



De Minister voor Rechtsbescherming
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
12 juli 2022

Ons kenmerk
z2022-02282

Uw brief van
7 april 2022

Uw kenmerk
3882039

Onderwerp
Advies over het conceptbesluit implementatie Ecris-Richtlijn

Geachte heer Weerwind,

Bij brief van 7 april 2022 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 27, derde lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), geraadpleegd over het concept voor het Besluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem (concept).

De AP heeft de volgende opmerkingen bij het concept en adviseert daarmee rekening te houden.

Strekking van het concept

Het concept strekt tot implementatie van de Ecris-Richtlijn die het Ecris-Kaderbesluit wijzigt.¹ Ecris staat voor het Europees strafregisterinformatiesysteem (*European Criminal Record Information System*). De richtlijn beoogt een doeltreffende uitwisseling van informatie over veroordelingen van onderdanen van derde landen via Ecris mogelijk te maken. De voornaamste wijzigingen betreffen de verplichting voor lidstaten om de nationaliteit of nationaliteiten van de veroordeelde te registreren in de justitiële documentatie en de verplichting om een uittreksel uit de justitiële documentatie, opgevraagd door een onderdaan van een derde land, aan te vullen met justitiële gegevens uit andere lidstaten.

¹ Richtlijn (EU) 2019/884 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad, betreffende de uitwisseling van informatie over onderdanen van derde landen en betreffende het Europees strafregisterinformatiesysteem (Ecris), en ter vervanging van Besluit 2009/316/JBZ van de Raad (PbEU 2019, L 151). Het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem strekt eveneens tot implementatie van de Ecris-Richtlijn (2019/884), alsmede de Ecris-TCN-Verordening (2018/1726) (Kamerstukken II 2021/22, 35 916, nr. 3. blz. 1.).



Datum
12 juli 2022

Ons kenmerk
z2022-02282

Advies

Veroordelingen

Voorgesteld wordt om aan artikel 34 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) een nieuw lid toe te voegen (zie daarover de volgende opmerking). Het bestaande en ongewijzigde eerste lid van artikel 34 luidt:

“Justitiële gegevens van natuurlijke personen, die betrekking hebben op een *onherroepelijke veroordeling* wegens een misdrijf waarbij een straf, al dan niet tezamen met een maatregel, is opgelegd en wegens overtredingen indien daarbij een vrijheidsstraf – anders dan een vervangende – of een taakstraf is opgelegd, worden onverwijld doorgezonden aan de centrale autoriteit van de lidstaat van nationaliteit van de veroordeelde.”

Dit lid is ingevoegd in 2012 en vloeit voort uit artikel 4 van het Ecris-Kaderbesluit² en blijft met het concept ongewijzigd. In artikel 10 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens is bepaald dat een strafbeschikking met een veroordeling wordt gelijkgesteld.³ Een strafbeschikking kan door het openbaar ministerie worden uitgevaardigd voor veel voorkomende misdrijven en overtredingen en kan leiden tot een geldboete of andere wettelijke sancties, maar geen gevangenisstraf.⁴ Daarmee heeft de doorzending een veel ruimer bereik.

Deze uitleg van het begrip ‘veroordeling’ is naar het oordeel van de AP te ruim omdat veroordeling in het Kaderbesluit is gedefinieerd als 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 (artikel 2, onderdeel a, Ecris-Kaderbesluit).⁵ Het openbaar ministerie is naar het oordeel van de AP geen ‘strafgerecht’, hetgeen impliceert dat de verwerkingsgrondslag terzake ontbreekt.⁶ Het openbaar ministerie kan weliswaar buiten de strafrechter om strafbeschikkingen uitvaardigen die in het strafregister worden vermeld, maar is nu eenmaal geen onafhankelijke strafrechter.⁷ In dit verband wijst de AP erop dat het Hof van Justitie van de Europese Unie op 24 november 2020 oordeelde dat het Nederlandse openbaar ministerie niet als ‘uitvoerende rechterlijke autoriteit’ kan gelden in het kader van de overleveringsprocedure.⁸ Dit omdat de minister van Justitie en Veiligheid bevoegd is tot het geven van individuele instructies en aanwijzingen aan het openbaar ministerie.⁹

² Staatsblad, 2012, 130, blz. 37. Artikel 4 van het Kaderbesluit luidt: Elke lidstaat van veroordeling neemt alle nodige maatregelen opdat op zijn grondgebied uitgesproken veroordelingen vergezeld gaan van informatie over de nationaliteit of nationaliteiten van de veroordeelde, indien de betrokkene een onderdaan van een andere lidstaat of van een derde land is.

³ Staatsblad 2012, 130, blz. 37. Vgl. artikel 7, eerste lid, onderdeel h, van het Bjsg.

⁴ Artikel 257a e.v. van het Wetboek van Strafvordering. Artikel 113, derde lid, van de Grondwet bepaalt dat de straf van vrijheidsontneming uitsluitend door de rechterlijke macht kan worden opgelegd.

⁵ Deze definitie van ‘veroordeling’ is identiek aan die in de Ecris-TCN-Verordening.

⁶ Artikel 6 AVG eist dat elke verwerking van persoonsgegevens voldoet aan een van de opgesomde verwerkingsgronden.

⁷ Een en anders is anders als de verdachte tegen de strafbeschikking in verzet is gegaan en de strafrechter betrokkene vervolgens onherroepelijk heeft veroordeeld.

⁸ Arrest in zaak C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953 (België).

⁹ Artikel 127 en artikel 128 van de Wet op de rechterlijke organisatie.



Datum
12 juli 2022

Ons kenmerk
z2022-02282

In de Uitvoeringstoets in het kader van de Ecris-TCN-Verordening is opgemerkt dat de vraag of een strafbeschikking geldt als een veroordeling¹⁰ aan de orde zal komen bij het opstellen van het besluit en mogelijk zal leiden tot aanpassing van artikel 34.¹¹ In het voorliggende concept wordt echter niet ingegaan op strafbeschikkingen en veroordelingen.

Gelet op het voorgaande adviseert de AP in te gaan op (de implementatie van) het begrip 'veroordelingen' in de zin van het Ecris-Kaderbesluit en strafbeschikkingen daarvan uit te zonderen.¹²

Kennisgeving aan centrale autoriteit van wijzigen en schrappen doorgezonden gegevens
In het voorgestelde artikel 34 wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. De centrale autoriteit stelt de centrale autoriteit die op grond van het eerste lid gegevens heeft ontvangen onverwijld in kennis van wijziging of schrapping in de justitiële documentatie van de doorgezonden gegevens.¹³

De toelichting stelt dat hiermee wordt geborgd dat de lidstaat van nationaliteit te allen tijde een volledig en juist overzicht heeft van de veroordelingen van zijn onderdanen in de Europese Unie.¹⁴

De AP onderschrijft het eminente belang van juiste justitiële gegevens¹⁵, maar wijst erop dat tot de inwerkingtreding van het Besluit implementatie Richtlijn gegevensverwerking opsporing en vervolging op 1 januari 2019 artikel 34 Bjsg een bijna gelijklopende bepaling bevatte die bij dat besluit is geschrapt omdat zij overbodig is omdat de wet hier al in voorziet.¹⁶ De nota van toelichting bij dat besluit stelde:

"Dit lid komt te vervallen. De Justitiële Informatiedienst als centrale autoriteit voor Nederland valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid. Artikel 24, eerste lid, van de Wjsg bepaalt dat indien de Minister van Justitie en Veiligheid heeft vastgesteld dat onjuiste justitiële gegevens zijn verstrekt, of dat de justitiële gegevens onrechtmatig zijn verstrekt hij de ontvangers onverwijld hiervan in kennis stelt. In dat geval

¹⁰ In de uitvoeringstoets luidt de specifieke vraag: Kan c.q. dient een veroordeling wegens strafbeschikking ook te worden aangemerkt als een veroordeling in de zin van art. 3, lid 1 ECRIS-TCN en kunnen deze beslissingen aldus ook dienen als grondslag voor het creëren van een gegevensbestand?

¹¹ Justid Uitvoeringstoets Ecris-TCN-Verordening en Ecris-Richtlijn, versie 1.0 van 9 mei 2020, blz. 16, gepubliceerd op rijksoverheid.nl.

¹² Opmerking verdient dat het begrip "veroordeling" in het Ecris-Kaderbesluit identiek is aan dat in de Ecris-TCN-Verordening en een EU-begrip is.

¹³ Dit strekt overigens niet tot implementatie van de Richtlijn 2019, maar tot implementatie van artikel 4, derde lid, het van het Ecris-Kaderbesluit uit 2009.

¹⁴ Toelichting op artikel I, onderdeel B.

¹⁵ Zo heeft zich volgens de Europese Commissie de afgelopen jaren een 'radicale verandering' in de verhouding voorgedaan tussen het aantal kennisgevingen, verzoeken en antwoorden op verzoeken: het aantal verzoeken om informatie is meer dan drie keer zo groot geworden als het aantal kennisgevingen (Verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitwisseling van informatie uit de strafregisters tussen de lidstaten via het Europees Strafreferentiesysteem (Ecris) van 21-12-200, blz. 17).

¹⁶ Het bij het Besluit implementatie Richtlijn gegevensverwerking opsporing en vervolging (Staatsblad 2018, 496) in het Bjsgr geschrapt artikel 34, tweede lid, luidde: Als blijkt dat op grond van het eerste lid onjuiste gegevens zijn verstrekt, verzoekt de centrale autoriteit onverwijld de centrale autoriteit die de gegevens heeft ontvangen, de gegevens onmiddellijk te corrigeren, te wissen of af te schermen."



Datum
12 juli 2022

Ons kenmerk
z2022-02282

dienen de gegevens te worden gerectificeerd, vernietigd of te worden afgeschermd. Daarmee is dit lid overbodig. Een centrale autoriteit die de gegevens heeft ontvangen is een ontvanger in de zin van de Wjsg.¹⁷

Dit betekent dat de voorgestelde bepaling strikt genomen niet nodig is omdat artikel 24, eerste lid, van de wet reeds die verplichting bevat.¹⁸

Gelet op het voorgaande adviseert de AP om de noodzaak van het voorgestelde artikel 34, tweede lid, nader toe te lichten.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl zodra de tekst van het concept openbaar is. De AP verneemt graag het moment waarop openbaarmaking wordt verwacht, zodra dit bekend is.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
Voorzitter

¹⁷ Toelichting op artikel II, onderdeel I.

¹⁸ Artikel 24, eerste lid, van de Wjsg luidt: Indien Onze Minister heeft vastgesteld dat onjuiste justitiële gegevens zijn verstrekt, of dat de justitiële gegevens onrechtmatig zijn verstrekt stelt hij de ontvangers onverwijld hiervan in kennis. In dat geval dienen de gegevens te worden gerectificeerd, vernietigd of te worden afgeschermd.