

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Aan De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Per e-mail

Datum 08 november 2017

Kenmerk CM1712

Betreft Reactie van de Commissie Meijers op het regeerakkoord 2017-2021

Geachte leden van de Staten-Generaal,

In deze brief maakt de Commissie Meijers enige opmerkingen over in het regeerakkoord opgenomen afspraken op de beleidsterreinen Justitie en Veiligheid en Asiel en Immigratie. Onze Commissie heeft een selectie gemaakt van voorstellen waarvan zij bespreking op grond van haar mandaat het meest van belang acht. In tegenstelling tot vorige regeerakkoorden zijn er in het huidige akkoord weinig of geen aperte strijdigheden met internationaal en EU-recht vast te stellen. Nochtans zijn sommige voorstellen problematisch vanuit Europees- of internationaalrechtelijk perspectief. Ook worden sommige voorstellen niet of summier toegelicht, wat het doen van uitspraken over geschiktheid en proportionaliteit van de voorgenomen maatregel bemoeilijkt. Een afschrift van deze brief is verzonden aan de bewindspersonen van Justitie en Veiligheid.

1. Modernisering nationaliteitsrecht

In het regeerakkoord wordt een modernisering van het nationaliteitsrecht aangekondigd. De mogelijkheid om meerdere nationaliteiten te bezitten voor de eerste generatie emigranten en immigranten wordt verruimd. Volgende generaties worden tot een keuze verplicht zodat ze slechts één nationaliteit zullen overhouden. De aanvaarding van de dubbele nationaliteit bij de eerste generatie lijkt ons uit het oogpunt van hun integratie een verstandige beslissing. Ten aanzien van het voorstel voor automatisch verlies (van rechtswege) of ontneming van de Nederlandse nationaliteit van de tweede generatie (als gevolg van een gedwongen keuze) wijzen wij erop dat de ruimte daartoe wordt beperkt door artikel 7 van het Europees Verdrag inzake nationaliteit. Het is voorts de vraag of de voorgestelde keuzedwang verenigbaar is met het verbod van discriminatie op grond van godsdienst, ras, kleur en etnische of nationale herkomst in artikel 5 van genoemd Verdrag. De verplichting tot kiezen wordt immers enkel opgelegd aan geboren Nederlanders uit gemengde huwelijken of met een immigrantenaafkomst.

De verplichte keuze voor de tweede generatie is in Duitsland geen succes gebleken. In 2000 werd in de Duitse nationaliteitswet het *ius soli* ingevoerd. In Duitsland geboren kinderen van niet-Duitse ouders die lang rechtmatig in Duitsland wonen, krijgen sindsdien bij geboorte de Duitse nationaliteit. Als onderdeel van een politiek compromis werd destijds ook de *Optionszwang* ingevoerd: deze kinderen zouden tussen hun 18^e en 23^{ste} jaar moeten kiezen voor de Duitse nationaliteit of die van hun ouders. Toen die regel in 2013 voor het eerst werd toegepast op in 1990 geboren kinderen, bleek deze keuzedwang in de praktijk tot

Commissie Meijers

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

Postadres

Postbus 2894
1000 CW
Amsterdam

Bezoekadres

Surinameplein 124
1058 GV
Amsterdam

T (+31) 020 362 05
05

W

[www.commissie-
meijers.nl](http://www.commissie-meijers.nl)

E

[post@Commissie-
Meijers.nl](mailto:post@Commissie-Meijers.nl)

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

administratieve, praktische en politieke problemen te leiden. Personen die sinds hun geboorte 23 jaren als Duitser in Duitsland hadden gewoond, moesten opeens als vreemdeling worden behandeld. Een deel kon geen afstand doen van de andere nationaliteit omdat de wetgeving van dat land zulks niet toelaat. Een wetswijziging eind 2014 heeft de keuzedwang in Duitsland praktisch geheel afgeschaft. Het *ius soli* bleef wel behouden.

De regering zou er goed aan doen als onderdeel van de modernisering van het nationaliteitsrecht het *ius soli* beginsel sterker in Nederland te verankeren. Zowel in Duitsland als in het VK verwerven kinderen van langdurig gevestigde immigranten bij geboorte van rechtswege de nationaliteit van hun woonland. In België en Frankrijk kunnen zulke kinderen al op jonge leeftijd eenvoudig die nationaliteit verwerven. Dat draagt bij aan hun integratie in het woonland. In Nederland geldt het optierecht voor hier geboren kinderen pas vanaf 18 jaar. De voorwaarden voor die optie zijn onlangs nog verzwakt.

Verder kan bij de modernisering worden voorzien in de nadelige gevolgen van een Brexit voor de rechtspositie van de tienduizenden Nederlanders die al langdurig in het VK wonen. Volgens de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap verliezen zij, als zij de Britse nationaliteit verwerven, automatisch hun Nederlandse nationaliteit en daarmee na een Brexit ook hun Unieburgerschap. Het alternatief van de Britse nationaliteit ter compensatie van het verlies van hun huidige rechten als Unieburger in het VK wordt daarmee niet aantrekkelijk.

Overigens is dubbele nationaliteit een veelvoorkomend verschijnsel in landen met veel mobiliteit en migratie, en waar gelijke behandeling van moeders en vaders bij de verkrijging van nationaliteit bij geboorte de norm is. Uit CBS-cijfers blijkt dat kinderen geboren uit een huwelijk van ouders met verschillende nationaliteit in Nederland de grootste groep vormen van personen met dubbele nationaliteit. Meer dan 1,3 miljoen Nederlanders hebben ook een andere nationaliteit, rond 3,3 miljoen Fransen hebben een dubbele nationaliteit¹ en volgens schattingen van het *Statistisches Bundesamt* bezitten tussen de 2 en 4 miljoen Duitsers tevens een andere nationaliteit. Vasthouden aan het uitgangspunt dat meervoudige nationaliteit ongewenst is miskent de realiteit en diskwalificeert een aanzienlijke groep Nederlanders.

2. Migratieovereenkomsten

De nieuwe regering neemt zich voor te breken met het huidige Europese asielmodel dat bescherming garandeert in Europa aan personen die zich spontaan aan de Europese buitengrenzen aandienen en aangemerkt kunnen worden als vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag van 1951. In plaats daarvan stelt de regering voor vluchtelingen naar “veilige derde landen” te verwijderen, van waaruit hervestiging in de EU in het vooruitzicht wordt gesteld. Een dergelijk model is internationaal- en Europeesrechtelijk toegestaan, maar veronderstelt wel de medewerking van derde landen, alsmede dat deze landen kunnen worden aangemerkt als veilig in de zin van het Vluchtelingenverdrag en het Unierecht. De Commissie

¹ *Le Monde* 24 december 2015.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

Meijers merkt op dat het aanmerken van Turkije als veilig derde land door deskundigen betwist wordt en de juistheid ervan is evenmin bevestigd door Europese rechters. De Commissie Meijers merkt voorts op dat een aantal andere landen waarmee samenwerking zinvol kan zijn (Libanon, Jordanië, Libië, Tunesië) volgens UNHCR geen bescherming lijken te bieden die materieel overeenkomt met de eisen van het Vluchtelingenverdrag. De Commissie Meijers beveelt de regering daarom ten eerste aan om toekomstige migratieovereenkomsten die zien op de overdracht van reeds in de EU aangekomen asielzoekers slechts dan te sluiten wanneer een zorgvuldige vergewissing heeft plaatsgevonden van de omstandigheden van de behandeling van vluchtelingen in het betrokken land, na een toetsing aan de voorwaarden voor aanmerking als veilig derde land – als gesteld in Europees en internationaal recht – en enkel in de vorm van verdragen die democratisch en juridisch toezicht door nationale en Europese instellingen mogelijk maken.²

3. Europese buitengrenzen

Het regeerakkoord stelt dat “drenkelingen conform de bestaande internationaalrechtelijke kaders naar de dichtstbijzijnde veilige haven [dienen] te worden gebracht, ook al is dat aan de kant van waaruit men vertrokken is”. Het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee (SAR Conventie) kent deze regel niet; hij is evenmin te vinden in andere zeerechtverdragen en de IMO-richtlijnen over de plaats van ontschepping.³ De SAR Conventie stelt wel dat ontschepping dient te geschieden “as soon as reasonably practicable”, maar kent de bevoegdheid om de plaats van ontschepping vast te stellen toe aan de staat die de reddingsoperatie coördineert. In die vaststelling dient rekening te worden gehouden met “the particular circumstances of the case”, waaronder medische behoeften, opvangcapaciteit en de veiligheid aan wal. Het regeerakkoord wijst daarenboven op het verbod van refoulement dat, tezamen met het verbod van collectieve uitzetting, migranten het recht geeft zich te verzetten tegen ontschepping in een derde land. Dat recht impliceert volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat een identificatie- en eventueel asielprocedure worden geëntameerd.⁴ Het is de Commissie Meijers niet duidelijk hoe dergelijke procedures kunnen worden verenigd met een regel dat geredde migranten in Afrika dan wel het Midden-Oosten behoren te worden ontscheept.

Voor zover reddingen en onderscheppingen geschieden in het kader van Frontex-operaties, is de regeling omtrent ontschepping en eerbiediging van het refoulementverbod reeds uitputtend gevat in een Europese verordening (Vo. 656/2014).

4. Internationaal hof migratiecriminaliteit

Voorgesteld wordt om leiders van organisaties die zich met migratiecriminaliteit bezighouden te berechten voor een internationaal hof. Er bestaat thans geen internationaal hof dat rechtsmacht

² Zie voor een overzicht van mensenrechtelijke normen op dit terrein: *Human Act or Devil's Pact? Afspraken tussen EU en derde landen op het gebied van migratie: de mensenrechtelijke dimensie*. Utrecht/Amsterdam: College voor de Rechten van de Mens/Commissie Meijers (30 mei 2017).

³ IMO Resolutie MSC.167(78) van 20 mei 2004.

⁴ EHRM 23 februari 2012, 27765/09, Hirsi e.a. t. Italië.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

heeft over het misdrijf van mensensmokkel. Het Statuut van het Internationaal Strafhof noemt wel mensenhandel, maar de meeste migranten die irregulier de EU bereiken zijn daarvan niet het slachtoffer. Het voorstel werpt daarom de vraag op of Nederland van plan is een voorstel tot wijziging van het Statuut in te dienen dan wel zich hard te maken voor een (regionaal) tribunaal ter bestrijding van migratiecriminaliteit. Beide wegen vergen de nodige internationale inspanningen. De Commissie Meijers raadt aan om, voorafgaand aan het zetten van dergelijke stappen, te inventariseren hoe de bestrijding van migratiecriminaliteit op zowel nationaal als internationaal niveau effectiever kan worden gemaakt, waaronder het beter benutten van reeds bestaande instrumenten ter bevordering van internationale samenwerking ter zake, zoals het VN-Protocol ter bestrijding van mensensmokkel (dat verdragspartijen verplicht tot strafbaarstelling en vervolging van mensensmokkel) alsook de vele en veelgebruikte instrumenten voor strafrechtelijke samenwerking in EU-verband.

5. Onderzoek Vluchtelingenverdrag

Het kabinet gaat onafhankelijk onderzoek laten doen of, en zo ja, op welke wijze het Vluchtelingenverdrag bij de tijd moet worden gebracht. De Commissie Meijers is het met de regering eens dat de aard van de vluchtelingenproblematiek de afgelopen decennia is veranderd. Een hiaat in het verdrag is dat het geen richting geeft aan de verdeling van verplichtingen van staten om vluchtelingen te beschermen. Een andere zwakte in het mondiale beschermingssysteem is dat voor aanzienlijke vluchtelingenpopulaties geen duurzame oplossing wordt gevonden. De Commissie Meijers waarschuwt wel dat de haalbaarheid van een verdragswijziging gering lijkt. Binnen de VN wordt niet gesproken over verdragswijziging, maar is de aandacht gevestigd op *soft law* initiatieven als de *New York Declaration for Refugees and Migrants* en het voor 2018 voorgestelde *Global Compact on Refugees*. Het kan zinvol zijn daar aansluiting bij te zoeken. De Commissie Meijers beveelt aan om de onderzoeksopdracht uit te breiden naar het VN-systeem voor de bescherming van vluchtelingen in meer brede betekenis en de vraag op te nemen of een wijziging van het Vluchtelingenverdrag internationaal haalbaar moet worden geacht.

6. Asielshoppen

De regering ondersteunt het voorstel van de Europese Commissie om asielshoppen tegen te gaan door aan asielzoekers die zich ophouden in een andere lidstaat dan de verantwoordelijke, geen recht te geven op verblijf en voorzieningen. De Commissie Meijers begrijpt de wens om doorreizen in de EU te ontmoedigen, maar wijst erop dat die praktijk niet los kan worden gezien van de eveneens lopende onderhandelingen in de EU over een meer solidaire verdeling van asielzoekers in de EU, en evenmin van de grote verschillen in behandeling van asielzoekers tussen de lidstaten. Het is naar het oordeel van de Commissie Meijers eerder aangewezen om collega-lidstaten aan te spreken op gebrekkige asielprocedures en opvangcondities dan om asielzoekers te 'bestrafen' die hun toekomst van dergelijke condities niet afhankelijk willen maken.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

7. Rechtsbijstand asielprocedure

Een ingrijpende, maar beperkt gemotiveerde afspraak is om de rechtsbijstand in de asielprocedure enkel te bekostigen na het voornemen tot afwijzing van het asielverzoek. Dat is niet als zodanig in strijd met EU-recht of het EVRM, maar niet in lijn met het voorstel van de Europese Commissie om de asielzoeker het recht op kosteloze rechtsbijstand te geven in alle fasen van de asielprocedure.⁵ De Commissie Meijers begrijpt het voorstel daarom als een in Brussel in te nemen onderhandelingsstandpunt.

Het regeerakkoord stelt dat de beperking van de rechtsbijstand de IND ontlast. Het is niet op voorhand duidelijk waarom dat zo zou zijn. Acht de regering het niet eerder aannemelijk dat ten gevolge van een dergelijke beperking de kwaliteit van asielbeslissingen achteruit gaat en dat asielzoekers dientengevolge vaker in beroep zullen gaan? Dat zou juist méér druk op de rechtbanken leggen en kunnen leiden tot meer terugverwijzingen naar de IND. Voorts acht de Commissie Meijers het risico reëel dat vaker herhaalde aanvragen zullen worden ingediend. De Commissie Meijers wijst erop dat weliswaar lang niet alle EU-lidstaten rechtsbijstand financieren in de administratieve fase, maar dat de Nederlandse keuze om dat wel te doen samenhangt met de snelheid van de Nederlandse asielprocedure.⁶ Er is geen andere lidstaat waar zoveel asielverzoeken zo snel worden afgedaan. De combinatie van tijdsdruk en het gebrek aan rechtsbijstand kan leiden tot een situatie waarin de asielzoeker niet langer effectief zijn asielverzoek kan onderbouwen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft benadrukt dat asielzoekers voldoende tijd moeten krijgen om de noodzakelijke bewijsstukken te verzamelen en in te dienen, zodat de beslissingsautoriteit hun asielverzoeken eerlijk en volledig kan behandelen.⁷ De Europese Commissie stelt daaromtrent in haar voorstel dat “toegang tot rechtsbijstand en vertegenwoordiging in alle fasen van de procedure noodzakelijk [wordt] geacht om verzoekers in staat te stellen hun rechten onverkort uit te oefenen gezien de strakkere termijnen van de procedure.” De Commissie Meijers vreest dat één dag rechtsbijstand na het voornemen te kort is om een deugdelijk verweer te kunnen voeren.

Voor zover het schrappen van kosteloze rechtsbijstand is ingegeven door de veronderstelling dat vluchtverhalen van asielzoekers vaak worden gestuurd door advocaten, ontbreekt een empirische basis voor die veronderstelling. Uit sommige onderzoeken blijkt wel dat vluchtverhalen worden ingegeven door mensensmokkelaars of ervaringen van andere asielzoekers. De Commissie Meijers merkt op dat asieladvocaten persoonlijk noch financieel belang hebben bij de verlening van een asielvergunning. Uit objectieve bronnen (UNHCR, WODC) blijkt juist dat rechtsbijstand in een vroeg stadium bijdraagt aan een atmosfeer waarin asielzoekers zich in voorkomende gevallen niet geremd voelen om wel waarachtig te verklaren. De Commissie Meijers beveelt aan om nieuw beleid eerst vast te stellen na een evaluatie naar de effecten van de rechtshulp op de kwaliteit van de asielprocedure, waaronder het recht van de asielzoeker om zijn aanvraag effectief te onderbouwen en een effectief verweer te voeren.

8. Verkorten duur verblijfsvergunning asiel

Het voornemen is om, in overeenstemming met de Europese minimumnorm, de duur van de

⁵ COM(2016) 467 final, art. 14, lid 2.

⁶ M. Reneman, [‘Regeerakkoord: beperking rechtsbijstand aan asielzoekers’](#), 12 oktober 2017, verblijfblog.nl.

⁷ HvJEU 31 januari 2013, *H.I.D.*, C-175/11.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd terug te brengen van vijf naar drie jaar, met de mogelijkheid van verlenging met nog eens twee jaar. Hoewel in lijn met het Unierecht, vraagt de Commissie Meijers zich af welk doel met deze verkorting gediend is. Immers, de huidige vergunning wordt volgens de wet verleend voor ten hoogste vijf achtereenvolgende jaren en kan worden ingetrokken indien de grond voor verlening is komen te vervallen. In de thans bestaande systematiek is de Minister reeds bevoegd om na drie jaar – of om het even welke termijn binnen de periode van vijf jaar – te bezien of de vergunninghouder nog voldoet aan de gronden voor verlening. De wens om alle asielvergunningen te herbezien na drie jaar kan dus reeds gerealiseerd worden binnen de huidige wet. Een andere vraag is of een gericht beleid van intrekkingen (bijvoorbeeld na gewijzigd landenbeleid of naar aanleiding van individuele contra-indicaties) niet kosteneffectiever is dan het herbezien van alle vergunningen. De Commissie Meijers constateert dat een onderbouwing van de effecten van deze afspraak ontbreekt en nodigt de regering uit de effecten nader te onderzoeken.

9. Europees Openbaar Ministerie

In het regeerakkoord is een streven opgenomen om een besluit te nemen over het moment waarop Nederland zal toetreden tot het Europees Openbaar Ministerie (EOM). Aan toetreding wordt echter wel de voorwaarde verbonden dat dit geen afbreuk doet aan het bestaande opportuniteitsbeginsel van het Nederlandse Openbaar Ministerie (de tekst 'dat dit afbreuk doet' is vermoedelijk een verschrijving). Vergelijkbare zorgen over beleidsvrijheid en de ruimte om prioriteiten te stellen uitte de regering met betrekking tot het EOM reeds in 2003 ('Een Europese strafrechtelijke ruimte') en 1999 ('Strafrecht en strafprocesrecht in Europees verband'). In laatstgenoemde notitie vond de regering echter ook van belang dat de EVRM-waarborgen voor vervolging en berechting moesten worden gehandhaafd, en dat er toezicht en controle zou blijven op het optreden door rechterlijke of politieke autoriteiten.

De Commissie Meijers beveelt aan om deze criteria hernieuwde aandacht te geven bij de afweging of en wanneer Nederland zal toetreden tot het EOM. Onze Commissie heeft eerder reeds aandacht gevraagd voor de beperkte mogelijkheden van rechterlijke toetsing (met name op Europees niveau) van de handelingen van het EOM, op de zeer summiere regeling van de forumkeuze, op het recht op toegang tot het dossier in het geval van grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken en op de fragmentatie van het recht inzake gegevensbescherming (notitie CM1612). De regelingen in de uiteindelijke oprichtingsverordening geven nog steeds aanleiding tot zorg op deze punten. Dat neemt niet weg dat eerdere bezwaren van de Commissie Meijers (notitie CM1315) deels zijn weggenomen door de ontwikkelingen in de onderhandelingen. In laatstgenoemde notitie vroeg de Commissie reeds aandacht voor de uitwerking die het opportuniteitsbeginsel krijgt, en dan met name vanuit het perspectief van openbaarheid: hoe vindt de opstelling van prioriteiten precies plaats, wat is de waarde van al dan niet gepubliceerde beleidsregels of administratieve regelingen? De openbaarheid daarvan is met name van belang nu de democratische controle op het EOM slechts mogelijk is via disciplinaire wegen en niet door parlementaire controle op zijn optreden. De Commissie beveelt aan dat deze aspecten van openbaarheid daarom betrokken worden bij de nadere beschouwing van de wijze waarop het opportuniteitsbeginsel kan worden gehandhaafd, en tevens dat de

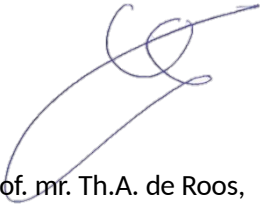
Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

regering aandacht geeft aan fundamentele aspecten van rechtsbescherming en rechterlijke controle in de (grensoverschrijdende) onderzoeken die door het EOM zullen worden gevoerd.

Tot nadere toelichting is onze Commissie graag bereid.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'C' or 'R' shape with a horizontal line extending to the right.

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