



De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
15 juni 2022

Ons kenmerk
4063218

nota

Nader rapport wetsvoorstel EU-verordeningen grenzen en veiligheid

1. Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling advisering) heeft 15 december 2021 advies uitgebracht over het voorstel voor een Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. De Afdeling advisering 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 (een dictum 'b'). Inmiddels is het advies verwerkt. Vanwege het dictum is het niet vereist dat het wetsvoorstel voor indiening bij de Tweede Kamer eerst nog wordt geagendeerd in de MR. Bijgaand vindt u dan ook:

1. het nader rapport;
2. het advies van de Raad van State;
3. het gewijzigde wetsvoorstel;
4. de gewijzigde memorie van toelichting.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

Het wetsvoorstel dient ter uitvoering van een aantal EU-verordeningen op het terrein van grenzen en veiligheid. Met deze verordeningen worden een aantal door de EU beheerde systemen ingevoerd dan wel geactualiseerd, namelijk:

- het EES ('entry-exit systeem') waarin onder meer de in- en uitreis in het Schengengebied van onderdanen van derde landen wordt geregistreerd, met name met het oog op het doeltreffender maken van grenscontroles;
- het Etias ('European Travel Information and Authorization System') waarmee voorafgaand aan de afreis naar het Schengengebied van onderdanen van derde - niet visumplichtige- landen door middel van een reisautorisatie kan worden bepaald of er sprake is van een veiligheidsrisico, een risico op het gebied van illegale immigratie of een hoog epidemiologisch risico;
- het bestaande VIS ('Visum Informatie Systeem') dat wordt gebruikt voor visa kort verblijf voor onderdanen van derde landen voor het Schengengebied. Dit systeem wordt onder meer uitgebreid naar visa lang verblijf en verblijfsvergunningen;
- het bestaande SIS ('Schengen Informatie Systeem') dat wordt gebruikt om informatie te delen en signaleringen op te nemen over personen, voorwerpen en voertuigen en dergelijke. Dit systeem is ooit ingevoerd in verband met het

wegvallen van controles aan de binnengrenzen en wordt nu onder meer uitgebreid met de signalering van terugkeerbesluiten ten aanzien van onderdanen van derde landen.

Tussen deze en een aantal andere Europese systemen wordt door middel van een tweetal separate EU-verordeningen interoperabiliteit aangebracht, onder meer met het doel dat de systemen en doelstellingen die daarmee worden nagestreefd elkaar kunnen ondersteunen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
15 juni 2022

Ons kenmerk
4063218

Verordeningen gelden rechtstreeks en mogen niet in nationale regelgeving worden omgezet. Wel geldt de verplichting om deze te operationaliseren door in regelgeving bijvoorbeeld de autoriteiten aan te wijzen die de verordeningen uitvoeren in Nederland, dan wel zo nodig verduidelijkingen ten aanzien van de nationale toepassing aan te brengen. Bijgaand wetsvoorstel regelt dit. De Europese Commissie stelt het uiteindelijke tijdstip van toepasselijkheid van de verordeningen vast. Deze data verschillen per verordening, waarbij de vaststelling afhankelijk is van meerdere factoren zoals technische testen van de systemen. De volgorde is dat eerst SIS in gebruik wordt genomen, dan EES, vervolgens ETIAS waarna interoperabiliteit wordt aangebracht. De herziening van VIS zal als laatste live gaan.

De Afdeling advisering heeft een aantal opmerkingen gemaakt over het wetsvoorstel waarvan de hoofdpunten hierna kort zullen worden toegelicht.

4. Toelichting

4.1. Hoofdpunten Advies Afdeling advisering

Aanwijzing nationale autoriteiten

De Afdeling advisering heeft er (onder verwijzing naar een eerder advies) op gewezen dat het in verband met de rechtszekerheid en kenbaarheid van regelgeving van belang is dat in een aantal gevallen in nationale regelgeving wordt vastgelegd welke autoriteiten de bevoegde autoriteiten zijn in de zin van de verordeningen. Dit lijkt evident maar hierachter gaat een juridische discussie schuil over de vraag of dit noodzakelijk is indien verordeningen gebruik maken van een omschrijving die erop neer komt dat duidelijk is dat de instantie die reeds bepaalde taken heeft op grond van het nationale recht, de taken die in de verordening zijn opgenomen dient uit te voeren. Om echter geen onduidelijkheid te laten ontstaan welke nationale instanties dit zijn geeft de Afdeling aan dat deze aangewezen dienen te worden in het nationale recht. Dit zal echter wel op een wijze dienen plaats te vinden die overeenkomt met het nationale systeem waarbij in regelgeving geen dienstonderdelen worden aangewezen aangezien er vaak sprake is van besluitvorming in mandaat namens de Minister. De aanwijzing van de autoriteiten zal op grond van het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. De Afdeling bevestigt overigens dat in bepaalde gevallen aanwijzing niet nodig is omdat deze aanwijzing al eerder heeft plaatsgevonden in verband met andere Europese regelgeving waarnaar in de verordeningen wordt verwezen. In verband met dit onderdeel van het advies en het advies waarnaar wordt verwezen is in de memorie van toelichting een en ander nader toegelicht.

Inhoud en toegankelijkheid toelichting

De Afdeling wijst er in haar advies op dat de inhoud van de verordeningen al vaststaat en daar dan ook geen besluitvorming meer over kan plaatsvinden. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dient dan ook algemene toelichtende

informatie over de verordeningen te bevatten en een beschrijving op hoofdlijnen, waarbij te technische en gedetailleerde passages achterwege dienen te blijven. Wel dient bijvoorbeeld een overzicht te worden gegeven van de bevoegde autoriteiten en dient de laatste stand in de uitvoering weergegeven te worden. Naar aanleiding van dit onderdeel van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting herzien, toegankelijker gemaakt en geactualiseerd. Niettemin is de toelichting nog steeds vrij omvangrijk. Het wetsvoorstel gaat over een groot aantal verordeningen (acht verordeningen, twee wijzigingsverordeningen en een bestaande verordening die wordt geraakt door het voorstel). Daarnaast is het complexe materie en enige uitleg over deze materie is dan ook noodzakelijk om het wetsvoorstel en de rollen die de bevoegde autoriteiten krijgen te begrijpen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
15 juni 2022

Ons kenmerk
4063218

Het raadplegen van strafrechtelijke gegevens: onafhankelijke toetsing

Een aantal verordeningen bevatten de mogelijkheid om met het oog op rechtshandavingsdoeleinden toegang te verlenen aan 'aangewezen autoriteiten' om in de systemen gegevens te raadplegen. De vraag of deze toegang mag worden verleend is gebonden aan voorwaarden en dient te worden gecontroleerd door een onafhankelijk 'centraal toegangspunt' (hierna: CTP). Deze mogelijkheid bestond al onder de huidige Eurodac-verordening voor het Eurodac-systeem (dat ziet op asiel) en het VIS. Daar komen nu ook EES en Etias bij. Met het wetsvoorstel is er voor gekozen deze taak te beleggen bij de officier van justitie voor alle vier systemen. Voor Eurodac zal dit een wijziging zijn omdat daar tot inwerkingtreding van het voorstel ook een vordering afgegeven door de rechter-commissaris vereist is. Voor VIS was dit niet het geval. De Afdeling merkt op dat deze taak niet bij een rechter hoeft te worden neergelegd, maar de onafhankelijkheid ten opzichte van de aangewezen autoriteiten wel in wettelijke voorschriften gewaarborgd dient te zijn. Aan de kritiek van de Afdeling is tegemoet gekomen door expliciet in het wetsvoorstel vast te leggen dat de officier van justitie deze taken en bevoegdheden volledig onafhankelijk uitoefent ten opzichte van de aangewezen autoriteiten, evenals ten opzichte van de officier van justitie die het gezag uitoefent over de aangewezen autoriteiten. Overigens is het daarnaast zo dat de taak van CTP is belegd bij het team internationaal van het landelijk parket waarin geen eigen nationale onderzoeken worden gedaan. Daardoor is het ook niet mogelijk dat het CTP als officier bij een zaak betrokken is waarvoor toegang wordt gevraagd tot de verschillende systemen.

Sanctionering van onrechtmatige gegevensverwerking

De Afdeling advisering refereert aan een eerder advies dat ze heeft uitgebracht ten aanzien van de implementatie van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (RGB) in de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) waarin ze kritisch was op onderdelen van deze implementatie. De verordeningen verklaren deze RGB en daarmee de implementatie hiervan in de Wpg en de Wjsg van toepassing voor zover het niet gaat om onderwerpen die al onder de AVG vallen. Vanwege de toepassing van de RGB op de verordeningen vraagt de Afdeling naar dit eerder gemaakte punt en of onrechtmatige gegevensverwerking onder de verordeningen voor zover het gaat om verwerkingen die onder het toepassingsbereik van de RGB vallen wel afdoende wordt voorkomen. Daarbij verwijst de Afdeling advisering tevens naar eerder door het kabinet gecommuniceerde plannen tot aanpassing van de Wpg en de Wjsg.

Het vraagstuk van de implementatie van de RGB en de Wpg en de Wjsg is echter niet iets wat nu eenvoudig alleen voor de verordeningen met het voorstel voor de

Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid geregeld kan worden, nog los van de vraag in hoeverre de kritiek van de Afdeling al dan niet volledig terecht is. De betreffende regelgeving ziet op een algemeen kader waarvan het niet wenselijk is dat er uiteenlopende regels gaan ontstaan. Daarnaast is bijgaand wetsvoorstel niet de plek om de discussie over de implementatie van de RGB te voeren. Om deze redenen wordt dan ook verwezen naar de recente brief die de minister voor Rechtsbescherming heeft gestuurd aan de Tweede Kamer van 29 maart jl. (Kamerstukken II 2021/22 32761, nr. 218). In die brief is uiteengezet waarom er in tegenstelling tot eerdere plannen nu geen nieuwe integrale gegevenswet komt met generieke bepalingen voor de opsporing, vervolging en de tenuitvoerlegging. Wel worden daarin de vervolgstappen en aspecten uiteengezet waar de komende tijd op wordt ingezet. Dat traject is dan ook het juiste kader om te kijken naar de wijze van implementatie van de RGB en eventuele aanpassingen door te voeren.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
15 juni 2022

Ons kenmerk
4063218

Privacy

De Afdeling stipt tot slot nog een aantal privacyaspecten aan. Zo adviseert de Afdeling om een PIA (privacy-impact assessment) uit te voeren op het wetsvoorstel. Er was oorspronkelijk voor gekozen om dit niet te doen omdat alle verwerkingen van persoonsgegevens voortvloeien uit de verordeningen. Voordat de Europese systemen in gebruik worden genomen worden er door de verschillende ketenpartners PIA's op die verwerkingen uitgevoerd die naar hun aard dan ook gedetailleerder kunnen zijn. Niettemin is in navolging van het advies van de Afdeling een PIA uitgevoerd op de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 die in het wetsvoorstel is opgenomen. Deze wijziging verduidelijkt de verhouding tot de vreemdelingenadministratie in die zin dat verhelderd wordt dat daarin gegevens kunnen worden opgeslagen die afkomstig zijn uit de Europese systemen. Dit met name om, indien dit aan de orde is, bezwaar en beroepsprocedures te kunnen afhandelen omdat de benodigde gegevens niet allemaal in de Europese systemen staan of kunnen worden opgenomen. Omgekeerd kan het noodzakelijk zijn om vanuit de vreemdelingenadministratie gegevens in te voeren in de Europese systemen. Bij de uitgevoerde PIA zijn aandachtspunten geformuleerd die meegenomen worden met de meer specifieke PIA's die nog worden verricht. Voor de aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 zelf geldt dat de privacy-gevolgen zeer beperkt zijn nu het hier gaat om een bestaande systematiek en systemen. Mede naar aanleiding van de PIA is de geformuleerde wijziging van artikel 107 van de Vreemdelingenwet 2000 nog aangescherpt.

Daarnaast is op het terrein van privacy naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling een paragraaf toegevoegd over de rechten van betrokkenen, zoals het recht op inzage van hun gegevens. Dit onderwerp is nog in beweging in die zin dat de rechten vaststaan maar dat de werkprocessen hierop nog nader worden ingericht. Daarbij geldt dat er vanuit de EU nog wordt gewerkt aan bijvoorbeeld voorlichting en de ontwikkeling van templates en webdiensten waarop wordt aangesloten door de lidstaten.

Naast de bovengenoemde punten heeft de Afdeling nog andere minder belangrijke opmerkingen gemaakt die zijn verwerkt in de memorie van toelichting. Daarnaast zijn diverse technische en redactionele verbeteringen in het voorstel en in de memorie van toelichting doorgevoerd.

4.2. Overige aandachtspunten

Zoals reeds opgemerkt zijn de verordeningen waar het wetsvoorstel op ziet omvangrijk en inhoudelijk complex. De inhoud van de verordeningen staat echter al vast, waarbij uiteindelijk de Commissie de datum vaststelt waarop de verschillende verordeningen inwerkingtreden. Voor het wetsvoorstel betekent dit dat inwerkingtreding bij koninklijk besluit plaatsvindt omdat nog niet bekend is wanneer welk systeem live gaat. Dit is zoals hierboven aangegeven afhankelijk van een aantal factoren waaronder bijvoorbeeld de testen die worden uitgevoerd door de EU en vervolgens de lidstaten.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Staats- en
Bestuursrecht

Datum
15 juni 2022

Ons kenmerk
4063218

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen onder de paraplu van het programma grenzen en veiligheid. Afstemming heeft dan ook binnen dit kader plaatsgevonden. Deelnemers zijn naast onder meer DMB, DRM, DRC, de IND, DT&V, Justid, DGPenV, de KMar, de politie en het OM bijvoorbeeld ook de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. De verordeningen raken veel verschillende partijen en vergen veel van de uitvoering zoals aanpassing van systemen en extra benodigde capaciteit. Daarom werken de verschillende ketenpartners met elkaar samen binnen dit programma. Wetgeving is daar slechts een onderdeel van.

Indien u daar prijs op stelt, kunnen wij u op een geschikt moment bijpraten over de verordeningen en het programma nu dat het bestek van deze nota te buiten zou gaan.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

-