

Vergaderjaar 2005–2006

**23 490**

**Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag**

**21 501-20**

**Europese Raad**

**Nr. 394**

**VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 27 oktober 2005

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>2</sup> hebben op 6 september 2005 overleg gevoerd met minister Donner van Justitie, minister Verdonk voor Vreemdelingenzaken en Integratie en minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **de geannoteerde agenda JBZ-Raad van 8 en 9 september 2005 (23 490, nr. 386);**
- **het verslag van de JBZ-Raad van 2 en 3 juni 2005 (23 490, nr. 378);**
- **het verslag schriftelijk overleg inzake begeleidend schrijven bij het BNC-fiche Vierde en Zevende richtlijn vennootschapsrecht (22 112, nr. 356);**
- **de brief d.d. 20 juni 2005 inzake afschrift van brief aan de voorzitter Eerste Kamer inzake de JBZ-Raad van 2–3 juni 2005 (EK 23 490, AS);**
- **de brief d.d. 4 juli 2005 van de staatssecretaris van Europese Zaken inzake Verslag van de HLWG bijeenkomst van 20 mei 2005 (21 501-20, nr. 287);**
- **de brief d.d. 12 augustus 2005 inzake Richtlijn van de Raad betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek en de gewijzigde SISNET-begroting voor 2005 (23 490, nr. 384).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Klaas de Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GroenLinks), Rouvoet (ChristenUnie), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), Jan de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GroenLinks) en Van Egerschot (VVD).

Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Kraneveldt (LPF), Joldersma (CDA), Van As (LPF), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Lambrechts (D66), Van Schijndel (VVD), Karimi (GroenLinks), Örgü (VVD) en Vergeer (SP).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (LPF), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Van Hijum (CDA), Nijs

(VVD) en Van Schijndel (VVD).

Plv. leden: Klaas de Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Weekers (VVD), Slob (ChristenUnie), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GroenLinks), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam (PvdA), Wolfsen (PvdA), Eski (CDA), Balemans (VVD), Van der Sande (VVD) en Vergeer (SP).

## Vragen en opmerkingen uit de commissies

### Overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

Mevrouw **Jonker** (CDA) is het eens met de conclusie in het verslag van de vorige JBZ-Raad (23 490, nr. 378) dat de illegale immigratie in Libië een groot en groeiend probleem is dat ook de Europese Unie raakt. De verantwoordelijkheid voor een oplossing van dit probleem ligt echter bij Libië zelf. Het gaat haar te ver als de Europese Unie die verantwoordelijkheid overneemt door het inrichten van een migrantensysteem en daarbij de ogen sluit voor de mensenrechtensituatie in Libië.

Naar schatting bevinden zich in Libië 750 000 tot 1,2 miljoen illegalen. De Libische overheid zegt echter op haar grondgebied geen vluchtelingen of asielzoekers te hebben, waardoor zij geen reden ziet om samen te werken met de UNHCR, terwijl in werkelijkheid mensen met een UNHCR refugee-card in Libische detentiekampen verblijven. Volgens de Libische autoriteiten bestaan in Libië ook geen criminele organisaties, terwijl anderen spreken van goed georganiseerde netwerken met intensieve banden op het Europese vasteland. Door ondergronds bankieren en corruptie wordt het oprollen van deze netwerken verhinderd. Waarom is Libië terughoudend met het verstrekken van informatie over luchtverkeer en waarom mocht de Europese missie geen contact opnemen met de Libische marine?

Is de wens van de Europese Unie om met Libië samen te werken niet meer gebaseerd op opportunisme, op het voordeel van de samenwerking voor met name de Zuid-Europese lidstaten? Worden de mensenrechtensituatie en de onbetrouwbaarheid van de Libische overheden daarom voor het gemak over het hoofd gezien? Een kritischer houding van Europa, en dus ook van de Mediterrane lidstaten, ten opzichte van Libië is echt nodig. Wat is overigens het resultaat van het samenwerkingsverdrag tussen Italië en Libië op het gebied van illegalen?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) vindt het terecht dat op de vorige JBZ-Raad het respect voor mensenrechten en samenwerking met de UNHCR als voorwaarden zijn gesteld voor een intensievere samenwerking tussen de Europese Unie en Libië. Welk oordeel heeft de Europese Unie op dit moment van de mensenrechtensituatie in Libië en hoe worden de gestelde voorwaarden in praktijk gebracht? Twee lidstaten hebben verzocht de duurzame terugkeer van illegalen op de middellange termijn te onderzoeken. Welk gevolg wordt hieraan gegeven en wat is de inzet van Nederland op dit punt?

Uit de geannoteerde agenda (23 490, nr. 386) wordt duidelijk dat de Raad de dialoog met de Afrikaanse Unie (AU) een plaats wil geven in een EU-Africa Partnership Agreement. Wordt dit samenwerkingsverband met de AU opgezet omdat dit met een aantal individuele lidstaten problematisch is? De onderwerpen op de agenda lijken redelijk, maar worden hierbij ook de internationaal-rechtelijke verplichtingen en de mensenrechten gerespecteerd? Is het wel mogelijk om met bijvoorbeeld Libië een samenwerkingsverband inzake vluchtelingen aan te gaan en hoe wordt de samenwerking met Mozambique of Kongo vormgegeven?

De heer **De Wit** (SP) is niet precies duidelijk wat in het verslag van de High Level Working Group (21 501-20, nr. 287) wordt bedoeld met de opvang in de regio en de beschermingsprogramma's. Is ooit een initiatief genomen om te werken aan opvang in de regio en wat doet Europa op dit punt?

De heer **Weekers** (VVD) vindt dat de discussie over samenwerking met de Afrikaanse Unie gezien moet worden in het bredere verband van de ontwikkeling van migratiebeleid. Vorig jaar zijn door enkele landen experimenten gestart met de opvang en bescherming in de regio. Hoe staat het daarmee? Wil de minister voor Vreemdelingenzaken dit thema expliciet naar voren brengen in de discussie over samenwerking met de AU? Ook de praktische samenwerking bij het laten terugkeren van illegalen moet daarbij aan de orde zijn. Als de EU de Afrikaanse landen helpt met de ontwikkeling van democratie en economie, mag daar tegenoverstaan dat zij de Unie helpen met het laten terugkeren van hun onderdanen. Commissaris Frattini heeft beleidsmaatregelen op dit gebied aangekondigd, maar in de praktijk is van deze samenwerking weinig zichtbaar. Tegen landen en personen die niet meewerken, moeten maatregelen worden genomen. Door dit uitgangspunt binnen de EU-samenwerking naar voren te brengen, reageren de desbetreffende landen wellicht sneller.

De recente nota's van de Commissie op het gebied van terugkeer, regionale samenwerking en opvang in de regio lijken veel op een lippendienst aan de doelstelling van Tampere, maar hoe gaat het nu concreet met de samenwerking en de terugkeer van illegalen? Worden binnen de Europese Unie bijvoorbeeld gezamenlijke vluchten georganiseerd voor mensen uit hetzelfde land van herkomst?

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) leest in de geannoteerde agenda (23 490, nr. 386) dat een workshop wordt gehouden over informatiegestuurde opsporing en een Europees Model voor Criminele Inlichtingen (ECIM). In dit model legt het Europees voorzitterschap een centrale rol voor Europol vast. Het lijkt haar dat deze ontwikkeling alleen maar toegejuicht kan worden, maar de minister van Binnenlandse Zaken vindt dat het aankomt op de specifieke uitwerking van dit initiatief. Welke bedenkingen heeft deze minister tegen dit initiatief en welke randvoorwaarden heeft hij daarbij voor ogen?

Op de aanstaande Raad wordt waarschijnlijk een mededeling over externe betrekkingen op JBZ-terrein gepresenteerd. Kan de Kamer een afschrift van deze presentatie ontvangen? Is het juist dat commissaris Frattini en commissaris Michel in dezen een conflict hebben over de verdeling van competenties, de gelden en de aanpak en zo ja, welk effect heeft dit conflict op de voortgang in deze dossiers?

De Amerikaanse en Europese aanpak van drugscriminaliteit verschillen van elkaar. Het is cruciaal dat Nederland het regionale law enforcement steunt, maar het lijkt erop dat wordt gekozen voor de Europese benadering. Waarvoor kiest de huidige EU-voorzitter?

Mevrouw Albayrak is er blij mee dat de minister voor Vreemdelingenzaken de mensenrechten en de samenwerking met de UNHCR als voorwaarden heeft gesteld voor een verdere samenwerking tussen de EU en Libië, maar worden de uitzettingen naar Italië en Griekenland op basis van Dublin II dan ook opgeschort totdat ook deze landen de mensenrechten centraal stellen? Wat is de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken op de uitspraak van de UNHCR dat Griekenland het Vluchtelingenverdrag schendt?

### **Antwoord van de bewindslieden**

De **minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie** legt uit dat twee Europese missies Libië hebben bezocht. De eerste missie, waarvan de Kamer het verslag heeft ontvangen, vond eind 2004 plaats. De tweede missie is georganiseerd naar aanleiding van de JBZ-Raad van juni 2005. Daarvan is geen openbaar verslag. De wens van de Europese Unie om met Libië samen te werken, is niet gebaseerd op opportunisme. De menselijke drama's in het zuiden van Europa nopen gewoon tot actie. De

voorwaarden die Nederland heeft gesteld aan samenwerking met Libië – respect voor de mensenrechten en samenwerking met de UNHRC – zijn op de Raad in juni in de raadsconclusies opgenomen. Daarop blijft de minister in elke Raad de nadruk leggen.

Op de aanstaande informele JBZ-Raad wordt voor het eerst gesproken over de samenwerking met de Afrikaanse landen. Zowel de Europese als de Afrikaanse Unie hanteren hun eigen uitgangspunten bij deze samenwerking. De minister zal haar inbreng op de Raad baseren op de nota Migratie en ontwikkelingssamenwerking, die al met de Tweede Kamer is besproken. Wordt op de Raad een presentatie uitgereikt over de externe betrekkingen op JBZ-terrein, dan zal de Kamer daarvan een afschrift ontvangen. Uiteraard wordt ook gesproken over de terugkeer van illegalen naar de Afrikaanse Unie. De Europese Unie wil de AU helpen, maar dan moet de AU ook bereid zijn haar mensen terug te nemen. De Commissie vindt dat landen dienen mee te werken aan de terugkeer van hun onderdanen en probeert dan ook om via sticks and carrots met diverse landen readmissieovereenkomsten te sluiten. Overigens worden niet alleen in de Benelux, maar ook door andere Europese landen gezamenlijke vluchten georganiseerd. Ook de G5 willen gezamenlijk vluchten organiseren. Nederland heeft het Verenigd Koninkrijk laten weten zich bij dit initiatief te willen aansluiten.

De Europese Commissie heeft op 1 september 2005 een mededeling gedaan over bescherming in de regio. Deze wordt op 21 september in de High level group gepresenteerd. De inhoud van de mededeling is de minister nog niet bekend. Zij heeft wel gehoord dat daarin pilots in Tanzania en de Oekraïne zijn opgenomen. De UNHCR zal daarbij het voortouw nemen.

Of er een conflict is tussen commissarissen Frattini en Michel is de minister niet bekend, maar het zou haar niet helemaal verbazen. De minister wil in elk geval over de diverse onderwerpen in gesprek gaan met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Een initiatief daartoe van de Kamer stelt zij op prijs.

Griekenland en Italië wordt bij de overdracht van asielzoekers altijd gevraagd zich te houden aan de internationale verdragen. Binnen het Europees samenwerkingsverband is afgesproken dat mensen die in een land asiel hebben aangevraagd, teruggestuurd kunnen worden als zij doorreizen naar of aangetroffen worden in een ander land. De minister heeft geen macht om Griekenland of Italië te controleren.

De **minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** staat niet terughoudend tegenover het initiatief tot een Europees model voor criminele inlichtingen (ECIM). In feite is de informatiegestuurde opsporing al een onderdeel van het Haags Programma en is zij al redelijk geïntegreerd in de werkwijze van de politie in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, België en Nederland. Voor hen is het thema van informatieverstrekking aan Europol daardoor makkelijker dan voor andere Europese lidstaten, waar nog een aantal hobbels genomen moet worden. Dit initiatief is daarbij van groot belang. De werkwijze van Europol en de eisen die aan de informatie worden gesteld, moeten ook nog worden verfijnd. Het gaat erom het planningssysteem zo flexibel te maken dat rekening gehouden kan worden met nieuwe prioriteiten.

### **Overleg met de minister van Justitie**

Mevrouw **Buitenweg** (Europees Parlement, GroenLinks) wil in deze commissies de zorgen onder woorden brengen die breed in het Europees Parlement leven over het in de Raad voorgestelde kaderbesluit inzake de bewaring van telecommunicatieverkeersgegevens. Dit voorstel gaat niet alleen over de samenwerking tussen politie en justitie en het uitwisselen van gegevens tussen lidstaten, maar ook over het harmoniseren van

regels voor onder andere het opslaan van gegevens door dienst-aanbieders. Daarmee raakt dit voorstel de interne markt, wat impliceert dat de bestaande Richtlijn 2002/58/EG gewijzigd dient te worden. Deze richtlijn kan alleen gewijzigd worden met medewetgeving door het Europees Parlement. De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken behandelen dit voorstel in de derde pijler en proberen zo het Europees Parlement op een volstrekt ondemocratische wijze buiten spel te zetten. De Europese Commissie heeft onlangs een eigen voorstel op dit terrein aangekondigd dat in de eerste pijler behandeld zal worden, dus met co-decisie door het Europees Parlement. Kunnen de Tweede-Kamerleden erop toezien dat de lidstaten in de Raad geen besluit nemen en de normale democratische procedure in de eerste pijler afwachten? De voorgestelde maatregelen voor dataretentie lijken mevrouw Buitenweg duur, ineffectief en buitenproportioneel. Het is mogelijk om inbreuk op privacy te maken, maar dan moet wel aangetoond worden dat dit effectief gebeurt en noodzakelijk is en dat gegevens niet op een andere wijze verkregen kunnen worden. Echt nodig zijn een goede samenwerking tussen de lidstaten en een grotere investering in de analyses van de reeds beschikbare gegevens, maar niet het ongericht opslaan van sms'en, e-mails, etc. Dat vergt een investering van miljoenen, geld dat vervolgens niet kan worden ingezet voor de gerichte opsporing. Bovendien is het vrij gemakkelijk om de bewaarplicht te omzeilen, waardoor de opslag van verkeersgegevens minder belangrijk zal worden. Niet alles wat technisch mogelijk is, is ook wenselijk. Het is van belang na te gaan welke investeringen het meest effectief zijn en wat de consequenties zijn voor de privacy en de belastingbetaler. Pas dan kan afgewogen worden of de voorgestelde maatregelen nuttig en noodzakelijk zijn.

Mevrouw **Jonker** (CDA) benadrukt dat de fractie van het CDA niet twijfelt over het nut van het opslaan van gegevens ten behoeve van het onderzoeken en opsporen van zware criminaliteit. Uit het rapport van de Erasmus Universiteit blijkt dat in alle aangeleverde dossiers historische telefoniegegevens van belang zijn geweest. Ook als bij de gegevensuitwisseling een verschuiving optreedt van telefonie naar internet blijft het noodzakelijk deze gegevens beschikbaar te houden.

In de JBZ-Raad van juni is discussie gevoerd over het voorstel voor een kaderbesluit over de bewaring van gegevens. Daarbij is onder andere ingegaan op de lijst van gegevens, op de artikelen 2, 4 en 6 en op de stapsgewijze benadering van het voorstel. Kan de minister de Kamer meedelen wat hierover is gezegd? Mevrouw Jonker wil zo snel mogelijk een algemeen overleg voeren over de inhoud van het nieuwe instrument dat met dit voorstel wordt beoogd opdat de onzekerheid voor de markt kan worden weggenomen. Het verslag van de JBZ-Raad van juni (23 490, 378) meldt dat er brede steun is van de lidstaten voor een rechtsbasis in de derde pijler. Houdt dit in dat de Raad vasthoudt aan zijn voorstel ook al is binnenkort een voorstel van de Commissie in de eerste pijler te verwachten? Het lijkt erop dat de Commissie op een aantal onderwerpen een goed compromis heeft gevonden. Kan de minister inzicht geven in het verloop van het proces na het verschijnen van het Commissievoorstel? Het is wel prettig dat de Raad heeft besloten door te gaan met de uitwerking van het plan. Uit het conceptvoorstel van de Commissie blijkt immers dat een aantal punten van de Raad de inhoud van het Commissievoorstel bepaalt. Dat de twee voorstellen gelijk optrekken hoeft niet bezwaarlijk te zijn. Het gaat erom dat de inhoud op een goede en zuivere manier wordt vormgegeven. Het proces dat daaraan ten grondslag ligt, is van minder belang. Mevrouw Jonker verzoekt de minister dan ook om in de Raad gewoon mee te werken aan het vormen van ideeën. Het lijkt haar dat dit niet in strijd is met de motie-Vendrik (23 490, nr. 372).

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) vindt dat de situatie sinds de zomer in feite niet is veranderd. De minister heeft op de Raad van juni duidelijk gemaakt dat de Tweede Kamer hem geen ruimte geeft om zich te binden aan de inhoud van het raadsvoorstel over het bewaren van gegevens omdat de standpuntbepaling afhankelijk is van het debat over het desbetreffende rapport van de Erasmus Universiteit. Het rapport is inmiddels verschenen, maar de kabinetsreactie, die nodig is voor het voeren van een debat, heeft de Kamer pas gisteren ontvangen. De minister zal op de aanstaande Raad dus weer moeten melden dat hij zich over dit onderwerp niet bindend kan uitlaten, ook al is het een informele raad. Het informele besluit dat op de komende Raad voorligt, zal op de Raad in oktober immers als formeel besluit voorliggen. Het is daarom van belang het debat nog in september te voeren.

Het voorstel van de Commissie over het bewaren van gegevens, dat op een aantal punten afwijkt van het voorstel van de Raad, is al op het internet te lezen. Hoe verhoudt het Commissievoorstel zich tot het voorstel van de Raad en welke procedure wordt nu gevolgd? Is het Commissievoorstel voor de minister een reden om te pleiten voor het intrekken van het nu voorliggende raadsbesluit? Het Brits voorzitterschap heeft een onderzoek aangekondigd naar het nut en de noodzaak van data-retentie. Wil de minister de uitkomst van dit onderzoek afwachten voordat hij op nationaal niveau conclusies trekt over welke gegevens door wie bewaard gaan worden, de bewaartermijn, de beveiliging en de kosten?

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) is niet duidelijk welke positie de minister van Justitie nu precies inneemt in de Europese discussie over dataretentie. In de motie-Vendrik (23 490, nr. 372) wordt de regering verzocht te bewerkstelligen dat overleg over de bewaarplicht van verkeersgegevens pas wordt voortgezet als de resultaten van het onderzoek van de Erasmus Universiteit door de Kamer zijn besproken. Tot dan dient de minister zich in dezen te onthouden van welke instemming dan ook. De Eerste Kamer vindt dat de minister in de JBZ-Raad helemaal niet moet deelnemen aan het overleg over deze kwestie. De minister vond dit te veel gevraagd en heeft toch deelgenomen aan het desbetreffende overleg en een verklaring ondertekend van de Europese Raad waarin staat dat de Raad zal instemmen met de kaderbesluiten inzake de bewaring van telecommunicatiegegevens. Dat had de minister niet mogen doen. Het is weliswaar een procedurele uitspraak, maar de minister heeft wel vastgelegd dat in oktober een kaderbesluit terzake tot stand komt en daarmee is de motie-Vendrik geweld aangedaan. De Kamer heeft daarin immers duidelijk gezegd dat zij hierover een inhoudelijk debat wil voeren voordat het overleg op Europees niveau wordt voortgezet.

Hoe kan worden vastgelegd dat in oktober een kaderbesluit wordt genomen, terwijl er op zoveel cruciale vragen nog geen antwoord is? Overigens geeft het rapport van de Erasmus Universiteit onvoldoende zicht op het nut en de noodzaak van de Europese kaderrichtlijn. Het is lastig dat de kabinetsreactie pas gisteren de Kamer heeft bereikt. Het inhoudelijke debat kan daardoor pas later plaatsvinden. Zolang dat niet is gebeurd, kan de minister in de Raad niet instemmen met welke stap dan ook. Zal de minister dit standpunt van de Tweede Kamer op de aanstaande Raad duidelijk naar voren brengen?

Mevrouw **Van der Laan** (D66) noemt drie hoofdbezwaren tegen het Europese kaderbesluit over dataretentie: het voorstel wordt in de derde pijler behandeld, het is de vraag of de dataretentie die wordt voorgesteld nuttig is en de inhoud van het voorstel deugt niet.

1. Een besluit dat alle Europeanen raakt, dient democratisch en openbaar, dus in de eerste pijler, behandeld te worden. Het kaderbesluit moet daarom ruimte maken voor het Commissievoorstel. Helaas heeft het Britse initiatief om raadsvergaderingen over wetgeving in het open-

baar te houden, het niet gehaald. Kan de minister zich sterk maken voor het terugplaatsen van dit onderwerp op de agenda? Ook in dit soort zaken zou daardoor duidelijker worden wat er precies in de Raad gebeurt.

2. De plicht om gegevens op te slaan, is makkelijk te omzeilen. Worden met het opslaan van de verkeersgegevens van 450 miljoen Europeanen niet heel veel kosten gemaakt, terwijl het nut daarvan in de praktijk nog niet duidelijk is?
3. In het kaderbesluit is niet uitdrukkelijk geregeld dat een rechter toestemming moet geven voor toegang tot de opgeslagen informatie, terwijl dat wel een minimale vereiste is. Het mag alleen mogelijk zijn om gegevens van verdachten op te vragen. De minister overweegt de informatie toegankelijk te maken via de CIOT-methode (Centraal informatiepunt opsporing telecommunicatie), waarbij alle gegevens ter beschikking gesteld worden aan een groep overheidsambtenaren. Dat roept het beeld op dat vrijelijk door alle gegevens gesurft kan worden. Bovendien is bekend dat de drempel om gegevens op te vragen, op deze manier veel lager wordt. Het is daarom beter om een specifiek verzoek aan de provider te doen. In het voorstel van de Raad is voorts geen onafhankelijk toezicht geregeld, bijvoorbeeld door het College Bescherming Persoonsgegevens. Ook is niet duidelijk waarom de opslag langer dan één jaar moet zijn. Een sunsetclausule is overigens wenselijk.

Al vanaf het begin heeft de minister van Justitie geprobeerd de parlementaire democratie buiten spel te zetten. Hij doet alsof hij met niets instemt, maar ondertussen wordt het voorstel door zijn ambtenaren in de raads-werkgroepen afgerond. De minister geeft in een brief gewoon toe dat hij de motie-Vendrik naast zich neerlegt door in te stemmen met een verklaring van de Raad. De minister plaatst de Kamer daardoor voor een fait accompli.

De heer **De Wit** (SP) meent dat de minister te ver is gegaan door in te stemmen met het voornemen om in oktober in de Raad te besluiten over het kaderbesluit inzake de bewaring van telecommunicatiegegevens. Dit wekt op z'n minst de indruk dat de minister instemt met het kaderbesluit en de manier waarop de gegevens worden opgeslagen. Hij herinnert de minister eraan dat hij ook op de informele Raad met geen enkel voorstel over dataretentie mag instemmen.

Uit het Erasmusrapport blijkt dat voor de voorgestelde bewaarplicht geen aanknopingspunten te vinden zijn. Het recht op privacy mag alleen doorbroken worden als dat nuttig en noodzakelijk is, maar uit het rapport blijkt dat dit niet altijd het geval is. Verder is er eerder kans op grote fouten door de grote hoeveelheid gegevens die moet worden opgeslagen. De successen die in het Erasmusonderzoek worden vermeld, zijn gebaseerd op de huidige omvang en de huidige duur van de bewaarplicht en bieden dus geen zicht op de toekomst. Het College Bescherming Persoonsgegevens vindt voorts dat de politie met meer snelheid en prioriteit aan bepaalde zaken moet werken, zodat een langdurige opslag niet nodig is. Ten slotte menen de providers dat de kosten voor de gewenste opslag buitenproportioneel zullen zijn.

Waarom wordt niet volstaan met het Cybercrimeverdrag van de Raad van Europa? Dit lijkt veel concreter dan het opslaan van de verkeersgegevens van 450 miljoen Europeanen.

De heer **Weekers** (VVD) concludeert dat het Erasmusrapport juist voldoende laat zien dat een bewaarplicht nuttig is, in het bijzonder in de strijd tegen zware criminaliteit en terrorisme. Wel is het nodig om de bewaarplicht goed vorm te geven, want als tot in het oneindige alle gegevens worden bewaard, kan men door de bomen het bos niet meer zien. Bovendien mag van de telefoonaanbieders en de internetproviders niet

het onmogelijke worden verlangd. Effectiviteit, proportionaliteit en de concurrentiepositie van de providers moeten dan ook in het oog worden gehouden.

De weg naar dataretentie wordt nu in feite via twee wegen bewandeld. Kan de minister uitvoeriger ingaan op de rechtsbasis? Door de behandeling in de derde pijler wordt de democratische procedure via het Europees Parlement omzeild en dat is weinig charmant. Dat neemt niet weg dat dataretentie nuttig en noodzakelijk is bij een gezamenlijk aanpak van georganiseerde criminaliteit en terrorisme, zodat gekozen moet worden voor de weg die het snelst leidt tot het gebruik van dit instrument. Hij roept de minister dan ook op om door te gaan. In het voorstel van de Raad wordt overigens een verschil gemaakt in bewaartermijnen voor vaste telefonie, mobiele telefonie en internet. Die termijnen zouden gelijk moeten zijn. Waarom wordt verschil gemaakt? Hoe gaan de verschillende lidstaten om met de kosten die hiermee gemoeid zijn? Overigens pleit de heer Weekers ervoor om de telefoontap in Nederland uit te breiden met de internettap.

Hij sluit zich aan bij de wens voor een sunsetclausule. Het Erasmusrapport geeft alleen maar een blik op het verleden; een evaluatiebepaling is daarom zeker nodig. Het voorstel van de Commissie voorziet daarin, maar de kaderrichtlijn niet. Mocht de kaderrichtlijn verder worden behandeld, dan is het zeker nuttig om de positieve elementen uit het Commissievoorstel daarin op te nemen.

### **Antwoord van de minister**

De **minister van Justitie** zegt de motie-Vendrik (23 490, nr. 372) naar beste vermogen te hebben uitgevoerd. In het eerste onderdeel van het dictum wordt de regering verzocht te bewerkstelligen dat overleg over het initiatiefvoorstel niet plaatsvindt voordat het rapport van de Erasmus Universiteit door de Kamer is besproken, maar dat kan een minister niet in zijn eentje binnen de Raad realiseren. Wel is de discussie over het kaderbesluit inzake de bewaarplicht pas voortgezet na het verschijnen van dat rapport. In het tweede onderdeel van het dictum wordt de regering verzocht zich te onthouden van welke instemming dan ook en dat heeft de minister in de raadsvergadering nadrukkelijk naar voren gebracht. Dat de minister niet mag deelnemen aan het overleg, staat niet in de motie-Vendrik. Een verzoek daartoe is wel door de Eerste Kamer gedaan, maar aan dit verzoek voldoen is niet in het belang van het Koninkrijk. De minister heeft dat in zijn brief van 20 juni aan de Eerste Kamer meegedeeld (23 490 AS). In de brief van 5 september (23 490, nr. 388) staat dat in reactie op de bomaanslagen in Londen in de Raad een verklaring is aangenomen, waarin is neergelegd dat de Raad «zal besluiten» over enkele kaderbesluiten, waaronder het kaderbesluit inzake de bewaring van telecommunicatiegegevens (oktober 2005). Daarbij is dus geen sprake van «instemmen». In de desbetreffende resolutie wordt gesproken over «to agree», wat inhoudt dat de Raad tot overeenstemming zal komen. De minister is het ermee eens dat hij niet kan instemmen met besluiten die het Koninkrijk kunnen binden zonder de instemming van de beide Kamers der Staten-Generaal. Overigens is de motie-Vendrik op dit punt in lijn met de verdragen van Amsterdam en Nice. Het is echter niet in het belang van het Koninkrijk om in de Raad te zwijgen terwijl de Raad over de richtlijn spreekt. Het is ook mogelijk om argumenten mee te wegen zonder instemming te geven. De werkgroepen gaan immers door en dan is het niet in het belang van Nederland om de stoel leeg te laten. Nederland heeft ook een verantwoordelijkheid als lid van de Raad. Door de gesprekken in de werkgroepen en in de Raad is het kaderbesluit inmiddels scherp bijgesteld. Beslist het Nederlandse parlement voor oktober dat aan het kaderbesluit geen instemming kan worden gegeven, dan kan het voorstel van de Raad, enkel om die reden, worden tegengehouden. De



minister is het met de leden eens dat over dit onderwerp voor oktober nog een discussie moet worden gevoerd. De wijze waarop over de kaderlijn wordt gesproken, is niet ondemocratisch. Verplichtingen in het kader van de derde pijler worden volgens het Verdrag van Amsterdam niet door de Nederlandse regering aanvaard dan na instemming door de beide Kamers der Staten-Generaal. De procedure die wordt gevolgd in de eerste pijler is wel anders. In dat geval zou dit onderwerp niet in de Kamer aan de orde zijn, maar in het Europees Parlement.

De Europese Commissie heeft nog geen voorstel ingediend over data-retentie. Zolang dat het geval is, is het voorstel van de Raad het enige voorstel. Als de Commissie een voorstel heeft gedaan, geeft Nederland de voorkeur aan een bespreking op basis van dat voorstel. Wat in dat geval de juiste rechtsbasis is, wordt bekeken door de juridische diensten van de Raad en de Commissie. Wat de status is van het conceptvoorstel van de Commissie op het internet, is de minister niet bekend. De lijst van gegevens die daarin is opgenomen, is niet korter dan de lijst in het kaderbesluit van de Raad.

De bedragen die gemoeid zouden zijn met de dataretentie vormen een wezenlijk element van de proportionaliteit en maken dan ook onderdeel uit van het onderzoek dat door het Verenigd Koninkrijk is aangekondigd. De kosten die worden gemaakt in de landen die deze regeling al getroffen hebben, zijn overigens redelijk. Het lijkt de minister logisch om de bewaartermijnen bij telefonie en internet uniform te houden. Uit dat oogpunt is het wellicht nodig om de bewaartermijn te verlengen, maar ook dit is een element van de proportionaliteit omdat de bewaring van internetgegevens waarschijnlijk duurder is dan de bewaring van telefoniegegevens. Ook de manier waarop de gegevens worden opgeslagen, kan de kosten beïnvloeden. Het kaderbesluit handelt niet over deze zaken. Daarin wordt alleen een bewaarplicht omschreven en een bewaartermijn vastgesteld. De termijnen die nu in de Raad worden genoemd, zijn minimumtermijnen. Een lidstaat kan dus besluiten tot een langere bewaartermijn. De toegang tot de gegevens wordt bepaald door nationale wetgeving. De reden voor de bewaartermijn is de opsporing en niet de interne markt. Uniforme normen hebben natuurlijk een voordeel, maar de ene lidstaat kan niet een andere lidstaat voorschrijven welke bewaartermijn hij moet hanteren. Concurrentie kan niet prevaleren boven het doel, namelijk de opsporing. Het is wel in het belang van de concurrentie dat een bandbreedte wordt vastgesteld.

Niemand beweert dat de bewaartermijn of het bewaren van gegevens een panacee is voor alle vragen die bij de opsporing opkomen. Op sommige punten is de bewaarplicht wellicht eenvoudig te ontlopen, maar men kan ook vingerafdrukken vermijden door handschoenen aan te trekken en dat is ook geen reden om dan maar geen vingerafdrukken te registeren. Het Erasmusrapport constateert dat het bewaren van gegevens in de huidige situatie zinvol is. Over veel punten moet nog nader worden gesproken. Het is dan ook verstandig om een evaluatiebepaling op te nemen zodat achteraf bepaald kan worden of de dataretentie zinvol is geweest.

De toegang tot de gegevens en de manier waarop daarmee wordt omgegaan wordt bepaald door het nationale strafprocesrecht. Het dus niet mogelijk dat zomaar door alle gegevens wordt gesurft. De manier waarop de bewaring plaatsvindt is onderwerp van toezicht door de Commissie bescherming persoonsgegevens. In een nationale wettelijke regeling is vastgelegd wie anders dan in het kader van strafvordering toegang heeft tot de gegevens.

### **Nadere gedachtewisseling**

Mevrouw **Jonker** (CDA) verzoekt de minister aan te geven welk proces wordt gevolgd nadat de Commissie een voorstel heeft aangeboden.

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) vindt de besluitvorming absoluut niet democratisch. Alle ministers van Justitie van de Europese Unie nemen een besluit, maar Nederland en Denemarken zijn de enige twee landen met instemmingsrecht. Die verhouding is scheef. Als een meerderheid van de Tweede Kamer instemt met het voorstel van de Raad, kunnen straks andere landen over de Nederlandse gegevens beschikken zonder dat het Europees Parlement daarover heeft kunnen spreken. Zij vraagt haar collega's van het CDA en de VVD zich bij het debat hierover te laten leiden door hun bezwaren en niet door de mogelijkheid dat de minister in Brussel afgaat.

Mevrouw **Vos** (GroenLinks) wijst erop dat het Brits voorzitterschap er alles aan gelegen is om de burgers te laten zien dat terrorisme wordt aangepakt. Wellicht is dit een verklaring voor de instemming van de minister met het besluit om tot overeenstemming te komen. De minister heeft toegezegd niet te zullen instemmen met welk besluit dan ook en daar houdt mevrouw Vos hem aan. Zij gaat ervan uit dat de minister dat ook zal doen als de Kamer straks uitsprekt niet te kunnen instemmen met het raadsvoorstel.

De Europese Commissie zal waarschijnlijk eind september haar voorstel indienen. Wil de minister op de komende JBZ-Raad naar voren brengen dat het dan beter is om het voorstel voor dataretentie te behandelen in de eerste pijler, met medebeslissing door het Europees Parlement?

Mevrouw **Van der Laan** (D66) verzoekt de minister in te gaan op het Brits initiatief om raadsvergaderingen over wetgeving openbaar te houden. Het Europees Parlement heeft zich uitgesproken voor het intrekken van het voorstel in de derde pijler. Wat gaat de minister met deze uitspraak doen? De minister moet op de Raad proberen om het kaderbesluit van tafel te krijgen en inzetten op een procedure in de eerste pijler.

De heer **De Wit** (SP) merkt op dat de onderzoekers van de Erasmus Universiteit een opslag van langer dan drie maanden niet nodig achten. Het onderwerp dataretentie hoort thuis in de eerste pijler.

Het is de heer **Weekers** (VVD) duidelijk dat het stellen van kaders voor dataretentie urgent is. Wil de minister zich op de Raad inzetten voor een evaluatiebepaling?

De **minister van Justitie** beklemtoont dat de veronderstelling dat andere landen zomaar toegang hebben tot de gegevens van Nederland niet juist is omdat met die landen al rechtshulpverdragen zijn afgesloten. Dat zal ook na het van kracht worden van een richtlijn zo zijn. Door de richtlijn ontstaat alleen meer duidelijkheid. De toegang tot de gegevens wordt dus niet alsnog in wetgeving geregeld omdat die al geregeld is. Overigens staat die toegang onder toezicht van de rechter.

Zolang het onderhavige voorstel in de derde pijler in de vorm van een kaderbesluit aan de orde is, zijn daarop de verdragen van Amsterdam en Nice van toepassing. De Nederlandse regering kan dan niet instemmen met het besluit zonder instemming van beide Kamers der Staten-Generaal. Deze beperking vervalt als wordt besloten een desbetreffend voorstel in de eerste pijler te behandelen.

De consultatie van het Europees Parlement is geen kwestie van Nederland, maar van de Raad. De minister acht het niet in het belang van Nederland om een richtlijn ter bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit die de rest van de Europese Unie van belang vindt, af te wijzen alleen met het argument dat besluitvorming in het Europees Parlement dient plaats te vinden.

Het wetgevende deel van de Raad is nu al openbaar, maar de beraadslagingen zijn niet openbaar. De informele raad, zoals nu in Newcastle, is niet wetgevend.

De **voorzitter** constateert dat alle leden instemmen met de geagendeerde gewijzigde SISNET-begroting voor 2005.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
De Pater-van der Meer

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties,  
Noorman-den Uyl

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
Coenen