

Vergaderjaar 2011–2012

32 669

EU-voorstel: Richtlijn inzake het gebruik van passagiersgegevens voor wethandhavingsdoeleinden COM(2011)32¹

G

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 juni 2012

De commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad² behandelt al geruime tijd het voorstel voor een richtlijn betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (hierna te noemen de Europese PNR-richtlijn).

Naar aanleiding daarvan heeft zij de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en de minister van Veiligheid en Justitie op 16 mei 2012 een brief gestuurd.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft op 25 juni 2012 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad, Kim van Dooren

¹ Zie E110005 op www.europapoort.nl

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA) (*voorzitter*), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaf (PVV) (*vice-voorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD) en Swagerman (VVD).

BRIEF AAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Den Haag, 16 mei 2012

De commissie voor Immigratie & Asiel/ JBZ-raad behandelt al geruime tijd het voorstel voor een richtlijn betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (hierna te noemen de Europese PNR-richtlijn).¹ Recentelijk heeft zij opnieuw over dit voorstel gesproken, mede naar aanleiding van de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 26 en 27 april 2012 en de brief van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 9 maart 2012.² Hierin is sprake van een (nationaal) wetsvoorstel om PNR-gegevens ook voor de bestrijding van illegale migratie en ten behoeve van grenscontroles te gebruiken. Naar aanleiding van de bespreking wenst de commissie enige vragen aan de regering voor te leggen.

De regering is blijkens de geannoteerde agenda van mening dat de Europese PNR-richtlijn voldoende ruimte biedt om PNR-gegevens ook te gebruiken voor bestrijding van illegale migratie en ten behoeve van grenscontroles. Zij baseert dit standpunt op de rechtsgrondslag van het voorstel, namelijk politieke en justitiële samenwerking. De regering gaat er daarbij vanuit dat omdat de richtlijn in het algemeen niet ziet op het tegengaan van illegale migratie en de verbetering van grenscontroles van personen, de richtlijn nationale wetgeving op deze terreinen niet belemmert. Het voornemen van de regering om meer gebruik te maken van passagiersgegevens in het grensproces wordt derhalve volgens de regering niet beperkt. Kan de regering deze redenering nader onderbouwen? De passagiersgegevens die op grond van deze richtlijn zijn verzameld, zijn bedoeld voor het voorkomen, opsporen en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit. Volgens de richtlijn kunnen de verzamelde passagiersgegevens *enkel* worden verwerkt voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware (transnationale) criminaliteit.

Ook op basis van het doelbindingsprincipe zouden deze gegevens niet voor andere of niet-verwante doelen verder mogen worden verwerkt. Daarnaast brengen het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel met zich mee dat de verwerking van passagiersgegevens evenredig moet zijn aan het specifieke veiligheidsdoel dat met de richtlijn wordt nagestreefd. De inbreuk op de privacybescherming wordt daarmee een gerechtvaardigde inbreuk. Het tegengaan van illegale migratie en de verbetering van grenscontroles zijn weliswaar verwante doelen, maar terroristische misdrijven en zware criminaliteit zijn zware strafbare feiten, in ieder geval zwaarder dan illegale migratie, de strafmaten zijn dientengevolge veel zwaarder en de consequenties voor de samenleving zijn veel verstrekender. Kan de regering gemotiveerd onderbouwen waarom zij van mening is dat de gegevens toch ook voor het tegengaan van illegale migratie en voor grenscontroles mogen worden gebruikt? Althans dat deze richtlijn daaraan niet in de weg staat?

In de brief van 9 maart 2012 van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel is sprake van een wetsvoorstel voor het gebruik van de resultaten van de analyses van PNR-gegevens ten behoeve van het grensbeheer. Aangegeven wordt dat met een aantal met name genoemde EU-richtlijnen rekening zal worden gehouden. Hier ontbreekt het voorstel voor een algemene verordening bescherming persoonsgegevens³, alsmede het voorstel voor een richtlijn inzake de verwerking van persoonsgegevens in de sector politie en justitie.⁴ Deze voorstellen zijn in januari reeds

¹ COM (2011)32. Zie ook dossier **E110005** op www.europapoort.nl

² Kamerstukken I 2011/12, 32 317, BK.

³ COM(2012)11. Zie ook dossier **E120003** op www.europapoort.nl

⁴ COM(2012)10. Zie ook dossier **E120004** op www.europapoort.nl

verschijnen. Mag de commissie aannemen dat regering ook deze EU-voorstellen als kader zal gebruiken bij de vormgeving van het genoemde wetsvoorstel?

De commissie kijkt met belangstelling uit naar uw antwoorden en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

Een gelijklopende brief is verstuurd aan de Minister van Veiligheid en Justitie

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad,
Prof. dr. P.L. Meurs

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2012

In de brief van 16 mei jl. van de Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-raad, nr. 150605u, zijn aan de minister van Veiligheid en Justitie en mijzelf een aantal vragen gesteld over het gebruik van PNR-gegevens voor het grensbeheer in relatie tot de (ontwerp) Europese PNR-richtlijn. Met deze brief beantwoord ik deze vragen mede namens de minister van Veiligheid en Justitie.

In de brief werd verzocht om een onderbouwing van de redenering, dat het voornemen van de regering om meer gebruik te maken van passagiersgegevens in het grensproces niet wordt beperkt door de ontwerprichtlijn.

In de eerste plaats merk ik op dat de richtlijn nog niet is vastgesteld. Bij de conclusie op basis van de bedoelde redenering, is evenwel uitgegaan van de tekst die in de JBZ-Raad van 26-27 april jl. in de vorm van een algemene oriëntatie is aangenomen.

Voor het toetsen van toegangsvoorwaarden bij binnenkomst in Nederland en het tegengaan van illegale immigratie (bijvoorbeeld ter verificatie van de onderbouwing van een asielrelaas) kan passagiersinformatie essentieel zijn. Zie in dit verband ook de brief aan de Tweede Kamer van 29 februari 2012¹ die mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie mede namens mij verstuurde.

De Nederlandse regering is van mening dat de ontwerp-richtlijn betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (hierna te noemen de Europese PNR-richtlijn) de ruimte biedt om op nationaal niveau passagiersgegevens te gebruiken voor de bestrijding van illegale migratie en ter verbetering van grenscontroles, mits nationale wetgeving daarvoor een basis geeft.

Voorts werd in de brief gevraagd te onderbouwen waarom de gegevens ook voor het tegengaan van illegale migratie en voor grenscontroles mogen worden gebruikt, althans dat deze richtlijn daaraan niet in de weg staat.

Aan deze positie liggen de volgende redenen ten grondslag. Allereerst het doel van de EU PNR-richtlijn: dit doel ziet, zoals ook is benadrukt, op de bestrijding van zware criminaliteit en terrorisme en niet op het tegengaan van illegale migratie of verbetering van grensbeheer. De richtlijn richt zich uitdrukkelijk alleen op politieke en justitiële samenwerking. Tijdens de onderhandelingen heeft Nederland in een eerder stadium aangegeven dat het de doelbinding van de richtlijn daarom wenste uit te breiden naar het tegengaan van illegale immigratie en het verbeteren van de grenscontroles. Hiervoor bestond geen steun. Vervolgens heeft de Nederlandse regering zich op het standpunt gesteld dat de mogelijkheid moet blijven bestaan om nationaal te bepalen dat passagiersgegevens voor deze doelen worden ingezet.

Deze mogelijkheid bestaat volgens de Nederlandse regering aangezien de ontwerp-richtlijn zich niet uitstrekt tot het terrein van immigratie en grensbeheer. Dit blijkt ook uit de rechtsgrondslag van de ontwerp-richtlijn, die ligt in hoofdstuk 4 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), dat getiteld is: «Justitiële samenwerking in

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 32 317, nr. 107.

strafzaken». Het «Beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie» staat hier los van en is geregeld in hoofdstuk 2 van het VWEU. Overweging 28 van de ontwerp-richtlijn bevestigt dit en bepaalt dat lidstaten krachtens hun nationaal recht een systeem kunnen opzetten voor het verzamelen en verwerken van PNR-gegevens voor andere doeleinden, dan waarin de EU PNR richtlijn voorziet. Deze richtlijn staat daarom niet in de weg aan nationale wetgeving inzake het gebruik van passagiersgegevens, waaronder PNR-gegevens, met het oog op bestrijding van illegale migratie en ten behoeve van grenscontroles.

Bovendien is in de onderhandelingen over de ontwerp EU PNR-richtlijn tot dusverre een aanvullende overweging (nr. 29) toegevoegd, die helder tot uitdrukking brengt dat de richtlijn niet afdoet aan bestaande Unieregels betreffende de uitvoering van de grenscontroles, of de Unieregels betreffende binnenkomst in en vertrek van het grondgebied van de Unie. Dit betekent dat de ontwerp-richtlijn niet afdoet aan, onder andere, de Schengengrenscodes¹ en de zogenoemde API-richtlijn², die ziet op het gebruik van voorafgaand verkregen gegevens van passagiers ten behoeve van grenscontroles en het tegengaan van illegale immigratie.

De huidige Vreemdelingenwet 2000 laat de mogelijkheid open om voor grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie passagiersgegevens te gebruiken, waaronder ook gegevens die afkomstig zijn uit de PNR van de luchtvaartmaatschappij, zoals bagage- en zitplaatsinformatie. Het gebruik van passagiersgegevens voor grenscontrole en bestrijding van illegale immigratie wordt zoals aangegeven niet gereguleerd door de PNR-richtlijn, maar door (onder meer) de API-richtlijn. Het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel beoogt die richtlijn nader te implementeren en een breder gebruik van API-gegevens mogelijk te maken.³ Dit betreft regelgeving op een andere Europeesrechtelijke rechtsbasis, waarbij gegevens voor een ander doel worden verzameld dan het doel waarop de PNR-richtlijn ziet, en bovendien ten aanzien waarvan andere autoriteiten bevoegd zijn. Bij grenscontroles vormen het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de Schengenregels, de richtlijn 2004/38/EU⁴ en de API-richtlijn het belangrijkste kader waarbinnen de Nederlandse regering wil werken aan meer informatiegestuurde grenscontroles op personen met het oog op verbetering van het grensbeheer.

In de brief werden tevens genoemd het doelbindingsprincipe en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De PNR-richtlijn zal, nadat ze op Europees niveau is vastgesteld, moeten worden geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Als Nederland voordien of hiernaast wetgeving tot stand brengt inzake het verzamelen en gebruik van PNR-data voor andere doeleinden dan bestrijding van zware criminaliteit en terrorisme, betekent dit dat hiervoor een afzonderlijk juridisch kader geldt. Hierbij zal het beginsel van doelbinding in acht worden genomen. Laatstbedoelde wetgeving zal voor de verzameling van de data gerechtvaardigde doeleinden bepalen. De gegevens mogen niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar zou zijn met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.

Bij wetgeving inzake het verzamelen en gebruik van passagiersgegevens voor bestrijding van illegale migratie en ten behoeve van grenscontroles moet voorts nauwgezet worden gekeken naar de beginselen die bij een beperking van de persoonlijke levenssfeer aan de orde zijn, zoals het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel. Op het resultaat van de daarbij te maken afwegingen kan ik nu niet vooruitlopen.

De Algemene verordening gegevensbescherming zal in de toekomst fungeren als algemeen kader voor het aspect bescherming van persoonsgegevens.⁵ De toekomstige richtlijn inzake de verwerking van persoonsge-

¹ Verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes).

² Richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU 2004, L 261) (hierna: API-richtlijn).

³ Ter zake zij verwezen naar de brief aan de beide kamers der Staten-Generaal van 9 maart 2012 over het gebruik van passagiersgegevens, Kamerstukken II 2011/2012, 32 317, nr. BK, blz. 3 en voetnoot 1.

⁴ Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

⁵ COM(2012)11.

gegevens in de sector politie en justitie, zal voorzien in een Europees sectorspecifiek kader voor privacybescherming. De onderhandelingen over deze verordening en richtlijn bevinden zich nog in het beginstadium, dus daar kan formeel nog niet op worden vooruitgelopen. Zolang deze rechtsinstrumenten nog niet in werking zijn getreden, zal moeten worden teruggevallen op richtlijn 95/46/EG, zo nodig op het Kaderbesluit 2008/977/JBZ van 27 november 2008 inzake de bescherming van persoonsgegevens die verwerkt worden in het kader van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken¹ en op de nationale wet- en regelgeving voor de gegevensbescherming. Wel zal bij de voorbereiding van het wetsvoorstel inzake het gebruik van passagiersgegevens worden onderzocht of en zo ja in hoeverre het gewenst is op de nieuwe Europese regelgeving te anticiperen.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers

¹ Publicatieblad L 350, 30 oktober 2008, blz. 60.