

Vergaderjaar 2021–2022

35 916

Wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 1 november 2021

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

A.	Algemeen deel	1
1.	<i>Inleiding</i>	1
2.	<i>Implementatiewetgeving</i>	2
3.	<i>Hoofdpijnen van het wetsvoorstel</i>	3
4.	<i>Uitvoering</i>	4
5.	<i>Financiële gevolgen</i>	6

A. Algemeen deel

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem (hierna: het wetsvoorstel). Zij steunen de doelstellingen van het Europees strafregisterinformatiesysteem (hierna: Ecris) om de uitwisseling van justitiële gegevens tussen de centrale autoriteiten van EU-lidstaten te bevorderen. Deze leden begrijpen dat Ecris tot nu toe onvoldoende was ingericht op onderdanen van een derde land. Voornoemde leden steunen de regering in het streven Ecris beter in te richten voor onderdanen van derde landen, zodat ook gegevens van veroordeelden buiten Nederland in de toekomst vaker kunnen worden gebruikt wanneer een veroordeelde nieuwe strafbare feiten pleegt. De

leden van de VVD-fractie hebben nog enkele vragen over het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen die zij graag willen voorleggen aan de regering.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

Voornoemde leden vragen de regering naar de Europese plannen om verschillende databases zoals het European Travel Information and Authorization System (ETIAS), Ecris-TCN, het Schengen Informatie Systeem (SIS), het Visa Informatie Systeem (VIS), Eurodac en het aangekondigde Entry/Exit-systeem (EES) samen te voegen in één grote database. Zij vragen hoe losstaande voorstellen, zoals het voorstel voor een database als Ecris-TCN in dat licht moeten worden beoordeeld. Het risico bestaat dat er steeds verdergaande bevoegdheden en registraties verplicht gaan worden in een steeds grotere en verder gecentraliseerde database, zo menen de leden van de CDA-fractie. Deze leden vragen naar de positie van de regering en die van andere lidstaten ten aanzien van deze risico's.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de noodzaak van deze wetswijziging. Door deze wetswijziging kunnen de justitiële autoriteiten van lidstaten namelijk voortaan gericht andere lidstaten benaderen over justitiële gegevens van verdachten, in plaats van alle 26 lidstaten aan te schrijven, zoals nu de praktijk is. Lidstaten kunnen straks eenvoudiger justitiële gegevens delen, wat bij zou moeten dragen aan preventie en rechtspleging in Europa. Deze leden onderschrijven deze doelstellingen. Door ook EU-ingezetenen met een tweede, niet-Europese nationaliteit op te nemen wordt voorkomen dat deze groep hun justitiële verleden kan verbergen, omdat zij anders de strafregistersystemen kunnen omzeilen door zich met een tweede paspoort te legitimeren. Maar met het opnemen van persoon met een dubbele nationaliteit worden zij aan een ander regime blootgesteld dan EU-ingezetenen die niet over een tweede, niet-Europese nationaliteit beschikken. Over deze ongelijke behandeling hebben de leden van de SP-fractie diverse vragen.

De leden van de Volt-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met betrekking tot de uitvoering hebben voornoemde leden nog enkele vragen.

2. Implementatiewetgeving

Ecris-kaderbesluit

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering schrijft dat vanwege de hoge uitvoeringslasten weinig gebruik werd gemaakt van Ecris ten aanzien van onderdanen van een derde land. Hoe vaak in de afgelopen vijf jaar is gebruik gemaakt van Ecris ten aanzien van onderdanen van een derde land?

De leden van de D66-fractie lezen dat de situatie voor de Ecris-TCN-verordening zorgde voor hoge uitvoeringslasten bij de lidstaten als zij justitiële gegevens behoefden over een onderdaan van een derde land. Vanwege die hoge uitvoeringslasten werd weinig gebruik gemaakt van Ecris bij onderdanen van een derde land. Kan de regering aangeven hoe vaak zij in de situatie voor de Ecris-TCN-verordening te maken had met dit

uitvoeringsprobleem, niet alleen als verzoekende staat, maar ook als aangezochte staat? Hoe vaak heeft zij omwille van de hoge uitvoeringslasten geen gebruik gemaakt van Ecris, terwijl dat voor het proces wel wenselijk was? Denkt de regering dat zij na inwerkingtreding van Ecris-TCN meer gegevens over onderdanen van derden gaat opvragen en uitvaardigen?

Ecris-TCN-verordening

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering vooralsnog heeft besloten geen vingerafdrukken, geen pseudoniemen of bijnamen en geen gezichtsopnamen van de veroordeelden toe te voegen aan het gegevensbestand van Ecris-TCN. Kan de regering deze keuze toelichten en daarbij specifiek ingaan op de gevolgen van deze keuze voor de mate van effectiviteit van Ecris-TCN? Welke lidstaten hebben tot nu toe kenbaar gemaakt wel gebruik te maken van deze beleidsruimte en is de regering voornemens op een later moment wel gebruik te maken van deze beleidsruimte?

De leden van de VVD-fractie vragen voorts welke gevolgen Brexit heeft voor de implementatie van Ecris-TCN. Welke afspraken zijn gemaakt ten aanzien van Ecris-TCN en de implementatie van deze Europese regelgeving in het Verenigd Koninkrijk?

De leden van de D66-fractie constateren dat op grond van de Ecris-TCN-verordening een lidstaat beleidsruimte heeft om ook gezichtsopnamen van veroordeelden toe te voegen aan het gegevensbestand. De Nederlandse regering heeft besloten dat niet te doen. Deze leden ondersteunen die keuze. Evenwel zouden zij graag van de regering weten wat de motivering achter dit besluit is.

De leden van de CDA-fractie constateren instemmend dat de regering ervoor heeft gekozen om geen gezichtsopnamen van veroordeelden toe te voegen aan de gegevensbestanden die gemaakt worden van veroordeelden. Deze leden vragen welke lidstaten wel gebruik maken van deze lidstaatopties. Ook vragen voornoemde leden of het mogelijk is dat Nederland ook geen gebruik zal maken van gezichtsopnamen van veroordeelden die in andere lidstaten geregistreerd staan. In hoeverre is geregeld dat deze gezichtsopnamen niet voor andere doeleinden ingezet mogen worden dan enkel het doel in de Ecris-TCN-verordening?

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie vragen wat de reactie van de regering is op het paper van de Commissie Meijers van 10 april 2021 inzake Ecris-TCN waarin de problematiek van ongelijke behandeling ook uitgebreid wordt behandeld?¹ Klopt het volgens de regering dat 1,3 miljoen Nederlanders een tweede paspoort hebben en dat van die groep 80% een paspoort van een derde land heeft? Klopt het dat landen als Algerije, Iran, Marokko, Pakistan, Somalië, Syrië en Tunesië het niet toestaan dat onderdanen de nationaliteit intrekken, waardoor personen met die nationaliteit geen keuzevrijheid hebben wanneer zij bijvoorbeeld ook de Nederlandse nationaliteit hebben? Klopt het dat de Europese Commissie het vraagstuk

¹ Commissie Meijers, «Creating second-class Union citizenship? Unequal treatment of Union citizens with dual nationality in ECRIS-TCN and the prohibition of discrimination», 10 april 2021, <https://www.commissie-meijers.nl/nl/comment/cm2104-creating-second-class-union-citizenship-unequal-treatment-of-union-citizens-with-dual-nationality-in-ecris-tcn-and-the-prohibition-of-discrimination/>

van dubbele nationaliteit heeft laten onderzoeken?² Kan de regering dat onderzoek met de Kamer delen? Zo nee, waarom niet? Dan hebben voornoemde leden enkele vragen in algemene zin over het vraagstuk van dubbele nationaliteit. Deelt de regering de mening dat met het inrichten van Ecris-TCN voor personen met een dubbele nationaliteit sprake is van twee aparte regimes waaraan personen met een dubbele nationaliteit in Europa worden blootgesteld? Hoe legitimeert de regering deze keuze die voor een miljoen Nederlanders zal worden ingevoerd? Vindt de regering dit onderscheid proportioneel en in lijn met het discriminatieverbod? Kan dit antwoord uitgebreid worden toegelicht? Dan hebben de aan het woord zijnde leden nog specifieke vragen over de twee aparte regimes en wat dit in de praktijk betekent voor (on)gelijke behandeling. Waarom gaat de regering akkoord met het vastleggen van biometrische data voor deze groep met een dubbele nationaliteit, terwijl dit niet gebeurt voor EU-ingezetenen? Waarom gaat de regering akkoord met de interoperabiliteit van Ecris-TCN met andere gegevensbanken zoals EES, VIS, SIS, Eurodac en ETIAS voor de groep met een dubbele nationaliteit, terwijl dit niet gebeurt voor EU-ingezetenen? Hoe legitimeert de regering het onderscheid tussen Ecris en Ecris-TCN betreffende het inzetten van deze gegevens voor migratiedoeleinden? Waarom worden alleen de gegevens van personen met een dubbele nationaliteit gedeeld met Europol, Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie, zoals die in het hit/no-hit-register worden opgenomen, maar niet die van EU-ingezetenen? Kan de regering op al deze punten de ongelijke behandeling tussen EU-ingezetenen en EU-ingezetenen met tevens een paspoort van een derde land legitimeren? Kan de regering bij wijze van voorbeeld toelichten wat nu de verschillende regimes zijn waaraan de gegevens van een Nederlander worden blootgesteld ten opzichte van bijvoorbeeld een Marokkaanse Nederlander?

Het recht op een uittreksel (artikel I, onderdeel F; artikel 18 van de Wjsg)

De leden van de D66-fractie lezen dat uit het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn, volgt dat een betrokkene het recht heeft om op diens schriftelijke verzoek een uittreksel te verkrijgen van de hem betreffende justitiële gegevens. Dit recht is nieuw en komt in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) uitsluitend ten aanzien van justitiële gegevens te bestaan in plaats van het bestaande recht op inzage. Deze leden willen de regering vragen waarom ten aanzien van ander-soortige persoonsgegevens die binnen de reikwijdte van de Wjsg worden verwerkt geen recht op een uittreksel wordt ingevoerd en hier alleen een recht op inzage blijft bestaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of een eenduidige manier van opvragen van het uittreksel in alle lidstaten bestaat, zodat het voor EU-burgers duidelijk is hoe zij aan een uittreksel kunnen komen. In hoeverre dient dit recht op uittreksel voorzien te zijn van procedurele waarborgen zoals een maximumtermijn?

4. Uitvoering

Uitvoeringstoets

De leden van de VVD-fractie constateren dat bij de uitvoeringstoets door de Justitiële Informatiedienst, Justid, naar voren is gekomen dat in de Basisregistratie personen sinds 2014 niet langer naast de Nederlandse nationaliteit een tweede of volgende nationaliteit wordt geregistreerd. Op grond van artikel 5 van de Ecris-TCN-verordening is Justid gehouden de

² Council document 11445/17, pagina 6, in: Commissie Meijers, 10 april 2021

nationaliteit of nationaliteiten van veroordeelden te registreren in een gegevensbestand in Ecris-TCN. De regering ziet in dat Justid in een voorkomend geval dat de betrokkene beschikt over meer dan één nationaliteit slechts een tweede nationaliteit kan invoeren in een gegevensbestand in Ecris-TCN indien Justid via een andere weg op de hoogte is van die tweede nationaliteit. Kan de regering de uitvoeringsconsequenties hiervan nader toelichten? Op welke manieren zou Justid toch van de tweede nationaliteit van een veroordeelde op de hoogte kunnen zijn? Voorziet de wet in de mogelijkheid voor Justid dit te vragen bij een ambassade of consulaat? Kan de regering voorts aangeven of andere EU-lidstaten wegens vergelijkbare problemen dit deel van artikel 5 van de Ecris-TCN verordening slechts in beperkte mate kunnen uitvoeren? Graag verzoeken de leden van de VVD-fractie de regering de betreffende uitvoeringstoets met de Kamer te delen.

De leden van de D66-fractie lezen dat uit de uitvoeringstoets blijkt dat Justid sinds 2014 niet langer naast de Nederlandse nationaliteit een tweede of een volgende nationaliteit registreert. Op grond van artikel 5 van de Ecris-TCN-verordening is Justid evenwel gehouden om dat wel te registreren in een gegevensbestand in Ecris-TCN. De regering geeft aan dat Justid aan deze verplichting enkel uitvoering kan geven als zij via een andere weg op de hoogte is gesteld van een tweede of volgende nationaliteit. Deze leden vragen de regering aan te geven op welke andere wegen dan wordt gedomd. Betekent dit dat Justid hier actief naar op zoek gaat of hier actief naar op zoek moet gaan? Wat zijn de gevolgen in Europees verband als Justid niet aan deze registratieverplichting op basis van de Ecris-TCN-verordening kan voldoen?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering naar de kanttekeningen van Justid rondom de registratie van een tweede of volgende nationaliteit. Onduidelijk is voor hen hoe de gesignaleerde problemen rondom het niet-registreren van tweede of volgende nationaliteit door de Basisregistratie personen (BRP) in de praktijk wordt opgelost. Wanneer niet duidelijk is of iemand over een tweede of volgende nationaliteit beschikt, kan dit tot mazen in de registratie leiden, zo menen de leden van de CDA-fractie. Voornoemde leden vragen de regering hoe dit wordt ondervangen.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel lezen de leden van de Volt-fractie dat de centrale autoriteit in Nederland, Justid, op grond van artikel 5 van de Ecris-TCN-verordening in beginsel gehouden is om nationaliteit(en) te registreren. Hieruit maken voornoemde leden op dat eventuele tweede en volgende nationaliteiten, naast de Nederlandse, mogelijk ook geregistreerd moeten worden. Deelt de regering deze opvatting?

Ook wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat het staande praktijk is in Nederland dat tweede en volgende nationaliteiten sinds 2014 niet langer geregistreerd worden in de BRP. Op grond hiervan concluderen zij dat Nederland niet aan (een strikte lezing van deze bepaling uit) de verordening kan voldoen, tenzij – zo staat in de memorie van toelichting – Justid via een andere weg op de hoogte is van die tweede nationaliteit. Toch wordt door de regering geen beletsel verwacht bij de uitvoering van de Ecris-TVN-verordening, de Ecris-richtlijn en het onderhavige wetsvoorstel.

Mede gelet op de recente bevindingen ten aanzien van het discrimineren op basis van nationaliteit, zijn de aan het woord zijnde leden gelukkig met het gegeven dat tweede en volgende nationaliteiten niet in de BRP worden geregistreerd. Tegelijkertijd is het onduidelijk op basis waarvan de

regering oordeelt dat uitvoering kan worden gegeven aan de verordening. De leden van de Volt-fractie vragen de regering dan ook hoe zij dit ziet. Zal de regering zonder meer vasthouden aan de Nederlandse praktijk van het niet registreren van tweede en volgende nationaliteiten? Onder welke omstandigheden en om welke redenen eventueel niet? Op welke andere manieren kan Justid op de hoogte zijn van tweede en volgende nationaliteiten en op welke grond acht de regering het rechtmatig om die nationaliteit te ontvangen, te registreren en met andere lidstaten te delen? Welke verwerkingsgrondslagen en uitzonderingsgronden als bedoeld in de artikelen 6 en 9 van de Algemene verordening gegevensbescherming zijn er voor de hiervoor genoemde verwerkingen? Hoe oordeelt de regering over het registreren en delen van deze informatie in het licht van onze Grondwet en internationale mensenrechtenverdragen? In algemene zin: hoe waarborgt de regering dat ook dit voorstel niet leidt tot een ongelijke behandeling van (groepen) personen met een dubbele of meervoudige nationaliteit? In een Kamerbrief van 23 maart 2018 (Kamerstuk 32 317, nr. 509) geeft de regering aan dat voor een discriminerende benadering van derdelanders zeer nauwlettend moet worden gewaakt. De leden van de Volt-fractie vragen de regering dan ook of tot nu toe inderdaad geen ongelijke behandeling heeft plaatsgevonden en of tot nu toe niet discriminatoir gehandeld is.

5. Financiële gevolgen

De leden van de D66-fractie lezen dat de Ecris-TCN-verordening nieuwe uitvoeringslasten met zich meebrengt voor de Autoriteit persoonsgegevens (AP). De regering geeft aan dat deze lasten gezamenlijk in samenhang met enkele andere verordeningen geraamd zijn op 1,4 miljoen euro aan jaarlijkse, structurele kosten en 132.000 euro aan incidentele kosten. Deze leden zijn verheugd te lezen dat deze kosten worden gedekt vanuit de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Wel vragen zij welke andere verordeningen bij deze raming zijn meegenomen en welk deel van de raming de uitvoeringskosten voor de AP betreft. Ook vragen zij de regering of deze raming in overleg met de AP tot stand is gekomen. De AP riep daartoe op in haar advies naar aanleiding van dit wetsvoorstel.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Burger