

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 3732

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2023

Via het Europees Strafregisterinformatiesysteem (ECRIS) wisselen lidstaten van de Europese Unie (EU) informatie uit over veroordelingen van onderdanen van (veelal) andere lidstaten en van derde landen. Hiermee wordt Nederland op de hoogte gesteld als een Nederlandse onderdaan in een andere EU-lidstaat onherroepelijk is veroordeeld. Bepaalde Nederlandse autoriteiten kunnen met behulp van ECRIS ook inzicht krijgen in de strafrechtelijke antecedenten van niet-Nederlandse personen die een misdrijf hebben gepleegd in een andere Europese lidstaat.

Met deze brief informeer ik uw kamer over een tweetal kwesties die betrekking hebben op het gebruik van ECRIS, namelijk de verstrekking van strafbeschikkingen via ECRIS en het bevragen van ECRIS voor niet-strafrechtelijke doeleinden.

Strafbeschikkingen en ECRIS

Tijdens de implementatie van de nieuwe ECRIS-richtlijn¹ merkte de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) in juli 2022 op dat de Nederlandse wetgever een verkeerde uitleg geeft aan het begrip «veroordeling» uit het ECRIS-kaderbesluit.² Volgens de AP valt een strafbeschikking niet binnen de definitie van een «veroordeling» in de zin van het Kaderbesluit. Dit impliceert volgens de AP dat er een grondslag ontbreekt voor de verstrekkingen van strafbeschikkingen in ECRIS-verband.

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 Strafregister-informatiesysteem (Ecris), en ter vervanging van Besluit 2009/316/JBZ van de Raad.

² Het advies is op de website van de Autoriteit Persoonsgegevens gepubliceerd. Zie https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_besluit_implementatie_ecris-richtlijn.pdf.

Naar aanleiding van dit advies vanuit de AP hebben mijn departement en de Justitiële Informatiedienst (Justid) nader onderzoek gedaan naar de juistheid van de verstrekkingen van strafbeschikkingen via het ECRIS-systeem. Op basis hiervan is geconstateerd dat er in het ECRIS-kaderbesluit en het huidige Nederlandse recht geen grondslag bestaat voor de verstrekking van de in Nederland geregistreerde strafbeschikkingen aan andere EU-lidstaten. Daarom zijn alle verstrekkingen van strafbeschikkingen in het kader van ECRIS met ingang van 23 september 2022 stopgezet. In de periode van april 2012 tot september 2022 zijn ongeveer 22.000 strafbeschikkingen onterecht verstrekt aan andere lidstaten.

ECRIS en de grondslagen voor verstrekking van Nederlandse justitiële gegevens

Het ECRIS-kaderbesluit uit 2009 verplicht een EU-lidstaat die een onderdaan van een andere lidstaat veroordeelt, om een onherroepelijke veroordeling door te geven aan de centrale autoriteit van dat andere EU-lidstaat. Na de omzetting van het kaderbesluit in Nederlands regelgeving, heeft Justid – als Nederlandse centrale autoriteit³ – sinds 2012 zowel onherroepelijke Nederlandse veroordelingen alsook de strafbeschikkingen naar de centrale autoriteiten van de EU-lidstaten verstuurd.⁴

Anders dan de Nederlandse wetgever destijds bij de implementatiewetgeving heeft gemeend, blijkt de eerdergenoemde verplichting uit het ECRIS-kaderbesluit alleen betrekking te hebben op het verstrekken van onherroepelijke veroordelingen die door een strafrechter zijn uitgesproken. Een Nederlandse strafbeschikking die door het Openbaar Ministerie wordt opgelegd kan dan niet – zoals wel in de nota van toelichting bij het implementatiebesluit van het ECRIS-kaderbesluit is gesteld – gelijkgesteld worden aan een veroordeling zoals die in het ECRIS-kaderbesluit is gedefinieerd.

Verstrekkingen zonder grondslag en mitigerende maatregelen

Tussen 1 april 2012 en 23 september 2022 – dus sinds de inwerkingtreding van de nieuwe ECRIS-richtlijn – zijn er ruim 22.000 strafbeschikkingen verstrekt aan andere EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk. Nu is geconstateerd dat er geen geldige grondslag is voor de verstrekking van de strafbeschikkingen in het kader van ECRIS, hebben de in het verleden gedane verstrekkingen onterecht plaatsgevonden. Dat betreurt ik ten zeerste.

De centrale autoriteiten van alle EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk zijn op 4 januari 2023 per brief op de hoogte gesteld van de in het verleden gedane onterechte verstrekkingen van strafbeschikkingen. Ik heb de centrale autoriteiten verzocht om – zover daar sprake van is geweest – de registraties van deze verstrekte strafbeschikkingen uit de strafregisters te verwijderen.

Gezien de interpretatie van het ECRIS-kaderbesluit zal er geen (nieuwe) grondslag in het nationale recht komen voor de verstrekking van

³ Justid doet deze verstrekking in de meeste gevallen ambtshalve. Te denken valt aan de (geautomatiseerde) doorgifte van een onherroepelijk Nederlands vonnis van een Duits onderdaan aan de Duitse centrale autoriteit. Ook kan Justid op verzoek van bijvoorbeeld de Belgische centrale autoriteit via ECRIS de onherroepelijke vonnissen verstrekken van een (niet-Belgische) persoon verstrekken wiens Nederlandse justitiële gegevens Justid verwerkt.

⁴ Bij de strafbeschikkingen die in het kader van ECRIS verstrekt worden, gaat het om zaken waarbij er een misdrijf met een maximale strafbedreiging van zes jaar is begaan, maar waarbij er geen gevangenisstraf is opgelegd.

strafbeschikkingen in ECRIS-verband. Justid heeft daarom het werkproces definitief aangepast zodat de geautomatiseerde verstrekking van de Nederlandse strafbeschikkingen aan de andere centrale autoriteiten niet meer plaatsvindt.

De gevolgen voor betrokkenen en de mogelijke beoordeling per geval

Het is mogelijk dat er bij de ruim 22.000 onterechte verstrekkingen ook gevallen voorkomen waarbij betrokkene nadelige gevolgen heeft ondervonden van de verstrekking van diens Nederlandse strafbeschikking(en). Op voorhand is niet aan te geven in hoeverre betrokkenen nadeel hebben ondervonden aan de verstrekkingen, hoe ernstig deze nadelige gevolgen (kunnen) zijn, of hoe frequent deze concreet voorkomen. Dat hangt deels samen met de wijze waarop de diverse centrale autoriteiten de ontvangen strafbeschikkingen verwerken of registreren. Van de Poolse centrale autoriteit is bijvoorbeeld bekend dat de Nederlandse strafbeschikkingen niet in de Poolse strafregisters worden opgenomen. Daarnaast is het onbekend of geregistreerde strafbeschikkingen ook daadwerkelijk in het strafregister zijn geraadpleegd of verder zijn verwerkt.

Het is helaas niet mogelijk gebleken om alle betrokkenen individueel te benaderen en hen actief te informeren over de onterecht verstrekte gegevens. Het feit dat het gaat om personen uit het buitenland en dat elke lidstaat zijn eigen strafregister onderhoudt, maakt het voor de Nederlandse overheid onmogelijk alle betrokkenen te benaderen en hen met de juiste privacy-waarborgen te informeren. Zo moet de Nederlandse overheid bij het versturen van een fysieke brief waarin gevoelige persoonsgegevens staan van strafrechtelijke aard eerst zekerheid hebben over het juiste, actuele verblijfadres van een betrokkene. Daarbij moet dan ook nog gegarandeerd kunnen worden dat – bij een juiste adressering – de fysieke brief door niemand anders dan de betrokkene in ontvangst wordt genomen.

Onderzoek naar de bevraging van ECRIS voor niet-strafrechtelijke doeleinden

Bij de implementatie van de eerdergenoemde nieuwe ECRIS-richtlijn zijn ook vragen gerezen over de grondslag voor de bevraging van ECRIS voor niet-strafrechtelijke doeleinden. Momenteel worden er via ECRIS justitiële gegevens uitgewisseld van burgers van andere lidstaten van de EU. Die uitwisseling vindt plaats voor onder andere verschillende vreemdeling-rechtelijke en naturalisatieprocedures, de afgifte van Verklaringen Omtrent het Gedrag (VOG's) voor burgers uit de Benelux, screening van potentiële adoptie- en pleegouders en van de uitvoering van de Wet Bibob. Indien uit een ECRIS bevraging blijkt dat een individu onherroepelijk veroordeeld is, kan dit invloed hebben op een besluit. Zo kan een veroordeling bijvoorbeeld aanleiding zijn om een aanvraag af te wijzen of een reeds verleende vergunning in te trekken, als het gepleegde strafbare feit een daarvoor krachtens wet of beleid voldoende reden is.

Ik heb onderzocht in hoeverre het huidige gegevensbeschermingsrecht – ook ten opzichte van de eerdere privacyregelgeving – ruimte en grondslag biedt voor de bevraging van ECRIS voor niet-strafrechtelijke doeleinden. De ECRIS-richtlijn biedt lidstaten de mogelijkheid om ECRIS te bevragen voor niet-strafrechtelijke doeleinden, als hier een grondslag voor is in het nationale recht. Voor de genoemde bevragingen van ECRIS voor niet-strafrechtelijke doeleinden blijkt momenteel een expliciete wettelijke grondslag te ontbreken in de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens. Ik laat op korte termijn een wetsvoorstel in consultatie gaan

waarin deze grondslag is opgenomen. In de tussentijd zullen de bevestigingen van ECRIS voor niet-strafrechtelijke doeleinden worden voortgezet in het belang van de openbare orde en veiligheid, wanneer geen goed tijdelijk alternatief aanwezig is. Ik breng de AP hiervan op de hoogte.

Ik houd uw Kamer op de hoogte van verdere ontwikkelingen en de voortgang van het wetgevingsproces.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind