

36657 Wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter vastlegging van de doelen van het gebruik van het Europees strafregisterinformatiesysteem

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid inzake het bovenvermelde voorstel. Ik dank de leden van de fracties van VVD, NSC, BBB en CDA voor de door hen gestelde vragen. Het is mij een genoegen deze vragen hierna te beantwoorden. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag gevolgd. Voor de weergave van het verslag is de cursieve opmaak gebruikt, en voor mijn reactie en overige tekst de niet-cursieve opmaak.

A. Algemeen deel

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van wet tot Wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter vastlegging van de doelen van het gebruik van het Europees strafregisterinformatiesysteem (hierna: het wetsvoorstel) dat beoogt alle doelen van het gebruik van het Europees strafregisterinformatiesysteem (hierna: Ecris) die nog niet wettelijk zijn vastgelegd, alsnog wettelijk vast te leggen. Zij stellen nog enkele vragen.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en de bijbehorende stukken. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hier nog een aantal vragen over.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden maken van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen aan de regering over dit wetsvoorstel.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen welke exacte problemen voor burgers worden opgelost met het wetsvoorstel. Zij lezen dat ten tijde van de totstandkoming van Ecris de heersende opvatting was dat een verzoek om doorgifte van justitiële gegevens via Ecris geen vastlegging in de wet behoeft. Die beslissing heeft toentertijd niet ter discussie gestaan. Naderhand zijn de Algemene verordening gegevensbescherming (verordening 2016/679, hierna: AVG) en de Richtlijn gegevensbescherming rechtshandhaving (richtlijn 2016/680) tot stand gekomen en die nopen volgens de regering tot het welbepaald en uitdrukkelijk vastleggen van een doel van een gegevensverwerking. Zo ook de later tot stand gekomen Ecris-TCN-verordening. Deze leden vragen de regering naar een nadere motivering waarom nu pas is gekozen voor een wetsvoorstel, terwijl dat al een vereiste was van ofwel de AVG ofwel de eerdergenoemde richtlijn of de Ecris-TCN-verordening. Is dit ten tijde van de behandeling van al deze wetgeving nooit een punt van discussie geweest? Wat is de prangende noodzaak de doelen van het gebruik van Ecris vast te leggen in de wet? Kan de regering aangeven of landen zoals Duitsland, Frankrijk en België, deze andere doelen voor het gebruik van Ecris eveneens in nationale wetgeving hebben vastgelegd of dat deze landen (vooralsnog) hebben besloten dit onderwerp niet bij wet te gaan regelen?

Het EU-recht schrijft voor dat het Ecris wordt gebruikt voor bepaalde doelen. Dat zijn de volgende doelen: de strafrechtspleging, het veiligheidsonderzoek in verband met de werving of vrijwillige activiteiten waarbij sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen, het inzageverzoek van de betrokkene, en het verlenen van vergunningen voor het gebruik van precursoren voor explosieven. Daarnaast geeft het EU-recht de ruimte aan de nationale wetgever om te bepalen dat Ecris wordt gebruikt voor andere doelen. Ten tijde van de implementatie van het Ecris-kaderbesluit was de heersende opvatting dat de andere doelen niet bij wet behoeften te

worden vastgelegd. Bij de implementatie van de Ecris-richtlijn werd daarentegen geconstateerd dat later tot stand gekomen EU-recht wel noopt tot het welbepaald en uitdrukkelijk vastleggen van een doel van een gegevensverwerking, en daarmee tot het bij wet vastleggen van de andere doelen van het gebruik van Ecris.

Hierover is uw Kamer geïnformeerd door mijn ambtsvoorganger (Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3732, p. 3-4). Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot het vastleggen van de andere doelen. De andere doelen van het gebruik van Ecris betreffen het onderzoek in verband met de verklaring omtrent het gedrag (VOG), het advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bureau Bibob), het geschiktheidsonderzoek naar de aspirant-adoptiefouder en pleegouder, en de beoordeling van het criterium de openbare orde en enkele aanverwante criteria in de procedures van het migratierecht en het nationaliteitsrecht.

Het belang van het vastleggen van de andere doelen van het gebruik van Ecris is gelegen in onze rechtsstaat. Het gebruik van Ecris betreft een verwerking van persoonsgegevens. Met de verwerking van persoonsgegevens worden de grondrechten van de betrokkene beperkt. Het betreffen de grondrechten op de bescherming van het privéleven en op de bescherming van persoonsgegevens. De beperking van grondrechten moet bij wet worden gesteld. Daarmee is de beperking van de grondrechten toegankelijk en voorzienbaar voor de burger. Ook andere lidstaten van de EU hebben de andere doelen van het gebruik van Ecris bij wet vastgelegd.

De leden van de CDA-fractie lezen dat Ecris-TCN is ingesteld middels de Ecris-TCN-verordening en naar verwachting in 2025 in gebruik wordt genomen. Deze leden vragen de regering of dit nog steeds de verwachting is en, zo ja, of de regering meer specifiek kan aangeven wanneer het in gebruik wordt genomen.

Volgens de huidige planning van eu-LISA wordt Ecris-TCN in november 2025 in gebruik genomen. eu-LISA betreft het agentschap van de EU voor het operationeel beheer van grootschalige informatiesystemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, en is namens de EU verantwoordelijk voor de ontwikkeling van Ecris-TCN. Hierbij wordt opgemerkt dat deze planning onzeker is vanwege de vertraging met de ontwikkeling van een ander EU-informatiesysteem, het inreis-uitreisstelsel (EES). De datum van ingebruikname van Ecris-TCN kan nog worden uitgesteld.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de andere doelen die wettelijk worden verankerd betreffen (i) het onderzoek in verband met de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG); (ii) het advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur; (iii) het geschiktheidsonderzoek naar de aspirant-adoptiefouder en pleegouder; en (iv) de beoordeling van het criterium 'de openbare orde' en enkele aanverwante criteria in de procedures van het migratierecht en het nationaliteitsrecht. Hoe is tot deze selectie van deze vier doelen gekomen? Is er uitvraag gedaan naar organisaties die mogelijk ook belang hebben bij opname van een doel in de wet? Zo ja, wat is daaruit gekomen, en zo nee, waarom niet? Zijn er doelen overwogen die uiteindelijk niet in het wetsvoorstel terecht zijn gekomen? Hoe zijn het Openbaar Ministerie de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst en de Belastingdienst betrokken bij het wetsvoorstel? Hebben zij input geleverd of expliciet laten weten daar geen behoefte aan te hebben? Kan de regering toelichten of het bijvoorbeeld voor onafhankelijk toezichthouders zoals de Kansspelautoriteit, de Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal of de Inspectie Leefomgeving en Transport ook wenselijk kan zijn gebruik te kunnen maken van Ecris voor de uitvoering van hun wettelijke taken? Zo nee, waarom niet? Is voor de afgifte van een vergunning op basis van de Wet wapens en munitie het voorstelbaar dat het wenselijk is Ecris te raadplegen? Zo ja, verdient het dan niet de voorkeur om ook dit doel in de wet op te nemen? Zo nee, waarom niet? Deze leden vragen ook of het wenselijk zou kunnen zijn justitiële gegevens op te vragen via Ecris in het kader van de afgifte van een vergunning op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus en, zo nee, hoe deze gegevens dan wel bij de beoordeling van de vergunningverlening worden betrokken.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn geconsulteerd wegens hun verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering van de Wet

veiligheidsonderzoeken. In de memorie van toelichting wordt alleen het onderzoek in verband met de VOG benoemd, terwijl ook bij onderzoeken in verband met de verklaring van geen bezwaar het noodzakelijk kan zijn justitiële gegevens op te vragen bij andere landen, al dan niet via Ecris. Hoe kijkt de regering hiernaar?

Ecris heeft twee functies. In de eerste plaats dient Ecris ertoe dat het strafregister van een lidstaat een volledig beeld geeft van onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen van de burgers van die lidstaat. Indien een burger van Nederland wordt veroordeeld in een andere lidstaat, en de veroordeling is opgenomen in het strafregister aldaar, dan geeft de lidstaat van veroordeling de justitiële gegevens over die veroordeling via Ecris door aan Nederland. Zodoende is geborgd dat het strafregister van Nederland ten aanzien van die burger van Nederland een volledig beeld geeft van de strafrechtelijke veroordelingen. Indien vervolgens een overheidsinstantie voor de uitoefening van zijn taak de justitiële gegevens behoeft van een burger van Nederland, kan worden volstaan met een verzoek aan de Justitiële Informatiedienst tot de verstrekking van die justitiële gegevens. In de tweede plaats kan via Ecris een verzoek worden gedaan aan de centrale autoriteit van een andere lidstaat tot de doorgifte van justitiële gegevens. Zo'n verzoek is pas in beeld als een overheidsinstantie voor de uitoefening van zijn taak de justitiële gegevens behoeft van een burger van de desbetreffende lidstaat of van een burger van een derde land die is veroordeeld in de desbetreffende lidstaat.

Het voorliggende wetsvoorstel gaat over de tweede functie van Ecris. Met het wetsvoorstel worden de doelen vastgelegd ten behoeve waarvan via Ecris een verzoek wordt gedaan aan de centrale autoriteit van een andere lidstaat tot de doorgifte van justitiële gegevens. Dit wordt het gebruik van Ecris genoemd. De eerste functie van Ecris is aan de orde bij ieder verzoek aan de Justitiële Informatiedienst tot de verstrekking van justitiële gegevens. In het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn de doelen neergelegd ten behoeve waarvan bij de Justitiële Informatiedienst een dergelijk verzoek kan worden gedaan. Bij het antwoord op een dergelijk verzoek verstrekt de Justitiële Informatiedienst telkens ook de justitiële gegevens van burgers van Nederland die eerder via Ecris zijn ontvangen en in de justitiële documentatie worden verwerkt.

Bedacht moet worden dat het gebruik van Ecris lang niet in alle gevallen zinvol is. Het gebruik van Ecris is alleen zinvol indien ook de aangezochte lidstaat een grondslag heeft voor het gebruik van Ecris voor het doel in kwestie. Het heeft geen zin om Ecris te gebruiken voor een doel waarvoor een andere lidstaat geen grondslag heeft. In dat geval zal een verzoek tot doorgifte van justitiële gegevens onbeantwoord blijven. Bij een doel waarvoor het gebruik van Ecris is vastgelegd in het EU-recht, zal in alle gevallen zijn voorzien in een grondslag voor zowel de verzoekende lidstaat als de aangezochte lidstaat. Maar bij een doel waarvoor het gebruik Ecris niet is vastgelegd in het EU-recht, kan het nationaal recht van de lidstaten verschillen. Dit speelt met name een rol bij doelen die in vergelijking met andere lidstaten uniek zijn in Nederland. Voor het gebruik van Ecris voor dergelijke doelen kunnen met andere lidstaten afspraken worden gemaakt opdat zij ook in hun nationaal recht een grondslag regelen voor het desbetreffende doel. Zo zijn in 2019 afspraken gemaakt met België en Luxemburg over de doorgifte van justitiële gegevens via Ecris ten behoeve van de VOG in geval van een aanvraag in verband met de werving.

Het maken van dergelijke afspraken met andere lidstaten vergt veel diplomatieke inspanningen en is doorgaans een langdurig proces. Daarbij komt dat Ecris voor lang niet ieder doel veelvuldig wordt gebruikt. Ecris wordt namelijk alleen gebruikt indien de betrokkene een burger van een andere lidstaat of een burger van een derde land betreft. In de procedures van het migratierecht en nationaliteitsrecht betreft de betrokkene veelal per definitie geen burger van Nederland en wordt Ecris veel gebruikt. Maar bijvoorbeeld bij het geschiktheidsonderzoek naar de aspirant-adoptiefouder en pleegouder betreft de betrokkene nagenoeg telkens een burger van Nederland en is het gebruik van Ecris slechts enkele keren per jaar aan de orde. In plaats van bilaterale afspraken met andere lidstaten, sorteert het meer effect de doelen van het gebruik van Ecris vast te leggen in het EU-recht. Voorbeelden betreffen de werving of vrijwillige activiteiten waarbij sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen en voor het verlenen van vergunningen voor het gebruik van precursoren voor explosieven. Het gebruik van Ecris voor deze doelen is vastgelegd in het EU-recht, waarmee het gebruik van Ecris voor deze doelen is verplicht voor alle 27 lidstaten van de EU. Tegen deze achtergrond verkies ik het maken van multilaterale afspraken

op het niveau van de EU boven het maken van bilaterale afspraken met andere lidstaten. Dit neemt niet weg dat ik mij blijf inzetten voor een uitbreiding van de samenwerking met andere lidstaten met betrekking tot de VOG.

Met dit wetsvoorstel, zo besluit ik mijn antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie, worden alle andere doelen van het gebruik van Ecris bij wet vastgelegd waarvoor Ecris in de praktijk succesvol wordt gebruikt. Ik heb geen doelen achterwege gelaten. Hierbij merk ik op de taken van veel overheidsinstanties die de leden van deze fractie noemen worden gevangen door de doelen waarvoor het gebruik van Ecris is geregeld in het EU-recht of met dit wetsvoorstel worden geregeld in het nationaal recht. Zo geldt dat Ecris op grond van het EU-recht wordt gebruikt voor de strafrechtspleging. De strafrechtspleging omvat de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten alsmede de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Hieraan kan onder meer een grondslag worden ontleend voor het gebruik van Ecris ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door het openbaar ministerie en opsporingsdiensten als de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst. Ook geldt dat met het voorliggende wetsvoorstel de grondslag wordt vastgelegd voor het gebruik van Ecris ten behoeve van het onderzoek in verband met de VOG en het advies van het Bureau Bibob. De VOG en het advies van het Bureau Bibob zijn beproefde screeningsinstrumenten die ten behoeve van veel overheidsinstanties kunnen worden gebruikt.

De leden van de VVD-fractie zijn voorts van mening dat de huidige bepalingen uit de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens niet meer goed aansluiten op de wensen en behoeften in de praktijk en zijn benieuwd wanneer de regering voornemens is de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens te herzien, zoals eerder al was toegezegd aan de Kamer. Kan de regering aangeven wanneer een wetsvoorstel hiertoe bij de Kamer wordt ingediend?

Van een integrale herziening van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet politiegegevens is afgezien omdat voor de realisatie en implementatie daarvan geen financiële middelen beschikbaar zijn gemaakt. Hierover is uw Kamer geïnformeerd door mijn ambtsvoorganger (Kamerstukken II 2021/22, 32761, nr. 218). Momenteel worden wel een aantal wijzigingen van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet politiegegevens voorbereid. Een conceptwetsvoorstel kan naar verwachting in de tweede helft van dit jaar in consultatie worden gegeven.

2.1 Ecris en Ecris-TCN

De leden van de CDA-fractie lezen dat wanneer een burger van een lidstaat wordt veroordeeld in een andere lidstaat, de lidstaat van veroordeling de informatie hierover doorgeeft via Ecris aan de lidstaat van nationaliteit. Deze leden vragen of er gevallen bekend zijn waarin dit niet is gebeurd of waarin dit niet volledig wordt bijgehouden. Als dat het geval is, vragen deze leden wat hiervan de consequentie is.

In Nederland is de Justitiële Informatiedienst aangewezen als centrale autoriteit. Hiermee is de Justitiële Informatiedienst belast met de doorgifte van justitiële gegevens aan de centrale autoriteiten van de andere lidstaten, en met de ontvangst van justitiële gegevens van de centrale autoriteiten van de andere lidstaten. Er zijn geen gevallen bekend waarin door de Justitiële Informatiedienst ten onrechte geen informatie is doorgegeven over in Nederland uitgesproken veroordelingen van een burger van een andere lidstaat. Ook omgekeerd geldt dat geen gevallen bekend zijn waarin door de Justitiële Informatiedienst ten onrechte geen informatie is ontvangen over in andere lidstaten uitgesproken veroordelingen van burgers van Nederland.

2.2 Doelen van het gebruik van Ecris

De leden van de BBB-fractie lezen dat landen naast het opsporingsonderzoek zelf ook concrete doelen kunnen aangeven waarvoor zij het Ecris-systeem willen gebruiken. De Nederlandse regering heeft hiervoor vier aanvullende doelen geformuleerd. Dit is het onderzoek naar de VOG, het advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob), het geschiktheidsonderzoek naar de aspirant-adoptiefouder en pleegouder en de beoordeling van het

criterium 'de openbare orde' en enkele aanverwante criteria in de procedures van het migratierecht en nationaliteitsrecht. Deze leden kunnen zich vinden in deze punten, maar vragen hoe de regering is gekomen tot deze vier aanvullende doelen. Is er bijvoorbeeld informatie binnengekomen voor andere organisaties, systemen of doelen waarbij het Ecris-systeem van waarde kan zijn?

Ik ben verheugd dat de leden van de BBB-fractie zich kunnen vinden in de voorgestelde andere doelen van het gebruik van Ecris. Ten tijde van de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel is geen verzoek ontvangen van een andere overheidsinstantie tot het gebruik van Ecris ten behoeve van de uitoefening van zijn taak. Voor een nadere toelichting op de reden van het regelen van de voorgestelde andere doelen van het gebruik van Ecris, verwijs ik deze leden graag naar mijn bovengegeven antwoord op een vraag met gelijke strekking van de leden van de VVD-fractie.

Het Ecris-systeem is een Europees systeem dat in alle landen geïmplementeerd is of wordt, zo lezen de leden van de BBB-fractie. Kan de regering aangeven welke aanvullende concrete doelen andere landen formuleren waarvoor zij het Ecris-systeem (willen) gebruiken?

Een overzicht van de doelen van het gebruik van Ecris door de andere lidstaten is niet beschikbaar. Op basis van de verzoeken van andere lidstaten die de Justitiële Informatiedienst via Ecris ontvangt, is het beeld dat de andere lidstaten Ecris in mindere of hogere mate gebruiken voor dezelfde doelen als Nederland.

2.3 Andere doelen van het gebruik van Ecris

De leden van de NSC-fractie merken op dat het gebruik van Ecris een verwerking van persoonsgegevens betreft. Een verwerking van persoonsgegevens betreft in deze context een beperking van het recht op eerbiediging van het privéleven en van het recht op bescherming van persoonsgegevens. Een beperking kan slechts worden gesteld indien zij noodzakelijk en geschikt is om een legitiem doel te verwezenlijken. De doelen van het gebruik van Ecris die in dit wetsvoorstel worden geregeld, dienen dus een legitiem doel te verwezenlijken en het gebruik van Ecris moet daartoe noodzakelijk en geschikt zijn. Deze leden stellen niet ter discussie dat er een legitiem doel is. De onderzoeken en beoordelingen waar het om gaat moeten immers goed kunnen worden uitgevoerd. Wel hebben deze leden vragen over de noodzakelijkheid en geschiktheid van de voorstellen. Zijn er aanwijzingen dat in de huidige situatie vaak geen volledig beeld bestond bij de betreffende uitvoeringsorganen (Justis, Bureau Bibob, de Raad voor de Kinderbescherming en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)), waardoor ten onrechte een VOG is verleend, een positief Bibob-advies is afgegeven, een positief adoptieadvies is gegeven et cetera? Welke aanwijzingen betreffen dit?

In de praktijk wordt Ecris reeds gebruikt voor de doelen die met dit wetsvoorstel bij wet worden vastgelegd. Hierop bestaan twee uitzonderingen. Voor de VOG wordt Ecris beperkt gebruikt, namelijk uitsluitend in geval van een aanvraag in verband met de werving of vrijwillige activiteiten waarbij sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen, in geval van een aanvraag in verband met het aanbieden of gebruiken van precursoren voor explosieven, en in geval van een aanvraag in verband met de werving indien de betrokkene een burger is van België of Luxemburg. Voor het advies van het Bureau Bibob is het gebruik van Ecris tot de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gepauzeerd.

Met betrekking tot de VOG heeft Justis geen aanwijzingen dat door een onvolledig beeld van de aanvrager ten onrechte een VOG is verleend. Die situatie kan zich echter wel voordoen. Bij de beoordeling van een VOG-aanvraag kijkt Justis of de aanvrager strafbare feiten op zijn of haar naam heeft staan die een risico vormen voor de functie of het doel waarvoor de VOG is aangevraagd. Wanneer een burger van een andere lidstaat een VOG aanvraagt in Nederland waarvoor Ecris nog niet wordt gebruikt, zou de VOG in de huidige situatie worden verleend als ten aanzien van de betrokkene geen relevante justitiële gegevens zijn geregistreerd in de Nederlandse justitiële documentatie. Het kan echter voorkomen dat de betrokkene wel degelijk is veroordeeld in een andere lidstaat en daarmee een voor de beoogde functie bezwaarlijk justitieel verleden heeft. Voor de bescherming van kwetsbare personen of sectoren in de Nederlandse samenleving is het

van belang dat de justitiële gegevens uit andere lidstaten betrokken kunnen worden bij het VOG-onderzoek. Ecris is reeds een geschikt middel gebleken om justitiële gegevens op te vragen van personen met een andere EU-nationaliteit die in Nederland een VOG aanvragen voor het werken met minderjarigen. In 2024 ging het om 17.923 afgehandelde informatieverzoeken van Justis voor het VOG-onderzoek voor het werken met kinderen.

Wat betreft de toepassing van de Wet Bibob geldt dat in 2024 in ieder geval vier keer geen volledig beeld is verkregen vanwege (onder meer) het ontbreken van de mogelijkheid om Ecris te gebruiken. In deze adviezen werd telkens een bij de overheidsbeslissing betrokken persoon in verband gebracht met strafbare feiten in het buitenland. Dit heeft mogelijk invloed gehad op de gevaarsconclusie in het advies. Of deze adviezen een andere conclusie gehad zouden hebben als Ecris wel was gebruikt, is niet te zeggen. Dit hangt immers af van de precieze informatie die via Ecris zou zijn ontvangen, zoals of de betrokkene daadwerkelijk is veroordeeld in een andere lidstaat waarbij in dat geval ook nog aard van het strafbare feit van belang is voor de beoordeling van de mate van gevaar.

Ten behoeve van het geschiktheidsonderzoek naar de aspirant-adoptiefouder en pleegouder, en de beoordeling van het criterium de openbare orde en enkele aanverwante criteria in de procedures van het migratierecht en het nationaliteitsrecht, wordt Ecris reeds volledig gebruikt. Bij de Raad voor de kinderbescherming en de IND bestaan tegen die achtergrond geen aanwijzingen dat ten onrechte een verklaring van geen bezwaar is afgegeven respectievelijk ten onrechte een verblijfsvergunning is verleend.

De leden van de NSC-fractie vragen in dit kader ook welke informatie over strafrechtelijke veroordelingen precies kan worden opgevraagd via Ecris. In de memorie van toelichting lezen deze leden dat het gaat om “gegevens over de veroordeling (zoals het strafbaar feit, de datum waarop het feit is gepleegd en de datum van de veroordeling)”¹. Kan dit nauwkeuriger worden aangegeven? Hoe wordt bijvoorbeeld ‘het strafbare feit’ duidelijk gemaakt: slechts met een artikelnummer, de bewezenverklarde tenlastelegging of ook met omstandigheden erbij? Is de informatie uit Ecris vergelijkbaar met informatie uit de Nederlandse justitiële documentatie of uitgebreider of minder uitgebreid?

De informatie die via Ecris kan worden doorgegeven is minder uitgebreid dan de informatie die in de Nederlandse justitiële documentatie wordt verwerkt. Via Ecris wordt slechts informatie doorgegeven over een veroordeling. Een veroordeling in de zin van het Ecris-kaderbesluit betreft iedere definitieve beslissing die door een strafgerecht jegens een natuurlijk persoon met betrekking tot een strafbaar feit wordt uitgesproken en die in de lidstaat van veroordeling in het strafregister wordt vermeld. In de Nederlandse justitiële documentatie wordt meer informatie verwerkt. In beginsel worden alle beslissingen die door het openbaar ministerie of de rechter zijn genomen verwerkt in de justitiële documentatie, ook feiten die zijn geseponneerd, met een strafbeschikking zijn afgedaan, of zijn afgedaan met een rechterlijke beslissing anders dan een veroordeling.

In artikel 11 van het Ecris-kaderbesluit is neergelegd welke gegevens via Ecris kunnen worden doorgegeven. In deze bepaling wordt een onderscheid gemaakt tussen gegevens die altijd worden meegedeeld (eerste lid, onderdeel a), gegevens die worden meegedeeld voor zover zij in het strafregister zijn vermeld (eerste lid, onderdeel b) en gegevens die worden meegedeeld indien zij voorhanden zijn (eerste lid, onderdeel c). Daarnaast kan de centrale autoriteit andere in het strafregister vermelde gegevens over veroordelingen meedelen (eerste lid, tweede alinea). In artikelen 6 tot en met 9 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens is neergelegd welke gegevens in de justitiële documentatie worden verwerkt.

Uit de genoemde bepalingen volgt dat via Ecris in dit bestek geen informatie wordt doorgegeven over de omstandigheden waaronder een strafbaar feit is gepleegd. Met betrekking tot het strafbaar feit kan wel informatie worden doorgegeven over het gerecht dat de uitspraak heeft gedaan; de datum van de uitspraak; de inhoud van de uitspraak, waaronder de kwalificatie van het feit en de

¹ Kamerstukken 36657, nr. 3, blz. 11.

daarbij betrokken strafbepalingen; alle voorwaarden die bij een beslissing zijn opgelegd; de datum waarop de uitspraak onherroepelijk is geworden; en de datum van het vermoedelijke einde van de proeftijd.

De leden van de NSC-fractie vragen ook of het klopt dat in andere Europese landen enig equivalent van de strafbeschikking niet bestaat of niet wordt genoteerd in de justitiële documentatie, terwijl dat in Nederland wel zo is.

Als dat zo is, is sprake van een ongelijkheid in de informatie die wordt uitgewisseld. Kan de regering in dat geval onderbouwen waarom het aangewezen is om informatie over strafbeschikkingen te delen met andere landen, terwijl dat andersom niet zo is?

Een strafbeschikking betreft geen veroordeling in de zin van het Ecris-kaderbesluit. Indien over een feit is beslist met een strafbeschikking, wordt daarover geen informatie doorgegeven via Ecris. In het verleden is door de Nederlandse centrale autoriteit wel informatie doorgegeven over feiten waarop is beslist met een strafbeschikking. Naar aanleiding van vragen hierover van de Autoriteit persoonsgegevens is die doorgifte in 2022 gestopt omdat werd geconstateerd dat het Ecris-kaderbesluit geen ruimte geeft voor de doorgifte van informatie over een feit waarover is beslist met een strafbeschikking. Hierover is uw Kamer geïnformeerd door mijn ambtsvoorganger (Kamerstukken II 2022/23, 22112, nr. 3732, p. 1-3).

2.4 Het onderzoek in verband met de verklaring omtrent het gedrag (artikel 2a, eerste lid, onderdeel c)

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering in artikel 2a, eerste lid, onderdeel c, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voorstelt dat Ecris gebruikt kan worden naar aanleiding van iedere aanvraag door een burger van een andere lidstaat of derde land voor de afgifte van een VOG. Welke andere lidstaten dan Nederland hebben dit doel verankerd in nationale wetgeving?

De vraag van de leden van de CDA-fractie kan ik niet limitatief beantwoorden. De Nederlandse systematiek waarbij gebruik wordt gemaakt van het instrument van de VOG is uniek. Wel kan ik aangeven dat er meer lidstaten in de EU zijn die in nationale wetgeving het gebruik van Ecris ten behoeve van werkgelegenheidsscreening hebben vastgelegd, waarbij ik er enkele noem. Uit navraag bij andere lidstaten blijkt dat ook Duitsland, Letland, Oostenrijk, Polen en Zweden in nationale wetgeving hebben opgenomen dat Ecris ten behoeve van werkgelegenheidsscreening wordt gebruikt. In Ierland en Tsjechië bestaat een dergelijke grondslag in nationale wetgeving voor een beperkt aantal situaties, waarbij gedacht moet worden aan beroepen en activiteiten die worden gereguleerd door speciale wetgeving. Ook Roemenië heeft een grondslag in nationale wetgeving, al is deze daar niet gekoppeld aan werkgelegenheid, maar algemeen geformuleerd.

2.5 De wederzijdse samenwerking met het VK

De leden van de VVD-fractie vragen waarom het gebruik van informatie over veroordelingen bij de verlening van toegang tot Nederland aan de vreemdeling bij de grens is uitgezonderd van wederzijdse doorgifte van informatie. Wat is de achtergrond geweest van deze uitzondering en waarom acht de regering deze uitzondering kennelijk nog steeds wenselijk? Als deze uitzondering op verzoek van het Verenigd Koninkrijk (VK) is opgenomen, kan de regering dan nogmaals met het VK in contact treden (mede omdat er nu een nieuwe regering is aangetreden) om te bezien of een oplossing kan worden getroffen, zodat de uitzondering kan komen te vervallen? Zo nee, waarom niet?

Met het VK zijn afspraken gemaakt over de doelen van de wederzijdse doorgifte van justitiële gegevens. Deze afspraken houden in dat voor dezelfde doelen wordt samengewerkt als via Ecris door Nederland met andere EU-lidstaten wordt samengewerkt, met uitzondering van het gebruik van informatie over veroordelingen bij de verlening van toegang tot Nederland aan de vreemdeling bij de grens. In de overleggen met het VK – waarvan de laatste onder de huidige Britse regering zijn gevoerd – is van de zijde van het VK toegelicht dat zij nog niet voor dit doel justitiële gegevens kunnen doorgeven. De ruimte voor de doorgifte van deze gegevens tussen het VK enerzijds en lidstaten van de EU anderzijds is namelijk nog onderwerp van lopende gesprekken tussen het VK en de Europese Commissie.

Volledigheidshalve merk ik op bij de bescherming van de openbare orde bij de verlening van toegang tot Nederland wordt geborgd door het *European Travel Information and Authorisation System* (Etias). Etias wordt naar verwachting in 2026 in gebruik genomen. Etias is een reisautorisatie, welke visumvrije derdelanders dienen aan te vragen voorafgaand aan hun reis aan het Schengengebied. Het hebben van een geldige Etias-reisautorisatie is een voorwaarde voor toegang tot het Schengengebied. Met behulp van een Etias-aanvraag wordt gecontroleerd of de betrokkene in aanmerking komt voor toegang tot het Schengengebied en of hun inreis een veiligheidsrisico, een risico op het gebied van illegale immigratie of een hoog epidemiologisch risico vormt. Bij een aanvraag wordt middels interoperabiliteit verschillende informatiesystemen geraadpleegd, waaronder Ecris-TCN en het Schengeninformatiesysteem). Ook worden Europol en Interpol geraadpleegd.

De leden van de CDA-fractie lezen dat sinds de terugtrekking van het VK uit de Europese Unie (EU) Ecris niet langer wordt gebruikt door het VK. Daarom zijn in de Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK afspraken neergelegd over de doorgifte van informatie over veroordelingen tussen de centrale autoriteiten van de lidstaten van de EU enerzijds en van het VK anderzijds. Aangezien Ecris hier niet voor wordt gebruikt, vragen deze leden welk systeem hier wel voor wordt gebruikt en of dit vergelijkbaar is met de werking van Ecris.

Voor de wederzijdse doorgifte van justitiële gegevens tussen de centrale autoriteit van het VK en de centrale autoriteiten van de lidstaten geldt een andere juridische basis dan voor de wederzijdse doorgifte tussen centrale autoriteiten van de lidstaten onderling. Na de terugtrekking van het VK uit de EU neemt het VK immers niet langer deel aan Ecris. De wederzijdse doorgifte met het VK verloopt functioneel gezien via dezelfde communicatie-infrastructuur als tussen de centrale autoriteiten van de lidstaten onderling, namelijk via het netwerk *Trans European Services for Telematics between Administrations* (Testa). Het VK was reeds op dit netwerk aangesloten als lidstaat van de EU.

3. De verhouding tot nationale regelgeving

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van de omschrijving van het proces over het gebruik van Ecris. Deze leden vragen op grond waarvan volgens de regering de uitvoeringsorganen dienen te besluiten om een verzoek in te dienen tot gebruik van Ecris door de justitiële informatiedienst. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft hier ook aandacht voor gevraagd, omdat zij dit onduidelijk vond. In de memorie van toelichting staat hierover op bladzijde 11: "Dit is het geval indien de betrokkene (mede) de nationaliteit heeft van een andere lidstaat of indien uit raadpleging van Ecris-TCN volgt dat de betrokkene in een andere lidstaat is veroordeeld. In beide gevallen wordt het verzoek uitsluitend gericht aan de desbetreffende lidstaat. In andere gevallen ontbreekt de noodzakelijkheid voor het gebruik van Ecris omdat geen aanleiding zal zijn voor de veronderstelling dat een andere lidstaat beschikt over justitiële gegevens van de betrokkene. Tegen de achtergrond van het noodzakelijkheidsbeginsel, bedoeld in artikel 3 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, is het gebruik van Ecris in die andere gevallen niet toegestaan." De eerste reden is dus: indien de betrokkene (mede) de nationaliteit heeft van een andere lidstaat. Wordt het in die gevallen de standaard om een Ecris-verzoek in te dienen? Ofwel: wordt zo'n verzoek bijvoorbeeld altijd gedaan als iemand met de nationaliteit van een andere lidstaat een VOG aanvraagt? Of alleen bij bepaalde aanwijzingen? Indien dat eerste het geval is: waarom is dat nodig?

Indien het gebruik van Ecris is voorgeschreven, dan is het gebruik van Ecris verplicht indien de betrokkene een burger betreft van een andere lidstaat of indien uit raadpleging van Ecris-TCN volgt dat de betrokkene in een andere lidstaat is veroordeeld. Het gebruik van Ecris moet worden vergeleken met het raadplegen van de justitiële documentatie. Een voorbeeld: bij het onderzoek in verband met de VOG wordt altijd de justitiële documentatie geraadpleegd. Zonder raadpleging is immers niet bekend of ten aanzien van de betrokkene justitiële gegevens zijn geregistreerd. Datzelfde geldt voor het gebruik van Ecris. Zonder het gebruik van Ecris is niet bekend of ten aanzien van de betrokkene justitiële gegevens zijn geregistreerd, daarom is het gebruik van Ecris telkens verplicht. Het ligt niet in de rede om slechts de justitiële documentatie te raadplegen of Ecris te gebruiken indien aanwijzingen bestaan dat over de betrokkene justitiële gegevens zijn

geregistreerd. Er zijn namelijk geen aanwijzingen denkbaar op basis waarvan het bestaan van justitiële gegevens over de betrokkene kan worden afgeleid.

De leden van de NSC-fractie hebben over het proces van het gebruik van Ecris ook de volgende vraag. Bij het aanvragen van een VOG geldt in de praktijk dat dit meestal wordt gedaan in het kader van een sollicitatieprocedure. De VOG moet daarom vaak binnen een bepaalde termijn worden overgelegd aan de potentiële werkgever dan wel opdrachtgever. Bij vertraging maakt de betrokkene daardoor vaak geen kans meer op de baan. Kan de regering iets zeggen over de (eventuele) vertraging die ontstaat als Ecris-informatie bij een aanvraag wordt betrokken? Is dit proces voldoende efficiënt ingericht, zodat betrokkenen niet té lang op een besluit hoeven te wachten? Zo nee, hoe kan dit worden gewaarborgd?

De reactietermijn waarbinnen lidstaten moeten reageren op een verzoek tot de doorgifte van justitiële gegevens via Ecris is twintig werkdagen. Wanneer na twintig werkdagen geen reactie is ontvangen, gaat Justis over tot inhoudelijke beoordeling van de VOG-aanvraag op grond van de Nederlandse justitiële documentatie. Indien er geen (relevante) antecedenten bekend zijn, geeft Justis de VOG af. Tot nu toe is het niet voorgekomen dat er na twintig werkdagen nog een reactie kwam met een relevante veroordeling. Als dit wel het geval is, kan Justis als ultimum remedium de VOG intrekken en hiertoe contact op te nemen met de werkgever.

Uit cijfers van de Justitiële Informatiedienst over het gebruik van Ecris ten behoeve van de VOG in verband met de werving of vrijwillige activiteiten waarbij sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen over de jaren 2023 en 2024, blijkt dat het overgrote deel van de lidstaten gemiddeld binnen vier werkdagen reageerde. In de meeste gevallen is de vertraging in de huidige situatie dus beperkt. Op dit moment is niet duidelijk wat in de nieuwe situatie de gemiddelde reactietermijn zal zijn, aangezien het aantal informatieverzoeken vanuit Nederland zal toenemen. Justis zal dit monitoren en zal zo nodig aan de Justitiële Informatiedienst verzoeken om contact op te nemen met een lidstaat indien deze te laat reageert.

De leden van de NSC-fractie vragen ook of de betrokkene wordt ingelicht over het feit dat Ecris is geraadpleegd. Worden dergelijke raadplegingen op kenbare wijze vastgelegd?

De betrokkene ontvangt over het gebruik van Ecris geen kennisgeving van de centrale autoriteit. Daartoe is namelijk geen verplichting opgenomen in het Ecris-kaderbesluit. Wel heeft de betrokkene het recht op inzage in de hem betreffende justitiële gegevens in de justitiële documentatie.

Met betrekking tot de VOG geldt dat het gebruik van Ecris niet wordt vermeld op de VOG. Dit wordt ook niet wenselijk geacht vanwege de bescherming van het privéleven van de betrokkene. Vermelding van deze bron op de VOG zou ongevraagd inzicht kunnen geven aan allen die deze VOG te zien krijgen, zoals een beoogd werkgever, in de nationaliteit(en) van de aanvrager, daar waar de aanvrager dit om zijn of haar moverende redenen zelf niet heeft willen vermelden. Justis vermeldt ook niet welke andere (Nederlandse) bronnen worden geraadpleegd bij de VOG-screening, zoals wanneer er naast de justitiële documentatie informatie is opgevraagd bij de politie, de Reclassering of het openbaar ministerie.

Het Bureau Bibob stuurt eveneens geen kennisgeving aan de betrokkene. Wel kan het gebruik van Ecris blijken uit het advies van het Bureau Bibob, namelijk indien de via Ecris ontvangen justitiële gegevens relevant zijn voor het advies aan de overheidsinstantie. Indien de overheidsinstantie een voor de betrokkene negatieve beslissing neemt (mede) op basis van dit advies, dan komt de betrokkene het recht op inzage toe voor zover deze gegevens zijn gebruikt voor de motivering van de beslissing. De IND stuurt ook geen kennisgeving aan de betrokkene. Indien via Ecris justitiële gegevens zijn ontvangen op basis waarvan een besluit wordt genomen tot weigering of intrekking van een verblijfsvergunning, dan wordt de betrokkene wel geïnformeerd. De Raad voor de kinderbeveiliging stuurt standaard een kennisgeving aan de betrokkene.

4. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering verwacht dat alleen in verband met de VOG voor Justis er financiële gevolgen worden verwacht en daarnaast voor de IND wat betreft de bescherming van de openbare orde in de procedures van het migratierecht en nationaliteitsrecht. Wat is de reden dat voor de Bibob-toets en de Raad voor de Kinderbescherming geen financiële gevolgen worden verwacht in het kader van dit wetsvoorstel?

In de praktijk wordt Ecris al gebruikt ten behoeve van het Bureau Bibob en de Raad voor de kinderscherming. De vastlegging van de doelen van het gebruik van Ecris leidt voor hen niet tot extra handelingen. Ook ten behoeve van Justis en de IND wordt Ecris al gebruikt, maar bij gelegenheid van dit wetsvoorstel wordt het gebruik van Ecris door hen uitgebreid. Daarom leidt dit wetsvoorstel wel tot financiële gevolgen bij de IND en bij Justis.

5. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen welke partijen, organisaties en belanghebbenden zijn geconsulteerd en hoe de keuze voor het consulteren van bepaalde organisaties tot stand is gekomen. Ook vragen zij of de uitvoeringstoetsen die zijn gedaan, naar de Kamer kunnen worden gestuurd.

Een concept van dit wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Autoriteit persoonsgegevens. Daarnaast is het concept algemeen in consultatie gegeven via internetconsultatie, waarop iedereen heeft kunnen reageren. Door Justis en door de IND zijn uitvoeringstoetsen uitgevoerd. Op verzoek van de leden van de VVD-fractie zijn beide uitvoeringstoetsen gevoegd als bijlage bij deze nota. Beide uitvoeringstoetsen zijn geanonimiseerd. Daarbij is in de uitvoeringstoets van de IND een alinea gelakt waarvan openbaarmaking een risico voor de nationale veiligheid met zich mee zou brengen, en is de uitvoeringstoets van Justis voorzien van een oplegger die de uitvoeringstoets actualiseert.

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat het verzoek van de burgemeester van Breda om het gebruik van Ecris ook mogelijk te maken voor de eigen onderzoeken van gemeenten in het kader van de Wet Bibob volledig wordt gevolgd of is dat straks alleen mogelijk via het advies van het Landelijk Bureau Bibob? Zit er nog enig verschil tussen het verzoek van de burgemeester en de tekst van het wetsvoorstel?

Het wetsvoorstel geeft een grondslag voor het gebruik van Ecris ten behoeve van het advies van het Bureau Bibob aan bestuursorganen. In het consultatieadvies van de burgemeester van Breda is verzocht het gebruik van Ecris ook mogelijk te maken voor het eigen onderzoek van gemeenten in het kader van de Wet Bibob. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt hierin niet voorzien. De Wet Bibob geeft namelijk geen ruimte voor het gebruik van Ecris ten behoeve van het eigen onderzoek door gemeenten zonder tussenkomst van het Bureau Bibob. Indien in het kader van de Wet Bibob onderzoek nodig is naar een burger van een andere lidstaat of een burger van een derde land, dan biedt het advies van het Bureau Bibob een uitkomst.

De leden van de VVD-fractie vragen of gemeenten ook zelfstandig mogelijkheden krijgen bij relevante vergunningsaanvragen om Ecris te raadplegen met het oog op het verkrijgen van justitiële gegevens, als dat relevant is voor de beoordeling van de vergunningaanvraag. Deze leden illustreren dit aan de hand van een voorbeeld: als in gemeente X een aanvraag wordt gedaan voor een subsidie voor een duurzaamheidsproject en de gemeente kan ten behoeve van die aanvraag bezien of de aanvrager relevante justitiële antecedenten heeft (bijvoorbeeld een onherroepelijke veroordeling voor het frauderen met subsidies), kan de gemeente dan op een vergelijkbare manier ook justitiële gegevens opvragen via Ecris? En, zo nee, waarom zou dat niet wenselijk zijn?

Onder meer met het oog op het voorbeeld dat de leden van de VVD-fractie noemen is de Wet Bibob in het leven geroepen. Met de Wet Bibob kan een beschikking worden geweigerd of ingetrokken indien een ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

Of uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten. Ten behoeve van het advies van het Bureau Bibob aan bestuursorganen kan Ecris

worden gebruikt en kunnen gegevens worden ontvangen van veel andere overheidsinstanties. Het gebruik van Ecris ten behoeve van de beoordeling van een vergunningaanvraag door gemeenten komt mij niet voor als een geschikt alternatief voor de Wet Bibob. Bedacht moet worden dat Ecris alleen wordt gebruikt indien de betrokkene een burger van een andere lidstaat of een burger van een derde land betreft, en niet op voorhand kan worden verwacht dat andere lidstaten zullen reageren op een verzoek tot de doorgifte van justitiële gegevens via Ecris voor de beoordeling van een vergunningaanvraag, anders dan in het kader van een Bibob-onderzoek.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,