



## Advies Raad van State inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van nieuwe Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem

### Nader Rapport

31 januari 2023,  
Nr. 443904,  
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,  
Ministerie van Justitie Veiligheid

Aan de Koning

### Nader rapport inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van nieuwe Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 november 2022, nr. 2022002566, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 januari 2023, nr. W16.22.00175/II, bied ik U hierbij aan.

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

*Bij Kabinetsmissive van 28 november 2022, no. 2022002566, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van nieuwe Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem, met nota van toelichting.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.*

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

Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Rechtsbescherming,  
F.M. Weerwind.*



---

## Advies Raad van State

's-Gravenhage, 4 januari 2023  
No. W16.22.00175/II

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 28 november 2022, no.2022002566, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van nieuwe Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

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



## Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Besluit houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van nieuwe Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem

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

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming van 23 november 2022, directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 4325079;

Gelet op artikelen 2a, derde lid, en 16, derde lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. [nummer]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Rechtsbescherming van [datum], directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. [nummer];

Hebben goedgevonden en verstaan:

### ARTIKEL I

Het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 6, eerste lid, onderdeel g, wordt 'de nationaliteit' vervangen door 'de nationaliteit of nationaliteiten'.

B

In artikel 34 wordt, onder vernummering van het tweede lid tot het derde lid, een lid ingevoegd, luidende:

2. De centrale autoriteit stelt de centrale autoriteit die op grond van het eerste lid gegevens heeft ontvangen onverwijld in kennis van wijziging of schrapping in de justitiële documentatie van de doorgezonden gegevens.

C

Artikel 35 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met zesde lid tot het derde tot en met zevende lid wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

2. Justitiële gegevens worden desgevraagd doorgezonden aan de centrale autoriteit van een andere lidstaat ten behoeve van een verzoek van de betrokkene om hem betreffende gegevens uit de justitiële documentatie.

2. Onder vernummering van het zesde en zevende lid tot zevende en achtste lid wordt na het vijfde lid een lid ingevoegd, luidende:

6. In afwijking van het vijfde lid wordt een verzoek, bedoeld in het tweede tot en met het vierde lid, in ieder geval beantwoord binnen twintig werkdagen na de dag waarop het verzoek is ontvangen respectievelijk de dag waarop de aanvullende informatie is verkregen.

3. In het vijfde, zevende en achtste lid wordt 'het eerste, tweede of derde lid' telkens vervangen door 'het eerste tot en met het vierde lid'.

### ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de wet van [...] tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem (Stb. [...]) in werking treedt.



---

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Minister voor Rechtsbescherming,*



## NOTA VAN TOELICHTING

### Algemeen

### Aanleiding

Dit besluit strekt tot implementatie van de Ecris-richtlijn.<sup>1</sup> Ecris is een acroniem en staat voor het Europees strafregisterinformatiesysteem (in het Engels: *European Criminal Record Information System*). Ter implementatie van de Ecris-richtlijn voorziet dit besluit in een wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Bjsjg). Ten behoeve van de implementatie van de Ecris-richtlijn is separaat de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg) gewijzigd.<sup>2</sup>

Dit besluit strekt tot zuivere implementatie van de Ecris-richtlijn. Hierbij zijn geen andere bepalingen opgenomen dan noodzakelijk voor de implementatie.

### Hoofdpijnen van het besluit

Ecris, het Europees strafregisterinformatiesysteem, bestaat uit een elektronisch systeem voor de wederzijdse doorgifte van justitiële gegevens tussen de centrale autoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie. De centrale autoriteit in Nederland is de Justitiële Informatiedienst. Ecris is ingesteld bij het Ecris-kaderbesluit.<sup>3</sup> Het Ecris-kaderbesluit is in 2012 omgezet in het Bjsjg.<sup>4</sup>

De Ecris-richtlijn strekt tot enkele wijzigingen van het Ecris-kaderbesluit. De voornaamste wijzigingen betreffen de verplichting voor lidstaten om de nationaliteit of nationaliteiten van de veroordeelde te registreren in de justitiële documentatie en de verplichting om een uittreksel uit de justitiële documentatie, opgevraagd door een onderdaan van een derde land, aan te vullen met justitiële gegevens uit andere lidstaten. De overige wijzigingen zien op een aanpassing van de procedure voor de doorgifte van justitiële gegevens en op technische wijzigingen.

De Ecris-richtlijn houdt verband met de instelling van Ecris-TCN. Ecris-TCN staat voor het Europees strafregisterinformatiesysteem-derdelanders. Ecris-TCN is ingesteld bij de Ecris-TCN-verordening.<sup>5</sup> De implementatie van de Ecris-TCN-verordening noopt niet tot wijziging van het Bjsjg en komt derhalve in deze nota van toelichting niet aan de orde. Voor een toelichting op de Ecris-TCN-verordening wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem.<sup>6</sup>

Het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn, geeft lidstaten de beleidsruimte om via Ecris ook vingerafdrukken en gezichtsoptnamen van de veroordeelden door te geven.<sup>7</sup> De Nederlandse regering heeft ten tijde van de totstandkoming van de Ecris-richtlijn besloten geen gebruik te maken van deze beleidsruimte. De primaire reden hiervoor is dat deze categorieën gegevens niet worden verwerkt in de justitiële documentatie. Een uitbreiding van de categorieën gegevens in de justitiële documentatie wordt op dit moment niet noodzakelijk geacht.

In het artikelsgewijze deel van deze nota van toelichting worden de wijzigingen van het Bjsjg nader toegelicht.

### Uitvoeringsgevolgen en financiële gevolgen

Aan dit besluit zijn geen uitvoeringsgevolgen of financiële gevolgen verbonden. De uitvoeringsgevolgen en financiële gevolgen van de Ecris-TCN-verordening en Ecris-richtlijn zijn toegelicht in de

<sup>1</sup> Richtlijn (EU) 2019/884 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad, betreffende de uitwisseling van informatie over onderdanen van derde landen en betreffende het Europees strafregisterinformatiesysteem (Ecris), en ter vervanging van Besluit 2009/316/JBZ van de Raad (PbEU 2019, L 151).

<sup>2</sup> Wet van [...] tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem, Stb. [...]. Zie ook *Kamerstukken II 2021/22*, 35 916, nr. 1, 2 en 3. Bij deze wijziging van de Wjsg is tevens de implementatie van de Ecris-TCN-verordening ter hand genomen.

<sup>3</sup> Kaderbesluit 2009/315/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisseling van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten (PbEU 2009, L 93).

<sup>4</sup> Stb. 2012, 130.

<sup>5</sup> Verordening (EU) 2019/816 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN) ter aanvulling van het Europees strafregisterinformatiesysteem en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1726 (PbEU 2019, L 135).

<sup>6</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35 916, nr. 1, 2 en 3.

<sup>7</sup> Artikel 1, achtste lid, onderdeel a, van de Ecris-richtlijn (wijzigt artikel 11, eerste lid, van het Ecris-kaderbesluit).



memorie van toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de wet tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem. Ten aanzien van dit besluit bestaan geen specifieke aandachtspunten.

## Advies en consultatie

Een ontwerp van het onderhavige besluit is ter consultatie voorgelegd aan de Autoriteit persoonsgegevens (AP). Omdat dit besluit dient ter implementatie van Europese regelgeving is een ontwerp van dit besluit niet breder in consultatie gebracht. Bij het ontwerp heeft de AP twee opmerkingen gemaakt.

De AP adviseerde in te gaan op de implementatie van het begrip veroordeling in de zin van het Ecris-kaderbesluit. Hierbij stelt de AP zich met verwijzing naar recente rechtspraak van het Hof van Justitie op het standpunt dat het EU-recht geen ruimte geeft de strafbeschikking daaronder te scharen. De AP merkt op dat het begrip veroordeling in het – op dit onderdeel ongewijzigde – Ecris-kaderbesluit is gedefinieerd als iedere definitieve beslissing die door een strafgerecht jegens een natuurlijk persoon met betrekking tot een strafbaar feit wordt uitgesproken en die in de lidstaat van veroordeling in het strafregister wordt vermeld.<sup>8</sup> Het openbaar ministerie kan buiten de strafrechter om strafbeschikkingen uitvaardigen, maar het openbaar ministerie kwalificeert volgens de AP niet als een onafhankelijke strafrechter. Hetgeen impliceert volgens de AP dat ten aanzien van strafbeschikkingen voor de doorgifte via Ecris een verwerkingsgrondslag ontbreekt.

De regering onderschrijft het standpunt van de AP. Omwille van de zorgvuldigheid wordt hierbij het volgende opgemerkt. In het verleden is een andersluidende uitleg gegeven aan artikel 34 van het Bjsjg. In de nota van toelichting bij de implementatie van het Ecris-kaderbesluit (*Stb.* 2012, 130) is destijds opgetekend: *'Dat het ook kan gaan om strafbeschikkingen volgt uit artikel 10, eerste lid, van de Wjsg, waarin een strafbeschikking gelijk wordt gesteld aan een rechterlijke beslissing.'* Met de AP ziet de regering in dat de huidige uitleg van het EU-recht geen ruimte geeft voor de kwalificatie van de strafbeschikking als een veroordeling in de zin van het Ecris-kaderbesluit. In de uitvoeringspraktijk worden justitiële gegevens met betrekking tot strafbeschikkingen derhalve niet langer doorgegeven via Ecris.

Bij haar tweede opmerking adviseerde de AP te voorzien in een nadere toelichting op artikel 34, tweede lid, van het Bjsjg. Artikel 34, eerste lid, van het Bjsjg ziet op de doorgifte van justitiële gegevens aan de centrale autoriteit van een andere lidstaat. Artikel 34, tweede lid, van het Bjsjg regelt vervolgens dat de centrale autoriteit van de andere lidstaat onverwijld in kennis wordt gesteld van wijziging of schrapping in de justitiële documentatie van de doorgezonden gegevens. De AP onderstreept het eminente belang van juiste justitiële gegevens, maar werpt de vraag op of op de bepaling nodig is omdat artikel 24, eerste lid, van de Wjsg reeds een verplichting met dezelfde strekking bevat.

De regering merkt op de verplichting inderdaad reeds volgt uit artikel 24, eerste lid, van de Wjsg. In dat licht is eerder een soortgelijke bepaling in het Bjsjg geschrapt.<sup>9</sup> De wenselijkheid van deze *lex specialis* is gelegen in de verhouding tot artikel 35, achtste lid, van het Bjsjg (vernummerd). Die bepaling schrijft voor dat tot een jaar na de doorgifte op grond van dat artikel de centrale autoriteit de centrale autoriteit van een andere lidstaat in kennis stelt van wijziging of schrapping van de doorgezonden gegevens. De afwezigheid van een soortgelijke bepaling ten aanzien van de doorgifte van justitiële gegevens op grond van artikel 34 van het Bjsjg liet ruimte voor een wetsuitleg *a contrario* waarbij uit de afwezigheid werd afgeleid dat ten aanzien van artikel 34 van het Bjsjg geen soortgelijke verplichting bestond. Het ingevoegde artikel 34, tweede lid, van het Bjsjg dient de consistentie van de regeling alsmede de juiste toepassing van het Ecris-kaderbesluit.

## Artikelsgewijs

### Artikel I, onderdeel A

Dit artikel dient ter implementatie van artikel 1, derde lid, van de Ecris-richtlijn. Op grond van die bepaling is de lidstaat verplicht de nationaliteit of de nationaliteiten van de veroordeelde te registreren in de justitiële documentatie. Deze wijziging houdt verband met de instelling van Ecris-TCN. Op grond van artikel 5 van de Ecris-TCN-verordening is de centrale autoriteit gehouden de nationaliteit of nationaliteiten van veroordeelden te registreren in een gegevensbestand in Ecris-TCN. Hiervoor is het noodzakelijk dat alle nationaliteiten van de veroordeelde, voor zover bekend, worden geregistreerd in de justitiële documentatie.

<sup>8</sup> Artikel 2, onderdeel a, van het Ecris-kaderbesluit.

<sup>9</sup> *Stb.* 2018, 496.



## **Artikel I, onderdeel B**

Dit artikel dient ter implementatie van artikel 4, derde lid, van het Ecris-kaderbesluit. Op grond van die bepaling is de lidstaat van veroordeling verplicht de lidstaat van nationaliteit te informeren over een wijziging van in de justitiële documentatie opgenomen justitiële gegevens. Hiermee wordt geborgd dat de lidstaat van nationaliteit te allen tijde een volledig en juist overzicht heeft van de veroordelingen van zijn onderdanen in de Europese Unie.

Hierbij wordt opgemerkt dat deze bepaling slechts van toepassing is op justitiële gegevens die op de voet van artikel 34, eerste lid, van het Bjsjg (artikel 4, eerste lid, van het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn) aan de lidstaat van nationaliteit zijn doorgegeven. Indien justitiële gegevens op de voet van artikel 35, eerste tot en met het vierde lid, van het Bjsjg zijn doorgegeven, (artikel 7 van het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn) geldt artikel 35, achtste lid, van het Bjsjg. Op grond van deze bepaling geldt een informatieplicht tot een jaar na de doorgifte van de justitiële gegevens.

## **Artikel I, onderdeel C, eerste lid**

Artikel 35, tweede lid, van het Bjsjg bepaalt dat justitiële gegevens desgevraagd worden doorgegeven aan de centrale autoriteit van een andere lidstaat ten behoeve van een verzoek van de betrokkene om hem betreffende gegevens uit de justitiële documentatie. In het Bjsjg was reeds bepaald dat justitiële gegevens desgevraagd worden doorgegeven ten behoeve van een strafrechtelijke procedure en het veiligheidsonderzoek in verband met werving of vrijwillige activiteiten waarbij sprake is van rechtstreeks en geregeld contact met kinderen. Ten aanzien van andere doeleinden was bepaald dat justitiële gegevens desgevraagd *kunnen* worden doorgegeven. Omdat het doorgeven ten behoeve van een verzoek van de betrokkene om hem betreffende justitiële gegevens uit de justitiële documentatie is verplicht onder het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn, is deze verplichting omgezet in het Bjsjg.

## **Artikel I, onderdeel c, derde lid**

Artikel 35, zesde lid, van het Bjsjg bepaalt de antwoordtermijn voor het doorgeven van justitiële gegevens indien deze desgevraagd worden doorgegeven voor een ander doel dan de strafrechtspleging. Dit artikel dient ter implementatie van artikel 8, tweede lid, van het Ecris-kaderbesluit, zoals gewijzigd door de Ecris-richtlijn. Op grond van het vijfde lid wordt een verzoek om justitiële gegevens ten behoeve van de strafrechtspleging – indien volledig – binnen *tien* werkdagen beantwoord. Op grond van het zesde lid wordt een verzoek om justitiële gegevens ten behoeve van andere doelen – indien volledig – binnen *twintig* werkdagen beantwoord.

## **Artikel I, onderdeel c, tweede, derde en vijfde lid**

Dit betreffen een technische wijzigingen in verband met het vernummen van artikelliden.

## **Artikel II**

Dit besluit treedt gelijktijdig met het Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over het Europees strafregisterinformatiesysteem in werking.

*De Minister voor Rechtsbescherming,*



## TRANSPONERINGSTABEL

Bepaling EU-regelgeving	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van de beleidsruimte
Artikel 1, eerste lid (wijzigt artikel 1 – doel)	De bepaling geeft het doel van de EU-regeling		
Artikel 1, tweede lid (wijzigt artikel 2 – definities)	De bepaling geeft drie nieuwe definities, omzetting hiervan is niet nodig		
Artikel 1, derde lid (wijzigt artikel 4, eerste lid – verplichtingen van de lidstaat van veroordeling)	Artikel 6, eerste lid, onderdeel g, van het Bjsjg		
Artikel 1, vierde lid (wijzigt artikel 6, derde lid – verzoek om gegevens over veroordelingen)	Artikel 2a, tweede lid, van de Wjsg		
Artikel 1, vierde lid (voegt in artikel 6 een derde lid bis toe – verzoek om gegevens over veroordelingen)	Artikel 2a, tweede lid, van de Wjsg		
Artikel 1, vijfde lid (wijzigt artikel 7, vierde lid – antwoord op een verzoek om gegevens over veroordelingen en voegt in artikel 7 een vierde lid bis toe – antwoord op een verzoek om gegevens over veroordelingen)	Artikel 35, eerste tot en met het vierde lid, van het Bjsjg		
Artikel 1, zesde lid (wijzigt artikel 8, tweede lid – antwoordtermijnen)	Artikel 35, zesde lid, van het Bjsjg		
Artikel 1, zevende lid (wijzigt artikel 9 – voorwaarden voor het gebruik van persoonsgegevens)	Implementatie door middel van bestaand recht: Artikelen 36, eerste, derde en vierde lid, en 38, eerste tot en met het derde lid, van het Bjsjg		
Artikel 1, achtste lid, onderdeel a (wijzigt artikel 11, eerste lid – formaat en andere regelingen inzake het organiseren en faciliteren van de uitwisseling van gegevens inzake veroordelingen)	Betreft een facultatieve bepaling waarvan geen gebruik wordt gemaakt	De centrale autoriteit deelt de volgende gegevens mee indien zij voorhanden zijn: vingerafdrukken van de betrokkene, voor zover van toepassing, pseudoniemen of bijnamen, en gezichtsopnamen.	Nederland stelt de desbetreffende gegevens niet via Ecris ter beschikking.
Artikel 1, achtste lid, onderdeel b (wijzigt artikel 11, derde tot en met het vijfde lid – formaat en andere regelingen inzake het organiseren en faciliteren van de uitwisseling van gegevens inzake veroordelingen)	Implementatie door middel van bestaand recht: Artikel 35, vijfde lid, van het Bjsjg. Betreft voor het overige feitelijke handelen van de centrale overheid.		
Artikel 1, negende lid (voegt artikel 11bis toe – Europees strafregisterinformatiesysteem (Ecris))	De bepaling betreft de instelling van Ecris		
Artikel 1, negende lid (voegt artikel 11ter toe – uitvoeringshandelingen)	De bepaling is gericht op de Commissie.		
Artikel 1, tiende lid (voegt artikel 12 bis toe – comitéprocedure)	De bepaling is gericht op de Commissie.		
Artikel 1, elfde lid (voegt artikel 13bis toe – verslaglegging door Commissie en evaluatie)	De bepaling is gericht op de Commissie		
Artikel 2 (vervanging van Besluit 2009/316/JBZ)	De bepaling regelt het gedeeltelijk vervallen van een andere EU-regeling		
Artikel 3 (omzetting)	De bepaling betreft feitelijke handelen van de centrale overheid		
Artikel 4 (inwerkingtreding en toepassing)	De bepaling regelt de inwerkingtreding van de EU-regeling		
Artikel 5 (adressaten)	De bepaling regelt de adressaten van de EU-regeling		