

**Voorgenomen wijzigingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 met het oog op
de omzetting van richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004
betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te
geven (PbEU L 261)**

Er worden twee nieuwe artikelen in het Vreemdelingenbesluit 2000 ingevoegd:

Artikel 2.2a

1. De vervoerder, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wet, die passagiers vervoert door de lucht, verzamelt op vordering van een ambtenaar belast met de grensbewaking de in het derde lid van dat artikel bedoelde passagiersgegevens en overhandigt deze voor het eind van de instapcontroles aan een ambtenaar belast met de grensbewaking.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op de vervoerder door wiens tussenkomst de vreemdeling vanuit een lidstaat van de Europese Unie of een land dat betrokken is bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, aan een buitengrens of binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht.
3. De in artikel 4, derde lid, van de Wet, bedoelde passagiersgegevens omvatten:
 - a. het nummer en de aard van het gebruikte reisdocument;
 - b. de nationaliteit;
 - c. de volledige naam;
 - d. de geboortedatum;
 - e. de grensdoorlaatpost van binnenkomst;
 - f. het vervoermiddel;
 - g. het tijdstip van vertrek en van aankomst van het vervoermiddel;

- h. het totale aantal met dat vervoermiddel vervoerde passagiers,
en
 - i. het eerste instappunt.
- 4. Bij ministeriële regeling kunnen gevallen worden aangewezen waarin vervoerders verplicht zijn passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken.
- 5. De vervoerder vernietigt de krachtens het eerste lid verzamelde gegevens binnen 24 uur na aankomst in Nederland.
- 6. De vervoerder verstrekt de passagier informatie betreffende:
 - a. zijn identiteit;
 - b. de doeleinden waarvoor de gegevens worden verzameld;
 - c. de gegevens die worden verzameld;
 - d. de ontvangers van de gegevens, en
 - e. het bestaan van het recht om kennis te nemen van zijn gegevens en het recht om om correctie van onjuiste gegevens te verzoeken.
- 7. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de wijze waarop de gegevens door de vervoerder worden verstrekt.

Artikel 2.2b

1. De ambtenaar belast met de grensbewaking vernietigt de op grond van artikel 2.2a verkregen passagiersgegevens binnen 24 uur na binnenkomst van de passagiers in Nederland, tenzij deze later nodig zijn voor de uitoefening van diens taken.
2. Onze Minister evalueert de toepassing van het eerste lid uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van dit besluit met het oog op een nadere omschrijving van de gevallen waarin passagiersgegevens niet binnen 24 uur worden vernietigd.

Toelichting

Inleiding

Deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 heeft ten doel om, samen met de Wet van ... tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261), richtlijn nr. 2004/82/EG te implementeren in Nederlands recht. Richtlijn nr. 2004/82/EG is tot stand gekomen op initiatief van het koninkrijk Spanje met het oog op een doeltreffende bestrijding van illegale immigratie en betere grenscontroles. Daartoe, aldus de preambule, is het van belang dat alle lidstaten een regeling invoeren waarbij de verplichtingen worden vastgesteld die gelden voor luchtvervoerders die passagiers naar het grondgebied van de lidstaten vervoeren. Om die doelstelling effectiever te verwezenlijken, moeten tevens de geldboetes die in de lidstaten zijn gesteld op niet-nakoming van de verplichtingen door vervoerders, zoveel mogelijk worden geharmoniseerd.

De krachtens deze richtlijn aan vervoerders op te leggen verplichtingen vormen, blijkens de achtste overweging, een aanvulling op die welke zijn vastgesteld op grond van artikel 26 van de in 1990 te Schengen gesloten Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985 (hierna: Schengen Uitvoeringsovereenkomst of SUO) zoals aangevuld bij Richtlijn nr. 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985. Dat betekent dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bepalingen die in het Nederlandse vreemdelingenrecht zijn vastgesteld ter uitvoering van het bepaalde in

de Schengen Uitvoeringsovereenkomst en in richtlijn nr. 2001/51/EG¹.

De basis voor de omzetting van de richtlijn wordt gevormd door de Wet van ... tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261). Deze wet wijzigt de artikelen 4 en 108 van de Vreemdelingenwet 2000. De in artikel 4 van de Wet bedoelde nadere uitwerking vindt plaats in het onderhavige besluit.

De richtlijn

Definities

Artikel 2 van de richtlijn definieert vijf begrippen, die ook in de Nederlandse wetgeving voorkomen.

Onderdeel a

Vervoerder

Dit betreft de natuurlijke of rechtspersoon die beroepsmatig vervoer van personen door de lucht verricht. De richtlijn heeft het oog op luchtvervoerders, maar laat de mogelijkheid open ook van toepassing te zijn op andere vervoerders (bijvoorbeeld vervoerders over zee). Van deze mogelijkheid is vooralsnog geen gebruik gemaakt.

Onderdeel b

Buitengrenzen

De richtlijn definieert buitengrenzen als de buitengrenzen van de lidstaten met derde landen. Artikel 1, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 definieert buitengrenzen als de Nederlandse zeegrenzen, alsmede lucht- of zeehavens waar grenscontroles op personen worden uitgeoefend. Uit de Schengen Uitvoeringsovereenkomst blijkt dat de buitengrenzen worden gevormd door de

¹ De artikelen 2 tot en met 8 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst zijn per 13 oktober 2006 ingetrokken bij Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PbEU L 105).

grenzen tussen een land dat partij is bij de Schengen overeenkomst en de landen die geen partij zijn².

De definities van de SUO enerzijds en de Wet anderzijds zijn niet geheel identiek. Er is voor gekozen het begrip buitengrenzen niet nogmaals (afwijkend) te definiëren, maar aan te sluiten bij de tot nu toe gehanteerde definitie in de Vreemdelingenwet 2000 die zijn oorsprong heeft in de Schengenakkoorden. Daarmee is veilig gesteld dat vervoerders die een vreemdeling vanuit een lidstaat van de Europese Unie, het Koninkrijk Noorwegen en de Republiek IJsland (en, naar verwachting, in de toekomst vanuit de Bondsstaat Zwitserland) naar Nederland vervoeren niet onderworpen kunnen worden aan een verplichting tot het verzamelen en verstrekken van passagiersgegevens. Verwezen wordt naar de toelichting op artikel 2.2a, tweede lid, van het besluit.

Onderdeel c

Grenscontrole

De richtlijn definieert grenscontrole als de controle aan de grenzen welke, onafhankelijk van enige andere aanleiding, uitsluitend op grond van de beoogde grensoverschrijding wordt uitgeoefend. Dit sluit aan bij de grensbewaking die in Nederland krachtens artikel 4.1 van het Vreemdelingenbesluit 2000 geschiedt met het oog op het Nederland in- en uitreizen van personen via een buitengrens.

Onderdeel d

Grensdoorlaatpost

De richtlijn verstaat onder grensdoorlaatpost een door de bevoegde autoriteiten voor grensoverschrijding aangewezen doorlaatpost aan de buitengrenzen. Ook artikel 4.2, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 spreekt over aan de buitengrenzen ingestelde grensdoorlaatposten.

Onderdeel e

Persoonsgegevens

² Overigens worden in artikel 2 van de Schengengrenscode met de SUO vrijwel identieke definities van buitengrenzen en binnengrenzen gegeven.

Het begrip persoonsgegevens is identiek aan het begrip dat in de Wet bescherming persoonsgegevens wordt gehanteerd.

Artikelsgewijs

Artikel 2.2a

Eerste lid

Op grond van de richtlijn dient in de nationale wetgeving te worden voorzien in de mogelijkheid vervoerders te verplichten passagiersgegevens te verstrekken. De *mogelijkheid* om vervoerders te verplichten passagiersgegevens te verzamelen en te overhandigen aan ambtenaren belast met de grensbewaking is in artikel 4, derde lid, van de Wet neergelegd. Op basis van artikel 4, vierde lid, van de Wet worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld. In het onderhavige besluit wordt vervolgens bepaald dat de passagiersgegevens worden verzameld en aan de ambtenaar belast met de grensbewaking worden overhandigd indien deze dat vordert. Met de opname van deze mogelijkheid in het eerste lid is aan de uit de richtlijn voortvloeiende verplichting om passagiersgegevens te kunnen vragen, voldaan.

Opgemerkt wordt dat voornamelijk alleen luchtvervoerders verplicht kunnen worden de passagiersgegevens te verstrekken, hetgeen tot uitdrukking is gebracht in het eerste lid met de woorden 'die passagiers vervoert door de lucht'. Indien besloten wordt de verplichting tot het verstrekken van passagiersgegevens ook op andere vervoerders van toepassing te laten zijn, behoeft enkel het onderhavige besluit aanpassing en niet de wet.

Ingevolge het eerste lid dienen de passagiersgegevens vóór het einde van de instapcontroles te worden overhandigd. In de praktijk van het luchtvervoer zal het eind van de instapcontrole het moment van de zogeheten 'flightclosure' zijn, zijnde

het moment dat de instaprocedure is beëindigd en er geen passagiers meer aan boord van het vliegtuig worden toegelaten.

Tweede lid

De richtlijn definieert buitengrenzen als de buitengrenzen van de lidstaten van de Unie met derde landen. In de Wet worden buitengrenzen (in artikel 1, onder d) gedefinieerd als de Nederlandse zee- en luchtgrenzen, alsmede lucht- of zeehavens waar grenscontroles op personen worden uitgeoefend. Dit zijn daarmee de buitengrenzen van het Schengengebied.

Aangezien de richtlijn de buitengrenzen definieert als de buitengrenzen van de lidstaten (van de Unie) met derde landen, terwijl er derde landen zijn die deel uitmaken van het Schengen grondgebied waarbinnen geen personencontroles meer plaats vinden, is in het tweede lid van artikel 2.2a voorzien in een uitzondering. Op grond van deze uitzondering kunnen géén passagiersgegevens worden gevraagd aan vervoerders die passagiers vanuit een lidstaat van de Unie het Schengen grondgebied binnenbrengen. Dat is nodig omdat de richtlijn uitgaat van grenzen van de Unie met derde landen. De op 1 mei 2004 en op 1 januari 2007 toetreden nieuwe lidstaten nemen namelijk nog niet volledig deel aan het Schengenacquis en hebben mitsdien wél een Unie-buitengrens maar (nog) geen Schengenbuitengrens. Pas wanneer besloten wordt tot afschaffing van het toezicht aan de binnengrenzen zullen deze landen een Schengenbuitengrens hebben.

Aan de andere kant zijn er landen die géén lidstaat van de Europese Unie zijn, maar wel zijn betrokken bij de uitvoering, toepassing en ontwikkeling van het Schengenacquis³. Dit betreft thans het Koninkrijk Noorwegen en de Republiek

³ Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis – Slotakte, PbEU L 176 van 10.7.1999, blz. 36–62

Overeenkomst gesloten door de Raad van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de vaststelling van de rechten en verplichtingen tussen enerzijds Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en anderzijds de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen, op de gebieden van het Schengenacquis die op deze staten van toepassing zijn, PbEU L 015 van 20/01/2000 blz. 0002 - 0007

IJsland (en, naar verwachting in de toekomst de Bondsstaat Zwitserland). Door middel van een verwijzing naar ‘landen die betrokken zijn bij de uitvoering, toepassing en ontwikkeling van het Schengenacquis’ is uitdrukkelijk veilig gesteld dat vervoerders die vreemdelingen vanuit Noorwegen en IJsland (en naar verwachting in de toekomst vanuit Zwitserland) naar Nederland vervoeren evenmin onderworpen kunnen worden aan de verplichting passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken.

Derde lid

Het derde lid van artikel 2.2a bepaalt welke gegevens een vervoerder moet verzamelen. Het zijn de gegevens die in artikel 3 van de richtlijn worden genoemd. Wat onderdeel f betreft wordt opgemerkt dat de engelse vertaling van de term vervoermiddel (namelijk: code of transport) duidelijk maakt dat het hier gaat om een identificatiemiddel, zoals het in de burgerluchtvaart gebruikte vluchtnummer.

Vierde lid

In het eerste lid van artikel 2.2.a is de hoofdregel neergelegd dat de vervoerder de passagiersgegevens verstrekt op vordering van de ambtenaar belast met de grensbewaking. Het is niet uitgesloten dat er in de toekomst behoefte ontstaat aan het aanwijzen van specifieke gevallen waarin de passagiersgegevens altijd zullen moeten worden verzameld en overgelegd, zonder vordering daartoe, bijvoorbeeld op basis van opgedane ervaringen of met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Dergelijke gevallen kunnen dan, met gebruikmaking van de in het vierde lid opgenomen delegatiegrondslag in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 worden neergelegd. In dit verband zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan een vervoer vanaf bepaalde, risicovolle, (lucht)havens naar Nederland. Opgemerkt wordt dat het hierbij dus alleen gaat om de gegevens, bedoeld in het eerste lid van artikel 2.2a van het onderhavige besluit.

Van de in de preambule bij de richtlijn bedoelde mogelijkheid voor lidstaten om bijkomende verplichtingen op te leggen aan luchtvervoerders of verplichtingen voor andere categorieën vervoerders dan luchtvervoerders in te voeren, is vooralsnog geen gebruik gemaakt. Indien daaraan in de toekomst behoefte bestaat, zullen bijkomende verplichtingen aan artikel 2.2a, vierde lid, worden toegevoegd.

Vijfde lid

Het vijfde lid bepaalt dat de vervoerder de gegevens die hij krachtens het eerste lid verzameld heeft binnen 24 uur na aankomst moet vernietigen. Uiteraard kunnen de in het eerste lid genoemde gegevens ook voor een ander doel (de commerciële dienstverlening) door de vervoerder verzameld zijn. In dat geval vindt dit lid geen toepassing. Wel is op het verwerken van passagiersgegevens in het kader van de commerciële dienstverlening door de vervoerder de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing.

Zesde lid

Het zesde lid bepaalt welke informatie de vervoerder de passagier moet geven. De richtlijn verwijst naar de voorschriften die richtlijn nr. 95/46/EG stelt aan het informeren van personen wier gegevens worden verwerkt. De onderdelen a en b van de artikelen 10 en 11 van richtlijn nr. 95/46/EG bepalen dat betrokkenen in alle gevallen geïnformeerd dienen te worden over de identiteit van de verantwoordelijke en de doeleinden waarvoor de gegevens verzameld worden. Onderdeel c van beide artikelen bepaalt dat er afhankelijk van de omstandigheden soms ook nog andere informatie verstrekt moet worden. Krachtens artikel 6, tweede lid, van de richtlijn moet deze informatie echter altijd verstrekt worden aan passagiers wier gegevens in het kader van de richtlijn worden verzameld en gebruikt. De informatie genoemd bij het tweede gedachtenstreepje van artikel 10, onder c, van richtlijn nr. 95/46/EG is niet opgenomen in het vierde lid omdat zich het daar beschreven geval niet voordoet in het kader van de richtlijn.

Onderdeel a betreft informatie betreffende de identiteit van de vervoerder (vooralsnog betreft het alleen de luchtvaartmaatschappij), zoals de naam en contactgegevens. Onderdeel b betreft de doeleinden waarvoor de gegevens worden verzameld. De passagier dient te worden medegedeeld dat zijn gegevens worden gebruikt om door middel van betere grenscontroles illegale immigratie tegen te gaan. Dat volgt uit artikel 1 en uit artikel 6, eerste lid, van de richtlijn. Onderdeel c betreft informatie over de krachtens het eerste lid verstrekte gegevens. Onderdeel d betreft informatie over de ontvangers van de informatie, dat wil zeggen de met de grensbewaking belaste autoriteiten. Onderdeel e tenslotte bepaalt dat de passagier geïnformeerd moet worden over zijn recht om kennis te nemen van zijn gegevens en het recht om om correctie van onjuiste gegevens te verzoeken. Inzage en correctie zijn uiteraard uitsluitend mogelijk als de gegevens nog aanwezig zijn.

Zevende lid

Ingevolge het zevende lid worden bij ministeriële regeling regels gesteld over de wijze waarop de vervoerder de gegevens dient te verstrekken.

Artikel 2.2b

Het eerste lid van artikel 6 van de richtlijn bepaalt dat de gegevens als hoofdregel binnen 24 uur na aankomst van de passagiers in Nederland worden vernietigd. Artikel 6 van de richtlijn biedt de mogelijkheid om, overeenkomstig het nationale recht en de in richtlijn nr. 95/46/EG vervatte bepalingen inzake gegevensbescherming, de gegevens langer te bewaren indien die gegevens later nodig zijn voor de uitoefening van de taken van de autoriteiten die zijn belast met de controle van personen aan de buitengrenzen. Bovendien bepaalt artikel 6 dat, overeenkomstig hun nationale recht en de in Richtlijn 95/46/EG vervatte bepalingen inzake gegevensbescherming, de lidstaten de in artikel 3, lid 1, bedoelde persoonsgegevens ook voor wetshandavingsdoeleinden kunnen gebruiken.

Een en ander is uitgewerkt in artikel 2.2b van het onderhavige besluit, op grond waarvan de ambtenaar belast met de grensbewaking de gegevens binnen 24 uur na

aankomst van de passagiers in Nederland dient te vernietigen, tenzij deze later nodig zijn voor de uitoefening van zijn taken. Wat de verwijzing naar de taakuitoefening betreft, moet worden opgemerkt dat de in artikel 46, eerste lid, onder a, b en d, van de Wet aangewezen ambtenaren ook andere taken hebben dan alleen grensbewaking. Wat de bewaartermijn aangaat, wordt gedacht aan het volgende. Indien de toegang is geweigerd zouden de passagiersgegevens langer bewaard kunnen worden, bijvoorbeeld met het oog op de toepassing van artikel 65 van de Wet. Ingevolge artikel 65, eerste lid, onder b, van de Wet kan de vreemdeling die met het oog op zijn uitzetting is aangehouden binnen zes maanden nadat hij is binnengekomen aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig in gebruik bij een vervoersonderneming, worden uitgezet door plaatsing aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig in gebruik bij dezelfde vervoersonderneming. Hieruit volgt dat de passagiersgegevens van vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd bewaard moeten kunnen worden zolang de mogelijkheid van artikel 65, eerste lid, onder b, van de Wet nog openstaat.

Een specifiekere aanduiding van de gevallen waarin het langer bewaren noodzakelijk zou kunnen zijn, is op zichzelf beschouwd wenselijk maar blijkt thans niet goed mogelijk te zijn. Om die reden is in artikel 2.2b, tweede lid, voorzien in een evaluatie na vijf jaar met het oog op een nadere omschrijving van de gevallen waarin passagiersgegevens niet binnen 24 uur worden vernietigd.