

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



Aan	De Voorzitter van de Vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie Tweede Kamer der Staten-Generaal Postbus 20018 2500 EA Den Haag	Commissie Meijers Permanente Commissie van Deskundigen in Internationaal Vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht
Datum	6 oktober 2014	Postadres Postbus 201 3500 AE Utrecht
Kenmerk	CM1408	Bezoekadres Kanaalweg 86 3533 HG Utrecht
Betreft	Notitie ten behoeve van het Algemeen Overleg van de Tweede Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie van 8 oktober 2014 over de JBZ-Raad 9 en 10 oktober 2014	T 030 297 4328 F 030 296 0050 W www.commissie-meijers.nl E I.middelkoop@commissie-meijers.nl

Geachte voorzitter,

De commissie Meijers heeft kennis genomen van de geannoteerde agenda voor de JBZ-raad van 9 en 10 oktober 2014¹ en ziet aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

VEILIGHEID EN JUSTITIE, GRONDRECHTEN EN BURGERSCHAP

Ontwerprichtlijn vermoeden van onschuld en het recht om aanwezig te zijn bij het eigen strafproces

De Commissie Meijers heeft kennis genomen van de herziende tekst van het voorstel voor een richtlijn inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn d.d. 22 september 2014 (Raadsdocument nr. 13304/14).

De Commissie onderstreept het grote belang van het strafprocesrechtelijke beginsel van de onschuldpresumptie en daaraan verwante rechten in strafprocedures voor de rechtsbescherming van verdachten. Nederland heeft ten aanzien van de toegevoegde waarde van het voorstel twijfels geuit. De Commissie Meijers meent in navolging van de Adviescommissie Internationale Vraagstukken² **dat de harmonisering van de op rechtsbescherming gerichte aspecten van het strafprocesrecht juist wel wenselijk is in het verlengde van eerder overeengekomen Europese afspraken over samenwerking in strafzaken.** Op die wijze kunnen burgers in andere landen op adequate wijze ook daar hun rechtsbescherming krijgen.

¹ Geannoteerde agenda JBZ-Raad van 9 en 10 oktober 2014 en monitoringoverzicht JBZ-dossiers 3e kwartaal 2014, 1 oktober 2014, zie: <http://tweedekamer.nl/kamerstukken/detail.jsp?id=2014D34599&did=2014D34599>.

² AIV, De Rechtsstaat, Waarborg voor Europese burgers en fundament voor Europese samenwerking, no. 87 2014, p. 11. http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/template/aiv/adv/collection_single.asp?id=1942&adv_id=3398&language=NL

In het commentaar op de agenda van de aankomende JBZ-Raad schrijft de Regering te zullen inzetten op een zo nauw mogelijke aansluiting op artikel 6 EVRM en de interpretatie daarvan door het EHRM. De commissie Meijers merkt op dat het EVRM slechts minimumnormen bevat die gelden voor alle 45 landen binnen de Raad van Europa, ook die met een minder sterke rechtsstatelijke traditie dan Nederland. Gelet op haar eerdere inspanningen tot versterking van de rechtsstatelijkheid in andere EU-lidstaten, zou het de Regering niet misstaan het minimum los te laten en zich **in te spannen voor een juiste balans tussen de rechten van verdachten en effectieve criminaliteitsbestrijding.**

Vermoeden van schuld?

De onschuldpresumptie houdt onder meer in dat de openbaar aanklager de bewijslast draagt in strafzaken. Het OM moet de schuld van de verdachte aantonen en bij gerede twijfel volgt vrijspraak. De JBZ-Raad heeft voorgesteld om een uitzondering op deze regel te maken.³ Lidstaten mogen in alle strafzaken 'gebruik maken' van zogenaamde 'presumptions of fact and of law.' In beginsel zou het de verdachte open staan om deze vermoedens te weerleggen. In de preambule staat echter een zin waaruit blijkt dat dit vermoeden niet weerlegbaar is bij 'minor offences, such as minor road traffic offences, which cannot lead to a criminal record.' **Dit betekent dat bij lichte strafbare feiten de verdachte zich niet meer mag verweren tegen bewijs tegen hem.**

Nederland lijkt de voorstellen tot deze omkering van de bewijslast gedaan te hebben. De commissie Meijers merkt op dat naar Nederlands recht een verdachte van een lichte verkeersovertreding op basis van kentekenregistratie weliswaar vermoed kan worden de bestuurder te zijn van het voertuig waarmee de overtreding is begaan, maar dat dit vermoeden weerlegbaar is. Voor zover de commissie Meijers bekend, geldt een dergelijke constructie niet voor andere strafbare feiten. **De door Nederland beoogde uitzondering sluit dus niet aan op het Nederlandse systeem.**

De Nederlandse vertegenwoordiging in Brussel onderbouwt deze uitzondering met de stelling dat EHRM-jurisprudentie dit toelaat, blijkens de zinsnede "presumptions of fact and law operate in every criminal-law system and are not prohibited in principle by the Convention."⁴ In het raadsdocument staat niet vermeldt dat het Hof daar wel aan verbindt dat in zulke gevallen de rechten van de verdediging geëerbiedigd moeten worden.

Daargelaten dat dus niet uit EHRM-jurisprudentie blijkt dat vermoedens onweerlegbaar mogen zijn, zou de balans tussen rechtsbescherming en criminaliteitsbestrijding zoek zijn als een dergelijke uitzondering in deze richtlijn zou worden opgenomen. De commissie Meijers hecht er aan dat het de verdachte in alle gevallen openstaat om bepaalde vermoedens tegen hem te proberen te weerleggen. **Aanvaarding van dit voorstel zou betekenen dat afscheid wordt genomen van het in het Nederlands strafrecht in 1916 door de Hoge Raad aanvaarde beginsel "geen strafrechtelijke aansprakelijkheid zonder schuld" (HR 14 februari 1916, NJ 1916, p. 681 e.v.).** Tot slot voorziet de Commissie Meijers dat de onbepaaldheid van

³ Zie *recital 15* en art. 5 lid 2 ontwerp-richtlijn, versie van 22 september 2014 (Raadsdocument nr. 13304/14).

⁴ Zie voetnoot 28 van Raadsdocument nr. 13304/14 van 22 september 2014, verwijzend naar EHRM, Falk t. Nederland, nummer [66273/01](#), onder 'the law.'

de term 'lichte strafbare feiten' tot grote verschillen in omzetting in nationale wetgeving zal leiden. De Uniewetgever zal nader moeten omschrijven om welke feiten het precies gaat.

Ontwerpverordening Europees Openbaar Ministerie

Uit de documenten van de Raad komt naar voren dat de belangrijkste vraag van het moment betrekking heeft op de 'single legal area' waarbinnen het Europees Openbaar Ministerie al dan niet zijn taken zal moeten uitoefenen.⁵ Wanneer het territorium van de lidstaten die participeren in de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie beschouwd zal worden als een enkele samenhangende rechtsruimte, waarbinnen beslissingen over de toepassing van opsporingsbevoegdheden hun geldigheid behouden, dan heeft dat grote consequenties voor de inrichting van de rechtsbescherming tegen deze beslissingen. Wanneer daarentegen de beslissingen om opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen toe te passen slechts geldig is binnen het grondgebied van de participerende lidstaat waarin de gedelegeerde Europese officier van justitie is aangesteld, betekent dat, dat gebruik gemaakt zal moeten worden van instrumenten van wederzijdse erkenning en wederzijdse rechtshulp om deze handelingen in andere participerende lidstaten uit te kunnen voeren. Hoewel er zowel wat te zeggen valt voor het tot stand brengen van een enkelvoudige rechtsruimte als voor het behouden van de territoriale werking van strafvorderlijke beslissingen tot het nationale grondgebied, merkt de Commissie Meijers op dat de rechten van verdachten in deze twee scenario's op een verschillende wijze gewaarborgd moeten worden.

Ingeval er gekozen zal worden voor een enkelvoudige rechtsruimte verdient het aanbeveling om de aard van de beschikbare opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen en de waarborgen daaromtrent uitdrukkelijk te regelen in de oprichtingsverordening. Het voorstel kent in artikel 26 slechts een opsomming van bevoegdheden die op het nationale niveau aanwezig behoren te zijn, zonder de voorwaarden waaronder deze kunnen worden uitgeoefend te specificeren.⁶ Wanneer het concept van de 'single legal area' echter wordt verworpen is het van belang dat duidelijkheid verkregen wordt over het regime van grensoverschrijdende bewijsverkrijging, waarbij volgens het voorstel het principe van locus regit actum moet gelden. Met betrekking tot dit principe vallen problemen te verwachten wegens de toelaatbaarheid van bewijs in de lidstaat waar uiteindelijk de terechtzitting plaatsvindt, omdat het bewijs is verkregen volgens het recht van de staat waar de bevoegdheid werd uitgeoefend en deze daarvoor andere voorwaarden stelt dan de uiteindelijke forumstaat. Daarom zou het wenselijk zijn om het principe van forum regit actum te hanteren, zodat tevens is gewaarborgd dat de rechtmatigheid van bewijsverkrijging ten tijde van de terechtzitting adequaat te kunnen beoordelen. Dat betekent tevens dat er voor de verdachte een aanzienlijk belang bestaat bij de keuze voor het forum. Deze beslissing moet volgens de huidige stand van de discussie door een permanente Kamer in

⁵ Raadsdocument 13509/14 van 26 september 2014.

⁶ Zie tevens de notitie van de Commissie Meijers met betrekking tot het voorstel voor een oprichtingsverordening d.d. 25 september 2013, CM1315. De verschillende alternatieven voor de opsomming van opsporingsbevoegdheden die in raadsdocument 13337/14 zijn weergegeven verwijzen in nog sterkere mate naar het nationale recht dan het Commissievoorstel reeds deed.

nauwe consultatie met een Europese gedelegeerde officier van justitie worden genomen.⁷ Voor de Commissie Meijers is niet duidelijk wat er precies verstaan moet worden onder het begrip ‘nauwe consultatie’, en is tevens niet duidelijk op welke manier de verdachte in het kader van deze beslissing kan worden gehoord of anderszins daarin wordt betrokken. De Commissie Meijers beveelt dan ook aan dat de beslissing inzake de forumkeuze nauwkeuriger wordt geregeld en dat daarin met name aandacht wordt gegeven aan de positie van de verdediging.

Ontwerprichtlijn rechten van minderjarige verdachten

De commissie Meijers heeft op 29 augustus jl. een apart advies geschreven naar aanleiding van de overeenstemming van de JBZ-Raad inzake de ontwerprichtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.⁸ De ontwerprichtlijn staat niet geagendeerd voor de komende JBZ-Raad en de regering schrijft dat nu wordt afgewacht welke positie het Europees Parlement zal innemen. In het commentaar geeft de commissie Meijers een aantal **adviezen over verduidelijking van een aantal bepalingen en wordt voorgesteld enkele andere bepalingen te schrappen**. De commissie Meijers geeft uw kamer in overweging de regering om een reactie op dit advies te vragen.

IMMIGRATIE EN ASIEL

Bewaartermijn en toegang voor strafrechtelijke autoriteiten in het Entry Exit System

Uit raadsdocumenten blijkt dat er twee ingrijpende ontwikkelingen gaande zijn rond de ontwerpverordening voor het Entry/Exit System, een databank die met vingerafdrukken en pasfoto's de binnenkomst en het vertrek van alle derdelanders binnen het Schengengebied moet gaan registreren. Ten eerste zijn de lidstaten unaniem van mening dat gegevens uit het EES al vanaf de invoering van het systeem **direct raadpleegbaar moeten zijn voor strafrechtelijke autoriteiten**. Daarnaast wordt de **standaard bewaartermijn van reizigersgegevens omhoog getrokken van zes maanden naar vijf jaar**.⁹

In het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie zou toegang tot het EES voor strafrechtelijke autoriteiten ter preventie en bestrijding van terrorisme en andere ernstige misdrijven eventueel pas aan de orde zijn na een evaluatie die twee jaar na ingebruikname van het systeem zou worden gehouden. Ook had de EC voor ogen om persoons- en biometrische gegevens in beginsel slechts voor zes maanden op te slaan en dat alleen te verlengen indien een derdelander langer in het Schengengebied is verbleven dan hem was toegestaan.

⁷ Raadsdocument 13658/14 van 30 september 2014.

⁸ CM1408 Note on the State of Negotiations of the Proposal for a Directive on procedural safeguards for children suspected or accused in criminal proceedings, zie www.commissie-meijers.nl.

⁹ Raadsdocument 13225/14 van 17 september 2014.

Voor de commissie Meijers is niet inzichtelijk waarom bovengenoemde wijzigingen van het oorspronkelijke voorstel een noodzakelijke en proportionele beperking vormen op het recht op gegevensbescherming.¹⁰ Bij een bewaartermijn van zes maanden zullen gemiddeld 270 miljoen derdelanders in het EES staan, **bij vijf jaar vermoedt de commissie Meijers dat van meer dan een miljard personen de gegevens in dit nieuwe bestand worden opgeslagen.** Deze gegevens zullen gedurende die periode door talloze opsporings-, immigratie- en veiligheidsambtenaren in de hele EU geraadpleegd kunnen worden. Zoals elke individueel genomen opsporingsmaatregel moet raadpleging van deze nieuwe massale databank voldoen aan eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. **De criteria zijn hier echter ruim in geformuleerd.** Daarnaast lijkt ook een ruime definitie van ‘terrorisme en andere ernstige misdrijven’ te worden gehanteerd. Dit betreft niet alleen misdrijven die even ontwrichtend en schokkend zijn als terrorisme, maar ook handel in gestolen voertuigen, computercriminaliteit en documentvervalsing.¹¹

De commissie Meijers wijst erop dat het Hof van Justitie onlangs andere grootschalige Europese dataopslag in strijd met het Handvest van de Grondrechten heeft verklaard.¹² **Het Hof stelt in deze uitspraak terecht hoge eisen aan beperkingen van het recht op gegevensbescherming.** De commissie Meijers vraagt zich ernstig af of het EES, zoals het nu beoogd wordt door de lidstaten, wel de toets van het Hof zal doorstaan.

Rechtsbescherming in de visumcode

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

Een belangrijke lacune in de rechtsbescherming bij de vertegenwoordiging bij visumafgifte wordt in dat voorstel echter niet opgepakt. **Rechtbanken in een aantal lidstaten weigeren vaak kennis te nemen van beroepen die zijn ingesteld tegen visumweigeringen** indien het

¹⁰ In oktober 2013 hebben de lidstaten opmerkingen over de effectiviteit van toegang tot nationale vreemdelingrechtelijke databases in het kader van criminaliteitsbestrijding gemaakt, echter de details zijn geclassificeerd en dus niet openbaar (zie Raadsdocument 13680/13 van 10 oktober 2013).

¹¹ Er vanuit gaande dat aansluiting zal worden gezocht bij het Visuminformatiesysteem (zie Art. 2(d) Raadsbesluit 2008/633/JHA), welke verwijst naar de lijst met feiten uit Art. 2(2) Raamwerkbesluit 2002/584/JHA betreffende het Europees Aanhoudingsbevel.

¹² Zie de uitspraak in de gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12 van 8 april 2014, betreffende de datarentierichtlijn. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie laat op dit moment door de Raad van State onderzoeken of de op deze richtlijn gebaseerde Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens in stand kan blijven.

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

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

weigeringsbesluit is genomen door het consulaat van een andere lidstaat dat optreedt in naam van de lidstaat waartegen wordt geprocedeerd die immers de lidstaat van bestemming is. Het lijkt er op dat rechters van die lidstaat huiverig zijn om de besluiten van consulaire medewerkers van andere lidstaat te beoordelen, ook al weigeren zij dat visum als vertegenwoordiger van de gedaagde lidstaat van bestemming van de reiziger.

Dit heeft als gevolg dat de betrokken vreemdeling alleen een rechtsmiddel kan instellen bij de rechtbank van de lidstaat die als vertegenwoordiger optreedt. Het onzeker is of die rechtbank het beroep niet eveneens niet-ontvankelijk zal verklaren omdat de weigering van het visum immers geen besluit is dat de eigen lidstaat betreft. Zelfs als die rechtbanken dit wel doen, vormt **de huidige gang van zaken een reëel obstakel voor justitiabelen om effectieve rechtsbescherming tegen een onrechtmatige weigering te verkrijgen**. Een derdelander die in Nigeria een Schengenvisum voor een bezoek aan Nederland aanvraagt bij de Franse consul, die daar als vertegenwoordiger van Nederland optreedt, moet als dit visum wordt geweigerd, bij een rechter in Frankrijk beroep instellen. In dat land zal hij echter zelden over familie of zakelijke contacten beschikken die hem kunnen helpen bij het vinden van rechtsbijstand en het opstellen van de stukken in de taal van dat land. Als Nederland zijn bestemmingsland is, zal hij daar meestal wel over zulke contacten beschikken. De huidige praktijk werpt in deze gevallen zeer hoge praktische belemmeringen voor het verkrijgen van rechtsbijstand en van toegang toe de rechter op.

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

Taskforce voor het Middellandse Zeegebied en legale migratie

Tot op heden heeft het werk van de taskforce voor het Middellandse Zeegebied (TFM) geen concrete voorstellen voor nieuwe regelgeving opgeleverd en wordt er vooral ingezet op beleid en betere gebruikmaking van de bestaande juridische kaders. In verschillende beleidstukken ziet de commissie Meijers dat er binnen de TFM vooral wordt ingezet op het afwentelen van de Zuid-Europese migratiedruk op Afrikaanse landen in plaats van Noord-Europa. **Legale (arbeids)migratie voor laagopgeleide derdelanders wordt zoveel mogelijk afgesloten, terwijl het gebrek hieraan de grootste drijfveer vormt om de levensgevaarlijke tocht door de Sahara en over de Middellandse zee te riskeren.**

¹⁵ Kamerstuk II 2012/13, 33943 nr. 3.

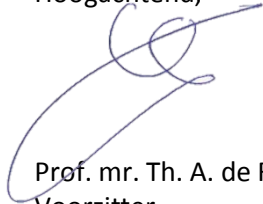
COMMISSIE MEIJERS

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

In de geannoteerde agenda schrijft de Regering in dit verband dat “Het bieden van legale migratieroutes als oplossingsrichting wordt door meerdere partijen genoemd, maar kent in het EP ook critici.” De Regering heeft hier gelijk in. De commissie Meijers merkt daarbij op dat alle ‘spitzenkandidaten’ voor het Europees Parlement zich wel voorstander hebben verklaard van nieuwe regelingen die ook voor laagopgeleide migranten de legale weg naar Europa ontsluiten. De weerstand lijkt vooral onder de lidstaten te leven.

De commissie Meijers geeft uw Kamer in overweging de regering te vragen of en onder welke voorwaarden Nederland zich achter nieuwe legale migratieroutes schaaft. **De Juncker-commissie is voornemens de zogenaamde *blue card* richtlijn te herschikken en wellicht biedt dit een opening om een meer gelijkwaardige regeling in te voeren**, zoals de Amerikaanse *green card* of vergelijkbare Canadese en Australische regelingen.

Hoogachtend,



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