

Ongevraagd advies over het wetsvoorstel Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan de minister van Rechtsbescherming
Drs. S. Dekker
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum: 15 februari 2018
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
telefoonnummer 088 - 361 33 17

Inhoud van de brief

Geachte heer Dekker,

De Raad voor de rechtspraak (hierna: "**de Raad**") heeft kennisgenomen van het wetsvoorstel

Regels ter implementatie van 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) (Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven) (hierna: het "**Wetsvoorstel**").¹ Hoewel het Wetsvoorstel niet ter advisering aan hem is voorgelegd acht de Raad het – gezien de hieronder aangegeven consequenties voor de organisatie en de werklast van de Rechtspraak – wenselijk om daarover toch advies uit te brengen.

HET WETSVOORSTEL

Het Wetsvoorstel strekt tot implementatie van Richtlijn 2016/681/EU 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

¹ Kamerstukken II 2017-2018, 34 861, nrs. 1-4.

van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (Pb EU 2016, L 119/132) (hierna: de "Richtlijn").

De Richtlijn voorziet in een verplichting voor de lidstaten om een passagiersinformatie-eenheid (hierna: "PIU") in te richten en luchtvaartmaatschappijen voor te schrijven dat zij de PNR-gegevens van vluchten naar of vanuit derde landen, waarover zij voor hun normale bedrijfsvoering beschikken, versturen naar de databank van de PIU van de lidstaat waarvan of waarnaar een vlucht plaatsvindt. De PIU heeft tot taak heeft de passagiersgegevens te verzamelen en te verwerken op een wijze zoals in de Richtlijn is bepaald en die evenredig is aan de veiligheidsdoelen van de richtlijn. De verwerking van de passagiersgegevens door de PIU vindt plaats ten behoeve van in het Wetsvoorstel aangewezen instanties die bevoegd zijn tot het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven en bevoegd zijn om de passagiersgegevens of het resultaat van verwerking ervan verder te verwerken. De gegevens of het resultaat van een verwerking dienen volgens de richtlijn onder bepaalde voorwaarden aan daartoe aangewezen bevoegde instanties te worden doorgegeven en te worden uitgewisseld met de PIU's van de andere lidstaten en met Europol.

De Richtlijn moet uiterlijk op 25 mei 2018 zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving. De Richtlijn laat het aan de besluitvorming van de lidstaten over om deze eveneens toe te passen op vluchten binnen de EU. De EU Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken hebben in een verklaring van 4 december 2015 aangekondigd dat zij, vanwege de veiligheidssituatie in Europa, volledig uitvoering zullen geven aan deze mogelijkheid. In de Richtlijn is bepaald dat in dat geval alle bepalingen van de richtlijn voor vluchten naar of vanuit derde landen van toepassing zijn.

In het Wetsvoorstel worden regels voorgesteld voor het verplichten van de luchtvaartmaatschappijen tot verstrekking van passagiersgegevens aan de Passagiersinformatie-eenheid Nederland (hierna: "Pi-NL"), de instelling en de taken van en gegevensverwerking door de Pi-NL, de aanwijzing van de instanties die bevoegd zijn passagiersgegevens of de verwerking ervan te verzoeken en te ontvangen, de uitwisseling van gegevens met de PIU's van de andere lidstaten en met Europol, de doorgifte aan derde landen, de bewaartermijnen en de gegevensbescherming waarbij voor de Pi-NL een functionaris voor gegevensbescherming moet worden benoemd.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

ADVIES

Het Hof van Justitie EU (hierna: het "Hof") heeft op 26 juli 2017 een bindend advies uitgebracht over een voorgenomen PNR-overeenkomst tussen de EU en Canada.³ Het Hof

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

³ HvJ EU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592.

achte de PNR-overeenkomst op onderdelen onverenigbaar met de door het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens. De Richtlijn en het Wetsvoorstel bevatten op belangrijke punten vrijwel identieke bepalingen als de PNR-overeenkomst.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: "de Afdeling") heeft in haar advies over het Wetsvoorstel van 13 oktober 2017 overwogen dat zij – nu de Richtlijn niet door het Hof ongeldig is verklaard – zich kan verenigen met het standpunt van de regering dat de implementatie van de Richtlijn desondanks doorgang moet vinden. Tegelijk constateert de Afdeling dat de Richtlijn in het licht van het advies van het Hof in haar huidige vorm op een aantal onderdelen in strijd is met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten. In haar advies over het Wetsvoorstel heeft de Afdeling de minister daarom gevraagd inzichtelijk te maken hoe de gekozen wijze van implementatie van de Richtlijn zich verhoudt tot de plicht tot eerbiediging van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten.

In reactie op dit advies wordt in het Nader rapport overwogen dat op zichzelf denkbaar is dat in de toekomst een rechterlijke uitspraak zal worden gedaan over de verenigbaarheid van de Richtlijn met het Europese recht, met name met het Handvest voor de grondrechten, maar dat deze situatie nu niet aan de orde is.⁴ Dit betekent dat ook Nederland is gehouden de implementatiewetgeving tijdig af te ronden. In de Memorie van Toelichting wordt gewezen op het advies van het Hof, maar wordt niet ingaan op mogelijke knelpunten in de Richtlijn omdat daarover geen rechterlijke uitspraak is gedaan.

Ook bij de Raad leeft de vraag hoe de gekozen wijze van implementatie zich verhoudt tot de plicht tot eerbiediging van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten. De reactie op het advies van de Afdeling overtuigt niet. De Raad sluit evenwel niet uit dat de regering op dit moment inderdaad geen andere mogelijkheid heeft dan de Richtlijn op de voorgestelde wijze te implementeren en de Europese besluitvorming op dit punt nauwlettend te volgen en waar mogelijk te beïnvloeden.

WERKLAST

De Raad verwacht dat de voorgestane wijze van uitvoering van het Wetsvoorstel substantiële werklastgevolgen heeft voor de Rechtspraak. De Raad schat die gevolgen in op ruim € 3 mln. in het eerste jaar na invoering, op bijna € 4 mln. in het tweede jaar na invoering en daarna structureel jaarlijks op € 6,4 mln.

1. Algemeen

Het Wetsvoorstel op zichzelf biedt geen uitsluitel over de werklastgevolgen voor uitvoerende organisaties en de Rechtspraak. Die gevolgen hangen namelijk in grote mate af van de wijze van uitvoering. Om die reden heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid een impactanalyse laten uitvoeren naar de gevolgen van het Wetsvoorstel bij verschillende wijzen van invulling. In de Memorie van Toelichting wordt daaraan

⁴ Kamerstukken II 2017-2018, 34 861, nr. 4.

gerefereerd.⁵ De schatting van de werklastgevolgen voor de Rechtspraak zijn mede gebaseerd op de scenario's van de impactanalyse.

De impactanalyse onderscheidt vier scenario's: een minimaal startscenario, een maximaal startscenario, een minimaal noodzakelijk scenario en een maximaal noodzakelijk scenario. De Raad gaat uit van een groei van het minimale startscenario, via het minimale noodzakelijke scenario in het tweede jaar, naar het maximale noodzakelijke scenario in het derde jaar. De Raad gaat ervan uit dat het gevolg geven aan de Richtlijn betekent dat het maximaal noodzakelijke scenario gehaald wordt.

Hieronder worden de verwachte werklastgevolgen toegelicht.

2. Aantallen zaken

De Raad verwacht gevolgen voor de aantallen zaken bij zowel de Internationale rechtshulpkamer van rechtbank Amsterdam (hierna: "IRK") en de strafkamer als bij de raadkamer van de IRK. Daarnaast verwacht de Raad gevolgen voor de aantallen handelingen die de rechter-commissaris (hierna: "RC") verricht. Hieronder zijn die gevolgen uiteengezet.

2.1. IRK en Strafkamer

De impactanalyse schat ten aanzien van de Rechtspraak in hoeveel straf-, uit- en overleveringszaken er naar verwachting ter behandeling bij de rechtbank zullen worden aangeboden. In de eindsituatie, waar in enkele jaren tijd naartoe wordt gegroeid, gaat de impactanalyse uit van 120 extra strafzaken en 850 extra uit- en overleveringszaken. Omdat een deel van de overleveringszaken, naar inschatting 10% van de zaken waarin de opgeëiste persoon geen bezwaren heeft tegen de overlevering, direct door de officier van justitie kan worden afgehandeld, zullen uiteindelijk 765 uit- en overleveringszaken extra in behandeling moeten worden genomen bij de rechtbank Amsterdam. Voor de eindsituatie is gerekend met 120 extra strafzaken en 765 extra uit- en overleveringszaken.

Meervoudige behandeling van de strafzaken

Omdat de wet betrekking heeft op het bestrijden van terroristische en (andere) ernstige misdrijven, gaat de Raad ervan uit dat de strafzaken meervoudig moeten worden afgedaan.

2.2. Raadkamer IRK

De Raad constateert dat in veel overleveringszaken een verlenging van de overleveringsdetentie wordt gevraagd. Reden hiervoor is dat de feitelijke overlevering langer op zich laat wachten dan de toegestane duur van de initiële detentie. De inschatting is dat in de helft van de nieuwe overleveringszaken een verlengingsbeslissing van de raadkamer zal zijn vereist. Dat betekent dat in de eindsituatie, dus de structurele en jaarlijks terugkerende situatie, in ongeveer 383 extra zaken een beslissing over de overleveringsdetentie moet worden gegeven.

⁵ Kamerstukken II 2017-2018, 34 861, nr. 3, p. 31.

2.3. RC

Het wetsvoorstel vereist om verschillende redenen ook de inzet van een RC. Het gaat dan om beslissingen inzake overleveringsbewaring, vervolgingsonderzoeken en de inzet van opsporingsbevoegdheden, zoals bijvoorbeeld de machtiging als bedoeld in artikel 126hh Wetboek van Strafvordering. De Raad ziet geen aanleiding om te veronderstellen dat deze vorderingen een inzet vereisen die de gebruikelijke werklast van de RC in een strafzaak overstijgt.

Dit is anders bij de rechtshulpverzoeken waarvoor de inzet van de RC is vereist en die niet leiden tot een strafvonnis of overleveringsbeschikking. Blijkens de impactanalyse verwacht het OM, in de eindsituatie, 700 verzoeken om rechtshulp vanwege een buitenlandse signalering.

De Raad verwacht dat in 50% van deze gevallen ook een beslissing van de RC is vereist. In de eindsituatie (het maximaal noodzakelijke scenario) verwacht de Raad derhalve dat in 50% van de 700 rechtshulpverzoeken, te weten 350 verzoeken, van de RC werkzaamheden worden verlangd. Dit is meegenomen in de berekening van de kosten van de werklastgevolgen van het Wetsvoorstel, maar de stijging in werklast is op zichzelf niet substantieel.

3. Zaakzwaarte

De rechtbank Amsterdam is bij wet aangewezen als enige instantie om te oordelen over verzoeken tot overlevering. Hoger beroep is niet mogelijk. Om die reden besteedt de rechtbank Amsterdam veel aandacht aan rechtseenheid en stelt het in overleveringszaken steeds vaker prejudiciële vragen aan het Hof. Overleveringszaken raken vaak aan internationaal politiek gevoelige onderwerpen, zoals detentieomstandigheden. Zowel het onderzoek ter terechtzitting als de motivering van de beslissing vereisen om die reden vaak bijzondere aandacht. Overleveringszaken worden dan ook steeds door een meervoudige kamer (hierna: "MK") behandeld.

De bestaande overleveringszaken tellen als reguliere MK-strafzaken. De behandeltijd van overleveringszaken wijkt gemiddeld genomen niet bijzonder af van de behandeltijd van een reguliere MK-strafzaak. Omdat het Wetsvoorstel zich echter in het bijzonder richt op ernstige misdrijven, zal de in dat kader gevraagde overlevering naar verwachting extra behandeltijd vergen. Dat heeft onder meer te maken met de publieke belangstelling. De verwachting is dat dit voor 10% van de overleveringszaken geldt.

De Raad verwacht dat in die 10% van de nieuwe overleveringszaken meer behandeltijd benodigd is dan gemiddeld. Het gaat dan om 1,5 maal de gemiddelde behandeltijd van een reguliere meervoudige strafzaak. Dus in 10% van de 765 zaken, ongeveer 76 zaken, zal de behandeltijd 1,5 maal de reguliere behandeltijd zijn. Bij de overige 90% van de overleveringszaken zal sprake zijn van een behandeltijd die aansluit bij de behandeltijd van een reguliere meervoudige strafzaak.

Raadkamerzaken

De Raad verwacht dat de behandeltijd van de raadkamerzaken over het al dan niet voortzetten van de overleveringsdetentie niet afwijkt van de behandeltijd van reguliere raadkamerzaken.

4. Monitoring en evaluatie

Omdat de marges in de werklasterberekningen, vanwege sommige schattingen, nog groot zijn, beveelt de Raad aan de uitvoering gedurende een periode van twee jaar nauwlettend te monitoren en evalueren.

De Raad behoudt zich het recht voor om op de schatting in dit advies terug te komen indien uit de monitoring of evaluatie blijkt dat op een andere wijze uitvoering wordt gegeven aan het Wetsvoorstel dan in de impactanalyse als uitgangspunt is genomen.

5. Samenvattend

De Raad verwacht dat de beoogde invulling van het Wetsvoorstel consequenties heeft voor de Rechtspraak. In financiële zin bedragen die consequenties in het eerste jaar na invoering van het Wetsvoorstel ruim € 3 mln., in het tweede jaar na invoering ruim € 3,8 mln. en in de eindsituatie, de structurele situatie, jaarlijks € 6,4 mln. Zie ook de tabel hieronder.

Totale werklasterconsequenties

	1e jaar	2e jaar	Eindsituatie
Mutatie als gevolg van aantallen	676.390	826.965	1.356.522
Effect wijziging gemiddelde zaak	138.340	188.716	267.015
Effect behandeltime per zaak	2.234.386	2.770.551	4.700.720
Kosten RC	16.020	18.309	32.041
Totale effect wetsvoorstel	3.065.136	3.804.541	6.356.298

TOT SLOT

Overeenkomstig de strekking van de wettelijke adviestaak van de Raad, worden wets- en beleidsvoorstellen met gevolgen voor de rechtspraak (tijdig) ter advisering aan de Raad voorgelegd. Zoals hierboven is uiteengezet, heeft het onderhavige wetsvoorstel gevolgen voor de Rechtspraak. De Raad vraagt zich dan ook af waarom ervoor is gekozen het wetsvoorstel niet ter advisering aan hem voor te leggen. Nu het Wetsvoorstel inmiddels is ingediend bij de Tweede Kamer en de implementatietermijn van de EU-richtlijn op 25 mei 2018 verstrijkt, heeft de Raad zich in dit advies noodgedwongen moeten beperken tot enkele algemene opmerkingen en het op hoofdlijnen schetsen van de budgettaire gevolgen van het wetsvoorstel. De Raad behoudt zich het recht voor om in een later stadium dit initiële advies nader aan te vullen. Voorts spreekt de Raad de verwachting uit dat in het vervolg de gebruikelijke adviesprocedure weer gevolgd zal worden.

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastergevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de parlementaire behandeling van het Wetsvoorstel en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het



Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. C.H.W.M. Sterk

Lid Raad voor de rechtspraak