Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

36 657 Wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter vastlegging van de doelen van het gebruik van het Europees strafregisterinformatiesysteem

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemeen deel

1. Inleiding

EU-regelingen schrijven voor dat het Europees strafregisterinformatie-systeem (hierna: Ecris) wordt gebruikt voor bepaalde doelen. Daarnaast geven EU-regelingen de ruimte aan de nationale wetgever om te bepalen dat Ecris wordt gebruikt voor andere doelen. Dit wetsvoorstel strekt tot het vastleggen van die andere doelen.De andere doelen betreffen (i) het onderzoek in verband met de verklaring omtrent het gedrag; (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.

Het Europees strafregisterinformatiesysteem bestaat uit twee onderdelen:
– Ecris: een decentraal informatiesysteem voor de wederzijdse doorgifte van informatie over veroordelingen tussen de centrale autoriteiten van de lidstaten van de EU; en
– Ecris-TCN: een centraal informatiesysteem om vast te stellen welke lidstaten van de EU beschikken over informatie over veroordelingen van burgers van derde landen.

kst-36657-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

Ecris is ingesteld bij het Ecris-kaderbesluit en is sinds 2012 in gebruik.[1] Het Ecris-kaderbesluit is geïmplementeerd in het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.[2] Het Ecris-kaderbesluit is in 2019 gewijzigd door de Ecris-richtlijn.[3] De wijzigingen hielden verband met de inwerkingtreding van de Ecris-TCN-verordening. Ecris-TCN is ingesteld bij de Ecris-TCN-verordening en wordt zoals het er momenteel naar uitziet in 2025 in gebruik genomen.[4] De Ecris-TCN-verordening en Ecris-richtlijn zijn in 2023 geïmplementeerd in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.[5] Tenzij anders aangegeven, worden omwille van de beknoptheid beide onderdelen, Ecris en Ecris-TCN, in deze toelichting tezamen aangeduid als Ecris.

Ten tijde van de implementatie van het Ecris-kaderbesluit was de heersende opvatting dat de andere doelen niet behoefden te worden vastgelegd in een wettelijke regeling.[6] De later tot stand gekomen Algemene verordening gegevensbescherming (verordening 2016/679) en Richtlijn gegevensbescherming rechtshandhaving (richtlijn 2016/680) nopen daarentegen tot het welbepaald en uitdrukkelijk vastleggen van een doel van een gegevensverwerking.[7] Zo ook de later tot stand gekomen Ecris-TCN-verordening.[8] Tegen deze achtergrond acht de regering het wenselijk dat de doelen van het gebruik van Ecris worden vastgelegd in de wet.

Hierbij regelt dit wetsvoorstel verder dat voor nagenoeg dezelfde doelen informatie over veroordelingen wordt doorgegeven tussen de centrale autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (hierna: het VK) en Nederland. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in een wijziging van de Uitvoeringswet Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK Justitie en Veiligheid.

---

[1] Verordening (EU) 2019/816 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN) ter aanvulling van het Europees strafregisterinformatiesysteem en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1726 (PbEU 2019, L 135).

[2] Besluit van 23 maart 2012, houdende aanpassing van het Besluit politiegegevens en het Besluit justitiële gegevens in verband met implementatie van het kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken (PbEU L 350), het Besluit 2009/371/JBZ van de Raad van 6 april 2009 tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) (PbEU L 121), het kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten (PbEU L 93/23) en het Besluit 2009/316/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 6 april 2009 betreffende de oprichting van het Europees strafregisterinformatiesysteem (Ecris) overeenkomstig artikel 11 van het kaderbesluit 2009/315/JBZ (PbEU L 93/33) (Stb. 2012, 130).

[3] 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).

[4] Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten (PbEU 2009, L 93).

[5] Wet van 23 november 2022 tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem (*Stb.* 2022, 490); Besluit van 10 februari 2023, houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van nieuwe Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem (Stb. 2023, 60).

[6] Stb. 2012, 130, pagina 48.

[7] Artikelen 5, eerste lid, onderdeel b, en 6, derde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming; artikelen 4, eerste lid, onderdeel b, en 8 van de Richtlijn gegevensbescherming rechtshandhaving.

[8] Artikel 7, eerste en tweede lid, van de Ecris-TCN-verordening.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Ecris en Ecris-TCN

Ecris bestaat uit een decentraal informatiesysteem voor de wederzijdse doorgifte van informatie over veroordelingen tussen de centrale autoriteiten van de lidstaten van de EU. Een decentraal informatiesysteem houdt in dat informatie over veroordelingen uitsluitend is opgeslagen in een informatiesysteem van een lidstaat. Ecris biedt de infrastructuur voor de wederzijdse doorgifte daarvan. De centrale autoriteit in Nederland betreft de Justitiële informatiedienst.

Indien een burger van een lidstaat wordt veroordeeld in een andere lidstaat, geeft de lidstaat van veroordeling de informatie over die veroordeling via Ecris door aan de lidstaat van nationaliteit. Zodoende is geborgd dat de vermeldingen in het strafregister in de lidstaat van nationaliteit volledig zijn ten aanzien van de burgers van die lidstaat. Indien een lidstaat informatie over een veroordeling behoeft, dient die lidstaat slechts de lidstaat van nationaliteit via Ecris te bevragen. De lidstaat van nationaliteit beschikt immers over informatie over alle veroordelingen in de EU van diens burgers.

Ecris-TCN bestaat uit een centraal informatiesysteem waarin identiteitsgegevens van in de EU veroordeelde burgers van een derde land worden opgeslagen. Onder burgers van een derde land worden ook verstaan staatlozen en personen wiens nationaliteit niet bekend is. Het doel van het gebruik van Ecris-TCN is om informatie over veroordelingen te verkrijgen via Ecris. Een lidstaat die informatie over veroordelingen behoeft over een persoon uit een derde land, kan via Ecris-TCN vaststellen welke lidstaten beschikken over informatie over veroordelingen, om vervolgens die informatie via Ecris te verkrijgen bij de desbetreffende lidstaat of lidstaten. Ecris-TCN wordt beheerd door eu-LISA. eu-LISA is een agentschap van de EU dat zich toelegt op informatiesystemen.

Ecris-TCN wordt slechts gebruikt ten aanzien van burgers van een derde land. Voor burgers van een derde land ontbreekt in de EU een referentielidstaat, zoals voor burgers van een lidstaat de lidstaat van nationaliteit fungeert als referentielidstaat. Ecris-TCN is opgericht om deze leemte te verhelpen. Met behulp van Ecris-TCN kan een lidstaat onmiddellijk nagaan welke lidstaten beschikken over informatie over veroordelingen van een burger van een derde land. Deze informatie kan vervolgens via Ecris worden opgevraagd.

2.2 Doelen van het gebruik van Ecris

De EU is een ruimte zonder binnengrenzen. Een ruimte zonder binnengrenzen noopt tot samenwerking tussen de justitiële autoriteiten van de lidstaten. Alleen door samenwerking kan grensoverschrijdende criminaliteit worden voorkomen en bestreden, en kan zodoende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht worden gewaarborgd. De samenwerking tussen de justitiële autoriteiten vereist dat informatie over veroordelingen wederzijds wordt doorgegeven. Tegen deze achtergrond is Ecris opgericht.

Op grond van EU-regelingen is het gebruik van Ecris voor een viertal doelen verplicht. De doelen strekken, in lijn met het doel waarvoor Ecris is opgericht, tot het voorkomen en bestrijden van criminaliteit. Ten eerste is

het gebruik van Ecris verplicht ten behoeve van de strafrechtspleging.[9] Opdat informatie over veroordelingen buiten de lidstaat van veroordeling in aanmerking wordt genomen bij nieuwe strafrechtelijke procedures, zoals bepaald in Kaderbesluit 2008/675.[10] Het tweede doel waarvoor het gebruik van Ecris is verplicht op grond van een EU-regeling, betreft het veiligheidsonderzoek – in Nederland betreft dit het onderzoek in verband met de verklaring omtrent het gedrag – voor de werving of vrijwillige activiteiten waarbij sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen, zoals bepaald in Richtlijn 2011/93.[11] Het derde doel betreft een verzoek van de betrokkene om een uittreksel van de hem betreffende justitiële gegevens.[12] Het laatste doel waarvoor het gebruik van Ecris is verplicht, betreft het verlenen van vergunningen voor het gebruik van precursoren voor explosieven.[13]

2.3 Andere doelen van het gebruik van Ecris

Het Ecris-kaderbesluit en de Ecris-TCN-verordening geven ruimte aan de nationale wetgever om te bepalen dat Ecris kan worden gebruikt voor andere doelen.[14] Naast de wenselijkheid vanuit een nationaal beleidsoogpunt, zijn voor het bepalen van deze doelen de volgende gezichtspunten van belang.

Ten eerste is van belang het nationaal recht van de andere lidstaten. Indien het gebruik van Ecris voor een doel niet is verplicht op grond van een EU-regeling, is het aan de nationale wetgever om te bepalen of Ecris voor dat doel wordt gebruikt. Dit geldt voor het doen van een verzoek om de doorgifte van informatie over veroordelingen, en voor het beantwoorden van een verzoek om de doorgifte van informatie over veroordelingen.[15] Het sorteert geen effect een verzoek om doorgifte voor een doel te richten aan een lidstaat die krachtens zijn nationaal recht geen grondslag heeft om voor dat doel een verzoek te beantwoorden. Voor het bepalen van de andere doelen door de nationale wetgever is aldus van belang dat ten minste een andere lidstaat krachtens zijn nationaal recht bevoegd is een verzoek voor het desbetreffende doel te beantwoorden.

Het nationaal recht van de andere lidstaten is indirect ook van belang voor het gebruik van Ecris-TCN. Het doel van het gebruik van Ecris-TCN is, zoals hierboven toegelicht, het vaststellen welke lidstaten beschikken over informatie over veroordelingen van een burger van een derde land om deze informatie te verkrijgen via Ecris. Bij afwezigheid van een andere lidstaat die krachtens zijn nationaal recht een grondslag heeft om voor een doel een verzoek via Ecris te beantwoorden, sorteert ook het gebruik van Ecris-TCN voor dat doel geen effect. Het gebruik van Ecris-TCN en

---

[9] Artikel 7, eerste lid, van het Ecris-kaderbesluit.

[10] Kaderbesluit 2008/675/JBZ van de Raad van 24 juli 2008 betreffende de wijze waarop bij een nieuwe strafrechtelijke procedure rekening wordt gehouden met veroordelingen in andere lidstaten van de Europese Unie (PbEU 2008, L 220).

[11] Artikel 10, tweede lid, van Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU 2011, L 335); artikel 7, eerste lid, laatste alinea, van de Ecris-TCN-verordening.

[12] Artikel 6, tweede lid, van het Ecris-kaderbesluit; artikelen 7, eerste lid, laatste alinea, en 25 van de Ecris-TCN-verordening.

[13] Artikel 6, negende lid, van Verordening (EU) 2019/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 98/2013 (PbEU 2019, L 186).

[14] Artikel 6, eerste lid, van het Ecris-kaderbesluit; artikel 7, eerste en tweede lid, van de Ecris-TCN-verordening.

[15] Artikelen 6, eerste lid, en 7, tweede lid, van het Ecris-kaderbesluit.

Ecris zal in zo'n geval niet ter zake dienend zijn en dient daarom achterwege te blijven.[16]

Ten tweede is van belang het evenredigheidsbeginsel uit het Handvest van de grondrechten van de EU.[17] Het gebruik van Ecris betreft een verwerking van persoonsgegevens. 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.[18] Een beperking kan slechts worden gesteld indien zij noodzakelijk en geschikt is om een legitiem doel te verwezenlijken. De andere doelen van het gebruik van Ecris dienen aldus een legitiem doel te verwezenlijken en daartoe noodzakelijk en geschikt zijn. Op deze plaats wordt volstaan met deze constatering. De verhouding tot het hoger recht komt nader aan de orde in paragraaf 3 van deze toelichting.

Tegen deze achtergrond heeft de regering een inventarisatie gemaakt van de doelen waarvan naar haar oordeel het gebruik van Ecris wenselijk is. Deze doelen betreffen uitsluitend doelen waarvoor reeds justitiële gegevens uit de justitiële documentatie worden verstrekt krachtens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. De geïnventariseerde doelen staan limitatief opgesomd in artikel I, onderdeel b, van het wetsvoorstel (de wijziging van artikel 2a van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Hierna worden deze doelen geclusterd toegelicht.

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

Een verklaring omtrent het gedrag is een verklaring dat uit een onderzoek, in de praktijk uitgevoerd door Justis, met betrekking tot het gedrag van de betrokkene niet is gebleken van bezwaren. De afgifte van een verklaring wordt geweigerd indien met betrekking tot de aanvrager justitiële gegevens bestaan over een strafbaar feit, dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, in de weg zal staan aan het doel waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd.

Zoals hierboven opgemerkt is de EU een ruimte zonder binnengrenzen. Het vrije verkeer van personen maakt dat burgers van andere lidstaten of derde landen in Nederland een verklaring omtrent het gedrag aanvragen omdat zulks kan zijn vereist voor een activiteit die zij in Nederland betrekken. Voor het onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokkene is een veroordeling in een andere lidstaat evenzo relevant als een veroordeling in Nederland. Het risico voor de samenleving is immers niet minder bij een veroordeling in een andere lidstaat.

Het gebruik van Ecris voor het onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokkene is verenigbaar met het doel van Ecris om nieuwe strafbare feiten te voorkomen. Zonder het gebruik van Ecris worden relevante veroordelingen in andere lidstaten niet betrokken bij het onderzoek bij een aanvraag door een burger van een andere lidstaat of een derde land. In die gevallen zou het instrument van de verklaring omtrent het gedrag geen risico's voor de samenleving kunnen voorkomen, en zou de betrokkene een activiteit kunnen betrekken waarin de herhaling van strafbare feiten wordt gefaciliteerd. Vanwege het gebruik van Ecris ontvangen justitiële gegevens worden uitsluitend gebruikt voor

[16] Vgl. artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van de Algemene verordening gegevensbescherming en artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van de Richtlijn gegevensbescherming rechtshandhaving.
[17] Artikel 52, eerste lid, van het Handvest.
[18] Artikelen 7 en 8 van het Handvest.

het desbetreffende onderzoek. Deze gegevens worden niet verstrekt aan derden, zoals aan werkgevers.

Naar het oordeel van de regering is het gebruik van Ecris voor het onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokkene noodzakelijk en geschikt om nieuwe strafbare feiten te voorkomen. Het gebruik van Ecris is reeds geschikt gebleken voor het onderzoek in verband met de verklaring omtrent het gedrag voor zover aangevraagd vanwege de werving of vrijwillige activiteiten waarbij sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen. De voorgestelde wijziging van artikel 2a, eerste lid, onderdeel c, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens strekt ertoe dat Ecris wordt gebruikt naar aanleiding van iedere aanvraag door een burger van een andere lidstaat of derde land om de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag.

2.5 Het advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (artikel 2a, eerste lid, onderdeel d)

Met de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) kan een beschikking worden geweigerd of ingetrokken. De grond hiervoor is een ernstig gevaar 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. Op grond van de Wet Bibob adviseert het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur op verzoek bestuursorganen over de mate van gevaar. Ook adviseert het bureau rechtspersonen met een overheidstaak over het gunnen van overheidsopdrachten en het aangaan van vastgoedtransacties.

Ook in dit verband is relevant dat de EU een ruimte betreft zonder binnengrenzen. Burgers van andere lidstaten of derde landen kunnen in Nederland beschikkingen aanvragen, opteren voor overheidsopdrachten of partij beogen te worden bij een vastgoedtransactie met een rechtspersoon met een overheidstaak. Voor de vaststelling van de mate van gevaar is een veroordeling in een andere lidstaat ook in dit verband evenzo relevant als een veroordeling in Nederland.

Het gebruik van Ecris voor deze adviestaak is verenigbaar met het doel van Ecris om nieuwe strafbare feiten te voorkomen. Een gedegen advies vergt dat relevante veroordelingen in andere lidstaten worden betrokken. Zonder het gebruik van Ecris bestaat de kans dat onbedoeld een onjuiste conclusie wordt getrokken. In die gevallen zouden de integriteit van bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak in het geding komen en ongewild strafbare feiten worden gefaciliteerd. Naar het oordeel van de regering is het gebruik van Ecris voor de genoemde adviestaak noodzakelijk en geschikt om nieuwe strafbare feiten te voorkomen. Het voorgestelde artikel 2a, eerste lid, onderdeel d, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens strekt ertoe dat Ecris voor dit doel wordt gebruikt. De evenredigheid is onder meer geborgd doordat vanwege het gebruik van Ecris ontvangen justitiële gegevens uitsluitend worden gebruikt voor het advies, en deze gegevens slechts worden opgenomen in het advies voor zover deze relevant zijn voor het doel daarvan.

2.6 Het geschiktheidsonderzoek naar de aspirant-adoptiefouder en pleegouder (artikel 2a, eerste lid, onderdelen e en f)

Bij (interlandelijke of binnenlandse) adoptie en pleegzorg zijn extra kwetsbare kinderen betrokken, die in een ander gezin worden opgevangen. Dat moet dan wel een veilige plek zijn. De raad voor de

kinderbescherming heeft daarom tot taak een geschiktheidsonderzoek uit te voeren naar de aspirant-adoptiefouder bij interlandelijke adoptie. Een gelijksoortige taak heeft de raad voor de kinderbescherming ten aanzien van de pleegouder en inwonende gezinsleden van twaalf jaar en ouder. Indien de betrokkene is veroordeeld voor een strafbaar feit dat aan de geschiktheid van de betrokkene in de weg staat, wordt in de regel geen positief advies gegeven respectievelijk geen verklaring van geen bezwaar worden verleend.

De raad voor de kinderbescherming voert ongeveer duizend geschiktheidsonderzoeken uit per jaar. In zo'n twintig tot vijftig gevallen betreft de betrokkene een burger van een andere lidstaat of een derde land. In die gevallen noopt het belang van de veiligheid van het betrokken kind ertoe dat Ecris wordt gebruikt. De omgeving waarin kinderen opgroeien moet veilig zijn.

Het gebruik van Ecris voor het geschiktheidsonderzoek is verenigbaar met het doel van Ecris om nieuwe strafbare feiten te voorkomen en, in het verlengde daarvan, een geschikt middel om het risico dat een adoptiekind of pleegkind niet in een veilige omgeving komt, tegen te gaan. Zonder het gebruik van Ecris kunnen immers relevante veroordelingen, bijvoorbeeld voor een zedenmisdrijf of een geweldsmisdrijf tegen een kind, niet worden betrokken bij het geschiktheidsonderzoek. Alsdan kan herhaling van een strafbaar feit worden gefaciliteerd. Naar het oordeel van de regering is het gebruik van Ecris voor het geschiktheidsonderzoek noodzakelijk en geschikt om nieuwe strafbare feiten te voorkomen. Het belang van het (extra kwetsbare) kind rechtvaardigt de beperking van het privéleven van de betrokkene, zeker tegen de achtergrond van artikelen 3 en 21 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, waarin het belang van het kind voorop wordt gesteld. De voorgestelde wijziging van artikel 2a, eerste lid, onderdelen e en f, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens maakt mogelijk dat Ecris ten behoeve van het geschiktheidsonderzoek wordt gebruikt.

2.7 De beoordeling van het criterium de openbare orde en enkele aanverwante criteria in de procedures van het migratierecht en nationaliteitsrecht (artikel 2a, eerste lid, onderdelen g en h)

Bij het nemen van beslissingen uit hoofde van de Vreemdelingenwet 2000 en de Rijkswet op het Nederlanderschap gelden criteria die verband houden met eerdere veroordelingen voor strafbare feiten. De criteria betreffen bij het nemen van beslissingen uit hoofde van de Vreemdelingenwet 2000 de openbare orde, de openbare veiligheid, of de nationale veiligheid, en bij het nemen van beslissingen uit hoofde van de Rijkswet op het Nederlanderschap de openbare orde, de goede zeden, de veiligheid, de veroordeling wegens een bepaald misdrijf, of de nationale veiligheid.

Voor de beoordeling van voornoemde criteria is in hoge mate relevant het gevaar op de herhaling van een strafbaar feit. Hiermee sluit het gebruik van Ecris voor de beoordelingen van deze criteria aan bij het doel van Ecris om nieuwe strafbare feiten te voorkomen. Naar het oordeel van de regering is het gebruik van Ecris voor de beoordeling van deze criteria in het migratierecht en nationaliteitsrecht noodzakelijk en geschikt om nieuwe strafbare feiten te voorkomen. De geringe beperking van het privéleven van de betrokken dat het gebruik van Ecris met zich meebrengt, wordt gerechtvaardigd door het belang van de bescherming van de openbare orde en nationale veiligheid. Het voorgestelde artikel 2a, eerste lid, onderdelen g en h, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voorzien erin dat Ecris voor dit doel wordt gebruikt.

2.8 De wederzijdse samenwerking met het VK

Sinds de terugtrekking van het VK uit de EU wordt Ecris niet langer gebruikt door het VK. Voor de periode vanaf de terugtrekking 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.[19] Op dezelfde wijze als EU-regelingen de ruimte geven aan de nationale wetgever om te bepalen dat Ecris wordt gebruikt voor andere doelen, geeft de Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK de ruimte aan de nationale wetgever om te bepalen dat in de verhouding tot het VK informatie over veroordelingen wordt doorgegeven voor andere doelen.

Met het VK zijn afspraken gemaakt over de doelen van de wederzijdse doorgifte van informatie over veroordelingen. De uitkomst is 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. Om deze reden is de beoordeling van de criteria de openbare orde of de nationale veiligheid bij het nemen van beslissingen uit hoofde van artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Vreemdelingenwet 2000 uitgezonderd van de beoogde wijziging van de Uitvoeringswet Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK Justitie en Veiligheid.

3. De verhouding tot hoger recht

Ten aanzien van de verhouding tot het hoger recht zijn uit EU-recht ten eerste van belang het Ecris-kaderbesluit en de Ecris-TCN-verordening. Zoals hierboven toegelicht geven genoemde EU-regelingen de ruimte aan de nationale wetgever om te bepalen dat Ecris wordt gebruikt voor andere doelen. Het Ecris-kaderbesluit stelt hieraan geen nadere voorwaarden.[20] De Ecris-TCN-verordening noemt in abstracto zeven doelen waarvoor bij nationaal recht kan worden bepaald dat Ecris-TCN wordt gebruikt.[21] De Ecris-TCN-verordening sluit het gebruik van Ecris-TCN voor andere doelen niet uit, op voorwaarde dat de Europese Commissie daarvan wordt kennisgegeven.[22]

Uit EU-recht zijn ook van belang de Algemene verordening gegevensbescherming en de Richtlijn gegevensbescherming rechtshandhaving. Deze EU-regelingen geven een algemeen kader voor de verwerking van persoonsgegevens. Hierboven is toegelicht dat deze EU-regelingen nopen tot het uitdrukkelijk vastleggen van een doel van een gegevensverwerking.[23] Hierin voorziet dit wetsvoorstel. De overige regels van de Algemene verordening gegevensbescherming en de Richtlijn gegevens-

---

[19] Artikelen 643 tot en met 651 van de op 30 december 2020 te Brussel en Londen tot stand gekomen Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie enerzijds en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland anderzijds (PbEU 2020, L 444 en PbEU 2021, L 149).

[20] Artikelen 6, eerste lid, en 7, tweede lid, van het Ecris-kaderbesluit.

[21] De in abstracto gegeven doelen betreffen: het controleren van gegevens over zichzelf in het strafregister op verzoek; veiligheidsmachtigingen; het verkrijgen van een vergunning of machtiging; veiligheidsonderzoek in verband met werving; veiligheidsonderzoek in verband met vrijwillige activiteiten waarbij er sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen of kwetsbare personen; visa, verwerving van staatsburgerschap en migratieprocedures, inclusief asielprocedures; en controles in verband met overheidsopdrachten en openbare onderzoeken.

[22] Artikel 7, eerste en tweede lid, van de Ecris-TCN-verordening.

[23] Artikel 6, derde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming; artikel 8 van de Richtlijn gegevensbescherming rechtshandhaving.

bescherming rechtshandhaving behoeven geen uitwerking in dit wetsvoorstel. Deze regels zijn reeds uitgewerkt in de EU-regelingen over Ecris of reeds geïmplementeerd in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Uit het EU-recht is ten slotte van belang het evenredigheidsbeginsel uit het Handvest van de grondrechten van de EU. Zoals in paragraaf 2.3 van deze toelichting geconstateerd, is vanwege het evenredigheidsbeginsel van belang dat het gebruik van Ecris een legitiem doel dient en daartoe geschikt en noodzakelijk is. De voorgestelde doelen van het gebruik van Ecris strekken, in lijn met het oprichtingsdoel van Ecris en zoals hierboven toegelicht, tot de voorkoming van nieuwe strafbare feiten. De voorkoming van strafbare feiten betreft een legitiem doel in het EU-recht voor de beperking van de rechten van de betrokkene.

Het vereiste van geschiktheid houdt in dit geval in dat het gebruik van Ecris geschikt is voor de voorkoming van strafbare feiten. Met het gebruik van Ecris wordt ook informatie over veroordelingen van burgers in andere lidstaten en derde landen die zijn uitgesproken in een andere lidstaat dan Nederland betrokken. Dit biedt extra mogelijkheden voor de voorkoming van strafbare feiten en is daarmee een geschikt instrument voor de voorkoming van strafbare feiten.

Het vereiste van noodzakelijkheid houdt in dat de beperking van de rechten van de betrokkene binnen het strikt noodzakelijke blijft. Met het gebruik van Ecris bestaat telkens een direct verband tussen de beperking van het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens enerzijds en de voorkoming van strafbare feiten anderzijds. Immers worden geen rechten beperkt van een bredere kring van personen.

4. De verhouding tot nationale regelgeving

Het gebruik van Ecris betreft een verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Bijgevolg zijn de algemene bepalingen van die wet van toepassing op het gebruik van Ecris. Het gebruik van Ecris bestaat evenwel in een keten van verwerkingen van persoonsgegevens. Zoals hierboven toegelicht wordt Ecris gebruikt door de centrale autoriteit. In Nederland is de Justitiële informatiedienst aangewezen als centrale autoriteit. De Justitiële informatiedienst kan via Ecris-TCN vaststellen welke lidstaten over informatie over veroordelingen beschikken van burgers van een derde land, en via Ecris een verzoek doen aan de centrale autoriteit van een andere lidstaat tot doorgifte van informatie over die veroordelingen. De Justitiële informatiedienst gebruikt Ecris telkens voor een doel waarvoor het gebruik van Ecris is toegestaan, en op verzoek van een orgaan dat met de uitvoering van het desbetreffende doel is belast.

Als voorbeeld wordt aangehaald het gebruik van Ecris ten behoeve van het advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Het gebruik van Ecris voor dit doel leidt tot de volgende keten van verwerkingen van persoonsgegevens. Op grond van artikel 13 van de Wet Bibob doet het bureau een verzoek aan de Justitiële informatiedienst tot het gebruik van Ecris. Ter uitvoering van dit verzoek gebruikt de Justitiële informatiedienst Ecris op grond van artikel 2a van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Na ontvangst via Ecris van informatie over veroordelingen, verstrekt de Justitiële informatiedienst deze informatie aan het bureau op grond van artikel 15 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. Het bureau verwerkt de ontvangen persoonsgegevens vervolgens op grond van artikel 12 van de Wet Bibob.

Het gebruik van Ecris door de Justitiële informatiedienst wordt telkens beheerst door de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Het verwerken van persoonsgegevens door de behoeftesteller wordt telkens beheerst door sectorale wetgeving – in casu het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en de Wet Bibob – alsmede door de Algemene verordening gegevensverwerking.

Zoals toegelicht in paragraaf 2.3 betreffen de doelen waarvan het gebruik van Ecris door dit wetsvoorstel worden geregeld, uitsluitend doelen waarvoor reeds justitiële gegevens uit de justitiële documentatie worden verstrekt krachtens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Bijgevolg ziet dit wetsvoorstel slechts op het gebruik van Ecris voor de Justitiële informatiedienst. Voor de overige verwerkingen van persoonsgegevens bestaat reeds een verwerkingsgrondslag in het geldend recht.

5. Uitvoering

De bepalingen van dit wetsvoorstel worden uitgevoerd door de Justitiële informatiedienst. De Justitiële informatiedienst is op de voet van artikel 3 van het Ecris-kaderbesluit en artikel 645 van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK aangewezen als centrale autoriteit van Nederland.

Het gebruik van Ecris geschiedt telkens voor een vastgelegd doel op verzoek van een orgaan dat met de uitvoering van het desbetreffende doel is belast. Deze organen betreffen:
– Justis voor het onderzoek in verband met de verklaring omtrent het gedrag;
– het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur voor het advies van dat bureau;
– de raad voor de kinderbescherming voor het geschiktheidsonderzoek naar de aspirant-adoptiefouder en pleegouder; en
– de Immigratie- en naturalisatiedienst en gemeenten voor de beoordeling van het criterium de bescherming van de openbare orde in de procedures van het migratierecht en nationaliteitsrecht.

Door Justis en door de Immigratie- en naturalisatiedienst zijn uitvoeringstoetsen uitgevoerd. Daarbij is de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel vastgesteld. Door de Justitiële informatiedienst, het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en de raad voor de kinderbescherming zijn geen uitvoeringstoetsen uitgevoerd vanwege de geringe uitvoeringsgevolgen voor die organen.

6. Financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel heeft beperkte financiële gevolgen. In verband met de verklaring omtrent het gedrag betreffen voor Justis de geraamde kosten structureel 814.496 euro, namelijk 360.187 euro vanwege het gebruik van Ecris en 454.309 euro vanwege het gebruik van Ecris-TCN. Deze kosten worden gedekt door het tarief voor een verklaring omtrent het gedrag. Voor de Immigratie- en naturalisatiedienst betreffen de kosten structureel, afhankelijk van een geautomatiseerde koppeling of handmatige koppeling, tussen de 700.000 euro en de 1.200.000 euro. De kosten worden gedekt vanuit een reservering in het budget van het programma grenzen en veiligheid en komen daarmee ten laste van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor beide organen geldt dat geen incidentele kosten worden voorzien. Voor de overige organen geldt dat aan de uitvoering van dit wetsvoorstel geen financiële gevolgen zijn verbonden.

7. Advies en consultatie

Een concept van dit wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de Autoriteit persoonsgegevens[24]. Daarnaast is het concept via internet in consultatie gegeven. De Autoriteit persoonsgegevens heeft opmerkingen gemaakt over de noodzakelijkheid, rechtszekerheid en de doelbinding van het gebruik van Ecris. Deze opmerkingen worden hierna besproken.

Met het oog op de noodzakelijkheid merkt de Autoriteit persoonsgegevens op dat haar onduidelijk is welke gegevens over strafrechtelijke veroordelingen via Ecris worden opgevraagd. In antwoord hierop zij gewezen op artikel 11, eerste en tweede lid, van het Ecris-kaderbesluit waarin uitputtend is neergelegd welke gegevens via Ecris worden doorgegeven. Op hoofdlijnen betreffen dit gegevens om de betrokkene te identificeren (zoals de volledige naam, geboortedatum en geboorteplaats van de veroordeelde) en gegevens over de veroordeling (zoals het strafbaar feit, de datum waarop het feit is gepleegd en de datum van de veroordeling). Verder zij, in antwoord op de opmerkingen van de Autoriteit persoonsgegevens, het wederkerige karakter van het gebruik van Ecris verduidelijkt. Via Ecris worden uitsluitend verzoeken van centrale autoriteiten van andere lidstaten beantwoord die betrekking op doelen waarvoor het gebruik van Ecris is verplicht op grond van EU-regelingen of doelen die zijn opgenomen in dit wetsvoorstel. Ten slotte is de toelichting op advies van de Autoriteit persoonsgegevens aangevuld met een onderbouwing van de noodzakelijkheid per doel.

Ten aanzien van de rechtszekerheid merkt de Autoriteit persoonsgegevens op dat haar onvoldoende duidelijk is in welke gevallen via Ecris om de doorgifte van justitiële gegevens wordt verzocht. 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. Voor een nadere toelichting over de reikwijdte van het gebruik van Ecris en Ecris-TCN wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem.[25]

Met betrekking tot de doelbinding merkt de Autoriteit persoonsgegevens op dat een passage uit de inleiding van deze toelichting onjuist zou zijn. In de inleiding is opgemerkt dat ten tijde van de implementatie van het Ecris-kaderbesluit de heersende opvatting was dat de andere doelen van het gebruik van Ecris niet behoefden te worden vastgelegd in een wettelijke regeling. Maar dat de later tot stand gekomen Algemene verordening gegevensbescherming en Richtlijn gegevensbescherming rechtshandhaving wel nopen tot het welbepaald en uitdrukkelijk vastleggen van een doel van een gegevensverwerking. Zo ook de later tot stand gekomen Ecris-TCN-verordening. En dat tegen die achtergrond de regering het wenselijk acht dat de doelen van het gebruik van Ecris worden vastgelegd in de wet. De Autoriteit persoonsgegevens merkt hiertegen op dat het destijds geldende kaderbesluit 2008/977 in artikel 3,

[24] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
[25] Kamerstukken II 2021/22, 35 916, nr. 3.

eerste lid, reeds voorschreef dat persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten alleen worden verzameld voor specifieke, uitdrukkelijke en rechtmatige doeleinden. Daaruit zou volgens de Autoriteit persoonsgegevens volgen dat reeds destijds justitiële gegevens slechts mochten worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de bij of krachtens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens geformuleerde doelen. In antwoord op deze opmerking van de Autoriteit persoonsgegevens wordt opgemerkt dat artikel 3 van kaderbesluit 2008/977, anders dan artikel 6, derde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming en artikel 8 van de Richtlijn gegevensbescherming rechtshandhaving, niet vereist dat het doel van een verwerking bij wet moet worden vastgesteld. Dat een verzoek om doorgifte van justitiële gegevens via Ecris naar de toen geldende opvatting geen vastlegging in de wet behoefde, is expliciet opgemerkt in de nota van toelichting bij het implementatiebesluit.[26] Die beslissing heeft toentertijd – onder meer in het advies van het College bescherming persoonsgegevens, de rechtsvoorganger van de Autoriteit persoonsgegevens – niet ter discussie gestaan.

Via internetconsultatie is slechts een reactie ontvangen, namelijk een reactie van de burgemeester van Breda, mede namens vijf andere burgemeesters van Brabantse gemeenten. De burgemeester van Breda verzoekt om het gebruik van Ecris ook mogelijk te maken voor het eigen onderzoek van gemeenten in het kader van de Wet Bibob. Dit gebruik zal, op de voet van artikel 13 van de Wet Bibob, mogelijk zijn via het advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur voor het advies.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Het eerste lid expliciteert dat onder het begrip justitiële gegevens tevens wordt verstaan persoonsgegevens die in het strafregister van een andere lidstaat van de EU zijn vermeld en uit hoofde van artikel 2a van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens worden verwerkt. Deze wijziging benadrukt dat het bij en krachtens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens bepaalde over de verwerking van justitiële gegevens van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens ten aanzien waarvan via Ecris om de doorgifte wordt verzocht. Het tweede lid introduceert de bepaling van het begrip Ecris. Ecris betreft het Europees strafregisterinformatiesysteem, bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van Kaderbesluit 2009/315/JBZ.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 2a, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn de doelen neergelegd van het gebruik van Ecris. Artikel 2a, tweede lid, van die wet regelt het gebruik van Ecris-TCN. Uit dit artikellid volgt dat Ecris-TCN wordt gebruikt voor dezelfde doelen als Ecris.

EU-regelingen schrijven voor dat Ecris en Ecris-TCN worden gebruikt voor bepaalde doelen. Het Ecris-kaderbesluit en de Ecris-TCN-verordening geven de ruimte aan de nationale wetgever om te bepalen dat Ecris en Ecris-TCN worden gebruikt voor andere doelen. Dit wetsvoorstel strekt tot het vastleggen van de andere doelen van het gebruik van Ecris en Ecris-TCN. Daartoe vult artikel I, onderdeel B van dit wetsvoorstel in het eerste lid de doelen aan van het gebruik van Ecris. Uit het tweede lid volgt aldus dat Ecris-TCN wordt gebruikt voor dezelfde doelen.

[26] Stb. 2012, 130, p. 48.

In het geldende artikel 2a van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn de doelen geregeld waarvoor het gebruik van Ecris en Ecris-TCN is verplicht op grond van *niet-rechtstreeks* werkende EU-regelingen. De doelen waarvoor het gebruik van Ecris is verplicht op grond van *rechtstreeks werkende* EU-regelingen, komen vanwege de aard van die regelingen niet terug in het nationaal recht. In paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting is een uiteenzetting gegeven van de doelen waarvoor het gebruik van Ecris-TCN en Ecris is verplicht op grond van EU-regelingen.

Artikel I, onderdeel C

Dit onderdeel bevat een technische wijziging in lijn met de aangepaste bepaling van het begrip justitiële gegevens.

Artikel II, onderdelen A en B

Artikelen 11 en 12 van de Uitvoeringswet Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK Justitie en Veiligheid regelen dat tussen de centrale autoriteiten van het VK en Nederland informatie over veroordelingen wordt doorgegeven voor de doelen, genoemd in artikel 2a, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Van deze samenwerking is uitgezonderd het gebruik van informatie over veroordelingen bij de verlening van toegang aan de vreemdeling bij de grens tot Nederland. Om deze reden is de beoordeling van de criteria de openbare orde of de nationale veiligheid bij het nemen van beslissingen uit hoofde van artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Vreemdelingenwet 2000 uitgezonderd van de beoogde wijziging van de Uitvoeringswet Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU-VK Justitie en Veiligheid.

Artikel 11 van de Uitvoeringswet Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK Justitie en Veiligheid verwijst niet naar artikel 2a, eerste lid, onderdeel b, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens waarin is neergelegd dat Ecris wordt gebruikt ten behoeve van een verzoek van de betrokkene om een overzicht van de hem betreffende justitiële gegevens. Een verzoek om informatie over veroordelingen aan de centrale autoriteit van het VK voor dat doel moet namelijk rechtstreeks worden gebaseerd op artikel 648, tweede lid, van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK. Dit is nader toegelicht in de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet Handels- en samenwerkingsovereenkomst EU-VK Justitie en Veiligheid.[27]

Artikel III

Met dit artikel worden twee technische omissies verholpen. Bij de Wet van 23 november 2022 tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem is artikel 27b, zesde lid, van het Wetboek van Strafvordering ingevoegd. De reden daarvoor was gelegen in de wijziging van artikel 18 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van de Ecris-TCN-verordening en Ecris-richtlijn. In artikel 27b, zesde lid, van het Wetboek van Strafvordering wordt verwezen naar artikel 18, onderdelen a tot en met g. Per vergissing is niet vermeld dat de verwijzing betreft artikel 18, onderdelen a tot en met g, van de Wet

[27] Kamerstukken II 2020/21, 35 852, nr. 3, p. 25.

justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarnaast wordt in het ingevoegde artikel 27b, zesde lid, abusievelijk verwezen naar artikel 27b, derde lid. Dit moet zijn naar artikel 27b, vierde lid.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken