

Vergaderjaar 2020–2021

35 852

Uitvoering van Deel III 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) (Uitvoeringswet Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU – VK Justitie en Veiligheid)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 april 2021 en het nader rapport d.d. 27 mei 2021, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 april 2021, nr. 2021000668, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 april 2021, nr. W16.21.0099/II, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 7 april 2021, no. 2021000688, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende uitvoering van Deel III 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) (Uitvoeringswet Handels- en Samenwerkingsovereenkomst EU – VK Justitie en Veiligheid), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de uitvoering van een deel van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk. Het betreft bepalingen die, onder meer, zien op de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

overlevering van gezochte personen met het oog op strafvervolgning of de tenuitvoerlegging van straffen, en de doorgifte van persoonsgegevens van passagiers aan het Verenigd Koninkrijk.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de voorwaarden voor doorgifte van persoonsgegevens van passagiers aan het Verenigd Koninkrijk. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Inleiding

Vanaf 1 januari 2021 wordt de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk (hierna: de HSO) voorlopig toegepast.² Deze overeenkomst is op 30 december 2020 tot stand gekomen en bepaalt de relatie tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk sinds het Verenigd Koninkrijk op 31 januari 2020 uit de Europese Unie is getreden en per 1 januari 2021 de overgangssituatie waarin het terugtrekkingsakkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk voorzorg, is afgelopen. De HSO bevat, onder meer, regels op het terrein van de samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie in strafzaken (deel III). Met uitzondering van deel III, dient geen enkele bepaling van de HSO aldus te worden uitgelegd dat daarbij aan personen rechten worden toegekend of verplichtingen worden opgelegd, of dient op basis van de HSO een rechtstreeks beroep te kunnen worden gedaan binnen de interne rechtsorden van de partijen.³

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van enkele bepalingen uit een aantal titels van deel III van de HSO. Het gaat om de doorgifte van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) (titel III), de overlevering van gezochte personen met het oog op strafvervolgning of de tenuitvoerlegging van straffen (titel VII), wederzijdse rechtshulp (titel VIII) en de uitwisseling van informatie uit het strafregister (titel XI).

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen. De Afdeling advisering acht aanpassing van de memorie van toelichting wenselijk.

2. Voorwaarden voor doorgifte van PNR-gegevens aan het Verenigd Koninkrijk

Het wetsvoorstel voorziet in een afwijking van artikel 13 van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR-wet) voor de doorgifte van PNR-gegevens door de Passagiersinformatie-eenheid aan de bevoegde autoriteit van het Verenigd Koninkrijk.⁴ De doorgifte van deze gegevens aan het Verenigd Koninkrijk wordt inmiddels beheerst door de HSO. De doorgifte kan vanaf 1 januari 2021 doorgang vinden op basis van de Overeenkomst. Desondanks is het volgens de toelichting, mede in verband met lopende zaken, van belang op korte termijn de nationale wetgeving in lijn te brengen met de overeenkomst om eventuele onduidelijkheid voor de uitvoeringspraktijk weg te nemen, zodat de PNR-doorgifte aan het VK niet belemmerd wordt.⁵

² 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.

³ Artikel COMPROV.16, eerste lid, HSO.

⁴ Voorgesteld artikel 13.

⁵ Toelichting, paragraaf 3.4 (Passagiersgegevens (PNR-gegevens)). Artikel LAW.PNR.22, derde en vierde lid, HSO regelt de doorgifte van PNR-gegevens aan de bevoegde autoriteit van het Verenigd Koninkrijk.

Artikel 13 van de PNR-wet stelt verschillende voorwaarden voor de doorgifte van PNR-gegevens door de Passagiersinformatie-eenheid aan een autoriteit van een derde land, en vormt een implementatie van Richtlijn (EU) 2016/681 over het gebruik van PNR-gegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PNR-richtlijn).⁶

De HSO bevat specifieke afspraken over de doorgifte van de PNR-gegevens aan het Verenigd Koninkrijk en over de daarbij in acht te nemen waarborgen.⁷ Ook bevat de HSO een tijdelijke waarborg voor de bescherming van persoonsgegevens in meer algemene zin.⁸ Tot het moment dat de Europese Commissie adequaatheidsbesluiten vaststelt over de doorgifte van persoonsgegevens⁹ wordt de doorgifte van persoonsgegevens vanuit de Unie aan het Verenigd Koninkrijk tijdelijk niet beschouwd als doorgifte aan een derde land.¹⁰ Dit onder de voorwaarde dat de gegevensbeschermingswetgeving in het Verenigd Koninkrijk, zoals die van toepassing was op 31 december 2020 en EU-conform was, niet wordt gewijzigd.

De toelichting gaat niet specifiek in op de verhouding van deze tijdelijke regeling tot titel III van deel III van de HSO en op de vraag of het daarmee wel noodzakelijk is om artikel 13 van de PNR-wet buiten werking te stellen voor het geval de wet in werking treedt vóór afloop van de gespecificeerde periode. Artikel 13 van de PNR-wet heeft immers betrekking op doorgifte aan derde landen.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst erop dat artikel 13 van het wetsvoorstel een voorziening bevat die ertoe strekt om artikel 13 van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (hierna: PNR-wet) buiten toepassing te verklaren voor de doorgifte van passagiersgegevens of het verwerkingsresultaat ervan door de Passagiersinformatie-eenheid aan de bevoegde autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland op grond 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) (hierna: de Overeenkomst). De Afdeling advisering geeft in haar advies aan dat, naast de specifieke waarborgen in de artikelen LAW.PNR 20 en 23 tot en met 34 (thans: de artikelen 544 en 547 tot en met 558) van Titel III van Deel III, de Overeenkomst ook een tijdelijke waarborg voor de bescherming van persoonsgegevens in meer algemene zin bevat. Ingevolge artikel 782 van de Overeenkomst geldt dat gedurende een periode van maximaal zes maanden, gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding van de Overeenkomst, de doorgifte van persoonsgegevens vanuit de Unie aan het VK tijdelijk niet beschouwd wordt als doorgifte aan een derde land. Hiermee wordt beoogd gedurende de termijn rechtszekerheid te bieden ten aanzien van het beschermingsniveau in de vooronderstelling dat binnen die termijn de Europese Commissie besluiten kan nemen op grond van artikel 45 van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

⁶ Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, PbEU 2016, L 119.

⁷ Artikelen LAW.PNR.20 en 23 t/m 34, HSO.

⁸ Artikel FIN.PROV.10a HSO.

⁹ Daarvoor moet een derde land een passend beschermingsniveau bieden.

¹⁰ Deze regeling geldt voor een periode van vier maanden en kan worden verlengd met maximaal twee maanden.

en op grond van artikel 36 van richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (Richtlijn)¹¹). De Afdeling advisering vraagt terecht aandacht voor de omstandigheid dat de memorie van toelichting niet ingaat op de noodzaak om artikel 13 van de PNR-Wet dat betrekking heeft op doorgifte aan derde landen, buiten werking te stellen gedurende de looptijd van de gespecificeerde periode, bedoeld in artikel 782 van de Overeenkomst, zulks tegen de achtergrond van de mogelijkheid dat het wetsvoorstel in werking treedt vóór afloop van de gespecificeerde periode. Gedurende deze termijn wordt de doorgifte aan het Verenigd Koninkrijk immers niet beschouwd als doorgifte aan een derde land. Die constatering van de Afdeling advisering is op zich terecht. Echter, de kans dat deze situatie zich voordoet is vrijwel uitgesloten omdat inwerkingtreding van het wetsvoorstel vóór afloop van genoemde termijn, dit wil zeggen vóór 30 juni 2021, niet in de rede ligt.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling advisering wijs ik voorts op de mogelijkheid dat de hiervoor genoemde termijn kan verstrijken zonder dat de Europese Commissie de twee bedoelde besluiten heeft vastgesteld. In dat geval doet zich de situatie voor dat het Verenigd Koninkrijk een derde land is zonder dat sprake is van een bijzondere voorziening voor het niveau van bescherming van persoonsgegevens in de vorm van voornoemde adequaatheidsbesluiten. Voor die situaties biedt het nieuwe artikel 13, vijfde lid, van de PNR-wet een voorziening waarop dan geen uitzondering kan worden gemaakt. Ik ga ervan uit dat deze situatie zich niet zal voordoen maar het kan ook niet geheel worden uitgesloten.

Om met deze onzekerheden rekening te kunnen houden, is besloten om artikel 14 aan te passen zodat een gedifferentieerde inwerkingtreding mogelijk wordt. Daarnaast is de toelichting dienovereenkomstig aangepast.

De Afdeling merkt verder op dat enkele voorwaarden voor de doorgifte van PNR-gegevens¹² niet terugkeren in de HSO. Zo bepaalt de HSO niet onder welke voorwaarden PNR-gegevens die langer dan zes maanden zijn bewaard en zijn gedepersonaliseerd mogen worden verstrekt aan de bevoegde autoriteit van het Verenigd Koninkrijk.¹³ Uit artikel 13 PNR-wet volgt dat dit alleen is toegestaan als daarvoor toestemming is gegeven door de officier van justitie en daarvan een kennisgeving is gedaan aan de functionaris gegevensbescherming, die de verwerking achteraf controleert.¹⁴ Deze voorwaarden gelden zelfs als het gaat om een verstrekking van dergelijke gegevens aan andere lidstaten.¹⁵

Gelet op het voorgaande rijst de vraag in hoeverre het beschermingsniveau voor de doorgifte van PNR-gegevens aan het Verenigd Koninkrijk op grond van de HSO afwijkt van het beschermingsniveau dat wordt

¹¹ PbEU 2016, L 119.

¹² Zoals die zijn opgenomen in artikel 13 PNR-wet en de PNR-Richtlijn.

¹³ Ook de voorwaarden die zijn opgenomen in artikel 13, derde tot en met vijfde lid, PNR-wet, keren niet terug in de HSO.

¹⁴ Artikel 13, eerste lid, onder c, en artikel 10, tweede en derde lid, PNR-wet. Deze voorwaarde is gebaseerd op artikel 12, derde lid, PNR-richtlijn.

¹⁵ Artikel 10, tweede en derde lid, PNR-wet.

geboden voor de doorgifte van PNR-gegevens aan (andere) derde landen en lidstaten op grond van de PNR-wet en de PNR-Richtlijn.

De Afdeling advisering wijst er verder op dat de voorwaarden voor de doorgifte van passagiersgegevens die gelden krachtens artikel 11 van de richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PbEU 2016, L 119) (hierna: PNR-richtlijn) niet terugkeren in Titel III, van Deel III van de Overeenkomst. Artikel 11 van de PNR-richtlijn is geïmplementeerd in artikel 13 van de PNR-wet, waarin onder andere wordt verwezen naar de voorwaarden, bedoeld in artikel 10, tweede en derde lid, van de PNR-wet. Dat betreft de voorwaarden die gelden voor de doorgifte van gedepersonaliseerde PNR-gegevens die langer dan zes maanden zijn opgeslagen. Voor de doorgifte van die gegevens geldt dat toestemming van de officier van justitie nodig is, en dat de functionaris voor de gegevensbescherming daarover wordt geïnformeerd. Uit de PNR-richtlijn en de PNR-wet volgt echter dat die voorwaarden niet alleen gelden voor de doorgifte van PNR-gegevens naar derde landen, maar ook voor de verstrekking van deze gegevens aan andere lidstaten. De Afdeling advisering wijst terecht op deze ongerijmdheid. Het advies is dan ook aanleiding geweest voor een herformulering van het voorgestelde artikel 13, vijfde lid, van de PNR-wet. Met de herziene bepaling is verzekerd dat artikel 10, tweede en derde lid, van de PNR-wet ook blijven gelden bij de doorgifte van PNR-gegevens aan het VK met inachtneming van de Overeenkomst. Ook de memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

De Afdeling adviseert in de toelichting aan beide punten nader aandacht te besteden.

Aan de redactionele opmerking van de Afdeling advisering is gehoor gegeven. Verder is in artikel 7 van het wetsvoorstel een onjuiste verwijzing gecorrigeerd. Na de vaststelling van het advies door de Afdeling advisering van de Raad van State is een definitieve artikelnummering van de Overeenkomst vastgesteld. In verband daarmee is een groot aantal verwijzingen in de wettekst en de memorie van toelichting aangepast en is paragraaf 2 van de memorie van toelichting dienovereenkomstig aangepast.

3. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

Ik moge U, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W16.21.0099/II

- In de voorgestelde wijziging van artikel 13 opnemen dat de doorgifte van PNR-gegevens aan het Verenigd Koninkrijk plaatsvindt met inachtneming van de HSO, om de doorwerking van de betreffende bepalingen van de HSO in de nationale rechtsorde te verzekeren.