

Vergaderjaar 2006–2007

30 897

Aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 juni 2007

Ik dank de aan het woord zijnde leden voor de vaststelling van het verslag. Voor de toegankelijkheid zijn de antwoorden rond enkele thema's gegroepeerd.

1. Vertraging in de omzetting

Door alle aan het woord zijnde fracties is terecht het ongenoegen uitgesproken over de opgelopen vertraging bij de omzetting van deze richtlijn. Ik heb daar begrip voor en betreur het ook ten eerste dat de termijn voor omzetting in dit geval niet is gehaald. Ik ben dan ook zeer verheugd dat uw Kamer toch bereid is gebleken mee te werken aan de spoedige afhandeling van dit dossier.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de reden voor de lange duur voor de totstandkoming van het wetsvoorstel, antwoord ik als volgt. De richtlijn noodzaakt tot het vinden van juridische, beleidsmatige en uitvoeringstechnische antwoorden op complexe vragen. Deze vragen hebben met name betrekking op de waarborgen rondom de verwerking van de passagiersgegevens. De vragen die over dat onderwerp door uw Kamer en door de Tweede Kamer zijn gesteld, zijn daarvan een treffende illustratie. Voorbeelden betreffen de invulling van de regeling van de bewaartermijnen en het gebruik van de passagiersgegevens voor andere wetshandhavingdoeleinden (op de aspecten van gegevensverwerking kom ik terug in paragraaf 2 van deze memorie). Een ander voorbeeld betreft de negende overweging bij de richtlijn, waarin lidstaten worden opgeroepen «in een zo vroeg mogelijk stadium» rekening te houden met technologische innovatie en biometrie. Daarbij was het de vraag of, en zo ja, welke wettelijke voorzieningen konden worden voorgesteld. Uiteindelijk is, onder druk van de termijn voor omzetting, besloten af te zien van een dergelijke voorziening. Naast deze juridische en beleidsmatige vragen over de invulling van de nieuwe bevoegdheid, is bezien hoe de nieuwe bevoegdheid ingepast zou moeten worden in de werkprocessen van de grensbewakingautoriteiten, teneinde die zo min mogelijk te verstoren, alsmede in die van de betrokken luchtvervoerders. Terecht is er van de zijde van luchtvervoerders op aangedrongen om een uniforme wijze van verstrekking aan de grensbewakingsautoriteiten te waarborgen, hetgeen

overleg in Europees verband zou betekenen. Concreet gaat het daarbij om de vrees, dat luchtvervoerders de passagiersgegevens per lidstaat van de EU op verschillende manieren moet verstrekken en dat deze daardoor op kosten wordt gejaagd, aangezien dat zou betekenen dat er verschillende soorten apparatuur op de luchthaven van vertrek beschikbaar moeten zijn.

De door de fractie van het CDA gestelde vraag of de richtlijn ook van toepassing kan worden geacht op andere dan luchtvervoerders, illustreert een ander lastig vraagstuk. Blijkens de tekst van artikel 2 van de richtlijn lijkt de richtlijn alleen van toepassing te zijn op luchtvervoerders, maar uit overweging 8 bij de richtlijn lijkt te volgen dat ook andere vervoerders kunnen worden verplicht passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken. In die overweging wordt immers uitdrukkelijk verwezen naar «de vrijheid van lidstaten om voor luchtvervoerders of voor sommige categorieën andere vervoerders bijkomende verplichtingen te handhaven of in te voeren». Uitbreiding tot alle vervoerders strookte met het bestaande artikel 4 van de Vreemdelingenwet, dat immers ook op alle vervoerders van toepassing is, en zelf weer een uitwerking is van artikel 26 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst. Inmiddels is echter, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, het toepassingsbereik in het besluit beperkt tot luchtvervoerders.

Het overleg met de luchtvervoerders verloopt naar mijn mening voortvarend, aldus in antwoord op de betreffende vraag van de leden van de SGP-fractie. Het is de bedoeling om op kleine schaal ervaring met de nieuwe bevoegdheid op te gaan doen door eerst ten aanzien van enkele bestemmingen gegevens te vragen en daarbij vooralsnog rekening te houden met de ter plaatste beschikbaar zijnde technische mogelijkheden. Ik ben overigens ook voornemens om regelmatig met vervoerders contact te houden. Genoemde contacten zullen zeker ook worden betrokken bij de evaluatie, waarover elders in deze memorie meer.

Ik wens hier nogmaals te benadrukken, dat ik de opgelopen vertraging zeer betreurt. Het onderstreept de noodzaak van de in de brief inzake de stand van zaken implementatie van EG-richtlijnen en kaderbesluiten in het eerste kwartaal 2007 (Kamerstukken II, 2006–2007, 21 109, nr. 168) opgenomen maatregelen, die naar ik hoop spoedig hun vruchten zullen afwerpen. Ik neem deze maatregelen vanzelfsprekend zeer serieus en beoog daarmee herhaling in nieuwe gevallen te voorkomen.

Tot slot, in antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks aangaande de omzetting van richtlijn 2005/85/EG inzake minimum normen voor asielprocedures (wetsvoorstel 30 976¹), kan ik antwoorden dat de termijn voor omzetting ervan verstrijkt op 1 december aanstaande. Het betreffende wetsvoorstel is inmiddels aangemeld voor plenaire behandeling door de Tweede Kamer, zodat de omzetting vooralsnog op schema ligt.

2. Bescherming van persoonsgegevens en passagiersgegevens

De vragen naar aspecten van gegevensbescherming beantwoord ik graag als volgt.

2.1 Verenigbaar, aanverwant gebruik

De leden van de fractie van GroenLinks lijken te betwijfelen of de passagiersgegevens ook voor andere doeleinden mogen worden gebruikt dan binnenkomst en immigratie en wijzen daarbij op de considerans bij de richtlijn. Ik meen dat de richtlijn daartoe de ruimte laat. De richtlijn verwijst in artikel 6 op meerdere plaatsen naar de richtlijn 95/46/EG

¹ Richtlijn nr. 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PbEU L 326).

(hierna: de privacyrichtlijn). De kennelijke strekking van die verwijzingen is om aansluiting te zoeken bij het regime voor de bescherming van persoonsgegevens, zoals dat in de privacyrichtlijn is neergelegd en zoals dat in Nederland is geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Ingevolge de Wbp worden gegevens gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn verzameld. Artikel 9 van de Wbp maakt echter ook verenigbaar, met het oorspronkelijke doel verwant gebruik mogelijk, zonder dat daarvoor een nadere wettelijke voorziening nodig is. De Wbp laat dus ruimte om de verkregen passagiersgegevens zonedig ook te gebruiken voor andere doeleinden dan verbetering grenscontroles en bestrijding van illegale immigratie. Het eigenlijke gebruik van de passagiersgegevens betreft de controle op het voldoen aan de voorwaarden voor het verlenen van toegang (artikel 3 Vreemdelingenwet 2000 en artikel 5 Schengengrenscore¹). Eén van de voorwaarden voor toegang is dat de vreemdeling geen bedreiging mag vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid. De raadpleging van het Schengen Informatie Systeem (SIS) aan de hand van de passagiersgegevens behoort dus tot het eigenlijke doel waarvoor de gegevens zijn verkregen. Een verwant doel zou zijn het gebruik van de verkregen passagiersgegevens in het kader van de vaststelling van de identiteit, nationaliteit en reisroute van een vreemdeling die om een verblijfsvergunning asiel of regulier heeft gevraagd. Of zulk verwant gebruik in de praktijk ook nuttig is, wordt nog bezien. Ook wat betreft de mogelijkheid van verstrekking aan derden is de Wbp bepalend. Ongeacht een eventueel bestaande mogelijkheid daartoe, merk ik op dat verstrekking aan derden op dit moment niet concreet aan de orde is.

Indien na raadpleging van het SIS een opsporingstraject wordt ingezet, is geen sprake meer van gebruik voor een verwant doel als bedoeld in artikel 9 Wbp. In dat geval zal de Wbp ook niet langer van toepassing zijn (zie artikel 43 Wbp), hetgeen ook de strekking is van artikel 6, eerste lid, vijfde paragraaf, van de richtlijn, waarin wordt verwezen naar gebruik voor andere wetshandavingsdoeleinden. Ingevolge de bestaande systematiek dient de verwerking van de gegevens dan een andere wettelijke basis te hebben. Datzelfde geldt ingeval de gegevens worden gebruikt in het kader van de bestrijding van terrorisme, aldus in antwoord op de specifieke vraag van de leden van de CDA-fractie.

2.2 Toezicht op de gegevensverwerking

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld die betrekking hebben op de gegevensverwerking. Deze leden antwoord ik graag als volgt.

Anders dan deze leden wellicht menen, is ook op de verwerking van de passagiersgegevens door de luchtvervoerder met een vestiging in Nederland en door de ambtenaren belast met de grensbewaking (de in artikel 46 van de Vreemdelingenwet 2000 aangewezen ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee) in het kader van de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing.

Dat betekent dat ook de in die wet neergelegde waarborgen en toezichtmechanismen geheel van toepassing zijn, zowel op verwerking in het kader van de commerciële activiteiten van de luchtvervoerder als op de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 door de ambtenaren belast met de grensbewaking.

De in artikel 6, tweede lid, van de richtlijn bedoelde verplichting van de luchtvervoerder tot het verstrekken van informatie aangaande het verza-

¹ Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PbEU L 105).

melen en verstrekken van de passagiersgegevens is neergelegd in artikel 33 Wbp.

Welke informatie wordt verstrekt volgt uit artikel 33, tweede en derde lid, van de Wbp: de identiteit van de vervoerder, de doeleinden van de verwerking waarvoor de gegevens zijn bestemd (in casu grensbewaking en tegengaan van illegale immigratie) en de verstrekking van de gegevens aan de ambtenaren belast met de grensbewaking. De passagiers zullen er dus op worden gewezen dat de gegevens door de ambtenaren belast met de grensbewaking primair worden gebruikt in het kader van de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie. De passagiers hebben de mogelijkheid te verzoeken om inzage en correctie op basis van de Wet bescherming persoonsgegevens (zie de artikelen 35 en verder van de Wbp). Daarnaast staat rechtsbescherming open voor de belanghebbende op grond van de artikelen 45 tot en met 50 van de Wbp. Mocht de passagier bijvoorbeeld van mening zijn dat zijn of haar gegevens ten onrechte langer dan 24 uur worden bewaard door bijvoorbeeld de luchtvervoerder, dan bestaat uiteindelijk de mogelijkheid van een verzoek aan de rechtbank op grond van artikel 47 Wbp. Ingeval de passagier zich met een dergelijke stelling zou wenden tot de ambtenaar belast met de grensbewaking, dan staat beroep open op de rechtbank op grond van de Awb.

Daarnaast heeft het College bescherming persoonsgegevens tot taak toe te zien op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij of krachtens de wet bepaalde (artikel 51 Wbp). Het College zal dus toezien op de juiste verwerking van de passagiersgegevens door de ambtenaren belast met de grensbewaking (de KMar) en door de luchtvervoerder, hetzij op eigen initiatief hetzij op verzoek van een belanghebbende passagier. Dat toezicht omvat de vraag of de gegevens tijdig zijn vernietigd door de vervoerder of door de KMar. Mocht het College onregelmatigheden constateren dan bestaat zelfs de mogelijkheid van het opleggen van een boete op grond van artikel 66 Wbp.

2.3 Verwerking passagiersgegevens door de KMar

De leden van de VVD-fractie hebben ook specifiek gevraagd naar de bewaartermijn voor de ambtenaar belast met de grensbewaking (in de praktijk door de KMar). Hierop antwoord ik als volgt. De Wbp is als gezegd van toepassing op de verwerking van de passagiersgegevens in het kader van de grensbewaking door de ambtenaren van de KMar. De gegevens worden primair gebruikt ten behoeve van de grensbewaking, dat wil zeggen voor de beoordeling of de betreffende persoon voldoet aan de voorwaarden voor toegang (Schengengrenscodes en artikel 3 Vw 2000). De grensbewakingstaak omvat het teruggeleiden van vreemdelingen die bij aankomst niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang. Wordt de toegang reeds bij aankomst in Nederland geweigerd, dan is duidelijk dat na vertrek uit NL de gegevens kunnen worden vernietigd, hetgeen dus meestal binnen 24 uur kan geschieden.

Daarnaast is het mogelijk dat de luchtvervoerder een vreemdeling naar Nederland heeft gebracht en die vreemdeling bij aankomst wel toegang wordt verleend. Blijkt later dat die vreemdeling is aangehouden omdat hij of zij niet langer rechtmatig verblijft, dan bestaat de mogelijkheid de vervoerder te verplichten deze vreemdeling terug te nemen (artikel 65 Vw 2000). Deze verplichting blijft ten hoogste zes maanden na binnenkomst in Nederland bestaan. Daarop bestaat echter een belangrijke beperking, namelijk ingeval het vaartuig of luchtvaartuig aan boord waarvan de vreemdeling naar Nederland is gekomen alweer is vertrokken terwijl de vreemdeling nog rechtmatig verblijft genoot (artikel 65, vierde lid, Vw 2000). Voor deze gevallen is het nuttig om de passagiersgegevens langer dan 24 uur te bewaren, maar slechts tot het tijdstip waarop het betref-

fende luchtvaartuig Nederland weer heeft verlaten. In veel gevallen zal dat ruim binnen de zes maanden termijn van artikel 65 het geval zijn. Het bewaren van gegevens van passagiers aan wie de toegang niet reeds bij aankomst is geweigerd, is ook controleerbaar en uitvoerbaar want gekoppeld aan het tijdstip van vertrek van het betreffende luchtvaartuig uit Nederland.

3. Wijze van implementatie

De vraag van de leden van de CDA-fractie inzake de wijze van implementatie van de richtlijn beantwoord ik graag als volgt. Allereerst merk ik op, dat de voorgestelde verruiming van de delegatiebasis van artikel 4, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 géén afwijking van de Vreemdelingenwet 2000 mogelijk maakt. Iets anders is immers, dat in het ontwerpbesluit het in artikel 4 van de wet gebruikte begrip vervoerder wordt beperkt tot luchtvervoerders. De in het debat van 15 mei jl. met uw Kamer aan de orde zijnde situatie waarin bij lagere regelgeving kan worden afgeweken van de formele wet is hier dus niet aan de orde.

Wat mijns inziens wel aan de orde is, is de vraag of voldaan is aan de eisen van wetgevingstechniek wat betreft de verdeling van onderwerpen tussen de formele wet en de lagere regelgeving. Ik onderschrijf de noodzaak van regeling van hoofdelementen in de wet en uitwerking ervan in lagere regelgeving geheel. Ik meen dat dit wetsvoorstel aan die eis voldoet, geheel los van het feit dat dit een wetsvoorstel ter implementatie betreft. In het voorgestelde artikel 4, derde lid, wordt immers geregeld dat een vervoerder kan worden verplicht passagiersgegevens te verstrekken aan de ambtenaren belast met de grensbewaking. Voorgesteld wordt om de handhaving van deze verplichting in artikel 108 van de wet neer te leggen. Uit de hierboven onder 3. gegeven antwoorden blijkt dat de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens te vinden zijn in de Wet bescherming persoonsgegevens zelf, inclusief de rechtsbescherming ten behoeve van de belanghebbenden. Dit betekent mijns inziens dat hoofdelementen verspreid zijn over verschillende formele wetten. Tegelijkertijd kan ik niet ontkennen dat er altijd discussie over de verdeling mogelijk zal blijven en dat een andere verdeling altijd denkbaar zal zijn. Vanzelfsprekend zal daarom ook in de toekomst steeds de verdeling tussen de verschillende lagen van regelgeving zorgvuldig worden afgewogen en zal daarbij, voor zover het implementatiewetgeving betreft, het kabinetsstandpunt inzake de versnelde implementatie van EU-richtlijnen¹ en de uitkomsten van het genoemde debat worden betrokken².

4. Evaluatie gebruik van de bevoegdheid

Op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks inzake de evaluatie antwoord ik, dat deze op zijn laatst over vijf jaar zal plaatsvinden. Aangezien de uitkomsten van die evaluatie de toegevoegde waarde van de richtlijn voor de grensbewaking ten goede kunnen komen, kan ik mij voorstellen dat die evaluatie ook eerder wordt afgerond. De uitkomsten en mogelijke wijzigingen in de regelgeving zullen in ieder geval worden voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens en, voor zover dat tot wijziging van regelgeving zal leiden, aan de Raad van State. In de democratische controle kan worden voorzien door de uitkomsten te betrekken bij het reguliere beleidsoverleg inzake grensbewaking. Een niet in de wet voorziene voorhangprocedure lijkt mij daartoe niet noodzakelijk of gewenst.

¹ Kamerstukken I, 2003–2004, 29 200, VI, F.

² Kamerstukken I, 2006–2007, 26 200 VI nr. 65, 21 109 D.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin