

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal

IDMI
Eenheid Beleid en Wetgeving
Schenkade 100
2595 AS Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
2012-0000325659

Uw Kenmerk
150605u

Datum 25 juni 2012
Betreft Gebruik PNR voor grensbeheer

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

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

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 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.

Datum
25 juni 2012
Kenmerk
2012-0000325659

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 Schengengrenscode² en de zogenoemde API-richtlijn³, 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.⁴ 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/EU⁵ 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.

² Verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode).

³ 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).

⁴ 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.

⁵ 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.

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

Datum
25 juni 2012

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.

Kenmerk
2012-0000325659

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.⁶ De toekomstige richtlijn inzake de verwerking van persoonsgegevens 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 strafzaken⁷ 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

⁶ COM(2012)11.

⁷ Publicatieblad L 350, 30 oktober 2008, blz. 60.