

Vergaderjaar 1998–1999

26 439

Goedkeuring van de op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst opgesteld op grond van Artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake het gebruik van informatica op douanegebied (Trb. 1995, 287); van het op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen Akkoord betreffende de voorlopige toepassing tussen een aantal Lid-Staten van de Europese Unie van de op basis van Artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie opgestelde Overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied (Trb. 1995, 288); en van het op 29 november 1996 te Brussel tot stand gekomen Protocol, opgesteld op grond van Artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de prejudiciële uitlegging, door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, van de Overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied (Trb. 1997, 39)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 september 1998 en het nader rapport d.d. 11 december 1998, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 juli 1998, no.98.003754, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Financiën en de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende goedkeuring van de op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst opgesteld op grond van Artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake het gebruik van informatica op douanegebied (Trb.1995, 287); van het op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen Akkoord betreffende de voorlopige toepassing tussen een aantal Lid-Staten van de Europese Unie opgestelde Overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied (Trb.1995, 288); en van het op 29 november 1996 te Brussel tot stand gekomen Protocol, opgesteld op grond van Artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de prejudiciële uitlegging, door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, van de Overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied (Trb.1997, 39).

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 juli 1998, nr. 98.003754, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 september 1998, nr. W06.98.0377, bied ik U hierbij aan.

1. Artikel 15, vierde lid, van de op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst, opgesteld op grond van Artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake het gebruik van informatica op douanegebied (Trb. 1995, 287) (hierna: DIS-Overeenkomst) legt de verplichting aan de lidstaten op om onherroepelijke beslissingen van een rechtbank of andere bevoegde autoriteit met betrekking tot de in de Dis-Overeenkomst genoemde kennisneming, verbetering of verwijdering van persoonsgegevens ten uitvoer te leggen. In de toelichting wordt hieromtrent niet meer gesteld, dan dat deze verplichting voor de lidstaten bestaat. Aangezien de Wet persoonsregistraties niet voorziet in de wijze waarop Nederland aan deze verdragsverplichting kan voldoen adviseert de Raad van State hiervoor in het voorstel van wet een nadere regeling te treffen.

1. In navolging van het advies van de Raad van State is alsnog in het voorstel van wet een regeling getroffen om de naleving te verzekeren van de verplichting van artikel 15, vierde lid, van de op 26 juli 1995 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst, opgesteld op grond van Artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake het gebruik van informatica op douanegebied (Trb. 1995, 287) (hierna: DIS-Overeenkomst) om onherroepelijke beslissingen van een rechtbank of andere bevoegde autoriteit met betrekking tot de in de DIS-Overeenkomst genoemde kennisneming, verbetering of verwijdering van persoonsgegevens ten uitvoer te leggen. Deze internationaal-rechtelijke verplichting, die op de lidstaat zelf rust en derhalve niet hoeft te worden omgezet in nationaal recht, behoort tot die bepalingen van de DIS-Overeenkomst, waarop artikel 10, tweede lid, van die Overeenkomst doelt. Artikel 10, eerste en tweede lid, van de DIS-Overeenkomst verplicht de lidstaten een bevoegde douaneadministratie aan te wijzen die de nodige maatregelen neemt om te voldoen aan de bepalingen van de DIS-Overeenkomst. In de memorie van toelichting bij artikel 10 van de DIS-Overeenkomst werd gesteld dat het Douane Informatie Centrum als bevoegde douaneadministratie hier zorg voor zal dragen. In het licht van het advies om in dit voorstel van wet een nadere regeling te treffen voor het naleven van de verdragsverplichting tot het uitvoeren van onherroepelijke beslissingen, is besloten om in het voorstel van wet een nieuw artikel, artikel 5, op te nemen. Dit artikel geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid om bij ministeriële regeling de bevoegde douane-administratie als bedoeld in artikel 10 van de DIS-Overeenkomst aan te wijzen, en regels te stellen voor de uitvoering van haar taak. Het ligt in de bedoeling om in deze ministeriële regeling het Douane Informatie Centrum aan te wijzen, en tevens een regeling te geven voor het naleven van de verplichting tot het uitvoeren van onherroepelijke beslissingen. Onder het nieuwe systeem van het bij koninklijke boodschap van 14 februari 1998 ingediende voorstel van wet houdende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens) zou de Minister van Financiën aan te merken zijn als uiteindelijke verantwoordelijke voor die gegevens die door de Nederlandse douane-administratie zijn ingevoerd. Uit dien hoofde zou de Minister van Financiën dan ook verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van onherroepelijke beslissingen die zien op gegevens die door Nederlandse douaneadministratie zijn ingevoerd. In het belang van de rechtszekerheid is echter aan het advies van de Raad van State gevolg gegeven.

2. De Registratiekamer wordt op grond van artikel 5, derde lid, van het voorstel aangewezen als de controleautoriteit, waaraan een verzoek als bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de DIS-Overeenkomst kan worden gedaan. In de toelichting op artikel 15 van het verdrag wordt terecht opgemerkt, dat het Nederlandse recht niet in een dergelijke rol van de Registratiekamer voorziet. Onder deze omstandigheid kan niet met een enkele aanwijzing worden volstaan, maar zal tevens moeten worden voorzien in een regeling omtrent de wijze van indienen en afhandeling van dergelijke verzoeken.

De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien.

2. Het advies van de Raad van State om te voorzien in een regeling omtrent de wijze van indienen en afhandeling van verzoeken als bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de DIS-Overeenkomst is niet overgenomen omdat het onderhavige voorstel van wet hierin reeds voorziet. Artikel 7, derde lid, van het onderhavige voorstel van wet geeft het recht om een dergelijk verzoek in te dienen. Artikel 7, tweede lid, van het onderhavige voorstel van wet verklaart artikel 46 van de Wet persoonsregistraties van overeenkomstige toepassing. Artikel 46 van de Wet persoonsregistraties voorziet in een procedure. De Raad van State komt tot haar advies naar aanleiding van de Memorie van Toelichting bij artikel 15 van de DIS-Overeenkomst. Dit artikel bevat één van de drie mechanismen ter verzekering van de naleving van de bepalingen met betrekking tot persoonsgegevens. De drie mechanismen zijn:

1. Het toezicht dat eigener beweging door de controleautoriteiten wordt uitgeoefend, zowel door de individuele controleautoriteiten in de verschillende lidstaten als door de Gemeenschappelijke controleautoriteit waar zij deel van uitmaken (artikel 17, eerste lid, en artikel 18 van de DIS-Overeenkomst);
2. De controle uitgeoefend door de controleautoriteiten naar aanleiding van een verzoek van een persoon (artikel 17, tweede lid, van de DIS-Overeenkomst);
3. Het verzoek van een persoon, aan de bevoegde autoriteiten, tot kennisneming, wijziging of verwijdering van gegevens die op hemzelf betrekking hebben (artikel 15 van de DIS-Overeenkomst).

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op artikel 15, eerste lid, tweede volzin van de DIS-Overeenkomst. Deze volzin luidt aldus: «Voor zover aldus bepaald in de wetten, regelingen en procedures van de betrokken Lid-Staat, besluit de in artikel 17 bedoelde nationale controle-autoriteit of gegevens zullen worden meegedeeld en welke procedures daarvoor moeten worden gevolgd.» Deze bepaling is in de Overeenkomst opgenomen ten behoeve van die lidstaten waar een persoon zijn verzoek tot kennisname van persoonsgegevens niet tot de douaneadministratie kan richten, doch zich moet wenden tot de onafhankelijke autoriteit. Nu – overeenkomstig het systeem van de Wet persoonsregistraties – een persoon zich in Nederland rechtstreeks tot de Minister van Financiën kan wenden, ziet artikel 15, eerste lid, tweede volzin, niet op de Nederlandse situatie. Geen aanleiding is gevonden om voor het Douane Informatie Systeem een van de Wet persoonsregistraties afwijkende regeling te treffen. Dit heeft geresulteerd in de opmerking in de Memorie van toelichting dat «het Nederlandse recht niet in een dergelijke rol van de Registratiekamer voorziet.» Anders dan de Raad van State meent ziet deze opmerking dus niet op het – tweede – beschermingsmechanisme, bedoeld in artikel 17, tweede lid, van de DIS-Overeenkomst. De toelichting op artikel 15 van de DIS-Overeenkomst is aangepast om deze onduidelijkheid weg te nemen.

3. De in artikel 21, tweede lid, van het verdrag opgenomen zinsnede «door het gebruik van het Douane-informatiesysteem in de betrokken Lid-Staat lijdt» is voor meer dan een uitleg vatbaar.

De Raad adviseert deze zinsnede, bij voorkeur met een enkel voorbeeld, in de toelichting op het voorstel van wet nader te verduidelijken.

3. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de memorie van toelichting aangevuld.

4. In artikel 27, eerste lid, van de DIS-Overeenkomst is voorzien in een regeling voor de beslechting van geschillen tussen de lidstaten over de uitlegging of de toepassing van de DIS-Overeenkomst. Indien niet in een eerste fase binnen zes maanden volgens de procedure van Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie een oplossing is gevonden, kan de zaak door een bij het geschil betrokken partij aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen worden voorgelegd. Het tweede lid van dit artikel bevat een soortgelijke regeling voor geschillen waarbij de Commissie van de Europese Gemeenschappen is betrokken.

Aldus is in artikel 27 van de DIS-Overeenkomst, anders dan in het geval van het vergelijkbare artikel 40 van het Europol-verdrag, voorzien in een rol van het Hof van Justitie. De geschillenbeslechting door het Hof is echter facultatief van aard. Daarentegen is in het geval van het Europol-verdrag door 14 van de 15

lidstaten in een bij artikel 40, tweede lid, van dat verdrag afgelegde verklaring overeengekomen dat onderlinge geschillen «stelselmatig» aan het Hof van Justitie zullen worden voorgelegd. Deze verklaring is uitdrukkelijk goedgekeurd in artikel 2 van de wet, houdende goedkeuring van het Europol-verdrag (Stb.1997, 775).

De Raad beveelt aan in de memorie van toelichting nader in te gaan op dit verschil tussen de twee genoemde verdragen en aan te geven welke gedragslijn zal worden gevolgd met betrekking tot het voorleggen van geschillen aan het Hof van Justitie.

4. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de memorie van toelichting aangevuld.

5. Nederland heeft bij de ondertekening van het Protocol, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de prejudiciële uitlegging door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, van de Overeenkomst inzake het gebruik van informatica op douanegebied (Trb.1997, 39) een verklaring afgelegd waarbij het zich het recht voorbehoudt in zijn interne wetgeving te bepalen dat, wanneer een vraag die betrekking heeft op de uitlegging van de DIS-Overeenkomst, aan de orde komt in een zaak die aanhangig is bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens nationaal recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, deze instantie gehouden is zich tot het Hof van Justitie te wenden (paragraaf III, onder A, van de memorie van toelichting). De Raad wijst erop dat in de met het wetsvoorstel vergelijkbare wet, houdende goedkeuring van de Europol-Overeenkomst en het daarbijbehorend Protocol betreffende de prejudiciële uitlegging door het Hof van Justitie (Stb.1997, 775), een bepaling is opgenomen waarin deze verplichting voor genoemde rechterlijke instanties is opgenomen (artikel 6). De Raad adviseert eenzelfde bepaling in het wetsvoorstel op te nemen. Overweging verdient eveneens in deze bepaling de algemene bevoegdheid zich tot het Hof van Justitie te wenden op te nemen.

5. Het advies van de Raad van State om eenzelfde bepaling als artikel 6 van de wet houdende goedkeuring van de Europol-Overeenkomst en het daarbijbehorend Protocol betreffende de prejudiciële uitlegging door het Hof van Justitie (Stb. 1997, 775) over te nemen is gevolgd. Hiertoe is artikel 4 opgenomen. Een bepaling met de algemene bevoegdheid om zich tot het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te wenden is niet opgenomen, nu – evenals bij het EG-verdrag – volstaan kan worden met de bevoegdheid van het Hof van Justitie enerzijds en de op de nationale rechterlijke macht rustende verplichting tot het stellen van prejudiciële vragen anderzijds.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

7. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om artikel 8 van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te passen aan veranderingen die het gevolg zijn van de nota van wijziging bij het bij koninklijke boodschap van 14 februari 1998 ingediende voorstel van wet houdende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens (Wet bescherming persoonsgegevens), kamerstukken II 1998/99, 25 892, nr. 7. Aldus is verzekerd dat indien het voornoemde voorstel van wet tot wet wordt verheven en in werking treedt, de aanduiding van de Registratiekamer in artikel 7 van het onderhavige voorstel van wet wordt vervangen door die van het College bescherming persoonsgegevens.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de ministers van Financiën en Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. A. Benschop

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 14 september 1998, no. W06.98.0377, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wetsvoorstel

- In de considerans achter «Lid-Staten van de Europese Unie» invoegen: van voornoemde Overeenkomst.
- In artikel 4, eerste lid, «artikel 15, eerste en tweede lid», vervangen door: Artikel 15, tweede lid.
- In artikel 4, tweede lid, «over een verzoek» schrappen aangezien het woord «verzoek» in bedoeld lid van artikel 15 niet voorkomt.
- In artikel 5, «bedoeld in de Wet persoonsregistraties» vervangen door: bedoeld in artikel 37 van de Wet persoonsregistraties.
- In artikel 5, tweede lid, na «bevoegdheden» omdat artikel 17, eerste lid, ook verplichtingen voorschrijft, toevoegen: en verplichtingen.
- In navolging van de gehanteerde volgorde in de voorgaande artikelen, in artikel 6, «het derde lid van artikel 4» onderscheidenlijk «het eerste lid en ... het tweede lid van artikel 5» telkens vervangen door: artikel 4, derde lid, onderscheidenlijk artikel 5, eerste lid en ... artikel 5, tweede lid.