

Vergaderjaar 2024-2025

36 640 (R2201)

Wijziging van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers voor de vaststelling en afgifte van een Europees noodreisdocument

Nr. 4

**ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE
VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT ¹**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 2 oktober 2024 en het nader rapport d.d. 17 oktober 2024, aangeboden aan de Koning door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 juli 2024, nr. 2024001680, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 oktober 2024, nr. W02.24.00180/II/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 juli 2024, no.2024001680, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende wijziging van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers voor de vaststelling en afgifte van een Europees noodreisdocument, met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel worden de regels over het verstrekken van EU-noodreisdocumenten geïmplementeerd in de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers. De voorgestelde wijzigingen zien op de aanwijzing van personen die een EU-noodreisdocument kunnen aanvragen, de afgiftetermijn en de geldigheid van het document.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk adviseert om in het wetsvoorstel ook de maximale bewaartermijnen van persoonsgegevens op te nemen, zoals die zijn voorgeschreven in de EU-noodreisdocumentenrichtlijn. Daarnaast

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

adviseert zij de reikwijdte van het begrip 'niet-vertegenwoordigde EU-burger' in overeenstemming te brengen met de richtlijn. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk.

1. Inhoud voorstel

Het wetsvoorstel betreft een implementatie van de EU-noodreisdocumentenrichtlijn² en strekt tot wijziging van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers. Met de wijziging worden voorschriften vastgelegd voor het verstrekken van EU-noodreisdocumenten. Het verstrekken van EU-noodreisdocumenten is de meest voorkomende vorm van consulaire bescherming die aan EU-burgers wordt geboden in derde landen waar zij niet vertegenwoordigd zijn.³

Met de richtlijn wordt samenhang gecreëerd tussen de voorwaarden en procedures tot het afgeven van EU-noodreisdocumenten en de algemene regels over coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming.⁴ De voorgestelde wijziging van de Rijkswet bevat een aanwijzing van de personen die een EU-noodreisdocument kunnen aanvragen, de afgiftetermijn en de geldigheid van het document.

2. Bewaartermijn

Als een EU-noodreisdocument wordt aangevraagd, worden zowel door de lidstaat die bijstand verleent als de lidstaat van nationaliteit van de EU-burger persoonsgegevens verwerkt. Op grond van artikel 15, vierde lid, van de EU-noodreisdocumentatierichtlijn mogen deze persoonsgegevens zo lang als nodig is worden bewaard, onder meer met het oog op de inning van leges. De bewaartermijnen worden echter concreet begrensd. De persoonsgegevens mogen door de lidstaat die bijstand verleent in geen geval langer worden bewaard dan 180 dagen. Voor de lidstaat van nationaliteit geldt een maximale bewaartermijn van twee jaar. Na het verstrijken van de gestelde bewaartermijnen moeten de persoonsgegevens van de aanvrager worden gewist.

Deze bewaartermijnen worden niet geïmplementeerd in de Rijkswet. Volgens de memorie van toelichting is dat niet nodig, omdat de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing is en de richtlijn slechts een concretisering van die normen betreft.⁵

De Afdeling wijst er op dat de AVG geen concrete bewaartermijnen bevat en slechts in algemene zin voorschrijft dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk.⁶ Bewaartermijnen vormen een belangrijke waarborg voor de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Dit brengt met zich dat de opslag van persoonsgegevens moet worden beperkt tot het strikte minimum. In de EU-noodreisdocumentatierichtlijn zijn dan ook maximale bewaartermijnen opgenomen die moeten worden omgezet in het nationale recht.

De Afdeling adviseert daarom de bewaartermijnen uit artikel 15 van de EU-noodreisdocumentenrichtlijn te implementeren in de Rijkswet.

² Richtlijn (EU) 2019/997 van de Raad van de Europese Unie van 18 juni 2019 tot vaststelling van een EU-noodreisdocument en tot intrekking van Besluit 96/409/GBVB (PbEU 2019, L 163).

³ Niet vertegenwoordigd in de zin van artikel 6 Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van 20 april 2015 betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van Besluit 95/553/EG.

⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, 1. Inleiding.

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, 3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving.

⁶ Artikel 5, eerste lid, onder e, AVG.

De Afdeling merkt terecht op dat het regelen van de opslag van persoonsgegevens een belangrijke waarborg is voor de zorgvuldige omvang met persoonsgegevens. De Afdeling adviseert om de bewaartermijnen uit artikel 15 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn te implementeren in de Rijkswet. Dit advies is opgevolgd door het toevoegen van artikel 5f en een bijbehorende artikelsgewijze toelichting. In artikel 5f wordt geregeld dat de bewaartermijn 180 is dagen voor persoonsgegevens van andere EU-burgers dan Nederlanders en hun familieleden die een aanvraag voor een EU-noodreisdocument hebben gedaan.

De bewaartermijn is twee jaar voor persoonsgegevens van Nederlanders die een EU-noodreisdocument van een andere EU-lidstaat hebben ontvangen. Paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is eveneens op deze toevoeging aangepast.

3. Niet-vertegenwoordigde EU-burger

Op grond van dit voorstel kan een EU-noodreisdocument worden aangevraagd door EU-burgers waarvan de lidstaat niet is vertegenwoordigd in een derde land.⁷ In de EU-noodreisdocumentatierichtlijn is sprake van een 'niet-vertegenwoordigde burger' indien de lidstaat van nationaliteit geen ambassade of consulaat op permanente basis heeft in het derde land of indien de ambassade, het consulaat of honorair consul ter plaatse niet in staat is om in bepaalde gevallen consulaire bescherming te bieden.⁸

De tekst in het voorgestelde artikel 5b, eerste lid, onder a, heeft uitsluitend betrekking op burgers uit een lidstaat die in het derde land geen ambassade of consulaat heeft. Dit is niet in lijn met de begripsbepaling zoals opgenomen in de EU-noodreisdocumentenrichtlijn en komt ook niet overeen met de bepaling in artikel 2 van de Rijkswet op basis waarvan de verstrekking van noodreisdocumenten op dit moment geschiedt.

De Afdeling adviseert dan ook om dit aan te passen en het voorgestelde artikel 5b, eerste lid, onder a, in overeenstemming te brengen met de EU-noodreisdocumentenrichtlijn.

De constatering van de Afdeling dat de tekst in het voorgestelde artikel 5b, eerste lid, onder a, een element mist, is juist. Het advies van de Afdeling is opgevolgd door het aanvullen van artikel 5b, eerste lid, onder b, met de zinsnede "of de vertegenwoordiging van die lidstaat niet in staat is om een EU-noodreisdocument af te geven". Ook paragraaf 2.2.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is hierop aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en die van Sint Maarten wordt overgelegd.

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

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel 5f ook het verwerkingsdoel voor de persoonsgegevens te regelen. De persoonsgegevens die voor een aanvraag van een EU-noodreisdocument worden verkregen, worden op grond van het eerste lid van artikel 5f alleen gebruikt voor verificatie van de identiteit van de aanvrager, het drukken van de uniforme EU-noodreisdocument-sticker en het faciliteren van de reis van de aanvrager. De bijbehorende artikelsgewijze toelichting is hierop aangepast.

Ook is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat, alhoewel in het Caribisch deel van het Koninkrijk geen EU-noodreisdocumenten worden verstrekt, ingezetenen van het Caribisch deel van het Koninkrijk met de Nederlandse nationaliteit wel aanspraak

⁷ Voorgesteld artikel 5b.

⁸ Zie artikel 2 EU-noodreisdocumentatierichtlijn onder verwijzing naar artikel 6 van Richtlijn (EU) 2015/637.

kunnen maken op een EU-noodreisdocument op het moment dat hun reisdocument in een derde land verloren, gestolen of vernietigd is, of om een andere reden niet binnen een redelijke termijn kan worden verkregen, en er geen Nederlandse vertegenwoordiging in het desbetreffende derde land aanwezig is.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao, en de Staten van Sint Maarten te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp