
Vergaderjaar 2007-2008

23490 Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

DE **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**
Vastgesteld 29 april 2008

De vaste commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer¹ heeft naar aanleiding van het verslag van het gevoerde mondeling overleg met de minister van Justitie over het Europese ontwerp-kaderbesluit bescherming persoonsgegevens² (Kamerstuk I 2007/08, 23490, CX) nogmaals over het ontwerpbesluit gesproken.

Zij heeft naar aanleiding daarvan de minister van Justitie op 9 april 2008 een brief gestuurd.

De Kamer heeft hierop op 28 april 2008 een reactie ontvangen van de minister van Justitie.

De vaste commissie voor de JBZ-Raad brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de commissie,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP)
Dölle (CDA)
Van de Beeten (CDA)
Broekers-Knol (VVD)
De Graaf (VVD)
Kox (SP) (*voorzitter*)
Essers (CDA)
Meurs (PvdA)
Eigeman (PvdA)
Engels (D66)
Franken (CDA) (*vice-voorzitter*)
Van Kappen (VVD)
Peters (SP)
K.G. de Vries (PvdA)
Haubrich-Gooskens (PvdA)
Reuten (SP)
Koffeman (PvdD)
Böhler (GL)
Van Bijsterveld (CDA)
Strik (GL)
Lagerwerf-Vergunst (CU)
Duthler (VVD)
Vliegenthart (SP)
Kuiper (CU)
Yildirim (Fractie-Yildirim)

² Zie dossier 4.0.15 op www.europapoort.nl

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 9 april 2008

Naar aanleiding van het verslag van het met u gevoerde mondeling overleg over het Europese ontwerp kaderbesluit bescherming persoonsgegevens (Kamerstuk I 2007/08, 23490, CX) heeft de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer nogmaals over het ontwerpbesluit gesproken. Naar de leden van de commissie hebben begrepen, zijn de onderhandelingen in de Raad inmiddels in een vergevorderd stadium. De tekst van het ontwerp kaderbesluit zou zelfs inmiddels voor vertaling bij de juristen-linguïsten van de Europese instellingen liggen en voor finaal advies aan het Europees Parlement zijn aangeboden.

Een meerderheid van de commissie is de mening toegedaan dat het wellicht niet wenselijk is het kaderbesluit op dit moment tot stand te laten komen. De laatste tekstversie waarover deze leden beschikken (raadsdocument 14119/1/07 van 6 november 2007) laat een zeer minimale rechtsbescherming voor de burger zien. Zulks is ook bij herhaling gesteld door zowel de Europese als de Nederlandse toezichthouder voor gegevensbescherming, de heren Hustinx en Kohnstamm.

De leden van de commissie zouden in dit verband graag van u vernemen hoe u denkt over het opschorten van de onderhandelingen over het ontwerp kaderbesluit tot na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Deze leden zien een drietal argumenten ten faveure van een dergelijke handelwijze.

1. Een besluit onder het Verdrag van Lissabon ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens zal totstandkomen onder volledige toepassing van de codecisieprocedure. De betrokkenheid van het Europees Parlement is hierdoor optimaal. De basis van een dergelijk besluit zou kunnen liggen in de uitbreiding van richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995.
2. Door van de codecisieprocedure gebruik te maken, kan een voorstel worden aanvaard dat een betere rechtsbescherming voor de Europese burger biedt. Geen van de lidstaten zal immers nog beschikken over een veto, waardoor (te) zwakke compromissen kunnen worden vermeden. Bovendien kan de richtlijn dan van toepassing zijn op meerdere beleidsterreinen dan alleen de politieke en justitiële samenwerking.
3. Een onder het nieuwe Verdrag tot stand gekomen richtlijn heeft als voordeel dat het Europese Hof van Justitie direct zeggingsmacht krijgt over de uitleg en toepassing van de richtlijn. Indien het kaderbesluit onder de huidige verdragen tot stand zou komen, zou hiervoor een overgangstermijn van vijf jaar gelden.

Voor de goede orde deel ik u hierbij mede dat de commissie voor de JBZ-Raad in afwachting van uw reactie geen instemming zal verlenen aan het ontwerp kaderbesluit. De leden van de commissie zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet.

De griffier van de commissie voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal,

mevrouw mr. W.A.J.M. van Dooren

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2008

Bij brief van 9 april jongstleden heeft u aangegeven dat de leden van de commissie voor de JBZ-Raad van Uw Kamer, naar aanleiding van het met mij gevoerde mondeling overleg over het ontwerp-kaderbesluit tot bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt ten behoeve van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, nogmaals hebben gesproken over het ontwerpbesluit. Een meerderheid van de commissie is de mening toegedaan dat het wellicht niet wenselijk is het kaderbesluit op dit moment tot stand te laten komen en de leden van uw commissie zouden graag van mij vernemen hoe ik denk over het opschorten van de onderhandelingen over dit ontwerp-kaderbesluit tot na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Daarbij zien deze leden een drietal argumenten ten faveure van een dergelijke handelwijze.

Graag voldoe ik aan uw uitnodiging om te reageren op de mogelijkheid van het opschorten van de onderhandelingen over het ontwerp-kaderbesluit tot na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. In de brief van 15 januari 2008 (Kamerstukken I, 2007/08, 23490 CO) en tijdens het mondeling overleg van 26 februari jongstleden heb ik de voordelen van een spoedige totstandkoming van het voorliggende ontwerp-kaderbesluit reeds geschetst. Voor een goed begrip van de te maken afwegingen wil ik de stand van zaken echter graag nogmaals kort in herinnering roepen. In het onder het Nederlands voorzitterschap aangenomen Haags Programma heeft de Europese Raad erkend dat voor het versterken van vrijheid, veiligheid en recht een innoverende benadering van de grensoverschrijdende uitwisseling van rechtshandavingsinformatie nodig is. De leidraad daarvoor is het beginsel van beschikbaarheid, dat is gebaseerd op het uitgangspunt dat de Europese Unie één enkele ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vormt en dat het feit dat informatie de grens over gaat niet langer bepalend mag zijn voor de beschikbaarheid van gegevens. Wanneer in een land informatie beschikbaar is die bijvoorbeeld van belang is voor de opsporing, moet die ook worden gedeeld met opsporingsambtenaren in andere lidstaten. Eén van de voorwaarden is dat gezorgd moet worden voor de nodige voorwaarden op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens. Inmiddels zijn op het niveau van de Europese Unie verschillende initiatieven ontplooid om te komen tot een verdere intensivering van de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten. Daarvoor kan worden gewezen op het ontwerpbesluit van de Raad inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (omzetting van het Verdrag van Prüm in een Raadsbesluit op grond van Titel VI VEU) en het kaderbesluit tot vereenvoudiging van de gegevensuitwisseling tussen de lidstaten (ook bekend als het Zweeds kaderbesluit). Mede tengevolge van deze ontwikkeling zal de uitwisseling van gegevens tussen de rechtshandavingsdiensten van de Unie de komende jaren aanzienlijk intensiever gaan worden.

De situatie op het terrein van de bescherming van de persoonsgegevens binnen de derde pijler komt hiermee echter steeds meer in contrast te staan. Op dit moment is er binnen de derde pijler op dat gebied sprake van een minder overzichtelijke situatie, die is beschreven in mijn brief aan de Tweede Kamer van 5 februari 2007 (Kamerstukken II, 2006/07, 23 490, nr. 444). De uitwisseling van persoonsgegevens wordt hoofdzakelijk geregeld in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, deze bevat een afzonderlijke paragraaf over de bescherming van persoonsgegevens (Titel VI). Dit betreft echter een regeling op hoofdlijnen waarbij wordt verwezen naar de beginselen van de Raad van Europa, neergelegd in het Verdrag van 1981 en in Aanbeveling R(87)15. Daarnaast bevatten sommige rechtsinstrumenten afzonderlijke regels op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in aanvulling op de nationale regels die op grond van internationale regels en afspraken zijn vastgelegd.

Het ontwerp kaderbesluit bevat gemeenschappelijke regels voor de uitwisseling van persoonsgegevens op basis van Titel VI VEU. Hiermee worden meer eenduidigheid en samenhang gebracht ten opzichte van de huidige situatie. Zowel de opsporingsdiensten als de betrokken burgers zijn hierbij gebaat. Het ontwerp kaderbesluit biedt tevens een uitgebreid stelsel van regels, inclusief de nodige rechtswaarborgen voor de burger, bijvoorbeeld op het punt van het recht op kennisneming door de betrokkene en de uitoefening van het toezicht. Dit stelsel kan dienen als basis voor de gegevensbescherming. De noodzaak van een gemeenschappelijk en overkoepelend kader op dit gebied is onlangs nog aan de orde gekomen tijdens de behandeling van de implementatie van het Verdrag van Prüm.

Wat betreft het niveau van gegevensbescherming dat in het ontwerp kaderbesluit tot uitdrukking komt, zie ik geen reden tot zorg. Het ontwerp kaderbesluit bevat eenduidige normen op het gebied van doelbinding, de verwerking van gevoelige gegevens, de proportionaliteit van de gegevensverwerking, verwerkingstermijnen, de doelen waarvoor de verstrekte gegevens door de ontvangende lidstaat verder kunnen worden verwerkt, het recht op kennisneming door betrokkene en de uitoefening van het toezicht. Reeds eerder heb ik aangegeven niet in te zien dat dit niveau niet zou voldoen aan dat van de Raad van Europa. Het in dit verband veelvuldig aangehaalde Verdrag van 1981 bevat algemene beginselen voor gegevensverwerking terwijl Aanbeveling nr. 87(15) niet bindend is voor de lidstaten. In vergelijking hiermee is het ontwerp kaderbesluit, dat nadere uitwerking geeft aan de in het kader van de Raad van Europa overeengekomen beginselen, een duidelijke stap vooruit. Dat de laatste tekstversie van het ontwerp kaderbesluit waarover de leden van de commissie beschikken een zeer minimale rechtsbescherming voor de burger laat zien onderschrijf ik dan ook niet. Een dergelijke opvatting komt mijns inziens ook niet tot uitdrukking in het laatste advies van de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming, van 16 oktober 2007, waarin een aantal belangrijke, maar meer technische punten worden aangereikt die naar het oordeel van de toezichthouder in het stadium van de afronding van het ontwerp kaderbesluit niet over het hoofd zouden moeten worden gezien ('should not be overlooked at the stage of finalisation of the Council Framework Decision'). Deze punten zijn reeds aan de orde gekomen in de gedachtewisseling over het ontwerp kaderbesluit met Uw Kamer.

Ik ben van mening dat het voorliggende resultaat van de onderhandelingen een adequaat niveau van gegevensbescherming waarborgt waarbij tevens rekening wordt gehouden met de binnen de EU breed gevoelde noodzaak tot een verdere intensivering van de samenwerking tussen de opsporingsdiensten, ook op het gebied van gegevensuitwisseling. Gelet hierop ben ik dan ook een groot voorstander van een spoedige invoering van het ontwerp kaderbesluit zodat de lidstaten de hieruit voortvloeiende verplichtingen in hun nationale regelgeving kunnen omzetten.

De argumenten voor de opschorting van de onderhandelingen tot na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon deel ik niet. De gedachte om de aanneming van ontwerp rechtsinstrumenten op grond van Titel VI VEU vanwege institutionele argumenten uit te stellen tot na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in alle lidstaten spreekt mij niet aan. Ik meen dat de huidige situatie op het gebied van de gegevensbescherming juist noopt tot een snelle afronding van het ontwerp kaderbesluit. Opschorting van de onderhandelingen biedt zowel de rechtshandavingsdiensten als de burgers weinig uitzicht op verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Dit klemmt temeer daar, mede tengevolge van de uitwerking van het beschikbaarheidsbeginsel, de gegevensuitwisseling tussen de lidstaten de komende jaren alleen meer intensiever zal worden. Daar komt bij dat de door de leden van de commissie aan mij voorgelegde mogelijkheid van opschorting van de onderhandelingen over het ontwerp kaderbesluit ervan uit gaat dat het Verdrag van Lissabon binnen afzienbare termijn door alle 27 lidstaten zal worden geratificeerd. De streefdatum daarvoor is 1 januari 2009. Er bestaat thans echter geen zekerheid over de vraag of deze datum door alle lidstaten daadwerkelijk zal worden

gehaald. Maar dan ook zullen de onderhandelingen over een ontwerp-richtlijn opnieuw aanvangen waarbij de vraag aan de orde zal zijn in hoeverre het ontwerp-kaderbesluit de grondslag zal vormen voor de verdere besprekingen. De suggestie van de leden van uw commissie om de richtlijn toe te passen op meerdere beleidsterreinen dan alleen de politieke en justitiële samenwerking zal eenvoudig kunnen leiden tot fundamentele discussies over de aanpak en daarmee tot verdere vertraging. Uitbreiding van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 lijkt evenmin een haalbare optie omdat deze richtlijn voor de eerste pijler geldt en onvoldoende is toegesneden op de specifieke behoeften van politie en justitie. Daarbij wijs ik er nog op dat de Commissie voorstander is van de vaststelling van het voorliggende ontwerp-kaderbesluit. Het ontwerp bevat een evaluatiebepaling (artikel 27bis) die de Commissie de mogelijkheid biedt om met name de gevolgen van de werkingssfeer te onderzoeken en het evaluatieverslag vergezeld te doen gaan van eventuele passende wijzigingsvoorstellen. Mijn aanbeveling is om eerst te evalueren en dan te bezien of er op dit vlak nog nieuwe tekstvoorstellen moeten worden gedaan. Tot het zover is zijn er in ieder geval gemeenschappelijke regels in het kaderbesluit gegeven en dat is toch waar het nu om zou moeten gaan.

Tenslotte geldt dat opschorting van de besluitvorming een ongewenste precedentwerking zal kunnen hebben voor andere voorstellen die thans in de Raad aanhangig zijn. Dit zou uiteindelijk met zich mee kunnen brengen dat de besluitvorming over voorstellen inzake de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken in het verband van de derde pijler in feite wordt opgeschort tot na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Een dergelijk gevolg lijkt mij bepaald niet goed te verenigen met de maatschappelijk en politiek sterk gevoelde noodzaak van verdere verbetering van de veiligheid in de Europese Unie en een voortvarende aanpak door de lidstaten gezamenlijk ten behoeve van dat doel.

Samenvattend meent de Nederlandse regering dat er aanleiding bestaat tot een spoedige invoering van het ontwerp-kaderbesluit. Daarmee wordt een duidelijke stap voorwaarts gezet ten opzichte van de thans bestaande situatie en wordt een goede basis gelegd voor de gegevensuitwisseling tussen de lidstaten. Ook de andere lidstaten kunnen dan worden aangesproken op hun beschermingsniveaus. Verder uitstel is geen bruikbare oplossing, noch voor de opsporingsdiensten die voor onbepaalde tijd verder moeten werken op basis van een onoverzichtelijk systeem van regels, noch voor de Europese burgers die het blijft ontbreken aan een samenhangend stelsel van regels dat voldoende rechtsbescherming biedt, ook in het licht van de toenemende intensivering van de uitwisseling van gegevens tussen de opsporings- en vervolgingsinstanties van de lidstaten van de Europese Unie.

Ik hoop dan ook dat de leden van de commissie voor de JBZ-Raad van Uw Kamer dit inzicht met mij kunnen delen en bereid zijn te overwegen aan het ontwerp-kaderbesluit, zoals dat straks op tafel zal liggen nadat het advies van het Europees Parlement is uitgebracht en in de Raad is besproken, instemming te verlenen.

De Minister van Justitie,

Dr. E.M.H. Hirsch Ballin