebracht dat democratie, rechtsstaat en respect voor mensenrechten als kernwaarden van de Europese Unie gelden.

Respect voor deze waarden is naar mening van de Commissie Meijers een *conditio sine qua non* voor succesvolle samenwerking op het gebied van justitie en veiligheid en het uitbouwen van een veiligheidsunie. De Commissie Meijers spreekt dan ook haar zorg uit over de uitholling van de rechtsstaat in een aantal lidstaten en de gevolgen die dit met zich meebrengt voor de rechtsbescherming van de Europese burgers, alsmede de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Dit geldt met name in de lidstaten Polen, Hongarije en Roemenië.

De Commissie Meijers hoopt dat dit onderwerp tijdens de informele bijeenkomst van de JBZ ministers de aandacht zal krijgen die het verdient. Zij ondersteunt het werk van de Europese Commissie binnen het kader van het Rule of law en benadrukt het belang van de hangende inbreukprocedures tegen Polen en Hongarije, alsmede de artikel 7 procedure tegen Polen.

2.4 Europese Informatievoorziening aan de Eerste en Tweede Kamer (de Europawet)

De Commissie Meijers heeft kennis genomen van het verslag van het algemeen overleg van 12 april 2018 met de Minister van Buitenlandse Zaken over de informatievoorziening inzake Europese besluitvorming. Tijdens dit overleg kwam de stand van zaken met betrekking tot de parlementaire informatievoorziening door de Nederlandse overheid aan bod en werden mogelijkheden ter verbetering besproken.

De Commissie Meijers is verheugd over de Kamerbrede inzet voor meer transparantie van Europese besluitvorming. Daarbij past volgens de Commissie ook een behandeling van de initiatiefwet Europese Informatievoorziening (de Europawet). Gelet op de onverminderd brede steun voor beter toezicht op Europese besluitvorming (onder andere van de Europese ombudsman Emily O'Reilly in februari 2018), betreurt de Commissie Meijers het dat de parlementaire behandeling van de Europawet na de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 feitelijk stil is komen te liggen.

Aangezien de Kamer zich inzet voor de transparantie, maar dat in Nederland nog niet in een wet is geregeld, zoals bijvoorbeeld wel het geval is in Duitsland, zou een wet transparantie en overzichtelijkheid bevorderen. Daarom pleit de Commissie Meijers ervoor om de behandeling van de Europawet weer op gang te brengen, ten einde tot heldere kenbare en afdwingbare informatieverplichtingen van de zijde van de Nederlandse regering te komen. Helaas is de initiatiefwet tot op heden nog niet in behandeling genomen.

2.5 Notitie over de interne regels van de Raad over “wettelijke transparantie”

De Raad heeft interne regels opgesteld over de toegang tot documenten in EU-wetgevingsproces. Als reactie hierop is Commissie Meijers met een notitie gekomen. De Commissie Meijers plaatst ernstige vraagtekens bij het gebruik van het label 'limite' ter zake van sommige documenten in de wetgevingsprocedure. Hierdoor wordt het voor de burgers onmogelijk zich directe toegang tot deze documenten te verschaffen om zo hun democratische controle effectief uit te kunnen oefenen. Daarom stelt de Commissie Meijers o.a. voor om de plicht, wetgevingsdocumenten proactief openbaar te maken, te handhaven.

Verder benadrukt zij dat alle documenten in het kader van het wetgevingsproces in beginsel openbaar moeten worden gemaakt. Het Hof van Justitie heeft in de zaak-De Capitani vastgesteld dat het transparantiebeginsel inherent is aan het wetgevingsproces, en dat documenten van de trialogen een integraal onderdeel van dit proces vormen.

Op 12 september 2018 hadden de leden een kennismakingsgesprek met de DG Europese Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij ook de transparantie van de EU-documenten en de Nederlandse inzet in dit dossier is besproken.

3. Privacy en non-discriminatie

3.1 Een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen

Op basis van dit nieuwe voorstel voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen zullen nationale autoriteiten kunnen controleren of informatie over een persoon in een van de volgende databases wordt bewaard: VIS, SIS II, Eurodac, EES, ETIAS, en ECRIS-TCN.¹

De Commissie Meijers benadrukt in haar commentaar dat de groei aan databases niet per se in het belang is van het werk van grenswachten, immigratiediensten en wetshandhaving. Ook is het niet in het belang van het individu. Het maakt het lastig voor een individu om te weten te komen welke informatie over hem of haar in één of meer databases wordt bewaard. De Commissie vraagt zich af hoe de correctheid en kwaliteit van de data wordt gegarandeerd.

Dit voorstel is ingewikkeld omdat het de interoperabiliteit van systemen betreft, die niet alleen verschillende doeleinden hebben, maar ook verschillende gegevens bevatten. De systemen bevatten gegevens van individuen omdat ze gekoppeld zijn aan crimineel gedrag of in het kader van migratie, bijvoorbeeld als mensen illegaal de grens zijn overgestoken, alsmede van bonafide personen (opgenomen in Eurodac en VIS). Interoperabiliteit mag niet leiden tot het mixen van deze categorieën.

De veiligheid moet worden gewaarborgd om misbruik van gevoelige persoonlijke gegevens te voorkomen. De Commissie Meijers vraagt zich verder af hoe een effectieve gang naar de rechter en correctie of verwijdering van gegevens wordt gegarandeerd. Het voorstel vermeldt dat personen het recht hebben om de verantwoordelijke lidstaat aan te spreken, maar specificeert niet welke actie een persoon moet nemen.

De Commissie Meijers heeft naar aanleiding van deze notitie een gesprek met Europarlementariër Jeroen Lenaers (CDA/EPP). Hij is (mede) rapporteur van het Europees Parlement op het dossier. Er wordt uitgebreid gesproken over de zorgpunten uit de notitie van de Commissie Meijers. De uiteindelijke [tekst houdt rekening met een aantal zorgpunten](#), bijvoorbeeld de kritiek over het hit/no hit systeem.

In de brief van 7 maart 2018 stelt de Vaste Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer aan de Minister de vraag om in te gaan op het advies van de Commissie Meijers en de mogelijkheden om hulp te bieden aan personen die vinden dat ze onjuist in systemen staan." De [minister reageert vervolgens op deze brief en gaat uitgebreid in op het commentaar van de Commissie Meijers](#).

3.2 Een Europese identiteitskaart

De Commissie Meijers verwelkomt het voorstel van de Europese Commissie voor een EU identiteitskaart omdat het gericht is op het vereenvoudigen en verbeteren van het vrije verkeer van burgers van de Unie en haar familieleden. Het wetsvoorstel betreft nationale identiteitskaarten van EU-burgers en verblijfsdocumenten die zijn afgegeven aan EU-burgers en (niet-EU-) gezinsleden.

Het voorstel wil identificatie-documenten duidelijker en meer geharmoniseerd maken zodat ze door alle lidstaten kunnen worden aanvaard en erkend. De Commissie Meijers onderschrijft de kritiek van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over de opslag van vingerafdrukken op de identiteitskaart. De Commissie Meijers beveelt ook aan de leeftijdsgrens voor het opslaan van vingerafdrukken te verhogen van 12 naar 14 jaar. De Commissie is ook van mening dat het voorstel gepaard moet gaan van een effectbeoordeling van de gegevensbescherming, aangezien de nieuwe technologie de rechten en vrijheden van individuen zal raken.

¹ tinyurl.com/coopcriminalmatters
tinyurl.com/eevidence
tinyurl.com/eurojustevidence

4. Vreemdelingenrecht

4.1 European Criminal Records Information System - Third Country Nationals (ECRIS-TCN)

De nieuwe database ECRIS-TCN is bedoeld om strafrechtelijke veroordelingen van derdelanders centraal op te slaan. Daarbij is voorgesteld om Unieburgers, die in het bezit zijn van een (tweede) nationaliteit van een derde land, ook in dit systeem op te slaan. Een meerderheid van het Europees Parlement heeft zich achter het standpunt van de Commissie Meijers geschaard dat Unieburgers niet in deze database horen. De juridische dienst van het Europees Parlement is het ook eens met deze visie.

De Commissie Meijers wijst erop dat duidelijk moet worden gemaakt hoeveel onderdanen met een dubbele nationaliteit binnen de EU bestaan om een balans te kunnen vinden tussen de mogelijke voordelen en gevolgen van dit voorstel. Alleen dan kan worden bepaald of deze ongelijke behandeling van burgers van de Unie gerechtvaardigd is. De Commissie Meijers adviseert de rapporteur en shadow rapporteurs in het Europees Parlement regelmatig over dit onderwerp. Bij het bezoek van de Commissie Meijers aan Brussel worden zorgpunten met betrekking tot dit voorstel besproken met de vertegenwoordigers van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging. Enkele shadow rapporteurs hebben ideeën van de Commissie Meijers overgenomen in amendementen op dit voorstel en gebruikt in onderhandelingen met de Raad en de Europese Commissie. [In de Eerste Kamer staan alle commentaren van de Commissie Meijers over dit onderwerp op de agenda.](#)

4.2 De herziening van de terugkeerrichtlijn

De Europese Commissie heeft de een herziening ingediend van de Terugkeerrichtlijn. De Commissie Meijers heeft een aantal zorgpunten met betrekking tot dit herziende voorstel, waaronder:

1) **De vertrektermijn**

De Commissie Meijers meent dat een verplichte inkorting van de termijn voor vrijwillig vertrek in strijd is met het beginsel volgens welk elk individueel geval op zijn merites wordt beoordeeld.

2) **Samenhang terugkeerbesluit en besluit inzake een verblijfsvergunning**

De Commissie Meijers onderschrijft het voornemen van de Nederlandse regering om vragen te stellen over het doel en de strekking van de voorgestelde regeling voor rechtsmiddelen voor die gevallen waarin een terugkeerbesluit samenloopt met een afgewezen asielerzoek.

3) **Bewaring: het risico op onderduiken**

Het is te verwelkomen dat het voorstel 'risico op onderduiken' als grond voor bewaring nader is gedefinieerd. Echter, de criteria zijn breed geformuleerd en kunnen als gevolg hebben dat het onduidelijk is wanneer detentie toegepast kan worden. Detentie moet altijd als 'last resort' worden gebruikt. Het huidige voorstel laat ook nog altijd veel ruimte voor nationale invulling en daarmee voor verschillen in de praktijk tussen de lidstaten.

4) **Bewaring: het gevaar voor de openbare orde**

De Commissie Meijers betreurt het dat het voornemen bestaat om nu ook in de Terugkeerrichtlijn gevaar voor openbare orde toe te voegen als grond voor detentie. De grens tussen vreemdelingenbewaring en strafrechtelijke vrijheidsbeneming dient zuiver te worden gehouden.

5) **Grensprocedure**

De Commissie Meijers vindt de procedurele bescherming in de voorgestelde grensprocedure te mager.

De Commissie Meijers heeft haar notitie over dit onderwerp gedeeld met de EU instellingen en Europarlementariërs. De rapporteur van het Europees Parlement Sargentini (Groenlinks/Greens/EFA) heeft, in haar rapport over dit onderwerp, rekening gehouden met de commentaren van de Commissie Meijers ([zie annex van het rapport](#)). [De European Parliamentary Research Service heeft een impact assessment](#) geschreven aangezien de Europese commissie daarvan had afgezien. Hierin wordt ook gebruik gemaakt van het commentaar van de Commissie Meijers.

5. Asielrecht

Voor het algemeen overleg in de Tweede Kamer over de Justitie en Binnenlandse Zaken Raad van 8 en 9 maart 2018 heeft de Commissie Meijers gereflecteerd op de vooruitgang in de onderhandelingen, over de herzieningen van de Dublinverordening en de Asiel-procedureverordening. Door de Raad wordt voorgesteld om, afhankelijk van de migratiedruk, een pré-Dublin procedure uit te voeren. Het is de Commissie Meijers niet duidelijk hoe deze procedure in de praktijk zal werken. De Commissie heeft verder zorgen ten aanzien van de administratieve druk, de uitwerking van het begrip 'gezinseenheid' en het recht op een effectief rechtsmiddel. De Commissie heeft suggesties voor een aantal vragen aan de Staatssecretaris.

De Eerste Kamerfracties van GroenLinks, D66, SP en de ChristenUnie hebben de Commissie Meijers uitgenodigd voor een gesprek ter voorbereiding op een mondeling overleg met de Staatssecretaris over het Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem. Dit gesprek vond plaats op 4 april. Aan de Staatssecretaris [zijn vragen gesteld naar aanleiding van dit gesprek met de Commissie Meijers](#).

Ook in een uitgebreidere Engelse notitie, gestuurd naar de EU-instellingen, maakt de Commissie verschillende opmerkingen en uit zijn bezorgdheid over het voorstel. Het schrappen van alle verwijzingen naar het Vluchtelingen-verdrag in de veilige derde land-bepalingen, baart de Commissie Meijers zorgen. De Commissie Meijers vindt verder dat een parallel systeem van een nationale en Europese veilige landenlijst leidt alleen maar leidt tot onzekerheid en discrepantie.

Met de rapporteur en shadow rapporteurs in het Europees Parlement wordt regelmatig overleg gevoerd over deze twee wetsvoorstellen.

Tenslotte willen we in dit kader nog vermelden dat de leden van de Commissie Meijers op 12 september een kennismakingsgesprek met de DG Europese Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij ook gesproken is over de situatie op de Griekse eilanden, over de EU-Turkije verklaring en terugkeer van vluchtelingen uit de EU naar Turkije.

Regionale platforms voor ontschepping

De zogenaamde 'regional disembarkation platforms' ten behoeve van de ontschepping en status bepaling van migranten die richting Europa reizen, lijken onder de lidstaten toenemende steun te krijgen. De Commissie Meijers stelt aan de Kamerleden voor dit onderwerp van het debat met de minister te maken. Duidelijke regionale afspraken omtrent de ontschepping van op zee geredde migranten zijn van belang, maar dienen ook te waarborgen dat migranten in overeenstemming met mensenrechtelijke standaarden worden opgevangen en behandeld. Het is niet op voorhand duidelijk of de 'regional disembarkation platforms' daarin zullen voorzien. De Commissie Meijers stelt de vraag op basis van welke informatie geconcludeerd mag worden dat een derde land geschikt is als een 'disembarkation platform'?

Volgens de Commissie Meijers zal er moeten worden nagedacht over de rolverdeling tussen de EU, de EU-lidstaten, het derde land en internationale organisaties. Een statusdeterminatie veronderstelt volgens Europese normen de aanwezigheid van gekwalificeerd personeel waaronder beslismedewerkers, tolken, rechtshulpverleners en rechters. Tot slot moet het platform voorzien in een oplossing voor migranten die niet als vluchteling worden erkend. Indien het land van herkomst niet meewerkt aan terugkeer liggen drie varianten voor, die elk problematisch zijn. De eerste is dat het derde land waar de statusdeterminatie plaatsvindt zich bereid verklaart alle afgewezen asielzoekers zelf op te nemen. Dat lijkt weinig realistisch en vereist bovendien dat het land de betreffende personen behandelt in overeenstemming met internationale standaarden. De tweede variant is dat de personen op het platform blijven. Ingevolge het recht op vrijheid mag die situatie niet te lang voortduren. De derde is dat de EU deze personen opneemt, hetgeen afbreuk doet aan het uitgangspunt dat de EU enkel vluchtelingen op zou moeten nemen.

De leden van de Vaste Commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad en voor [Europese Zaken van de Eerste Kamer hebben op 11 juli 2018](#) vragen gesteld aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van een brief van de Commissie Meijers over de externe dimensie van het Europese asielbeleid en de raadconclusies van de Europese Raad van 28-29 juni 2018. [De Staatssecretaris gaf een reactie op de gestelde vragen op 30 augustus](#), mede namens de minister van Buitenlandse Zaken in een brief met als onderwerp:

'Reactie op vragen naar aanleiding van de brief van de Commissie Meijers over de externe dimensie van het Europese asielbeleid en reactie op de aanbevelingen van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa'.

Het Europese Asielagentschap

Volgens de tekst van het voorstel is een belangrijke doelstelling van de verordening over het Europees Asielagentschap er voor te zorgen dat de lidstaten meer ondersteuning van het Agentschap kunnen krijgen. Het doel is dat de lidstaten asielverzoeken snel en tijdig kunnen behandelen en de asiel- en opvangstelsels efficiënt kunnen functioneren.

De Commissie Meijers maakt zich echter zorgen over de voorgestelde rol van het Agentschap bij het beoordelen van aanvragen voor internationale bescherming. De Commissie

Meijers deelt de opvatting van de Nederlandse regering dat de voorgestelde activiteiten van het Agentschap ten behoeve van rechtbanken in hoge mate op gespannen voet staan met het beginsel van de scheiding der machten. Bovendien wil de Commissie Meijers wijzen op een risico dat ontstaat indien het Agentschap bijstand of ondersteuning kan verlenen bij terugkeerprocedures, zoals de overlap van de mandaten van het EU Asielagentschap en de Europese Grens- en Kustwacht en de geloofwaardigheid van het Agentschap als onafhankelijk expertisecentrum. Daarom adviseert de Commissie Meijers om in het voorstel duidelijk te maken dat operationele taken met betrekking tot effectieve terugkeer niet binnen het mandaat van het Asielagentschap vallen.

Een aantal Tweede Kamerleden en Europarlementariërs delen deze zorgen van de Commissie Meijers.

6. Strafrecht

E-evidence

In deze notitie deelt de Commissie Meijers zorgen over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees bevel tot verstrekking en het Europees bevel tot bewaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken, het zogenaamde E-evidence voorstel.

De Commissie Meijers plaatst vraagtekens bij het gebruik van artikel 82 VWEU als rechtsgrondslag voor de voorgestelde verordening, die de nationale autoriteiten in staat moet stellen rechtstreeks een bevel te sturen aan een bedrijf. Samenwerking op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning dient volgens de Commissie Meijers in beginsel voorbehouden te blijven aan justitiële autoriteiten. De Commissie Meijers is ook van mening dat de rechters van de lidstaten in een moeilijke positie kunnen worden gebracht als zij geacht worden om de wet van een derde land te toetsen, omdat het bekendheid vereist van de nationale wetgeving van dat derde land. De Commissie Meijers onderstreept verder het belang van een effectieve en praktische bescherming van het recht op toegang tot de rechter. Overwogen zou kunnen worden om personen uitdrukkelijk toe te staan hun klachten voor de rechter in hun woonstaat in te dienen.

Het Europees Parlement heeft eerst een aantal werkdocumenten op verschillende thema's van dit voorstel opgesteld, alvorens een standpunt in te nemen. In het [vierde](#) en [zesde](#) werkdocument van het Europees Parlement van 11 maart 2019 en 1 april 2019 wordt er verwezen naar de notitie van de Commissie Meijers. De kritiek van de Commissie Meijers, inhoudende dat rechters van een land in een lastig parket worden gebracht indien ze worden geacht om te toetsen aan het recht van een derde land dat ze niet kennen, wordt - naast andere kritiek - overgenomen in het standpunt van het Europees Parlement.

Op 9 juli heeft de Commissie Meijers gesproken met de Minister van Veiligheid en Justitie, de heer Grapperhaus. Daarbij is er ook gesproken over E-evidence.

[Enkele leden van de Tweede Kamer hebben vragen gesteld aan de Minister over de zorgpunten van de Commissie Meijers](#) tijdens het algemeen overleg over de JBZ-Raad op 9 november 2019. Minister Grapperhaus geeft daarbij aan dat hij een aantal zorgen van de Commissie Meijers deelt.

Het Europees Openbaar Ministerie

Bij de Staat van de Unie heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan tot uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie met betrekking tot grensoverschrijdende terroristische misdrijven. De onderbouwing van de voorstellen van de Europese Commissie schiet in de ogen van de Commissie Meijers op enkele punten tekort, met name waar het gaat om de evaluatie van de huidige mogelijkheden voor terrorismebestrijding.

Een, met terrorismebestrijding uitbreiding van de taken van het Europees Openbaar Ministerie roept vragen op vanuit het beginsel van subsidiariteit. Met de huidige juridische mogelijkheden zou naar alle waarschijnlijkheid effectiever kunnen worden omgegaan, bijvoorbeeld door het versterken van de coördinerende rol van Eurojust. Daarnaast is de organisatie van het Europees Openbaar Ministerie opgericht en ingericht om nationale terughoudendheid in opsporing en vervolging te doorbreken. Omdat er weinig redenen zijn om aan te nemen dat de nationale instanties geen prioriteit zouden geven aan de bestrijding van terrorisme, is het Europees Openbaar Ministerie naar het inzicht van de Commissie Meijers niet het geëigende middel om hiertoe in te zetten. Hier komt nog bij dat het Europees Openbaar Ministerie nog in oprichting is, en het functioneren daarvan nog niet kan worden geëvalueerd teneinde te kunnen beoordelen of het een geschikt middel zou kunnen zijn voor het doel van terrorismebestrijding.

Wat de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie betreft, wijst de Commissie Meijers erop dat het in de huidige fase van belang is om de juiste keuzes te maken teneinde te waarborgen dat het Europees Openbaar Ministerie in zijn toekomstige functioneren opereert met inachtneming van fundamentele rechten.

Voor het algemeen overleg van de Tweede Kamer heeft de Commissie Meijers een brief gestuurd waarin onze zorgen gedeeld zijn. [Enkele leden van de Tweede Kamer hebben vragen gesteld aan de Minister over de zorgpunten van de Commissie Meijers.](#)

7. Slotwoord

De missie van de Commissie Meijers; bevordering van de openbare en democratische besluitvorming, respect voor mensenrechten, en waarborging van de toegang tot de rechter in de EU op het gebied van justitie, migratie en veiligheid blijkt ook in 2018 zeer actueel te zijn.

Sinds haar oprichting pleit de Commissie voor meer transparantie inzake de EU besluitvorming. Dit onderwerp heeft de Commissie op de agenda gezet bij Nederlandse en Europese politici. De laatste jaren neemt de Commissie Meijers een aantal positieve veranderingen waar wat betreft transparantie en toegang tot documenten in de Europese besluitvorming. Hieruit blijkt dat het werk van de CM soms van lange adem is maar toch vruchten afwerpt. De Commissie Meijers is ook positief over de stappen die de Europese Commissie heeft genomen om *the rule of law* in Polen te beschermen.

Op andere dossiers ziet de Commissie Meijers op korte termijn resultaten van haar adviezen terug, in de toezeggingen van de bewindsleden en/of opname van haar adviezen in het standpunt van het Europees Parlement of amendementen van een voorstel, zoals duidelijk in het geval van ECRIS-TCN, de Terugkeerrichtlijn of in het geval van E-evidence.

In het algemeen is er een trend waar te nemen waarin migratiedruk wordt aangepakt door toenemend gebruik van databases en het verzamelen van gegevens van derde landers. Ook is er een trend gaande waarbij asiel en migratiebeleid worden geëxternaliseerd. De voorstellen zijn restrictiever en sancties worden als middel gebruikt om migratie te beheersen. De Commissie Meijers waakt over de rechten van de meest kwetsbaren, zoals minderheden en vluchtelingen. Zij toetst of de EU voorstellen verenigbaar zijn met fundamentele rechten. De inperking van de rechten van asielzoekers en migranten als repressie middel zal naar het oordeel van de Commissie Meijers niet leiden tot het gewenste resultaat, zolang dat de oorzaken waarvoor mensen vluchten, zoals conflicten en armoede, niet ook worden aangepakt.

Met betrekking tot het strafrecht signaleert de Commissie een ontwikkeling waarbij de Europese bevoegdheden worden opgerekt, zoals in het geval van het voorstel over E-evidence. Ver gaat het voorstel dat justitiële autoriteiten bedrijven rechtstreeks om elektronisch bewijsmateriaal mogen vragen. De Commissie waarschuwt dat dit wel een zeer extensieve uitleg is van de grondslag van het Verdrag. Bovendien stelt de Commissie Meijers voor eerst de huidige voorstellen te evalueren en waar nodig te verbeteren of goed te implementeren alvorens met nieuwe voorstellen te komen. Daarnaast blijft bijzondere aandacht nodig voor het recht op een eerlijk proces en de toegang tot de rechter.

8. Overzicht Leden

Voorzitter

Prof. mr. Th. A. de Roos
Emeritus hoogleraar straf(proces)recht, Universiteit van Tilburg

Vicevoorzitters

Prof. mr. J.W. Ouwerkerk
Hoogleraar Europees strafrecht, Universiteit Leiden

Mr. dr. M. den Heijer
Universitair docent internationaal recht, Universiteit van Amsterdam

Secretaris

Mr. N. Kalkan
Secretaris van de Commissie Meijers

Leden

Prof. mr. H. Battjes
Hoogleraar Europees Asielrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Prof. mr. P. Boeles
Emeritus hoogleraar immigratierecht, Universiteit Leiden
Gasthoogleraar migratierecht, Vrij Universiteit Amsterdam

Mr. dr. E.R. Brouwer
Universitair hoofddocent migratierecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Mr. dr. S. S. Buisman (lid vanaf oktober 2018)
Promovenda, Universiteit van Tilburg

Dr. E. De Busser
Universitair Docent Cyber Security Governance, Universiteit Leiden

Mr. dr. K. Franssen
Senior consultant asiel en integratie, Vluchtelingenwerk Nederland

Mr. dr. W. Geelhoed
Universitair docent straf(proces)recht, Rijksuniversiteit Groningen

Prof. mr. C.A. Groenendijk
Emeritus hoogleraar rechtssociologie, Radboud Universiteit Nijmegen

Prof. S.E.M. Herlin-Karnell
Hoogleraar "EU Constitutional Law and Justice" en University Research Chair, Vrije Universiteit Amsterdam Co-directeur, VU Centre for European Legal Studies

Prof. mr. P.J.A. de Hert
Hoogleraar Strafrecht, Vrije Universiteit Brussel

Mr. dr. E. Hilbrink (lid vanaf maart 2018)
Juridisch expert Europees migratierecht, Stichting Migratierecht Nederland

Mr. dr. H. Hijmans
Voorzitter van de Geschillenkamer van de Gegevens-beschermings-autoriteit
Onderzoeker, Vrije Universiteit Brussel (VUB) / Brussel Privacy Hub

Dr. M.Z. Hillebrandt
Postdoctoraal onderzoeker QUAD-project, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Universiteit van Bielefeld

Mr. R. van der Hoeven
Partner Nauta Dutilh advocaten

Mr. D. Houtzager
Senior Programma manager bij Zonmw

Mr. H. Jahae
Advocaat-partner Jahae Raymakers advocaten

Dhr. A. Kruyt
Interim manager
Oprichter en oud-directeur Landelijk bureau racismebestrijding

Prof. mr. M.J.J.P. Luchtman
Hoogleraar aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen, Universiteit Utrecht

Mr. E. Nissen (lid vanaf juli 2018)
Promovendus, Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen

Prof. mr. P.A. Nollkaemper
Hoogleraar internationaal publiekrecht, Universiteit van Amsterdam

Mr. dr. L.A. van Noorloos
Universitair docent straf(proces)recht, Universiteit van Tilburg

Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
Voormalig raadsheer Gerechtshof Den Haag

Mr. N. Pinto
Coördinator-netwerker bij IDEM Art. 1/ Radar

Mr. dr. J.J. Rijpma
Universitair hoofddocent Europees recht, Universiteit Leiden

Mr. D. Schaap
Advocaat-partner Inigo Advocaten

Mr. Dr. A.M.G. Smit
Senior Raadsheer, Gerechtshof Den Bosch
Contactpunt van het Europees Justitieel Netwerk voor
strafzaken

Mr. N. Tuijn
Senior raadsheer afdeling strafrecht, Gerechtshof Den Bosch

Mr. dr. S. van den Velden (lid vanaf maart 2018)
Onafhankelijke deskundige evaluaties Europese Commissie,
Schrijver
Voormalig medewerker Ministerie J&V, Europese Commissie,
Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging EU

Mr. dr. M.I. Veldt-Foglia
Raadsheer Gerechtshof Den Haag

Prof. mr. G. Vermeulen
Hoogleraar strafrecht, Universiteit Gent

Mr. dr. K. de Vries (vanaf september 2018)
Universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht, Vrije
Universiteit Amsterdam

Mr. B. Wegelin
Advocaat, Everaert Advocaten te Amsterdam

Mr. M. Wijnkoop
Senior strategisch adviseur, VluchtelingenWerk Nederland

Mr. S. J. van der Woude (lid vanaf januari 2018)
Advocaat, Van der Woude de Graaf Advocaten te Amsterdam

Mr. dr. F. Zuiderveen Borgesius
Hoogleraar ICT en Privaatrecht, Faculteit der
Natuurwetenschappen, Wiskunde en Informatica, Radboud
Universiteit Nijmegen

Mr. dr. K.M. Zwaan
Onderzoeker migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen

9. Overzicht adviezen

- CM1801 Brief over de implementatie van Europese richtlijnen
- CM1802 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing a framework for interoperability between EU information systems (police and judicial cooperation, asylum and migration) 12 December 2017, COM (2017) 794
- CM1803 Registration of criminal records of Union citizens in ECRIS-TCN
- CM1804 Brief over de JBZ Raad van 8 en 9 maart (Dublin en Procedureverordening)
- CM1805 Note on the proposal for the Procedures Regulation and Dublin Regulation
- CM1806 Note on the use of soft law instruments under EU law, in particular in the area of freedom, security and justice, and its impact on fundamental rights, democracy and the rule of law
- CM1807 Brief over de externe dimensie van het Europese asielbeleid
- CM1808 Brief over de JBZ Raad van 12 en 13 juli "Home Affairs European Values (Art 2 & 3 TEU) - Significance for a citizen-focused, crisis resistant, future oriented Security Union"
- CM1809 Comments on the proposal for a regulation on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters
- CM1810 Notitie ten aanzien van de stilstand in de behandeling van de Initiatiefwet Europese Informatievoorziening
- CM1811 Comments on a European ID card
- CM1812 Registration of criminal records of Union citizens in ECRIS-TCN
- CM1813 Note to the Presidency of the Council concerning the General Secretariat draft policy paper on legislative transparency
- CM1814 Brief over de JBZ Raad van 11 en 12 oktober 2018
- CM1815 Brief over het algemeen overleg Behandelvoorbehoud migratievoorstellen
- CM1816 Comments on the Returns Directive
- CM1817 Comments on the European Border and Coast Guard and European Asylum Agency

COMMISSIE MEIJERS

PERMANENTE COMMISSIE VAN DESKUNDIGEN IN
INTERNATIONAAL VREEMDELINGEN-, VLUCHTELINGEN-
EN STRAFRECHT

██████████

BEZOEKADRES

Surinameplein 122
Amsterdam

POSTADRES

Postbus 2894
1000 GN Amsterdam

TELEFOONNUMMER

020-3620505

E-MAIL

post@commissie-meijers.nl