



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende tijdelijke regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken

Nader Rapport

1 oktober 2021

Nr. 3537205

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende tijdelijke regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 2021, nr. 2021001437, 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 25 augustus 2021, nr. W16.21.0216/II, bied ik U hierbij aan.

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

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2021, no. 2021001437, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel stelt enkele tijdelijke regels voor de uitvoering van Verordening (EU) 2018/1861 inzake grenscontroles en Verordening (EU) 2018/1862 inzake politie en justitie samenwerking in strafzaken. Voorzien wordt in een wettelijke grondslag voor de aanwijzing bij ministeriële regeling van een deel van de instanties die het recht heeft op toegang tot en in sommige gevallen tevens doorzoeking van het Schengen Informatiesysteem (SIS).

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over de aanwijzing van de bevoegde nationale instanties. De verordeningen noemen de specifieke nationale instanties die het recht hebben op toegang tot en in sommige gevallen tevens doorzoeking van het SIS niet. Daarom dient een wettelijke grondslag te worden gecreëerd voor de aanwijzing van alle nationale instanties die belast zijn met de in de verordeningen genoemde taken en voornoemde rechten hebben. Daarnaast adviseert de Afdeling met betrekking tot de voorgestelde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister de bevoegde nationale instanties bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. In verband daarmee dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Het Schengen Informatiesysteem is een EU-informatiesysteem dat grenscontroles en politie en justitie samenwerking in strafzaken ondersteunt in en tussen de Schengenlanden. In het SIS kunnen nationale autoriteiten die zijn belast met de uitvoering van grenscontroles en politie en justitie autoriteiten personen en goederen signaleren.

Met betrekking tot het SIS zijn eind 2018 enkele nieuwe Europese verordeningen tot stand gekomen. Het betreft Verordening (EU) 2018/1861 inzake grenscontroles¹ en Verordening (EU) 2018/1862 inzake

¹ Verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PbEU 2018, L 312).



politiële en justitiële samenwerking in strafzaken.² Een deel van de bepalingen van deze verordeningen is direct in werking getreden. Het andere deel van de bepalingen zal naar verwachting eind februari 2022 van kracht worden.³ Op dat moment zullen de huidige verordeningen⁴ en het huidige Raadsbesluit⁵ inzake het SIS vervallen.

De nieuwe EU-verordeningen met betrekking tot het SIS behoeven op onderdelen uitvoeringsregelgeving op nationaal niveau. Vanwege de samenhang zullen deze verordeningen samen met de eveneens nieuwe verordening inzake terugkeer⁶ en acht andere nieuwe verordeningen worden geïmplementeerd door middel van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Uit de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel blijkt dat dat wetsvoorstel naar verwachting aan het einde van dit kalenderjaar zal worden ingediend bij de Tweede Kamer. Als gevolg daarvan zal er in februari 2022 nog geen uitvoeringswetgeving zijn die het volledige gebruik van het SIS mogelijk maakt, zo stelt de toelichting. Dit wordt onwenselijk geacht omdat de verordeningen belangrijke mogelijkheden bieden om het SIS te raadplegen.⁷

In dat licht wordt voorgesteld om vooruitlopend op de inwerkingtreding van de meer omvattende Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid enkele tijdelijke regels vast te stellen voor de uitvoering van de nieuwe verordeningen inzake het SIS. Zo kunnen de betreffende nationale instanties gebruik (blijven) maken van het SIS. Zodra de onderdelen over de verordeningen inzake het SIS in de voorgestelde Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid in werking treden, komen deze tijdelijke regels te vervallen.⁸

De SIS-verordeningen bepalen onder meer dat instanties die zijn belast met de uitvoering van bepaalde, in de verordeningen genoemde, taken toegang hebben tot het SIS. In sommige gevallen hebben zij tevens recht op de doorzoeking daarvan. Tegen die achtergrond voorziet het voorliggende wetsvoorstel in een wettelijke grondslag voor de aanwijzing bij ministeriële regeling van (een deel van) de instanties die deze rechten hebben.⁹

2. Aanwijzing bevoegde nationale instanties

Volgens de toelichting hanteren de verordeningen met betrekking tot het recht van toegang tot en doorzoeking van het SIS een tweeledige systematiek. Enerzijds volgt ten aanzien van een deel van de instanties uit de verordeningen dat zij krachtens de desbetreffende verordening toegang hebben tot het SIS. Anderzijds volgt ten aanzien van een ander deel van de instanties uit de verordeningen dat zij krachtens het nationale recht toegang hebben.¹⁰

In die laatstgenoemde gevallen¹¹ dienen de instanties die belast zijn met de in de verordening omschreven taak krachtens het nationale recht aangewezen te worden, zo stelt de toelichting.¹² Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarom in een wettelijke grondslag voor de aanwijzing van die instanties.¹³ Ten aanzien van de andere nationale instanties kan het recht op toegang en in sommige gevallen tevens doorzoeking volgens de toelichting rechtstreeks worden gebaseerd op de verordenin-

² Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politierechtelijke en justitiële samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie (PbEU 2018, L 312).

³ Het precieze moment is nog afhankelijk van een besluit van de Europese Commissie hieromtrent. Dit besluit zal op uiterlijk 28 december 2021 moeten worden genomen. Zie Artikel 66 van de SIS-verordening grenscontroles en artikel 79 van de SIS-verordening politierechtelijke en justitiële samenwerking in strafzaken.

⁴ Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PbEU 2006, L 381); Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de toegang tot het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) voor de instanties die in de lidstaten belast zijn met de afgifte van kentekenbewijzen van voertuigen (PbEU 2006, L 381).

⁵ Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PbEU 2007, L 205).

⁶ Verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PbEU 2018, L 312).

⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, inleiding.

⁸ Idem.

⁹ Zie de voorgestelde artikelen 2 en 3.

¹⁰ Memorie van toelichting, algemeen deel, inhoud.

¹¹ Het betreft de nationale instanties bedoeld in artikel 34, tweede lid, van Verordening (EU) 2018/1861 en de artikelen 44, tweede lid, en 45–47, eerste lid, van Verordening (EU) 2018/1862.

¹² Memorie van toelichting, algemeen deel, inhoud.

¹³ Zie de voorgestelde artikelen 2 en 3, evenals de artikelsgewijze toelichting bij deze bepalingen.

gen. De betreffende instanties zullen daarom niet krachtens het nationale recht worden aangewezen.¹⁴

De Afdeling stelt vast dat de verordeningen de nationale instanties die het recht hebben op toegang tot en in sommige gevallen tevens doorzoeking van het SIS niet specifiek benoemen. Er wordt slechts verwezen naar 'de bevoegde nationale autoriteiten' die belast zijn met een in algemene termen omschreven taak.¹⁵ In dat geval kan een bepaalde specifieke nationale instantie haar bevoegdheid niet rechtstreeks aan de Europese verordeningen ontleen. Overeenkomstig het beginsel van de institutionele autonomie¹⁶ dient op nationaal niveau te worden bepaald aan welke specifieke Nederlandse autoriteit(en) de in de verordeningen neergelegde bevoegdheden of taken toekomen.¹⁷ Als zodanig is aanwijzing van de betreffende autoriteiten in een nationaal wettelijk voorschrift vereist. Een uitdrukkelijke aanwijzing is noodzakelijk met het oog op het legaliteitsbeginsel, en komt tevens tegemoet aan de kenbaarheidseis die uit het rechtszekerheidsbeginsel voortvloeit en waaraan ook bij implementatie van Europese regelgeving moet worden voldaan.¹⁸

Hetgeen in de toelichting wordt opgemerkt over de tweeledige systematiek met betrekking tot het recht van toegang tot en doorzoeking van het SIS¹⁹ doet hieraan niet af. De in de verordeningen gebruikte zinsnede 'overeenkomstig het nationale recht' heeft geen betrekking op de vraag of de bevoegde nationale autoriteiten al dan niet krachtens het nationale recht moeten worden aangewezen, maar op de wijze waarop de door de verordeningen verleende rechten kunnen worden uitgeoefend.²⁰

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel evenals de toelichting aan te passen en te voorzien in een wettelijke grondslag voor de aanwijzing van alle nationale instanties die belast zijn met de in de verordeningen genoemde taken en het recht op toegang en eventueel doorzoeking van het SIS hebben.

Dit advies van de Afdeling is overgenomen. Het wetsvoorstel regelt het recht op toegang en, indien van toepassing, rechtstreekse bevraging ten aanzien van alle nationaal bevoegde autoriteiten. Ik acht het met het oog op de kenbaarheid en rechtszekerheid wenselijk in dit geval het advies van de Afdeling te volgen en het recht op toegang en, indien van toepassing, rechtstreekse bevraging uitputtend in dit wetsvoorstel te regelen. Dit laat onverlet dat een verordening een specifieke nationale autoriteit kan aanwijzen die belast is met de uitvoering van het bepaalde bij een verordening zonder dat dit een nationaal wettelijk voorschrift vereist.²¹

3. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister

De voorgestelde artikelen 2 en 3 bevatten een grondslag voor de aanwijzing van enkele bevoegde nationale instanties bij ministeriële regeling.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister kan passend zijn als het gaat om voorschriften van administratieve aard of uitwerking van details van een regeling.²² De aanwijzing van nationale instanties die het recht op toegang tot of rechtstreekse doorzoeking van het SIS hebben, kwalificeert echter niet als zodanig, aangezien het een essentieel onderdeel van de regeling inzake het SIS betreft. Evenmin blijkt uit de toelichting dat delegatie aan de minister noodzakelijk is vanwege uitzonderingssituaties, zoals verwachte frequente wijzigingen of grote speed.

¹⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, inhoud, inclusief de daarin weergegeven tabellen. Volgens de toelichting is aanwijzing krachtens het nationale recht niet nodig ten aanzien van de nationale instanties bedoeld in de artikelen 34, eerste lid, onder a tot en met f, artikel 34, vierde lid, en artikel 41, zesde lid, van Verordening (EU) 2018/1861, en de artikelen 44, eerste lid, onder a tot en met e, en artikel 44, derde lid, van Verordening (EU) 2018/1862.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 34, eerste lid, onder c, van Verordening (EU) 2018/1861, waarin wordt bepaald dat de 'bevoegde nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de identificatie van onderdanen van derde landen' bepaalde rechten aangaande het SIS hebben ten behoeve van 'het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten, of voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, in de betrokken lidstaat, mits Richtlijn (EU) 2016/680 van toepassing is'. Uit de tabel in de memorie van toelichting blijkt dat deze rechten in Nederland toekomen aan de politie, de Koninklijke Marechaussee, de bijzondere opsporingsdiensten, buitengewoon opsporingsambtenaren en het Openbaar Ministerie.

¹⁶ Artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

¹⁷ Zie S. Prechal en R.J.G.M. Widdershoven (red.), Inleiding tot het Europees bestuursrecht (Ars Aequi Libri 2017), p. 15–21.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld HvJEU 12 juni 2003, Commissie/Luxemburg, C-97/01, ECLI:EU:C:2003:336, punt 37 en HvJEU 20 november 2003, Commissie/Frankrijk, C-296/01, ECLI:EU:C:2003:626, punt 55.

¹⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, inhoud.

²⁰ Onder meer de verschillende taalversies van de verordeningen bieden steun voor deze lezing. Zo luidt de Engelstalige tekst van artikel 34, tweede lid, van Verordening (EU) 2018/1861: 'The right to access data in SIS and the right to search such data directly may be exercised by national competent authorities responsible for naturalisation, as provided for in national law, for the purposes of examining an application for naturalisation'. De Franstalige tekst van deze bepaling luidt als volgt: 'Le droit d'accès aux données dans le SIS et le droit d'effectuer des recherches directement dans ces données peuvent être exercés par les autorités nationales compétentes en matière de naturalisation, conformément au droit national, aux fins de l'examen d'une demande de naturalisation'.

²¹ Zie ook S. Prechal en R.J.G.M. Widdershoven (red.), Inleiding tot het Europees bestuursrecht (Ars Aequi Libri 2017), p. 24.

²² Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Ook gelet op de aard van de gegevens die in het SIS worden opgeslagen en die deels bijzondere persoonsgegevens betreffen, ligt de keuze voor een instrument dat met meer procedurele waarborgen is omkleed voor de hand. Daarom moeten de bevoegde nationale instanties bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.

De Afdeling adviseert de grondslag voor delegatie van regelgevende bevoegdheid in het licht van het voorgaande aan te passen, evenals de toelichting.

Ook dit advies van de Afdeling is overgenomen, met dien verstande dat de nationaal bevoegde autoriteiten zijn aangewezen bij dit wetsvoorstel en niet bij een algemene maatregel van bestuur. De toegevoegde waarde van delegatie is dat de wet geen aanpassing behoeft indien een taak van een nationaal bevoegde autoriteit in de toekomst wijzigt. Het recht op toegang en, indien van toepassing, rechtstreekse bevraging van het SIS volgt immers de taak van desbetreffende autoriteit. Ten aanzien van dit tijdelijke wetsvoorstel gaat die toegevoegde waarde niet op. De komende periode wordt geen wijzigingen van de taak van een van de nationaal bevoegde autoriteiten voorzien. Gelet op het korte tijdsbestek tot februari 2022, wanneer het van kracht wordt van het tweede deel van de bepalingen van de SIS-verordening wordt voorzien, is het voor de wetgever efficiënt de nationaal bevoegde autoriteiten aan te wijzen bij dit wetsvoorstel. Ten aanzien van de in voorbereiding zijnde Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid, dat naar verwachting aan het einde van dit jaar wordt ingediend bij de Tweede Kamer, neem ik mij voor de nationaal bevoegde autoriteiten aan te wijzen bij een algemene maatregel van bestuur.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele wijzigingen door te voeren in de memorie van toelichting.

Ik verzoek 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 Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol.*



Advies Raad van State

No. W16.21.0216/II

's-Gravenhage, 25 augustus 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2021, no.2021001437, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politiere en justitiere samenwerking in strafzaken, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel stelt enkele tijdelijke regels voor de uitvoering van Verordening (EU) 2018/1861 inzake grenscontroles en Verordening (EU) 2018/1862 inzake politiere en justitiere samenwerking in strafzaken. Voorzien wordt in een wettelijke grondslag voor de aanwijzing bij ministeriële regeling van een deel van de instanties die het recht heeft op toegang tot en in sommige gevallen tevens doorzoe-king van het Schengen Informatiesysteem (SIS).

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkin-gen over de aanwijzing van de bevoegde nationale instanties. De verordeningen noemen de specifieke nationale instanties die het recht hebben op toegang tot en in sommige gevallen tevens doorzoe-king van het SIS niet. Daarom dient een wettelijke grondslag te worden gecreëerd voor de aanwijzing van alle nationale instanties die belast zijn met de in de verordeningen genoemde taken en voornoemde rechten hebben. Daarnaast adviseert de Afdeling met betrekking tot de voorgestelde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister de bevoegde nationale instanties bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. In verband daarmee dient het voorstel nader te worden overwogen.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Het Schengen Informatiesysteem is een EU-informatiesysteem dat grenscontroles en politiere en justitiere samenwerking in strafzaken ondersteunt in en tussen de Schengenlanden. In het SIS kunnen nationale autoriteiten die zijn belast met de uitvoering van grenscontroles en politiere en justitiere autoriteiten personen en goederen signaleren.

Met betrekking tot het SIS zijn eind 2018 enkele nieuwe Europese verordeningen tot stand gekomen. Het betreft Verordening (EU) 2018/1861 inzake grenscontroles¹ en Verordening (EU) 2018/1862 inzake politiere en justitiere samenwerking in strafzaken.² Een deel van de bepalingen van deze verordenin-gen is direct in werking getreden. Het andere deel van de bepalingen zal naar verwachting eind februari 2022 van kracht worden.³ Op dat moment zullen de huidige verordeningen⁴ en het huidige Raadsbesluit⁵ inzake het SIS vervallen.

De nieuwe EU-verordeningen met betrekking tot het SIS behoeven op onderdelen uitvoeringsregelge-ving op nationaal niveau. Vanwege de samenhang zullen deze verordeningen samen met de eveneens nieuwe verordening inzake terugkeer⁶ en acht andere nieuwe verordeningen worden geïmplemen-teerd door middel van de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Uit de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel blijkt dat dat wetsvoorstel naar verwachting aan het einde van dit kalenderjaar zal worden ingediend bij de Tweede Kamer. Als gevolg daarvan zal er in februari 2022 nog geen uitvoeringswetgeving zijn die het volledige gebruik van het SIS mogelijk maakt, zo stelt de

¹ Verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PbEU 2018, L 312).

² Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politiere en justitiere samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie (PbEU 2018, L 312).

³ Het precieze moment is nog afhankelijk van een besluit van de Europese Commissie hieromtrent. Dit besluit zal op uiterlijk 28 december 2021 moeten worden genomen. Zie Artikel 66 van de SIS-verordening grenscontroles en artikel 79 van de SIS-verordening politiere en justitiere samenwerking in strafzaken.

⁴ Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PbEU 2006, L 381); Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de toegang tot het Schengeninfor-matiesysteem van de tweede generatie (SIS II) voor de instanties die in de lidstaten belast zijn met de afgifte van kentekenbe-wijzen van voertuigen (PbEU 2006, L 381).

⁵ Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninfor-matiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PbEU 2007, L 205).

⁶ Verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PbEU 2018, L 312).

toelichting. Dit wordt onwenselijk geacht omdat de verordeningen belangrijke mogelijkheden bieden om het SIS te raadplegen.⁷

In dat licht wordt voorgesteld om vooruitlopend op de inwerkingtreding van de meer omvattende Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid enkele tijdelijke regels vast te stellen voor de uitvoering van de nieuwe verordeningen inzake het SIS. Zo kunnen de betreffende nationale instanties gebruik (blijven) maken van het SIS. Zodra de onderdelen over de verordeningen inzake het SIS in de voorgestelde Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid in werking treden, komen deze tijdelijke regels te vervallen.⁸

De SIS-verordeningen bepalen onder meer dat instanties die zijn belast met de uitvoering van bepaalde, in de verordeningen genoemde, taken toegang hebben tot het SIS. In sommige gevallen hebben zij tevens recht op de doorzoeking daarvan. Tegen die achtergrond voorziet het voorliggende wetsvoorstel in een wettelijke grondslag voor de aanwijzing bij ministeriële regeling van (een deel van) de instanties die deze rechten hebben.⁹

2. Aanwijzing bevoegde nationale instanties

Volgens de toelichting hanteren de verordeningen met betrekking tot het recht van toegang tot en doorzoeking van het SIS een tweeledige systematiek. Enerzijds volgt ten aanzien van een deel van de instanties uit de verordeningen dat zij krachtens de desbetreffende verordening toegang hebben tot het SIS. Anderzijds volgt ten aanzien van een ander deel van de instanties uit de verordeningen dat zij krachtens het nationale recht toegang hebben.¹⁰

In die laatstgenoemde gevallen¹¹ dienen de instanties die belast zijn met de in de verordening omschreven taak krachtens het nationale recht aangewezen te worden, zo stelt de toelichting.¹² Het voorliggende wetsvoorstel voorziet daarom in een wettelijke grondslag voor de aanwijzing van die instanties.¹³ Ten aanzien van de andere nationale instanties kan het recht op toegang en in sommige gevallen tevens doorzoeking volgens de toelichting rechtstreeks worden gebaseerd op de verordeningen. De betreffende instanties zullen daarom niet krachtens het nationale recht worden aangewezen.¹⁴

De Afdeling stelt vast dat de verordeningen de nationale instanties die het recht hebben op toegang tot en in sommige gevallen tevens doorzoeking van het SIS niet specifiek benoemen. Er wordt slechts verwezen naar 'de bevoegde nationale autoriteiten' die belast zijn met een in algemene termen omschreven taak.¹⁵ In dat geval kan een bepaalde specifieke nationale instantie haar bevoegdheid niet rechtstreeks aan de Europese verordeningen ontleen. Overeenkomstig het beginsel van de institutionele autonomie¹⁶ dient op nationaal niveau te worden bepaald aan welke specifieke Nederlandse autoriteit(en) de in de verordeningen neergelegde bevoegdheden of taken toekomen.¹⁷ Als zodanig is aanwijzing van de betreffende autoriteiten in een nationaal wettelijk voorschrift vereist. Een uitdrukkelijke aanwijzing is noodzakelijk met het oog op het legaliteitsbeginsel, en komt tevens tegemoet aan de kenbaarheidseis die uit het rechtszekerheidsbeginsel voortvloeit en waaraan ook bij implementatie van Europese regelgeving moet worden voldaan.¹⁸

Hetgeen in de toelichting wordt opgemerkt over de tweeledige systematiek met betrekking tot het recht van toegang tot en doorzoeking van het SIS¹⁹ doet hieraan niet af. De in de verordeningen

⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, inleiding.

⁸ Idem.

⁹ Zie de voorgestelde artikelen 2 en 3.

¹⁰ Memorie van toelichting, algemeen deel, inhoud.

¹¹ Het betreft de nationale instanties bedoeld in artikel 34, tweede lid, van Verordening (EU) 2018/1861 en de artikelen 44, tweede lid, en 45–47, eerste lid, van Verordening (EU) 2018/1862.

¹² Memorie van toelichting, algemeen deel, inhoud.

¹³ Zie de voorgestelde artikelen 2 en 3, evenals de artikelsgewijze toelichting bij deze bepalingen.

¹⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, inhoud, inclusief de daarin weergegeven tabellen. Volgens de toelichting is aanwijzing krachtens het nationale recht niet nodig ten aanzien van de nationale instanties bedoeld in de artikelen 34, eerste lid, onder a tot en met f, artikel 34, vierde lid, en artikel 41, zesde lid, van Verordening (EU) 2018/1861, en de artikelen 44, eerste lid, onder a tot en met e, en artikel 44, derde lid, van Verordening (EU) 2018/1862.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 34, eerste lid, onder c, van Verordening (EU) 2018/1861, waarin wordt bepaald dat de 'bevoegde nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de identificatie van onderdanen van derde landen' bepaalde rechten aangaande het SIS hebben ten behoeve van 'het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten, of voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, in de betrokken lidstaat, mits Richtlijn (EU) 2016/680 van toepassing is'. Uit de tabel in de memorie van toelichting blijkt dat deze rechten in Nederland toekomen aan de politie, de Koninklijke Marechaussee, de bijzondere opsporingsdiensten, buitengewoon opsporingsambtenaren en het Openbaar Ministerie.

¹⁶ Artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

¹⁷ Zie S. Prechal en R.J.G.M. Widdershoven (red.), Inleiding tot het Europees bestuursrecht (Ars Aequi Libri 2017), p. 15–21.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld HvJEU 12 juni 2003, Commissie/Luxemburg, C-97/01, ECLI:EU:C:2003:336, punt 37 en HvJEU 20 november 2003, Commissie/Frankrijk, C-296/01, ECLI:EU:C:2003:626, punt 55.

¹⁹ Memorie van toelichting, algemeen deel, inhoud.



gebruikte zinsnede 'overeenkomstig het nationale recht' heeft geen betrekking op de vraag of de bevoegde nationale autoriteiten al dan niet krachtens het nationale recht moeten worden aangewezen, maar op de wijze waarop de door de verordeningen verleende rechten kunnen worden uitgeoefend.²⁰

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel evenals de toelichting aan te passen en te voorzien in een wettelijke grondslag voor de aanwijzing van alle nationale instanties die belast zijn met de in de verordeningen genoemde taken en het recht op toegang en eventueel doorzoeking van het SIS hebben.

3. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister

De voorgestelde artikelen 2 en 3 bevatten een grondslag voor de aanwijzing van enkele bevoegde nationale instanties bij ministeriële regeling.

Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister kan passend zijn als het gaat om voorschriften van administratieve aard of uitwerking van details van een regeling.²¹ De aanwijzing van nationale instanties die het recht op toegang tot of rechtstreekse doorzoeking van het SIS hebben, kwalificeert echter niet als zodanig, aangezien het een essentieel onderdeel van de regeling inzake het SIS betreft. Evenmin blijkt uit de toelichting dat delegatie aan de minister noodzakelijk is vanwege uitzonderingssituaties, zoals verwachte frequente wijzigingen of grote spoed.

Ook gelet op de aard van de gegevens die in het SIS worden opgeslagen en die deels bijzondere persoonsgegevens betreffen, ligt de keuze voor een instrument dat met meer procedurele waarborgen is omkleed voor de hand. Daarom moeten de bevoegde nationale instanties bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.

De Afdeling adviseert de grondslag voor delegatie van regelgevende bevoegdheid in het licht van het voorgaande aan te passen, evenals de toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

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

²⁰ Onder meer de verschillende taalversies van de verordeningen bieden steun voor deze lezing. Zo luidt de Engelstalige tekst van artikel 34, tweede lid, van Verordening (EU) 2018/1861: 'The right to access data in SIS and the right to search such data directly may be exercised by national competent authorities responsible for naturalisation, as provided for in national law, for the purposes of examining an application for naturalisation'. De Franstalige tekst van deze bepaling luidt als volgt: 'Le droit d'accès aux données dans le SIS et le droit d'effectuer des recherches directement dans ces données peuvent être exercés par les autorités nationales compétentes en matière de naturalisation, conformément au droit national, aux fins de l'examen d'une demande de naturalisation'.

²¹ Aanwijzing 2.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wet tijdelijke regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is te voorzien in tijdelijke regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken tot de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid in werking treedt;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1 (begripsbepalingen)

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

Schengeninformatiesysteem: het Schengeninformatiesysteem, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van SIS-verordening grenscontroles en artikel 4, eerste lid, van SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken;

SIS-verordening grenscontroles: Verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en tot wijziging en intrekking van Verordening (EG) nr. 1987/2006 (PbEU 2018, L312);

SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken: Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politie en justitie samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie (PbEU 2018, L312).

Artikel 2 (toegang SIS-verordening grenscontroles)

Recht op toegang tot gegevens in het Schengeninformatiesysteem en het recht tot rechtstreekse doorzoeking daarvan op grond van artikel 34, tweede lid, van de SIS-verordening grenscontroles hebben de bij ministeriële regeling aangewezen autoriteiten.

Artikel 3 (toegang SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken)

1. Recht op toegang tot gegevens in het Schengeninformatiesysteem en het recht tot rechtstreekse doorzoeking daarvan op grond van artikel 44, tweede lid, van de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken hebben de bij ministeriële regeling aangewezen autoriteiten.
2. Recht op toegang tot gegevens in het Schengeninformatiesysteem op grond van artikelen 45, eerste lid, 46, eerste lid, en 47, eerste lid, van de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken hebben de bij ministeriële regeling aangewezen autoriteiten.

Artikel 4 (werkingsduur)

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip en vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

Inleiding

Dit wetsvoorstel geeft tijdelijke regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken.¹ SIS staat voor Schengeninformatiesysteem. Dat is een EU-informatiesysteem dat grenscontroles en politie en justitie samenwerking in strafzaken ondersteunt in en tussen de zogenaamde Schengenlanden. De SIS-verordeningen zijn eind 2018 tot stand gekomen, gepubliceerd en in werking getreden. Een deel van de bepalingen van de SIS-verordeningen is direct van kracht sinds de inwerkingtreding. Het van kracht worden van het andere deel van de bepalingen is voorzien voor eind februari 2022. Bij het van kracht worden van het tweede deel zullen de huidige SIS-verordeningen en het huidige SIS-besluit vervallen.² De datum van het van kracht worden van het tweede deel van de bepalingen van de SIS-verordeningen is afhankelijk van een besluit van de Europese Commissie over de livegang van het nieuwe SIS, dat op grond van de verordeningen uiterlijk 28 december 2021 moet worden genomen.

De SIS-verordeningen behoeven op enkele onderdelen uitvoeringsregelgeving. Beoogd wordt, omwille van de samenhang, de genoemde SIS-verordeningen samen met de tevens nieuwe SIS-verordening terugkeer³ en acht andere nieuwe verordeningen te implementeren bij de voorgestelde Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Dat wetsvoorstel wordt naar verwachting aan het einde van dit jaar ingediend bij de Tweede Kamer. Dit brengt mee dat in februari 2022 nog geen sprake is van in werking getreden uitvoeringswetgeving die het volledige gebruik van het SIS mogelijk maakt. Dit is onwenselijk omdat de verordeningen belangrijke mogelijkheden bieden om het SIS te raadplegen. Het is van belang voor de veiligheid in Nederland en in andere Schengenlanden dat op de datum dat het nieuwe SIS live gaat, Nederland daarvan volledig gebruik kan maken en de daartoe strekkende wetgeving derhalve in werking is getreden. Voorkomen moet worden dat in de periode tot aan inwerkingtreding van de meer omvattende Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid het SIS niet geraadpleegd kan worden bij bijvoorbeeld de registratie van een vuurwapen of de openbare orde toets in het kader van naturalisatie.

In dit licht wordt voorgesteld om vooruitlopend op de inwerkingtreding van de voorgestelde Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid enkele tijdelijke regels te geven ter uitvoering van de SIS-verordeningen, zodat het SIS volledig kan worden gebruikt. De tijdelijke regels vervallen zodra de onderdelen over de SIS-verordeningen van de voorgestelde Uitvoeringswet grenzen en veiligheid in werking treedt. Bij dat wetsvoorstel wordt voorzien in permanente regels ter uitvoering van de SIS-verordeningen.

Inhoud

Zoals hierboven al aangegeven, is het SIS een EU-informatiesysteem dat grenscontroles en politie en justitie samenwerking in strafzaken ondersteunt in en tussen de Schengenlanden. Het SIS is tot stand gekomen ter compensatie van de weggevallen grenscontroles aan de binnengrenzen van het Schengenlanden. Hiervoor werd een verdergaande politie en justitie samenwerking nodig geacht. In het SIS kunnen nationale autoriteiten die zijn belast met de uitvoering van grenscontroles en politie en justitie autoriteiten personen en goederen signaleren. Bijvoorbeeld een gezocht of vermist persoon, of een gestolen voertuig of document. Daarbij kan aan een signalering een verzoek tot een actie worden verbonden. Bijvoorbeeld de aanhouding van een persoon of de inbeslagname van een goed.

De SIS-verordeningen zijn, evenals de huidige SIS-verordeningen, naar hun aard rechtstreeks

¹ Verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PbEU 2018, L312), en Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politie en justitie samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie (PbEU 2018, L312).

² Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PbEU 2006, L 381), Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de toegang tot het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) voor de instanties die in de lidstaten belast zijn met de afgifte van kentekenbewijzen van voertuigen (PbEU 2006, L 381), en Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PbEU 2007, L 205).

³ Verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, PbEU 2018, L312.

werkend. Slechts enkele onderdelen behoeven uitvoeringsregelgeving. Ten aanzien van één onderdeel (toegangsgerechtigde instanties) geldt dat nationale regeling voor de livegang noodzakelijk is, wil Nederland volledig kunnen meedoen met het gebruik van SIS. Met het oog op de hierboven genoemde SIS-werkzaamheden die ten dienste staan van de veiligheid in Nederland, wordt daarom voorgesteld tijdelijke regels te geven vooruitlopend op de inwerkingtreding van de voorgestelde Uitvoeringswet EU-verordening grenzen en veiligheid. De uitvoering van de overige onderdelen kan plaatsvinden in het kader van de voorgestelde uitvoeringswet. Hieronder wordt het onderdeel waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft nader toegelicht.

De SIS-verordeningen regelen dat instanties die zijn belast met de uitvoering van de in de verordening genoemde taken toegang hebben tot het SIS en in bepaalde gevallen ook recht hebben tot de rechtstreeks doorzoeking daarvan. Deze rechten zijn telkens beperkt tot de reikwijdte van de taak beschreven in de SIS-verordeningen. Indien de desbetreffende instantie naar nationaal recht is belast met nog een andere of een bredere taak dan beschreven in de verordening gelden die rechten niet voor die andere taken of dat bredere deel van de taak.

De SIS-verordeningen regelen het toegangsrecht op twee uiteenlopende wijzen. Ten aanzien van een deel van de instanties regelen de SIS-verordeningen dat zij krachtens de desbetreffende verordening toegang hebben tot het SIS. Ten aanzien van een ander deel van de instanties regelen de SIS-verordeningen dat zij krachtens het nationaal recht toegang hebben tot het SIS. Gelet op dit verschil – krachtens de verordening of krachtens nationaal recht – is het uitsluitend aan de nationale wetgever te regelen dat de nationale instanties die krachtens het nationaal recht toegang hebben tot het SIS, daadwerkelijk krachtens het nationaal recht toegang krijgen tot het SIS.

Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke grondslag voor aanwijzing van de bevoegde instanties bij ministeriële regeling. Het gevolg van deze systematiek van de SIS-verordeningen – toegang krachtens de verordening of toegang krachtens nationaal recht – is dat niet uit de SIS-verordeningen en ook niet uit dit wetsvoorstel en straks uit de voorgestelde Uitvoeringswet EU-verordening grenzen en veiligheid en onderliggende regelgeving uitputtend kenbaar is welke instanties toegang hebben tot het SIS. Omwille van de overzichtelijkheid is hieronder voor beide SIS-verordeningen een tabel opgenomen waaruit wel uitputtend kenbaar is welke instanties toegang hebben.

Toegang SIS-verordening grenscontroles			
Artikel in Verordening (EU) 2018/1861	Taak waarvoor toegang is geregeld	Instantie die in Nederland belast is met de uitvoering van genoemde taak	Toegang krachtens
artikel 34, eerste lid, onderdeel a	grenscontrole overeenkomstig de Schengengrenscode	Koninklijke Marechaussee (Kmar), politie	Artikel 34, eerste lid, onderdeel a, van Verordening (EU) 2018/1861
artikel 34, eerste lid, onderdeel b	politie- en douanecontroles en de coördinatie daarvan	politie, douane	artikel 34, eerste lid, onderdeel b, van Verordening (EU) 2018/1861
artikel 34, eerste lid, onderdeel c	het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten, of voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, mits Richtlijn (EU) 2016/680 van toepassing is	politie, Kmar, bijzondere opsporingsdiensten, buitengewoon opsporingsambtenaren, openbaar ministerie	artikel 34, eerste lid, onderdeel c, van Verordening (EU) 2018/1861
artikel 34, eerste lid, onderdeel d	onderzoek en besluitvorming over toegang tot verblijf (met inbegrip van verblijfsvergunningen en visa voor langere duur) en terugkeer van onderdanen van derde landen, en controles in verband met illegale binnenkomst of verblijf	IND, DT&V, politie, Kmar	artikel 34, eerste lid, onderdeel d, van Verordening (EU) 2018/1861
artikel 34, eerste lid, onderdeel e	veiligheidscontroles van onderdanen van derde landen die internationale bescherming vragen	politie, Kmar (de IND is een 'beslissingsautoriteit' in de zin van artikel 2, onder f, van Richtlijn (EU) 2013/32 en is daarom uitgesloten)	artikel 34, eerste lid, onderdeel e, van Verordening (EU) 2018/1861
artikel 34, eerste lid, onderdeel f	onderzoek van en beslissing nemen op visumaanvragen, nietigverklaring en intrekking of verlenging van visa overeenkomstig Verordening (EG) nr. 810/2009	ministerie van Buitenlandse Zaken (en in mandaat partijen die besluiten nemen over visa voor kort verblijf namens de minister van Buitenlandse Zaken)	artikel 34, eerste lid, onderdeel f, van Verordening (EU) 2018/1861

Toegang SIS-verordening grenscontroles			
Artikel in Verordening (EU) 2018/1861	Taak waarvoor toegang is geregeld	Instantie die in Nederland belast is met de uitvoering van genoemde taak	Toegang krachtens
artikel 34, tweede lid	onderzoek van een aanvraag tot naturalisatie (dit wordt opgevat als de nationaliteit van een lidstaat verkrijgen en hieronder valt dus tevens het Nederlanderschap verkrijgen door middel van optie)	IND en gemeenten	aanwijzing bij ministeriële regeling op grond van artikel 2 van onderhavig wetsvoorstel
artikelen 34, eerste lid, onderdeel f, en vierde lid, en artikel 41, zesde lid	onderzoek van en beslissing nemen op visumaanvragen, nietigverklaring en intrekking of verlenging van visa overeenkomstig Verordening (EG) nr. 810/2009 inclusief signaleringen ingevoerd op grond van de SIS-verordening politieke en justitiële samenwerking in strafzaken	ministerie van Buitenlandse Zaken (en in mandaat partijen die besluiten nemen over visa voor kort verblijf namens de minister van Buitenlandse Zaken)	artikel 34, vierde lid, van Verordening (EU) 2018/1861

Toegang SIS-verordening politieke en justitiële samenwerking in strafzaken			
Artikel in SIS-verordening politieke en justitiële samenwerking in strafzaken	Taak waarvoor toegang is geregeld	Instantie die in Nederland belast is met de uitvoering van genoemde taak	Toegang krachtens
artikel 44, eerste lid, onderdeel a	grenscontrole overeenkomstig de Schengengrenscodes	politie, Kmar	artikel 44, eerste lid, onderdeel a, van Verordening (EU) 2018/1862
artikel 44, eerste lid, onderdeel b	politie- en douanecontroles en de coördinatie daarvan	politie, douane	artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van Verordening (EU) 2018/1862
artikel 44, eerste lid, onderdeel c	het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten, of voor de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, mits Richtlijn (EU) 2016/680 van toepassing is	politie, Kmar, bijzondere opsporingsdiensten, buitengewoon opsporingsambtenaren, openbaar ministerie	artikel 44, eerste lid, onderdeel c, van Verordening (EU) 2018/1862
artikel 44, eerste lid, onderdeel d	onderzoek en besluitvorming over toegang tot verblijf (met inbegrip van verblijfsvergunningen en visa voor langere duur) en terugkeer van onderdanen van derde landen, en controles in verband met illegale binnenkomst of verblijf	IND, DT&V, politie, Kmar	artikel 44, eerste lid, onderdeel d, van Verordening (EU) 2018/1862
artikel 44, eerste lid, onderdeel e	veiligheidscontroles van onderdanen van derde landen die internationale bescherming vragen	politie, Kmar (de IND is een 'beslissingsautoriteit' in de zin van artikel 2, onder f, van Richtlijn (EU) 2013/32 en is daarom uitgesloten)	artikel 44, eerste lid, onderdeel e, van Verordening (EU) 2018/1862
artikel 44, tweede lid	onderzoek van een aanvraag tot naturalisatie (dit wordt opgevat als de nationaliteit van een lidstaat verkrijgen en hieronder valt dus tevens het Nederlanderschap verkrijgen door middel van optie)	IND	aanwijzing bij ministeriële regeling op grond van artikel 3, eerste lid, van onderhavig wetsvoorstel
artikel 44, derde lid	instellen van strafvervolgning en justitiële onderzoeken	openbaar ministerie	artikel 44, derde lid van Verordening (EU) 2018/1862. Geen aanwijzing bij ministeriële regeling nodig omdat het derde lid van artikel 44 spreekt van 'ter uitvoering van hun bij nationaal recht vastgestelde taken'
artikel 45, eerste lid	registreren van voertuigen, kentekenbewijzen en kentekenplaten	Dienst wegverkeer	aanwijzing bij ministeriële regeling op grond van artikel 3, tweede lid, van onderhavig wetsvoorstel

Toegang SIS-verordening politie en justitiële samenwerking in strafzaken			
Artikel in SIS-verordening politie en justitiële samenwerking in strafzaken	Taak waarvoor toegang is geregeld	Instantie die in Nederland belast is met de uitvoering van genoemde taak	Toegang krachtens
Artikel 46, eerste lid	registreren van vaartuigen, scheepsmotoren, luchtvaartuigen, luchtvaartuigmotoren	Dienst wegverkeer	aanwijzing bij ministeriële regeling op grond van artikel 3, tweede lid, van onderhavig wetsvoorstel
Artikel 47, eerste lid	registreren van vuurwapens	politie	aanwijzing bij ministeriële regeling op grond van artikel 3, tweede lid, van onderhavig wetsvoorstel

Uitvoerings- en handhavingsgevolgen

Het wetsvoorstel regelt het toegangsrecht van bevoegde instanties voor de uitvoering van de werkzaamheden die voortvloeien uit de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitiële samenwerking in strafzaken. In de SIS-verordeningen zijn enkele nieuwe signaleringscategorieën toegevoegd, maar dit heeft voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid niet als zodanig impact op de aan te wijzen instanties.

Financiële gevolgen

De nieuwe SIS-verordeningen brengen IV-wijzigingen en nieuwe werkzaamheden met zich mee. Deze wijzigingen en nieuwe werkzaamheden vloeien voornamelijk voort uit de onderdelen van de SIS-verordeningen die niet onder onderhavig wetsvoorstel vallen, maar onderdeel uitmaken van het meer omvattende wetsvoorstel Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Het is niet mogelijk deze kosten uit elkaar te trekken, daarom volgt een beschrijving van de totale kosten als gevolg van de drie nieuwe SIS-verordeningen. De nieuwe SIS-verordeningen betekenen dat dit informatiesysteem aangepast moet worden waarvoor EUR 2,5 miljoen nodig is. Daarnaast moet de politie voor de uitvoering van de nieuwe SIS-verordeningen overige ICT-aanpassingen doen. De kosten daarvoor bedragen EUR 0,7 miljoen. Voor Bureau Sirene moeten de werkprocessen worden aangepast en dat kost EUR 0,4 miljoen. Bureau Sirene is voor Nederland de centrale autoriteit voor de wederzijdse doorgifte van informatie via het SIS en voor het coördineren van de verificatie van de kwaliteit van informatie in het SIS. Voor de nieuwe werkzaamheden die Bureau Sirene in het kader hiervan moet gaan uitvoeren is vanaf 2027 structureel 55,2 fte benodigd (EUR 7,0 miljoen). Vanaf eind 2021 wordt de formatie stapsgewijs opgebouwd.

Naast de politie voert ook de Kmar als militaire politie politietaken uit. De aanpassingen van het SIS hebben dan ook gevolgen voor de Kmar. Voor de ICT-aanpassingen en de opleiding van personeel maakt de Kmar EUR 2,4 miljoen aan kosten. Daarnaast heeft de Kmar een aanvullende personele behoefte vanaf 2022 als gevolg van de herziening van het SIS. Deze behoefte loopt vanaf 2022 op tot 26 fte in 2027. De kosten daarvoor bedragen, inclusief overige personele kosten, vanaf 2027 structureel EUR 3,2 miljoen en de structurele ICT kosten bedragen EUR 0,1 miljoen.

De IND investeert EUR 1 miljoen in de ICT-aanpassingen die vereist zijn voor de implementatie van de nieuwe SIS-verordeningen. Voor het afdoen van raadplegingen door ander lidstaten op signaleringen die door Nederland zijn afgegeven zet IND vanaf 2022 structureel fte in oplopend naar 5,5 fte in 2026. Voor het raadplegen van andere lidstaten op hits heeft IND vanaf 2022 structurele fte nodig oplopend naar 3,1 fte in 2026. De structurele kosten voor deze 8,6 fte bedragen EUR 0,7 miljoen.

Voor ICT-aanpassingen heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken EUR 0,5 miljoen geraamd. Het gaat hierbij met name om aanpassingen voor het afnemen van vingerafdrukken op de posten.

De DT&V investeert EUR 0,3 miljoen in de ICT-aanpassingen die vereist zijn voor de implementatie van de nieuwe SIS-verordeningen.

De kosten voor het wetsvoorstel Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid – en dus ook het onderdeel van de SIS-verordeningen dat met onderhavig wetsvoorstel tijdelijk wordt geregeld – worden volledig gedekt via EU-subsidiegelden, de Rijksbegroting en uit eigen JenV-middelen.

Advies en consultatie

Dit wetsvoorstel voorziet in de tijdelijke implementatie van een onderdeel uit de SIS-verordeningen (toegangsgerechtigde autoriteiten). Beoogd wordt, omwille van de samenhang, de genoemde SIS-verordeningen samen met de tevens nieuwe SIS-verordening terugkeer en acht andere nieuwe verordeningen te implementeren bij de voorgestelde Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. De inhoud van dit wetsvoorstel is in consultatie gebracht als onderdeel van de voorgestelde uitvoeringswet.

De voorgestelde Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid is ter consultatie aangeboden aan de Autoriteit persoonsgegevens, de Raad voor de rechtspraak en het Adviescollege toetsing regeldruk. De laatstgenoemde twee instanties hebben geen inhoudelijke opmerkingen gemaakt bij dat wetsvoorstel. De Autoriteit persoonsgegevens heeft wel inhoudelijke opmerkingen gemaakt bij dat wetsvoorstel, evenwel zien die inhoudelijke opmerkingen niet op het onderdeel van de voorgestelde uitvoeringswet dat in dit wetsvoorstel is overgenomen. Een redactionele opmerking over de voorgestelde bepalingen over toegang tot het SIS is overgenomen.

Inwerkingtreding

Beoogd wordt dat dit wetsvoorstel gelijktijdig inwerking treedt met het van kracht worden van het tweede deel van de bepalingen van de SIS-verordeningen en het vervallen van de huidige SIS-verordeningen en het huidige SIS-besluit. Dit zal naar verwachting eind februari 2022 zijn. Dit wetsvoorstel vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip zal gelijk zijn aan de inwerkingtreding van onderdelen over de SIS-verordeningen van de voorgestelde Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel bepaalt de voor het wetsvoorstel benodigde begripsbepalingen.

Artikel 2

Dit artikel dient ter uitvoering van artikel 34 van de SIS-verordening grenscontroles. Dit artikel regelt welke nationale instanties toegang hebben tot het SIS voor de doeleinden van deze SIS-verordening. Artikel 34, eerste en vierde lid, van de SIS-verordening grenscontroles regelt dat instanties die zijn belast met de uitvoering van de in die leden genoemde taken krachtens de verordening toegang hebben tot het SIS. In artikel 34, tweede lid, is geregeld dat instanties die zijn belast met de uitvoering van in die artikelleden genoemde taken krachtens nationaal recht ('overeenkomstig het nationale recht') toegang hebben tot het SIS. Gelet op dat verschil – krachtens de verordening of krachtens nationaal recht – is het uitsluitend aan de Nederlandse wetgever te regelen dat de Nederlandse instanties die zijn belast met de uitvoering van een taak genoemd in artikel 34, tweede lid, van de verordening toegang hebben tot het SIS. Het voorgestelde artikel 2 voorziet daarin met een wettelijke grondslag voor aanwijzing van de bevoegde autoriteiten bij ministeriële regeling. Omwille van de overzichtelijkheid is in het algemeen deel een tabel opgenomen waaruit uitputtend kenbaar is welke instanties toegang hebben.

Artikel 3

Artikel 3 dient ter uitvoering van artikelen 44 tot en met 47 van de SIS-verordening politiere en justitiële samenwerking in strafzaken. Artikel 44, eerste lid, van SIS-verordening politiere en justitiële samenwerking in strafzaken regelt dat instanties die zijn belast met de uitvoering van een in dat artikellid genoemde taak krachtens de verordening toegang hebben tot het SIS. Artikelen 44, tweede en derde lid, en 45 tot en met 47 van de verordening regelen dat instanties die zijn belast met de uitvoering van een in die artikelleden of artikelen genoemde taken krachtens nationaal recht toegang hebben tot het SIS.

Niet als in geval van de SIS-verordening grenscontroles geldt dat, gelet op dit verschil – krachtens de verordening of krachtens nationaal recht – het uitsluitend aan de Nederlandse wetgever is te regelen dat de Nederlandse instanties die zijn belast met de uitvoering van een taak genoemd in artikelen 44, tweede lid, en 45 tot en met 47 van de verordening toegang hebben tot het SIS. Het voorgestelde artikel 3 voorziet daarin met een wettelijke grondslag voor aanwijzing van de bevoegde autoriteiten bij ministeriële regeling. Omwille van de overzichtelijkheid is in het algemeen deel een tabel opgenomen waaruit uitputtend kenbaar is welke instanties toegang hebben.

Artikel 4

Beoogd wordt dat dit wetsvoorstel gelijktijdig inwerking treedt met het van kracht worden van het tweede deel van de bepalingen van de SIS-verordeningen en het vervallen van de huidige SIS-verordening en het huidige SIS-besluit. Dit zal naar verwachting eind februari 2022 zijn. Dit wetsvoorstel vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip zal gelijk zijn aan de inwerkingtreding van onderdelen over de SIS-verordeningen van de



voorgestelde Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,