

Vergaderjaar 2008–2009

31 734

**Wijziging van de Wet bescherming
persoonsgegevens in verband met de uitvoering
van de op 26 juli 2007 te Washington tot stand
gekomen Overeenkomst tussen de Europese
Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake
de verwerking en overdracht van
persoonsgegevens van passagiers
(PNR-gegevens) door luchtvaartmaatschappijen
aan het Ministerie van Binnenlandse Veiligheid
van de Verenigde Staten van Amerika
(PNR-Overeenkomst 2007) met briefwisseling en
verklaring (Trb. 2007, 129)**

Nr. 4**VERSLAG**

Vastgesteld 25 november 2008

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Doel van het wetsvoorstel	2
3.	Rechtvaardiging van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in een Passenger Name Record	3
4.	De inhoud van het wetsvoorstel	4
5.	De verhouding van het wetsvoorstel tot het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer	5
5.1	Artikel 8 EVRM	5
5.2	Richtlijn nr. 95/46/EG	5

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Vacature (SP), De Vries (CDA), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven het doel van het voorliggende wetsvoorstel, dat voortvloeit uit de overeenkomst tussen de Europese Unie (EU) en de Verenigde Staten van Amerika (VS) inzake de verwerking en overdracht van Passenger Name Records (PNR)-gegevens door luchtvaartmaatschappijen. Voor meer fundamentele opmerkingen inzake de gevolgen van deze overeenkomst verwijzen deze leden naar hun inbreng voor het verslag bij het wetsvoorstel ter goedkeuring van deze overeenkomst (Kamerstuk 31 735). Wat betreft het onderhavige wetsvoorstel hebben de leden van de CDA-fractie slechts een enkele vraag.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp), die nodig is in het kader van de uitvoering van de uitwisseling van passagiersgegevens tussen de EU en de VS. Allereerst willen deze leden graag opmerken dat zij kritisch staan tegenover de snel toenemende vastlegging en uitwisseling van persoonsinformatie, waarvan gehoopt wordt dat het terrorisme kan helpen bestrijden. Deze leden hechten niet minder waarde aan de bestrijding van terrorisme, maar constateren dat er momenteel veel nieuwe vormen van informatieverzameling ingezet en ontwikkeld worden, terwijl vergelijkbare instrumenten nog in de implementatiefase verkeren of hun werking nog geëvalueerd moet worden. Van de nieuw voorgestelde vormen van informatieverzameling kan de effectieve meerwaarde vaak niet vastgesteld worden en wordt vaak ook niet vastgesteld of het de minst ingrijpende manier is om het doel te bereiken. Onder deze omstandigheden zijn de leden van de PvdA-fractie terughoudend met het faciliteren van verdergaande inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van burgers. In dat licht beoordelen deze leden ook voorliggend voorstel. Zij delen de mening van de regering dat uitvoering van een verdrag voor uitwisseling van passagiersgegevens een deugdelijke juridische basis moet hebben, maar willen graag enkele vragen beantwoord hebben voordat zij tot verdere behandeling van dit wetsvoorstel over willen gaan. De leden van de PvdA-fractie zien de antwoorden van de regering op de door hen gestelde vragen met belangstelling tegemoet.

De leden van de SP-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Voor het wijzigen van de Wbp is geen enkele andere reden, dan dat er tussen de EU en de VS een overeenkomst tot stand is gekomen die luchtvaartmaatschappijen verplicht passagiersgegevens te verstrekken aan de daartoe bevoegde instanties in de VS. Een overeenkomst nota bene, waar de Nederlandse regering zelf de nodige kritiek op heeft en op zijn minst veel vraagtekens bij zet, getuige de memorie van toelichting bij het tegelijkertijd ingediende wetsvoorstel dat deze overeenkomst goedkeurt. De tussen de EU en de VS gesloten overeenkomst is dus in strijd met de Wbp. Om deze situatie op te heffen dient de Nederlandse wet te worden aangepast. Klopt deze weergave van feiten? Hoe beoordeelt de regering deze situatie? Deze leden hebben nog een algemene vraag over dit wetsvoorstel. Wat zijn de consequenties wanneer dit wetsvoorstel niet door de Tweede Kamer zou worden aangenomen?

2. Doel van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie constateren dat op dit moment het PNR-verdrag met de VS al wordt uitgevoerd, zonder onderhavige wetwijziging. Dat leidt deze leden tot de vraag hoe tot nu toe wordt omgegaan met de doorgifte van bijzondere gegevens. Is deze doorgifte, gezien

voorliggende wetswijziging, juridisch juist en wat kunnen daarvan de eventuele gevolgen zijn?

3. Rechtvaardiging van de verwerking van bijzondere persoonsgegevens in een PNR

De leden van de CDA-fractie constateren dat het College Bescherming Persoonsgegevens (Cbp) kanttekeningen heeft geplaatst in verband met de Europeesrechtelijke grondslag voor het voorgestelde artikel 23a Wbp. Gezien de reactie van de regering daarop, bestaat bij deze leden de twijfel en de vraag of het vooruitlopen op komende Europese regelgeving geen aanleiding kan geven tot twijfel over de juridische houdbaarheid, in ieder geval voor de kortere termijn, van de grondslag voor de opheffing van het verbod om bijzondere passagiersgegevens te verwerken. Kan de regering hierop ingaan? Daarnaast vragen deze leden of ook de European Data Protection Supervisor in dit verband wellicht opmerkingen hierover heeft gemaakt.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat, naast een verdrag met de VS, er al verdragen zijn overeengekomen voor de uitwisseling van PNR-gegevens met Canada en Australië en dat er wordt gewerkt aan een verdrag met Zuid-Korea. Deze leden willen graag weten of er in de verdragen met Canada en Australië sprake is van de uitwisseling van bijzondere gegevens. Verder willen zij weten of het idee bestaat dat de uitwisseling van bijzondere gegevens voor andere landen een harde voorwaarde zal zijn om een PNR-overeenkomst aan te gaan. Als de uitwisseling van bijzondere gegevens niet per se noodzakelijk is, willen de leden van de PvdA-fractie dit graag voorkomen. Graag vernemen zij de visie van de regering hierop. Ook zou dat de vraag doen rijzen of het niet verstandig is het wetsvoorstel te beperken tot de VS om de terughoudendheid in de uitwisseling van bijzondere gegevens tot uitdrukking te brengen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat verondersteld wordt dat ook bindende besluiten van de EU basis kunnen zijn voor de uitwisseling van bijzondere gegevens. Volgens deze leden kunnen dergelijke besluiten binnen de derde pijler van de EU niet genomen worden. Graag horen zij van de regering waarom deze besluiten dan toch als grondslag voor uitwisseling in dit wetsvoorstel opgenomen zijn.

Deze leden lezen dat in het wijzigingsvoorstel wordt aangegeven dat de luchtvaartmaatschappijen nog wel een vergunning aan moeten vragen voor het doorgeven van bijzondere gegevens. De leden van de PvdA-fractie willen graag weten wat de meerwaarde nog is van deze vergunning. Graag horen zij van de regering welke ruimte het Cbp heeft om binnen de beslissingen van de Europese Commissie en de regering deze vergunningsaanvragen te toetsen.

De leden van de PvdA-fractie hebben nog enkele vragen over de rechtsbescherming van luchtvaartpassagiers. Zij willen graag weten wat voor plicht de luchtvaartmaatschappij heeft om klanten te informeren over de overdracht van bijzondere gegevens en hoe de klanten daar mee om kunnen gaan. Ook willen deze leden weten hoe de burger inzage kan krijgen in de gegevens die op basis van deze wetswijziging en het bijbehorend verdrag uitgewisseld worden. Ten slotte willen deze leden graag horen of de regering ook mogelijkheden ziet om enkele essentiële elementen van rechtsbescherming, zoals inzagerecht en bezwaarrecht, in de wet vast te leggen?

De leden van de SP-fractie plaatsen vraagtekens bij de redenering dat de luchtvaartmaatschappij een gerechtvaardigd belang in de zin van artikel 8 Wbp heeft bij het doorgeven van gegevens, omdat zij moeten vrezen voor sancties van het derde land (verlies aan landingsrechten in de VS). Is deze

bepaling van de Wbp werkelijk zo bedoeld, en niet ter bescherming van de burger waarvan de gegevens worden doorgegeven en verwerkt? De leden van de SP-fractie zijn met name bezorgd over het verwerken van bijzondere persoonsgegevens, gevoelige gegevens zoals godsdienst, levensovertuiging, seksuele geaardheid of gezondheidstoestand. Het is bekend dat dergelijke gegevens soms kunnen worden afgeleid uit (een combinatie van) de grote hoeveelheid gegevens die moet worden verstrekt op grond van de PNR-Overeenkomst. Waarom is er een verschil per luchtvaartmaatschappij welke gegevens worden verstrekt? Kan deze hoeveelheid niet worden beperkt tot de minimaal toegestane hoeveelheid gegevens die door de VS vereist wordt? Kunnen hiervoor zo nodig regels gesteld worden ten aanzien van de luchtvaartmaatschappijen? De inbreuk op het recht op bescherming van persoonsgegevens behoort immers zo gering mogelijk te zijn. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop. Daarnaast constateren de leden van de SP-fractie met betrekking tot de gevoelige gegevens dat er wordt gesteld dat van een zwaarwegend algemeen belang sprake is, omdat daaronder in ieder geval worden begrepen de bestrijding van terrorisme en ernstige grensoverschrijdende criminaliteit. Alleen dan is gegevensdoorgifte mogelijk. Maar wordt dit dan per geval beoordeeld? Kan met het vermelden van deze algemene dreigingen voor alle toekomstige gevallen van gegevensdoorgifte worden beoordeeld dat dit gerechtvaardigd is?

4. De inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie menen dat bij het opstellen van de Wbp met goede redenen bepaald is dat verwerking van bijzondere informatie in principe niet toegestaan is. De verwerking van gegevens die betrekking hebben op gezondheid, seksuele geaardheid en godsdienst worden beschouwd als een dermate grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen dat deze slechts in zeer specifiek omschreven situaties geoorloofd is. Deze leden zijn van mening dat beperkingen van dit verbod op verwerking van bijzondere gegevens dan ook zo specifiek mogelijk omschreven zouden moeten worden, zodat de bescherming niet meer dan noodzakelijk aangetast wordt. De regering maakt de keus om door middel van dit wetsvoorstel bijzondere gegevens uit te wisselen met alle landen buiten de EU waarmee een uitwisselingsverdrag gesloten wordt en voor meer gegevens dan alleen maar vluchtgegevens. De aan het woord zijnde leden willen graag van de regering weten of er naast de luchtvaartsector meer sectoren zijn waar de uitwisseling van persoonsgegevens is te voorzien. Graag willen deze leden van de regering een visie op de bescherming van bijzondere gegevens door een nadrukkelijker doelbepaling van de geconditioneerde verwerking van dergelijke gegevens.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering verwijst naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat de PNR-Overeenkomst goedkeurt, waar een toelichting staat over «het in de overeenkomst opgenomen niveau van bescherming van bijzondere persoonsgegevens, en de daarbij nog gemaakte kanttekeningen.» Kan de regering deze toelichting in een kwalificatie vatten? Is het bereikte beschermingsniveau bijvoorbeeld ruim voldoende, matig of onvoldoende? Is er een passend beschermingsniveau van persoonsgegevens bereikt?

5. De verhouding van het wetsvoorstel tot het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer

5.1 Artikel 8 Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

De leden van de SP-fractie constateren dat de PNR-Overeenkomst al geruime tijd, in de huidige vorm in ieder geval sinds de ondertekening op 26 juli 2007 op voorlopige basis, wordt toegepast. Is de inmenging in het recht op respect voor het privé-leven sinds die datum niet in strijd geweest met artikel 8 EVRM wegens het ontbreken van de eis dat de inmenging bij wet is voorzien, en dat aan deze situatie pas een eind komt wanneer dit wetsvoorstel in werking treedt en de overeenkomst is goedgekeurd?

5.2 Richtlijn nr. 95/46/EG

De leden van de SP-fractie constateren met betrekking tot Richtlijn 95/46/EG dat dit wetsvoorstel eigenlijk niet in de uitzonderingen van genoemde richtlijn past. Slechts met een grote omweg (niet uitgesloten is dat ook andere dan genoemde redenen kunnen worden ingeroepen) kan beredeneerd worden dat er geen strijdigheid bestaat tussen dit wetsvoorstel en de EG-richtlijn, terwijl Nederland deze wijziging van de Wbp alleen maar voorstelt omdat de EU met de VS een overeenkomst heeft gesloten. Is dit geen vreemde situatie?

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Doorn