

AAN De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

DATUM 29 oktober 2012

Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

ONS KENMERK z2012-00631

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 4 september 2012

UW KENMERK

ONDERWERP Adviesaanvraag wijziging Vreemdelingenwet  
2000 en de Algemene douanewet

Geachte ,

Bij brief van 4 september 2012 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd te adviseren over het wetsvoorstel houdende wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene Douanewet met het oog op het structureel verwerken van gegevens ten behoeve van het verbeteren van grenscontrole en het bestrijden van illegale immigratie alsmede de uitvoering van douanecontrole (verder: het wetsvoorstel). Hiermee voldoe ik aan uw verzoek.

### **Achtergrond**

In het kader van het programma Vernieuwing Grensmanagement (VGM) wordt grenstoezicht sinds 2008 zoveel mogelijk geautomatiseerd uitgevoerd (bijv. door middel van geautomatiseerde paspoortcontroles) met behulp van informatiegestuurd - en risicogericht optreden. Vanaf 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. Om daarnaast een efficiënter en een meer informatiegestuurde grenscontrole te realiseren is geconstateerd dat de gegevensset zoals die was opgenomen in het Vreemdelingenbesluit 2000 ontoereikend was. Daartoe werd een uitbreiding van de gegevensset nodig geacht. De uitbreiding ziet op geslacht, geldigheid van het reisdocument (status en vervaldatum), overige reisroutegegevens en de Passenger Name Record-bestandslocatie. Het CBP is door de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (verder: de minister) bij brief van 5 juli 2012 verzocht over het ontwerpbesluit houdende wijziging Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met uitbreiding van de API-dataset, te adviseren. Bij brief van 31 juli 2012 is aan dit verzoek voldaan. Het CBP heeft in dit advies geen opmerkingen ten aanzien van de inhoudelijke uitbreiding van de gegevensset. Wel heeft het CBP geadviseerd – voor zover hier relevant – ten aanzien van het punt van *profiling* en daar op passende wijze aandacht aan te schenken.

### **Inhoud van het voorstel**

Het voorliggende voorstel betreft een bredere implementatie van de API-richtlijn in de vorm van een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000. De uitbreiding maakt het in de eerste plaats mogelijk vervoerders te verplichten om structureel bepaalde gegevens te verstrekken aan de KMar van alle personen, zowel passagiers als bemanning, die van buiten het Schengengebied

naar een Nederlandse luchthaven worden vervoerd. Hierdoor zijn de gegevens voorafgaand aan de fysieke grenspassage beschikbaar voor geautomatiseerde verwerking van de grenscontrole. In de tweede plaats regelt dit wetsvoorstel een verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens te verstrekken ten aanzien van vluchten die Nederland uitgaan. Dit met het oog op de bestrijding van illegale immigratie en grenscontrole. Met het oog hierop voorziet het voorstel tevens in een wettelijke grondslag voor het gebruik van passagiersgegevens door algemene vergelijking daarvan met vooraf vastgestelde selectiecriteria (*profiling*) en het vergelijken van passagiersgegevens aan de hand van databanken. Verder wordt met dit voorstel geregeld dat luchtvervoerders de gegevens elektronisch kunnen verstrekken via een digitaal overheidsloket (*single window*). Dit ter vereenvoudiging en uniformering van de wijze van indiening van de gegevens. Hiertoe bevat dit voorstel een wijziging van de Algemene douanewet, waardoor meer aansluiting wordt gevonden bij de verplichting op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Tot slot is met de wetswijziging een evaluatiebepaling opgenomen waarin wordt bepaald dat de minister en de minister van Financiën binnen 5 jaar na inwerkingtreding deze wet zal evalueren op doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.

### **Beoordeling van het voorstel**

Het voorstel leidt tot de volgende op- en aanmerkingen.

#### *1. Noodzaak van verstrekking van gegevens bij uitgaande vluchten*

Artikel 8 van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) eist dat iedere inmenging van het recht op respect voor privéleven op een wettelijke grondslag berust. Op grond van artikel 8, tweede lid, EVRM is inmenging in het recht op respect voor privéleven slechts toegestaan indien deze in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de in het tweede lid genoemde doelcriteria. Uit jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat een beperking van de persoonlijke levenssfeer onder andere in overeenstemming dient te zijn met de beginselen van proportionaliteit (de beperking mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het nagestreefde doel) en de subsidiariteit (het nagestreefde doel dient niet op een voor de burger minder ingrijpende wijze te kunnen worden bereikt). Een behoorlijke motivering van noodzaak, maar ook van de proportionaliteit en de subsidiariteit vormt derhalve de kern van de toets aan artikel 8 EVRM.

In het algemene deel van de toelichting bij het voorstel wordt op pagina 6 ingegaan op de noodzaak van verstrekking van passagiersgegevens bij uitgaande vluchten. De passagiersgegevens dienen te worden verstrekt met op het oog op het tegengaan van illegale immigratie, aldus de tekst van de toelichting. Uit de toelichting blijkt evenwel onvoldoende de noodzaak van deze verstrekking. Niet wordt duidelijk gemaakt op welke wijze deze gegevens gaan bijdragen aan het bestrijden van illegale immigratie. Dit blijkt ook uit de tekst van de toelichting: "Het nut hiervan (d.w.z. dat ten aanzien van uitgaande vluchten de KMar kan beschikken over van tevoren verstrekte gegevens) [valt] op dit moment niet precies te

kwantificeren." En: "Het nut voor de effectiviteit en efficiency van de grenscontrole bij uitreis zal zich evenwel nog in de (Nederlandse) praktijk moeten bewijzen."

Nu het nut niet is aangetoond ten aanzien van de verplichting voor luchtvervoerders om bij uitgaande vluchten passagiersgegevens te verstrekken is de noodzaak hiervoor niet aangetoond.

Het CBP adviseert in de toelichting de noodzaak voor vervoerders om passagiersgegevens te verstrekken van personen die Nederland uit reizen nader te motiveren.

Uit de toelichting blijkt verder dat is voorzien in een evaluatiebepaling waarin is opgenomen dat deze wet binnen 5 jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd op doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Het CBP adviseert om bij de evaluatie expliciet de noodzaak van de verstrekking van gegevens bij uitgaande vluchten te evalueren, met het oog op de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

## 2. *Transparantie van het informatiesysteem*

In het kader van de beoogde uitbreiding van de informatiegestuurde controles aan de grens wordt het mogelijk gemaakt voor vervoerders om via één loket (*single window*) de gegevens elektronisch aan de verschillende overheidsdiensten, de douane en de KMar, te leveren. Tevens zal deze gegevensverwerking worden ondersteund door een (nog in te richten) informatiesysteem voor de betrokken overheidsdiensten. De gegevens die door de luchtvervoerders via het digitale loket worden verstrekt, zullen vervolgens geautomatiseerd gesplitst worden in subsystemen voor verdere verwerking door de betreffende diensten, aldus de toelichting.

Op basis van de beschrijving van het informatiesysteem in de toelichting is niet vast te stellen of deze inrichting voldoet aan de vereisten van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Zo blijkt bijvoorbeeld niet wat de grondslag is voor de betreffende gegevensverwerking en of er gegevens worden vastgelegd. Ook blijkt niet welke waarborgen er getroffen worden in dit kader. Verder staat in de toelichting dat voor de ontwikkeling van het informatiesysteem de minister verantwoordelijk is. De kosten van dit informatiesysteem zijn evenwel opgenomen in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties. Hieruit wordt niet duidelijk wie de verantwoordelijke is/zal zijn voor het informatiesysteem. Het feit dat in de toelichting staat vermeld dat de 'verantwoordelijkheidstoedeling voor de verwerking van gegevens van vervoerde personen' zal blijven liggen bij de Minister van Defensie ten aanzien van de KMar respectievelijk de Minister van Financiën ten aanzien van de Douane, doet aan dit punt niet af.

Het CBP adviseert in de toelichting nader te motiveren op welke wijze het informatiesysteem voldoet aan de vereisten van de Wbp. Verder adviseert het CBP in de toelichting aan te geven wie verantwoordelijke is voor het informatiesysteem.

### 3. *Geautomatiseerd vergelijken*

De KMar zal ter ondersteuning van de risicogerichte werkwijze gebruik gaan maken van algemene selectiecriteria met het oog op de grenscontrole en het bestrijden van illegale immigratie. Dit betreft een vorm van *profiling*: passagiers worden aan de hand van algemene selectiecriteria beoordeeld. Uit de toelichting blijkt dat de selectiecriteria tot stand komen op basis van ervaringsgegevens, trends op het vlak van illegale immigratie en actuele inlichtingen in combinatie met geanonimiseerde gegevens.

In het advies van het CBP van 31 juli 2012 bij het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 is ingegaan op het gebruik van risico-indicatoren ten behoeve van effectief grenstoezicht en het bestrijden van illegale immigratie. In het advies wordt onder kopje 2 *Verwerking van gegevens ten behoeve van risico-indicatoren en –analyses* aangegeven dat kennis van de risico-indicatoren wordt verkregen door het verzamelen van data, analyse, uitwisseling en bundeling van ervaringen van diensten betrokken bij het grenstoezicht. Ook blijkt dat kennis over risico-indicatoren wordt gebaseerd op passagiersgegevens. In de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel komt dit punt evenwel niet terug, waardoor niet duidelijk wordt wat de relatie hiertussen is.

Het CBP adviseert aanvulling van de toelichting ten aanzien van de relatie met de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000.

#### **Advies**

Het CBP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Indien u vragen heeft over dit advies, kunt u contact opnemen met bovengenoemd contactpersoon.

Hoogachtend,  
Het College bescherming persoonsgegevens,  
Voor het College,

Mr. W.B.M. Tomesen  
Lid van het College