

AAN De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

DATUM 31 juli 2012

ONS KENMERK z2012-00458

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 5 juli 2012

UW KENMERK

ONDERWERP Advies op het ontwerpwijzigingsbesluit
Vreemdelingenbesluit 2000

Geacht heer Leers,

Bij brief van 5 juli 2012 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd te adviseren over het Conceptbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van de vooraf door de luchtvervoerder te verstrekken passagiersgegevens (uitbreiding API-dataset; verder: het conceptbesluit). Het CBP voldoet hiermee aan uw verzoek.

Achtergrond

In het kader van het programma Vernieuwing Grensmanagement (VGM) wordt grenstoezicht zoveel mogelijk geautomatiseerd uitgevoerd met behulp van informatiegestuurd - en risicogericht optreden. Hiertoe wordt passagiersgerelateerde informatie voorafgaand aan de grenspassage op Schiphol verkregen. Dit bevordert de doorstroming. Daarnaast zijn vervoerders ingevolge richtlijn 2004/82/EG (de zgn. API-richtlijn) verplicht desgevraagd passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken aan de grensbewakende ambtenaar. Deze richtlijn is geïmplementeerd in de vreemdelingenwet- en regelgeving. De gegevens die het betreft zijn vastgelegd in artikel 2.2a, derde lid Vreemdelingenbesluit 2000. Omdat grenscontrole een in de Politiewet 1993 aan de Koninklijke Marechaussee toegewezen taak is, valt de gegevensverwerking onder de Wet politiegegevens.

Sinds 1 januari 2012 zijn luchtvaartmaatschappijen verplicht zonder vordering daartoe passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken van alle inkomende vluchten die afkomstig zijn van 28 specifiek benoemde luchthavens; het risico op illegale immigratie vanaf deze vertreklocaties wordt groot geacht. Bovendien heeft u in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd ¹ dat maatregelen nodig zijn om een efficiënter en een meer informatiegestuurd buitengrensbeheer te realiseren. In dit kader is gebleken dat de gegevensset zoals nu opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000 ontoereikend is, aldus de toelichting bij het ontwerpbesluit (verder: de toelichting).

¹ Tweede Kamer, 2011-2012, 32 317, nr. 111.

Inhoud van het conceptbesluit

Het ontwerpbesluit bevat in de eerste plaats een uitbreiding van de API-gegevensset in artikel 2.2a Vreemdelingenbesluit 2000. Uitbreiding ziet op geslacht, geldigheid van het reisdocument (status en vervaldatum), overige reisroutegegevens en de Passenger Name Record-bestandslocatie. Daarnaast is in hetzelfde artikel 2.2a verbetering aangebracht met het oog op gebruikte terminologie als gevolg van een afwijkende taalversie ten opzichte van andere taalversies van de API-richtlijn. In de tweede plaats wordt artikel 2.2c Vreemdelingenbesluit 2000, inhoudende een evaluatieverplichting na twee jaar na inwerkingtreding van het Vreemdelingenbesluit 2000, door dit ontwerpbesluit geschrapt. Tot slot wordt een overgangsregeling getroffen voor luchtvaartmaatschappijen die hun elektronische systemen nog niet ingesteld hebben op het verstrekken van de “de overige reisroutegegevens” en de “PNR-bestandslocatie”; zij krijgen tot 1 april 2013 de tijd om dit te regelen.

Beoordeling van het conceptbesluit

Het conceptbesluit leidt tot de volgende op- en aanmerkingen.

1 Motivering van de uitbreiding van de dataset

Het doel van de gegevensverwerking die ingevolge de API-richtlijn is geïmplementeerd in het Vreemdelingenbesluit 2000 is tweeledig: het verbeteren van grenscontroles en het bestrijden van illegale immigratie. De gegevensset zoals die nu wordt gebruikt is volgens de toelichting op dit moment ontoereikend om vroegtijdig risico's te onderkennen waar het mensenhandel betreft. Door aanvulling met paspoortgegevens, reisgegevens en andere passagiersgerelateerde gegevens kan een betere risicobeoordeling worden gemaakt, aldus de toelichting.

Waarom de risico's aan de hand van de huidige gegevensset niet goed kunnen worden beoordeeld wordt uit de tekst van de toelichting echter niet duidelijk. De verwijzing elders naar uw brief biedt hier evenmin een oplossing nu daarin is opgenomen dat “Sinds 2009 binnen [het API-project] in het grenstoezicht op Schiphol op kleine schaal gewerkt [wordt] met de verwerking van een beperkte set van passagiersgegevens afkomstig van de KLM binnen de kaders van de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet bescherming persoonsgegevens. Op basis daarvan is geconcludeerd dat met behulp van deze voor aankomst verkregen passagiersgegevens een vlotte grenspassage in combinatie met effectief grenstoezicht in het kader van de vreemdelingenwetgeving mogelijk is.” Hieruit blijkt immers het tegenovergestelde. Nadere uitleg ten aanzien van de noodzakelijkheid, met name de subsidiariteit, ontbreekt zodoende in de toelichting. Dat per gegeven wel is aangegeven in welke mate het zou bijdragen aan effectief grenstoezicht doet daar overigens niet aan af.

Het CBP adviseert in de toelichting nader te duiden in hoeverre de huidige gegevensset niet voldoet in relatie tot het doel van de gegevensverwerking.

2 Verwerking van gegevens ten behoeve van risico-indicatoren en -analyses

In het kader van effectief grenstoezicht wordt gebruik gemaakt van risicoanalyses op basis van risico-indicatoren. De kennis van de risico-indicatoren wordt verkregen door het verzamelen van data, analyse, uitwisseling en bundeling van ervaringen van diensten betrokken bij het

grenstoezicht, aldus de toelichting. Vervolgens wordt expliciet benoemd dat kennis over risico-indicatoren wordt gebaseerd op passagiersgegevens.

Het is niet onaannemelijk dat met behulp van risico-indicatoren en -analyses de doorstroom van de grenspassage kan worden geoptimaliseerd. In zoverre voldoet dit onderdeel van de gegevensverwerking aan het doel zoals hierboven onder 1 genoemd. Nu het verwerken van de gegevens valt onder het regime van de Wet politiegegevens, de door de luchtvaartmaatschappijen te verzamelen en verstrekken gegevensset wordt uitgebreid, maar nadere toelichting ontbreekt ten aanzien van het gebruik van die gegevens voor het samenstellen van risicoprofielen, blijft onderbelicht hoe hiermee omgegaan wordt uit het oogpunt van gegevensbescherming. Mocht dit elders wel afdoende zijn toegelicht, dan is het raadzaam hiernaar te verwijzen in deze toelichting.

Het CBP adviseert aanvulling van de toelichting ten aanzien van het gebruik van de verzamelde gegevens ten behoeve van risico-indicatoren en -analyses.

3 *Evaluatiebepaling*

In artikel 2.2c Vreemdelingenbesluit 2000 is bepaald dat de Minister binnen twee jaar na inwerkingtreding van dit besluit aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de toepassing van de artikelen 2.2a en 2.2b van dit besluit zendt. Bij brief van 9 maart 2012 heeft u het kabinetsstandpunt over het gebruik van passagiersgegevens in het grensproces weergegeven. Dit kabinetsstandpunt wordt ingevolge de toelichting bij het ontwerpbesluit beschouwd als het verslag in de zin van artikel 2.2c Vreemdelingenbesluit 2000.

Nog afgezien van de omstandigheid dat in voornoemde brief niet verwezen is naar de evaluatiebepaling, ligt het voor de hand dat de uitbreiding van de gegevensset die met dit ontwerpbesluit is beoogd zich in bijzondere mate leent voor een hernieuwde evaluatiebepaling. Dit klemmt te meer nu een verdere uitbreiding van de gegevensset (met o.a. gegevens over bagage en zitplaats) wordt onderzocht, aldus de toelichting.

Het CBP adviseert een nieuwe evaluatiebepaling op te nemen.

Advies

Het CBP adviseert u aan het vorenstaande op passende wijze aandacht te schenken.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,
De voorzitter,

Mr. J. Kohnstamm