

Vergaderjaar 2006–2007

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

BT

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 mei 2007

De voorzitter van de Eerste Kamer heeft op 28 november 2006 een brief gestuurd naar de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Buitenlandse Zaken evenals de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie met, naast de instemmingsbesluiten van de Kamer ten aanzien van een aantal ontwerpbesluiten, het verzoek van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad om een reactie op twee adviezen van de Commissie Meijers. Het ene advies heeft betrekking op het kaderbesluit over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van politie en justitie samenwerking in strafzaken, het andere op de ontwerpverordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld.

De Kamer heeft hierop reacties ontvangen op 30 januari 2007 van de minister van Justitie mede namens zijn ambtsgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, respectievelijk op 9 mei 2007 van de ministers van Justitie en van Buitenlandse Zaken gezamenlijk. De commissie brengt hiermee verslag uit van het aldus gevoerde schriftelijke overleg.

De griffier van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad,
Van Dooren

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 28 november 2006

Bijgevoegd treft u de besluiten aan die de Eerste Kamer op 28 november 2006 heeft genomen ten aanzien van de zes koninkrijkbindende besluiten die ter instemming aan de Eerste Kamer zijn aangeboden. Daarnaast heeft de Kamer zich uitgesproken over één ander agendapunt. De Kamer heeft besloten conform het voorstel van de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad.

Met betrekking tot de onder agendapunt **B8** geagendeerde *ontwerp-verordening van de Raad tot oprichting van een Bureau van de EU voor de Grondrechten en het ontwerpbesluit waarbij het Bureau van de EU voor de Grondrechten wordt gemachtigd zijn activiteiten uit te oefenen op de in Titel VI van het Verdrag betreffende de EU bedoelde gebieden*, kan gemeld worden dat deze aan de orde zijn geweest in een gezamenlijke vergadering van de commissies Europese Samenwerkingsorganisaties en de bijzondere commissie voor de JBZ-Raad. Daarbij is ook een brief besproken van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 21 november 2006. De beide commissies hebben zich voorgenomen een meer inhoudelijke reactie op deze brief te formuleren, waarin ook beargumenteerd zal worden waarom instemming wordt onthouden bij het ontwerpbesluit. Ten aanzien van agendapunt B8 wordt opgemerkt dat de CDA-fractie een afwijkende opinie heeft.

De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad verzoekt u voorts te reageren op de standpunten verwoord in een tweetal bijgevoegde adviezen van de Commissie Meijers¹. Het ene advies heeft betrekking op het *kaderbesluit over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van politie en justitie samenwerking in strafzaken* (agendapunt B11²). Het andere advies is gerelateerd aan agendapunt B16, de *ontwerp-verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld*³.

Een gelijkkluidende brief is aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Buitenlandse Zaken.

De voorzitter Eerste Kamer der Staten-Generaal,
Y. E. M. A. Timmerman-Buck

¹ Zie de betreffende dossiers op www.europapoort.nl

² Zie dossier 4.0.15 op www.europapoort.nl

³ Zie dossier 2.3.167 op www.europapoort.nl

Den Haag, 30 januari 2007

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Bij brief van 27 november 2006 heeft de «Permanente Commissie van deskundigen inzake het internationaal-, vreemdelingen- en het strafrecht» (bekend als de Commissie Meijers) een brief aan Uw Kamer gezonden over het ontwerp-kaderbesluit inzake de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken¹. Bij brief van 28 november heeft u mij verzocht te reageren op de standpunten van de Permanente Commissie van deskundigen. Met deze brief voldoe ik, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gaarne aan uw verzoek.

Ik heb met veel belangstelling kennis genomen van de inhoud van de brief van de Permanente Commissie. De intensivering en verbetering van de gegevensuitwisseling tussen de bevoegde rechtshandavingsdiensten van de lidstaten is inderdaad van groot belang voor de verdere ontwikkeling van de politieke en justitiële samenwerking tussen de lidstaten van de Unie. Naar aanleiding van het Algemeen Overleg ter voorbereiding van de JBZ-Raad dat is gehouden op 30 november jongstleden², heb ik, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een brief gezonden aan de Tweede Kamer over de ontwikkeling van de uitwisseling van persoonsgegevens op Europees niveau in relatie tot de bescherming van die gegevens. Die brief doe ik in afschrift aan Uw Kamer toekomen³.

Voordat ik inhoudelijk inga op de door de Permanente Commissie geformuleerde bezwaren rond het ontwerp kaderbesluit, wil ik erop wijzen dat anders dan de Permanente Commissie kennelijk veronderstelt, de behandeling van dit ontwerp kaderbesluit in de Raad zich nog niet in een afrondende fase bevindt. Er is thans nog geen sprake van formele besluitvorming over dit ontwerp kaderbesluit. Onder het aankomend Duitse voorzitterschap zullen de besprekingen over dit onderwerp worden voortgezet.

Inhoudelijke bezwaren

In de brief van de Permanente Commissie wordt gesteld dat het voorgestelde kaderbesluit vooral een legitimering biedt voor verdere gegevensuitwisseling tussen de lidstaten en dat een overeenkomstige versterking van de rechtspositie voor de burger ontbreekt. In het huidige voorstel zouden aan de gegevensuitwisseling te weinig effectieve rechtswaarborgen verbonden zijn.

Inderdaad is in de nabije toekomst een intensivering van de gegevensuitwisseling tussen de lidstaten te verwachten. In de eerdergenoemde brief aan de Tweede Kamer wordt nader in gegaan op de verschillende initiatieven. In het Actieplan ter implementatie van het Haags Programma is de Europese Commissie verzocht voorstellen in te dienen over adequate waarborgen en effectieve wettelijke rechtsmiddelen voor de overdracht van persoonsgegevens met het oog op de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Het voorstel van de Europese Commissie voor een kaderbesluit op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens in de derde pijler vormt naar mijn oordeel een logische en nuttige aanvulling op de ontwikkelingen op het gebied van de gegevensuitwisseling.

¹ De huidige stand van zaken in de onderhandelingen over dit ontwerp kaderbesluit is opgenomen in document 13246/5/06 CRIMORG 143 DROIPEN 61 ENFOPOL 161 DATAPROTECT 33 COMIX 780 REV 5, dat met de geannoteerde agenda ter voorbereiding van de JBZ-Raad van 4 en 5 december 2006 aan de Eerste en Tweede Kamer is gezonden (agendapunt B11). De status van dit document is: niet openbaar.

² Zie Kamerstuk 23 490, 440.

³ Zie Kamerstuk 23 490, 444.

De Permanente Commissie wijst op het voorbeeld van het recht op informatie (artikel 21 van het ontwerp kaderbesluit). Te dien aanzien merk ik op dat het niveau van het ontwerp kaderbesluit naar mijn oordeel ook op dit punt niet onder dat van de bestaande regelingen in de derde pijler ligt. Het niveau is vergelijkbaar met dat van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, die eveneens aan de betrokkene het recht toekent om kennis te nemen van de politiegegevens die over hem worden verwerkt. De in het ontwerp kaderbesluit voorgestelde weigeringsgronden wijken inhoudelijk nauwelijks af van die van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. De voorgestelde weigeringsgronden sluiten inhoudelijk eveneens nauw aan bij de in Nederland, op grond van de Wet politie-registers (art. 20–25 Wpolr), geldende regels. In dat licht bezien kan ik de conclusie van de Permanente Commissie, dat de rechten van de betrokken burgers een wassen neus dreigen te worden, dan ook niet delen.

Daarnaast wijst de Permanente Commissie op een onduidelijkheid in het voorgestelde artikel 21 (3) en (4) van het ontwerp-kaderbesluit. Deze regeling houdt verband met het feit dat in sommige lidstaten de uitoefening van het recht op kennisneming, namens de betrokkene, is voorbehouden aan de toezichthoudende instantie. Op grond van de door de Europese Commissie oorspronkelijk voorgestelde tekst wordt de toezichthoudende instantie als een rechterlijke autoriteit aangemerkt. De bepaling van artikel 27 van het ontwerp kaderbesluit, dat voor de betrokkene het recht op hoger beroep regelt bij een justitiële autoriteit, blijft echter onverminderd gelden. De betrokkene zal dus ook tegen de weigering van het recht op kennisneming door de toezichthoudende autoriteit beroep kunnen instellen bij de rechter. Daarvoor kan worden verwezen naar de artikelen 27 en 30, derde lid, van het ontwerp kaderbesluit.

De Permanente Commissie wijst er voorts op dat het beginsel, dat lidstaten in hun nationale recht wel een hoger beschermingsniveau mogen bieden op het gebied van de gegevensverwerking door politie en justitiële autoriteiten, maar dat dit hoger niveau geen belemmering mag vormen voor verdere verstreking van nationale gegevens aan autoriteiten van andere lidstaten, niet geschikt is voor gegevensverwerking in de politieke en justitiële sector. Dit beginsel, dat is neergelegd in artikel 1, vierde lid, van het ontwerp-kaderbesluit, beoogt zeker te stellen dat de lidstaten op nationaal niveau een hoger niveau van gegevensbescherming kunnen handhaven dan op grond van het kaderbesluit is voorgeschreven. Dit kan echter niet worden tegengeworpen aan een andere lidstaat, die op grond van de regels van dit kaderbesluit een beroep doet op verstreking van gegevens. Een dergelijke regel voegt evenwel niets toe omdat dit reeds geldt voor ieder kaderbesluit dat op grond van Titel VI van het EU-Verdrag wordt vastgesteld.

Tenslotte meent de Permanente Commissie dat het ontwerp-kaderbesluit te weinig beperkingen en garanties biedt aan de gegevensverstrekking aan derde staten en aan de verwerking van gevoelige gegevens. In de artikelen 30 en 31 van het EU-Verdrag wordt een rechtsgrondslag geboden voor de uitwisseling van gegevens ten behoeve van de politieke en justitiële samenwerking tussen de lidstaten. Afgezien van de vraag welke beperkingen of garanties voor de gegevensverstrekking aan derde landen zouden moeten gelden vormt de vraag in hoeverre het EU-Verdrag ruimte biedt om hierover regels in dit kaderbesluit op te nemen, een onderwerp waar onder het aankomend Duitse voorzitterschap nadere aandacht aan zal worden geschonken. De verwerking van gevoelige gegevens is gebonden aan de vereisten, genoemd in artikel 6 van het voorgestelde ontwerp-kaderbesluit. Daarnaast geldt echter dat de verwerking op nationaal niveau gebonden is aan de doelen, genoemd in artikel 5 van het ontwerp-kaderbesluit. De verstrekking van dergelijke gegevens aan

andere lidstaten is gebonden aan de doelen, genoemd in artikel 11 van het ontwerp-kaderbesluit, zodat ik de vrees van de Permanente Commissie, dat dergelijke gegevens voor onrechtmatige doeleinden zullen worden gebruikt of bij onbevoegde autoriteiten terecht zullen komen, niet kan delen.

Praktische en institutionele bezwaren

Naast de inhoudelijke bezwaren heeft de Permanente Commissie een aantal praktische en institutionele bezwaren. Deze hebben onder meer betrekking op de opvolging van de adviezen van de Europese Toezichthouder voor de Gegevensbescherming en het Europees Parlement. Hierboven heb ik er reeds op gewezen dat de behandeling van dit ontwerp-kaderbesluit onder het huidige Duitse Voorzitterschap zal worden voortgezet en dat de instemming van het Nederlandse parlement met dit ontwerp-kaderbesluit thans nog niet aan de orde is.

Ten tweede wijst de Permanente Commissie op het verband tussen het onderhavige voorstel en andere onderwerpen waarover de Raad nog een besluit moet nemen, zoals de voorstellen inzake SIS II¹, en het Verdrag van Prüm², dat geldt tussen een aantal lidstaten van de Unie en dat wellicht onderdeel zal worden opgenomen in het EU-acquis. Ten aanzien van dit onderwerp hebben verschillende delegaties tot nu toe de positie ingenomen dat eerst meer duidelijkheid dient te bestaan over de precieze inhoud van het ontwerp-kaderbesluit voordat gesproken kan worden over de verhouding tussen dit kaderbesluit en andere rechtsinstrumenten op grond van Titel VI van het EU-Verdrag die regels bevatten over de gegevensuitwisseling tussen de lidstaten. Verdere verduidelijking is dus te verwachten.

Tenslotte wijst de Permanente Commissie erop dat door dit voorstel zo duidelijk als derde pijler instrument te presenteren, de mogelijkheden tot controle door de communautaire instellingen beperkt is. Een dergelijke consequentie vloeit echter voort uit het EU-Verdrag, dat in Titel VI specifieke bepalingen bevat voor de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. De stand van zaken rond het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa geeft aanleiding te verwachten dat deze regels ook de komende tijd nog tussen de lidstaten zullen blijven gelden.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben ingelicht,

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Zie dossier 2.3.153 op www.europapoort.nl

² Zie dossier 2.3.180.

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Den Haag, 9 mei 2007

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Op 28 november jl. verzocht u om een reactie op de standpunten verwoord in het advies van de Commissie Meijers betreffende de *ontwerpverordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld*. In antwoord daarop kunnen wij u als volgt berichten.

In het advies van de Commissie Meijers worden zorgen geuit over het onderscheid dat gemaakt wordt tussen houders van bepaalde categorieën Britse paspoorten.

Het betreft hier enerzijds British Nationals (Overseas) en anderzijds British Overseas Territories Citizens, British Overseas Citizens, British Subjects en British Protected Persons. Eerstgenoemde categorie wordt van de visumplicht vrijgesteld, de overige categorieën worden visumplichtig gesteld. In het advies van de Commissie Meijers wordt een verband gelegd tussen «etnische afkomst» en het onderscheid tussen de genoemde categorieën Britse onderdanen, onder meer op basis van een uitspraak van mw. Ann Dummett, expert op het gebied van Britse nationaliteitswetgeving. De Commissie Meijers is van oordeel dat sprake is van een ongeoorloofd onderscheid waardoor in strijd met internationale mensenrechten wordt gehandeld. Om die reden zou de Verordening moeten worden aangepast in die zin dat *alle* categorieën Britse onderdanen visumvrij gemaakt zouden moeten worden, dan wel dat alle vijf de categorieën uit de Verordening zouden moeten verwijderd (waarbij ook naar het oordeel van de Commissie Meijers wel een onduidelijkheid blijft bestaan).

Het initiatief voor de wijziging van Verordening 539/2001 is afkomstig van de Europese Commissie en is ingegeven door het feit dat de vijf categorieën Britse onderdanen, voorzover zij geen onderdaan zijn van het Verenigd Koninkrijk in de zin van het gemeenschapsrecht, noch als visumplichtig noch als visumvrij waren aangemerkt. De wijziging heeft een einde gemaakt aan deze onduidelijkheid in de regelgeving en wordt derhalve door ons verwelkomd.

Bij de keuze voor het visumplichtig dan wel visumvrij maken van de verschillende categorieën heeft de Europese Commissie zich met name laten leiden door de algemene toetsingscriteria welke gelden bij het visumbeleid: gevaar voor openbare orde, gevaar voor nationale veiligheid en immigratie-risico. Op basis van deze algemene toetsingscriteria, met name vanwege het immigratierisico, en niet op andere, raciale, gronden, is voorgesteld om de eerstgenoemde categorie van de visumplicht vrij te stellen en ten aanzien van de overige categorieën de visumplicht te stellen. In de toelichting van de Verordening (pagina 3 en 4), welke inmiddels sinds 19 januari 2007 in werking is getreden, wordt voormelde uiteengezet.

Op basis van genoemde algemene toetsingscriteria is bij dezelfde verordening besloten om Bolivia visumplichtig te maken en enkele kleine eilandstaten visumvrij.

De zienswijze van mw. Dummett wordt overigens niet gedeeld door de Britse overheid, die ook betrokken is geweest bij de totstandkoming van de wijziging van Verordening 539/2001.

In het licht van bovenstaande zien wij geen aanleiding om terug te komen op de genoemde wijziging van Verordening 539/2001, welke in de JBZ-Raad van 19 december jl. reeds is geaccordeerd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen