Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2002–2003 Nr. 8f

23 490 Ontwerp-besluiten Unie-Verdrag

VERSLAG VAN EEN OPENBARE COMMISSIEVERGADERING
Vastgesteld 20 december 2002

De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad heeft op 17 december 2002 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie over **de ontwerp-overeenkomst tussen Europol en de Verenigde Staten met betrekking tot de uitwisseling van persoonsgegevens**.

Van het overleg brengt de commissie bijgaand stenografisch verslag uit.

De voorzitter van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,
Kohnstamm

De griffier van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,
Baljé

KST66223
ISSN 0921 - 7363
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2003

Voorzitter: Kohnstamm

Aanwezig zijn 10 leden der Kamer, te weten:

Lodders-Elfferich, Broekers-Knol, Le Poole, Groen, Ruers, Van Eekelen, Jurgens, De Wolff, Van de Beeten en Kohnstamm,

en de heer Donner, minister van Justitie.

De **voorzitter**: Wij zitten in de plenaire zaal omdat wij het aardig vonden om deze vergadering in het openbaar te houden en om een stenografisch verslag hiervan te krijgen. De Eerste Kamer heeft dan eigenlijk maar één mogelijkheid, namelijk om hier te zitten. Na het nationaal dictee van gisteren hoef ik niemand meer te vragen zijn gsm uit te doen, want de hoofdtekst was dat iedereen daarvan hinder heeft.

Ik heet de minister van Justitie en zijn medewerkers van harte welkom.

Aan de orde is de behandeling van:

– **de ontwerpovereenkomst tussen Europol en de Verenigde Staten met betrekking tot de uitwisseling van persoonsgegevens.**

De **voorzitter**: Ik stel voor dat eerst de minister de formele kant van het geheel van enig commentaar voorziet, voordat de commissie aan het woord komt.

Op de oorspronkelijke geannoteerde agenda van eind november werd het voorliggende stuk als niet-verbindend aangemerkt. Overigens lag toen alleen de overeenkomst zelve voor en nog niet de machtiging aan de directeur van Europol om daadwerkelijk te tekenen. In de commissie was er discussie over de vraag of de minister terecht had gemeld dat dit stuk niet-verbindend was. Daarover heeft de commissie vervolgens vragen gesteld. Zo is het, als de overeenkomst volgens de minister niet-verbindend is, moeilijk om een parlementair voorbehoud te maken. Je kunt niet blazen met meel in de mond. Zo is de brief geschreven. Daarop heeft de minister gesteld dat ook hij verbaasd was dat al op 9 december definitief hom of kuit diende te worden gegeven. Informatie die onzerzijds ambtelijk was ingewonnen, leidde ertoe dat wij er tijdens de commissievergadering van 10 december van uitgingen dat de minister pas later definitief hom of kuit behoefde te geven, zodat wij ons alsnog over zijn brief van 4 december zouden kunnen beraden. Daarop had onze brief van 10 december betrekking.

Het is voor ons nog niet helemaal inzichtelijk waarom de minister «was taken by surprise», omdat zijn collega de zaak al op 11 december voor definitieve afhandeling op de agenda wilde zetten. Hoe heeft zoiets kunnen gebeuren? Dat betekent namelijk dat ook de parlementaire rol in het geding komt. De minister werd kennelijk verrast door de procedurele tempoversnelling.

Het is in de ogen van de minister niet een het Koninkrijk bindend besluit. Naar nu blijkt, hebben de Fransen niettemin een parlementair voorbehoud gemaakt. Alles is mogelijk, maar zou het verschil tussen het Koninkrijk en de republiek hiervan de achtergrond zijn? Menen de Fransen daarom wel een parlementair voorbehoud te kunnen maken, terwijl wij dat misschien formeel niet keihard hebben geschreven maar de intentie van onze vragen daar natuurlijk wel op gericht was? Kan de minister over dit formele punt nog eens zijn licht laten schijnen?

Minister **Donner**: Mijnheer de voorzitter. Het klopt inderdaad dat ik verbaasd was, maar dat betrof meer de wijzigingen in Brussel. Die hebben mij op het verkeerde been gezet bij mijn eerste brief aan de Kamer en ook in mijn tweede brief aan de Kamer. De overeenkomst tussen Europol en de Verenigde Staten is niet-verbindend voor het Koninkrijk. Derhalve valt de overeenkomst ook niet onder de bepalingen die ter zake zijn opgenomen in de goedkeuringswet van het Verdrag van Amsterdam of de goedkeuringswet van het Verdrag van Maastricht. Dat geldt niet alleen voor deze overeenkomst, maar ook voor eerdere overeenkomsten tussen Europol en andere landen. Die zijn geen van alle hier als verbindend aan de orde gekomen.

Voor deze overeenkomsten wordt een bepaalde procedure gevolgd. In de eerste fase stelt Europol een rapport op over de wetgeving in het land waarmee een overeenkomst gesloten wordt, met name over de wetgeving ter zake van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dat rapport wordt op de agenda van de JBZ-raad geplaatst en dus ook op de agenda voor het vooroverleg hier. Dat is ook in dit geval gebeurd. Op die basis wordt vervolgens besloten of de onderhandelingen kunnen worden voortgezet, die na verloop van tijd dienen uit te monden in een overeenkomst. Tot dusver zijn deze overeenkomsten steeds via de Raad gesloten en als niet-verbindend aangemerkt. Dat heb ik althans begrepen, omdat ik hiermee niet persoonlijk ervaring heb opgedaan.

Tijdens de vorige JBZ-raad was er nog sprake van een vrij groot probleem met betrekking tot de mogelijke aansprakelijkheid ter zake van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dat lag vooral in de onduidelijke status van Europol als een «government agency» naar Amerikaans recht, waardoor daarvoor immuniteit zou gelden. De verwachting was dat dit punt tijdens de komende JBZ-raad aan de orde zou komen. Een week later belde mijn Deense ambtgenoot mij op met de opmerking, dat zij op 11 december in de Verenigde Staten zou zijn en daar zo mogelijk de overeenkomst wilde tekenen. Daarom had zij het punt in de vergadering van de permanente vertegenwoordigers in Brussel aan de orde gesteld met de vraag of ermee kon worden ingestemd, inclusief de oplossing die gevonden was voor het genoemde vraagstuk. Aangezien die oplossing ons onder de

omstandigheden de meest verantwoorde en de meest redelijke leek, heb ik dat toen behandeld als een zaak die verder de ministerraad aanging ter zake van de besluitvorming over het Nederlands standpunt in de JBZ-raad. In het licht van de vragen die in de Eerste en de Tweede Kamer leefden, heb ik beide Kamers gemeld dat ik dat zou doen. Kort nadat die brief was uitgegaan, gewerd mij dat, anders dan mijn Deense ambtgenoot mij had meegedeeld, de Fransen alsnog een parlementair voorbehoud hadden gemaakt en dat daarom het proces geen doorgang kon vinden. De overeenkomst staat nu als A-punt op de agenda voor de JBZ-raad van aanstaande donderdag en vrijdag. Dat de republiek hier wel een parlementair voorbehoud heeft, is aan de republiek. Het Koninkrijk heeft de zaak geregeld in zijn wetgeving, te weten de goedkeuringswetten. Daarin wordt uitdrukkelijk bepaald dat het Koninkrijk verbindende maatregelen worden voorgelegd voor parlementaire goedkeuring. Aangezien het hier een verdrag betreft waarop dat niet van toepassing is, hebben wij deze kwestie hier wel aan de orde gesteld onder de normale agenda. Het was evenwel mogelijk om het verdrag in deze uitzonderlijke omstandigheden al te sluiten. Achteraf blijkt het gelukkig niet nodig te zijn om een spoedprocedure te volgen, zodat wij er hier alsnog over kunnen spreken.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik begrijp dat de minister ervan is uitgegaan dat er sprake is van een besluit dat niet onder het instemmingsrecht valt. Ik denk dat het niet verstandig is om daar uitvoerig over te gaan discussiëren. Wij zouden een keer moeten praten over het meebeslissen over het besturen van Europol, want daar gaat het in feite om. Het is de vraag of daaronder ook valt de vraag of de gevolgen van beslissingen die in dat kader worden genomen, voor Nederland bindend zijn. Ik denk dat het niet zo gemakkelijk is om die vraag te beantwoorden. Laten wij het er voorlopig even op houden dat deze Kamer op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid met de minister wenst te spreken over een daad die de minister denkt te gaan stellen op 19 december. Als wij het zo formuleren, denk ik dat de minister er ook geen problemen mee heeft om daarover met de Kamer van gedachten te wisselen. Het zou kunnen zijn dat de Kamer aan het eind van het debat de wens uitspreekt dat de minister wel of niet op een bepaalde wijze zal handelen. Dat zal dan niet langs de formele weg van het niet verlenen van instemming gaan. Volgens mij zal dat moeten uitmonden in het indienen van een motie waarin de minister wordt uitgenodigd om zus of zo te handelen. De wijze waarop een en ander verder verloopt, is dan een zaak tussen deze Kamer en de minister. Ik denk trouwens dat die motie dan vandaag ook nog moet worden voorgelegd aan de Kamer als geheel, omdat deze commissie geen bevoegdheid heeft om daarover te spreken.

Voorzitter. Ik weet niet of ik nu alleen over dit formele aspect mag spreken of dat ik het ook over de inhoudelijke kanten mag hebben.

De **voorzitter**: Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat wij nu de formele kant bespreken. Wij volgen nu juist deze procedure om dadelijk zoveel mogelijk van het procedurele verlost te zijn en ons dan te kunnen richten op de inhoud. Gehoord de laatste opmerking van de minister dat het nu als A-punt op de agenda staat en dat de republiek ons heeft gered, kunt u, als u wilt, echter reeds thans het woord voeren over de inhoud. Ik zie de minister nee schudden, maar het was ook schertsend bedoeld. Wij kunnen hier evenwel gewoon over praten.

De heer **Jurgens** (PvdA): Een eerste vraag mijnerzijds is dan om ons wat meer te vertellen over de parlementaire voorbehouden, zoals wij die vaak in de voetnoten bij ontwerpbesluiten van de JBZ-raad zien staan. Ook door andere landen dan Nederland worden parlementaire voorbehouden gemaakt, maar in die landen is de staatsrechtelijke relatie met de minister die de beslissing gaat nemen, anders dan bij ons. Wij hebben het instemmingsrecht nadrukkelijk in de wet vastgelegd. Ik ben er evenwel in geïnteresseerd wat het betekent als bijvoorbeeld de Fransen, de Britten of de Denen een parlementair voorbehoud maken. Het is in ieder geval iets anders dan bij ons, omdat het instemmingsrecht daar niet in deze vorm voorkomt. De Denen hebben een nogal uitgewerkte regeling dat het eerst via de Deense commissie voor Europese zaken moet gaan. Het kan dus zijn dat dit bij Denemarken het geval is. Misschien is het voor de Kamer dus nuttig – ik neem aan dat de Tweede Kamer hier ook in geïnteresseerd zal zijn – om te horen wat het parlementaire voorbehoud betekent in elk van de vijftien lidstaten. Ik heb gezien dat het tot nu toe door vrijwel alle landen op enig moment is gebruikt, maar het heeft blijkbaar een verschillende betekenis per land. Ik kan mij voorstellen dat de minister daar nu niet meteen op kan ingaan. Het is dus misschien beter om dit schriftelijk af te handelen, want het is ook niet het onderwerp waar wij vandaag over praten.

Vandaag praten wij over een gevoel van onzekerheid dat bij de leden van dit huis aanwezig is, waar het gaat om de vraag wat er gebeurt met de gegevens die wij aan Europol verstrekken. Over de jaren zijn wij steeds verdergegaan met het verstrekken van gegevens aan Europol. Europol heeft zich een positie weten te verwerven. Op zichzelf ben ik er buitengewoon blij mee dat dit zo is en dat Europol de verschillende lidstaten het vertrouwen heeft gegeven dat het gegevens op een bepaalde wijze verzamelt en die gegevens met name in samenwerking met de vijftien nationale politiediensten zal gebruiken. Er zijn allerlei vormen van bescherming voor het gebruik van die gegevens, waardoor wij er

binnen redelijke grenzen van op aankunnen dat die gegevens niet misbruikt zullen worden. Gezien het grote nut van Europol, zou deze organisatie misschien zelfs moeten worden versterkt in sommige opzichten, mits onder parlementair en rechterlijk toezicht, zo voeg ik eraan toe. Er gebeurt namelijk van alles wat in een nationaal rechtssysteem zowel onder parlementaire als rechterlijke controle zou behoren te staan. Als er sprake is van versterking, moeten die twee elementen dus wel worden aangebracht.

In het licht van de bescherming van het vertrouwen dat Europol in de loop der jaren heeft weten te verwerven, is er bij een aantal onzer evenwel een gevoel van onzekerheid ontstaan. Dat valt ook op te maken uit de adviezen van de permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht, de zogenaamde commissie-Meyers. De vraag is namelijk wat er met die gegevens gebeurt, als je die aan een derde beschikbaar stelt. Ik heb kunnen vaststellen dat er in de onderhavige overeenkomst op allerlei punten beperkingen staan. Zo staat in artikel 5 dat artikel 6 alleen gebruikt mag worden voor doelen waarover overeenstemming is bereikt. In artikel 1 wordt omschreven waarom het nuttig is om dat te doen. Het House of Lords heeft echter ook al aangegeven dat de omvang van de voorgestelde uitwisseling van data niet is beperkt tot datgene wat de Europolconventie weergeeft, maar ruimer is geformuleerd. Verder heeft de regering terecht gevraagd om de reeks autoriteiten in de Verenigde Staten te specificeren Een en ander is nader in de tekst verwerkt. Als ik evenwel de lijst zie van autoriteiten in de Verenigde Staten die gebruik mogen maken van deze gegevens, wordt het mij wat bang te moede. Daaruit blijkt namelijk dat ongeveer iedereen die autoriteit uitoefent in de Verenigde Staten van deze gegevens gebruik mag maken, terwijl wij in het Europolverdrag deze mogelijkheid voor onze eigen nationale lidstaten hebben beperkt tot politiediensten en justitiële diensten. Er zou ook moeten staan dat die gegevens door de Verenigde Staten niet weer aan derden mogen worden verstrekt. Ook daarover bestaat geen zekerheid. Ten aanzien van al die punten kun je natuurlijk zeggen dat het een kwestie van goede trouw is van de bondgenoten en dat je ervan uitgaat dat dit misbruik niet zal plaatsvinden, maar de minister zal toch toegeven dat de formulering van het verdrag zo ruim is dat degenen die enige aarzeling hebben of Europol deze afspraak op deze wijze moet sluiten, enig recht van spreken hebben. Ik vraag de minister dan ook om ons toch nog eens gerust te stellen – ik vrees overigens dat hij dat niet kan – dat die drie punten inderdaad voldoende gedekt zijn.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. In zijn brief van 12 december jongstleden aan de Kamer spreekt de minister nogal openhartig over de manier waarop hij besloten heeft in te stemmen met de voorliggende overeenkomst. Hij schrijft met zoveel woorden dat hij dacht alleen te staan als hij verzet zou hebben gepleegd. Uiteraard had de minister in zijn achterhoofd dat er vanuit de Eerste Kamer kritische vragen over deze overeenkomst waren gesteld, maar volgens hem woog dat kennelijk niet zo zwaar dat hij in zijn eentje een vuistje ging maken bij zijn veertien collega's. Dat roept dan wel de vraag op waarom de minister niet beter geïnformeerd was over het feit dat een andere lidstaat, niet de minste, een parlementair voorbehoud had gemaakt en het dus toch niet tot besluitvorming kon komen. Waarom dan zo snel ingestemd zonder te weten hoe het bij de andere lidstaten lag? Waarom heeft Frankrijk eigenlijk een voorbehoud gemaakt? Is dat om inhoudelijke redenen of om procedurele redenen?

In dezelfde brief schrijft de minister dat in formeel opzicht een parlementair voorbehoud geen doel zou hebben kunnen treffen. Dat moge zo zijn, maar het is natuurlijk wel zo dat wanneer hier vanuit de Eerste Kamer bezwaar doorklinkt tegen een actie in Europees verband in de JBZ-raad, de minister wel degelijk aan dat bezwaar gebonden is, niet zozeer formeel als wel politiek. Als een van beide Kamers der Staten-Generaal grote twijfels of aarzelingen uitspreekt over de overeenkomst, heeft de minister daar wel degelijk rekening mee te houden. Hij moet zich realiseren dat hij op enig moment aan de overzijde of hier ter verantwoording kan worden geroepen, ook al hebben wij formeel wellicht op dit punt geen instemmingsrecht.

Over de inhoud van de overeenkomst heeft collega Jurgens al een en ander gezegd waar ik mij graag bij aansluit. Mede op grond van het advies van de commissie-Meyers, dat wij onderwerp hebben gemaakt van een brief aan de minister met het verzoek daarop te reageren, blijft er bij ons grote onzekerheid over de vraag of hetgeen nu voorligt wel een verstandige stap is. Uiteraard moet er een samenwerkingsovereenkomst tussen Europol en de Verenigde Staten komen en moet die gericht zijn op de bestrijding van grensoverschrijdende zware criminaliteit en terrorisme, maar de vraag is of deze overeenkomst dat laatste doet en of er niet veel te veel open einden in de overeenkomst zitten die misschien niet strijdig maar dan in ieder geval wel op zeer gespannen voet staan met de normen die wij ons in Europees verband zelf hebben opgelegd ten aanzien van dataprotectie.

Ik wil niet op alle onderwerpen van kritiek ingaan, maar ik wil wel constateren dat de minister in zijn brief aan ons in reactie op onze vragen naar aanleiding van het advies van de commissie-Meyers, eigenlijk maar heel losjes wat kanttekeningen plaatst en hij de kritiek als zodanig niet weet te weerleggen. Ik nodig de minister uit om dat alsnog te doen. Als dat namelijk niet gebeurt, dan ben ik

met de heer Jurgens bang dat wij ons niet laten overtuigen van de noodzaak van instemming met het besluit tot ondertekening van deze samenwerkingsovereenkomst.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Voorzitter. Ik maak nog een aantal opmerkingen over de bescherming van mensen van wie gegevens verstrekt zijn. Er staat iets over in artikel 10 van het verdrag, maar dat is een heel vage bepaling. Uit het antwoord van de minister op vragen vanuit de Eerste Kamer begrijp ik dat de nadere uitwerking in de landen zelf plaats dient te vinden. Mensen van wie gegevens verstrekt zijn, hebben, voor zover ik het kan overzien, geen enkele waarborg ten aanzien van de wijze waarop dat zal gebeuren. Er is ook niets bepaald omtrent bewaartermijnen. Het feit dat het uitgewerkt zou moeten worden, duidt toch niet echt op genoemde waarborging. Er wordt verwezen naar een evaluatiebepaling. Echter, als er eerst een aantal jaren gegevens verstrekt worden en deze vervolgens worden verwerkt, zou er ondertussen van alles misgegaan kunnen zijn. Dus ik zou toch wel wat meer willen horen van de minister over de wijze waarop de waarborgen die Europees vereist zijn, gegarandeerd worden.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mijnheer de voorzitter. Ik heb er behoefte aan om een aantal opmerkingen te maken over dit op zichzelf interessante onderwerp.

De procedure zoals die gevolgd wordt, maakt om twee redenen een nogal knullige indruk. Dat betreft allereerst de informatievoorziening aan de Kamer over de stand van de besluitvorming. De minister heeft er al uitvoerig toelichting op gegeven in zijn brieven, maar ik wil niet nalaten op te merken dat ik genoemde informatievoorziening knullig vind.

Het tweede probleem is wat ernstiger. De stukken lezend, ontstaat de indruk dat niet zozeer de overeenkomst die de directeur van Europol sluit met de Verenigde Staten als wel de explanatory note en de notawisseling een aantal cruciale elementen bevatten die bepalend zullen zijn voor de toepassing van de overeenkomst en met name voor de uitleg die eigenlijk ook in de Verenigde Staten zelf zal moeten worden gegeven. Het gaat toch om de vraag hoe omgesprongen zal worden met de informatie die door Europol wordt verstrekt aan autoriteiten in de Verenigde Staten en op welke wijze die informatie van dienst kan zijn voor bewijslevering daar. Er dient wel onderscheid gemaakt te worden waar het gaat om het belang van onderdanen of ingezeten van de Verenigde Staten. Ik ben geneigd te zeggen dat het op dit punt een verantwoordelijkheid van het parlement van de Verenigde Staten betreft. Het moet ons gaan om de vraag wat de gevolgen kunnen zijn van de informatieverstrekking voor in ieder geval burgers van de lidstaten van de Europese Unie die in de Verenigde Staten worden vervolgd en waarbij gebruik wordt gemaakt van informatie die door Europol is verstrekt. Is dan voor de Amerikaanse rechter, voor de Amerikaanse verdediger, op grond van de overeenkomst die nu voorligt, voldoende duidelijk wat de beperkingen zijn die gesteld worden aan de informatieverstrekking door Europol aan de Verenigde Staten? Is voldoende duidelijk waar de grenzen liggen van rechtmatig en onrechtmatig verkregen bewijs? Dat is namelijk de kern van deze overeenkomst.

Niet uit de overeenkomst zelf, maar uit de toelichtende verklaring van de zijde van de directeur van Europol en ook uit de notawisseling blijkt dat de beperkingen in het Europolverdrag maatgevend zijn voor de vraag of informatie verstrekt door Europol rechtmatig of onrechtmatig is. Dat is niet zichtbaar of kenbaar voor de Amerikaanse rechter en voor de Amerikaanse advocatuur, die met die regelingen moet werken, tenzij de explanatory note en de notawisseling tussen de directeur Europol en de regering van de Verenigde Staten gelijktijdig met de tekst van de overeenkomst gepubliceerd worden, maar dat blijkt nergens uit. Integendeel, de explanatory note wordt aangemerkt als zijnde een informele toelichting van de zijde van de directeur Europol op de tekst van de overeenkomst. In de explanatory note wordt gesteld dat de notawisseling zelf geen formele status heeft. Dat roept bij mij de vraag op of dat niet wat knullig is, in ieder geval in termen van deugdelijke regelgeving, want de informatie over de beperkingen voortvloeiend uit het Europolverdrag zelf hadden dan toch ook in de overeenkomst met de VS moeten staan? Daar had naar mijn idee nadrukkelijk naar verwezen moeten worden. Dat probleem kan worden opgelost als naast de overeenkomst ook de explanatory note en de notawisseling met de regering van de Verenigde Staten worden gepubliceerd, niet alleen in de lidstaten van de Europese Unie, maar ook in de Verenigde Staten zelf.

Een volgend punt betreft de vraag welke informatie precies zal worden verstrekt aan de autoriteiten in de Verenigde Staten. Daarbij wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen harde informatie en zachte informatie. Harde informatie, zo begrijp ik uit de literatuur, steunt op concrete bewijsmiddelen die ook overgedragen kunnen worden aan het openbaar ministerie en voorgelegd kunnen worden aan de rechter. Zachte informatie is niet van een dergelijke harde onderbouwing voorzien. Zij betreft hypotheses, aannames gebaseerd op geruchtenverhalen uit bepaalde circuits die gebruikt worden om vervolgens te worden geverifieerd en daarna te worden opgeslagen. Afgewacht wordt of er na verloop van tijd wel harde gegevens komen die tot de onderbouwing van dergelijke hypotheses kunnen leiden. Het kan vergeleken worden met het werk van de analysewerkgroepen die binnen Europol functioneren.

Als die informatie ook wordt verstrekt aan de regering van de

Verenigde Staten, dan is toch wel de vraag of voldoende kenbaar is dat het om zogenaamde zachte informatie gaat. Ik weet dat de gebruikelijke procedure is dat in Europol alleen de lidstaten die deelnemen aan bepaalde analysegroepen toegang hebben tot die informatie, maar in het nieuwe artikel 10, lid 9, van het protocol tot wijziging van het Europolverdrag staat dat ook derde staten kunnen worden uitgenodigd om deel te nemen aan die werkgroepen. Dat kan concreet betekenen dat de Verenigde Staten kunnen deelnemen aan een werkgroep waarin informatie over bijvoorbeeld terrorisme wordt geanalyseerd. Die informatie valt ook onder de categorie zachte informatie. Die informatie zou bij deelname door Nederland aan die werkgroep worden verstrekt. Zie ik dat juist? Is er een samenhang tussen deze overeenkomst en het wijzigingsprotocol op het punt van het verstrekken van zachte informatie? Ik plaats dit in het perspectief van de consequenties die het verstrekken van dergelijke informatie heeft voor eventueel strafrechtelijke procedures in de Verenigde Staten. Worden onderdanen van dit Koninkrijk die daar worden vervolgd, in staat gesteld om zich behoorlijk te verdedigen en om dus ook de rechtmatigheid van die informatie te toetsen?

Mijn laatste opmerking betreft de bevoegdheid van Nederland om informatie te voorzien van de kwalificatie dat zij niet mag worden doorgeleid naar derde landen. Die regeling staat al in het Europolverdrag. Ik weet niet of zij wordt toegepast, maar zij kan wel toepassing vinden. Ik kan mij voorstellen dat bij het verstrekken van zachte informatie door Nederland aan Europol in het kader van bepaalde werkgroepen, Nederland daaraan de voorwaarde verbindt dat deze zachte informatie niet zal worden verstrekt aan derde landen. Dan ontstaat er wel een probleem als derde landen participeren in die werkgroep. Er ontstaat ook een probleem als de informatie wordt vermengd met informatie van derden. Want op dat moment is sprake van een zodanige ontwikkeling van die informatie dat je niet meer kunt zeggen: dat was informatie van Nederland, van Frankrijk of van Duitsland. Door het analysewerk van de werkgroep is er als het ware een nieuwe fase ingetreden waarbij uit oude elementen nieuwe informatie is ontstaan. Dat lijkt mij een probleem. Ik vraag de minister om commentaar op mijn voorlopige conclusie, dat het in de praktijk niet mogelijk zal blijken dat Nederland aan Europol kenbaar maakt dat de informatie die door de Nederlandse autoriteiten wordt verstrekt aan Europol niet mag worden doorgegeven aan derde landen. Mijn conclusie is in dat geval dat het des te noodzakelijker is om ervoor te zorgen dat de beperkingen die uit het Europolverdrag zelf voortvloeien met betrekking tot de toetsing van de rechtmatigheid van die informatie, ook helder moeten zijn voor de Amerikaanse justitiële autoriteiten en voor de advocaten daar, die overigens, zoals de minister waarschijnlijk met instemming zal willen onderstrepen, officers of the court worden genoemd.

De **voorzitter**: Ik voeg als lid van de commissie één punt aan het besprokene toe. Ik kan mij overigens zeer goed vinden in de opmerkingen die hiervoor zijn gemaakt.

Ik ga allereerst in op het advies van de gemeenschappelijke controleautoriteit van Europol. Het is kennelijk gebruikelijk om bij overeenkomsten tussen Europol en derde staten een rapport toe te voegen over het niveau van de gegevensbescherming in het desbetreffende derde land. Dat is in dit geval achterwege gebleven. Er zijn, zo heb ik begrepen, wel presentaties geweest, maar de kennelijk gebruikelijke rapportage tot nu toe is achterwege gebleven. Wij begeven ons in die zin enigszins op glad ijs dat wij simpelweg niet formeel weten op welke wijze het niveau van gegevensbeschermingsrecht in de Verenigde Staten is geregeld. De EU-landen hebben via Europol al wel rapporten overhandigd aan de Verenigde Staten over de wijze waarop in hun landen het niveau van gegevensbeschermingsrecht is geregeld, maar omgekeerd, heeft dat nog niet plaatsgevonden. Is dat juist? Waarom wordt er in dit geval van de gebruikelijke procedure op dit punt afgeweken? Is het niet verstandig om eerst over deze informatie te beschikken alvorens verder te procederen?

Mijnheer de minister, dit is een algemeen overleg, dus u hebt, indien gewenst, de mogelijkheid om een van uw medewerkers een toelichting te laten geven. Ik kan mij voorstellen dat u daarvan gebruikmaakt, want wij duiken nogal in de techniek.

Minister **Donner**: Ik kijk eerst hoe ver ik zelf kom.

De heer Jurgens is ingegaan op de parlementaire voorbehouden die door de verschillende landen gemaakt worden. De aantekening «parlementair voorbehoud» betekent in de notulen van zo'n stuk alleen dat er nog met het parlement overleg plaatsvindt. Het is dus geen inhoudelijk voorbehoud van een lidstaat. Het geeft aan dat de desbetreffende regering op zich niets meer te vragen heeft, maar dat het punt nog besproken moet worden in het parlement. In het gemeenschapsrecht is de status van het voorbehoud hetzelfde als van ieder ander voorbehoud, namelijk een voorbehoud. Wat de status is naar nationaal recht, is op dat niveau bepaald. Op dat punt valt nauwelijks een vergelijking te maken. In Nederland berust het op de goedkeuringswet van het verdrag. Het gaat om een zuiver interne kwestie, en niet over in hoeverre het Koninkrijk gebonden zou kunnen worden. Dit heeft geen externe werking, althans voor zover ik mij dat nog kan herinneren. Indien ik per abuis het Koninkrijk zou binden zonder parlementaire goedkeuring, geeft dat vermoedelijk een grote rel binnenslands, maar is het Koninkrijk wel

gebonden. Het betreft dus nationaal recht en niet gemeenschapsrecht. Ik zou een overzicht kunnen maken van waarop dat berust, maar ik vermoed dat het voor de verschillende onderdelen op geheel verschillende bepalingen berust. Het gaat er dus meer om wat wij zelf binnenslands willen, dan dat het een grote betekenis heeft in het buitenland.

Een Frans parlementair voorbehoud is voor mij alleen maar relevant in de zin dat de Franse regering aangeeft dat men er nog over moet praten met het Franse parlement. Inmiddels heb ik overigens begrepen dat het Franse parlementaire voorbehoud is opgeheven. Er zat dus geen substantieel punt achter, net zo min als dat doorgaans in Nederland het geval is. Ook Nederland maakt veelal een parlementair voorbehoud omdat het nog niet is besproken, zonder dat er bezwaren hoeven te bestaan. De eerste brief die deze Kamer mij op 26 november zond, gaf mij ook geen reden om te veronderstellen dat er bezwaren waren tegen het verdrag; er werd slechts gevraagd om informatie. Ik heb dat ook in deze zin aangegeven aan de Tweede Kamer, toen het daar aan de orde kwam. Als ik had begrepen dat er in deze Kamer bezwaren bestonden, had ik wellicht anders gehandeld.

Er is gevraagd waarom er zo snel is ingestemd met dit verdrag. Dit moet worden gezien in het licht van het verkeer binnen de Gemeenschap, waarbij een voorzitter aangeeft: ik zou dit op dat moment willen afsluiten. Op zo'n moment moet je afwegen of je er wel of niet aan meewerkt. In dit geval heb ik gemeend, daaraan te kunnen meewerken, mede in het licht van de status van het stuk dat voorligt en de vragen die er nog over bestonden. Ik meende dat er geen punten in zitten die wij niet eerder hebben gezien. Dit is niet een eerste verdrag. Europol heeft dit soort verdragen al met een groot aantal landen gesloten, volgens dezelfde systematiek. De vragen bevreemden mij nu dus enigszins, omdat er in eerdere verdragen met IJsland, Noorwegen, Polen, Tsjechië, Hongarije, Letland, Estland, Slowakije en Interpol geen problemen waren. Daarbij zitten landen waar de wetgeving op het terrein van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer anders is dan in de Verenigde Staten. Ook in die gevallen is deze systematiek toegepast. Ik kon dus niet onmiddellijk bevroeden dat dit in de relatie met de Verenigde Staten een geheel andere betekenis zou krijgen.

Er bestaat het misverstand, onder andere bij de heer Van de Beeten, dat het zou gaan om een verdrag in het kader van justitiële samenwerking. Het gaat om een verdrag met betrekking tot uitwisseling van politiegegevens. Derhalve betreft het hier niet gegevens die in een proces worden gebruikt. De vragen die op dat punt zijn gesteld, spelen dus niet, zoals: hoe kan een advocaat de kenbaarheid geven? De gegevens die uiteindelijk worden gebruikt in een proces, zullen specifiek moeten worden gevraagd op basis van justitiële samenwerking.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Kan de minister mij dan gegevens noemen van de politie die per definitie níét in een juridische, stafrechtelijke procedure kunnen worden gebruikt? Naar mijn overtuiging gaat het dan alleen om zaken als personeelsgegevens en huurcontracten met ING. Ieder gegeven is toch in principe bruikbaar in de strafrechtelijk procedure? Het kan gaan om de haarkleur, de naam, het adres etc.

Minister **Donner**: De heer Van de Beeten heeft op dat punt een verkeerde voorstelling van zaken. Politiegegevens worden uitgewisseld voor onderzoek van de politie. Of vervolgens die gegevens of andere gegevens als bewijs worden gebruikt, valt onder het chapiter van justitiële samenwerking. Op het moment dat gegevens die in dit verband zijn uitgewisseld, daarvoor worden gebruikt, zullen de daarvoor toepasselijk regels gelden. Dit onderscheid maken wij overigens op tal van terreinen. In onze eigen wetgeving is dit terug te vinden in het onderscheid tussen politieregisters en justitiële registers. Een onderzoek kan uiteraard op een gegeven moment uitmonden in een vervolging, waarbij de bewijsvoering aan de orde is. Voor die tijd is er echter slechts sprake van onderzoek. Veel onderzoek bij de politie mondt niet uit een stafrechtelijk proces.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Betekent dit dat als informatie op deze wijze door Europol aan de Amerikaanse politieautoriteiten wordt verstrekt en die vervolgens in de Verenigde Staten wordt gebruikt voor een stafrechtelijk onderzoek, er opnieuw aan de Europese autoriteiten wordt gevraagd of die informatie kan worden gebruikt voor een dergelijk strafproces?

Minister **Donner**: Ja, dan komt er een rechtshulpverzoek. De bescherming in deze sfeer zit vooral in de opslag van gegevens, waarbij de privacybescherming aan de orde is.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Wij zijn niet voor niks altijd een beetje wars van Engelse teksten, zelfs als wij het instemmingsrecht niet zouden kunnen uitoefenen. In artikel 5 staat het woord «prosecution», dat volgens mij «vervolging» betekent. Artikel 5 betreft de «general terms and conditions». Er staat eerst veel wat betrekking heeft op het werk van de politie, maar vervolgens gaat het dus over «prosecution». Dat is volgens mij een stap verder dan het louter bijhouden van politiegegevens.

De **voorzitter**: Het blijkt lastig om met Engelse teksten te werken.

Minister **Donner**: Dat staat inderdaad in artikel 5. Dit betreft echter de doelbinding van de informatie. Deze is mede ter voorbereiding van eventuele

vervolging. Als de informatie echter in dat kader wordt gebruikt, is het rechtshulpverdrag van toepassing. Hier wordt alleen maar aangegeven welk doel de informatie kan hebben. Dit beantwoordt gelijk een aantal andere vragen die zijn gesteld. Het systeem van dit soort verdragen is dat de gegevens worden gebonden door een doel. In dit kader gaat het dus om deze opsomming. Het gebruik van de informatie in een strafproces zal alsdan onder de rechtshulpverdragen vallen.

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik verwijs nogmaals naar artikel 5. Daarin staat dat er sprake moet zijn van «prior consent» als de informatie wordt gebruikt voor «other purposes», maar niet als ze gebruikt wordt voor «prosecution». Ik denk dat mevrouw De Wolff gelijk heeft.

Minister **Donner**: Dan wijs ik op het vierde lid van artikel 3, waarin nu juist uitdrukkelijk staat dat niets in deze bepaling de toepassing van rechtshulpverdragen beperkt. Die zijn dus daarop van toepassing. Het gaat hierbij om bepaalde doeleinden; als de informatie binnen een bepaalde range valt, kan ze gebruikt worden. En nogmaals, politiewerk dient doorgaans mede ter voorbereiding van een vervolging. Dat is het verschil; als de informatie in rechte wordt gebruikt, dan zijn de rechtshulpverdragen erop van toepassing. Het gaat in artikel 5 om de strafrechtelijke handhaving; die wordt in een aantal zaken gespecificeerd, maar er zal per zaak bekeken moeten worden in hoeverre de rechtshulpverdragen van toepassing zijn.

Wat de waarborgen betreft, de uitwisseling van gegevens wordt geregeld in de Europol-Overeenkomst zelf, met in het vierde lid van artikel 18 de bepaling dat Europol, indien gegevens door een lidstaat aan haar zijn verstrekt, deze slechts met toestemming van de lidstaat aan derde staten mag geven. Dat is de eerste stap. Vervolgens is er via dit soort verdragen een tweede regeling met bepaalde derde staten. Daarin is ook weer een toestemmingsbepaling opgenomen voor zover het gaat om doeleinden die daarbuiten vallen.

Ik was overigens enigszins verbaasd over de vragen over de procedure, omdat er is gerapporteerd over de privacywetgeving en er in het begin van dit jaar door het Gemeenschappelijk controleorgaan geadviseerd is. Dat heeft geconstateerd dat er geen beletselen waren. Dit orgaan heeft vervolgens ook aan de onderhandelingen met de Verenigde Staten deelgenomen. Bij de rechtsbescherming gaat het om de opslag van gegevens die hieronder vallen; dit wordt primair geregeld in het recht van de afzonderlijke lidstaten en van de staten die erbij betrokken zijn. Dus in de Verenigde Staten geldt op dit punt het recht van de Verenigde Staten. Deze procedure is er nu juist voor om na te gaan of dat recht gelijkwaardig is aan het recht dat wij hebben. Binnen Europa geldt het recht van elk van de lidstaten waar gegevens gebruikt worden. En ten slotte is er wat Europol betreft het systeem van het Gemeenschappelijke controle-orgaan dat controleert en eventuele klachten behandelt.

Er zijn inderdaad wel verschillen tussen de Verenigde Staten en Europa. Een bijzonder punt dat een rol bij deze overeenkomst heeft gespeeld, is de kwestie van de waarborgen op het terrein van verbetering, aanvulling of verwijdering van gegevens. Wat dit betreft wijkt het Amerikaanse recht af van het Europese. Bij ons moet een foutief gegeven verwijderd worden, in de Verenigde Staten blijft het in het register, maar dan ook aangeduid als foutief gegeven. Dit heeft men zo bepaald om later eventueel na te kunnen speuren wat de herkomst ervan is. Je kunt niet zeggen dat de twee systemen zozeer verschillen dat eerst de hele wereld het zo zou moeten doen als wij voordat wij met andere landen een overeenkomst kunnen sluiten. Het systeem van onderzoek is er nu juist voor bedoeld om na te gaan in hoeverre de systemen gelijkwaardig zijn. Zo zijn er ook verschillen op het punt van de toegang. In Europa hebben belanghebbenden recht op toegang tot de gegevens op grond van de privacywetgeving in de verschillende lidstaten, in de Verenigde Staten is dit recht gebaseerd op de Freedom of Information Act, dus de Wet openbaarheid van bestuur. In beginsel kan eenieder met een beroep op die wet inzage in een document of in gegevens vragen, maar als de betrokkene niet belanghebbend is, zal inzage om redenen van privacy worden geweigerd. Zo gaat het ook bij ons volgens de Wet openbaarheid van bestuur. Overigens kunnen er in de afzonderlijke Amerikaanse staten nog aanvullende regels gelden.

Maar er zijn dus waarborgen van de rechten over en weer en ik voelde mij dus enigszins overvallen door de opmerking dat er allerlei onduidelijkheden op dit punt zijn. Inderdaad wordt er in het rapport van de commissie-Meyers een groot aantal bedenkingen genoemd, maar die berusten in belangrijke mate op verkeerde veronderstellingen over het systeem van het verdrag. Het is zeker niet onze bedoeling geweest om hierover wat badinerend te doen, maar het was voor ons wel aanleiding, er enigszins summier op te reageren. Nogmaals, dergelijke bepalingen komen ook voor in eerdere verdragen en ze hebben indertijd geen aanleiding gegeven tot problemen. In die zin is het vreemd als het plotseling wel het geval is nu het om een verdrag met de Verenigde Staten gaat.

Dan de waarborgen die het verdrag biedt. In de eerste plaats is er het systeem van de Europol-Overeenkomst zelf, zoals ik al aangaf, plus dit aanvullende verdrag. Artikel 5 daarvan bevat een aantal belangrijke waarborgen die met name te maken hebben met het gebruik dat van verstrekte gegevens kan worden gemaakt. Ik heb gewezen op de belangrijke binding aan het doel in het eerste lid van dit artikel; de informatie mag alleen gebruikt worden voor

de doeleinden die daarin aangegeven zijn, dus bij andere doeleinden is toestemming van de verstrekkende partij nodig. Er is één uitzondering in de Verenigde Staten, die berust op de Brady-rule van een arrest van het Supreme Court, namelijk dat informatie die strekt tot ontlasting van een verdachte, door de nationale autoriteiten moet worden verstrekt als ze er is. Men moet dus in zo'n geval ook toegang tot de politieregisters bieden. Verder is er in het vierde lid het algemene beginsel opgenomen dat partijen zo weinig mogelijk zullen overgaan tot het beperken van de verstrekking van informatie. Anders kun je een verdrag als dit ook net zo goed niet sluiten. Er wordt wel gestipuleerd dat er aan het verstrekken van informatie voorwaarden aan het gebruik kunnen worden verbonden en dat de ontvangende partij daaraan gebonden is als zij de informatie gebruikt. Er is dus ook nog een mogelijkheid om specifieke voorwaarden te stellen. Op voorstel van het Gemeenschappelijk controle-orgaan is in de briefwisseling over dit artikel nog uitdrukkelijk vastgelegd dat Europol onder het huidige recht geen informatie kan verstrekken zonder toestemming van de lidstaten, die er voorwaarden voor het gebruik aan kunnen verbinden als zij akkoord gaan met de verstrekking van bepaalde gegevens. Hierin is een extra waarborg gelegen voor de lidstaten, zodat zij, waar dat nodig is, in strafzaken scheiding kunnen aanbrengen tussen politieinformatie en rechtshulpgegevens.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Wat betekent de tweede uitzondering in artikel 5: using without restriction information or evidence that has been made public as a normal result of having been provided? Deze vraag heeft ook de permanente commissie gesteld. Ik begrijp de betekenis van deze uitzondering ook niet erg goed. Gaat men ervan uit dat sommige informatie altijd direct openbaar is? Aan welk soort informatie moet ik dan denken?

Minister **Donner**: Het gaat erom dat als informatie eenmaal openbaar is geworden door het gebruik ervan in een openbare rechtszaak of openbaar is geworden door een gevoerde procedure in het kader van het recht op toegang, de informatie daarmee openbaar is. Die openbaarheid is dan niet relatief, maar absoluut.

Mevrouw **Le Poole** (PvdA): Dus als politiegegevens gebruikt zijn nadat rechtshulp is verstrekt in een procedure, zijn zij openbaar.

Minister **Donner**: Als zij in een openbare rechtszaak zijn gebruikt, mag iedereen ze gebruiken, want dan zijn ze openbaar. Dat is ook logisch. Als een zaak in de krant heeft gestaan, heeft het de aard gekregen van een openbare rechtszaak.

De heer Van de Beeten heeft een vraag gesteld over de doorwerking in de systematiek van artikel 10 van de Europol-Overeenkomst en het functioneren van de werkgroepen. Het nieuwe ontwerp lid 9 van artikel 10 is van belang. Dat lid maakt het namelijk mogelijk dat experts van derde staten of organisaties aan de activiteiten van een analyseteam deelnemen. Dat kan echter niet zomaar. Dat kan alleen onder bepaalde voorwaarden. Er moet een samenwerkingsovereenkomst met de desbetreffende derde staat of organisatie bestaan die voorziet in de uitwisseling van persoonsgegevens. Voorts moet de deelname in het belang van de lidstaten zijn, moet de derde staat of organisatie rechtstreeks betrokken zijn bij de analyse en moeten de deelnemende staten met een dergelijke participatie akkoord gaan. De raad van bestuur van Europol moet nadere regels op dat punt opstellen. Dit aspect wordt dus geregeld. Ik begrijp – ik heb nooit aan de discussie erover deelgenomen – dat in dat geval nog wel degelijk bezien kan worden welke informatie wel of niet van nationale aard is. Als het gaat om informatie die is ontstaan uit de combinatie van nationale gegevens, moeten de betrokken lidstaten in beginsel toestemming geven voor gebruik ervan. Dus ook op dat punt zijn er waarborgen voor het handhaven van de regels.

Een explanatory note heeft inderdaad niet de status van toelichting. Zij is met name voor ons van belang. In de nadere briefwisseling wordt door de autoriteiten van de Verenigde Staten zeer uitdrukkelijk bepaald dat zij Europol beschouwen als een agency van de verschillende staten en derhalve vallend onder de regel voor immuniteit. Dit punt zou anders geregeld moeten worden als het gaat om de formele ratificatie van de verdragen. Hier geldt iets anders. De Verenigde Staten kennen dit systeem; het wordt in de rechtspraak gehandhaafd.

Vervolgens is een vraag gesteld over harde en zachte informatie. In de overeenkomsten wordt geen onderscheid gemaakt tussen harde en zachte gegevens. Dat gebeurt in geen enkele samenwerkingsovereenkomst, ook niet in de Europol-Overeenkomst zelf. Dit hangt samen met de aard van deze materie. Het gaat hier namelijk om politiesamenwerking. Wel wordt aandacht besteed aan de vereiste bescherming van alle gegevens voor zover die al niet publiek zijn. In andere samenwerkingsovereenkomsten wordt wel verwezen naar het vier maal vier-systeem. Dat wordt gebruikt om de betrouwbaarheid van de informant en de verkregen informatie te beoordelen. Dat systeem is destijds op initiatief van Nederland geïntroduceerd bij Europol en in de desbetreffende regelingen verwoord. Het wordt echter niet gehanteerd in de Verenigde Staten. Die gebruiken weer andere systemen en het lijkt iets te ver te gaan om de Amerikanen te bekeren en ze te bewegen om dit systeem te gaan gebruiken. De aard van de politiegegevens brengt met zich dat het vaak zal gaan om zachte informatie. Die is van belang voor zowel onze eigen rechtshandhaving als die van

andere landen. Juist doordat er geen onderscheid is gelden de bepalingen inzake de bescherming voor beide soorten. Er is dus gelijke bescherming.

Uiteraard kan er geen 100% gelijkheid, uniformiteit of equivalentie zijn tussen de wetgeving in de verschillende staten, in dit geval tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten. Nogmaals, ook binnen de Europese Unie zal het niveau van bescherming van land tot land kunnen verschillen. Daarvoor is er nu een gemeenschappelijk controleorgaan. Nederland is daarin vertegenwoordigd door de voorzitter van het College bescherming persoonsgegevens. Wij hebben geprobeerd op die wijze de equivalentie te waarborgen en om de gelijkwaardigheid zeker te stellen.

De heer Jurgens spreekt over een gevoel van onzekerheid vanwege het gebruik. Ik geef aan dat op alle wijzen is geprobeerd om de gelijkwaardigheid te waarborgen. In de wereld die wij vandaag de dag kennen zal de politie op dit niveau moeten samenwerken. Willen wij in Europa een instituut als Europol hebben, dan zal die samenwerking met Europol gestalte moeten krijgen. Dan hebben wij dit soort verdragen nodig.

Wij hebben overigens dit type verdragen al met de Verenigde Staten. Daarin zijn soortgelijke ideeën verwoord en zijn soortgelijke bepalingen opgenomen. We hebben dezelfde bescherming al aanvaard voor de persoonsgegevens die wij rechtstreeks verstrekken.

De heer Jurgens wijst ten slotte op het aantal bevoegde autoriteiten in de Verenigde Staten. Bij ons is dat aantal niet veel minder vanwege de opzet van de Europese Unie. Dat die autoriteiten er zijn hangt samen met de federale structuur van de Verenigde Staten. Je kunt niet op voorhand precies bepalen wat de status van alle autoriteiten is. Daarom is juist de figuur van de doelbinding van belang: het doet er minder toe wat de aard van de autoriteit is, het gaat erom voor welk doel de gegevens gebruikt worden. Zij kunnen dus slechts in een bepaalde sfeer door een autoriteit gebruikt worden. Daarbij gelden de regels inzake bescherming. Derhalve meen ik dat dit verdrag de waarborgen biedt die wij tot dusver altijd hebben gehad. Een verdrag is uiteraard altijd voor verbetering vatbaar, maar dit verdrag is ongeveer equivalent aan het soort verdragen dat wij al in een groot aantal gevallen hebben gesloten. Naar mijn mening kan Nederland in het kader van de Raad met dit verdrag instemmen. Dan kom ik bij de vragen over de binding van Nederland aan besluitvorming in het kader van Europol. Dat zal van geval tot geval moeten worden bezien. Het is geen algemene zaak. Als bijvoorbeeld de begroting van Europol wordt vastgesteld, is dat weer een verbindend besluit. Andere besluiten zijn echter niet verbindend voor Nederland. Anders zou iedere beheersstaat dat eerst moeten bespreken in de Kamer.

De **voorzitter**: Ik stel voor een korte tweede ronde te houden. Gezien de tijd, moet ik de leden vragen zich te beperken.

Minister **Donner**: Voorzitter. Ik wil nog zeggen dat ik uiterlijk om 12.00 uur een rapport in ontvangst moet nemen.

De **voorzitter**: Ik begrijp niet waar u het over heeft, maar dat kan toch wel uitgesteld worden?

De heer **Jurgens** (PvdA): Voorzitter. Ik ben de minister erkentelijk voor zijn toelichting. Het is mij duidelijk dat ook hij zich dankzij onze inspanning geheel in het dossier heeft moeten laten wegzakken. Dat is reeds een groot voordeel, want wij weten dat het tussen hetgeen op ambtelijk niveau in Europa wordt afgesproken en de politieke aansturing daarvan niet altijd optimaal loopt. Het hele verhaal hoe op het laatste moment de ministers zelf erachter komen dat een stuk nog niet rijp is voor besluitvorming is een van de redenen waarom de Kamer eist dat wij geen instemming geven wanneer niet 15 dagen van tevoren de tekst waarover wordt besloten bekend is en ook aan de Kamer is toegestuurd. De vorm van besluitvorming die in Europa pleegt plaats te vinden op dit soort punten zou op nationaal niveau tot een schandaal leiden. Dat is een van de redenen waarom deze discussie ontstaat. Als wij een wetsvoorstel van de regering krijgen, zit er een uitvoerige memorie van toelichting bij. Wij doen dat in Nederland overigens uitvoeriger dan vele andere landen, maar door die uitvoerigheid weten wij een aantal dingen die vandaag aan de orde zijn gekomen bij de aanbieding van zo'n stuk. Europa daarentegen meent zich in zijn toelichtingen tot het allergeringste te kunnen beperken, waardoor wij vaak moeten zoeken naar de achtergronden.

De minister drukt ons op het hart dat er in feite drie garanties zijn, zo heb ik geconstateerd. Hij zal dat kunnen bevestigen of ontkennen. In de eerste plaats is er de doelbinding in artikel 5 van de afspraak tussen Europol en Amerika. Is die doelbinding in overeenstemming met artikel 2 van het Europolverdrag, dat aangeeft wat Europol mag? Ik neem aan dat artikel 5 verwijst naar artikel 2, maar gaan wij niet verder dan het Europolverdrag? Die doelbinding is in ieder geval de eerste beperking.

De tweede beperking is dat verstrekking van de gegevens, voor zover ze afkomstig zijn van politieorganisaties van nationale lidstaten, alleen met toestemming van die lidstaten kunnen worden verschaft en dat er voorwaarden mogen worden gesteld aan het gebruik daarvan, zoals in artikel 5, lid 4, staat. Dat is een tweede garantie, aldus de minister.

De **voorzitter**: Artikel 5, lid 4, heeft het over de providing party. Dat is in dit geval Europol, niet de lidstaat.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ja, maar ik heb begrepen dat de minister daarop zijn stelling baseert dat, als een providing party, in dit geval een lidstaat, een voorbehoud maakt, dit voorbehoud door Europol moet worden uitgevoerd in de richting van de Verenigde Staten. Als dat een vraagpunt is, dan hoor ik dat graag. Het is in ieder geval door de minister als een tweede garantie tegen misbruik geformuleerd.

Het derde punt betreft het punt waarover de heer Van de Beeten zorgen had: kan het worden gebruikt als bewijs in een proces? Als het in een proces wordt gebruikt, moet er zekerheid dat het rechtmatig verkregen bewijs betreft. De minister zegt dat wij dan komen op het gebied van de justitiële samenwerking en dat eerst de rechtshulpvraag behoort te worden gesteld of die gegevens voor dat doel mogen worden gebruikt. Dat zou een derde garantie zijn.

Dat ziet er overzichtelijker uit dan ik mij voor deze bijeenkomst had voorgesteld, dus in zoverre zijn wij door het overleg met de minister een stap vooruit gegaan, in ieder geval in onze kennis.

Ik heb nog een vraag over de status van de afspraak. Ik gebruik het woord «verdrag» niet, want in het Engels staat er «agreement». Ik begrijp dat de Verenigde Staten het geen verdrag willen noemen, gezien de gevolgen voor het nationaal recht en de wijze waarop het moet worden aangenomen. Dat zou bij ons trouwens ook het geval zijn. Ik heb een vraag over iets wat ik uit het oorspronkelijke Europol zelf niet kan opmaken. Ik zie in artikel 18 dat Europol afspraken mag maken, maar in hoeverre is Europol een internationaal publiekrechtelijk rechtssubject en kan het op grond daarvan een afspraak met een andere staat maken? Is dat Europol als zodanig of treedt Europol dan op als een orgaan van de Europese Unie, die overigens ook geen rechtspersoon is in het internationaal recht? Ik heb gezocht op grond waarvan Europol dergelijke afspraken kan maken en of mijn conclusie juist is dat deze agreements afspraken zijn die weliswaar een vorm van juridische binding hebben, maar niet als volkenrechtelijk verdrag kunnen worden beschouwd. Wat is dan precies de betekenis daarvan? Ik sluit mij graag aan bij het verzoek van de heer Van de Beeten. Als er wordt verwezen naar uitleggende teksten, brievenwisselingen etc., dan behoren die met het verdrag te worden gepubliceerd. Dat is in het belang van de rechtsbescherming.

In de brief van de commissie-Meyers van 9 december jongstleden staat dat volgens de minister van Justitie voor de verstrekking van persoonsgegevens aan de Verenigde Staten eerst toestemming nodig is van de lidstaat die de gegevens heeft verstrekt. In de briefwisseling staat dat de Verenigde Staten er nota van nemen dat Europol op grond van zijn juridische kader thans geen informatie mag doorsturen die hem krachtens deze overeenkomst door een lidstaat is verstrekt zonder dat deze lidstaat daartoe toestemming heeft gegeven. In feite vraagt de commissie-Meyers om nadere uitleg. Betekent «thans» dat het later wel mogelijk is en waarom geldt het alleen op grond van deze overeenkomst? De minister zei vriendelijk dat er een lange lijst is van soortgelijke afspraken die reeds gemaakt zijn met andere, naar ik heb begrepen alle Europese, landen en dat wij al eerder hadden moeten opletten welke afspraken door Europol worden gemaakt. Dat knoop ik in mijn oren.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Ik sluit mij graag aan bij de laatste woorden van de heer Jurgens. Mijn fractie zal de aansporing van de minister om beter op te letten op datgene wat Europol doet graag ter harte nemen. Het is van belang om dat te onderstrepen, omdat wij te maken hebben met een hiaat in de toepassing van het legaliteitsbeginsel vanwege de beperkte rol van het Europees Parlement, die hier eigenlijk afwezig was. Het is nog steeds een taak van de nationale parlementen om toezicht te houden op Europol en alles wat daar gebeurt.

Ik ben de minister erkentelijk voor zijn antwoorden, die op een aantal punten verheldering hebben gebracht. Ik blijf nog wel met een belangrijk punt zitten. Hij zegt dat de informatie die door de nationale lidstaten aan Europol wordt verstrekt in feite wordt bestreken door de rechtshulpverdragen die onder andere Nederland met de Verenigde Staten heeft gesloten. Zodra die informatie voor justitiële doeleinden wordt gebruikt, vindt er een toets plaats in het kader van het rechtshulpverdrag. Ik kan dat volgen. Ik volg ook zijn uitleg dat op rechtshulpverdragen niet mag worden geprejudicieerd en dat zij niet beperkend mogen worden uitgelegd in het licht van de overeenkomst met de Verenigde Staten. Ik blijf echter wel met het probleem zitten van de informatie die Europol zelf verzamelt en deduceert uit de informatie die van de lidstaten komt. Men kan niet zeggen dat dit informatie is van een lidstaat. Dan komt men ook op het vraagstuk dat de heer Jurgens heeft aangesneden, namelijk het ontbreken van een rechtspersoonlijkheid voor de Europese Unie. De vraag is dan of sprake kan zijn van een rechtshulpverdrag tussen de Europese Unie, wat dan Eurojust zou moeten zijn, en de Verenigde Staten, dat een dekking biedt voor de informatie die Europol zelf gegenereerd heeft en die niet traceerbaar is naar een van de lidstaten. Dat is dan een corpus van informatie die een zelfstandige betekenis kan hebben en onder een rechtshulpverdrag tussen Eurojust, respectievelijk de Europese Unie en de Verenigde Staten moet vallen. Het lijkt mij dat wij aan dit punt een keer aandacht moeten besteden. Dat hoeft de minister van mij niet vandaag te beantwoorden. Ik zie hier echter wel een hiaat in het systeem dat hij geschetst heeft.

Mevrouw **De Wolff** (GroenLinks): Voorzitter. Je voelt je soms een beetje dom in dit vak als je te horen

krijgt: wat nu voorligt, is een kopie van iets dat wij al eerder met IJsland en Noorwegen hebben afgesloten. Ik word er ook een beetje korzelig van, want ik vind dat het niet ter zake doet dat de Kamer zich indertijd niet over een overeenkomst met Noorwegen heeft gebogen. Wij beschouwen de nu voorliggende samenwerkingsovereenkomst op haar merites; daar is het nodige over gezegd en daarop heeft de minister overigens ook verstandige antwoorden gegeven. Ik houd niet zo van het argument: wij hebben dit al vaker gedaan, dus waar hebben wij het eigenlijk over? In de Verenigde Staten heeft men een bepaald rechtsstelsel en in IJsland heeft men een ander rechtsstelsel. Ik denk dat wij de vrijheid hebben om het onze te zeggen over de voorliggende overeenkomst met de Verenigde Staten.

Het blijft voor mij een rare zaak dat de eisen die wijzelf stellen aan het verkeer van gegevens, ook gevoelige data, kennelijk niet in het algemeen worden gesteld aan de omgang met die gegevens in de Verenigde Staten als zij afkomstig zijn uit de Europese Unie, tenzij een lidstaat desgevraagd toestemming verleent onder bepaalde voorwaarden ten aanzien van bijvoorbeeld de bewaartermijn of de wijze van omgang met dergelijke gevoelige data. Ik weet niet of het vaak voorkomt dat Nederland van Europol bijvoorbeeld de vraag krijgt: vindt u het goed dat wij gegevens x, y en z overdragen aan IJsland? Dat roept bij mij de vraag op of Nederland beleid heeft voor het geven van toestemming voor de overdracht van die gegevens. Worden daar in het algemeen voorwaarden aan verbonden? Is Nederland van plan om dat in dit geval van de Verenigde Staten in het algemeen te doen, of zal het dat van geval tot geval bekijken?

Ik blijf twijfel houden over het doel van de overeenkomst. Wij hebben daar kort een interruptiedebat over gehad toen het ging om artikel 5, waarin mijns inziens niets anders te lezen is dan dat de gegevens mede met het oog op vervolging worden verstrekt. Ik beschik niet over de fantasie die de heer Van de Beeten op dat punt kennelijk wel heeft. Hoe gaat het in de Verenigde Staten in de praktijk in zijn werk als Europol gegevens heeft verstrekt die door de plaatselijke autoriteiten zijn gebruikt voor het instellen van vervolging? Wanneer is dan het moment aangebroken dat iemand zegt: stop, nu mogen wij de gegevens verder niet meer gebruiken, want wij moeten eerst terug naar Europa om in het kader van een rechtshulpverdrag toestemming te vragen om met die gegevens de vervolging voort te zetten? De minister zei heel handig dat het om de voorbereiding van een vervolging gaat, maar dat lees ik niet in artikel 5. Daar staat duidelijk: «prosecution». Wanneer is het moment aan de orde dat men moet abstraheren van de verkregen gegevens in het kader van de verdere vervolging en terugmoet naar Europa om in het kader van de «mutual legal assistance» een rechtshulpverzoek te doen? Ik kan mij dat eerlijk gezegd in de praktijk niet voorstellen, nog afgezien van de problematiek van de «plee bargaining», waar deze week ook in een ander verband het nodige is gezegd.

De **voorzitter**: Als lid van de commissie wil ik nog twee opmerkingen maken. Mijn eerste opmerking is meer formeel van aard. De brief van de voorzitter van de Kamer van 26 november maakt expliciet melding van instemming en instemming onthouden. Vervolgens staat in de brief dat bij de inhoudelijke behandeling van alle agendapunten een aantal vragen rees. Daarbij werd verwezen naar de brief van de commissie-Meyers van 25 november 2002. Als de Commissie vergadert en er kunnen of moeten voorbehouden worden gemaakt, maken wij die over het algemeen expliciet. Waar het ernaar uitziet dat het punt dat op de agenda voor de vergadering van de JBZ-raad staat, nog niet in definitieve zin afgehandeld wordt – daar zag het in dit geval naar uit, omdat het alleen maar ging over de tekst van het verdrag en niet over de expliciete toestemmingverlening aan de directeur van Europol om dit verdrag vervolgens ook te sluiten – hebben wij die vragen althans in mijn beleving gesteld in de veronderstelling dat wij er daarna nog op terug konden komen. Doordat het op de geannoteerde agenda niet als het Koninkrijk bindend werd betiteld, hebben wij ons in eerste instantie bovendien voorzichtigheidshalve beperkt tot vragen over de inhoud met het idee dat wij vervolgens later over de procedure konden spreken. Daarom denk ik dat wij hier voor het vervolg afspraken over moeten maken die niet tot misverstanden aanleiding kunnen geven.

Ik kom nog even terug op het advies van de gemeenschappelijke controleautoriteit, waar ik in eerste termijn ook bij stilstond. Als het zo is als de minister zegt, namelijk dat er wel degelijk een rapport van de Verenigde Staten voorligt over regelgeving inzake gegevensbescherming, dan moet het een fluitje van een cent zijn om dat rapport aan ons te overleggen. Het vervelende is namelijk dat de Permanente commissie op basis van onder andere een schrijven van de Engelse organisatie Statewatch zeer expliciet schrijft dat in afwijking van het gebruikelijke het advies van de gemeenschappelijke controleautoriteit is gebaseerd op algemene kennis van de praktijk inzake de bescherming van persoonsgegevens in de Verenigde Staten en de presentaties die zijn gemaakt gedurende de onderhandelingen. Ook hebben de VS volgens Statewatch aan de EU-lidstaten nog geen overzicht gegeven van relevante regelgeving inzake gegevensbescherming, zoals dat vorig jaar was afgesproken tussen de EU en VS-onderhandelaars, terwijl dit vice versa wel is gebeurd. Het zou dus handig zijn om die gegevens gewoon te overleggen, zodat vaststaat dat het niet alleen op basis van algemene informatie en presentaties is, maar

dat er over en weer een intensief rapport is overlegd, zoals dat ook is gebeurd met IJsland, Noorwegen en een aantal andere staten waarmee Europol verdragen heeft gesloten. Ik denk dat het prettig is om dit punt van tafel te krijgen, doordat wij daar even inzage in krijgen.

Minister **Donner**: Wat het laatste punt betreft, begrijp ik dat er in dit geval, mede omdat die Amerikaanse wetgeving vanwege andere verdragen bekend was, niet een uitvoerig rapport is overlegd, zoals in het geval van IJsland. Het advies berust dus op de informatie die er lag, en de toelichting. Er is dus informatie verschaft, maar nu gaat het om de beoordeling of het rapport juist is. Er is een rapport uitgebracht, maar niet zoals dat in andere gevallen is gedaan. Ik kan mij dat evenwel voorstellen, omdat dit niet het eerste verdrag met de Verenigde Staten is. Wat dat betreft, denk ik dus dat dit gedeelte juist is.

De heer Jurgens heeft er op gewezen dat bij dit soort stukken geen memorie van toelichting zit. Ik zeg hem dat dit inherent is aan internationale overeenkomsten. Het is namelijk al moeilijk genoeg om overeenstemming over concrete teksten te vinden. Als je daarna nog moet gaan vechten over de vraag wat eenieder ermee bedoeld heeft, dan komt er helemaal nooit een definitieve tekst tot stand. In feite bindt de toelichting alleen degene die het voorstel heeft ingediend.

Verder is de heer Jurgens gekomen met een correcte weergave van de drie niveaus van garantie. Het punt van de overeenstemming loopt inderdaad terug naar artikel 18 van de Europol-Overeenkomst. De algemene doelbinding is dat het bij de samenwerking met de Verenigde Staten steeds gaat om de bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad op terreinen waarop Europol een taak heeft. Daarin zit, zoals ook in andere gesloten overeenkomsten, de logische begrenzing van het geheel. De ogenschijnlijke ruimte van artikel 5 van de overeenkomst in dat opzicht wordt dus begrensd door artikel 1 van de overeenkomst, hetgeen nader is uitgelegd in de briefwisseling. De heer Jurgens acht het wenselijk een en ander te publiceren als het verdrag wordt uitgelegd. Dat is een regel die in zijn algemeenheid geldt voor verdragen die het Koninkrijk binden. Publicatie vindt dan plaats in het Traktatenblad. Ik heb nu evenwel niet paraat hoe de publicatie van dit soort verdragen plaatsvindt.

De heer **Jurgens** (PvdA): Is de regering bereid zich ervoor in te zetten dat die publicatie plaatsvindt? De transparantie van de werking van de Europese Unie is namelijk een van de hoofddoelstellingen van de Nederlandse regering in de afgelopen jaren. Het lijkt mij goed dat de wijze waarop Europol en de Verenigde Staten omgaan met de gegevens van burgers, onderwerp van openbaarheid is. Ik zie ook geen reden waarom genoemde tekst niet openbaar zou zijn.

Minister **Donner**: Ik zal nagaan wat er aan gedaan kan worden. De bescherming als zodanig is overigens in eerste instantie vervat in de nationale wetgeving. Wat wij nu aan de orde hebben, is alleen maar een overeenkomst om bepaalde uitwisselingen te faciliteren. Uiteraard moeten daar ook bepaalde grenzen aan gesteld worden. Maar de eerste waarborg is altijd gelegen in de nationale privacywetgeving.

De heer **Jurgens** (PvdA): Ik ben dat met de minister eens, maar om na te gaan of een beroep moet worden gedaan op Nederlandse privacywetgeving, kan het nuttig zijn om te weten dat er bepaalde internationale afspraken zijn over het verstrekken van gegevens.

Minister **Donner**: Ik ben het op zichzelf eens over de explanatory note. Echter, dat een beroep moet worden gedaan op Nederlandse privacywetgeving is erin gelegen dat men in Nederland inzage in de gegevens wil. Het is niet zo dat via dit verdrag Nederlandse privacywetgeving van toepassing wordt in de Verenigde Staten, behoudens de gevallen waarin wij aparte voorwaarden verbonden hebben aan de uitwisseling van gegevens.

De heer **Jurgens** (PvdA): Wij praten nu langs elkaar heen. Vaak is het de consument of de rechtzoekende niet duidelijk of er überhaupt gegevens hem betreffende op een of ander punt worden uitgewisseld. Derhalve kan het van belang zijn dat de wijze waarop de gegevens door Europol aan de Verenigde Staten worden verstrekt, openbaar is. Als er mogelijkerwijs binnen de nationale wetgeving aanleiding is om een beroep op persoonsgegevens te doen, kan men dan nagaan waar mogelijkerwijs het lek heeft gezeten.

Minister **Donner**: Wat die explanatory note betreft zal ik nagaan in hoeverre publicatie mogelijk is.

De toestemmingsprocedure verloopt via het getrapte systeem. Europol bezit op basis van artikel 26, eerste lid, van de Europol-Overeenkomst rechtspersoonlijkheid. Doordat de Verenigde Staten een traktaat daarmee sluiten, is Europol ook een internationale rechtspersoonlijkheid, erkend door de Verenigde Staten. Er is wel degelijk duidelijkheid op dit punt. Wat de status van de afspraken betreft: het verdrag wordt als zodanig door Europol gesloten. De term «thans» is de juiste erkenning van de opstellers dat niets eeuwig is en dat het recht kan veranderen. Op dit moment geldt tot nader order wat wordt gesteld.

De heer Van de Beeten is ingegaan op de zelfstandig gegenereerde gegevens. Het gaat om interferenties uit de beschikbare gegevens, zoals analyseresultaten. Zij zullen doorgaans echter niet tot bewijs strekken. De gegevens dienen

onderdeel te zijn van het strafproces in de desbetreffende Staat. Om daarin te kunnen overtuigen, moet het gaan om harde gegevens. Zij zullen verkregen moeten worden op de wijze zoals opgenomen in de Europol-Overeenkomst. Europol heeft zelf geen opsporende bevoegdheden. Het door de heer Van de Beeten gestelde is pas aan de orde als Europol zelf bevoegdheden heeft om nieuwe gegevens te genereren. De conclusies uit de verzamelde gegevens en de patronen die daar uit op worden gemaakt, zijn doorgaans bruikbaar voor politie en opsporing, maar zullen doorgaans geen rol spelen bij de vervolging. Derhalve speelt dit punt niet.

In reactie op de inbreng van mevrouw De Wolff merk ik op dat ik zeker niet heb willen zeggen dat dit nu gedaan moet worden, omdat het al een aantal keren eerder is gebeurd. Het zijn zeker geen volstrekt identieke verdragen. Ik ben het geheel eens met de stelling van Montaigne «comparaison n'est pas raison». Het feit dat wij het eerder hebben gedaan, is nog geen reden om het te blijven doen. Samenwerking op basis van de gedachte dat, als men elders niet dezelfde eisen stelt, wij het niet moeten doen, is onmogelijk. Zonder politiesamenwerking zijn wij in eerste instantie zelf te verliezers. Derhalve moeten wij proberen om via de door mij aangegeven procedures te waarborgen dat er een equivalentie bestaat tussen de verschillende staten, zodat er samengewerkt kan worden.

De voorzitter is nog ingegaan op de briefwisseling. Ik laat mij gaarne beleren over de uitleg van de brief van 26 november. Blijft wel overeind dat het punt op de agenda ter instemming stond, waarbij duidelijk was aangegeven: niet verbindend voor het Koninkrijk, derhalve valt het onder de procedures. Dat u, zacht geformuleerd, toch bezwaren had, zal ik mij in de toekomst aantrekken. Ook dan zal er onder omstandigheden moeten worden bekeken wat in het belang van het Koninkrijk nodig is.

De **voorzitter**: Ik dank de minister voor de gegeven antwoorden en de hem vergezellende ambtenaren voor de diensten die daarbij zichtbaar zijn verleend. Het belang van het Koninkrijk brengt met zich dat de minister zich nu spoedt naar een andere bijeenkomst.

Sluiting 11.43 uur.