

Vergaderjaar 2024–2025

36 657

Wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter vastlegging van de doelen van het gebruik van het Europees strafregisterinformatiesysteem

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 augustus 2024 en het nader rapport d.d. 8 november 2024, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 19 juni 2024, nr. 2024001465, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 augustus 2024, W16.24.00170/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 19 juni 2024, no.2024001465, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming², bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter vastlegging van de doelen van het gebruik van het Europees strafregisterinformatiesysteem, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe om de niet-strafrechtelijke doelen waarvoor het Europees strafregisterinformatiesysteem wordt gebruikt vast te leggen in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).

De Afdeling advisering van de Raad van State constateert dat de toelichting nog geen volledig beeld geeft van welke gegevens via dit systeem worden gedeeld. Het delen van strafrechtelijke gegevens vormt

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² In verband met de kabinetswisseling wordt het advies verzonden naar de Minister van Justitie en Veiligheid.

bovendien een meer dan geringe inbreuk op de rechten van de betrokkene. De Afdeling adviseert deze punten te betrekken bij de toelichting van de noodzaak en evenredigheid van het wetsvoorstel. In het licht van deze opmerking dient de toelichting te worden aangepast.

1. Inhoud van het voorstel

De Wjsg omvat de doelen voor het gebruik van het Europees strafregisterstelsel voor zover deze voortvloeien uit Europese regelgeving.³ De nationale wetgever kan bepalen dat dit stelsel voor aanvullende doelen wordt gebruikt.⁴ Momenteel wordt dit stelsel al gebruikt voor niet-strafrechtelijke doeleinden.⁵ Met dit wetsvoorstel worden deze doelen ook in de Wjsg vastgelegd. Het betreft de doelen:

- 1. het onderzoek in verband met de verklaring omtrent gedrag,*
- 2. het advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob-advies),*
- 3. het geschiktheidsonderzoek naar aspirant adoptiefouder en pleegouder en*
- 4. de beoordeling van criteria voor beslissingen in het migratierecht en nationaliteitsrecht.*

Het Europees strafregisterinformatiesysteem bestaat uit twee onderdelen, namelijk Ecris en Ecris-TCN. Sinds 2012 is Ecris het informatiesysteem voor de doorgifte van informatie over veroordelingen tussen de centrale autoriteiten van de EU-lidstaten.⁶ Wanneer een EU-burger wordt veroordeeld in een lidstaat, dan geeft deze lidstaat informatie over de veroordeling via Ecris door aan de lidstaat waarvan deze burger de nationaliteit heeft. Andersom kan deze lidstaat via Ecris bevestigd worden door andere lidstaten als zij strafrechtelijke informatie over een burger van die lidstaat nodig hebben.

Ecris-TCN is een centraal informatiesysteem waarin identiteitsgegevens worden opgenomen van burgers die geen Europese nationaliteit hebben.⁷ Een lidstaat die informatie over veroordelingen behoeft over een persoon, kan via Ecris-TCN zien welke lidstaten informatie hebben en deze gegevens vervolgens via Ecris opvragen. Ecris-TCN zal volgens de toelichting waarschijnlijk in 2025 in gebruik worden genomen.

³ Het Europees strafregisterinformatiesysteem kan eveneens worden gebruikt om informatie op te vragen of te verstrekken ten behoeve van de vergunningverlening voor het gebruik van precursoren voor explosieven. Dit volgt rechtstreeks uit de Verordening (EU) 2019/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 98/2013.

⁴ Artikelen 6, eerste lid, en 7 van het Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad, betreffende de uitwisseling van informatie over onderdanen van derde landen en betreffende het Europees strafregisterinformatiesysteem (Ecris).

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 22 112, nr. 3732.

⁶ Richtlijn (EU) 2019/884 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad, betreffende de uitwisseling van informatie over onderdanen van derde landen en betreffende het Europees strafregisterinformatiesysteem (Ecris), en ter vervanging van Besluit 2009/316/JBZ van de Raad (PbEU 2019, L 151).

⁷ Verordening (EU) 2019/816 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN) ter aanvulling van het Europees strafregisterinformatiesysteem en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1726 (PbEU 2019, L 135).

2. De bescherming van privéleven en persoonsgegevens

Met het delen van informatie via Ecris en Ecris-TCN wordt een inbreuk gemaakt op het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁸ Voor het beoordelen van de ernst van de inbreuk is onder meer van belang welke informatie wordt uitgewisseld. Volgens de toelichting gaat het om gegevens om betrokkene te identificeren en om gegevens over veroordelingen.⁹

Uit het Ecris-kaderbesluit blijkt echter dat ook andere gegevens worden uitgewisseld als zij bij de centrale autoriteit van de lidstaat bekend zijn. Het betreft dan bijvoorbeeld de namen van ouders van de veroordeelde, het identiteitsnummer van de veroordeelde, de vingerafdrukken en een gezichtsopname van de veroordeelde. De toelichting is op dit punt dus nog niet compleet.¹⁰

Verder wordt in de toelichting opgemerkt dat het gebruik van Ecris en Ecris-TCN een «geringe» inbreuk op het recht op privéleven met zich meebrengt.¹¹ Het gaat hier echter om onder andere de verwerking van strafrechtelijke gegevens in de zin van artikel 10 van de Algemene verordening gegevensverwerking. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft overwogen dat verwerkingen van strafrechtelijke gegevens in zeer ernstige mate inbreuk kunnen maken op het recht op bescherming van het privéleven en persoonsgegevens. Deze gegevens hebben namelijk betrekking op gedragingen die aanleiding geven tot maatschappelijke afkeuring, zodat het feit dat toegang wordt verleend tot dergelijke gegevens de betrokkene kan stigmatiseren en aldus op ernstige wijze inbreuk kan maken op zijn privé of beroepsleven.¹²

Ook op grond van artikel 10 Grondwet moet worden aangenomen dat de verwerking van strafrechtelijke gegevens een substantiële beperking opleveren van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Gelet op de aard van de uitgewisselde gegevens en de mogelijke gevolgen voor de betrokkene, is volgens de Afdeling daarom sprake van een meer dan geringe inbreuk op de rechten van de betrokkene.

Dat de inbreuk op de rechten van de betrokkene groter is dan nu uit de toelichting blijkt, dient tot uitdrukking te komen in de afweging van de noodzakelijkheid en proportionaliteit. Het is evident dat buitenlandse informatie over veroordelingen belangrijk kan zijn voor het al dan niet verstrekken van de verklaring omtrent gedrag, het bibob-advies, het geschiktheidsonderzoek naar aspirant adoptiefouder en pleegouder en het intrekken of verlenen van een verblijfsvergunning of de Nederlandse nationaliteit. Deze doelen kunnen immers bijdragen aan het voorkomen

⁸ Zie artikel 10 van de Grondwet, artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

⁹ Artikel 11 van het Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten (PbEU 2009, L93).

¹⁰ De gegevens die Nederland uit andere lidstaten ontvangt, kunnen op grond van artikel 3 Wjsg en artikelen 37 en 38 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens enkel worden gebruikt voor zover bij of krachtens de wet is toegestaan. Dit volgt eveneens uit de AVG, dat relevant is voor zover de verkregen gegevens niet worden gebruikt voor strafrechtelijke doeleinden.

¹¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, onder paragraaf 2.7 (De beoordeling van het criterium de openbare orde en enkele aanverwante criteria in de procedures van het migratierecht en nationaliteitsrecht (artikel 2a, eerste lid, onderdelen g en h) en 3 (De verhouding tot hoger recht).

¹² HvJ EU 22 juni 2021, C-439/19, ECLI:EU:C:2020:504, punten 74–75, NJ 2021/196 (Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten)).

van criminaliteit en andere vormen van ongewenst gedrag. De in het wetsvoorstel opgenomen doelen kunnen van een dusdanig gewicht zijn, dat zij vergaande inbreuken op grondrechten rechtvaardigen. Het is echter van belang dat de toelichting deze afweging en de daarbij te hanteren uitgangspunten adequaat weergeeft.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen door in aanvullende zin in te gaan op welke gegevens worden gedeeld via Ecris en de kwalificatie van de ernst van de inbreuk op het recht van de betrokkenen in dat verband aan te passen. Zij adviseert verder het voorgaande te betrekken bij de toelichting van de noodzaak en evenredigheid van het wetsvoorstel.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

In de memorie van toelichting is vermeld welke gegevens via Ecris worden doorgegeven. Op hoofdlijnen betreffen dit gegevens om de betrokkene te identificeren (zoals de volledige naam, geboortedatum en geboorteplaats van de veroordeelde) en gegevens over onherroepelijke veroordelingen (zoals het strafbaar feit, de datum waarop het feit is gepleegd en de datum van de veroordeling). De Afdeling merkt op dat uit het Ecris-kaderbesluit blijkt dat ook andere gegevens worden doorgegeven als zij bij de centrale autoriteit van de lidstaat bekend zijn. De Afdeling wijst in dit verband op de namen van ouders van de veroordeelde, het identiteitsnummer van de veroordeelde, de vingerafdrukken en een gezichtsopname van de veroordeelde. De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen door in aanvullende zin in te gaan op welke gegevens worden gedeeld via Ecris en de kwalificatie van de ernst van de inbreuk op het recht van de betrokkenen in dat verband aan te passen.

In reactie op deze opmerking van de Afdeling zij verduidelijkt dat artikel 11 van het Ecris-kaderbesluit een onderscheid maakt tussen gegevens die altijd worden meegedeeld (eerste lid, onderdeel a), gegevens die worden meegedeeld voor zover zij in het strafregister zijn vermeld (eerste lid, onderdeel b) en gegevens die worden meegedeeld indien zij voorhanden zijn (eerste lid, onderdeel c). Bepalend voor het antwoord op de vraag of de gegevens, bedoeld in onderdelen b en c, worden meegedeeld is aldus of deze gegevens in het strafregister aanwezig zijn respectievelijk of deze gegevens bij de centrale autoriteit voorhanden zijn. De namen van de ouders van de veroordeelde, de vingerafdrukken van de veroordeelde, en een gezichtsopname van de veroordeelde worden overeenkomstig artikelen 6 tot en met 9 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens niet verwerkt in de justitiële documentatie en bijgevolg niet door de Nederlandse centrale autoriteit via Ecris doorgegeven. Omgekeerd worden deze persoonsgegevens ook niet door de Nederlandse centrale autoriteit via Ecris ontvangen. Tegen deze achtergrond is de vermelding tot stand gekomen in de memorie van toelichting dat via Ecris slechts worden doorgegeven gegevens om de betrokkene te identificeren en gegevens over de veroordeling. Omwille van de volledigheid zij opgemerkt op bij het gebruik van Ecris-TCN wel vingerafdrukken van de betrokkene kunnen worden verwerkt.

Met verwijzing naar rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie merkt de Afdeling op dat in de context van de Algemene verordening gegevensbescherming de verwerking van strafrechtelijke gegevens in zeer ernstige mate inbreuk kan maken op het recht op

bescherming van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens. Dit wordt door de regering erkend en is waar nodig verduidelijkt in de memorie van toelichting. De mate van de beperking van de grondrechten van de betrokkene is betrokken bij de evenredigheidsbeoordeling van het gebruik van Ecris en Ecris-TCN voor de in het wetsvoorstel genoemde doelen.

Van de gelegenheid van het nader rapport is gebruik gemaakt om het wetsvoorstel aan te vullen met een wijziging van de Uitvoeringswet Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK Justitie en Veiligheid. Sinds de terugtrekking van het VK uit de Europese Unie wordt Ecris niet langer gebruikt door het VK. Voor de periode vanaf de terugtrekking zijn in de Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK afspraken neergelegd over de doorgifte van informatie over veroordelingen tussen de centrale autoriteiten van de lidstaten van de EU enerzijds en van het VK anderzijds. Op dezelfde wijze als EU-regelingen de ruimte geven aan de nationale wetgever om te bepalen dat Ecris wordt gebruikt voor andere doelen, geeft de Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK de ruimte aan de nationale wetgever om te bepalen dat in de verhouding tot het VK informatie over veroordelingen wordt doorgegeven voor andere doelen. Met het VK zijn afspraken gemaakt over de doelen van de wederzijdse doorgifte van informatie over veroordelingen. De uitkomst is dat voor dezelfde doelen wordt samengewerkt als via Ecris door Nederland met andere EU-lidstaten wordt samengewerkt, met uitzondering van het gebruik van informatie over veroordelingen bij de verlening van toegang tot Nederland aan de vreemdeling bij de grens. Omdat de wijziging van de Uitvoeringswet Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK Justitie en Veiligheid strekt tot de vastlegging van dezelfde doelen en daarmee niet noopt tot een nieuwe inhoudelijke afweging van de wetgever, acht ik het opportuun om in deze fase van het wetgevingsproces te voorzien in deze aanvulling van het wetsvoorstel.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken