Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2006–2007

30 897 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)

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

Inleiding

Dit voorstel van wet heeft ten doel de omzetting in het Nederlandse recht van 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 van 6 augustus 2004). Het voorstel beperkt zich tot de kern van de richtlijn, namelijk de introductie van de mogelijkheid om vervoerders te verplichten gegevens te verzamelen en te verstrekken aan de autoriteiten belast met de grensbewaking. Nadere regels met betrekking tot de vraag welke gegevens verzameld en verstrekt moeten worden, op welk moment dat dient te gebeuren, in welke gevallen en op welke wijze, hoe lang die gegevens bewaard mogen worden en voor welk doel ze gebruikt mogen worden, worden in het Vreemdelingenbesluit 2000 gegeven.
Verder regelt dit voorstel de strafbaarstelling van het niet nakomen door vervoerders van hun verplichtingen.

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 overweging 7 bij de richtlijn, 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/EG.

KST103516
0607tkkst30897-3
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2006

Omwille van de volledigheid wordt onderstaand per artikel van de richtlijn aangegeven op welke wijze de betreffende bepaling in het Nederlandse recht wordt omgezet. Vervolgens wordt aangegeven welke betekenis de richtlijn in de praktijk zal hebben en op welke wijze dat zal worden vormgegeven in lagere regelgeving. Aan het einde van deze toelichting is een transponeringstabel opgenomen.

Artikel 1 van de richtlijn

Artikel 1 van de richtlijn omschrijft het doel van de richtlijn en behoeft geen omzetting in nationaal recht.

Artikel 2 van de richtlijn

Artikel 2 van de richtlijn definieert een vijftal begrippen die op verschillende plaatsen in de Nederlandse regelgeving terugkomen.

Onderdeel a

Vervoerder
De reikwijdte van de richtlijn is beperkt tot vervoer door de lucht en de vervoerders die zich daar beroepsmatig mee bezighouden.

Onderdeel b

Buitengrenzen
De richtlijn definieert buitengrenzen als de buitengrenzen van de lidstaten van de Unie 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 SUO blijkt dat de buitengrenzen worden gevormd door de grenzen tussen een land dat partij is bij de Schengen overeenkomst en de landen die geen partij zijn. De definitie die de richtlijn hanteert wijkt daarmee af van die in de Vreemdelingenwet 2000 en de SUO. Aangezien de richtlijn een aanvulling is op de SUO en richtlijn nr. 2001/51/EG, wordt het in de richtlijn gebruikte begrip «buitengrenzen» in de wet zó uitgelegd, dat de verplichting om passagiersgegevens niet kan gelden voor vervoer van passagiers vanuit lidstaten of vanuit een land dat betrokken is bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis. Dit laatste betreft IJsland en Noorwegen.
Dit resultaat wordt als volgt bereikt. De huidige definitie van artikel 1, onder d, van de Vreemdelingenwet 2000, die zijn oorsprong in het Schengenverdrag heeft, blijft gehandhaafd. Daardoor hoeven geen passagiersgegevens verzameld en verstrekt te worden indien het betreft vervoer vanuit IJsland of Noorwegen. Op grond van de bestaande definitie zou het echter ten onrechte mogelijk zijn om een vervoerder te verplichten passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken in geval van vervoer vanuit één van de sinds 1 mei 2004 toegetreden lidstaten, die immers het Schengenacquis nog niet toepassen. Voor deze lidstaten zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 een uitzondering worden opgenomen. De verplichting om passagiersgegevens te verstrekken zal dus alleen van toepassing kunnen zijn op vervoerders die passagiers van buiten de Europese Unie én van buiten het Schengengebied het gezamenlijke grondgebied van de Europese Unie en Schengen binnenbrengen.

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

Artikel 3 van de richtlijn

Eerste lid
Het eerste lid van artikel 3 wordt geïmplementeerd door in artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 een nieuw derde lid op te nemen dat voorziet in de mogelijkheid om de vervoerder te verplichten bepaalde gegevens te verzamelen en te verstrekken aan de autoriteiten belast met de grensbewaking. Krachtens het aangepaste derde lid van artikel 4 Vreemdelingenwet 2000, nu vernummerd tot een nieuw vierde lid, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld omtrent de toepassing van deze verplichting. Die nadere regels zullen onder meer betrekking hebben op de vraag welke gegevens verzameld en verstrekt moeten worden, op welk moment dat dient te gebeuren, in welke gevallen en op welke wijze, hoe lang die gegevens bewaard mogen worden en voor welk doel ze gebruikt mogen worden.
De richtlijn definieert in artikel 2, onder a, een vervoerder als een natuurlijke of rechtspersoon die het beroepsmatig vervoer van personen door de lucht verricht. Uit de preambule bij de richtlijn blijkt echter dat het de lidstaten vrijstaat om bijkomende verplichtingen aan luchtvervoerders op te leggen of verplichtingen voor andere categorieën vervoerders dan luchtvervoerders te handhaven of in te voeren.
De verplichtingen neergelegd in het bestaande artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 zijn niet beperkt tot luchtvervoerders. Het onderhavige wetsvoorstel sluit aan bij deze systematiek. In beginsel kunnen alle categorieën van vervoerders worden verplicht gegevens te verzamelen en te verstrekken, maar het ligt in de rede dat deze verplichting zich met name op luchtvervoerders zal richten. De verplichting geldt uitsluitend voor vervoerders door wiens tussenkomst de vreemdeling aan een buitengrens of binnen het grondgebied van een lidstaat wordt gebracht. Ook hiermee wordt aangesloten bij het bestaande systeem.

Tweede lid
Het tweede lid bepaalt welke gegevens een vervoerder desgevraagd dient te verstrekken. Implementatie van deze bepaling vindt plaats in het Vreemdelingenbesluit 2000.

Derde lid
Het bepaalde in het derde lid volgt uit de Vreemdelingenwet 2000 zoals die door middel van dit wetsvoorstel wordt aangepast. De onderscheiden verplichtingen waaraan de vervoerders krachtens artikel 26 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst, richtlijn nr. 2001/51/EG en richtlijn nr.

2004/82/EG kunnen worden onderworpen, staan in het Nederlandse recht naast elkaar, ze zijn aanvullend maar niet onderling uitwisselbaar.

Artikel 4 van de richtlijn

Artikel 4 van de richtlijn draagt de lidstaten op de nodige maatregelen te nemen om sancties op te leggen aan vervoerders die door eigen schuld geen, dan wel onvolledige of onjuiste gegevens hebben verstrekt. De sancties dienen afschrikwekkend, doeltreffend en evenredig te zijn.

Eerste lid
Het eerste lid van artikel 4 van de richtlijn voorziet bij wijze van sanctie in het opleggen van geldboetes. De lidstaten hebben daarbij de keuze uit twee mogelijkheden. Onderdeel a voorziet in een maximum geldboete van niet lager dan € 5000. Onderdeel b voorziet in een minimum geldboete van € 3000. De geldboetes gelden per reis waarvoor een vervoerder de passagiersgegevens niet of op onjuiste wijze heeft verstrekt. Omdat het Nederlandse geldboetestelsel uitsluitend met maximum boetes werkt, komt onderdeel b niet in aanmerking voor implementatie. De keuze valt derhalve op de in onderdeel a voorziene mogelijkheid.
Artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht voorziet in zes categorieën van geldboetes. De derde categorie is de geldboete met een maximum van € 6 700. De vierde categorie kent een maximum van € 16 750. Hoewel de in onderdeel a van de richtlijn voorziene maximum geldboete in de derde categorie valt, is er voor gekozen om aan te sluiten bij de bestaande strafbedreiging. Op grond van artikel 108, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000, kan overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 4, eerste en tweede lid, reeds gestraft worden met een geldboete van de vierde categorie of hechtenis van ten hoogste zes maanden. De voorgestelde wijziging van artikel 108, tweede lid, voorziet in eenzelfde strafbaarstelling voor voorschriften vastgesteld bij of krachtens het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 4. De eerste twee leden van artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 en de strafbaarstelling daarvan vormen een uitwerking van artikel 26 SUO zoals aangevuld bij Richtlijn nr. 2001/51/EG. Nu richtlijn nr. 2004/82/EG blijkens de preambule een aanvulling vormt op deze twee eerdere rechtsinstrumenten ligt het in de rede om bij het bepalen van de strafmaat aan te sluiten bij de strafbaarstelling voorzien bij implementatie van deze twee eerdere rechtsinstrumenten. Zowel de bestaande als de in het wetsvoorstel neergelegde nieuwe verplichtingen voor vervoerders dienen de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie. Verschil maken in het belang dat met de handhaving van de verschillende verplichtingen van vervoerders wordt gediend door middel van verschillende strafbedreigingen is ongewenst.

Tweede lid
Het tweede lid van artikel 4 bepaalt dat het lidstaten vrij staat om jegens vervoerders die de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen op zeer ernstige wijze overtreden, andere sancties vast te stellen of te handhaven, zoals de vasthouding, inbeslagneming of verbeurdverklaring van het vervoermiddel, of de opschorting dan wel intrekking van de exploitatievergunning.
Van deze mogelijkheid maakt Nederland gebruik door naast de mogelijkheid om een geldboete op te leggen van de vierde categorie de mogelijkheid open te stellen de vervoerder te straffen met een hechtenis van ten hoogste zes maanden. In aanvulling daarop gelden de algemene regels uit het straf- en strafprocesrecht, bijvoorbeeld de regels die het Wetboek van Strafrecht kent voor verbeurdverklaring.

Artikel 5 van de richtlijn

Artikel 5 van de richtlijn draagt de lidstaten op ervoor te zorgen dat hun wettelijke bepalingen voorzien in een daadwerkelijk recht van verdediging en van beroep voor vervoerders die met het oog op de oplegging van sancties vervolgd worden. Het Nederlandse strafprocesrecht voorziet reeds in de mogelijkheid daartoe.

Artikel 6 van de richtlijn

Eerste lid
Het eerste lid bepaalt om te beginnen dat de in artikel 3, eerste lid, bedoelde persoonsgegevens worden verstrekt aan de autoriteiten die zijn belast met de controle van personen aan de buitengrenzen. Uit het woord «desgevraagd» in artikel 3, eerste lid, van de richtlijn blijkt dat deze verplichting alleen geldt indien de vervoerder daarom gevraagd wordt. Uit het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 4, Vreemdelingenwet 2000, blijkt dat de vervoerder kan worden verplicht de gegevens te verstrekken aan de autoriteiten belast met de grensbewaking. Daarmee worden zowel het eerste lid van artikel 3, als het eerste lid van artikel 6, van de richtlijn, omgezet in Nederlands recht.
Verder noemt de eerste alinea van artikel 6, eerste lid, van de richtlijn, het doel van de gegevensverstrekking. Dat doel komt overeen met het doel van de richtlijn zoals geformuleerd in artikel 1 van de richtlijn. Dat neemt overigens niet weg dat deze gegevens ook voor bepaalde andere doeleinden gebruikt mogen worden.

De tweede alinea van het eerste lid bepaalt ten eerste dat de gegevens door de vervoerder worden verzameld. Ook deze verplichting dient te worden gelezen in samenhang met het eerste lid van artikel 3. Dat wil zeggen dat de vervoerder alleen verplicht hoeft te worden de gegevens te verzamelen indien er sprake is van een verplichting om de gegevens te verstrekken zoals voorzien in het nieuwe derde lid van artikel 4, van de Vreemdelingenwet 2000. Dit nieuwe derde lid bepaalt daarom dat de vervoerder verplicht kan worden bepaalde gegevens te verzamelen.
Vervolgens bepaalt de tweede alinea ten aanzien van de verstrekking aan de grenscontroleautoriteiten dat er in beginsel op elektronische wijze verstrekt moet worden of indien dat niet kan wegens gebrek aan elektronische communicatiemiddelen, op enige andere geschikte wijze. De wijze waarop de vervoerder gegevens moet verstrekken wordt nader uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur als voorzien in het nieuwe vierde lid van artikel 4.
Tenslotte bepaalt de tweede alinea dat de autoriteiten belast met de grensbewaking de gegevens dienen te bewaren in een tijdelijk bestand. Volgens de derde alinea van het eerste lid moeten de gegevens in dit tijdelijk bestand binnen 24 uur na toezending vernietigd worden, onder voorwaarde dat op dat moment de passagiers Nederland al zijn binnengekomen. De gegevens mogen langer worden bewaard indien de grenscontroleautoriteiten ze op een later tijdstip nodig hebben voor de uitoefening van hun wettelijke taken. Richtlijn nr. 95/46/EG (de privacyrichtlijn) en het nationale recht inzake gegevensbescherming bepalen binnen welke grenzen dit mogelijk is. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid vervat in de vijfde alinea van het eerste lid die spreekt over het gebruik voor wetshandhavingsdoeleinden. Ook het gebruik voor wetshandhavingsdoeleinden wordt beheerst door de grenzen die richtlijn nr. 95/46/EG en het nationale recht, in het bijzonder de Wet bescherming persoonsgegevens, daaraan stellen.

De vierde alinea van artikel 6, eerste lid, voorziet een verplichting voor de vervoerder om de gegevens binnen 24 uur na aankomst van de vlucht te

vernietigen. Deze verplichting zal worden voorgeschreven bij algemene maatregel van bestuur.

Tweede lid
Het tweede lid van artikel 6 verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat de vervoerders de passagiers informatie verstrekken overeenkomstig richtlijn nr. 95/46/EG (de privacyrichtlijn), daaronder begrepen de informatie bedoeld in artikel 10, onder c, en artikel 11, eerste lid, onder c, van die richtlijn. In deze artikelleden gaat het om informatie over de ontvangers van de (passagiers)gegevens, de verplichting om al dan niet mee te werken en het recht op toegang tot de eigen gegevens en het recht deze gegevens te rectificeren.
Om twee redenen behoeft deze verplichting uitdrukkelijke regeling in het Nederlandse recht. De artikelen 33 en 34 van de Wet bescherming persoonsgegevens stellen het verstrekken van de informatie bedoeld in artikel 10, onder c, en artikel 11, eerste lid, onder c, van richtlijn nr. 95/46/EG niet in alle gevallen verplicht. Bovendien is de Wet bescherming persoongegevens niet zonder meer en onmiddellijk van toepassing op het verwerken, daaronder begrepen het verzamelen, van persoonsgegevens in een ander land. Deze regeling zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden getroffen.

Artikel 7 van de richtlijn

Artikel 7 bepaalt dat deze richtlijn ten laatste op 5 september 2006 dient te zijn omgezet in het nationale recht.

Artikelen 8 en 9 van de richtlijn

Deze bepalingen behoeven geen omzetting in het nationale recht.

Implementatie van de richtlijn

Hierboven is reeds aangegeven dat de artikelen 4 en 108 van de Vreemdelingenwet 2000 gewijzigd dienen te worden teneinde de richtlijn in de Nederlandse rechtsorde om te zetten. Met die wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 wordt het mogelijk vervoerders te verplichten ten behoeve van de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie passagiersgegevens te verstrekken.
Nadere regels met betrekking tot de vraag welke gegevens verzameld en verstrekt moeten worden, op welk moment dat dient te gebeuren, in welke gevallen en op welke wijze en hoe lang die gegevens bewaard mogen worden, zullen bij of krachtens het Vreemdelingenbesluit 2000 worden gegeven.
De richtlijn verplicht, zoals gezegd, de lidstaten evenwel niet om van de in hun wetgeving neer te leggen mogelijkheid om passagiersgegevens op te vragen gebruik te maken. Dat volgt uit de bewoordingen van artikel 3 van de richtlijn, waarin is neergelegd dat passagiersgegevens alleen *desgevraagd* verstrekt hoeven te worden. In het Vreemdelingenbesluit 2000 zal daarom worden geregeld dat de passagiersgegevens desgevorderd dienen te worden overhandigd. Hierbij is van belang om op te merken dat de in de richtlijn (artikel 3, tweede lid) genoemde passagiersgegevens grotendeels overeenkomen met de gegevens die verkregen kunnen worden op basis van de afschriftplicht, bedoeld in artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000, en de passagierslijsten, bedoeld in artikel 4.15 Vreemdelingenbesluit 2000. De toegevoegde waarde van het vorderen van passagiersgegevens zou zijn, dat de passagiersgegevens *eerder* kunnen worden verkregen dan nu het geval is, namelijk al op het moment van instapcontroles in het buitenland in plaats van bij aankomst in Nederland. Bovendien hangt de toegevoegde waarde voor de grensbewaking en

de bestrijding van illegale immigratie ook samen met toekomstige (technische) ontwikkelingen, al dan niet in combinatie met het gebruik van biometrische kenmerken.
Ook is denkbaar dat andere passagiersgegevens dan genoemd in artikel 3 van de richtlijn in de toekomst een rol kunnen spelen bij de verbetering van de grensbewaking en de bestrijding van illegale immigratie. Voor het aanwijzen van andere passagiersgegevens in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 zal in het Vreemdelingenbesluit 2000 eveneens een grondslag worden gecreëerd.
Met deze systematiek wordt het mogelijk om in te spelen op ontwikkelingen, al dan niet van technische aard, die thans niet kunnen worden voorzien.
Bovendien kan pas van de bevoegdheid tot het vorderen van passagiersgegevens daadwerkelijk gebruik worden gemaakt nadat alle daartoe benodigde nationale (lagere) regelgeving in werking is getreden.
Administratieve lasten Zoals hierboven in de inleiding is opgemerkt, beperkt dit wetsvoorstel zich tot het regelen van de mogelijkheid om vervoerders te verplichten gegevens te verzamelen en te verstrekken aan de autoriteiten belast met de grensbewaking. Uit het wetsvoorstel zelf volgt niet dat die verplichting ook daadwerkelijk aan vervoerders zal worden opgelegd aangezien dit, ingevolge de lagere regelgeving, in de eerste plaats ter beoordeling zal staan van de ambtenaar belast met de grensbewaking. Reeds hierom vloeien uit het wetsvoorstel zelf geen administratieve lasten voort. De administratieve lasten zullen bij de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in nauwkeuriger in kaart worden gebracht. Duidelijk is reeds wel dat de vordering tot het verzamelen en verstrekken van passagiersgegevens voor de betreffende vervoerder extra lasten met zich mee zal brengen, bijvoorbeeld als gevolg van de aanpassing van de infrastructuur teneinde de gegevens te kunnen verstrekken vóórdat het vervoermiddel in Nederland aankomt.

Advies Actal

Actal heeft besloten geen advies uit te brengen.

Advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is op grond van artikel 1:7 van de Algemene wet bestuursrecht en met het oog op de implementatietermijn niet gehoord over dit wetsvoorstel.

Advies van het College bescherming persoonsgegevens

Het College bescherming persoonsgegevens is op grond van artikel 1:7 van de Algemene wet bestuursrecht en met het oog op de implementatietermijn eveneens niet gehoord over dit wetsvoorstel.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

Transponeringstabel

Richtlijn	*Nederlands recht*
Artikel 1	– – –
Artikel 2	– – –
Artikel 3	
eerste lid	artikel 4, derde lid, Vreemdelingenwet 2000 Vreemdelingenbesluit 2000
tweede lid	Vreemdelingenbesluit 2000
derde lid	artikelen 4, 5 en 65, Vreemdelingenwet 2000
Artikel 4	
eerste lid	artikel 108, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000
tweede lid	artikel 108, tweede lid, Vreemdelingenwet 2000, Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering
Artikel 5	Wetboek van Strafvordering
Artikel 6	
eerste lid	
– eerste alinea	artikel 4, derde lid, Vreemdelingenwet 2000 Vreemdelingenbesluit 2000
– tweede alinea	artikel 4, derde lid, Vreemdelingenwet 2000 Vreemdelingenbesluit 2000
– derde alinea	Wet bescherming persoonsgegevens Vreemdelingenbesluit 2000
– vierde alinea	artikel 2.2a, derde lid
– vijfde alinea	Wet bescherming persoonsgegevens Vreemdelingenbesluit 2000
tweede lid	Vreemdelingenbesluit 2000
Artikel 7	– – –
Artikel 8	– – –
Artikel 9	– – –