

Vergaderjaar 2014–2015

32 317

JBZ-Raad

ED

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 november 2014

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad¹ heeft in haar vergadering van 7 oktober 2014 de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 1 oktober 2014 met de aanbieding van de geannoteerde agenda van de JBZ-Raadsvergadering van 9-10 oktober 2014 en zijn brief van 7 oktober 2014 met een aanvulling op de geannoteerde agenda ten aanzien van het Europees Openbaar Ministerie besproken.² Hierbij heeft zij de brief van de Commissie Meijers van 6 oktober 2014 met een reactie op de geannoteerde agenda betrokken.³ Naar aanleiding daarvan heeft zij de Minister op 8 oktober 2014 een brief gestuurd.

De Minister en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hebben op 14 november 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad, Van Dooren

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), G.J. de Graaf (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregt-Schiedon (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), De Vries (PvdA), Beckers (VVD), Beuving (PvdA), De Boer (GL), Faber-van de Klashorst (PVV) (*vicevoorzitter*), Th. de Graaf (D66), Ter Horst (PvdA) (*voorzitter*), De Lange (OSF), Lokin-Sassen (CDA), Popken (PVV), Reynaers (PVV), Scholten (D66), Schrijver (PvdA), Swagerman (VVD), Gerkens (SP)

² Zie kamerstuknummer **32 317**.

³ Zie de Notitie CM1408 van de Commissie Meijers van 6 oktober 2014 ten behoeve van het Algemeen Overleg van de Tweede Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie van 8 oktober 2014 over de JBZ-Raad 9 en 10 oktober 2014. Deze notitie is eveneens aan de Eerste Kamer ter kennis gebracht. De notitie is te raadplegen op www.commissie-meijers.nl.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie
Den Haag, 8 oktober 2014

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad (I&A/JBZ) heeft in haar vergadering van 7 oktober 2014 uw brief van 1 oktober 2014 met de aanbieding van de geannoteerde agenda van de JBZ-Raadsvergadering van 9-10 oktober 2014 en uw brief van 7 oktober 2014 met een aanvulling op de geannoteerde agenda ten aanzien van het Europees Openbaar Ministerie besproken.⁴ Hierbij heeft zij de brief van de Commissie Meijers van 6 oktober 2014 met een reactie op de geannoteerde agenda betrokken.⁵ De commissie I&A/JBZ heeft over een drietal onderwerpen de volgende opmerkingen en vragen.

1. Voorstel voor een richtlijn inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn⁶

Ten aanzien van de besprekingen over de onschuldpresumptie verwijst de commissie I&A/JBZ naar de opmerkingen van de Commissie Meijers over de omkering van de bewijslast bij lichte strafbare feiten, waarbij een verdachte de vermoedens die tegen hem bestaan niet langer zou kunnen weerleggen. De Commissie Meijers merkt hierbij op dat deze omkering niet aansluit op het Nederlandse systeem en dat uit EHRM-jurisprudentie blijkt dat bij uitzonderingen op de onschuldpresumptie steeds de rechten van de verdediging moeten worden geëerbiedigd.

De commissie I&A/JBZ verzoekt de regering dan ook om vooralsnog geen verdere medewerking te verlenen aan het formuleren van deze uitzondering op de bewijslast. Daarnaast verneemt de commissie graag van de regering hoe zij reageert op de kritiek van de Commissie Meijers ten aanzien van het door Nederland ingenomen standpunt.

2. Het voorstel tot oprichting van een Europees Openbaar Ministerie⁷

In uw brief van 7 oktober 2014 met een aanvulling ten aanzien van het agendapunt over het Europees Openbaar Ministerie gaat u nader in op de in de JBZ-Raad geagendeerde vraag of het Europees Openbaar Ministerie na zijn feitelijke totstandkoming zal gaan opereren als één en dezelfde organisatie in relatie tot het grondgebied van alle deelnemende lidstaten. De regering concludeert dat besprekingen op technisch niveau eerst moeten worden voortgezet, waarin ook gezocht kan worden naar werkbare alternatieven voor justitiële samenwerking ten behoeve van het Europees Openbaar Ministerie, alvorens hierover politieke besluitvorming mogelijk is. In de brief concludeert de regering dat het op dit punt van belang is dat alle opties worden opgehouden. De commissie onderschrijft graag dit uitgangspunt van de regering. De leden van de fracties van de **VVD** en van de **PVV** verzoeken de regering daarnaast om bij deze besprekingen eveneens expliciet de optie

⁴ Zie kamerstuknummer **32 317**.

⁵ Zie de Notitie CM1408 van de Commissie Meijers van 6 oktober 2014 ten behoeve van het Algemeen Overleg van de Tweede Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie van 8 oktober 2014 over de JBZ-Raad 9 en 10 oktober 2014. Deze notitie is eveneens aan de Eerste Kamer ter kennis gebracht. De notitie is te raadplegen op www.commissie-meijers.nl.

⁶ Zie edossier **E130055** op www.europapoort.nl.

⁷ Zie edossier **E130041** op www.europapoort.nl.

open te houden dat er geen Europees Openbaar Ministerie wordt opgericht.

Op 17 december 2013 hebben de vaste commissies I&A/JPZ en V&J een brief aan de regering gericht met vragen over het voorstel tot oprichting van een Europees openbaar Ministerie. De regering heeft hierop deels gereageerd bij brief van 17 januari 2014. Op de nog openstaande vragen hebben de commissies tot nu toe nog geen reactie ontvangen. Gelet op de verdergaande onderhandelingen over de oprichting en inrichting van een Europees Openbaar Ministerie verzoeken de commissies alsnog een beantwoording van de nog openstaande vragen te kunnen ontvangen. De commissie I&A/JPZ verneemt daarnaast ook graag de reactie van de regering op de opmerkingen die de Commissie Meijers heeft geformuleerd ten aanzien van het Europees Openbaar Ministerie in haar brief van 6 oktober 2014.

3. Ten aanzien van de voorstellen inzake Slimme Grenzen⁸

De Commissie Meijers schrijft in haar brief van 6 oktober 2014 ten aanzien van de voorstellen inzake Slimme Grenzen dat zij uit Raadsdocumenten opmaakt dat lidstaten het unaniem eens zijn dat gegevens uit het Entry/Exit Systeem (EES) al vanaf de invoering van het systeem direct raadpleegbaar moeten zijn voor strafrechtelijke autoriteiten en dat de standaard bewaartermijn van reizigersgegevens omhoog wordt getrokken van zes maanden naar vijf jaar. De Commissie Meijers vraagt zich daarbij af of het EES, zoals het nu beoogd wordt door de lidstaten, wel de toets van het Europese Hof van Justitie zal doorstaan, mede gelet op het feit dat het Hof op 8 april 2014 Europese dataopslag in strijd met het Handvest van de Grondrechten heeft verklaard.

De commissie, met uitzondering van de leden van de **PVV**, verzoekt de regering dan ook in dit dossier vooralsnog geen medewerking te verlenen aan verruiming van bewaartermijnen en afspraken betreffende gegevensuitwisseling. Daarnaast verneemt de commissie graag een reactie van de regering op de kritiek van de Commissie Meijers in dezen en informeert de commissie naar het actuele onderhandelingsstandpunt van de regering alsmede met welke argumenten de regering dit standpunt onderbouwt.

De commissie I&A/JPZ verzoekt de regering rekening te houden met bovenstaande opmerkingen bij de besprekingen in de JPZ-Raad op 9 en 10 oktober 2014. Zij ontvangt graag een reactie op haar vragen binnen vier weken na dagtekening van deze brief, waarna de commissie over de in deze brief genoemde dossiers graag nader in overleg wil treden.

Een gelijkkluidende brief is verzonden aan de Staatssecretaris van Veiligheid & Justitie.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JPZ-Raad
G. ter Horst

⁸ Zie edossier **E130015**, **E130016** en **E130017** op www.europapoot.nl.

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2014

Hierbij ontvangt u de reactie van de regering op de door de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad (I&A/JBZ) in de brief van 8 oktober 2014 met kenmerk 155949.01u/02u gestelde vragen.

1. Voorstel voor een richtlijn inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn.

Ten aanzien van de besprekingen over de onschuldpresumptie verwijst de commissie I&A/JBZ naar de opmerkingen van de Commissie Meijers over de omkering van de bewijslast bij lichte strafbare feiten, waarbij een verdachte de vermoedens die tegen hem bestaan niet langer zou kunnen weerleggen. De Commissie Meijers merkt hierbij op dat deze omkering niet aansluit op het Nederlandse systeem en dat uit EHRM-jurisprudentie blijkt dat bij uitzonderingen op de onschuldpresumptie steeds de rechten van de verdediging moeten worden geëerbiedigd. De commissie I&A/JBZ verneemt graag van de regering hoe zij reageert op de kritiek van de Commissie Meijers ten aanzien van het door Nederland ingenomen standpunt en verzoekt de regering om vooralsnog geen verdere medewerking te verlenen aan het formuleren van deze uitzondering op de bewijslast.

Naar aanleiding van dit verzoek berichten wij uw Kamer als volgt. Met de Commissie Meijers en uw Kamer hecht de regering veel waarde aan het beginsel van de onschuldpresumptie. Het gaat daarbij om regels en uitgangspunten, die stevig verankerd zijn in ons strafprocesrecht en waaraan Nederland ook gebonden is op grond van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en andere mensenrechtenverdragen. De regering betreurt het dan ook dat in de brief van de Commissie Meijers een beeld wordt geschetst van zowel de stand van zaken van de onderhandelingen als van de Nederlandse opstelling, dat op essentiële onderdelen niet juist, dan wel onvolledig, is.

De regering acht het van belang om, voordat zij inhoudelijk ingaat op de opgeworpen punten van kritiek, eerst het kader te schetsen waarbinnen de discussie dient te worden geplaatst. Daarbij is vooral de status van het raadsdocument van 22 september 2014, dat centraal staat in de brief van de Commissie Meijers, relevant. Tijdens het algemeen overleg op 8 oktober 2014 in de Tweede Kamer sprak de D66-fractie haar verbazing uit over het feit dat dit document, dat de nieuwe tekst van de ontwerp-richtlijn zou behelzen en dat overal bekend is, niet was opgenomen in de geannoteerde agenda. Van een zodanige tekst was echter in het geheel geen sprake. De onderhandelingen over dit richtlijnvoorstel waren – en zijn ook nu – op het niveau van de raadswerkgroep nog gaande.

Het desbetreffende raadsdocument van 22 september 2014 bevatte niet een aangepaste tekst van de richtlijn waarover overeenstemming bestond, maar een door het Italiaanse voorzitterschap opgestelde tekst, waarin het voorzitterschap heeft getracht om de door de verschillende lidstaten tot dan toe naar voren gebrachte punten te verwerken en waar nodig compromissen voor te stellen. Het document betrof het startpunt voor de voortzetting van de besprekingen in de raadswerkgroep op

25 september 2014. Dergelijke teksten van het voorzitterschap worden gedurende de onderhandelingen veelvuldig opgesteld en bijgesteld en zij volgen elkaar in hoog tempo op. Het document van 22 september 2014 betreft dan ook geen document dat breed verspreid is, maar een onderhandelingsdocument. Er was dus nog geenszins sprake van een beslissend moment in de onderhandelingen, waarvan is afgesproken dat uw Kamer daarover wordt geïnformeerd.

Een van de voorgestelde artikelen waarover tijdens de onderhandelingen veelvuldig is gesproken en waarvoor vele tekstvoorstellen de revue zijn gepasseerd, betreft artikel 5. Dat artikel heeft betrekking op de bewijslast, die primair op het openbaar ministerie rust. Indachtig de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) had de Europese Commissie in het oorspronkelijke richtlijnvoorstel reeds voorzien in een uitzondering op deze hoofdregel. In het voorgestelde tweede lid van artikel 5 was neergelegd dat onder bepaalde omstandigheden, op grond van vermoedens van een zeker gewicht, de bewijslast zou kunnen verschuiven naar de verdediging. Voortbordurend op dit tekstvoorstel van de Europese Commissie is tijdens de onderhandelingen in de raads werkgroep aan de orde gekomen dat hier niet zozeer sprake is van een «verschuiving van de bewijslast», maar van «het hanteren van feitelijke en juridische aannames». Hierover bestaat vaste en genuanceerde jurisprudentie van het EHRM. Een voorbeeld van het hanteren van een zodanige aanname betreft het systeem van kentekenaansprakelijkheid, zoals dat in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) wordt gehanteerd. Op grond van de kentekenregistratie biedt artikel 5 van die wet de mogelijkheid om, indien is vastgesteld dat de gedraging heeft plaatsgevonden met of door middel van een motorrijtuig waarvoor een kenteken is opgegeven, en niet aanstonds is vastgesteld wie daarvan de bestuurder is, de sanctie op te leggen aan de kentekenhouder. Deze administratieve sanctie leidt niet tot een registratie in het uittreksel Justitiële Documentatie (strafblad). In een aantal, bij wet bepaalde gevallen, bijvoorbeeld wanneer betrokkene aannemelijk maakt dat het voertuig tegen zijn wil door een ander is gebruikt, wordt de beschikking vernietigd (zie artikel 8 van de Wet Mulder). De conformiteit van deze vorm van kentekenaansprakelijkheid met het beginsel van het vermoeden van onschuld, dat vervat is in artikel 6 van het EVRM, is in de zaak *Falk tegen Nederland* voorgelegd aan het EHRM (appl. no. 66273/01). In zijn beslissing van 19 oktober 2004 heeft het EHRM overwogen dat deze regeling van kentekenaansprakelijkheid afdoende recht doet aan de rechten van de verdediging; het EHRM heeft deze regeling in overeenstemming bevonden met artikel 6 EVRM en de klacht niet-ontvankelijk verklaard.

In de brief van 6 oktober 2014 geeft de Commissie Meijers aan kennis te hebben genomen van de herziene tekst van het richtlijnvoorstel, neergelegd in een raadsdocument van 22 september 2014, en uit kritiek op de daarin opgenomen formulering van artikel 5, dat ziet op de bewijslast en het hanteren van feitelijke en juridische aannames in het strafproces. Die kritiek houdt, kort samengevat, in dat de JBZ-Raad een ontoelaatbare uitzondering zou maken op de hoofdregel dat de bewijslast in strafzaken op het openbaar ministerie rust, door in alle strafzaken het gebruik van feitelijke en juridische aannames toe te staan, waarbij voor lichte strafbare feiten geldt dat deze aannames niet weerlegbaar zijn. Dat betekent dat een verdachte zich niet meer mag verweren tegen bewijs tegen hem. Volgens de Commissie Meijers lijkt het erop dat Nederland deze voorstellen tot «omkering van de bewijslast» heeft gedaan. Bovendien zou de beoogde uitzondering volgens de Commissie Meijers niet aansluiten op het Nederlandse systeem van kentekenaansprakelijkheid in de Wet Mulder. Ook zou Nederland er ter onderbouwing van de

uitzondering op hebben gewezen dat het EHRM het gebruik van dergelijke aannames toelaat, echter zonder daarbij te vermelden dat het EHRM aan dat gebruik de voorwaarde verbindt dat de rechten van de verdediging daarbij gerespecteerd dienen te worden. Wanneer een uitzondering zoals door Nederland is voorgestaan in de richtlijn zou worden opgenomen, zou de balans tussen rechtsbescherming en criminaliteitsbestrijding zoek zijn, aldus de Commissie Meijers.

Aangezien de Europese Commissie zich in de raads werkgroep op het standpunt stelde dat uit het beginsel van het vermoeden van onschuld voortvloeit dat een gehanteerde aanname altijd weerlegbaar moet zijn, heeft Nederland expliciet de aandacht gevraagd voor de jurisprudentie van het EHRM in dezen, in het bijzonder voor de beslissing in de hiervoor genoemde zaak *Falk*, en bepleit dat het richtlijnvoorstel rekening zou houden met deze jurisprudentie. Het voorzitterschap heeft de lidstaten vervolgens uitgenodigd om tekstvoorstellen voor artikel 5 aan te leveren. Mede om te voorkomen dat de richtlijn Nederland ertoe zou dwingen het door het EHRM akkoord bevonden systeem van de Wet Mulder te verlaten, heeft Nederland gehoor gegeven aan die oproep en een tekstvoorstel ingediend.

Dat tekstvoorstel is, in een voetnoot, integraal weergegeven in het raadsdocument van 22 september 2014. De brief van de Commissie Meijers behelst slechts een zeer beperkte weergave van dat tekstvoorstel, die een onvolledig, zo niet onjuist, beeld schetst van het Nederlandse standpunt. Nederland heeft getracht zo dicht mogelijk bij de jurisprudentie van het EHRM te blijven en heeft een primair en een secundair tekstvoorstel ingediend. Primair is voorgesteld dat artikel 5, tweede lid, zou bepalen dat het gebruik van feitelijke en juridische aannames is toegestaan binnen redelijke grenzen, waarbij rekening dient te worden gehouden met hetgeen in het geding is en onder de voorwaarde dat de rechten van de verdediging gerespecteerd worden. In een bijbehorende overweging zou daarbij nader worden uitgelegd dat lidstaten gehouden zijn daarbij een redelijke belangenafweging toe te passen en gebonden zijn aan het proportionaliteitsvereiste. Dit door Nederland geprefereerde tekstvoorstel heeft het Italiaanse voorzitterschap niet overgenomen. Als terugvaloptie had Nederland voorgesteld dat de tekst van het tweede lid erin zou voorzien dat het gebruik van feitelijke en juridische aannames binnen redelijke grenzen is toegestaan, waarbij die aannames in beginsel weerlegbaar zijn en alleen gehanteerd mogen wanneer de rechten van de verdediging gerespecteerd worden. In een bijbehorende overweging zou in die constructie nader worden uiteengezet dat lidstaten ten aanzien van lichte strafbare feiten («minor offences») zoals lichte verkeersovertreden – die niet kunnen leiden tot een strafblad – kunnen bepalen dat de aannames niet weerlegbaar zijn. Ook in dit secundaire tekstvoorstel betreft het mitsdien geen algehele, ongeclausuleerde uitzondering voor lichte strafbare feiten, maar een uitzondering die aan strikte voorwaarden is gebonden. Anders dan de Commissie Meijers aangeeft, heeft Nederland ook bij dit tekstvoorstel benadrukt dat de rechten van de verdediging gerespecteerd dienen te worden. Dit alternatieve tekstvoorstel is door het voorzitterschap opgenomen in het raadsdocument van 22 september 2014, zij het dat in het tweede lid werd neergelegd dat aannames «in beginsel, altijd» weerlegbaar zijn.

Op basis van dat tekstvoorstel is vervolgens verder gesproken, waarna het voorzitterschap de JBZ-Raad verzocht heeft om als algemeen richtsnoer voor de verdere uitwerking van artikel 5, tweede lid, te bevestigen dat bij het gebruik van feitelijke of juridische aannames de rechten van de verdediging gerespecteerd dienen te worden. Zoals u in het verslag van de JBZ-Raad, dat u op 29 oktober 2014 is toegezonden, heeft kunnen

lezen, heeft de regering dat richtsnoer ook tijdens de JBZ-Raad volledig onderschreven.

Het Nederlandse standpunt, zoals hiervoor weergegeven, sluit aan bij het Nederlandse rechtssysteem en is ook conform de algemene uitgangspunten die Nederland bij de onderhandelingen over deze richtlijn hanteert, die ook in de geannoteerde agenda zijn opgenomen. De Nederlandse inzet is erop gericht om de bepalingen van de richtlijn en de daaruit voortvloeiende verplichtingen zo helder mogelijk verwoord te krijgen en ten aanzien van die verplichtingen zal Nederland bepleiten om zo dicht mogelijk bij de verplichtingen te blijven, zoals deze voortvloeien uit artikel 6 EVRM en de uitleg die daaraan wordt gegeven in de jurisprudentie van het EHRM. Een ander belangrijk uitgangspunt daarbij is dat, binnen de grenzen die ons Wetboek van Strafvordering en het EVRM daaraan stellen, het strafproces niet onnodig wordt belast. Voor zover de Commissie Meijers ter zake van deze uitgangspunten opmerkt dat het EVRM slechts minimumnormen omvat en dat het de regering niet zou misstaan het minimum los te laten en zich in te spannen voor een «juiste balans tussen de rechten van verdachten en effectieve criminaliteitsbestrijding» merken wij nog op dat de regering afstand neemt van de suggestie die hierin besloten ligt, dat deze balans in de jurisprudentie van het EHRM niet juist zou zijn. Het EVRM voorziet in een systeem waarin geborgd is dat steeds, aan de hand van de individuele feiten en omstandigheden van de voorliggende zaak, de juiste balans wordt gevonden tussen de rechten van de verdachte en een effectief strafproces. De jurisprudentie van het EHRM is niet statisch, maar kristalliseert zich steeds verder uit en wordt waar nodig ook steeds aangescherpt. De regering acht het van groot belang dat de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn aansluiten bij die uit het EVRM. Onduidelijkheid en divergerende jurisprudentie zouden leiden tot langere procedures en zouden het strafproces onnodig belasten. Daarbij wijzen wij er nog op dat ook het Hof van Justitie van de Europese Unie bij de uitleg van grondrechten waar mogelijk ook steeds aansluiting zoekt bij het *acquis* van het EHRM.

Zoals wij hiervoor reeds hebben benadrukt, zijn de onderhandelingen over deze ontwerprichtlijn op dit moment nog gaande. In het meest recente onderhandelingsdocument van 11 november 2014 bepaalt het tweede lid van artikel 5 dat lidstaten binnen redelijke grenzen aannames van feitelijke of juridische aard mogen hanteren, waarbij deze aannames weerlegbaar zijn en hoe dan ook alleen gehanteerd mogen worden wanneer deze de rechten van de verdediging respecteren. In een overweging worden de voorwaarden waaraan de aannames moeten voldoen nader uiteengezet, waarbij wordt aangesloten bij de jurisprudentie van het EHRM. Naar onze mening houdt deze tekst rekening met de relevante jurisprudentie van het EHRM en past het Nederlandse systeem van kentekenaansprakelijkheid binnen deze bepaling.

Het Italiaanse voorzitterschap heeft de onderhandelingen over deze ontwerprichtlijn, die in juli van dit jaar zijn gestart, zeer voortvarend opgepakt en streeft ernaar om reeds in de JBZ-Raad van 4-5 december a.s. een algemene benadering vast te stellen. De regering zal daar in de geannoteerde agenda voor die JBZ-Raad vanzelfsprekend uitvoerig op ingaan.

2. Het voorstel tot oprichting van een Europees Openbaar Ministerie.

De vaste commissies I&A/JBZ en V&J hebben allereerst te kennen gegeven graag alsnog een beantwoording te ontvangen van de openstaande vragen uit hun brief van 17 december 2013 over het voorstel

tot oprichting van een Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM). In haar antwoord op deze brief van 17 januari 2014 heeft de regering aangegeven dat zij inzake het EOM geen standpunt wil innemen, anders dan dat zij, conform de wens van een meerderheid van de Tweede Kamer, niet zal instemmen met het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie. Daarbij past niet een uiteenzetting over de wijze waarop aspecten van het EOM in de optiek van de regering zouden moeten worden ingevuld. De regering hecht er desalniettemin nog steeds aan betrokken te blijven bij de besprekingen over het onderhavige voorstel en zij is zich in dat verband uiteraard terdege bewust van de inhoud van het «position paper» van rapporteur Van der Steur, dat de steun heeft van een meerderheid van de Tweede Kamer.

De commissie I&A/JBZ verneemt daarnaast graag de reactie van de regering op de opmerkingen die de Commissie Meijers heeft geformuleerd ten aanzien van het EOM in haar brief van 6 oktober jl. De Commissie Meijers beveelt in haar brief aan dat de beslissing inzake de forumkeuze nauwkeuriger wordt geregeld en dat daarin met name aandacht wordt gegeven aan de positie van de verdediging. Beide door de Commissie Meijers genoemde punten zijn een aantal maal onderwerp van gesprek geweest onder het Italiaanse Voorzitterschap. Veel lidstaten hebben tijdens deze besprekingen, net als de Commissie Meijers, te kennen gegeven groot belang te hechten aan verdere uitwerking van het voorstel, ook op deze onderdelen. Het Voorzitterschap beraadt zich naar aanleiding daarvan op tekstvoorstellen, maar deze zullen waarschijnlijk niet voor akkoord aan de JBZ-Raad van 4-5 december a.s. worden voorgelegd. Over de bespreking inzake het EOM zal uw Kamer in de geannoteerde agenda voor die JBZ-Raad nader worden geïnformeerd.

De regering heeft tot slot goede nota genomen van het verzoek van de leden van de fracties van de VVD en van de PVV om bij de besprekingen expliciet de optie open te houden dat er geen Europees Openbaar Ministerie wordt opgericht. In dit verband hecht de regering er aan uw Kamer in herinnering te brengen dat, blijkens de verslagen van de JBZ-Raad van 3-4 maart 2014 en de Raden daarna, een ruime meerderheid van de lidstaten op politiek niveau steun heeft uitgesproken voor het voornemen tot oprichting van het EOM. Ook het Europees parlement heeft zich, blijkens de resolutie over het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie die het op 12 maart 2014 heeft aangenomen, vóór oprichting van het EOM uitgesproken. Ten slotte refereert de regering in dit verband aan de opdracht van de nieuwe President van de Europese Commissie aan de nieuwe commissaris voor Justitie, Consumenten en Gendergelijkheid, Věra Jourová, ervoor zorg te dragen dat de besprekingen over het EOM tegen 2016 zullen zijn afgerond.

3. Ten aanzien van de voorstellen inzake Slimme Grenzen

De commissie I&A/JBZ geeft aan dat de Commissie Meijers in haar brief van 6 oktober 2014 ten aanzien van de voorstellen inzake Slimme Grenzen schrijft dat zij uit Raadsdocumenten opmaakt dat lidstaten het unaniem eens zijn dat gegevens uit het Entry/Exit Systeem (EES) al vanaf de invoering van het systeem direct raadpleegbaar moeten zijn voor strafrechtelijke autoriteiten en dat de standaard bewaartermijn van reizigersgegevens omhoog wordt getrokken van zes maanden naar vijf jaar. De Commissie Meijers vraagt zich daarbij af of het EES, zoals het nu beoogd wordt door de lidstaten, wel de toets van het Europese Hof van Justitie zal doorstaan, mede gelet op het feit dat het Hof op 8 april 2014 Europese dataopslag in strijd met het Handvest van de Grondrechten heeft verklaard.

De commissie I&A/JBZ, met uitzondering van de leden van de PVV-fractie, verzoekt de regering in dit dossier vooralsnog geen medewerking te verlenen aan verruiming van bewaartermijnen en afspraken betreffende gegevensuitwisseling. Daarnaast verneemt de commissie graag een reactie van de regering op de kritiek van de Commissie Meijers in dezen en informeert de commissie naar het actuele onderhandelingsstandpunt van de regering alsmede met welke argumenten de regering dit standpunt onderbouwt.

Allereerst wil de regering benadrukken dat de huidige voorstellen uitgaan van een bewaartermijn van zes maanden en er vooralsnog niet is voorzien in toegang voor de rechtshandhaving tot het EES. De eerste lezing is zoals bekend in januari 2014 afgerond. Op basis van de standpunten van de lidstaten is in de periode maart-september 2014 onder leiding van de Commissie een technische studie verricht naar verschillende denkbare modaliteiten. In dit verband zijn o.a. voor de bewaartermijnen verschillende scenario's geschetst. Op basis hiervan kunnen de lidstaten hun nadere standpunten bepalen. Zowel de bewaartermijn als de toegang voor de rechtshandhaving zijn nog onderwerp van onderhandeling in Brussel. Hieronder schetsen wij graag onze afwegingen ten aanzien van deze onderwerpen.

In de eerste lezing heeft een meerderheid van de lidstaten aangegeven er voorstander van te zijn om vanaf het begin de secundaire toegang van de rechtshandhaving tot het EES te regelen. Onder het Italiaans Voorzitterschap is de wenselijkheid en rechtmatigheid van toegang nader geïnventariseerd. Uit deze inventarisatie bleek dat de lidstaten het van belang achten dat de gegevens uit het EES mogen worden gebruikt voor strafrechtelijke onderzoeken naar ernstige misdrijven. Ook de regering is van mening dat die noodzaak er is. Het gaat dan om de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, mensenhandel en mensensmokkel, terrorisme en in voorkomende gevallen kan het ook gaan om andere ernstige delicten zoals moord of kindervervalsing.

Voor het gebruik van deze informatie zullen wel strikte voorwaarden moeten gelden met het oog op de bescherming van persoonsgegevens, zoals gewaarborgd door de EU privacy richtlijn (95/46/EG) en de Wet bescherming persoonsgegevens. Hierbij zijn doelbinding, nut en noodzaak van gegevensverwerking en het niet langer bewaren van gegevens dan strikt noodzakelijk van groot belang. De regering onderschrijft deze normen. Bij de toegang voor wetshandhavingsautoriteiten gaat het om toegang bij wijze van uitzondering, in individuele gevallen en onder strikt voorgeschreven omstandigheden. De regering zal hierbij goed kijken naar de bepalingen zoals die nu gelden voor EU-VIS en Eurodac. Met betrekking tot die systemen kan alleen een onafhankelijke instantie tot toegang beslissen. De inzet van de regering is dat bij het EES gelijke voorwaarden worden gesteld als bij Eurodac of EUVIS.

De bewaartermijn van gegevens is een belangrijk onderwerp, niet alleen vanuit privacy perspectief maar ook in verband met de effectiviteit van het voorgestelde systeem. Deze termijn dient gerelateerd te zijn aan de belangrijkste doelstellingen van het EES, te weten het verbeteren van het grensbeheer, de bestrijding van illegale immigratie, identificatie en tegengaan van *overstay*. De regering vindt het hierbij van belang de bijkomende nadelen voor bonafide reizigers zoveel mogelijk te verminderen. Uit de technische studie van de Commissie blijkt namelijk dat met de huidige bewaartermijn van zes maanden de procedures aan de grens langer duren doordat de reishistorie van de reiziger maar voor een beperkte duur wordt opgeslagen. Een langere bewaartermijn ligt vanuit deze optiek voor de hand. Nederland zal daarbij streven naar een juiste

balans tussen effectiviteit van het systeem en de grenspassage enerzijds en privacywaarborgen anderzijds. Daarnaast blijkt uit de technische studie dat er door de beperkte duur van de bewaartermijn ook minder voordelen zijn voor een geregistreerde reiziger en minder mogelijkheden voor het secundaire gebruik door de rechtshandhavingsautoriteiten. Op basis van het voorgaande acht de regering het van belang dat de mogelijkheden met betrekking tot de bewaartermijn vanuit de verschillende (primaire) doelbindingen en perspectieven worden gezien.

Voor een duiding van de mogelijk gevolgen van het arrest van het EU Hof van Justitie inzake de richtlijn dataretentie voor de Nederlandse wetgeving op het gebied van de bewaarplicht van telecommunicatiegegevens verwijzen wij naar het kabinetsstandpunt dat hierover binnenkort aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Overigens is ook in Brussel de interpretatie van dit arrest voorwerp van discussie, evenals de relevantie voor reeds bestaande en lopende EU-wetgevingsdossiers. Dit geldt dus ook voor het Slimme Grenzen pakket.

Zoals eerder aangegeven zijn de bewaartermijn en de toegang van de rechtshandhavingsautoriteiten nog onderwerp van gesprek. Nederland zal zich in de onderhandelingen inzetten voor een goede balans tussen de huidige doelstellingen van het voorstel, de secundaire toegang van de rechtshandhavingsautoriteiten en proportionele bewaartermijnen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven