

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

*Secretariaat*  
postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland  
telefoon 31 (30) 297 42 14/43 28  
telefax 31 (30) 296 00 50  
e-mail cie.meijers@forum.nl  
<http://www.commissie-meijers.nl>

■■■■■ ■■■■■  
**Aan** Drs. R. Van der Brug,  
Secretaris van de Raad van State

Postbus 20019  
2500 EA 's-Gravenhage

**Betreft** Voorlopig commentaar op het Verdrag inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale immigratie (Verdrag van Prüm).

**Kenmerk** CM0607  
**Datum** 31 mei 2006.

Geachte heer Van der Brug,

Op 27 mei 2005 is te Prüm een verdrag tussen zeven lidstaten van de Europese Unie tot stand gekomen, te weten Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Spanje en Oostenrijk. Het betreft het Verdrag inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale immigratie (Trb. 2005, 197).

Volgens de brief van de Minister van Justitie van 13 juli 2005 (TK 2004-2005, Kst 29 800 VI, nr 162) zal het wetsvoorstel ter goedkeuring van dit verdrag en de memorie van toelichting, naar verwachting rond het tweede kwartaal van 2006 aan de Tweede Kamer ter goedkeuring worden voorgelegd. Vooruitlopend op het advies dat de regering aan de Raad van State zal vragen wil de Permanente Commissie u graag onze voorlopige analyse van het verdrag van Prüm en de vragen die het verdrag oproept, ter informatie aanbieden.

Tot nadere toelichting zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,



Prof. C.A. Groenendijk  
voorzitter

**Voorlopig commentaar op het Verdrag inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale immigratie (Verdrag van Prüm, Trb. 2005, 197).**

Onderwerp van deze notitie is het Verdrag inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie. Gesloten te Prüm op 27 mei 2005 tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Spanje. (verder: het 'Verdrag' of het 'Verdrag van Prüm')

Met het Verdrag van Prüm komt een beperkt aantal lidstaten van de Europese Unie een hechtere samenwerking overeen buiten de formele structuren van de EU. In artikel 1, lid 2, 3, en 4 van het Verdrag is expliciet onder woorden gebracht dat het de bedoeling is om de regels van dit Verdrag spoedig naar het niveau van de EU te tillen, waarna ook (alle) andere lidstaten aan die regels gebonden zullen zijn.

**Vraag:** Waarom is niet van af het begin gekozen voor een regeling binnen de EU?

Het Verdrag behandelt een aantal onderwerpen die geen onderling samenhangend geheel vormen en slechts in wijder verband tot elkaar staan, zoals gegevensuitwisseling, politieke samenwerking (zowel ten behoeve van de opsporing als ter handhaving van de openbare orde) en de bestrijding van illegale migratie.

**Vraag:** Nu de onderwerpen niet veel met elkaar te maken hebben, kan men per onderwerp de vraag stellen, waarom niet vanaf het begin is gekozen voor een regeling binnen de EU en hoe de in dit Verdrag opgenomen regels zich verhouden tot de bestaande regels van EG recht en de regels in Benelux- of bilaterale verdragen op al deze verschillende onderwerpen?

Wat verdragsluitende staten in het Verdrag willen regelen is op zich niet verkeerd. Echter de *manier waarop* roept vraagtekens op, voornamelijk op het punt van democratische controle. Verder kan er op de *uitwerking* commentaar geleverd worden.

**De wijze van de totstandkoming van het Verdrag.**

Het Verdrag past bij de Nederlandse initiatieven om buiten de EU om, met de naaste burens de strafrechtelijke samenwerking te moderniseren. Eerder werden verdragen gesloten in Beneluxverband; zie het te Luxemburg gesloten verdrag inzake grensoverschrijdend politieel optreden, 8 juni 2004 (Trb 2005, 35) en het verdrag gesloten met Duitsland inzake de grensoverschrijdende politieke samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden, gesloten te Enschede op 2 maart 2005 (Trb. 2005, 860). Deze twee verdragen zijn veel praktischer dan de meeste Europese kaderbesluiten op dit terrein. Het EU-Verdrag laat deze intergouvernementele samenwerking toe, zolang de overeengekomen regels niet strijdig zijn met het EG recht. In de preambule van het Verdrag van Prüm wordt hieromtrent vermeld dat de afspraken in het Verdrag 'onverminderd het Verdrag tot oprichting van de EG en het Verdrag betreffende de EU' zijn. Artikel 1 lid 2 en artikel 47 lid 1 van het Verdrag 'laat onverlet het recht van de EU'. Het gemeenschapsrecht lijkt voorrang te hebben; artikel 47 lid 2 Verdrag van Prüm laat onverlet alle bestaande bi- en multilaterale verdragen. Wat dat in de praktijk betekent, zal moeten blijken; vermoedelijk niet veel, maar het zal aanleiding zijn tot eindeloze discussies in de rechtszaal. Het holt de Europese samenwerking binnen de EU uit; zie de publicatie van het CEPS "Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats" Working Document, nr. 234, Brussel, januari 2006.

**Vraag:** Moet men wel op deze weg verder gaan in plaats van te streven naar een optimale aanpak binnen de EU? Het voordeel is natuurlijk wel, dat met een beperkt aantal lidstaten eerder en gemakkelijker tot besluiten kan worden gekomen dan binnen de EU van de 25. Het nadeel is dat geen rekening is gehouden met de specifieke belangen en omstandigheden van de andere lidstaten.

De consequentie van de gekozen aanpak is dat het Europese Parlement geen enkele zeggenschap heeft gedurende de intergouvernementele fase en slechts beperkt invloed - immers alleen achteraf - kan uitoefenen, als de zeven lidstaten hun Verdrag proberen te implementeren binnen de regels van de EU. De Europese Commissie wordt ingeschakeld bij die implementatie (artikel 1 lid 4 Verdrag van Prüm), maar moet dan in een opgemaakt bed stappen. Volgens de preambule worden weliswaar de grondrechten voortvloeiend uit het Handvest van de EU en het EVRM, 'in acht genomen' maar er is geen rol voor het Europese Hof van Justitie voorzien. Het Verdrag kent ook geen geschillenregeling. Voor individuele informatie, correctie en schadevergoeding wordt verwezen naar de nationale rechter en het nationale recht (zie artikel 40 Verdrag van Prüm), hoewel in de preambule staat, dat er een adequate gerechtelijke controle mogelijk moet zijn.

**Vraag:** Waarom is er is geen gebruik gemaakt van de EU regels over nauwere samenwerking tussen de lidstaten? Zie artikel 11 EG-Verdrag en de artikelen 40 tot en met 45 EU-Verdrag. Die samenwerking is voorzien voor tenminste de helft van het aantal lidstaten (art.43 lid 1 en 9 EU-Verdrag). Nu zijn er zeven verdragspartijen. Zou er niet reeds nu al bezien moeten worden, of meer lidstaten willen toetreden, alvorens stug wordt voortgegaan op de nu ingeslagen intergouvernementele weg? Samenwerking binnen de kaders van de EG en de EU is mogelijk als dertien lidstaten deelnemen. Dan zou wèl een rol zijn weggelegd voor het EG Hof van Justitie, de Europese Commissie en het Europese Parlement; bovendien is er dan een informatieplicht vooraf naar de overige lidstaten.

Nu het aantal verdragsluitende partijen is beperkt tot zeven, worden zowel de Europese Unie als de 18 overige lidstaten voor een fait accompli gesteld: men kan het Prüm-acquis, *inclusief de uitvoeringsafspraken* (zie artikel 44 Verdrag van Prüm) slechts aanvaarden of verwerpen; men heeft geen invloed op de inhoud.

Aan de minister zou moeten worden gevraagd, of het niet mogelijk is meer partijen bij het Verdrag te betrekken, zodat het Verdrag – dat bedoeld is uiteindelijk EU recht te worden – vanaf het begin dit Europees spoor gaat volgen. In het geval dat niet (meer) mogelijk is, dient het Nederlandse parlement als consequentie daarvan het Verdrag niet goed te keuren.

**Vraag:** Zijn de huidige zeven lidstaten niet alsnog bereid de EU bij het geheel of bij een gedeelte van de regelingen te betrekken? Waarom is de Europese Commissie niet vanaf het begin bij de voorbereiding betrokken? Op die manier had van het begin af aan ook met de belangen van de 18 andere lidstaten rekening gehouden kunnen worden. Waarom is, anders dan in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, in het Verdrag van Prüm geen expliciete rol voor de Europese Commissie voorzien? Hoe is de uniforme uitleg van de bepalingen van het Verdrag van Prüm gewaarborgd?

Een tweede consequentie van de keuze voor de intergouvernementele weg is de ondoorzichtigheid en de complexiteit voor alle betrokkenen: ambtenaren, rechters, officieren van justitie en politie, advocaten en vooral ook voor de burger. Over verschillende in het Verdrag van Prüm geregelde onderwerpen bestaan al regels van EU-recht, van Benelux-recht of in bilaterale verdragen. Voor de mensen die deze regels in de praktijk moeten toepassen rijzen dus allerlei vragen. Is er iets geregeld? Waar vind ik dat dan? Welk verdrag of regeling is van toepassing? Welke regeling heeft voorrang? Wat bedoeld is als een praktische regeling, zal voor de praktijk weerbarstige materie blijken te zijn. Het gaat niet om de werkzaamheid van dit Verdrag op zich. De complexiteit zit juist in de samenhang met andere regelingen die op andere niveaus zijn overeengekomen of in voorbereiding zijn.

In dit verband een voorbeeld: reeds nu al gelden er regels over grensoverschrijdend optreden van de politie; binnen de Benelux, in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en weldra ook in een bilateraal verdrag met Duitsland. Het Verdrag van Prüm zou daar een vierde set regels aan toevoegen. Het is de vraag, of de in het Verdrag voorziene nationale contactpunten (artikel 42 Verdrag van Prüm) alle problemen kunnen voorkomen, zeker nu al de afzonderlijke voorzieningen hun eigen contactpunt kunnen hebben. Zouden die contactpunten niet eerder oorzaak van nadere verwickelingen kunnen worden dan oplosers van de problemen, nu de bevoegdheid van ieder contactpunt wordt geregeld door het nationale recht? Hebben ze bevoegdheden buiten dit Verdrag om, bijvoorbeeld in geval van botsing met andere verdragen of met het Europese recht?

**Vraag:** waarom is eigenlijk gekozen voor het regelen van zoveel, niet onmiddellijk met elkaar verbonden, onderwerpen in één verdrag? Waarom is niet gekozen om onderwerp per onderwerp te regelen in de bestaande regelgeving door deze aan te vullen of te wijzigen met als voordeel minder versnipperde wetgeving?

### **Uitwerking**

Het uitgangspunt bij het bevragen van een register in een ander land (DNA, dactylosporen, kentekens) is dat alle verdragspartijen elkaar volledig kunnen vertrouwen. In de praktijk ontstaan echter problemen als de wijze van verkrijging van gegevens oncontroleerbaar blijkt te zijn. De bepalingen in het Verdrag laten veel vage en open criteria toe en bakenen de bevoegdheden niet helder af. De doelbinding, zoals geformuleerd in artikel 35 van het Verdrag, wordt sterk gerelativeerd doordat hiervan kan worden afgeweken *'na voorafgaande toestemming van de Verdragsluitende Partij, die het bestand beheert'* en *'alleen met inachtneming van het nationale recht van de [data] ontvangende Verdragsluitende Partij'*.

**Vraag:** Bij de geautomatiseerde bevraging van DNA-profielen (door middel van een hit-no-hit systeem dat anonimiteit in dat stadium dient te waarborgen) geldt, dat dit moet dienen *'ter opsporing van strafbare feiten'*. Alleen welke strafbare feiten vallen hieronder? Geldt dubbele strafbaarheid of is strafbaarheid in het verzoekende land voldoende? Wat betekent dit eigenlijk, nu in de preambule wordt gesproken over *'terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en illegale migratie'*?

Ook bij het bevragen van gegevensbanken met dactyloscopische gegevens (eveneens d.m.v. een hit-no-hit systeem) geldt dat daar enkel gegevens in mogen zitten die zijn verzameld *'ter voorkoming en opsporing van strafbare feiten'*. Dezelfde vragen als genoemd bij de DNA –profielen kan men ook hier stellen. Bij het vragen naar hits bij kentekens is het *'ter voorkoming en opsporing van strafbare feiten en ter afhandeling van overtredingen (...) en ter handhaving van de openbare orde en veiligheid'*. Idem.

**Vraag:** is de toepassing van het Verdrag beperkt tot de doelstelling, zoals die is opgenomen in de preambule – terrorisme, grensoverschrijdende criminaliteit en illegale migratie – of kan het toch ook nationale criminaliteit betreffen?

**Vraag:** is de terminologie van de doelbinding voldoende helder? Verstaat men in de zeven landen daaronder steeds hetzelfde? Wat valt onder *'voorkoming'* van strafbare feiten?

Het gaat hier weliswaar over de mogelijkheid om te bezien, of over de grens in een bestand een *'hit'* gevonden wordt. De koppeling naar personen moet via de gewone regels van de kleine rechtshulp lopen. Maar de rechercheur, die iemand verdenkt, kan - zonder de tussenkomst van de rechter-commissaris - zo toch te weten komen, dat diens DNA of vingerafdrukspoor in enig ander land gevonden is en van die wetenschap bij zijn ondervraging gebruik maken.

Het Verdrag van Prüm gaat verder dan het bevragen van elkaars bestanden. Wat DNA-profielen betreft, voorziet het Verdrag in artikel 7 ook in de afname van celmateriaal. Er moet dan een onderzoeksbevel of een verklaring van een bevoegde autoriteit zijn. Naar Nederlands recht is dat geregeld, maar hoe zit dat in de overige zes landen?

**Vraag:** kan worden nagegaan, wie bij de overige verdragspartners een dergelijk bevel mag uitvaardigen? Wie is daar de bevoegde autoriteit? Heeft het aangezochte land een mogelijkheid te onderzoeken, welke autoriteit het bevel heeft gegeven, en dan eventueel negatief te beslissen?

Bij grootschalige evenementen (sport, politieke top-ontmoetingen) kunnen gevraagd en ongevraagd gegevens, worden uitgewisseld, zie de artikelen 13 en 14 van het Verdrag. Bij persoonsgegevens moet het iemand betreffen, die bekend is door een onherroepelijke veroordeling of *'uit andere feiten'*. Dit kan in de praktijk leiden tot weigering van de toelating, eventueel (preventieve) detentie. Ervaring met dit fenomeen is tussen Nederland en België opgedaan bij het EK voetbal in 2000.

**Vraag:** wat wordt in dit verband verstaan onder *'andere feiten'*? Welke autoriteit beoordeelt dat in het verzoekende land?

**Vraag:** wordt aan diegene om wie het gaat *vooraf* kenbaar gemaakt dat zijn gegevens zijn doorgegeven naar een ander land, zodat hij daarmee rekening kan houden bij zijn besluit om al dan niet naar zo'n evenement te gaan?

**Vraag:** wat is de bewaartermijn van deze gegevens? Heeft de burger recht om te weten, of en zo welke gegevens aan een andere staat zijn verstrekt? Is er een schadevergoeding mogelijk bij onterechte gegevensverschaffing?

**Vraag:** is de regeling bij het EK voetbal 2000 op deze punten geëvalueerd?

In artikel 17 en 18 Verdrag van Prüm is sprake van zgn. 'skymarshals', thans vluchtbegeleiders genaamd.

**Vraag:** wat is thans het standpunt van de Nederlandse regering en van de overige zes bij het Verdrag van Prüm betrokken regeringen met betrekking tot het dragen van vuurwapen aan boord van een vliegtuig? Is hierover van te voren overleg geweest met luchtvaartmaatschappijen en verenigingen van piloten, die zich daartegen altijd verzet hebben? Wordt vóóraf aan de bemanning van een vliegtuig bekend gemaakt, dat een (gewapende) vluchtbegeleider meereist?

### **Parlementair instemmingsrecht**

Sinds het begin van de jaren negentig is bij de goedkeuring van verdragen, waarin onderwerpen inzake politie, justitie en migratie in deels intergouvernementele regelingen werden geregeld, steeds in de Goedkeuringswet het instemmingsrecht voor de Staten-Generaal opgenomen. Dat gebeurde bij de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en bij de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice. Deze wetsbepaling voorzag in publicatie van de uitvoeringsregels en tijdige voorlichting van de Staten-Generaal en publicatie van voorstellen voor uitvoeringsregels.

**Vraag:** Wordt een overeenkomstig instemmingsrecht ook in de Goedkeuringswet van het Verdrag van Prüm opgenomen?

### **Conclusie**

De keuze van de onderwerpen voor een nadere regeling, die de hoge Verdragsluitende Partijen, tevens lidstaten van de EU met het Verdrag van Prüm hebben gemaakt, alsmede de manier waarop ze daaraan inhoudelijk invulling hebben gegeven roepen relatief weinig inhoudelijke vragen op. Door de hoeveelheid vragen en mogelijke complicaties die een dergelijke regeling buiten het verband van de EU kan opleveren komt de Permanente Commissie desalniettemin tot de conclusie, dat dit Verdrag in deze vorm door het Nederlandse parlement moet worden afgewezen. De Permanente Commissie dringt aan op een nadere uitwerking van deze onderwerpen in EU-verband. In dit verband wordt bijvoorbeeld gewezen op het Voorstel van een kaderbesluit *betreffende de uitwisseling van informatie volgens het beschikbaarheidsbeginsel*, Raadsdocument 13413/05; Commissiedocument COM(2005)490, alsook de ontwerp-conclusies van de Raad *inzake de verbeterde operationele samenwerking bij de gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen*, Raadsdocument 8246/06 MIGR 44 COMIX 353 van 7 april 2006.

In het geval wel tot ratificatie zou worden overgegaan, dient het instemmingsrecht van de Staten-Generaal in de Goedkeuringswet te worden vastgelegd en verdient het maken van voorbehouden door Nederland op het punt van de uitwisseling van gegevens nauwgezette overweging.

Utrecht, mei 2006.