

JAARVERSLAG 2016



COMMISSIE MEIJERS

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



Inhoudsopgave

Inleiding	3
Activiteiten subcommissies	4
Asielrecht	4
Vreemdelingenrecht	8
Strafrecht	8
Privacy en non-discriminatie	11
Institutioneel recht	12
Overzicht Leden	16
Overzicht adviezen	18

Inleiding

"In maart 1990 kwam de Commissie Meijers voor het eerst bijeen. Reeds drie maanden later was de ondertekening van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst een feit. De commissie kwam dus veel te laat om het verdrag nog te kunnen tegenhouden. De ratificatie door de vijf verdragslanden zou evenwel nog jaren op zich laten wachten. Tijd genoeg om te proberen het tij te keren. Herman Meijers meende dat 'een minnaar van de democratie niet anders kon dan hopen dat het tweede Verdrag van Schengen geen recht zou worden'. De ruim 25 jaren van het bestaan van de Commissie Meijers vallen samen met een – achteraf gezien stormachtige – ontwikkeling van het Europese asiel-, migratie- en strafrecht, ingebed in de al even overrompelend verlopende creatie van de Europese Unie." (Vijftiende jaar Commissie Meijers, Pieter Boeles, NJB, 22-04-2016- AFL. 16, p 1086).

Het jaar 2016 markeerde meer dan vijftiende jaar van de werkzaamheden van de Commissie Meijers. Al deze tijd hebben de leden van de Commissie zich vrijwillig ingezet om de rechtsstatelijkheid van de Europese Unie te bewaken, door te strijden voor de transparante en openbare toegang tot documenten, de toegang tot de rechter en bescherming van fundamentele rechten. Het 25-jarig bestaan werd gemarkeerd met een lustrumcongres in de Eerste Kamer der Staten-Generaal, waarvoor de planning al in het voorgaande jaar was begonnen. Onder voorzitterschap van Eerste Kamerlid dr. Tineke Strik werd het lustrumcongres gehouden met als thema 'De Rechtsstatelijkheid van de Europese Unie', hét kernthema van de Commissie Meijers in de afgelopen 25 jaar dat niets aan actualiteit heeft verloren. Tijdens het congres werden twee thema's verder uitgelicht in twee sessies: 1) de bescherming van persoonsgegevens en 2) de transparantie/openbaarheid van documenten in de EU. Daarnaast is er door het [Nederlands Juristenblad een uitgave gewijd](#) aan dit belangrijke moment voor de Commissie Meijers.

Gebaseerd op verscheidene ontwikkelingen in 2015, waar vele burgers van de Europese Unie door werden opgeschrikt, zagen de instanties van de Europese Unie zich genoodzaakt een groot aantal maatregelen te nemen om deze ontwikkelingen in goede banen te leiden. Zeven voorstellen van de Europese Commissie werden gepresenteerd om de komst van vluchtelingen en migranten een halt toe te roepen en/of beter beheersbaar te krijgen. Deze voorstellen volgden op de afspraken die onder Nederlands voorzitterschap op 18 maart 2016 met Turkije werden gemaakt en die werden gepresenteerd als [the EU-Turkey statement](#). Daarnaast werd ook een aantal voorstellen voor nieuwe en gewijzigde wetgeving gepresenteerd, bedoeld om de buitengrenzen van de EU beter te bewaken. Terrorismebestrijding werd een prioriteit en zo ook de antiterrorisme-richtlijn die met spoed door de Raad en het Europees Parlement werd aangenomen. De rol van de Commissie Meijers als waakhond van de Europese Unie bleek gezien deze ontwikkelingen ook dit jaar weer onmisbaar.

Wat betreft transparantie zag de Commissie Meijers een aantal positieve ontwikkelingen waaronder het indienen van [een initiatiefwet in de Tweede Kamer](#), die de toegang regelt van Europese documenten aan het Nederlandse Parlement. De twee adviezen die de Commissie Meijers over dit onderwerp schreef, zijn vaak gebruikt en geciteerd in de Eerste en de Tweede Kamer. Verder werden de adviezen van de Commissie Meijers gebruikt voor mondelinge en [schriftelijke vragen](#) van Nederlandse parlementariërs aan de regering, zoals bijvoorbeeld [commentaar CM1606](#) over het herziene pakket Slimme Grenzen. In de [briefing van het Europees Parlement over terrorismebestrijding](#) werd [commentaar CM1603](#) geciteerd en Europarlementariërs gebruikten ook onze andere adviezen veelvuldig; in sommige gevallen dienden ze ook als input voor standpuntbepaling van het Europees Parlement. Verder dienden ze als input voor conferenties, debatten en discussies, zowel op nationaal niveau alsook – en vooral – op Europees niveau. Een overduidelijk succes is het wegstemmen van het Bosmanwetsvoorstel in september 2016, waarover de Commissie Meijers al in 2014 kritisch advies uitbracht, welke in een [brief aan de Tweede Kamer](#) werden herhaald.

De adviezen van de Commissie Meijers worden geschreven door de leden die het werk vrijwillig doen en ongeveer eens per zes weken plenair vergaderen. De dagelijkse werkzaamheden van de Commissie worden uitgevoerd door de secretaris (0.89 fte) met de assistentie van de administratieve secretaresse (0.17 fte) en onder leiding van de voorzitter Theo de Roos (em. hoogleraar straf(proces)recht, Universiteit van Tilburg) en twee vice-voorzitters: Jannemieke Ouwerkerk (hoogleraar Europees Strafrecht, Universiteit Leiden) en Maarten den Heijer (universitair docent internationaal recht, Universiteit van Amsterdam).

Het werk van de Commissie Meijers zou niet mogelijk zijn geweest zonder de steun van Stichting Migratierecht Nederland, VluchtelingenWerk Nederland, Stichting Democratie en Media, de Nederlandse Orde van Advocaten, het UAF, het NJCM en Art. 1/Radar, voor wier steun we zeer erkentelijk zijn.

Activiteiten subcommissies

Asielrecht

Aangekondigde voorstellen ter hervorming van het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem

Op 6 april 2016 kondigde de Europese Commissie in een mededeling hervormingen aan van de EU-wetgeving op het gebied van asiel: de Kwalificatierichtlijn en Procedurerichtlijn zouden worden omgezet in een verordening en de Opvangrichtlijn zou worden gewijzigd. De Commissie Meijers zag zich genooddacht om commentaar te geven.

Hoewel de invoering van een Kwalificatieverordening en een Verordening inzake asielprocedures tot verdere harmonisatie zou leiden, gaf de Commissie Meijers in de notitie aan bezorgd te zijn dat de omzetting in regelgeving tegelijkertijd in zal houden dat sommige EU-lidstaten verplicht zijn hun normen te verlagen. Verder benadrukte de Commissie Meijers dat de prioriteit van de Europese Commissie moet liggen bij de correcte tenuitvoerlegging van de huidige EU-wetgeving. Juist de kwaliteit van de internationale bescherming, asielprocedures en ontvangstvooraarden in alle EU-lidstaten moesten verbeterd worden, met nadruk op die lidstaten die momenteel onwillig zijn of niet kunnen voldoen aan de overeengekomen normen.

Gezien de voorstellen van de Europese Commissie waarschuwde de Commissie Meijers dat:

- De tijdelijke aard van de asielstatus en/of het feit dat de status voor een kortere termijn wordt toegekend, de integratie van begunstigen van internationale bescherming negatief zal beïnvloeden. Daarom adviseert de Commissie Meijers de Europese Commissie om het niveau van rechtsbescherming in geval van intrekking van asielstatus ook te verhogen.
- Het maken van onderscheid tussen de rechten van de vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming nodig hebben, zonder een gerechtvaardigde verklaring, in strijd kan zijn met artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.
- De Kwalificatierichtlijn een verduidelijking hoort in te houden van het absolute verbod op refoulement dat van toepassing is op zowel vluchtelingen als personen die subsidiaire bescherming nodig hebben.

- De automatische toepassing van een versnelde procedure op grond van het feit dat de aanvrager naar een andere lidstaat is doorgereisd af te raden is. Ook bij een versnelde procedure moet toegang tot gratis juridische bijstand en tolkdiensten worden gegarandeerd.

Bij het voorstel om een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen voor het gebruik van veilige landen-mechanismen verwijst de Commissie Meijers in dit opzicht naar haar opmerkingen en aanbevelingen in de ['Nota over een EU-lijst van veilige landen van herkomst'](#) van 5 oktober 2015. In deze nota raadt de Commissie aan om het begrip veilig land van herkomst toe te passen na een individueel onderzoek en een recht op rechtsbijstand en het recht op beroep tot automatische opschortende werking te codificeren tegen ongunstige beslissingen om de reden dat een persoon uit een veilig land komt.

Commentaren over de herziening van de Dublinverordening, Europees Agentschap voor Asielzaken en Herziening van EURODAC verordening

Met het oog op het Algemeen overleg op 8 juni 2016 in de Tweede Kamer over de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van 9 en 10 juni 2016 zag de Commissie Meijers aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen over de nieuwe voorgestelde herzieningen van de drie verordeningen.

Over het voorstel tot wijziging van de Dublinverordening gaf de Commissie Meijers aan vooral verontrust te zijn door de strenge sancties die het voorstel stelt aan aanvragers die niet voldoen aan de eis om asiel aan te vragen in de eerste lidstaat van binnenkomst. In het bijzonder is de Commissie bezorgd door het voorstel dat indien asielzoekers doorreizen, hun aanvraag in een versnelde procedure moet worden verwerkt zonder het recht op opvang (met uitzondering van dringende medische zorg).

Dat zou betekenen dat een asielzoeker die bijvoorbeeld aankomt in Griekenland, maar die zonder daar asiel aan te vragen doorreist naar Duitsland, geen recht zou hebben op opvang in Duitsland.

De Commissie Meijers waarschuwde dat gezien de huidige realiteit waarin grote aantallen asielzoekers geen asiel aanvragen bij aankomst in de EU, dit mensen kan dwingen om op straat te leven. Hoewel het idee erachter is dat door strenge sancties asielzoekers aangemoedigd zullen worden om onmiddellijk asiel aan te vragen bij binnenkomst in de EU, is het ook redelijk aan te nemen dat asielzoekers een onregelmatige aanwezigheid in een lidstaat van hun keuze zullen verkiezen boven de lidstaat waar ze volgens Dublin verplicht zijn om te blijven. Deze maatregelen zijn dus niet alleen zorgelijk vanuit het oogpunt van openbare orde, ze negeren ook het feit dat asielzoekers een kwetsbare groep zijn en recht hebben op onderdak en fatsoenlijke leefomstandigheden. Verder is vreemd dat er geen uitzondering wordt gemaakt voor personen die geen asiel hebben aangevraagd buiten hun schuld om, omdat in de lidstaat waar ze binnenkomen asielprocedures of goede opvangmogelijkheden ontbreken.

Verder richtte het kritische commentaar van de Commissie Meijers zich vooral op:

- Het recht op een beroep te ontnemen in Dublin-zaken en de korte periode om beroep in te kunnen dienen tegen een negatieve beslissing.
- De regels ten aanzien van niet-begeleide minderjarigen worden gewijzigd in strijd met het arrest van het EHRM in de zaak [MA vs. UK](#).
- Het voorstel om de eerste lidstaat waar de aanvraag wordt gedaan verplicht te stellen om te onderzoeken of de uitzonderingen van het eerste asieland en het veilige derde land van toepassing kunnen zijn. Dit verwijst vermoedelijk naar de verklaring tussen de EU en Turkije omdat het de terugkeer naar een derde land mogelijk zou maken voor een eventuele overdracht naar een andere lidstaat.

Met betrekking tot het voorstel voor een EU-Agentchap gaf de Commissie Meijers in hetzelfde commentaar aan:

- De Commissie Meijers juichte de sterkere rol voor het Agentschap in het leveren van operationele en technische bijstand toe, omdat het daardoor een leidende rol kan spelen in tijden van uitzonderlijke druk in de lidstaten.
- Met name de mogelijkheid voor de Europese Commissie om het Agentschap te instrueren om noodmaatregelen te nemen bij het ontbreken van een verzoek van een lidstaat (artikel 22) moest het Agentschap in staat stellen om tijdige en effectieve hulp te bieden. Het bleef wel een punt van zorg van de Commissie Meijers dat het bureau zelf geen materiële steun kan bieden en beperkt is tot het geven van advies en coördinatie van de bijstand.

Inzake de voorstellen over veilige derde landen:

- De Commissie Meijers sprak zijn bezorgdheid uit over de onduidelijke juridische situatie op de hotspots, alsook over het feit dat noch dit voorstel, noch het voorstel voor een Europese Grens en Kustwacht poogde om de hotspot-aanpak in wetgeving te vertalen.
- De Commissie Meijers stelde met genoegen vast dat haar eerdere aanbeveling is overgenomen om te zorgen voor een meer geformaliseerde rol van deskundige instellingen zoals EASO (of in de toekomst van het EU Asiel Agentschap) in de procedure om een bepaald land als een veilig land aan te wijzen, in de vorm van een expliciet en openbaar advies.
- Verder deed de Commissie Meijers aanbevelingen voor volledige transparantie, ook met betrekking tot het 'principle of equality of arms,' met betrekking tot het gebruik van de bronnen om te bepalen of een land als veilig derde land kan worden aangemerkt. Ook vroeg de Commissie om zichtbaar te maken wat er is gedaan met de verkregen informatie, hoe het is gebruikt en waarom. Daarbij vroeg zij om aan de UNHCR de rol toe te dienen volgens artikel 35 van het Vluchtelingenverdrag.

Wat betreft de voorgestelde aanpassing Eurodac-verordening:

- De Commissie Meijers maakte zich zorgen over het voorstel om het oorspronkelijke doel van Eurodac verder uit te breiden en vond deze uitbreiding in strijd met het doelbindingsbeginsel, op grond van artikel 8 van het Handvest van de grondrechten, de richtlijn 95/46, en de nieuwe verordening gegevensbescherming.
- Het gebruik van persoonsgegevens moest in overeenstemming zijn met beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit, wat impliceert dat het doel van databases strikt moeten worden omschreven en beperkt tot specifieke doeleinden. Deze eisen zijn bijzonder belangrijk als het gaat om het verzamelen en opslaan van vingerafdrukken van een specifieke kwetsbare groep, zoals asielzoekers, met inbegrip van kinderen vanaf de leeftijd van zes jaar, die geen andere keuze hebben dan om hun gegevens te verstrekken om als asielzoeker te worden geregistreerd in de EU.
- De registratie van illegale migranten in Eurodac kon leiden tot een ander gebruik of maatregelen van de lidstaten (inclusief de terugkeer, detentie of criminalisering van asielzoekers). De Commissie Meijers was ook erg bezorgd over het voorstel om de informatie over asielzoekers uit te wisselen met derde landen, met het oog op terugkeer.

Het kan niet zo zijn dat informatie over personen op de vlucht voor vervolging in hun thuisland beschikbaar zal zijn voor de autoriteiten van de vervolgende staat.

De commentaren zijn in een uitgebreide versie ook in het Engels uitgebracht en naar de Europese instellingen gestuurd. De Commissie Meijers werd gevraagd om onderdeel uit te maken van de contactgroep van de Rapporteur uit het Europees Parlement over de Dublin verordening, mevrouw Wikström (Zweedse, ALDE fractie). De secretaris en de leden Den Heijer en Wegelin zijn meerdere malen in Brussel geweest om het standpunt van de Commissie Meijers toe te lichten in de vergaderingen met andere stakeholders/ NGO's zoals UNHCR, ECRE, Save the Children en International Commission of Jurists. Daarbij heeft de Commissie Meijers ook aan de shadow rapporteurs (de schrijvers namens de andere politieke fracties) haar standpunten kenbaar gemaakt. De standpunten van de Commissie en haar input zijn gebruikt in de amendementen van het EP.

Vervolgens kreeg de Commissie Meijers in oktober een uitnodiging van het hoofd van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE Commissie) om te spreken bij de [Hoorzitting over Dublin](#).

Hoorzitting in het Europees Parlement over Dublin van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken - [Bijdrage van de Commissie Meijers](#)

Bij de Hoorzitting op 10 oktober 2016 "The reform of the Dublin System and Crisis Relocation" sprak de secretaris namens de Commissie Meijers tijdens de eerste sessie over de hervormingen van Dublin. De focus lag op de uitspraken van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

In haar toespraak benadrukte de secretaris wat in de eerdere notitie van de Commissie Meijers ook werd geschreven, dat de hervormingen van Dublin voortbouwen op het huidige Dublin systeem waarvan de tekortkomingen allang zijn bewezen, zonder die tekortkomingen aan te pakken. De verschillen tussen de lidstaten in de asielprocedures en opvangmogelijkheden, evenals in het inwilligen van asielaanvragen, zijn nog enorm.

De Europese Commissie stelde ook voor om sancties in te stellen voor mensen die niet bij aanvang een asiel indienen in het land waar ze aankomen, maar doorreizen.

Daarmee ging de Europese Commissie voorbij aan het feit dat de asielprocedures in sommige lidstaten ontoereikend zijn en opvangmogelijkheden per lidstaat verschillen. Ook werd voorbij gegaan aan het feit dat de lidstaten aan de grenzen van Europa kampen met de komst van de meeste vluchtelingen. Bovendien verschillen de aantallen asielzoekers die de Europese lidstaten opvangen aanzienlijk. Om dit op te lossen wordt een correctiemechanisme ingesteld met mogelijkheid voor boetes voor lidstaten die niet voldoen aan hun verplichtingen.

Verder lichtte de secretaris een aantal uitspraken toe van zowel het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In deze uitspraken werden een aantal voorwaarden gesteld voor het terugsturen van asielzoekers naar het eerste land van binnenkomst, bijvoorbeeld naar Griekenland en Italië. In het bijzonder benadrukte de Commissie Meijers ervoor te waken dat het recht van beroep op een terugkeerbeslissing onder Dublin, wat in een eerder voorstel van de Dublin wetgeving wel werd aangenomen, niet wordt tenietgedaan. De termijnen voor het indienen van beroep tegen een overdracht onder Dublin werden erg verkort, terwijl het EHRM in Straatsburg aanhoudt dat er een redelijke termijn moet bestaan voor het indienen van beroep. Verder wees zij op de meest recente zaak *Ghezelbash* waarin bepaald werd dat het recht op beroep van belang is tijdens de hele asielprocedure. De Commissie Meijers waarschuwde voor een inperking van dit recht, wat in strijd kan zijn met het Europees Handvest en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met name met het recht op een effectief rechtsmiddel.

Na de presentaties werd de discussie geopend met de leden van het Europees Parlement en werden er veel vragen gesteld, ook over de rechten van minderjarige asielzoekers. De rapporteur van Dublin was teleurgesteld over de weg die de Europese Commissie was ingeslagen inzake dit onderwerp. Eerder heeft zij ook nauw samengewerkt met de Commissie Meijers om de rechten van minderjarige asielzoekers te garanderen in Europese wetgeving, waarbij het belang van het kind de boventoon moet voeren, in plaats van het eerste land van binnenkomst.

De [toespraak](#) van de [secretaris](#) is gepubliceerd op de website van de LIBE Commissie en de [hoorzitting werd live opgenomen](#).

De kwalificatie en procedures van de lidstaten met betrekking tot vluchtelingen en de opvang

De leden van de Commissie Meijers werden door het Europees Parlement gevraagd om commentaar over de nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. Daarna zijn onze commentaren veelvuldig gebruikt door verschillende Europarlementariërs voor het opstellen van amendementen. De leden van de Commissie Meijers zijn ook gevraagd om deel uit te maken van de contactgroep van de Rapporteur uit het Europees Parlement, mevrouw Ferrara (Italiaans, EFD fractie) over de Procedureverordening. De secretaris is aanwezig geweest bij de bijeenkomst, in een selectief gezelschap met ECRE, UNHCR, High Commissioner for Refugees, en ICJ, voordat de Rapporteur met een standpunt van het EP kwam.

In het algemeen was de Commissie Meijers bezorgd dat het voorstel voor de Kwalificatieverordening de lidstaten zal dwingen om onderscheid te maken tussen vluchtelingenstatus en subsidiaire beschermingsstatus. Daarbij werd gevraagd om de vluchtelingen- en subsidiaire beschermingsstatus periodiek te herzien. Dat zou ertoe kunnen leiden dat mensen in onzekerheid blijven leven. Dit komt de integratie niet ten goede. Werkgevers bijvoorbeeld, zullen niet geneigd zijn om mensen in dienst te nemen wiens status niet zeker is, laat staan wat deze onzekere situatie betekent voor de mensen zelf. Aangezien de inhoud van de bescherming afhankelijk is van de nationale wetgeving en de juridische gevolgen van de intrekking van de status onder de bevoegdheid van de lidstaten valt, leek er geen duidelijke noodzaak te zijn om deze kwesties op EU-niveau volledig te harmoniseren.

Het nieuwe artikel 28, lid 2 van de Kwalificatieverordening maakte een ernstige uitzondering op het vrij verkeer van vluchtelingen. Het zou ertoe leiden dat aan internationale bescherming begunstigen, die sociale bijstand krijgen, vrijheidsbeperkingen maatregelen kunnen worden opgelegd. De Commissie Meijers benadrukte dat het van cruciaal belang is dat het HvJ in *Alo en Osso* niet heeft gezegd dat een verblijfsvoorwaarde om de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaat te vergemakkelijken altijd is toegestaan, maar dat het aan de nationale rechter was omdat na te gaan in specifieke gevallen.

De Commissie Meijers gaf eerst aan dat in de Procedureverordening in de preambule bepalingen zijn opgenomen die daar niet horen.

In algemene zin merkte de Commissie Meijers de trend om in de EU-wetgeving steeds groeiende en gedetailleerde preambules op te nemen. Overwegingen gaven vaak niet alleen de redenen voor de inhoud van de vastgestelde termen, maar legden in detail uit wat de inhoud van een norm betreft. Dit verhoogde het potentieel voor tegenstrijdigheid en rechtsonzekerheid. In dit specifieke wetvoorstel zou de preambule geen beoordeling mogen inhouden van het land van herkomst.

Daarnaast wees de Commissie Meijers ook op de tekortkomingen in het nieuw voorgestelde artikel 23 van de Procedureverordening inzake medische onderzoeken, die grotendeels gebaseerd was op de huidige artikel 18 van richtlijn 2013/32. Artikel 23, lid 3, zoals artikel 18, lid 2, van de huidige verordening bepaalde dat in gevallen waarin de immigratieautoriteiten beslissen dat een medisch onderzoek niet relevant is, de aanvragers op eigen initiatief en op eigen kosten een medisch onderzoek zou kunnen regelen. Aangezien de meeste asielzoekers geen geld hebben om de kosten van het onderzoek te betalen, was het huidige artikel 18, lid 2, een dodelijke brief in de meeste lidstaten. In het voorjaar van 2012 en september 2016 heeft een onafhankelijke private organisatie, genaamd iMMO, op initiatief van asielzoekers die beweerden slachtoffer zijn van foltering of onmenselijke behandeling, in 422 gevallen medische onderzoeken uitgevoerd. Nadat de uitkomsten van deze examens aan de immigratieautoriteiten werden voorgelegd, werden in 234 gevallen verblijfsvergunningen verleend, dat wil zeggen 55% van alle gevallen; 28% van de zaken was nog in behandeling of voor een rechtbank; In de overige 17% van de gevallen was het asielverzoek geweigerd, was de asielzoeker verdwenen of het resultaat was onbekend.

De Commissie Meijers had verder grote bezorgdheid over de voorgestelde verplichte toepassing van derde landen als veilig derde land of veilig land van herkomst in artikelen 45-50 van de Procedureverordening. De Commissie wees erop dat of een land als veilig kan worden beschouwd varieerde van aanvrager tot aanvrager en afhankelijk was van specifieke omstandigheden van een individueel geval. Ook was er bezorgdheid dat deze bepalingen ruimte laten om een land als veilig te verklaren terwijl het geen partij is bij het Vluchtelingenverdrag. De Commissie Meijers had sterk de indruk dat deze wetgevende bepaling was opgenomen als legalisering van de tussen de EU en Turkije afgesproken maatregelen van 18 maart. Over de vraag of Turkije wel of geen veilig derde land was waren de meningen zeer verschillend.

De Commissie Meijers verwelkomde ten slotte de verbeteringen in de Opvangrichtlijn, die de opvang omstandigheden in de EU meer gelijk moesten trekken. Echter, de Commissie sprak grote bezorgdheid uit over de restrictieve en bestraffende maatregelen die de secundaire bewegingen van aanvragers sanctioneren. De verplichting om bepaalde categorieën van aanvragers uit te sluiten van opvang en hen te onderwerpen aan vrijheidsbeperkingen maatregelen en zelfs aan detentie om hen te ontmoedigen om door te reizen, leidde tot vraagstukken over de verenigbaarheid met het Handvest van de fundamentele rechten van de EU en de jurisprudentie van het Hof van Justitie en het ECtHR.

Vreemdelingenrecht

Mededeling over krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid en voorstel voor een inreis-uitreis systeem (EES)

Op 6 april 2016 had de Europese Commissie een nieuw plan gepresenteerd voor de uitwisseling van gegevens over derdelanders ten behoeve van de controles van de buitengrens. Het voorstel was ter vervanging van het in 2013 ingediende voorstel inzake "Smart Borders" (COM(2013) 95 en 97).

De Commissie Meijers had in dit commentaar erop gewezen dat met de voorgestelde maatregelen de nadruk weer wordt gelegd op nieuwe instrumenten voor grenscontrole en gegevensopslag. Met name lag de focus op toepassing van biometrie en interoperabiliteit van systemen, ter bestrijding van zogenaamde 'overstayers'. De invoering van interoperabiliteit waarbij grootschalige systemen door meerdere autoriteiten voor verschillende doeleinden konden worden gebruikt, is een beperking van niet alleen het recht op privacy- en gegevensbescherming van betrokkenen, maar kon ook afbreuk doen aan de kwaliteit, veiligheid en betrouwbaarheid van de opgeslagen gegevens.

Daarbij herhaalde de Commissie Meijers de zorgen met betrekking tot de nieuwe voorstellen:

- Voordat nieuwe wetgeving op het gebied van 'Slimme Grenzen' wordt aangenomen, dienden de toepassing en effecten van het gebruik van bestaande systemen te worden geëvalueerd.
- Bij de keuze van biometrie in voorgestelde systemen, diende de betrouwbaarheid, veiligheid en effectiviteit van het gebruik ervan in de huidige systemen zoals Eurodac en VIS eerst te worden geëvalueerd.
- De invoering van nieuwe systemen moest hand in hand gaan met evenredige versterking van onafhankelijk toezicht: dit betekent uitbreiding van middelen en bevoegdheden.

Bovendien waren ook de volgende zorgelijke ontwikkelingen op te merken:

- Het nieuwe voorstel behelsde ook de afname van biometrie van kinderen, de leeftijd zal verlaagd worden naar zes jaar en ouder.
- Het herziene voorstel verlengde de bewaartijd (van 181 dagen naar vijf jaar).
- Het EES werd ook als 'criminal intelligence tool' voorgesteld, waarbij opsporingsautoriteiten toegang hadden tot de reishistorie en periodes van legaal verblijf van de in het EES opgenomen personen die werden aangemerkt als 'a known suspect, perpetrator or suspected victim of a terrorist offence or other serious criminal offence'.
- Het voorstel leek een onderscheid te maken tussen derdelanders en EU onderdanen bij de uitwisseling en opslag van strafrechtelijke gegevens en in de toegang tot rechtsbescherming, zonder een objectieve rechtvaardigingsgrond.

De notitie van de Commissie Meijers was (op verzoek van de Tweede Kamer) gestuurd als input voor het debat van het Algemeen Overleg van de JBZ-Raad van woensdag 20 april 2016. Daarbij is de notitie meerdere keren aangehaald in [de vragen van de Leden](#) van de Eerste Kamer in de brief van de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Immigratie en Asiel/ JBZ- Raad aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Strafrecht

Richtlijn terrorismebestrijding

In december 2015 lanceerde de Europese Commissie een voorstel voor een Richtlijn terrorismebestrijding. In algemene zin steunde de Commissie Meijers het initiatief om bestaande instrumenten inzake strafrechtelijke terrorismebestrijding kritisch tegen het licht te houden en te moderniseren in een richtlijn. In de vorm die gepresenteerd werd door de Europese Commissie zat echter een aantal onvolledigheden: het voorstel was onvoldoende onderbouwd, terwijl het de reikwijdte van het strafrecht uitbreidt en daarmee verschillende mensenrechten in het geding komen.

Als eerste merkte de Commissie Meijers op dat de voorgestelde richtlijn vooral een enorme en naar het oordeel van de Commissie te vergaande uitbreiding van de reikwijdte van strafrechtelijke verplichtingen van lidstaten op het gebied van terrorisme creëert.

Ten tweede viel het op dat de Europese Commissie heeft nagelaten een impact assessment te maken van de voorgestelde richtlijn, vanwege de urgente noodzaak van het voorstel in het licht van recente terroristische aanslagen. Ook het Nederlands voorzitterschap wilde haast maken met de wetgevingsprocedure.

De Commissie Meijers benadrukte dat zo'n haastige procedure geen recht doet aan het belang dat gemoeid is met een gebalanceerde strafrechtelijke reactie op terrorisme, zeker nu het gaat om de vroegtijdige inzet van vergaande bevoegdheden die diep kunnen ingrijpen in het leven van mensen, ook mensen die uiteindelijk onschuldig blijken te zijn.

Verder wees de Commissie Meijers op verschillende artikelen van het voorstel die problematisch konden zijn. Het voorstel bood bovendien toegenomen mogelijkheden om strafbaarstellingen te cumuleren – denk bijvoorbeeld aan 'uitlokking van verspreiding van een boodschap aan het publiek met het oogmerk aan te zetten tot het plegen van terroristische misdrijven' (art. 16 lid 2 jo. art. 5) en 'uitlokking van financiering van het krijgen van training voor terrorisme' (art. 16 lid 2 jo. art. 11 jo. art. 8). Dit betekende naar het oordeel van de Commissie Meijers ook dat de definitie zodanig strikt moest zijn dat het strafbaar te stellen gedrag niet te ver weg ligt van de potentiële uiteindelijke schade (terroristische aanslagen) en dat die aanslagen ook daadwerkelijk worden beoogd, omdat anders het risico op willekeur werd vergroot.

De notitie van de Commissie Meijers was uitgestuurd voor het Algemeen Overleg van de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken van 9 maart. In dat debat hadden verschillende Kamerleden de punten die door de Commissie Meijers zijn aangedragen naar voren gebracht en ook expliciet naar het advies verwezen. Verder is de Commissie Meijers door het Europees Parlement gevraagd opvattingen over deze richtlijn naar voren te brengen. Dat resulteerde in een Engelse tekst, gebaseerd op deze notitie, maar uitgebreider.

Aangevulde Engelse commentaren over de richtlijn terrorismebestrijding

Deze notitie was gebaseerd op [notitie CM1602](#), waaraan enkele punten zijn toegevoegd, mede naar aanleiding van het rapport van het Europees Parlement en de onderhandelingen van de Raad over dit voorstel. Naast de eerder genoemde punten vroeg de Commissie Meijers zich af hoe de voorgestelde richtlijn betrekking heeft op de lovenswaardige initiatieven van de Europese instellingen over de deradicalisering, onttrekking en rehabilitatie van (potentiële) 'foreign fighters' en terugkerende personen. De Europese Commissie had in dit verband bijvoorbeeld verklaard dat vervolging nadelige bijwerkingen kan hebben: 'de dreiging van vervolging kan bepaalde personen ontmoedigen om terug te keren, die anders waardevolle informatiebronnen zouden zijn of overtuigd zouden zijn om terroristische groepen te legitimeren en actief tegen te gaan. Ook als aspirant foreign fighters waarschijnlijk vervolgd worden, zullen hun familieleden huiverig zijn om de autoriteiten te waarschuwen voor tekenen van radicalisering en voorbereiding.' Bovendien kunnen gevangenen broedplaatsen worden voor verdere radicalisering en veel EU-gevangenen zijn momenteel overvol.

Volgens de Commissie Meijers moesten de discussies over de verruiming van het toepassingsgebied van het strafrecht volledig gecoördineerd worden met zinvolle initiatieven om beter regelgeving te bereiken.

Het richtlijnvoorstel was ook problematisch gezien het recht op vrijheid van meningsuiting. In het voorgestelde artikel 5 werd zowel direct en indirect aanzetten tot terrorisme expliciet strafbaar gesteld. Zeker in combinatie met de uitleg in de preambule werd langs die weg de vrijheid van meningsuiting op disproportionele wijze ingeperkt: in die preambule wordt gesteld dat onder artikel 5 onder meer valt 'de verheerlijking en rechtvaardiging van terrorisme en de verspreiding van boodschappen of beelden, onder andere met betrekking tot slachtoffers van terrorisme, als manier om publiciteit voor de terroristische zaak te genereren of de bevolking ernstig vrees aan te jagen, voor zover dergelijke gedragingen het gevaar opleveren dat terroristische handelingen zouden kunnen worden gepleegd.'

De door de Raad opgeworpen tekst, waarin verheerlijking specifiek werd genoemd in de richtlijn zelf, achtte de Commissie Meijers nóg problematischer.

De waarborg die de Raad voorstelde in overweging 7a ('Nothing in this Directive should be interpreted as being intended to reduce or restrict the dissemination of information for scientific, academic or reporting purposes. The expression of radical, polemic or controversial views in the public debate on sensitive political questions, including terrorism, falls outside the scope of this Directive and, in particular, of the definition of public provocation to commit terrorist offences') diende naar het oordeel van de Commissie Meijers in de tekst zelf te worden opgenomen.

De Commissie Meijers was voorts van oordeel dat de toevoeging van de Raad aan overweging 7 buiten het toepassingsgebied van dit instrument viel en een bijzonder groot risico vormde op de vrijheid van meningsuiting op het internet, met name omdat het voorstel de betrokkenheid van de rechterlijke macht in dergelijke maatregelen niet verplicht stelde. De toevoeging was als volgt: 'het lijkt mij passend dat de lidstaten maatregelen treffen om de toegang tot webpagina's die publiekelijk aansporen om terroristische misdrijven te plegen te verwijderen of te blokkeren. Wanneer dergelijke maatregelen worden genomen, moeten zij door transparante procedures worden vastgesteld en passende waarborgen bieden, met name om ervoor te zorgen dat beperkingen beperkt blijven tot wat nodig en evenredig is.'

In de preambule van het richtlijnvoorstel was een overweging opgenomen die uitdrukking geeft aan het streven om de vrijheid van meningsuiting niet nodeloos te beperken. Deze overweging (20A) luidde: 'Niets in deze richtlijn moet worden uitgelegd als bedoeld om de verspreiding van informatie voor wetenschappelijke, academische of rapportagedoeleinden te verminderen of te beperken. De uitdrukking van radicale, polemische of controversiële standpunten in het publieke debat bij gevoelige politieke vragen valt buiten de werkingssfeer van deze richtlijn en met name van de definitie van publieke provocatie om terroristische misdrijven te plegen.' Volgens de Commissie Meijers zou deze bepaling in de tekst van de richtlijn zelf moeten worden opgenomen, om de werking ervan te verzekeren.

De Commissie Meijers was door het Europees Parlement gevraagd om haar commentaar inzake deze richtlijn. Door meerdere adviseurs en Europarlementariërs was verwezen naar de notitie van de Commissie Meijers tijdens het debat in het Europees Parlement. Daarnaast zijn er amendementen voorgesteld in de richting van de aanbevelingen die de Commissie Meijers heeft gedaan.

Een Europees Openbaar Ministerie zonder Nederlandse deelname

Op 28 juli 2016 werd een nieuwe versie gepresenteerd voor een verordening tot oprichting van het European Public Prosecutor's Office (EPPO). De Commissie Meijers had hier tijdig advies over gegeven en haar zorgen geuit, in overeenstemming met het eerdere advies van [25 september 2013 \(CM1315\)](#). Het voorstel hield te weinig rekening met het recht op een eerlijk proces. In dat kader deed de Commissie Meijers vier aanbevelingen.

Als eerste moest er meer duidelijkheid komen over de rechterlijke toetsing van de handelingen van de EPPO. Er waren te veel onzekerheden vanwege het feit dat de formele en materiële regels niet worden geharmoniseerd. Die worden niet verminderd doordat de rechtsbescherming op nationaal niveau wordt georganiseerd en het Europese Hof een zeer kleine rol wordt toebedeeld. De aanbeveling van de Commissie Meijers hield in dat elke paragraaf van artikel 36 voorzien wordt van voorbeelden van handelingen die volgens de verordening onder rechterlijk toezicht zouden moeten vallen.

De tweede aanbeveling ging over het gebrek aan rechterlijk toezicht met betrekking tot de forumkeuze. De Commissie Meijers was van mening dat de forumkeuze nauwkeuriger vastgelegd moest worden en dat de wijze van rechterlijk toezicht daarop beter moest worden gedefinieerd.

Ten derde wilde de Commissie Meijers aandacht vestigen op de mogelijkheden tot inzage van het strafdossier, dat berust in het Case management system van EPPO. De toegang tot het dossier werd in het huidige voorstel geregeld op nationaal niveau, maar dan blijft de vraag wat er gedaan moest worden in zaken waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn. De oplossing die de Commissie Meijers daarvoor aandroeg was om ofwel voor de verdachte rechtstreekse inzage mogelijk te maken in het Case management system, danwel toegang te verlenen aan de Europese gedelegeerde officieren van justitie in alle betrokken lidstaten.

Tot slot wilde de Commissie Meijers advies geven over gegevensbescherming. Het voorstel bevatte een gedetailleerd en gebalanceerd hoofdstuk over gegevensbescherming, wat gewaardeerd werd door de Commissie. Er waren echter nog wel kanttekeningen te plaatsen. De Commissie Meijers riep daarom op om de verordening tot oprichting van de EPPO te laten vallen onder de werking van de nieuwe algemene verordening databescherming, waardoor de EPPO onder het reguliere toezicht van de Europese instituties zou vallen.

Privacy en non-discriminatie

Het voorstel Bosman dat kan leiden tot discriminatie van Nederlanders van Antilliaanse afkomst

Volgens de voorlopige agenda van de Tweede Kamer stond op 27-29 september 2016 de mondelinge behandeling gepland van het initiatiefvoorstel van de wet van het Kamerlid Bosman houdende regulering van de vestiging van Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten in Nederland. Het wetsvoorstel beoogde Nederlanders van Antilliaanse herkomst voortaan in Nederland, wat betreft toelating, uitzetting, vrijheidsbeneming en toegang tot sociale voorzieningen, feitelijk als vreemdelingen te behandelen.

Begin 2014 hebben de Commissie Meijers en het College voor de Rechten van de Mens in de brieven aan de Tweede Kamer er op gewezen dat het voorgestelde onderscheid tussen Antilliaanse en Europese Nederlanders een verboden onderscheid naar ras is. In de [brief van 3 februari 2014 aan de Kamer](#) wees de Commissie er tevens op dat de voorgestelde regeling strijdig was met een reeks van verdragsverplichtingen en met het Unierecht, en dat Nederland bij aanvaarding van dit voorstel een uitzonderingspositie in de EU en in de wereld zou innemen.

De Commissie Meijers zag zich genoodzaakt om weer te reageren en vroeg aan de Tweede Kamer aandacht voor vier onderwerpen:

In juni 2014 besloot de Tweede Kamer aan de Raad van State voorlichting te vragen over het door de indiener gewijzigde wetsvoorstel. In december 2014 beantwoordde de Afdeling advisering van de Raad van State die vraag in een zeer uitvoerig advies. De Afdeling constateerde dat het onderscheid tussen Antilliaanse en Europese Nederlanders in ieder geval een onderscheid naar nationale afkomst is. Gezien de hoge eisen die aan de rechtvaardiging van een dergelijk onderscheid worden gesteld, concludeerde de Afdeling "dat er ernstige twijfels zijn of het onderscheid naar nationale afkomst gerechtvaardigd kan worden geacht. Indien al zou moeten worden aangenomen dat er sprake is van onderscheid naar etniciteit of ras gelde dit temeer, omdat de redenen voor het maken van dergelijk onderscheid ingevolge de jurisprudentie van het EHRM nog zwaarwegender moesten zijn dan bij het onderscheid naar nationale afkomst." (TK 33325, nr. 11, p. 2).

Ten tweede maakte het voorstel ook in de gewijzigde versie onderscheid naar etnische herkomst of ras. In mei 2016 had de indiener een Tweede Nota van Wijziging gezonden waarin zijn voorstel op een reeks van punten gewijzigd werd. De indiener wekte hiermee de indruk dat door de enkele verandering van twee woorden het discriminatoire karakter (onderscheid op grond van afkomst of ras) en de kritiek van de Raad van State, het College voor de Rechten van de Mens en de Commissie Meijers zou zijn weggenomen. Dit was echter niet het geval.

Ten derde had het Europese Hof voor de Rechten van de Mens onlangs duidelijk gemaakt dat ook indirect onderscheid tussen eigen staatsburgers op grond van hun etnische herkomst met het EVRM strijdige discriminatie naar etnische herkomst oplevert. In de toelichting op de Nota van Wijziging besteedde de indiener geen aandacht aan de uitvoerige voorlichting van de Afdeling over de hoge eisen die het EVRM en het IVBPR aan rechtvaardiging van een onderscheid naar nationale afkomst, ras of etniciteit stellen. In het arrest van 24 mei 2016 *Biao tegen Denemarken* oordeelde de Grote kamer van het EHRM dat een wettelijke regeling die indirect onderscheid maakt tussen staatsburgers op grond van hun etnische afkomst alleen in zeer uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd kan zijn.

Het onderhavige wetsvoorstel maakte in artikel 2 op grond van woonplaats en afstamming onderscheid tussen Nederlandse staatsburgers van Antilliaanse en van Europese herkomst, waarbij de eerste groep onmiskenbaar ten aanzien van wezenlijke elementen van het staatsburgerschap in een nadeliger positie werd geplaatst. Nederlanders van Antilliaanse herkomst werden in hun bewegingsvrijheid en sociale bescherming achtergesteld, niet alleen wat betreft het recht om in Nederland te wonen (dus ook bij gezinshereniging), maar ook wat betreft de mogelijkheid van vrijheidsbeneming, uitzetting en toegang tot sociale voorzieningen. De rechtvaardiging die de indiener aanvoerde voor dit zwaarwegende verschil in behandeling voldeed niet aan de hoge eisen die daarvoor volgens de vaste rechtspraak van het EHRM gelden. De voorgestelde regeling was gericht op alle Antilliaanse Nederlanders van de drie landen. De regeling was daardoor zo breed en ongedifferentieerd dat ze geen evenredig middel is om het beoogde doel (bescherming van de openbare orde en het economisch welzijn van Nederland) te bereiken. Het wetsvoorstel was derhalve in strijd met de artikelen 5, 8 en 14 EVRM en met het algemene discriminatieverbod van artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM.

Die opheffing en de voorgestelde tweedeling op basis van hun afkomst in Nederlanders met meer en met minder rechten zou immers leiden tot invoering van een eersterangs en een tweederangs Nederlanderschap.

Gezien het bovenstaande gaf de Commissie Meijers de Kamer dringend in overweging het wetsvoorstel niet te aanvaarden. De leden van de Commissie Meijers hadden gesprekken gevoerd met Tweede Kamerleden en de notitie was goed ontvangen. Uiteindelijk werd de brief aangehaald door een aantal politieke fracties in hun overwegingen om het voorstel weg te stemmen. Dit wetsvoorstel was dan ook bij de stemming met een grote meerderheid weggestemd.

The EU-US Umbrella Agreement

In 2016 werd er onderhandeld door de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika over een verdrag ter bescherming van persoonsgegevens met betrekking tot het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Kortweg *the Umbrella agreement of het Parapluverdrag*. Dit verdrag bouwde voort op eerdere verdragen tussen de EU en de VS over persoonlijke databescherming, en zou naast deze verdragen in gebruik worden genomen. De notitie van de Commissie Meijers was een toevoeging op het gegeven commentaar door de European Data Protection Supervisor, en richtte zich op de (relatie tot) bestaande verdragen, de beroepsmiddelen en de juridische basis.

De huidige verdragen over databescherming vormden de juridische basis voor de uitwisseling van persoonlijke data tussen de EU, de lidstaten en de Verenigde Staten. *The Umbrella Agreement* zou in dit verband een overkoepelende structuur vormen voor deze reeds bestaande uitwisselingen. Hoe het naast elkaar bestaan van deze verdragen precies in zijn werk zou gaan, was de Commissie Meijers niet duidelijk.

De Commissie Meijers maakte zich ook zorgen om de wisselwerking tussen de *US Judicial Redress Act*, die was goedgekeurd in februari 2016 en *the Umbrella Agreement*. De goedkeuring was een voorwaarde voor het sluiten van een verdrag tussen de Verenigde Staten en de EU, maar een Amerikaanse *Attorney General* moest nog wel goedkeuring geven aan het niveau van de EU privacybescherming. De Commissie Meijers vroeg zich daarom af wat de effecten zullen zijn van de *Judicial Redress Act*, met name met betrekking tot deze goedkeuring en waardering.

Tot slot vond de Commissie Meijers, in navolging van AG Mengozzi, dat het nieuwe verdrag gestoeld moest worden op een brede juridische basis, namelijk Artikel 82 en 87 van het Werkingsverdrag van de EU (over justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking) en Artikel 16 van het Werkingsverdrag (over bescherming van persoonsgegevens). Door een expliciete verwijzing naar Artikel 16 VWEU als juridische basis werden de essentiële elementen van het individuele recht op databescherming gerespecteerd bij de toepassing van *the Umbrella Agreement*.

Het commentaar was gestuurd voordat er in het Europees Parlement over *the Umbrella Agreement* werd gestemd. Europarlementariërs gebruikten onze punten om de Europese Commissie meer duidelijkheid te vragen over de voorliggende afspraken waarover ze moesten stemmen.

Institutioneel recht

Transparantie van trilogen over nieuwe EU-wetgeving

Eind 2015 werd er bij de Vaste Commissie Europese Zaken (EUZA) van de Tweede Kamer gesproken over de consultatie van de Europese Ombudsman terzake de transparantie van trilogen. De Commissie Meijers had hieromtrent een notitie geschreven inclusief een aantal suggesties voor vragen die gesteld kunnen worden aan de Europese Ombudsman.

De Commissie Meijers legt eerst uit hoe trilogen werken. Sinds het Verdrag van Lissabon in werking is getreden worden de meeste EU wetgevingshandelingen door de Raad en het Europees Parlement gezamenlijk vastgesteld, een wetgevingsproces dat codecisie wordt genoemd. Volgens die regels stellen de Raad en het Parlement ieder een standpunt vast over een wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie (EC). Daarna vinden er tussen het Parlement en de Raad in aanwezigheid van de EC informele onderhandelingen plaats over deze standpunten en het voorstel. Deze onderhandelingen worden trilogen genoemd.

De informele onderhandelingen tijdens de trilogen vinden plaats achter gesloten deuren en de meeste documenten zijn niet openbaar. Hierdoor ontstaat een spanning tussen de nadruk die op openbaarheid van het wetgevingsproces wordt gelegd en de effectiviteit van het onderhandelingsproces. Deze spanning is waarschijnlijk de aanleiding geweest voor de Europese Ombudsman om een onderzoek naar de transparantie van de trilogen in te stellen.

De Commissie Meijers vroeg zich hierbij af hoe het nationaal parlement inzicht heeft in, of invloed heeft op de triloo fase, en voorts welke rol het nationale parlement kan spelen in de vergroting van de transparantie rondom deze trilogen.

Naast de rol van nationale parlementen, maakte de Commissie Meijers zich ook zorgen over de toegankelijkheid van de documenten die gemoeid gaan met de trilogen. Deze documenten werden vaak pas in de afrondende fase openbaar, als ze al openbaar werden. Dit was te laat voor nationale parlementen of voor burgers en particuliere organisaties om invloed uit te oefenen op de inhoud van de wetgevingshandeling. Als gevolg van het informele karakter van de onderhandelingen en het ontbreken van openbare informatie over de stand van de onderhandelingen en over de voorgestelde of bereikte compromissen was de voor beïnvloeding essentiële informatie alleen beschikbaar voor sommige lobbyisten en belanghebbenden of geïnteresseerde buitenstaanders met de juiste contacten. Echter, de Verdragen en het Handvest legden grote nadruk op het principe van openbaarheid, en het Hof van Justitie had gesteld dat ruimere toegang tot documenten moest worden gegeven wanneer de Raad de taak van wetgever op zich nam.

Dit bracht de Commissie Meijers wederom tot een aantal vragen, over de aard en de toegankelijkheid van de documenten van de trilogen en de uitoefening van invloed door nationale parlementen op trilogen.

De notitie is geagendeerd en besproken tijdens de procedurevergadering van de Vaste Commissie Europese Zaken (EUZA) van de Tweede kamer. Verder is het aangehaald en gebruikt in de brief van de Vaste Commissie EUZA naar de Europese Ombudsman, mw. O'Reilly, in de reactie op de openbare raadpleging.

Toegang van de Europese Unie tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Met het oog op een beter begrip van het beginsel van wederzijds vertrouwen en het bevorderen van de heronderhandeling voor de toetredingsovereenkomst van de Europese Unie (EU) bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens deelde de Commissie Meijers haar standpunten over het enerzijds bewaren van wederzijds vertrouwen en anderzijds het behoud van effectief nationaal gerechtelijk toezicht op de naleving van de grondrechten.

In het advies 2/13 had het Hof van Justitie van de Europese Unie (CJEU) het EU-EVRM-ontwerp-toetredingsovereenkomst niet verenigbaar verklaard met de EU-verdragen. Een van de redenen was dat het risico dat de toetreding van de EU tot het EVRM het principe van wederzijds vertrouwen in de EU-wetgeving zou ondermijnen. Dit beginsel van wederzijds vertrouwen hield in dat de lidstaten kunnen veronderstellen dat de grondrechten door de overige lidstaten zijn nageleefd.

In deze notitie verwees de Commissie Meijers naar de belangrijkste aspecten die voortvloeien uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (ECtHR). Vervolgens legde zij uit waarom de EU, als een gemeenschap op basis van the rule of law niet te bang moest zijn voor het ondermijnen van wederzijds vertrouwen. Op basis van het standpunt dat de toetredingsovereenkomst een bepaling inzake wederzijds vertrouwen moest bevatten om een goed evenwicht te waarborgen, gaf de Commissie een suggestie hoe een dergelijke bepaling zou kunnen worden geformuleerd.

De notitie was uitgestuurd terwijl de Europese Commissie samen met de Raad een nieuwe onderhandelingspositie aan het opstellen was voor de EU. De kwestie wederzijdse erkenning was een heikel punt voor de EC en de Raad en moest nog worden besproken. De notitie werd bij de Europese Commissie en de Raad van Europa met lof ontvangen. Bij de Raad van Europa hield *The Human Rights Law and Policy Division* onder supervisie van *the Steering Committee for Human Rights (CDDH)* zich bezig met dit vraagstuk.

De meerwaarde van een Nederlandse Europawet voor parlementaire informatievoorziening

In de afgelopen jaren was binnen de Eerste en Tweede Kamer meermaals de kwestie van de informatievoorziening omtrent de Europese besluitvorming aan de orde gekomen. Zo ook tijdens de ontmoeting van de Commissie Meijers met de Vaste commissie Europese Zaken en Commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ Raad van de Eerste Kamer op 3 november 2015.

Terwijl in de laatste jaren het wettelijk vastgelegde informatie-recht omtrent Europese besluitvorming van de Eerste en Tweede Kamer sterk was afgenomen, nam de Duitse Bondsdag in de snel veranderende Europese context juist maatregelen ter versterking van dit recht middels een 'Europawet'. Dit riep de vraag op wat Nederland kon leren van de veranderde Duitse situatie; een vraag die onder meer door de heer prof. mr. Kuiper, in de Eerste Kamer lid van de Vaste commissie Europese Zaken, in de ontmoeting met de Commissie Meijers aan de orde werd gesteld.

Deze notitie onderzocht of de Eerste en Tweede Kamer gebaat zouden zijn bij een Nederlandse Europawet voor parlementaire informatievoorziening. Om antwoord te geven op deze vraag werd eerst gekeken naar de huidige Nederlandse situatie omtrent parlementaire informatievoorziening, de belangrijkste kenmerken van een *Europagesetz* en ten slotte werd de mogelijke meerwaarde van een op de Duitse situatie georiënteerde Nederlandse Europawet naar voren gebracht.

De Commissie Meijers was van mening dat het wettelijk vastleggen van het parlementaire informatierecht wenselijk was. Alhoewel de grondbeginselen van de *Europagesetz* daarbij als uitgangspunt konden dienen, moest de precieze uitwerking van een dergelijke wet aan de Nederlandse context worden aangepast, in het bijzonder met het oog op de efficiëntie van het parlementaire toezicht. De Commissie Meijers nam daarom de positie in dat het wettelijk verankeren van het informatierecht van de Tweede Kamer wenselijk was, maar gestoeld moest zijn op een lichtere en meer wendbare informatievoorziening die aansluit op de huidige praktijk. Hiervoor waren in de eerste plaats informatie 'opt-ins', het beter inzichtelijk maken van (de structuur en vindplaats van) beschikbare informatie, en een degelijk prioriteringssysteem daarbij, sleutelwoorden. Dit prioriteringssysteem kon de voorziening vormen voor driemaandelijkse uitgebreide vooruitblikken van de Europese besluitvormingsagenda met betrekking tot wetgeving en niet-wetgevende besluitvormingsprocedures. Verder werden op de als prioritair aangemerkte besluitvormingsdossiers de Kamers met grote regelmaat van informatie voorzien omtrent het verloop van de onderhandelingen en van nieuw verschenen documenten. Het versterken en wettelijk verankeren van het parlementaire behandelingsvoorbehoud versterkt het potentieel voor de facto parlementaire betrokkenheid bij het Europese besluitvormingsproces, en speelt daarom een sleutelrol in een eventuele toekomstige Europawet.

De initiatiefwet heeft aardig wat aspecten uit de notitie van de Commissie Meijers overgenomen, bijvoorbeeld met betrekking tot informatie opt-ins, uitgebreide periodieke vooruitblikken, en een brede definitie van EU-documenten. Daarover heeft de Commissie in iets meer detail geschreven in de meer recente notitie CM1703 waarin de "Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie" nader werd beschouwd.

Notities van de leden van de Commissie Meijers voor het rondetafelgesprek EU-informatievoorziening van de Vaste Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer

In november 2016 werd een aantal leden van Commissie Meijers uitgenodigd voor een Rondetafelgesprek bij de Vaste Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer. In notitie CM1615 zijn de bijdragen opgenomen van de twee leden die in Den Haag hun input hebben geleverd.

In de bijdrage van het lid Groenendijk stonden concrete voorstellen ter bevordering van controle door de Tweede Kamer op het wetgevingsproces in de EU en de transparantie van dat proces, gericht aan Pieter Omtzigt, rapporteur ter zake. Groenendijk richtte zich daarbij ten eerste op de rechtmatigheid van richtsnoeren met betrekking tot documenten met een limité predicaat. Nederland kan de rechtmatigheid van de punten betreffende de limité documenten in de richtsnoeren van de Raad van Ministers aanvechten wegens strijdigheid met het beginsel van de breedst mogelijke toegang van het publiek tot documenten van de EU. Daarnaast werd advies gegeven over een te ontwikkelen vaste procedure om te bepalen welke voorstellen voor wetgeving als prioritair worden aangemerkt, bij welke een behandelvoorbehoud wordt gemaakt en wat de extra informatievoorziening door de regering bij deze voorstellen precies omvat.

In dit kader kan een maandelijkse lijst worden opgesteld voor Kamerleden met een overzicht van de nieuwe limité Raadsdocumenten, waarbij de documenten per onderwerp gestructureerd worden. Deze lijst kan openbaar worden gemaakt, omdat geen informatie naar buiten wordt gebracht, alleen de nummers van de opvolgende Raadsdocumenten.

Verder raadde Groenendijk aan dat de Kamers voortaan toegang krijgen tot de verslagen van raads werkgroepen en trilogen over de prioritaire dossiers. In de raads werkgroepen en trilogen werd vaak zeer lang onderhandeld voordat het onderwerp weer op een Raadsagenda verscheen. Deze toegang zou dan via een beveiligd digitaal systeem kunnen worden verkregen.

Bovendien werd het belang naar voren gebracht van het verkleinen van de afstand van de betrokken burgers tot het wetgevingsproces in Brussel. Dit gebeurde in de Kamer in de regel door het organiseren van een hoorzitting of een rondetafelgesprek, over voorstellen die als prioritair werden aangemerkt, of waarbij een behandelingsvoorbehoud werd gemaakt.

Deze bijeenkomsten moesten vooraf worden aangekondigd alsmede openbaar zijn, om de afstand te verkleinen.

Tenslotte achtte het lid Groenendijk het nuttig wanneer door de Kamer nogmaals gekeken wordt naar het advies over de Europawet van de Commissie Meijers (CM1605) en het onderwerp uitvoerig zou worden besproken bij de Kabinetsformatie. In het komende regeerakkoord zou moeten worden afgesproken dat beide Kamers toegang krijgen tot dezelfde informatiekanalen vanuit de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Brussel, als de ministeries.

Hillebrandt beantwoorde de vraag welke informatieproblemen van de Kamer het adequate toezicht op besluitvorming door parlementen het meest hinderen. Op nationaal niveau raadde hij in dat opzicht aan om de parlementaire toegang tot informatie breder in potentie te maken, en specifiek in concrete gevallen. Enerzijds dienen informatie-afspraken preciezer te benoemen welke informatie uit welke gremia binnen het bestek van de informatievoorziening vallen. Anderzijds kan het reeds bestaande systeem van informatie 'opt-ins', waarbij de Tweede Kamer voorkeursdossiers aangeeft waarop zij uitvoeriger geïnformeerd wil worden, nog verder worden ontwikkeld. Deze aanpassing zorgt dat de Tweede Kamer daadwerkelijk alle documenten heeft die nodig zijn voor functionerend toezicht op het wetgevingsproces.

Op Europees niveau raadde Hillebrandt aan om de regels omtrent het opstellen van Raadsdocumenten te concretiseren en de obstakels voor toegang tot de (wetgevings)documenten te verwijderen. In het huidige systeem werd de toegankelijkheid en de controleerbaarheid van Raadsbesluitvorming gehinderd door interne regels en praktijken die tegen het beginsel van openbare wetgeving ingaan. Het toezicht van nationale parlementen zou er daarom sterk bij gebaat zijn als deze verslaglegging wordt gestandaardiseerd door middel van een formeel bekrachtigd standaardprotocol. Naast een voor buitenstaanders begrijpelijke en voldoende uitgebreide agenda met verwijzing naar onderliggende documenten betekent dit dat notulen van vergaderingen tenminste besproken dossiers en specifieke punten daarbinnen, voorstellen van het voorzitterschap, de inbreng van de lidstaten en eventuele stemmingen en toelichtingen van stemmen weergeven. Ook in dossiers waar geen vooruitgang is geboekt dient hiervan verslag te worden gelegd.

Overzicht Leden

Voorzitter

Prof. mr. Th. A. de Roos
Emeritus hoogleraar straf(proces)recht
Universiteit van Tilburg
Raadsheer-plaatsvervanger
Gerechtshof Den Bosch

Vicevoorzitters

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

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

Leden

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

Prof. mr. P. Boeles
Emeritus hoogleraar immigratierecht
Universiteit Leiden

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

Dr. E. De Busser (vanaf september)
Hogeschooldocent aan de Faculteit Bestuur,
Recht & Veiligheid, Haagse Hogeschool
Senior researcher aan de Faculteit IT & Design, Haagse
Hogeschool

Prof. mr. R. Fernhout
Emeritus hoogleraar migratierecht en rechtsbescherming
Radboud Universiteit Nijmegen
Nationaal Ombudsman 1999 – 2005

Mr. dr. K. Franssen
Beleidsmedewerker
VluchtelingenWerk Nederland

Mr. dr. W. Geelhoed
Universitair docent straf(proces)recht
Universiteit Leiden

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

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

Mr. dr. H. Hijmans (vanaf september)
Onafhankelijk consultant EU privacy,
Centre for information Policy Leadership
Voormalig adviseur en leidinggevende EDPS

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
Collegelid
College voor de Rechten van de Mens

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. dr. L. Marin
Universitair docent Europees recht
Universiteit van Twente

Prof. mr. P.A. Nollkaemper
Hoogleraar internationaal publiek recht
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
Honorair raadsheer
Gerechtshof Den Haag

Mr. N. Pinto
Beleidsmedewerker
Art. 1/ Radar

Mr. dr. A.M. Reneman
Universitair docent Migratierecht
Vrije Universiteit Amsterdam

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

Prof. mr. P.R. Rodrigues
Hoogleraar immigratierecht
Universiteit Leiden

Mr. Dirk Schaap
Advocaat-partner
Inigo Advocaten

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

Prof. mr. G. Vermeulen
Hoogleraar strafrecht
Universiteit Gent

Mr. F. Wassenaar (tot juni 2016)
Advocaat-partner
Inigo Advocaten

Mr. B. Wegelin
Advocaat
Everaert Advocaten

Mr. M. Wijnkoop
Senior strategisch adviseur
VluchtelingenWerk Nederland

Mr. dr. F. Zuiderveen Borgesius
Onderzoeker informatierecht
Universiteit van Amsterdam

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

Mr. N. Kalkan
Secretaris van de Commissie Meijers

De Permanente Commissie is een onafhankelijke organisatie, ingesteld en ondersteund door de Nederlandse Orde van Advocaten, VluchtelingenWerk Nederland, het instituut voor multiculturele ontwikkeling FORUM, het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie, dat sinds april 2007 is opgegaan in de vereniging Artikel 1, en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten.

Overzicht adviezen

- CM1601 Transparantie van trilogen
- CM1602 Notitie over Richtlijn terrorismebestrijding
- CM1603 Note on a Proposal for a Directive on combating terrorism
- CM1604 Note on Mutual Trust and Opinion 2/13 on accession of the EU to the ECHR
- CM1605 De meerwaarde van een Nederlandse Europawet voor parlementaire informatievoorziening: een verkenning
- CM1606 Notitie ten aanzien van de Mededeling over krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid en voorstel voor een Verordening inzake het inreis-uitreis systeem
- CM1607 Note on the Reform of the Common European Asylum System
- CM1608 Brief over de JBZ-Raad van 9 en 10 juni 2016
- CM1609 Note on the reforms of the Dublin Regulation, the Eurodac proposal for an EU Asylum Agency
- CM1610 Brief Wetsvoorstel Bosman (TK 33325)
- CM1611 Statement During the Public Hearing on "The reform of the Dublin system and Crisis Relocation"
- CM1612 Note on the Proposal for a Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office
- CM1613 Note on the EU-US Umbrella Agreement
- CM1614 Comments on the proposals for a Qualification Regulation (COM(2016) 466 final), Procedures Regulation (COM(2016) 467 final), and a revised Reception Conditions Directive (COM(2016) 465 final)
- CM1615 Notities van de leden van de Commissie Meijers voor het rondetafelgesprek EU-informatievoorziening van de Vaste Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer

COMMISSIE MEIJERS

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

■■■■■

BEZOEKADRES

Surinameplein 124
Amsterdam

POSTADRES

Postbus 2894
1000 GN Amsterdam

TELEFOONNUMMER

020-3620505