

Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector straf- en sanctierecht

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

Contactpersoon

nota

nader rapport bij wetsvoorstel houdende tijdelijke regels
ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en
de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in
strafzaken

Datum
15 september 2021

Ons kenmerk
3537203

1. Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) heeft advies uitgebracht inzake het bovenvermelde wetsvoorstel. De Afdeling heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen, tenzij het is aangepast (dictum C).

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd het concept-nader rapport en het gewijzigde wetsvoorstel met gewijzigde memorie van toelichting aan te bieden aan de ministerraad met het oog op indiening bij de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

De bezwaren van de Afdeling zien op twee onderdelen van het wetsvoorstel:

- i. De Afdeling adviseert te voorzien in een wettelijke grondslag voor de aanwijzing van alle nationaal bevoegde autoriteiten die zijn belast met de in de verordening genoemde taken en recht hebben op toegang en, indien van toepassing, rechtstreekse bevraging van het SIS. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in lijn met dit advies aangepast. Hierbij wordt u geadviseerd in het nader rapport niet alle argumenten van de Afdeling te onderschrijven vanwege de mogelijk bredere betekenis daarvan.
- ii. De Afdeling adviseert de nationaal bevoegde autoriteiten aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur en niet bij ministeriële regeling. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in lijn met dit advies aangepast, met dien verstande dat de nationaal bevoegde autoriteiten – met het oog op de efficiëntie van deze tijdelijke regeling – zijn aangewezen bij dit wetsvoorstel en niet bij een algemene maatregel van bestuur.

Hieronder volgt een beknopte toelichting op de bezwaren van de Afdeling en de daaruit voortvloeiende wijzigingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

4. Toelichting

Aanwijzing alle nationaal bevoegde autoriteiten

De Afdeling adviseert te voorzien in een wettelijke grondslag voor de aanwijzing van alle nationaal bevoegde autoriteiten die zijn belast met de in de verordening genoemde taken en recht hebben op toegang en, indien van toepassing, rechtstreekse bevraging van het SIS. De redenen zijn als volgt:

- De Afdeling stelt dat de SIS-verordening de nationaal bevoegde autoriteiten niet specifiek aanwijst, doch slechts verwijst naar 'de bevoegde nationale autoriteiten'. Volgens de Afdeling kan een nationale autoriteit in dit geval niet rechtstreeks een bevoegdheid ontleen aan een verordening.
- Voorts stelt de Afdeling dat het beginsel van institutionele autonomie alsmede het legaliteitsbeginsel vereisen dat een nationale autoriteit op nationaal niveau bij een wettelijk voorschrift wordt aangewezen.
- Ten slotte stelt de Afdeling in dit verband dat een uitdrukkelijke aanwijzing tegemoetkomt aan de kenbaarheidseis die uit het rechtszekerheidsbeginsel voortvloeit.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
sector straf- en sanctierecht

Datum
13 september 2021

Ons kenmerk
3537200

Vanuit pragmatisch oogpunt wordt u geadviseerd het advies van de Afdeling te volgen. Bij dit wetsvoorstel kunnen zonder nadeel alle nationaal bevoegde autoriteiten worden aangewezen. Daarbij is een argument hiervoor dat, meebewegend met de Afdeling door uitdrukkelijke aanwijzing in een algemene maatregel van bestuur, de kenbaarheid en rechtszekerheid ten goede komt.

Moeilijk is de – overigens stellige – opmerking van de Afdeling dat het beginsel van institutionele autonomie alsmede het legaliteitsbeginsel vereisen dat een nationale autoriteit op nationaal niveau bij een wettelijk voorschrift wordt aangewezen. Bij de implementatie van eerdere Europese verordeningen – bijvoorbeeld bij de implementatie van de huidige SIS-verordeningen – is deze stelling niet (altijd) gevolgd. Indien de opmerking van de Afdeling niet wordt weerlegd, kan dat een vraag oproepen naar de rechtmatigheid van de uitvoering van bevoegdheden krachtens die Europese verordeningen. Bovendien lijkt de regering zonder weerlegging toekomstige implementatieregelgeving – bijvoorbeeld bij de beoogde Uitvoeringswet EU-verordening grenzen en veiligheid – de (verstrekkende) stelling van de Afdeling te volgen. In dit licht wordt u geadviseerd in het nader rapport een korte nuance te maken bij het advies van de Afdeling. Hiertoe is de zin opgenomen: *'Dit laat onverlet dat een verordening een specifieke nationale autoriteit kan aanwijzen die belast is met de uitvoering van het bepaalde bij een verordening zonder dat dit een nationaal wettelijk voorschrift vereist.'* In de literatuur, waarin soms vurig de wenselijkheid van het standpunt van de Afdeling wordt bepleit, wordt overigens aangenomen dat bij een verordening een specifiek nationaal orgaan kan worden aangewezen. In een voetnoot in het nader rapport wordt hiernaar verwezen.

Ten slotte wordt in dit verband toegelicht dat, anders dan de Afdeling stelt, de SIS-verordeningen niet louter verwijzen naar 'de bevoegde nationale autoriteiten'.¹

Delegatie van bevoegdheid tot aanwijzen nationaal bevoegde autoriteiten

De Afdeling adviseert de nationaal bevoegde autoriteiten aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur en niet bij ministeriële regeling. Hiertoe voert de Afdeling aan dat delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister passend kan zijn als het gaat om voorschriften van administratieve aard of uitwerking van details van een regeling. Volgens de Afdeling kwalificeert de aanwijzing van de nationaal bevoegde autoriteiten niet als zodanig, en ligt de keuze voor de hand voor een instrument dat met meer procedurele waarborgen is omkleed.

¹ Zo verwijst artikel 44, derde lid, van de SIS-verordening politieke en justitiële samenwerking in strafzaken naar: *'de nationale justitiële autoriteiten'*. En artikel 45, eerste lid, van die verordening naar: *'de in Richtlijn 1999/37/EG van de Raad (40) bedoelde instanties in de lidstaten die belast zijn met de afgifte van kentekenbewijzen van voertuigen'*. Er zijn meer voorbeelden te geven.

U wordt geadviseerd dit advies van de Afdeling over te nemen, met dien verstande dat de nationaal bevoegde autoriteiten zijn aangewezen bij dit wetsvoorstel en niet bij een algemene maatregel van bestuur. De toegevoegde waarde van delegatie is dat de wet geen aanpassing behoeft indien een taak van een nationaal bevoegde autoriteit in de toekomst wijzigt. Het recht op toegang en, indien van toepassing, rechtstreekse bevraging van het SIS volgt immers de taak van desbetreffende autoriteit. Ten aanzien van dit tijdelijke wetsvoorstel gaat die toegevoegde waarde niet op. De komende periode wordt geen wijzigingen van de taak van een van de nationaal bevoegde autoriteiten voorzien. Gelet op het korte tijdsbestek tot februari 2022, wanneer het van kracht wordt van het tweede deel van de bepalingen van de SIS-verordening wordt voorzien, is het voor de wetgever efficiënt de nationaal bevoegde autoriteiten aan te wijzen bij dit wetsvoorstel. Bij de in voorbereiding zijnde Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid kunnen de nationaal bevoegde autoriteiten worden aangewezen bij een algemene maatregel van bestuur.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector straf- en sanctierecht

Datum
13 september 2021

Ons kenmerk
3537200

4.1 Financiële overwegingen

Over de financiële gevolgen heeft reeds besluitvorming plaatsgevonden in aanloop naar het om advies bij de Afdeling aanhangig maken van het wetsvoorstel. De financiële gevolgen staan uiteengezet in de financiële paragraaf van het wetsvoorstel.

4.2 Uitvoering

Over de uitvoeringsgevolgen heeft reeds besluitvorming plaatsgevonden in aanloop naar het om advies bij de Afdeling aanhangig maken van het wetsvoorstel. De uitvoeringsgevolgen staan uiteengezet in de uitvoeringsparagraaf van het wetsvoorstel.

4.3 Communicatie

Geen communicatie voorzien.

4.4 Afstemming

Het wetsvoorstel is voorbereid door DWJZ. Afgestemd is met DGRR en DMB. Het nader rapport is verwerkt door DWJZ (SSR en SBR, afgestemd is met JZW in verband met de wetgevingstoets).

4.5 Ontwikkelingen hiervoor

Op hoofdlijnen is over dit wetsvoorstel met u het volgende besproken:

- Het van kracht worden van het tweede deel van de bepalingen van de SIS-verordeningen is voorzien voor eind februari 2022. Bij het van kracht worden van het tweede deel vervallen de huidige SIS-verordeningen en het huidige SIS-besluit.
- De SIS-verordeningen behoeven uitvoeringsregelgeving. Beoogd wordt, omwille van de samenhang, deze samen met de tevens nieuwe SIS-verordening terugkeer en acht andere nieuwe verordeningen te implementeren bij de in voorbereiding zijnde Uitvoeringswet EU-verordening grenzen en veiligheid. Dat wetsvoorstel wordt naar verwachting aan het einde van dit jaar wordt ingediend bij de Tweede Kamer.
- Dit brengt mee dat in februari 2022 nog geen sprake is van in werking getreden uitvoeringswetgeving die het volledige gebruik van het SIS mogelijk maakt.
- U heeft aangegeven dit onwenselijk te vinden. U acht het in het belang van de veiligheid in Nederland en in andere Schengenlanden dat op de datum dat het nieuwe SIS live gaat, Nederland daarvan volledig gebruik kan maken en de daartoe strekkende wetgeving in werking is getreden.

- In dit licht heeft u besloten een wetsvoorstel te initiëren inhoudende tijdelijke regels op grond waarvan de nationaal bevoegde autoriteiten die zijn belast met de uitvoering van in de verordening genoemde taken recht hebben op toegang tot, en indien van toepassing, rechtstreekse bevraging van het SIS.
- De in voorbereiding zijnde Uitvoeringswet EU-verordening grenzen en veiligheid bevat ter implementatie van de SIS-verordeningen enkele aanvullende onderdelen. Deze onderdelen betreffen een geheimhoudingsplicht specifiek voor persoonsgegevens die ter uitvoering van de SIS-verordeningen worden verwerkt, een aanpassing van de bewaartermijn voor die persoonsgegevens, een grondslag voor de nationale opslag van persoonsgegevens uit het SIS in de vreemdelingenadministratie, en een bestuurlijke boete voor schending van het verbod op doorgifte van persoonsgegevens uit het SIS aan derde landen.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

Niet van toepassing, alles uit de nota wordt openbaar.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
sector straf- en sanctierecht

Datum
13 september 2021

Ons kenmerk
3537200