

Vergaderjaar 2007–2008

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

CU

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 maart 2008

In haar commissievergadering van 22 januari 2008 heeft de vaste commissie voor de JBZ-Raad¹ onder andere beraadslaagd over een aantal instemmingsbesluiten en de geannoteerde agenda voor de informele JBZ-Raad van 25–26 januari 2008. Naar aanleiding hiervan heeft zij de minister van Justitie bij brief d.d. 29 januari 2008 vragen gestuurd. Op 28 februari 2008 heeft de minister een reactie gezonden.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de commissie,
Van Dooren

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP), voorzitter, Essers (CDA), Sylvester (PvdA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA), vice-voorzitter, Van Kappen (VVD), Peters (SP), K.G. de Vries (PvdA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Reuten (SP), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 29 januari 2008

In haar commissievergadering van 22 januari jl. heeft de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal onder andere beraadslaagd over de hierna te noemen instemmingsbesluiten en de geannoteerde agenda voor de informele JBZ-Raad van 25–26 januari 2008. Naar aanleiding hiervan legt zij graag het volgende aan u voor.

Ontwerpkaderbesluiten

Met betrekking tot uw brief (inclusief bijlage) d.d. 4 januari 2008¹, houdende een verzoek om instemming met het *ontwerpkaderbesluit betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie*², en de brief d.d. 18 januari 2008³, houdende een verzoek om instemming met het *ontwerpkaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures*⁴ zou de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal graag een goede motivering ontvangen waaruit blijkt welke aanpassingen zijn doorgevoerd ten aanzien van het oorspronkelijk ingediende voorstellen die de regering – na de aanvankelijk kritische beoordelingen – tot het oordeel hebben gebracht dat de eindversies ook de instemming kunnen dragen van de Nederlandse regering.

Geannoteerde agenda voor de informele JBZ-Raad van 25–26 januari 2008

De leden van de vaste commissie voor de JBZ-Raad hebben kennisgenomen van de geannoteerde agenda van de informele JBZ-Raad van 25 en 26 januari, zoals gevoegd bij de brief van de minister van Justitie d.d. 18 januari 2008⁵. Naar aanleiding hiervan brengen zij graag het volgende naar voren.

In de annotatie bij het agendapunt «Praktische samenwerking op het gebied van asiel» wordt gesproken over de oprichting van een Europees ondersteuningsbureau als een van de mogelijkheden, die het best beantwoordt aan de behoefte om de duurzaamheid en betere coördinatie van de praktische samenwerking op het gebied van asiel te verzekeren. Is de minister van Justitie het met de commissie voor de JBZ-Raad eens dat deze mogelijkheid *niet* de oprichting van een Europees agentschap zou moeten inhouden?

In de annotatie bij het agendapunt «Future» Groep Justitie wordt aangekondigd dat deze groep ten behoeve van een post-Haags Programma een document zal opstellen over de in de annotatie genoemde hoofdthema's. De vaste commissie voor de JBZ-Raad verzoekt de minister van Justitie om – zodra dit document beschikbaar is – van de inhoud kennis te mogen nemen.

In de annotatie bij het agendapunt «Voorstel voor een kaderbesluit betreffende het gebruik van persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers (PNR) voor rechtshandavingsdoeleinden»⁶ is sprake van een voorstel van de Europese Commissie om PNR-gegevens van vluchten van en naar landen van de Europese Unie door de luchtvervoerders over te dragen aan een nationale passagiersinformatie-eenheid. De leden van de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal zouden graag van de minister van Justitie een nadere toelichting ontvangen met welk doel of welke doelen deze gegevens zouden moeten worden overgedragen.

¹ 23 490, CL.

² 23 490, CP.

³ Zie dossier 3.2.26 op www.europapoort.nl

⁴ Zie dossier 3.4.7 op www.europapoort.nl

⁵ 23 490, 485.

⁶ Zie dossier 4.4.65 op www.europapoort.nl

De vaste commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal ziet uw antwoord met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,
M. J. M. Kox

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 februari 2008

In antwoord op uw brief d.d. 29 januari jl., kenmerk 136672.01u/KD/FB, met vragen en opmerkingen over enkele JBZ-instemmings-Besluiten en de geannoteerde agenda voor de informele JBZ-Raad van 25–26 januari 2008, bericht ik u, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, graag als volgt.

1. Ontwerp-kaderbesluiten

Met betrekking tot het verzoek om instemming van de Eerste Kamer met betrekking tot het ontwerp-kaderbesluit betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie en het ontwerp-kaderbesluit betreffende het Europees Bewijsverkrijgingsbevel (EBB) ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures zou de vaste commissie voor de JBZ-Raad van uw Kamer graag een goede motivering ontvangen waaruit blijkt welke aanpassingen zijn doorgevoerd ten aanzien van het oorspronkelijk ingediende voorstellen die de regering – na aanvankelijk kritische beoordelingen – tot het oordeel hebben gebracht dat de eindversies ook de instemming kunnen dragen van de Nederlandse regering.

- *Ontwerp-kaderbesluit betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordtgehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie*

Het voorzitterschap is voornemens om zo spoedig mogelijk de tekst van het ontwerp-kaderbesluit betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie ter besluitvorming als A-punt voor te leggen aan de Raad. Ten opzichte van het oorspronkelijk ingediende voorstel zijn er, mede op verzoek van de Nederlandse regering, enkele aanpassingen doorgevoerd.

Ten eerste zijn de artikelen 4 en 5 geschrapt. Deze artikelen bevatten een regeling van dwingende en facultatieve gronden voor niet-inachtneming van buitenlandse veroordelingen. Deze regeling was ontleend aan de kaderbesluiten inzake de wederzijdse erkenning. Naar het oordeel van de Nederlandse regering is het echter aan de strafrechter of, en zo ja, in welke mate hij een buitenlandse veroordeling wenst te betrekken bij zijn oordeel over de zaak. Dwingende bepalingen hieromtrent passen niet in het strafrechtelijk systeem. Met de schrapping van deze bepalingen is aan de wens van de Nederlandse regering voldaan.

Ten tweede zijn de bepalingen betreffende de opneming van veroordelingen in andere lidstaten in de strafregisters geschrapt. De regeling van de opneming van buitenlandse justitiële gegevens paste niet goed in het onderhavige kaderbesluit, dat uitsluitend beoogt gelijkwaardige gevolgen te verbinden aan veroordelingen in andere lidstaten en zich niet richt op de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten. De regeling is inmiddels opgenomen in het kaderbesluit inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister (2005/876/JBZ). Dit kaderbesluit is reeds geïmplementeerd door middel van wijziging van het Besluit justitiële gegevens (Stb. 2007, 40).

Tenslotte is de zorg die de Nederlandse regering nog had ten aanzien van de toepasselijkheid van de samenloopbepalingen (artikel 63 Wetboek van Strafrecht) weggenomen door middel van de toevoeging van een nieuw vijfde lid aan artikel 3 van het ontwerp-kaderbesluit. Daardoor zijn deze samenloopbepalingen niet van toepassing indien de eerdere veroordeling in een andere lidstaat heeft plaatsgevonden.

Doordat het oorspronkelijke voorstel van de Commissie op bovenstaande punten is aangepast, stemt de Nederlandse regering in met de thans voorliggende tekst van het ontwerp-kaderbesluit.

- *Ontwerp-kaderbesluit betreffende het Europees Bewijsverkrijgingsbevel (EBB) ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures*

Met betrekking tot het ontwerp-kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel kon tijdens de onderhandelingen op een groot aantal punten een door de Nederlandse regering gewenste verbetering worden bereikt ten aanzien van het oorspronkelijke voorstel zoals ingediend door de Commissie (COM (2003) 688). Het ontwerp-kaderbesluit ziet op het verkrijgen van voorwerpen, documenten en gegevens die reeds «bestaan». Daar dit criterium niet voor alle denkbare vormen van samenwerking in strafzaken voldoende onderscheidend vermogen heeft, is in artikel 4 nauwkeurig bepaald wat in dit verband exact het toepassingsbereik van het ontwerp-kaderbesluit is. Een ander onderdeel dat nadere regeling behoeft, betrof de mogelijkheid om rechtsmiddelen in te stellen, zowel tegen de uitvoering van het bevel in de uitvoerende lidstaat, als tegen het bevel van de uitvaardigende staat dat daaraan ten grondslag ligt. Artikel 18 brengt een helder onderscheid aan tussen de inhoud van beide procedures. Van belang is voorts de in artikel 1, derde lid, opgenomen clausule ter bescherming van de fundamentele rechten bij toepassing van het Europees bewijsverkrijgingsbevel. Aanvankelijk figureerde een soortgelijke bepaling slechts als overweging bij het ontwerp-kaderbesluit. Ten slotte is tijdens de onderhandelingen door de toenmalige Minister van Justitie met succes het openhouden van de mogelijkheid om in het kader van de implementatie van het kaderbesluit een territorialiteitsexceptie op te nemen nagestreefd – zie artikel 13, eerste lid, onderdeel f.

2. Geannoteerde agenda voor de informele JBZ-Raad van 25 en 26 januari 2008

- *Praktische samenwerking op het gebied van asiel*

In de annotatie bij het agendapunt «Praktische samenwerking op het gebied van asiel» wordt gesproken over de oprichting van een Europees ondersteuningsbureau als een van de mogelijkheden, die het best beantwoordt aan de behoefte om de duurzaamheid en betere coördinatie van de praktische samenwerking op het gebied van asiel te verzekeren. Gevraagd wordt of de minister van Justitie de opvatting van de vaste commissie voor de JBZ-Raad deelt dat deze mogelijkheid niet de oprichting van een Europees agentschap zou moeten inhouden.

De oprichting van een Europees ondersteuningsbureau is voorzien in het Haags Programma. Daarin heeft de Europese Raad de Raad en de Commissie verzocht in 2005 passende structuren op te richten waarbij de nationale asieldiensten van de lidstaten zijn betrokken, ter vergemakkelijking van de praktische en constructieve samenwerking. Na de vaststelling van een gemeenschappelijke asielprocedure, moeten deze structuren op basis van een evaluatie worden omgevormd tot een Europees bureau

voor ondersteuning bij alle vormen van samenwerking tussen de lidstaten betreffende het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

In de reactie op het groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem heeft het kabinet aangegeven wat de taken van een Europees ondersteuningsbureau kunnen zijn¹.

Tijdens de informele bijeenkomst van de JBZ-Raad van 25 en 26 januari jl. is verder gesproken over een Europees ondersteuningsbureau. De Commissie heeft medegedeeld dat een haalbaarheidsstudie is gestart met daarin aandacht voor taken, bevoegdheden, financiering van een Europees ondersteuningsbureau en voor de vraag hoe tot de oprichting ervan te komen. Deze haalbaarheidsstudie zal in juli 2008 gereed zijn. Het is derhalve te vroeg om nu al op de structuur van een Europees ondersteuningsbureau vooruit te lopen.

– *«Future» Groep Justitie*

In de annotatie bij het agendapunt «Future» Groep Justitie wordt aangekondigd dat deze groep ten behoeve van een Post Haags Programma een document zal opstellen over de in de annotatie genoemde hoofdthema's. De vaste commissie voor de JBZ-Raad verzoekt om – zodra dit document beschikbaar is – van de inhoud kennis te mogen nemen.

Het betreffende document ten behoeve van het Post Haags programma zal mogelijk tijdens het Franse voorzitterschap (tweede helft 2008) worden afgerond.

Zodra het document beschikbaar is, zal ik het aan de leden van de vaste commissie voor de JBZ-Raad doen toekomen.

– *Voorstel voor een kaderbesluit betreffende het gebruik van persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers (PNR) voor rechtshandavingsdoeleinden*

In de annotatie bij het agendapunt «Voorstel voor een kaderbesluit betreffende het gebruik van persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers (PNR) voor rechtshandavingsdoeleinden» is sprake van een voorstel van de Europese Commissie om PNR-gegevens van vluchten van en naar landen van de Europese Unie door de luchtvervoerders over te dragen aan een nationale passagiersinformatie-eenheid. De leden van de vaste commissie voor de JBZ-Raad zouden graag van de minister van Justitie een nadere toelichting ontvangen met welk doel of welke doelen deze gegevens zouden moeten worden overgedragen.

In het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor rechtshandavingsdoeleinden stelt de Europese Commissie voor dat gegevens van vliegtuigpassagiers (de zogenaamde Passenger Name Records, of PNR-gegevens) van vluchten van en naar landen van de Europese Unie door de luchtvervoerders worden overgedragen aan een nationale passagiersinformatie-eenheid. De betreffende gegevens zijn opgenomen in een bijlage bij het kaderbesluit.

De gegevensverwerking door de PNR-eenheid is uitsluitend toegestaan voor een gelimiteerd aantal doeleinden, ter voorkoming en bestrijding van terroristische misdrijven en georganiseerde criminaliteit. Artikel 3, vijfde lid, van het voorstel, noemt:

- het identificeren van personen die betrokken zijn of kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of een misdrijf dat verband houdt met georganiseerde criminaliteit en van met deze personen geassocieerde personen;

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2006–2007, 22 112 en 23 490, nr. 562, p. 11).

- het ontwikkelen en actualiseren van risico-indicatoren voor de beoordeling van deze personen;
- het verstrekken van inlichtingen over reispatronen en andere trends betreffende terroristische misdrijven en georganiseerde misdaad;
- het gebruiken van de gegevens in strafonderzoeken naar en bij de vervolging van terroristische misdrijven en georganiseerde misdaad.

In de «Impact Assessment», behorend bij het onderhavige voorstel, worden voorts als doelen van het verzamelen en analyseren van «Passenger Name Records» (PNR) genoemd:

- het voorkomen dat terroristen en zware criminelen de Europese Unie binnenkomen (Impact Assessment, p. 8 bovenaan);
- het voorkomen dat terroristen en zware criminelen toegang hebben tot passagiersvliegtuigen en deze inzetten als wapen (Impact Assessment, p. 8 bovenaan);
- het monitoren van reisbewegingen van terroristen en zware criminelen (Impact Assessment, p. 9 laatste bullet);
- een efficiëntere grens- en veiligheidscontrole, zowel bij vertrek en na aankomst (Impact Assessment, p. 8, vierde alinea, laatste zin), en
- het identificeren van personen die connecties hebben met terroristen en zware criminelen (Impact Assessment, p. 8, tweede bullet).

Overigens wijs ik erop dat het voorstel op 4 februari 2008 voor een eerste maal inhoudelijk in Europees verband is besproken. De exacte inhoud van het concept-kaderbesluit, inclusief de doelbinding, moet derhalve nog worden bepaald aan de hand van Europese onderhandelingen. De Kamer is onlangs via de gebruikelijke weg door middel van een BNC-fiche geïnformeerd over een eerste standpunt van de regering met betrekking tot het onderhavige voorstel.

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