

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 22 juni 2007

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en voorts van het Vreemdelingenbesluit 2000 tot aanpassing aan de richtlijn 2004/82/EG. Zij onderschrijven de doelstelling van deze wettelijke maatregelen en achten het een belangrijke verbetering dat het onderzoek van de gegevens van vreemdelingen niet pas bij aankomst kan aanvangen, doch reeds kan plaatsvinden vanaf het moment dat het vliegtuig naar Nederland vertrekt. De aan het woord zijnde leden hebben echter wel een aantal vragen over de procedure en de vormgeving van de implementatie van de genoemde richtlijn.

De richtlijn van 29 april 2004 diende op 5 september 2006 geïmplementeerd te zijn. Het wetsvoorstel is echter pas op 30 november 2006 bij de Tweede Kamer ingediend. Tijd voor advies door belangrijke wettelijke adviescolleges als de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken en het College Bescherming Persoonsgegevens heeft de regering niet genomen. De reden die van regeringswege is gegeven voor de – naar de mening van de aan het woord zijnde leden buitengewoon lakse – procedure is, dat het overleg tussen onderdelen van de overheid en ook wel met vervoerders veel tijd heeft gekost. Dat overleg schijnt trouwens nog steeds niet te zijn afgerond. Kan de minister aangeven wat de reële knelpunten voor deze vormen van overleg zijn geweest en welke maatregelen hij heeft getroffen om een dergelijke vertraging in de toekomst te voorkomen en een zorgvuldige procedure te garanderen?

De vormgeving die bij deze implementatie is gekozen bestaat uit het opnemen van een gedeelte van de richtlijn in de Vreemdelingenwet 2000 en een ander deel in een Algemene Maatregel van Bestuur, het Vreemdelingenbesluit 2000. Daarbij geeft de wet meer dan de richtlijn voorschrijft, want deze bepaalt, dat ook aan anderen dan aan luchtvervoerders kan worden opgedragen passagiersgegevens te verzamelen en

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA), voorzitter, Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA), vicevoorzitter, Russell (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gooskens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Rehwinkel (PvdA) en Duthler (VVD).

deze aan de met de grensbewaking belaste autoriteiten te verstrekken. Het is daarom niet juist van een «één op één implementatie» te spreken (zoals in de brief van de minister van Justitie van 22 maart 2007 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer): er is een Nederlandse kop op de richtlijn gezet. Een kop, waarvan de minister aangeeft, dat hij die niet wil gebruiken, want in het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt alleen gesproken van luchtvervoerders op wie de genoemde verplichtingen worden gelegd. Er is ook niet aangegeven waarop die Nederlandse kop kan worden gebaseerd. Het aantal vreemdelingen, dat per schip van buiten de EU en van buiten Schengenlanden arriveert is naar de mening van de aan het woord zijnde leden zeer beperkt, zodat deze wijze van vervoer niet als motief voor het aanbrengen van de kop op de richtlijn kan dienen.

De gehele uitvoering van de verplichting voor luchtvervoerders om passagiersgegevens te verzamelen en aan de ambtenaren voor de grensbewaking te verstrekken is in het Vreemdelingenbesluit opgenomen. Dit betreft meer dan details voor de uitvoeringspraktijk. Met name de lijst van gegevens, die is opgenomen in artikel 3 van de richtlijn is opgenomen in de AMvB en niet in de wet. Deze lijst kan nu worden gewijzigd zonder dat het parlement daarmee kan instemmen. De leden van de CDA-fractie achten deze aanpak niet gelukkig en in strijd met hetgeen namens deze leden onlangs in een debat met de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken over de implementatie van EU-regelgeving is naar voren gebracht. De in dit geval gehanteerde techniek is dat de richtlijn die zelf heel beperkt is geformuleerd, aanleiding geeft tot een wet, die veel ruimer is geformuleerd, terwijl de richtlijn «één op één» wordt geïmplementeerd in een AMvB. Daarmee vindt de implementatie van de richtlijn feitelijk plaats door middel van een AMvB. Is de minister bereid om aan te geven dat het geen aanbeveling verdient de hier gevolgde aanpak in de toekomst opnieuw te hanteren?

De passagiersgegevens worden verzameld en verwerkt met het oog op het tegengaan van illegale immigratie en ter verbetering van de grenscontrole. Uit de parlementaire behandeling is gebleken, dat de minister deze gegevens ook wil (gaan) gebruiken voor andere doelen. Een dergelijk gebruik is krachtens de richtlijn 95/46/EG en de artikelen 7 en 9 Wbp slechts onder beperkte omstandigheden toegestaan. Zien deze leden het goed dat een ander gebruik, met name voor doeleinden, die wetshandhaving in het algemeen betreffen, uitdrukkelijk op een wet moet berusten en niet via lagere regelgeving kan worden opgelegd? De aan het woord zijnde leden wijzen daarbij op de eisen die door artikel 8 EVRM en de op dit artikel gebaseerde jurisprudentie worden gesteld.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Hoewel zij begrijpen dat goed overleg met onder andere betrokken vervoerders noodzakelijk was over de wijze van verstrekking van passagiersgegevens, zijn zij desalniettemin hogelijk verbaasd dat een en ander ertoe heeft geleid dat het wetsvoorstel eerst is ingediend nadat de uiterste implementatiedatum van 5 september 2006 was verstreken. Zij zouden graag nader toegelicht zien waarom een en ander meer dan twee en een half jaar geduurd heeft na het tot stand komen van de richtlijn op 29 april 2004. Voor het overige hebben de leden van de VVD-fractie nog de volgende vragen.

- 1) Volgens artikel 2.2a lid 5 Vreemdelingenbesluit 2000 is de vervoerder verplicht de krachtens lid 1 van dat artikel verzamelde gegevens binnen 24 uur na aankomst te vernietigen. Wanneer de vervoerder de gegevens ook voor een ander doel, zoals de commerciële dienstverlening, verzameld heeft, hoeft hij de gegevens niet binnen 24 uur na aankomst te vernietigen, zo blijkt uit de toelichting op artikel 2.2a lid 5

Vreemdelingenbesluit 2000. Deze uitzondering ontkracht de oorspronkelijke verplichting tot vernietiging. Welke garanties zijn er dat de vervoerder niet steeds met een beroep op het doel van commerciële dienstverlening de gegevens niet vernietigt en langer bewaart? Op het verwerken van passagiersgegevens in het kader van commerciële dienstverlening door de vervoerder is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing. Welke bescherming geldt voor de passagiersgegevens wanneer de vervoerder deze niet binnen 24 uur vernietigt, maar deze bewaart met een beroep op doeleinden van commerciële dienstverlening, terwijl daarvan wellicht geen sprake is? Kan een individuele passagier een beroep doen op vernietiging van de gegevens?

- 2) Voor autoriteiten belast met de grensbewaking geldt voor de passagiersgegevens een bewaartermijn van 24 uur in een tijdelijk bestand. Die bewaartermijn staat niet in de weg aan een langere bewaartermijn mits aan de voorwaarden is voldaan. Als voorbeeld wordt genoemd een langere bewaartermijn om uitvoering te geven aan artikel 65 Vreemdelingenwet, namelijk de verplichting voor vervoerder om een geweigerde vreemdeling terug te voeren naar een plaats buiten Nederland. Worden in een dergelijk geval alle passagiersgegevens langer dan 24 uur bewaard of betreft de langere bewaartermijn slechts de gegevens van de passagier die geweigerd wordt en terug vervoerd dient te worden naar een plaats buiten Nederland?
- 3) De leden van de VVD-fractie lezen in de Memorie van Toelichting op pagina 6 een nadere bespreking van de verplichting voor de lidstaten van artikel 6 lid 2 van de richtlijn om ervoor te zorgen dat de vervoerders de passagiers informatie verstrekken over onder andere de ontvangers van de passagiersgegevens, de verplichting om al dan niet mee te werken en het recht op toegang tot de eigen gegevens en het recht de eigen gegevens te rectificeren. Deze verplichting behoeft uitdrukkelijke regeling in het Nederlandse recht, zo stelt de minister. De regeling zal bij of krachtens AMvB worden getroffen. Kan de minister nadere informatie verschaffen of de bedoelde AMvB reeds tot stand is gekomen?

De leden van de **SGP**-fractie, alsmede de leden van **CU**-fractie, hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen en verklaren er positief tegenover te staan.

Deze leden constateren evenwel dat de richtlijn op 29 april 2004 is vastgesteld en dat de uiterste implementatietermijn van 5 september 2006 niet is gehaald en dat het wetsvoorstel zelfs na het verstrijken van laatstgenoemde datum bij de Tweede Kamer is ingediend (30 november 2006). Thans heeft de regering aangedrongen op spoed bij de afhandeling van het wetsvoorstel.

Uit de Handelingen van de Tweede Kamer (16 mei 2007, pagina 69-3746) hebben deze leden begrepen dat nog overleg gaande was/is met vervoerders over de vraag wie de informatie aan de passagier verstrekt dat er gegevens zijn opgevraagd en over de verlenging van de voorgeschreven termijn van de gegevensbewaring en -vernietiging. Dit gegeven doet deze leden de vraag stellen hoeveel tijd naar verwachting met bedoeld overleg gemoeid zal zijn en of er ook op andere punten overleg met de vervoerders gaande is. Zij stellen deze vraag, gegeven de reeds verstreken implementatietermijn, met het oog op de te verwachten datum van inwerkingtreding van de wet.

De leden van **GroenLinks** zijn bezorgd over de vertraging die het ministerie steeds weer oploopt bij de implementatie van richtlijnen en kader-

besluiten. Zij willen van de minister weten of hij kan garanderen dat dit niet meer zal gebeuren. Een implementatietermijn van twee jaar moet toch voldoende geacht worden voor een zorgvuldig implementatietraject, inclusief de benodigde adviesprocedures. Dat deze er nu bij inschieten onder de dreiging van een boete, achten de leden zeer kwalijk. Ze wijzen op toezeggingen van de minister in 2003, dat er met een nieuwe implementatieprocedure strak de hand wordt gehouden aan de termijnen. Nu, vier jaar later, constateren de leden dat dit nog steeds niet adequaat gebeurt. In dit verband vragen zij naar de stand van zaken van de implementatiewetgeving van richtlijn 2005/85/EG, de zogenaamde procedure-richtlijn, waarvan de termijn verstrijkt in december 2007.

Wat betreft het onderhavig voorstel, hebben de leden vragen over het gebruik voor andere doeleinden, de criteria voor het langer dan 24 uur bewaren van de gegevens en de verstrekking aan derden.

De leden lezen in considerans 12 van de Preambule dat de verstrekte gegevens enkel gebruikt mogen worden in het kader van de handhaving van bepalingen met betrekking tot binnenkomst en immigratie (en de daarin vervatte bepalingen met betrekking tot openbare orde en nationale veiligheid). Elke verdere verwerking van de gegevens voor andere doeleinden gaat volgens de considerans in tegen richtlijn 95/46/EG. Niettemin maken de leden op uit de beantwoording van de minister dat hij gebruik voor andere doeleinden niet uitsluit. Kan de minister duidelijk maken of hij de verwerking van de gegevens beperkt tot doeleinden die betrekking hebben op binnenkomst en immigratie? Zo nee, voor welke doeleinden wil de minister de gegevens nog meer gebruiken, op welke grondslag en hoe verhoudt zich dit tot bovengenoemde considerans?

Artikel 6 lid 1 derde alinea bepaalt dat de gegevens langer dan 24 uur bewaard mogen worden als deze nodig zijn voor de «uitoefening van de wettelijke taak van de autoriteiten die belast zijn met de controle van personen aan de buitengrenzen». Ook dit impliceert dat de gegevens alleen mogen worden gebruikt in het kader van de grenscontrole. Is de minister dit met de leden eens? In eerdere beantwoording stelt de minister dat de grensautoriteiten ook nog andere taken hebben, maar de richtlijn doelt in de ogen van de GroenLinksleden toch enkel op de grenscontrole taak. Kan de minister dit bevestigen en zo nee, hoe interpreteert de minister deze begrenzing?

Op welke bepaling van de richtlijn baseert de minister dat de hier bedoelde gegevens verstrekt zouden mogen worden aan derden? Welke criteria hanteert de minister bij de beoordeling of deze gegevens aan derden verstrekt mogen worden? En welke criteria voor de definitie van deze «derden»?

De minister stelt dat het nu nog niet mogelijk is criteria te formuleren voor de gevallen waarin de passagiersgegevens gevorderd worden, wanneer de gegevens langer dan 24 uur bewaard mogen worden en waarvoor ze gebruikt zullen worden. Daarom stelt de minister een evaluatie over uiterlijk vijf jaar in het vooruitzicht, aan de hand waarvan bepalingen in het Vreemdelingenbesluit of Vreemdelingenvoorschrift gewijzigd worden. Eventueel kunnen dan ook aanvullende gegevens benoemd worden of meerdere vervoerders.

De leden van GroenLinks vinden een evaluatie over vijf jaar erg laat, gelet op de vele onduidelijkheden die er nu nog zijn. Bovendien hechten ze eraan dat een nadere invulling van de criteria en mogelijke uitbreiding van gegevens en vervoerders voorzien is van democratische controle. Tenslotte gaat het hier om een inbreuk op de privacy, hetgeen een zorgvuldige en controleerbare procedure vereist. Wil de minister toezeggen de

evaluatie over enkele jaren te laten plaatsvinden en uitbreidingen van gegevens dan wel vervoerders middels een voorhangprocedure aan de Kamer voor te leggen?

De leden van de commissie Justitie zien de reactie van de minister met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Van Dooren