

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in
internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen-
en strafrecht

Aan Vaste Commissie Veiligheid en Justitie
Tweede Kamer der Staten Generaal
Per e-mail

Datum 25 juli 2017

Kenmerk CM1709

Betreft **Voorstel COM (2016) 7, van 19 januari 2016 tot wijziging van het Kaderbesluit 2009/ 315/ inzake ECRIS (European Criminal Records Information System) en voorstel COM (2017)344, van 29 juni 2017 tot invoering van een centraal ECRIS-TCN.**

Geachte leden,

De Commissie Meijers wil uw aandacht vragen voor de behandeling van het voorstel COM (2016) 7 van 19 januari 2016 tot wijziging van het Kaderbesluit inzake ECRIS (European Criminal Records Information System) en het recentere voorstel COM(2017)344 van 29 juni 2017 tot invoering van een centraal ECRIS-TCN. ECRIS is een Europees systeem waarmee de EU lidstaten strafrechtelijke gegevens uit de nationale strafregisters kunnen uitwisselen en is nu geregeld in het Kaderbesluit 2009/315.

Het voorstel moet het mogelijk maken om ook strafrechtelijke gegevens over niet EU burgers uit te wisselen. Volgens de toelichting is de uitbreiding naar gegevensverwerking van derdelanders noodzakelijk omdat tot nu toe indien lidstaten informatie over strafrechtelijke veroordelingen inzake derdelanders wensen, zij dit enkel kunnen verkrijgen wanneer zij een zogenaamde 'blanket request' naar alle lidstaten doen uitgaan: dit zou een tijdrovende en kostbare procedure zijn. Voor EU onderdanen is dit niet het geval, omdat van iedere veroordeling van een EU onderdaan, de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft, wordt ingelicht.¹ Hierdoor hoeven autoriteiten alleen bij de lidstaat van nationaliteit, een verzoek om informatie in te dienen. Tegelijkertijd maakt de Commissie in de toelichting duidelijk dat het onderhavige voorstel ook een bijdrage is bij de 'strafrechtelijke aanpak van radicalisatie' en om informatie over terroristische activiteiten uit te wisselen. Naast de decentrale gegevensuitwisseling via ECRIS, stelt de Commissie met het voorstel van juni 2017 een centraal datasysteem voor met daarin alleen de strafrechtelijke veroordelingen over derdelanders en staatlozen. Het lijkt de bedoeling dat beide voorgestelde maatregelen (COM (2016) 7 en COM (2017) 344) naast elkaar blijven staan.

De Europese Commissie wijst er in de toelichting bij het voorstel voor een centrale ECRIS-TCN op dat in de nasleep van de recente terroristische aanslagen in Europa, de politieke wens voor een meer effectieve en efficiënte gegevensuitwisseling is toegenomen. Echter bleek na deze aanslagen niet alleen een bestaand gebrek aan samenwerking tussen de nationale politie- en inlichtingendiensten, maar ook dat meerdere daders EU onderdanen waren, waarop het onderhavige voorstel geen betrekking heeft. Noch de evaluatie van het huidige ECRIS, noch het 'Analytical Support Document' wat in plaats van de gebruikelijke Impact Assessment bij het voorstel inzake ECRIS-TCN is

Commissie Meijers
Permanente commissie van
deskundigen in
internationaal
vreemdelingen-,
vluchtelingen- en strafrecht

Postadres
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam

Bezoekadres
Surinameplein 124
1058 GV Amsterdam

T (+31) 020 362 05 05

W www.commissie-meijers.nl

E post@Commissie-Meijers.nl

¹ Daarnaast bestaat de uitwisseling van informatie over veroordelingen overeenkomstig artikel 22 van het Rechtshulpverdrag van de Raad van Europa. Volgens deze bepaling dient de veroordelende lidstaat de lidstaat waarvan de veroordeelde de nationaliteit draagt te informeren. De tekst van artikel 22 vereist deze informatie-uitwisseling slechts één keer per jaar, maar het staat de lidstaten vrij de uitwisseling vaker te doen.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

gepresenteerd, biedt informatie over de toegevoegde waarde van het decentrale ECRIS en het voorgestelde centrale ECRIS-TCN bij de bestrijding van terrorisme.²

Vooraleer in te stemmen met de uitbreiding van ECRIS of een invoering van een nieuw centraal systeem, acht de Commissie Meijers het noodzakelijk eerst te evalueren wat de effectiviteit is van het huidige ECRIS bij de justitiële samenwerking en waarom bestaande systemen (zoals Prüm, Europol, SIS II) geen voldoende informatie leveren in het kader van de bestrijding of preventie van serieuze strafbare feiten en terrorisme. De Commissie Meijers acht het zorgelijk dat voorstellen die de uitwisseling en opslag van persoonsgegevens betreffen, worden gedaan zonder een onderzoek naar de noodzakelijkheid ervan.

Proportionaliteit en doelbinding – ongerechtvaardigd onderscheid tussen EU onderdanen en derdelanders

De Commissie Meijers wijst er op dat de gevolgen van de centrale registratie, maar ook al de uitbreiding van het huidige systeem voor derdelanders, verstrekkender zijn dan de huidige informatie-uitwisseling via ECRIS voor Unieburgers. Daarmee kunnen de voorstellen, indien aangenomen, tot een disproportionele inbreuk op hun rechten leiden, in strijd met eerdere standaarden zoals geformuleerd door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvEU).³

In de eerste plaats is het doel van het ECRIS-TCN minder strikt of zelfs niet omschreven, in vergelijking met het huidige ECRIS. Waar het eerste dient ter verschaffing van strafrechtelijke informatie over EU onderdanen aan de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft, ter verbetering van de gegevensverstrekking ten behoeve van strafrechtelijke autoriteiten, is het doel van het ECRIS-TCN voorstel de lidstaat te definiëren die de informatie over veroordeelde derdelanders verzamelt en regels vast te stellen over de voorwaarden waarmee 'competent authorities' toegang tot het ECRIS-TCN verkrijgen, zonder deze toegang aan een bepaald doel te verbinden.

Ten tweede voorzien beide voorstellen, anders dan het huidige ECRIS voor EU onderdanen, in de uitwisseling en opslag van vingerafdrukken, gelaatsfoto's en mogelijke andere biometrische gegevens van derdelanders. Ten derde kunnen op basis van beide voorstellen de strafrechtelijke veroordelingen van derdelanders waarover lidstaten gegevens moeten uitwisselen ook feiten van overtreding van immigratiewetgeving betreffen. Eerder heeft de Fundamental Rights Agency, in een reactie ten behoeve van het voorstel van 2016, onderstreept dat de uitbreiding van ECRIS zich net zoals bij EU onderdanen alleen tot veroordelingen in het strafrechtelijke domein moet beperken.⁴ Volgens de Europese Commissie zou dit niet mogelijk zijn, omdat de definitie van strafrechtelijke veroordelingen is overgelaten aan de lidstaten, ook bij EU onderdanen. Hiermee zal het voorgestelde systeem, naast het al bestaande SIS II, VIS en Eurodac, ook voor de uitvoering van migratiecontrole kunnen worden gebruikt, terwijl de noodzaak van deze aanvullende mogelijkheid nergens is aangetoond.

Ten vierde krijgen met het voorstel tot uitbreiding van ECRIS niet alleen meer autoriteiten, waaronder immigratieautoriteiten, toegang tot de strafrechtelijke gegevens, ook voorziet het recente voorstel COM (2017) 344 expliciet in de interoperabiliteit tussen ECRIS en bestaande andere

² Europese Commissie 29 juni 2017, SWD (2017) 248 final.

³ Zie HJEU *Schrems v. Data Protection Commissioner*, 6 oktober 2015, C- 362/14. HJEU *Digital Rights Ireland Ltd* 8 april 2014, C- 293/12.

⁴ FRA, Opinie 1/2015 <http://fra.europa.eu/en/opinion/2015/fra-opinion-exchange-information-third-country-nationals-under-possible-system>

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

EU datasystemen. Hiermee wordt de betekenis van het doelbindingsbeginsel en het noodzakelijkheidsbeginsel, beiden kernbeginselen van het dataprotectiegegevensbeschermingsrecht – meermaals benadrukt in de rechtspraak van het HvJEU⁵ - ten aanzien van derdelanders verder uitgehold. Omdat het hier om de uitvoering van strafrecht gaat, is de naleving van gegevensbeschermingsrecht nog belangrijker. Immers, lidstaten hebben een ruime discretionaire bevoegdheid aangaande de normering van strafbaarstelling en vervolging en de opslag en het gebruik van strafrechtelijke gegevens kan ingrijpende gevolgen hebben voor de rechtspositie van betrokkenen. Daarbij kan gedacht worden aan: geen of beperkte toegang tot de arbeidsmarkt, verlies van voogdij over kinderen en voor EU onderdanen die in een andere lidstaat verblijven en derdelanders in het algemeen, verlies van verblijfsstatus en uitzetting. Bovendien betreffen de veroordelingen waarover lidstaten gegevens uitwisselen ook feiten van overtreding van immigratiewetgeving.

Samenvattend kunnen de gevolgen van dit voorstel voor derdelanders (dus ook langdurig ingezetenen in de EU) niet alleen disproportioneel zijn ten aanzien van hun rechten, maar wordt ook een niet gerechtvaardigd onderscheid op basis van nationaliteit gemaakt tussen EU- onderdanen en derdelanders.

Onderscheid tussen EU onderdanen en EU onderdanen met ook de nationaliteit van een derde staat

Zoals ook aangegeven in het advies van de EDPS bij het voorstel van 2016, wordt bovendien een onderscheid gecreëerd tussen EU-onderdanen met alleen de EU nationaliteit en EU onderdanen die ook een nationaliteit van een derde staat hebben. Uit beide voorstellen blijkt dat de uitbreiding van de gegevensopslag en – uitwisseling via ECRIS en ECRIS-TCN ook derdelanders met een EU nationaliteit betreft. Met andere woorden, ook van EU onderdanen die de nationaliteit van een niet-EU lidstaat hebben, zullen de gegevens centraal worden opgeslagen en van hen worden ook vingerafdrukken en andere biometrische gegevens verwerkt. Dit kan, zoals eerder bevestigd door het HvJEU, tot een met artikel 18 VWEU strijdige situatie leiden.⁶

Evaluatie huidig systeem – oplossing bestaande gebreken

In haar evaluatierapport ten aanzien van de huidige werking van ECRIS van de Europese Commissie (COM (2016) 6, 19 januari 2016) wijst de Commissie op het probleem van nationale verschillen bij de uitwisseling van gegevens over EU-onderdanen. Zo blijken de lidstaten een verschillende uitleg van het begrip ‘veroordeling’ te hanteren, waarbij sommige lidstaten alleen gegevens uitwisselen over strafrechtelijke veroordelingen en andere ook over niet-strafrechtelijke veroordelingen. Nederland, bijvoorbeeld, verwerkt ook gegevens over niet-rechterlijke besluiten en zelfs over lopende zaken, dus zonder dat sprake is van veroordeling.⁷ Ook blijken lidstaten bij de in kennisstelling van veroordelingen aan de andere lidstaten, zoals voorzien in artikel 4 (2) van het Kaderbesluit, een verschillende invulling te geven aan ‘zo spoedig mogelijk’. Hierbij zouden in de praktijk verschillende termijnen of zelfs helemaal geen termijnen worden gehanteerd bij de doorgifte van informatie over strafrechtelijke veroordelingen.

Vooraleer in te stemmen met de uitbreiding van ECRIS, acht de Commissie Meijers het noodzakelijk om te evalueren wat de effectiviteit is van het huidige systeem bij de justitiële samenwerking en waarom bestaande systemen (zoals Prüm, Europol, SIS II) geen voldoende informatie leveren in het

⁵ Zie HJEU *Schrems v. Data Protection Commissioner*, 6 oktober 2015, C- 362/14; HJEU *Digital Rights Ireland Ltd* 8 april 2014, C- 293/12 en HJEU *Tele2 Sverige AB-Watson* 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15.

⁶ EDPS, *Opinie 3/2016*, 13 april 2016. Zie ook het arrest HvJEU C-524/06 *Heinz Huber v. Germany*, 16.12.2008.

⁷ COM (2016) 6, p. 3.

Commissie Meijers

permanente commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht

kader van de bestrijding van serieuze strafbare feiten en terrorisme. Uit gepubliceerde statistieken over het gebruik van ECRIS blijkt dat in 2016 sprake is geweest van een toename van aanvragen over strafrechtelijke veroordelingen voor andere doeleinden dan strafrechtelijk onderzoek, namelijk van 18% in 2012, naar 22% in 2016.⁸ Uit deze statistieken blijkt ook dat bij 63% van alle aanvragen via ECRIS geen sprake is van een strafrechtelijke veroordeling. Daarnaast blijkt uit dit overzicht dat er sprake is van onjuiste classificatie van nieuwe veroordelingen en bijvoorbeeld updates over eerdere veroordelingen. Ook wordt vermeld dat Nederland niet alleen gegevens over veroordelingen zoals bedoeld in het Kaderbesluit 2009/315 verstrekt, maar ook over andere veroordelingen zoals geregistreerd in de nationale bestanden.⁹

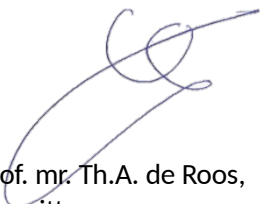
Het bovenstaande roept de volgende vragen op:

- Voor welke 'andere doeleinden' dan strafrechtelijke doeleinden, worden gegevens uit het bestaande ECRIS in de lidstaten nu opgevraagd?
- In hoeverre wordt het huidige ECRIS als effectief en efficiënt middel bij strafrechtelijke opsporing en vervolging beschouwd, nu er sprake is van verschillende en zelfs onjuiste classificatie van op te slagen strafrechtelijke veroordelingen?
- Hoe wordt een geharmoniseerde en gelijkwaardige toepassing van ECRIS gegarandeerd, waarmee wordt voorkomen dat ECRIS een vergaarbak wordt van op zeer uiteenlopende gronden genomen, nationale beslissingen en ook incorrecte of verouderde data?
- Waarom wordt niet verder onderzocht in hoeverre de operationele en informatiele samenwerking tussen lidstaten kan worden verbeterd, in plaats van weer een nieuw systeem met bijbehorende gebreken en risico's voor individuele rechten, te ontwikkelen?
- In hoeverre lost een centraal databestand over derdelanders het probleem op van gebrekkige informatiele samenwerking over EU onderdanen die een mogelijke risico voor de interne veiligheid van de EU vormen?

De Commissie Meijers is van mening dat eerst nationale verschillen ten aanzien van de huidige werking van ECRIS moeten worden opgelost en de (bestaande gebreken van) effectiviteit van bestaande systemen verder moet worden onderzocht, voor enige uitbreiding van ECRIS of inrichting van een nieuw centraal systeem kan worden overwogen.

Tot nadere toelichting van deze brief is onze Commissie graag bereid.

Hoogachtend,



Prof. mr. Th.A. de Roos,
voorzitter

⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annex-to-statistical-report-use-of-ecri-june2017_en.pdf.

⁹ Ibid, p. 11-12.