

Vergaderjaar 2021–2022

36 158

Regels ter uitvoering van EU-verordeningen op het terrein van grenzen en veiligheid (Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid)

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. 15 december 2021 en het nader rapport d.d. 28 juni 202525, 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 5 oktober 2021, nr. 2021001980, 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 15 december 2021, nr. W16.21.0299, bied ik U hierbij aan. 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 tekst van het advies treft u hieronder cursief weergegeven aan, met tussengevoegd mijn reactie hierop.

Bij Kabinetsmissive van 5 oktober 2021, no.2021001980, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels ter uitvoering van EU-verordeningen op het terrein van grenzen en veiligheid (Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van verschillende EU-verordeningen die gericht zijn op veilige en betere reizigersmobiliteit naar en binnen Europa.

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

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling of de Afdeling advisering) aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen ten aanzien van de keuze voor een aparte uitvoeringswet en de inhoud en omvang van de toelichting. Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de bruikbaarheid van het zelfbedieningsstelsel vanuit het perspectief van de burger, de noodzaak om wettelijk vast te leggen dat de officier van justitie die optreedt als centraal toetsingspunt onafhankelijk is ten opzichte van de officier van justitie die de aangewezen autoriteit aanstuurt en de sanctiëring van onrechtmatige gegevensverwerking. Ten slotte gaat de Afdeling in op enkele andere privacy-gerelateerde aspecten.

In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Het voorstel geeft uitvoering aan acht Europese verordeningen en de wijzigingen daarvan op het terrein van veilige en betere reizigersmobiliteit naar en binnen Europa. Dit betreft:

- i. de Entry-Exit System (EES)-Verordening;²*
- ii. de European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) Verordening;³*
- iii. de Schengeninformatiesysteem (SIS)-Verordening terugkeer;⁴*
- iv. de SIS-Verordening grenscontroles;⁵*
- v. de SIS-Verordening politie en justitiële samenwerking in strafzaken;⁶*
- vi. de Verordening interoperabiliteit grenzen en visa;⁷*

² Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011, PbEU 2017, L 327)

³ Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (ETIAS) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226 (Pb EU 2018, L236) en de wijziging van die verordening bij Verordening (EU) 2021/1152 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 en (EU) 2019/817 wat betreft de vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot andere EU-informatiesystemen voor de doeleinden van het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (PbEU 2021, L 249).

⁴ Verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PbEU 2018, L 312).

⁵ Verordening (EU) 2018/1861 van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en tot wijziging en intrekking van Verordening (EG) nr. 1987/2006 (PbEU 2018, L 312).

⁶ Verordening (EU) 2018/1862 van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politie en justitiële samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie (PbEU 2018, L 312).

⁷ Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 en (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad, Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad (PbEU 2019, L 135).

- vii. *de Verordening interoperabiliteit politie en justitie samenwerking, asiel en migratie,*⁸ en
- viii. *de Visuminformatiesysteem (VIS)-Verordening,*⁹ en

Deze verordeningen hangen nauw met elkaar en met andere Europese verordeningen¹⁰ samen en zijn daarnaast nog aan verandering onderhevig. Delen van deze verordeningen zijn direct in werking getreden. Andere delen zullen naar verwachting in 2022 en 2023 in werking treden.

Met dit voorstel wordt voorzien in de aanwijzing van autoriteiten die bevoegd zijn bepaalde taken uit de verordeningen uit te voeren of in de delegatiegrondslag voor aanwijzing bij algemene maatregelen van bestuur. Aanvullend worden in dit voorstel verschillende aspecten van de nationale verwerking van persoonsgegevens nader geregeld. Zo wijst de Minister verschillende verwerkingsverantwoordelijken aan, is een bewaartermijn opgenomen voor gegevens uit het SIS die bewaard worden in nationale informatiesystemen en is voor het bewaren van ETIAS-gegevens een wettelijke grondslag uitgewerkt.

Verder omvat het voorstel een geheimhoudingsplicht voor nationale verwerkingen in het kader van de SIS-verordeningen en is voorzien in doelstellingen voor het doorzoeken van het gemeenschappelijk identificatieregister ter identificatie van verdachten en veroordeelden door nationale bevoegde autoriteiten. Ook wordt aan de Autoriteit persoonsgegevens (AP) de bevoegdheid toegekend om een bestuurlijke boete op te leggen indien een verwerkingsverantwoordelijke bij het verwerken van politiegegevens of strafrechtelijke gegevens in strijd handelt met bepaalde voorschriften uit de verordeningen.

2. Aanwijzing nationale autoriteiten

Voor de uitvoering van de SIS-Verordening grenscontroles en de SIS-Verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken is reeds voorzien. Daarbij zijn verschillende instanties aangewezen die het recht hebben op toegang tot en in sommige gevallen tevens doorzoeking van het SIS. Dat wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Tweede Kamer.¹¹ Dit voorstel betreft een tijdelijke voorziening en zal na inwerking-treding van de onderhavige Uitvoeringswet vervallen.¹²

⁸ Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politie en justitie samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816 (PbEU 2019, L 135).

⁹ Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van informatie op het gebied van visa voor kort verblijf, visa voor verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen (PbEU 2008, L 218) en de wijziging van die verordening bij Verordening (EU) 2021/1134 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 en (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, met het oog op de herziening van het Visuminformatiesysteem (PbEU 2021, L 248).

¹⁰ Zoals de Eurodac-verordening (betreffende een databank waarin vingerafdrukgegevens die worden opgevraagd in het kader van een asielprocedure worden opgeslagen) en de Schengengrenscode.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 935, nr. 4.

¹² Voorstel van wet houdende tijdelijke regels ter uitvoering van voorstel van wet houdende tijdelijke regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken, memorie van toelichting, (Algemeen deel) onder «Inwerkingtreding», Kamerstukken 35 935, nr. 3.

De Afdeling ondersteunt dat de regering in lijn met het advies van de Afdeling bij het wetsvoorstel SIS¹³ met het oog op de kenbaarheid en de rechtszekerheid van regelgeving voorziet in de wettelijke grondslag voor de aanwijzing van bevoegde autoriteiten. De Afdeling volgt ook de opvatting van de regering dat in bepaalde gevallen het niet noodzakelijk is om bij dit voorstel in een nationale aanwijzing te voorzien omdat dit reeds uit het nationale recht volgt. Daarbij volgt de Afdeling echter niet de opvatting dat nationale autoriteiten als het ware automatisch verantwoordelijk worden voor taken die de verordening toekent.¹⁴ Aanwijzing bij nationaal recht is in deze gevallen enkel niet nogmaals nodig omdat bevoegde autoriteiten reeds in een eerder stadium bij wet zijn aangewezen, en gaat het om een uitbreiding van de taken van die autoriteiten.

15

De Afdeling adviseert de toelichting hierop aan te passen.

Ad 2. Aanwijzing nationale autoriteiten

Aan de opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven door in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting te verduidelijken dat in een aantal gevallen de verordeningen verwijzen naar autoriteiten genoemd in andere Europese regelgeving, op grond waarvan in het nationale recht reeds een aanwijzing van de bevoegde nationale autoriteit heeft plaatsgevonden. Om die reden is het niet nodig deze autoriteiten nogmaals aan te wijzen. De bepaling in het nationale recht krijgt wel een ander toepassingsbereik omdat de taken van deze autoriteiten zijn uitgebreid in het Europese recht. Ook is in deze paragraaf duidelijker toegelicht dat de verordeningen meerdere varianten kennen in het benoemen van bevoegde autoriteiten en wat dat betekent voor het wetsvoorstel en de aanwijzing van autoriteiten bij algemene maatregel van bestuur. Tot slot dient er hier voor de volledigheid nog op te worden gewezen dat de inhoud van de betreffende paragraaf naar aanleiding van onderdeel 4 van het advies van de Afdeling is verplaatst van paragraaf 4.1 naar paragraaf 3.1. van de memorie van toelichting.

3. Samenhang met bestaande wetten en Europese regelingen

De regels om uitvoering te geven aan de verordeningen worden deels opgenomen in een zelfstandige wet, voor een ander deel in de Vreemdelingenwet 2000. Het voorstel regelt onderwerpen waarvoor al wetten bestaan: naast de Vreemdelingenwet 2000 gaat het om het Wetboek van Strafvordering (waarvan het Vijfde Boek is ingericht voor internationale en Europese strafrechtelijke samenwerking¹⁶), de Wet politiekegegevens (Wpg), de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en de Algemene wet bestuursrecht.

Regeling in een zelfstandige wet heeft nadelen. Het betekent immers dat regels die op hetzelfde onderwerp betrekking hebben naast elkaar zijn geregeld in verschillende wetten. Dat maakt het hanteren van wetten gecompliceerd. In de toelichting wordt de keuze voor deze wetsarchitectuur echter niet toegelicht. De Afdeling acht overigens niet ondenkbaar

¹³ Voorstel van wet houdende tijdelijke regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitiële samenwerking in strafzaken, Kamerstukken II 2021/22, 35 935, nr. 4.

¹⁴ Toelichting, paragraaf 4.1 (Bevoegde instanties).

¹⁵ Zie onder meer artikel 3, eerste lid, vierde punt, van de ETIAS-Verordening, artikel 3, eerste lid, derde en vijfde punt, van de EES-verordening en artikel 29 van de Verordening interoperabiliteit grenzen en visa.

¹⁶ Zo is de officier van justitie in dat Wetboek aangewezen als de autoriteit die een Europees onderzoeksbevel en een Europees bevestigingsbevel erkent en uitvoert (artikelen 5.4.2 en 5.5.3).

dat die keuze samenhangt met de nalevingsproblemen met de Wpg en de Wjsg die in 2014 werden geconstateerd,¹⁷ en die naar verwachting pas over drie of vier jaar kunnen zijn opgelost.¹⁸ Uit oogpunt van harmonisatie van wetgeving zou het echter voor de hand liggen om de uitvoeringsregels op te nemen in bestaande wetten,¹⁹ zodat kan worden aangesloten bij het stamien van die wetten.

De Afdeling adviseert in de toelichting te motiveren waarom de uitvoeringsregels niet zijn ondergebracht in de bestaande wetten.

Ad 3. Samenhang met bestaande wetten en Europese regelingen

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven door in paragraaf 1 van de memorie van toelichting te motiveren waarom de uitvoeringsregels niet zijn ondergebracht in bestaande wetten. De reden is dat de materie die wordt geregeld met de verordeningen niet volledig onder een bestaande wet is onder te brengen en domeinoverstijgend van aard is. Daarnaast geldt dat vanwege de verknoopteid van de verordeningen door interoperabiliteit met het verspreid regelen over verschillende wetten de toegankelijkheid niet wordt bevorderd. Waar de te regelen materie wel onmiskenbaar samenhangt met een bestaande wet, is er voor gekozen de betreffende uitvoeringsartikelen in die wet onder te brengen, namelijk in de Vreemdelingenwet 2000.

4. Inhoud en toegankelijkheid van de toelichting

De toelichting gaat uitvoerig en gedetailleerd in op de inhoud van de verordeningen, die vooral in technische termen worden beschreven. De inhoud van de verordeningen staat echter vast, voor de besluitvorming door de Tweede en Eerste Kamer gaat het dan ook voornamelijk om contextinformatie, die toegankelijker en meer op hoofdlijnen kan worden gepresenteerd.

In de toelichting ontbreekt echter algemene informatie, die de lezer helpt om snel te begrijpen waar het voorstel en de verordeningen over gaan. Zo wordt wel uitvoerig ingegaan op de afzonderlijke verordeningen, maar wordt maar beperkt ingegaan op het stelsel van de verordeningen als geheel en de samenhang tussen de verordeningen. Ook ontbreekt een duidelijk overzicht van verschillen tussen de verordeningen, bijvoorbeeld wat betreft de reikwijdte (een deel van de verordeningen geldt voor de EU-lidstaten, een ander deel voor de Schengenlanden; een deel geldt alleen voor personen die geen Unieburgers zijn, een ander deel geldt mede voor Unieburgers).

In de toelichting ontbreekt daarnaast een overzicht van alle betrokken en aangewezen nationale autoriteiten. Verder wordt in de toelichting niet ingegaan op de laatste stand van zaken in de uitvoering, zoals de benodigde financiële dekking en digitale ontwikkelingen.

De Afdeling adviseert, met het oog op goede communicatie en verantwoording, in de toelichting algemene, verhelderende en samenvattende informatie op te nemen, maar de technische en gedetailleerde passages te

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 842, nr. 2, bijlage. Bij de laatste audit bleek dat de eerder gesignaleerde knelpunten nog niet waren opgelost (Kamerstukken II 2019/20, 33 842, nr. 5, bijlage). De nalevingsproblemen komen in de toelichting in een ander verband wel ter sprake (toelichting, paragraaf 7 (Consultatieparagraaf), onder «Sanctionering»).

¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, 32 761, nr. 173, p. 8–9.

¹⁹ Aanwijzing 2.45, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

beperken.²⁰ Het verdient daarnaast aanbeveling de nadruk te leggen op de laatste stand van zaken in de uitvoering en toepassing van de verordeningen in Nederland.

Ad 4. Inhoud en toegankelijkheid van de toelichting

Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies van de Afdeling is de opzet en inhoud van de memorie van toelichting herzien met het oog op de toegankelijkheid van de toelichting. Technische en gedetailleerde informatie is zoveel mogelijk weggelaten indien dit niet noodzakelijk is voor een goed begrip van de verordeningen en het wetsvoorstel en waar nodig is verhelderende informatie opgenomen. Dit is met name in de paragrafen 1 tot en met 6 doorgevoerd. De nadruk is gelegd op het feit dat het gaat om uitvoering van verordeningen waarvan de inhoud reeds vaststaat, waarbij het wetsvoorstel dient ter operationalisering van de bepalingen van de verordeningen. De samenhang en het stelsel als geheel van de verordeningen heeft daarbij meer aandacht gekregen.

In paragraaf 1 wordt duidelijker toegelicht wat de aanleiding is voor de verschillende verordeningen en waar er sprake is van bestaande en waar van nieuwe systemen en wat de samenhang is tussen deze systemen. In de paragrafen erna is de toegankelijkheid bevorderd door eerst de EES-verordening, de Etias-verordening en de herzieningsverordening VIS in samenhang toe te lichten waarbij er overzichten zijn opgenomen in de paragrafen 2.1, 2.2 en 2.3 van de memorie van toelichting van de autoriteiten die genoemd worden in de verordeningen en de rollen die de verordeningen aan deze autoriteiten toekennen. In de paragrafen 3.2 tot en met 3.9 van de memorie van toelichting wordt vervolgens inzichtelijk gemaakt welke autoriteiten dit in Nederland zijn waar het gaat om bestaande autoriteiten, dan wel op welke wijze de aanwijzing van deze autoriteiten geregeld gaat worden. Per verordening wordt ook steeds kort aangegeven wat het personele en territoriale toepassingsbereik is van de verordening, mede onder verwijzing naar de vindplaats hiervan in de verordening zelf. In paragrafen 4.1 tot en met 4.6 komen de SIS-verordeningen en het SIS-systeem in onderling verband aan de orde evenals de autoriteiten die daarin een rol spelen. Tot slot wordt in paragraaf 5 toegelicht hoe de interoperabiliteit van deze systemen werkt zoals onder meer geregeld door de beide Verordeningen-interoperabiliteit. Zoals verzocht door de Afdeling is tevens de laatste stand van de uitvoering, zoals de benodigde financiële dekking en digitale ontwikkelingen, opgenomen in de paragrafen 7.1 tot en met 7.3 en 7.6.

5. Burgerperspectief: bruikbaarheid van het zelfbedieningssysteem

Volgens de toelichting kunnen personen die geen onderdaan van de Europese Unie zijn bij het in- en uitreizen in het Schengengebied gebruikmaken van een «zelfbedieningssysteem».²¹ De lidstaten hebben hiervoor de ruimte gekregen in een verordening die de Schengengrenscode wijzigt. Het systeem houdt in dat de reiziger zelf vooraf en bij het passeren van de grens gegevens elektronisch kan aanleveren. Het gebruik van het zelfbedieningssysteem zal plaatsvinden onder toezicht

²⁰ De Afdeling heeft eerder vergelijkbare opmerkingen over de toelichting gemaakt: advies van 19 mei 1994 over de Wet educatie en beroepsonderwijs, W05.94.0127, Kamerstukken II 1993/1994, 23 778, nr. B, punt 19; advies van 16 december 2009, W03.09.0217/II over de Wet forensische zorg, Kamerstukken II 2009/2010, 32 398, nr. 4, punt G4; advies van 21 september 2016 over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 20., W04.16.0097/I, Kamerstukken II 2016/17, 34 588, nr. 4, punt 10.

²¹ Toelichting, paragraaf 3.1 EES-verordening (onder Wijziging van de SGC in verband met de invoering van het EES).

van een grenswachter die oneigenlijk, frauduleus of abnormaal gebruik van het zelfbedieningssysteem detecteert.²²

Het zelfbedieningssysteem kan voordelen hebben, omdat het voor veel mensen handiger en sneller werkt. Het is niettemin van belang dat het altijd mogelijk is om met hulp van een medewerker de controle te passeren, niet alleen bij oneigenlijk, frauduleus of abnormaal gebruik van het systeem, maar ook als iemand er niet uitkomt.²³

De Afdeling adviseert in de toelichting aan te geven hoe verzekerd zal worden dat reizigers – waar nodig – hulp en ondersteuning krijgen bij gebruik van het zelfbedieningssysteem.

Ad 5. Burgerperspectief: bruikbaarheid van het zelfbedieningssysteem

Naar aanleiding van het verzoek van de Afdeling om in de toelichting aan te geven hoe verzekerd zal worden dat reizigers – waar nodig – hulp en ondersteuning kunnen krijgen bij het gebruik van het zelfbedieningssysteem is in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting benadrukt dat het gebruik van deze systemen vrijwillig is. Dit volgt uit het eerste lid van het nieuwe artikel 8ter van de Schengengrenscodex. De mogelijkheid om via een grenswachter het grensproces te doorlopen blijft bestaan. De grenswachter die toezicht houdt op het grensproces kan een persoon die gebruik maakt van het zelfbedieningssysteem altijd doorsturen naar een grenswachter, dus ook indien er ondersteuning nodig is.

6. Het raadplegen van strafrechtelijke gegevens: onafhankelijke toetsing

De verordeningen regelen enkele Europese informatiesystemen. Die systemen bevatten gegevens over reizigers binnen en tussen EU-lidstaten. Lidstaten kunnen onder voorwaarden gegevens uit die informatiesystemen raadplegen om terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken. In Nederland gebeurt dit door opsporingsambtenaren (die op dit punt opereren onder gezag van de zaakofficier van justitie). Zij hebben de status van aangewezen autoriteit.²⁴

De lidstaat moet een centraal toegangspunt aanwijzen dat de aangewezen autoriteit toegang geeft tot de informatiesystemen. Het centrale toegangspunt houdt toezicht op de strikte naleving van de in de verordeningen aangegeven toegangsvoorwaarden. De aangewezen autoriteit en het centrale toegangspunt kunnen deel uitmaken van dezelfde organisatie, maar het centrale toegangspunt moet bij de uitvoering van zijn taken uit hoofde van de verordeningen volledig onafhankelijk van de aangewezen autoriteiten optreden.²⁵

²² Alleen als er ook een e-gate aanwezig is, moet er op grond van de verordening voldoende personeel aanwezig zijn om personen te helpen bij het gebruik van deze systemen. Artikelen 8 bis, 8 ter en 8 quater van Verordening 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) (PbEU 2016, L 77), zoals ingevoegd in Verordening 2017/2225 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017, PbEU 2017, L 327. Toelichting, paragraaf 3.1 (EES-verordening), onder «Wijziging van de SGC in verband met de invoering van het EES».

²³ Advies van 15 maart 2018 over de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer, W04.17.0190, Kamerstukken II 2018/19, 35 261, nr. 4, punt 1c.

²⁴ Artikel 3 van het voorstel.

²⁵ Overweging 28 van de considerans en artikel 29 van de EES-verordening. Artikel 50 van de ETIAS-verordening. Overweging 40 van de considerans van de Wijzigingsverordening VIS en artikel 22 terdecies van de VIS-verordening.

Dit Europese systeem bestaat al voor de Eurodac-verordening,²⁶ maar wordt nu uitgebreid tot de EES-, ETIAS- en SIS-verordeningen. Onder de Eurodac-verordening is de rechter-commissaris aangewezen als centraal toegangspunt,²⁷ maar in het nieuwe stelsel krijgt de officier van justitie die taak, bij de uitvoering van alle genoemde verordeningen.²⁸

De AP is van oordeel dat niet de officier van justitie maar de rechter-commissaris moet worden aangewezen. De AP verwijst onder meer naar het Prokuratuur-arrest van het Hof van Justitie van de EU,²⁹ waarin het Hof nader heeft omschreven wat verstaan moet worden onder onafhankelijkheid op strafrechtelijk gebied. Aanwijzing van de rechter-commissaris klemt te meer, nu het hier gaat om biometrische gegevens, die een bijzondere bescherming behoeven, zo merkt de AP op.³⁰

In het voorstel is hieraan niet tegemoetgekomen. Volgens de toelichting ziet de door de verordeningen vereiste onafhankelijkheid specifiek op onafhankelijkheid ten opzichte van de aangewezen autoriteiten. Het college van procureurs-generaal zorgt ervoor dat de toetsing wordt uitgevoerd door een officier van justitie die niet bij de zaak is betrokken in het kader van tegenspraak en zorgvuldigheid.³¹

De Afdeling constateert dat de verordeningen weliswaar niet verlangen dat het centrale toegangspunt een onafhankelijke rechterlijke autoriteit is, maar wel dat de onafhankelijkheid ten opzichte van de aangewezen autoriteit verzekerd moet zijn.³² Die onafhankelijkheid wordt niet gewaarborgd in het voorstel zelf, maar alleen door de wijze waarop het college van procureurs-generaal via interne instructies of werkwijzen bepaalt welke officier van justitie met de toetsing zal worden belast.

De verordeningen worden daarmee onvoldoende uitgevoerd in bindende nationale voorschriften. De Afdeling adviseert, in ieder geval wettelijk vast te leggen dat de officier van justitie die optreedt als centraal toetsingspunt, onafhankelijk is ten opzichte van de officier van justitie die de aangewezen autoriteit aanstuurt.³³

Ad 6. Het raadplegen van strafrechtelijke gegevens: onafhankelijke toetsing

In navolging van het advies van de Afdeling wordt wettelijk vastgelegd dat de officier van justitie die optreedt als centraal toegangspunt (hierna: CTP), onafhankelijk is ten opzichte van de officier van justitie die de aangewezen autoriteit aanstuurt. Dit is opgenomen in het nieuw voorge-

²⁶ Artikel 106a van de Vreemdelingenwet 2000.

²⁷ Het loopt formeel via artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering. Dat de rechter-commissaris een machtiging verleent is geregeld in artikel 126nf, derde lid.

²⁸ Artikel 4 van het voorstel.

²⁹ HvJEU 2 maart 2021, Prokuratuur C-746/18, ECLI:EU:C:2021:152, punt 51–58.

³⁰ Autoriteit persoonsgegevens van 19 mei 2021 over de concept-Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid, p. 7–9.

³¹ Toelichting, paragraaf 4.2 (Toegang voor wetshandhaving (centraal toegangspunt)), onder «Uitvoering in het wetsvoorstel»; paragraaf 7 (Consultatieparagraaf), onder «Officier van justitie als centraal toegangspunt voor rechtshandhaving».

³² De verordeningen bepalen uitdrukkelijk dat de aangewezen autoriteit en het centrale toegangspunt deel mogen uitmaken van dezelfde organisatie. Geen institutionele maar organisatorische onafhankelijkheid dus.

³³ De Afdeling heeft eerder voor de hulpofficier van justitie benadrukt dat, als deze een toetsende bevoegdheid heeft, hij die bevoegdheid moet kunnen uitoefenen met voldoende distantie tot het opsporingsonderzoek (advies van de Afdeling van 28 november 2014 over het voorstel om de hulpofficier toe te staan de aanhouding buiten heterdaad te bevelen, Kamerstukken II 2014/15, 34 159, 4, punt 6; advies van 4 november 2020 over de Innovatiewet Strafvordering, W16.20.0202, Kamerstukken II II 2020/21, 35 869, nr. 4, punt 6c).

stelde tweede lid van artikel 4. Tevens is de memorie van toelichting geactualiseerd doordat inmiddels duidelijk is dat het CTP kan worden ondergebracht binnen het Expertteam van het Openbaar Ministerie. Het Expertteam maakt deel uit van Team Internationaal van het Landelijk Parket. Dit Team Internationaal is belast met afhandeling van in- en uitgaande rechtshulp. Het behandelt verzoeken van het buitenland aan Nederland en adviseert en ondersteunt officieren van het Landelijk Parket in hun samenwerking met het buitenland. Binnen het Team Internationaal worden geen eigen, nationale onderzoeken gedaan. Het zal dan ook niet kunnen voorkomen dat de CTP-OvJ in een eigen zaak een beoordeling moet doen nu deze OvJ immers geen eigen zaken doet. Dit is opgenomen in paragraaf 3.9 van de memorie van toelichting.

7. Sanctionering van onrechtmatige gegevensverwerking

De lidstaten moeten zorgen dat elk gebruik van gegevens dat niet strookt met de verordeningen, de AVG, de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (RGB) en het nationale recht, strafbaar is met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.³⁴ Het gaat daarbij om gegevensverwerking door de overheid zelf. De AP kan bij overtredingen boetes opleggen. Volgens de toelichting is dit sanctieregime al geregeld bij de implementatie van de AVG en de RGB. Op het gebied van opsporing en vervolging is een en ander geregeld in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).³⁵

Bij de implementatie van de RGB in de Wpg en de Wjsg heeft zowel de AP als de Afdeling advisering opgemerkt dat te weinig overtredingen werden gesanctioneerd met bestuurlijke boetes en dat de hoogte van de boetes te laag was. De Afdeling constateerde dat er op beide punten een discrepantie was met de regeling van de bestuurlijke boetes in de AVG, terwijl de regering het standpunt had ingenomen dat de overheid hierin niet anders moet worden behandeld dan het bedrijfsleven.³⁶ In zijn advies over het voorliggende voorstel merkt de AP op dat de discrepantie met de implementatie van de AVG slechts gedeeltelijk is weggenomen.³⁷

In de toelichting wordt nu opgemerkt dat al langer duidelijk is dat de Wpg en de Wjsg moeten worden herzien. Het toezicht op de naleving van de regels inzake gegevensverwerking en de sanctionering zal opnieuw worden bekeken in het kader van deze herziening. Er is daarom geen aanleiding om nu over te gaan tot de door de AP gewenste reparatie, aldus de toelichting.³⁸

In regels ter uitvoering van de verordeningen is dus voorzien, maar de regering erkent zelf dat de naleving van die regels tekortschiet. Dat onderstreept hoe belangrijk het is dat de AP, waar het gaat om de handhaving van de verordeningen, in ieder geval de beschikking krijgt over doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. De regering erkent dat ook daarin nog onvoldoende wordt voorzien, maar wil het verbeteren van het sanctiestelsel gelijk op laten lopen met de algehele herziening van de Wpg en de Wjsg. Zij verwacht, zoals ter sprake kwam in

³⁴ Bijvoorbeeld artikel 48 van de EES-Verordening, artikel 62 van de ETIAS-Verordening, en artikel 41 van de Eurodac-Verordening. De bewoordingen zijn niet in alle verordeningen hetzelfde, maar de strekking is dat wel.

³⁵ Toelichting, paragraaf 5.4 (Rechtsmiddelen gegevensbescherming), onder «Sanctionering». Artikel 35c Wpg; artikelen 27, 39c, 51, 51d en 51h Wjsg. Op twee punten zijn wel nieuwe regels nodig.

³⁶ Advies van 22 december 2017, W16.17.0366, Kamerstukken II 2017/18, 34 889, nr. 4, punt 5.

³⁷ Autoriteit persoonsgegevens van 19 mei 2021 over de concept-Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid, p. 4–7.

³⁸ Toelichting, paragraaf 7 (Consultatie paragraaf), onder «Sanctionering».

punt 3, dat het totale herzieningsproces drie tot vier jaar in beslag zal nemen.

Voor het overgrote deel zullen de verordeningen van toepassing worden op een datum die door de Europese Commissie in samenspraak met de lidstaten wordt bepaald. De regering verwacht dat de verordeningen van toepassing zullen worden tussen februari 2022 en december 2023.³⁹

Dat doet vermoeden dat de herziening van de Wpg en de Wjsg pas na die tijd voltooid zal worden. Het roept de vraag op of met de huidige wetgeving voldaan wordt aan de plicht om EU-verordeningen correct uit te voeren en daarmee of het verstandig is de herziening van de sanctieregeling te laten wachten op de algehele herziening.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan en het voorstel zo nodig aan te vullen.

Ad 7. Sanctiëring van onrechtmatige gegevensverwerking

De Afdeling gaat in haar advies in op de implementatie van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (RGB) in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en verwijst daarbij onder meer naar de opmerkingen die de Afdeling in haar advies heeft gemaakt bij de implementatie van de RGB. De Afdeling refereert vervolgens aan de aangekondigde herziening van de Wpg en de Wjsg en werpt de vraag op of het verstandig is op deze herziening te wachten nu deze ook relevant is voor de sanctiëring van de verordeningen die het wetsvoorstel betreffen. In de versie van de memorie van toelichting behorende bij bijgaand wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering werd gerefereerd aan een herziening van de Wpg en de Wjsg zoals aangekondigd in de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 19 november 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 32 761, nr. 173). Na het uitbrengen van het advies door de Afdeling op onderhavig voorstel is deze laatstgenoemde brief niet meer de meest actuele stand van zaken. Inmiddels is namelijk bij brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 29 maart 2022 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2021/22 32 761, nr. 218) uiteengezet waarom er nu geen nieuwe integrale gegevenswet komt met generieke bepalingen voor de opsporing, vervolging en de tenuitvoerlegging. Wel worden daarin de vervolgstappen en aspecten uiteengezet waarin de komende tijd op wordt ingezet. Zo wordt aangekondigd dat op korte termijn wordt geïnventariseerd voor zowel de Wpg als de Wjsg wat noodzakelijke wijzigingen zijn. Alhoewel de Afdeling er terecht op wijst dat de wijze waarop de RGB geïmplementeerd is in de Wpg en de Wjsg ook relevant is voor de EU-verordeningen grenzen en veiligheid geldt dat het niet voor de hand ligt om in nationale regelgeving ter uitvoering van deze richtlijn verschillende regels te stellen. De Wpg en de Wjsg vormen het toepasselijke kader voor de verwerking van gegevens op het terrein van opsporing en vervolging, ook waar het gaat om de verwerking van politiegegevens of justitiële of strafvorderlijke gegevens op basis van een van de verordeningen. Deze trajecten dienen dan ook gescheiden te blijven.

³⁹ Toelichting op artikel 13.

8. Andere privacyaspecten

a. Een Privacy Impact Assessment

Uit de toelichting blijkt dat er bij dit voorstel geen Privacy Impact Analyse (PIA) is uitgevoerd omdat op grond van de verordeningen er geen nieuwe categorieën persoonsgegevens zullen worden verwerkt. De verordeningen geven volgens de regering tevens strikte regels over de doelen van verwerking van de persoonsgegevens waarbij geen beleidsruimte is om nationale keuzes te maken.⁴⁰ Uitgangspunt is dat een PIA wordt uitgevoerd indien systematisch en op grote schaal bijzondere of strafrechtelijke gegevens worden verwerkt.⁴¹

De Afdeling merkt op dat uitvoering van de verordeningen leidt tot nieuwe (of uitgebreidere) vormen van verwerkingen van gegevens in nationale systemen. Bovendien is er in verschillende gevallen ruimte om nationale keuzes te maken, zoals het uiteenzetten van de doelstellingen en de bewaartermijnen.⁴²

De Afdeling adviseert een PIA uit te voeren voor de verwerking van gegevens in nationale systemen. De Afdeling adviseert voorts de resultaten van de PIA in de toelichting op te nemen en het voorstel zo nodig aan te passen.

Ad 8a. Een Privacy Impact Assessment

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is er een PIA uitgevoerd op het wetsvoorstel waar het gaat om de in het voorstel opgenomen wijziging van artikel 107 de Vreemdelingenwet 2000, nu deze bepaling een verwerking van persoonsgegevens bevat. Deze PIA ziet op dit specifieke onderdeel van het wetsvoorstel. Alle andere verwerkingen van persoonsgegevens vloeien immers rechtstreeks voort uit de verordeningen. Voor die laatstgenoemde verwerkingen geldt dat in het kader van de ingebruikname van de verschillende Europese systemen de nationale bevoegde autoriteiten die met deze systemen gaan werken PIA's verrichten die daar op gericht zijn en om die reden ook meer specifiek zijn. Daarin worden tevens de aandachtspunten die met de PIA op bijgaand wetsvoorstel zijn gesignaleerd meegenomen en nader uitgewerkt. Het voorgaande is opgenomen en nader toegelicht in paragraaf 8.1 van de memorie van toelichting.

b. Rechten van de betrokkenen

Door de verwevenheid van verordeningen en de verschillende informatiesystemen is de kans groot dat het voor betrokkenen onduidelijk wordt tot wie men zich in een concreet geval kan richten wanneer zij een beroep doen op bepaalde rechten op grond van de AVG, zoals een verzoek om inzage of tot correctie van opgeslagen gegevens. In de toelichting bij het voorstel wordt dit belang onderkend⁴³ maar wordt ook benadrukt dat de

⁴⁰ Toelichting, paragraaf 5.3 (Gevolgen voor de privacy).

⁴¹ Zie Rijksmodel gegevensbeschermings-effectbeoordeling rijksdienst (PIA), p. 6 en het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving, 7. Wat zijn de gevolgen? (onder «Privacy Impact Assessment»).

⁴² Zo is in het voorstel een bewaartermijn opgenomen voor gegevens uit het SIS die bewaard worden in nationale informatiesystemen en is voorzien in doelstellingen voor het doorzoeken van het gemeenschappelijk identificatieregister ter identificatie van verdachten en veroordeelden door nationale bevoegde autoriteiten.

⁴³ Toelichting, paragraaf 5.2 (Verwerkingsverantwoordelijkheid) onder «SIS-verordening terugkeer, SIS-verordening grenscontroles en SIS-verordening politie en justitiële samenwerking in strafzaken».

werkprocessen die hiervoor moeten worden ingericht nog worden onderzocht met alle betrokken ketenpartners. Vanuit het oogpunt van de praktische waarborging van de rechten van betrokkenen acht de Afdeling van belang dat hierover reeds voor zover mogelijk duidelijkheid wordt verschaft in de toelichting bij het wetsvoorstel. Daarbij kan ook worden aangegeven hoe invulling wordt gegeven aan de verplichting om algemene voorlichting te geven over het SIS.⁴⁴ De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

Ad 8b. Rechten van betrokkenen

De Afdeling wijst er terecht op dat het voor betrokkenen van belang is om te weten tot wie men zich in een concreet geval kan richten wanneer een beroep wordt gedaan op bepaalde rechten van de AVG. Om die reden is in navolging van het advies van de Afdeling in paragraaf 8.4 van de memorie van toelichting ingegaan op de rechten van betrokkenen per verordening. In die paragraaf wordt tevens ingegaan op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verplichting tot het geven van voorlichting over het SIS. De nadere inrichting wordt verder uitgewerkt in de verschillende werkprocessen van de autoriteiten die het betreft, waarbij het belang van de burger centraal zal worden gesteld.

c. Aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijken bij ministeriële regeling

Op grond van het wetsvoorstel wordt in bepaalde gevallen de verwerkingsverantwoordelijke aangewezen bij ministeriële regeling.⁴⁵ Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Minister kan passend zijn als het gaat om voorschriften van administratieve aard of uitwerking van details van een regeling.

Met de regering deelt de Afdeling de opvatting dat het voor betrokkenen van groot belang is te weten wie de verwerkingsverantwoordelijke is, zodat betrokkenen onder meer het recht op inzage en correctie kunnen uitoefenen.⁴⁶ De Afdeling is daarom van oordeel dat aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke juist een belangrijk onderdeel van de uitvoering van de EU-verordeningen betreft. Ook gelet op de aard van de gegevens die op basis van de EES-verordening en de VIS-verordening worden verwerkt, ligt de keuze voor een instrument dat met meer procedurele waarborgen is omkleed voor de hand. Daarom is de Afdeling van oordeel dat de betreffende verwerkingsverantwoordelijken bij algemene maatregel van bestuur dienen te worden aangewezen.

De Afdeling adviseert de grondslag voor delegatie van regelgevende bevoegdheid in licht van het voorgaande aan te passen, evenals de toelichting.

Ad 8c. Aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijken bij ministeriële regeling

Het advies van de Afdeling om de verwerkingsverantwoordelijken bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen is overgenomen en verwerkt in het voorgestelde artikel 5. De toelichting is op dit punt eveneens aangepast.

⁴⁴ Artikel 19 SIS-Verordening politie en justitiële samenwerking in strafzaken.

⁴⁵ Artikel 6 Voorstel (aanwijzing verwerkingsverantwoordelijke EES) en artikel 7 Voorstel (aanwijzing verwerkingsverantwoordelijke VIS).

⁴⁶ Toelichting, paragraaf 5.2 Verwerkingsverantwoordelijkheid.

9. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

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*

Ad 9. Redactionele opmerkingen

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling is, waar aangewezen, gevolg gegeven. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enkele andere redactionele wijzigingen en verbeteringen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Mede naar aanleiding van de onder punt 8a van het advies aan de orde gekomen PIA, is de wijziging van artikel 107 van de Vreemdelingenwet 2000 nader ingekaderd.

Ik moge U hierbij verzoeken het 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,
E. van der Burg

- In artikel 2 de verwijzing naar de Wijzigingsverordening ETIAS schrappen, aangezien verwijzingen naar EU-rechtshandelingen in beginsel alle latere wijzigingen omvatten (aanwijzing 9.10 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).*
- Het begrip «Europese verordeningen die betrekking hebben op biometrische gegevens» (nu opgenomen in artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000) overbrengen naar hoofdstuk 8, paragraaf 1, van die wet, aangezien het begrip alleen voorkomt in die paragraaf (nu alleen in artikel 106a, na wetwijziging ook in artikel 107).*
- De transponeringstabellen opnemen aan het slot van de toelichting (aanwijzing 9.12, toelichting, Ar), en de tabellen actualiseren op basis van de geconsolideerde versies.*
- In de transponeringstabellen gericht verwijzen naar passages in de toelichting (zo is «paragraaf 5 van de toelichting» weinig nauwkeurig: die paragraaf telt 9 bladzijden).*

Bij de transponeringstabel voor de «Verordeningen interoperabiliteit» de nummers van de twee (identieke) verordeningen vermelden.