

AAN Tweede Kamer der Staten Generaal
Vaste Kamercommissie voor Justitie
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

DATUM 16 januari 2007

ONS KENMERK z2006-00865

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Behandeling wetsvoorstel tot aanpassing van de
Vreemdelingenwet 2000, inbreng 25 januari 2007
(TK, 2006-2007, 30 897, nr. 2)

Geachte leden,

Op 25 januari 2007 moeten fracties inbreng inleveren voor het Verslag met betrekking tot het wetsvoorstel tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000.

Het wetsvoorstel tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: het wetsvoorstel) strekt tot omzetting van Richtlijn 2004/82/EG (hierna: de Richtlijn). De Richtlijn voorziet erin dat luchtvervoerders verplicht kunnen worden vooraf passagiersgegevens te verstrekken aan de autoriteiten belast met de grensbewaking. Het doel daarvan is, de grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden.

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) is door de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie niet verzocht om een advies over het betreffende wetsvoorstel, noch om een advies betreffende het toekomstige voorstel tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000. Naar het oordeel van het CBP had dit wel dienen te gebeuren op grond van artikel 28, tweede lid, van Richtlijn 95/46 dat vereist dat de "toezichthoudende autoriteiten" worden geraadpleegd bij de opstelling van de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot de bescherming van de rechten en vrijheden van personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens. Die "autoriteit(en)" is (zijn) voor Nederland het CBP.

Het CBP heeft op grond van het bovenstaande besloten om de Tweede Kamer rechtstreeks te adviseren en vraagt uw aandacht graag voor het volgende.

Hoewel het CBP het doel van de Richtlijn en het wetsvoorstel niet ter discussie wenst te stellen, is het CBP van oordeel dat de behandeling van dit wetsvoorstel niet los kan worden gezien van het voorstel tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000. Beide voorstellen zijn zodanig met elkaar verweven dat het niet in de rede ligt het wetsvoorstel te behandelen zonder de inhoud van het voorstel tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 te kennen.

Het CBP adviseert u dan ook de Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie te verzoeken de Tweede Kamer het voorstel tot aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 toe te zenden teneinde daarvan kennis te kunnen nemen en de inhoud daarvan mee te kunnen nemen in uw beraadslagingen over het voorliggende wetsvoorstel.

Hieronder vraagt het CBP reeds thans uw aandacht voor een aantal punten met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel.

Begrip verzamelen

Het begrip “verzamelen” zoals dat wordt voorgesteld in het wetsvoorstel (nieuw derde lid van artikel 4) dient naar het oordeel van het CBP duidelijker te worden omschreven. De Memorie van Toelichting (TK, 2006-2007, 30 897, nr. 3, blz 5) stelt dat “[d]it nieuwe derde lid .. daarom [bepaalt] dat de vervoerder verplicht kan worden bepaalde gegevens te verzamelen.” Het is naar het oordeel van het CBP niet wenselijk dat hiermee ook op het vergaren van niet reeds in het bezit zijnde informatie van de vervoerder wordt gedoeld, met andere woorden dat vervoerder ook verplicht kan worden additionele informatie te verzamelen. Het CBP oordeelt dat het onwenselijk is om van particuliere organisaties te eisen om gegevens voor de overheid te verzamelen.

Begrip vervoerder

De Richtlijn betreft alleen luchtvervoerders, terwijl in de Memorie van Toelichting (TK, 2006-2007, 30 897, nr. 3, blz 3) wordt gesteld dat “in beginsel (kunnen) alle categorieën van vervoerders worden verplicht gegevens te verzamelen en te verstrekken, maar het ligt in de rede dat deze verplichting zich met name op luchtvervoerders zal richten”.

Het CBP wijst erop dat het wetsvoorstel en de Memorie van Toelichting hiermee verder gaan dan noodzakelijk is voor de omzetting van de Richtlijn. De noodzakelijkheid voor een bepaald, gerechtvaardigd doel dat op grond van artikel 7 en 8 van de WBP is vereist, is hiermee niet voldoende aangetoond. Derhalve moet ofwel de noodzaak worden aangetoond door middel van een voldoende draagkrachtige motivering, tegen de achtergrond van artikel 8 Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en van de WBP, ófwel het wetsvoorstel moet zich beperken tot luchtvervoerders.

Aanvullende gegevens

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om in artikel 4, lid 3 de verplichting voor vervoerders op te nemen om de desbetreffende passagiersgegevens te verzamelen en te overhandigen aan een ambtenaar belast met de grensbewaking. In de Memorie van Toelichting (TK, 2006-2007, 30 897, nr. 3, blz 7) wordt gesteld dat “het denkbaar is dat andere passagiersgegevens dan genoemd in artikel 3 van de Richtlijn in de toekomst een rol kunnen spelen bij de verbetering van de grensbewaking en de bestrijding van illegale immigratie. Voor het aanwijzen van andere passagiersgegevens in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 eveneens een grondslag worden gecreëerd.”

Het CBP is allereerst van mening dat, gelet op het doel van de Richtlijn, de voorgestelde gegevensset volstaat. De verwerking van gegevens behoort in overeenstemming te zijn met artikel 11 Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Persoonsgegevens mogen op grond hiervan slechts worden verwerkt indien zij gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, terzake dienend en niet bovenmatig zijn. Het CBP meent dat het verzamelen van aanvullende gegevens excessief zou zijn in relatie tot het doel van de Richtlijn.

Het voorafgaande brengt mee dat het aanwijzen van aanvullende gegevens niet in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 mag plaatsvinden. Indien de noodzaak mocht blijken dient aanwijzing tenminste op het niveau van AMWB -in casu in het Vreemdelingenbesluit 2000- plaats te vinden. Bovendien merkt het CBP op dat indien bijzondere gegevens (zoals biometrische gegevens) als aanvullende gegevens zouden worden aangewezen, de WBP extra waarborgen eist, gelet op de risico's die de verwerking van dergelijke gegevens met zich meebrengen. Bijzondere gegevens kunnen in geen geval bij ministeriële regeling worden aangewezen. Zulks dient in elk geval op het niveau van wet te gebeuren.

Verder gebruik voor wethandhavingsdoeleinden

De Richtlijn biedt in artikel 6, lid 1, 5^e alinea de lidstaten de mogelijkheid om de gegevens, als uitzondering op de in artikel 1 geformuleerde doelstelling, tevens te gebruiken voor wethandhavingsdoeleinden. Dit is, vooralsnog, niet omgezet in nationaal recht. De Memorie van Toelichting (TK, 2006-2007, 30 897, nr. 3, blz 5) stelt dat het door de Richtlijn toegestane verdere gebruik voor wethandhaving gereguleerd wordt door de grenzen die het recht stelt (Richtlijn 95/46/EG en het nationale recht, in het bijzonder de WBP).

Voor zover de wetgever voornemens zou zijn verstrekte passagiersgegevens ook voor wethandhavingsdoeleinden te gebruiken merkt het CBP het volgende op.

Het CBP is van oordeel dat het gebruik van de gegevens voor wethandhavingsdoeleinden onverenigbaar is met het doel van de Richtlijn, te weten verbetering van de grenscontroles en bestrijding van illegale immigratie. Verder gebruik voor een ander doel zal alleen rechtmatig zijn indien dit bij wet zelf, en niet via lagere regelgeving, is vastgelegd en indien tevens wordt voldaan aan de overige eisen die ingevolge artikel 8 van het EVRM en de daarbij behorende jurisprudentie worden gesteld. In het bijzonder wijst het CBP erop dat de noodzakelijkheid dient te worden aangetoond.

Vernietiging van de verstrekte gegevens

De verplichting van lidstaten ingevolge art 6, eerste lid, vierde alinea, van de Richtlijn om vervoerders te verplichten binnen 24 uur na aankomst van het vervoermiddel de in het kader van de Richtlijn verzamelde en aan de grensautoriteiten verstrekte gegevens te vernietigen is niet omgezet in het wetsvoorstel.

In artikel 6, lid 1, derde alinea, van de Richtlijn wordt een mogelijkheid geboden om van de hoofdregel dat gegevens na 24 uur worden vernietigd, af te wijken, indien deze later nodig zijn voor de uitoefening van de wettelijke taken van de grensbewakingsautoriteiten. Ook deze uitzonderingsmogelijkheid is niet omgezet in het wetsvoorstel. Het CBP adviseert zowel de hoofdregel (vervoerders zijn verplicht binnen 24 uur na aankomst van het vervoermiddel de verstrekte gegevens te vernietigen) als de uitzonderingsmogelijkheid, om redenen van transparantie en rechtszekerheid vast te leggen in de Vreemdelingenwet 2000. Ten overvloede: de grenzen van de mogelijkheid om van de hoofdregel af te wijken worden, zoals ook de Memorie van Toelichting stelt (TK, 2006-2007, 30 897, nr. 3, blz 5) bepaald door de grenzen van de WBP. Hierbij is voor het CBP wederom leidend dat de formele wet de noodzaak hiertoe onderbouwt.

Het CBP kan u op dit moment slechts adviseren over het wetsvoorstel. Het CBP raadt u echter aan het wetsvoorstel tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 en het toekomstige voorstel tot

DATUM 16 januari 2007
ONS KENMERK z2006-00865

aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 gezamenlijk te behandelen. Graag adviseert het CBP u in een later stadium over beide voorstellen gezamenlijk.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

mr. J. Kohnstamm
voorzitter