

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene douanewet met het oog op het structureel verwerken van gegevens ten behoeve van het verbeteren van de grenscontrole en het bestrijden van illegale immigratie alsmede de uitvoering van douanecontrole (informatiegestuurde controles aan de grens)

VOORSTEL VAN WET

3-9-2012

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het ter verdere uitvoering van het doel van Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU 2004, L 261) wenselijk is de verplichting voor vervoerders om gegevens door te geven uit te breiden en dat het daarnaast wenselijk is een grondslag in de wet op te nemen voor de verplichting tot het digitaal verstrekken van gegevens ten behoeve van douanecontroles;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE VREEMDELINGENWET 2000

De Vreemdelingenwet 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4, derde en vierde lid, komen te luiden:

3. De vervoerder door wiens tussenkomst een persoon van buiten het Schengengebied aan een buitengrens of binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht, dan wel vanaf een buitengrens of Nederlands grondgebied naar een plaats buiten het Schengengebied wordt gebracht, verstrekt de ambtenaren belast met de grensbewaking in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen ten aanzien van die persoon de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omschreven gegevens ten behoeve van de grenscontroles en het bestrijden van illegale immigratie.

4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de toepassing van het eerste tot en met derde lid. Daarbij kan worden afgeweken van artikel 2:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

B

Het opschrift van hoofdstuk 8, paragraaf 1, komt te luiden:

Paragraaf 1. Gegevensverstrekking en -verwerking

C

Na artikel 107a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 107b

1. De ambtenaren belast met de grensbewaking verwerken de gegevens, bedoeld in artikel 4, derde lid, ten behoeve van de doeleinden, genoemd in dat lid. De gegevens kunnen daartoe onder meer geautomatiseerd worden vergeleken met aan die doeleinden gerelateerde algemene criteria, alsmede met aan die doeleinden gerelateerde databanken over personen of documenten.

2. Toegang tot de gegevens hebben tevens de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren. De ambtenaren belast met de grensbewaking verlenen hen desgevraagd toegang tot de gegevens.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE ALGEMENE DOUANEWET

De Algemene douanewet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1:32 wordt, onder vernummering van het derde lid tot vierde lid, na het tweede lid een lid ingevoegd, luidende:

3. De inspecteur kan, in afwijking van artikel 2:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, een persoon als bedoeld in artikel 14 van het Communautair douanewetboek verplichten stelselmatig bescheiden en inlichtingen met betrekking tot transacties elektronisch aan hem te verzenden. Bij regeling van Onze Minister van Financiën worden nadere regels gesteld, met name met betrekking tot de persoon, het soort transactie waarvoor de verplichting kan worden opgelegd en de gegevens.

B

In artikel 10:6 wordt "1:32, tweede lid," vervangen door: 1:32, tweede en derde lid.

ARTIKEL III. EVALUATIE

Onze Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en Onze Minister van Financiën zenden binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

ARTIKEL IV. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

De Staatssecretaris van Financiën,

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel bevat een bredere implementatie van 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) in de vorm van een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000. Deze bredere implementatie is noodzakelijk om het structurele gebruik van passagiersgegevens ten behoeve van de grenscontrole en de bestrijding van illegale immigratie door de Koninklijke Marechaussee (hierna: Marechaussee) aan de grensdoorlaatposten op de Nederlandse luchthavens mogelijk te maken, teneinde de efficiency en effectiviteit van de passagierscontrole te bevorderen. Behalve de bijdrage die dit levert aan een meer informatiegerichte grenscontrole, worden daarmee ook voorwaarden geschapen om bij verdere groei van reizigersaantallen - bij gelijkblijvende infrastructuur op de luchthaven en gelijke inzet van mensen en middelen - te kunnen blijven voldoen aan het gewenste niveau van grenscontrole zonder extra ophoud in de afhandeling van het reizigersverkeer te veroorzaken.

Op grond van de onderhavige wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 wordt het mogelijk om vervoerders structureel te verplichten om (bepaalde) gegevens met betrekking tot *alle* personen die zij van buiten het Schengengebied naar een luchthaven in Nederland vervoeren, te verstrekken aan de Marechaussee, zodat de gegevens van alle inreizende personen op de luchthaven voorafgaand aan de fysieke grenspassage beschikbaar zijn voor geautomatiseerde verwerking in het kader van de grenscontrole. Ook maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat ook gegevens van uitreizende personen worden verstrekt ten behoeve van de bestrijding van illegale immigratie en de grenscontrole die bij uitreis plaatsvindt.

Hiernaast worden met dit wetsvoorstel de randvoorwaarden geschapen om de administratieve verplichting voor luchtvaartmaatschappijen tot aanleveren van passagiers- en bemanningsgegevens aan de overheid zoveel mogelijk te uniformeren en te vereenvoudigen. Hiertoe bevat dit wetsvoorstel een wijziging van de Algemene douanewet waarmee de huidige verplichting voor luchtvervoerders om passagiersgegevens te verstrekken aan de douane, zoals deze bestaat op grond van het Communautair douanewetboek en de Algemene douanewet, meer in lijn wordt gebracht met de verplichting op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om voor vervoerders één (digitaal) overheidsloket (*single window*) in te richten, waaraan de door luchtvervoerders op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en het Communautair douanewetboek en de Algemene douanewet te verstrekken passagiersgegevens elektronisch dienen te worden verzonden.

2. Aanleiding

Aanleiding voor dit wetsvoorstel is de noodzaak tot vernieuwing van het grensbeheer, zoals deze enkele jaren geleden reeds is gesignaleerd naar aanleiding van het rapport van de werkgroep Organisatie Passagierscontrole Schiphol. Deze werkgroep was ingesteld naar aanleiding van de constatering dat meerdere afzonderlijke controles door verschillende overheidsinstanties belemmerend werken voor de doorstroom van passagiers en dat deze controles soms "dubbel-op" zijn en voor de passagier daardoor onnodig belastend.

Indien geen maatregelen worden getroffen, zal de reizigersgroei bovendien leiden tot een toename van wachttijden en verstoppingen bij de controlepunten. De bovengenoemde werkgroep deed een aantal aanbevelingen, gericht op verbetering van de samenwerking, onder meer op het gebied van informatie- en risicoanalyse. Sindsdien is er ook sprake van een verdere structurele toename van het internationale personenvervoer naar of vanuit ons land. Sinds 1997 is het aantal passagiers op Nederlandse luchthavens met 68 procent gegroeid, van ruim 32 miljoen in 1997 tot bijna 54 miljoen in 2011. Een groot deel van deze passagiers overschrijdt een EU- of Schengenbuitengrens en heeft te maken met controles door de Marechaussee en de douane. In 2011 betrof ongeveer 44% van de reisbewegingen een vlucht van een luchthaven in Nederland naar een luchthaven buiten de EU. Ongeveer 54% van alle in- en uitreizende passagiers in 2011 passeerde de Schengengrens op een Nederlandse luchthaven. Ondanks de huidige economische situatie, zal het aantal passagiers dat via de lucht Nederland binnenkomt, de komende 10 à 15 jaar naar verwachting verder doorgroeien.

De toename van personen die via de luchthavens Nederland in- en uitreizen, veroorzaakt een toenemende druk op de diensten die zijn belast met controles aan de in ons land gelegen buitengrenzen (de Marechaussee en de douane). Bij de huidige werkwijze aan de grens zal de vraag naar extra inzet vanuit de overheid nog verder toenemen om de vereiste controles effectief te kunnen blijven uitvoeren. Bovendien zal met name op drukke tijdstippen het risico van groeiende wachttijden voor passagiers op de luchthaven aanzienlijk toenemen.

Langere wachttijden, en daarmee een toenemende kans op het missen van aansluitende vluchten, kunnen de concurrentiepositie van de luchthavens, en dan met name die van Schiphol als mainport, in gevaar brengen. Om een mainport te blijven is het nodig dat een vervoersnetwerk bestaat dat zowel voor wat betreft het aantal intercontinentale bestemmingen en frequenties als voor wat betreft de kwaliteit van de doorverbindingen in de vorm van korte en betrouwbare overstaptijden (*connectivity*), de concurrentie met de overige grote Europese knooppuntluchthavens aankan. De groei van het passagiersverkeer in combinatie met de beperkte fysieke ruimte op Schiphol brengt echter de doorlooptijd van de controles en daarmee de *connectivity* in gevaar.

In 2008 is in aansluiting op de aanbevelingen van de hiervoor genoemde werkgroep gestart met een verbeterprogramma: het Programma Vernieuwing Grensmanagement (VGM). Doel van het programma VGM is om een effectief en efficiënt grenstoezichtproces te creëren, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de inzet van geautomatiseerde paspoortcontroles en risicogericht optreden op basis van vooraf ontvangen informatie (passagiersgerelateerd). Hierbij wordt gestreefd naar een balans tussen waarborgen voor veiligheid (in ruime zin) en optimale mobiliteit, met inachtneming van de persoonlijke levenssfeer van de passagier.

In het programma wordt in samenwerking tussen de verschillende ministeries en betrokken overheidsdiensten en private partijen (Schiphol, KLM) thans gewerkt aan invoering en uitbreiding van de mogelijkheden voor automatische grenspassage (de zogenoemde e-gates), geregistreerde reizigers en faciliteren van – op beperkte schaal – informatiegestuurd grenscontrole en douanecontrole.

Om het economisch belang van Nederland bij een vlotte en klantgerichte afhandeling van passagiers te kunnen blijven garanderen en tegelijkertijd het gewenste niveau van grenstoezicht te waarborgen, is het noodzakelijk om de controles aan de grens meer

informatiegestuurd te laten plaatsvinden door de beoordeling van individuele passagiers in belangrijke mate te automatiseren en voorafgaand aan de grenspassage te laten plaatsvinden. De grensautoriteiten kunnen zich dan hoofdzakelijk richten op passagiers die op basis van een objectieve risico-indicatie aan een meer uitgebreide controle moeten worden onderworpen. Het onnodige oponthoud van de andere passagiers als gevolg van de grens- en douanecontrole (en daarmee de inbreuk de persoonlijke levenssfeer van deze groep passagiers) kan op deze wijze zo beperkt mogelijk worden gehouden.

Deze informatiegestuurde werkwijze sluit aan bij internationale ontwikkelingen die in een versnelling zijn gekomen door toenemende mondialisering en reizigersgroei. Het gebruik van voorafgaande passagiersgerelateerde gegevens ten behoeve van grens- en douanecontrole wordt ook in andere landen steeds meer ingezet. Het wetsvoorstel sluit daarop aan.

3. Strekking van het wetsvoorstel

Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel ziet op de informatiepositie van de Marechaussee bij de uitoefening van de grenscontroletaak en van de douane ten behoeve van het uitvoeren van controles op de internationale luchthavens in Nederland. Deze diensten verrichten controles ter uitvoering van communautaire wetgeving (in het bijzonder de Schengengrenscore en het Communautair Douanewetboek), aangevuld met bevoegdheden in nationale wetgeving (de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene douanewet). Het wetsvoorstel sluit aan op bestaande bevoegdheden van deze beide diensten.

Het wetsvoorstel is gericht op de luchtvaart en heeft geen betrekking op de informatiepositie van de Marechaussee en de Zeehavenpolitie ten behoeve van het uitvoeren van controles ten aanzien van de bemanning en passagiers van zeeschepen in de internationale havens. Voor wat betreft zeeschepen bestaat al geruime tijd een verplichting om bij aankomst en vertrek gegevens omtrent de bemanning en de passagiers te verstrekken aan de ambtenaren belast met de grensbewaking. Deze verplichting vloeit rechtstreeks voort uit Bijlage VI, onderdeel 3, van de Schengengrenscore.

Recent is ten aanzien van de meldingen die moeten plaatsvinden voor zeeschepen een richtlijn in werking getreden, die de algemene invoering van het elektronisch berichtenverkeer inhoudt tussen het nautische bedrijfsleven en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Daarbij geldt als uitgangspunt dat alle meldingen betreffende de zeevaart zo spoedig mogelijk en uiterlijk per 1 juni 2015 via één elektronisch loket moeten plaatsvinden (*single window* maritiem). De implementatie van die richtlijn is voor het overgrote deel al geregeld in het Besluit meldingsformaliteiten en gegevensverwerkingen scheepvaart en de Regeling meldingen en communicatie scheepvaart en maakt daarom geen onderdeel uit van het onderhavige wetsvoorstel. De implementatie van die richtlijn ten aanzien van de personencontrole aan de zee grenzen is opgenomen in een afzonderlijke wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en in aparte aanpassingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

Huidige werkwijze bij grenscontrole en douanecontrole

Op basis van de Schengengrenscore wordt bij de grensdoorlaatpost iedereen aan een minimale controle onderworpen tot vaststelling van de identiteit op basis van de overgelegde of getoonde reisdocumenten. Op Schiphol wordt deze controle voor een deel

ondersteund door automatische grensdoorlaatpoorten (voor volwassen Unieburgers met een e-paspoort). Op dit moment betreft dit nog een operationele testfase, maar het is de verwachting dat deze automatische grensdoorlaatposten een structureel karakter krijgen. Onderdanen van derde landen worden daarnaast in alle gevallen handmatig aan een grondige controle onderworpen, waaronder verificatie van reisdocument, visum (indien van toepassing) en de andere voorwaarden voor toegang, zoals het kunnen aantonen van voldoende bestaansmiddelen, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van herkomst of voor de doorreis naar een derde land, waar de toegang is gewaarborgd (het toetsen van "doel-duur-middelen"). Voorts vindt het raadplegen van het Schengeninformatiesysteem en nationale databanken zoals het opsporingsregister plaats.

Beide controles vinden plaats aan de grensdoorlaatpost. Indien hiertoe aanleiding bestaat, wordt in voorkomende gevallen een zogenoemde tweedelijnscontrole uitgevoerd.

Deze handmatige grenscontrole van derdelanders wordt, na positieve ervaringen in de vorm van een pilotproject met de KLM, sinds 2012 op internationale vluchten afkomstig van 28 luchthavens ondersteund met passagiersgerelateerde informatie die wordt verwerkt in het zogenoemde API-centrum van de Marechaussee.

Door de douane worden douanecontroles uitgevoerd, met name aan de buitengrenzen van Europa. Deze controles zijn gericht op een correcte toepassing van de douanewetgeving en andere wetgeving omtrent het binnenbrengen, uitgaan en doorvoer van goederen, waaronder de door de reizigers meegevoerde goederen. De douane werkt daarbij in belangrijke mate op basis van risicoanalyse op grond van artikel 13, tweede lid, van het Communautair douanewetboek. Deze risicoanalyse vindt plaats voordat de goederen het grondgebied van de Europese Unie worden binnen gebracht respectievelijk dat grondgebied verlaten. Om die reden geldt in het geval van goederen die door reizigers via Schiphol worden vervoerd dat de douane voor de aankomst c.q. het vertrek van een vliegtuig mede op basis van vooraf beschikbaar gestelde passagiersgegevens een dergelijke risicoanalyse kan maken. Vervolgens worden de eventueel geselecteerde goederen onderzocht bij aankomst respectievelijk vertrek.

Structureel verstrekken van gegevens bij inkomende vluchten

Dit wetsvoorstel strekt er in de eerste plaats toe de verplichting voor vervoerders, zoals thans neergelegd in artikel 4, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000, uit te breiden. Deze uitbreiding strekt ertoe dat vervoerders kunnen worden verplicht gegevens te verzamelen en te verstrekken van *alle* personen die zij van buiten het Schengengebied aan een buitengrens of binnen het grondgebied van Nederland brengen.

Door tevoren de gegevens van alle inkomende personen beschikbaar te hebben voor de grenscontrole en de bestrijding van illegale immigratie ontstaat de situatie dat een deel van de vereiste minimale controle ten aanzien van alle inkomende personen, ook van hen die onder het vrij verkeer van personen als bedoeld in Richtlijn 2004/38/EG vallen, reeds voor de feitelijke grenspassage kan plaatsvinden. Dit deel van de minimale controle betreft de vergelijking van de gegevens uit het reisdocument van de betrokkene met informatie uit databanken die betrekking hebben op gestolen, onvreemde, verloren of ongeldig gemaakte documenten. Ten aanzien van inkomende derdelanders kan daarnaast ook een deel van de zogenoemde grondige controle reeds voor de feitelijke grenspassage plaatsvinden, waardoor de grenscontrole ten tijde van de feitelijke grenspassage bij de grensdoorlaatpost sneller en gericht gerealiseerd kan worden dan het geval is in de huidige situatie.

Met dit wetsvoorstel wordt derhalve geregeld dat structureel een bepaald deel van de grenscontrole voorafgaand aan de feitelijke grenspassage kan plaatsvinden. Hierdoor wordt het mogelijk van alle personen die via de grensdoorlaatpost willen gaan, voorafgaand de nodige gegevens kunnen worden gecontroleerd. Ten tijde van de feitelijke grenspassage kan dan sneller worden gecontroleerd of de betreffende passagier aan alle voorwaarden voor toegang voldoet.

Dit levert in de eerste plaats een tijdswinst op voor de passagier, zowel bij de grenscontrole zelf als door vermindering van wachttijden. Ook zijn er voordelen voor de bedrijfsvoering, aangezien deze aanpak een meer gerichte inzet van controlerend personeel mogelijk maakt, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Zo kan de ambtenaar belast met de grensbewaking zich op basis van de gegevens richten op die personen ten aanzien van wie tijdens de voorafgaande controle is geoordeeld dat een specifieke nadere controle of andere interventie noodzakelijk is. Deze informatiegestuurde en risicogerichte werkwijze leidt tot een betere inzet van mensen en middelen bij de betrokken diensten, en kan bijdragen aan een betere handhaving. Ter zake zij verwezen naar de brief aan de beide kamers der Staten-Generaal van 9 maart 2012 over het gebruik van passagiersgegevens.

Verstrekken van gegevens bij uitgaande vluchten

Ook bij uitgaande vluchten vinden controles plaats, overeenkomstig het Communautair Douanewetboek en de Schengengrenscodex. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om vervoerders te verplichten tot het verstrekken van gegevens van personen die Nederland uitreizen naar een bestemming buiten het Schengengebied. Voor de Marechaussee gaat het daarbij met name om het tegengaan van illegale immigratie. Deze is immers bij uitstek internationaal van aard en daarbij wordt gebruik gemaakt van uiteenlopende internationale reisroutes en *modus operandi*. Om deze te onderkennen en illegale immigratie effectief te kunnen aanpakken, kan het verzamelen en verwerken van gegevens bij uitgaande vluchten van belang zijn. Het gebruik van tevoren verstrekte gegevens kan daarbij een belangrijke aanvulling zijn op de controle aan de grensdoorlaatpost. Het wetsvoorstel maakt het daarom mogelijk om ook ten aanzien van uitgaande vluchten passagiersgegevens te verwerken. Hierbij dient met name gedacht te worden aan vluchten waarvan is gebleken dat deze voor illegale immigratie worden gebruikt. Het nut hiervan valt op dit moment niet precies te kwantificeren. De informatie over de effecten van het gebruik van voorafgaande passagiersgegevens door grenscontrolediensten in andere landen is zeer beperkt, althans nauwelijks in openbare bronnen vastgelegd. Op grond van de huidige uitvoeringspraktijk van de Marechaussee (en de Immigratie- en Naturalisatiedienst) kan echter wel worden geconstateerd dat zich meerdere malen concrete gevallen hebben voorgedaan, waarin het zeer nuttig zou zijn geweest te beschikken over de passagiersgegevens van uitgaande vluchten. Het nut voor de effectiviteit en efficiency van de grenscontrole bij uitreis zal zich evenwel nog in de (Nederlandse) praktijk moeten bewijzen.

De beoogde meerwaarde ligt onder andere op het terrein van vroege onderkenning van illegale immigratie en verdere professionalisering van risicogestuurd optreden. Hierbij kan gedacht worden aan het gebruik van selectiecriteria en het efficiënt gebruik van databanken. Hierbij zal men zich richten op derdelanders die op grond van de Schengengrenscodex immers ook bij uitreis aan de grensdoorlaatpost aan een grondige controle dienen te worden onderworpen.

Zo kan naar verwachting effectiever worden opgetreden tegen pseudo-transfers: personen die ogenschijnlijk, volgens hun boeking, als oogmerk hebben via Nederland te reizen naar een derde land – hetzij een land waarvoor zij geen visum nodig hebben, hetzij een land

waarvoor zij in het bezit zijn van een geldig visum - maar feitelijk toegang tot Nederland beogen. Illegale migratie via dergelijke transfer-routes kan beter worden tegengegaan door te beschikken over een combinatie van de passagiersgegevens van zowel de inkomende, als de uitgaande vlucht. Doordat passagiersgegevens ook de reisroute bevatten, kan daarnaast effectief worden opgetreden bij personen die, vertrokken uit Nederland, door een derde land worden geweigerd, omdat zij ongedocumenteerd of met valse documenten trachten in te reizen, en op grond daarvan worden teruggezonden naar Nederland. Het is in zo'n geval van belang dat men kan beschikken over de passagiersgegevens van de uitgaande vlucht, waarmee betrokkene van Nederland naar het derde land is gereisd. Naarmate dit effectiever wordt tegengegaan, wordt de Nederlandse overheid en de luchtvaartmaatschappijen die vreemdelingen vanuit Nederland vervoeren, immers minder vaak geconfronteerd met gevallen waarin men een vreemdeling dient terug te nemen. Daarnaast wordt daarmee illegale immigratie via Nederland ontmoedigd.

Single window

Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om luchtvervoerders te verplichten om de aan de Marechaussee en de douane te verstrekken passagiersgegevens op elektronische wijze te verzenden naar een single window van de overheid.

Daarmee kan worden bewerkstelligd dat in het kader van de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven (in dit geval voor vervoerders) de aanlevering van de gegevens voor het gebruik van meerdere overheidsdiensten via één elektronisch portaal kan plaatsvinden (single window).

Elektronische verstrekking

Artikel 2:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat de berichten tussen burgers en bestuursorganen langs elektronische weg kunnen worden verzonden, mits de bepalingen van de betreffende afdeling (2.3) in acht worden genomen. De elektronische weg is daarmee op grond van de Algemene wet bestuursrecht nevenschikt aan papier.

Ingevolge artikel 2:13, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht geldt dit niet, indien dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is bepaald. Met andere woorden: gelet op artikel 2:13, tweede lid, onder a, Algemene wet bestuursrecht is, om van de hiervoor bedoelde nevenschikking af te wijken, een specifieke grondslag nodig in een formele wet of een Europese verordening. Dit wetsvoorstel voorziet daarin in zoverre dat de mogelijkheid wordt geopend om de verplichting op te leggen om de gegevens, zowel voor de douane als voor de Marechaussee, op elektronische wijze dienen te verstrekken. Voor wat betreft de specificaties van de elektronische berichten zal worden aangesloten bij internationale normen ter zake.

De te verstrekken gegevens

In de vreemdelingenregelgeving en douaneregelgeving wordt, respectievelijk zal worden bepaald welke gegevens vervoerders dienen te verstrekken. De te verstrekken gegevens zijn specifiek gerelateerd aan het doel en de wijze van verwerking.

Voor de uitvoering van grenscontroles zijn allereerst de gegevens van het reisdocument relevant. In combinatie met o.a. de reisroute en vluchtgegevens vormen deze gegevens de zogenoemde API-gegevens (*Advance Passenger Information*), zoals vastgelegd in artikel 2.2a van het Vreemdelingenbesluit 2000. Deze identificerende persoonsgegevens zijn

essentieel voor het raadplegen van databases, zoals het Schengeninformatiesysteem en opsporingsregisters in het kader van grenscontrole.

Voor wat betreft de grenscontrole ten aanzien van derdelanders, zijn naast de controle aan de hand van de API-gegevens ook andere reisgegevens van belang, zoals de gehele reisroute (voor zover beschikbaar in het reserveringssysteem), alsmede andere beschikbare gegevens, zoals gegevens over zitplaats en bagage. Dergelijke gegevens uit het vertrekcontrolesysteem en het reserveringssysteem van de vervoerder zijn nodig in het kader van informatiegerichte grenscontrole. Deze gegevens – ook wel de Passenger Name Records (PNR) genoemd – zullen nader bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden aangewezen in het kader van de invoering van de voorgestelde wet. Uitgangspunt daarbij zal zijn de te verwachten praktische meerwaarde van die gegevens ten behoeve van het verbeteren van grenscontroles en het tegengaan van illegale immigratie.

Het wetsvoorstel brengt geen verandering in de gegevens (PNR) die gebruikt worden ten behoeve van de douanecontrole. Dit zijn de beschikbare gegevens uit het reserveringssysteem en het vertrekcontrolesysteem van de vervoerder. Wel wordt de wijze waarop de gegevens aan de douane beschikbaar worden gesteld, gewijzigd. Deze gegevens worden nu door de douane geraadpleegd in het systeem van een luchtvaartmaatschappij, voor zover deze al beschikbaar zijn in de administratie van de luchtvaartmaatschappij, maar zullen in de toekomst elektronisch aan het digitale overheidsloket moeten worden aangeleverd.

Dit is conform de internationale normen en is ook de standaard in de Europese Unie, zowel voor wat betreft API- als PNR-gegevens. De te verwachten nieuwe EU PNR-richtlijn voorziet dan ook nadrukkelijk in verzending volgens de “push”-methode. De “push”-methode heeft bovendien vanuit het oogpunt van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, met name ook op het vlak van beheer en gegevensbeveiliging, de voorkeur boven de “pull”-methode, waarbij de overheid toegang krijgt tot het boekingssysteem van de luchtvervoerder en de gegevens zelf overneemt. Volgens de Europese Commissie zijn de risico’s op het vlak van gegevensbescherming met de “push”-methode duidelijk kleiner en wegen de voordelen op tegen de hogere kosten van de “pull”-methode.

Bij de beoogde gegevensverstrekking zal, behalve volgens de EU-regelgeving, ook worden gewerkt volgens de internationale normen en richtsnoeren ter zake.

De mogelijkheden om gegevens te gebruiken wordt overigens beperkt door de feitelijk beschikbaarheid van die gegevens: met uitzondering van de API-gegevens zal aan luchtvaartmaatschappijen niet worden gevraagd gegevens te verzamelen; slechts voor zover gegevens reeds aanwezig zijn in het vertrekcontrolesysteem of reserveringssysteem van de vervoerder, zijn zij verplicht die gegevens te verstrekken ten behoeve van de controles aan de grens.

5. Verhouding tot Europese regelgeving

Voor wat betreft de doorgifte en de verwerking van passagiersgegevens is met name de eerder genoemde API-richtlijn van belang. Het doel van deze richtlijn is verbetering van de grenscontroles en bestrijding van illegale immigratie. Op grond van deze richtlijn moeten luchtvaartmaatschappijen aan de grensbewakingsautoriteiten – desgevraagd – onder andere de naam, de geboortedatum, de nationaliteit, het instappunt en de grensdoorlaatpost van binnenkomst van passagiers die vanuit derde landen naar de EU reizen, verstrekken. Dergelijke gegevens worden doorgaans verkregen van de machineleesbare zone van het gebruikte reisdocument van de passagier en doorgegeven aan de autoriteiten na de

instapcontrole. De autoriteiten en de luchtvaartmaatschappijen mogen volgens de richtlijn de API-gegevens tot uiterlijk 24 uur na toezending van deze gegevens, respectievelijk 24 uur na aankomst van de betreffende vlucht, bewaren. De API-gegevens mogen worden gebruikt ten behoeve van het verbeteren van grenscontroles en het bestrijden van illegale immigratie.

De API-richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in artikel 4, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000, artikel 2.2a van het Vreemdelingenbesluit 2000 en artikel 2.1a van het Voorschrift Vreemdelingen 2000.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de API-richtlijn ruimer toe te passen door het structureel verstrekken van API-gegevens mogelijk te maken, en bovendien voor *alle* inkomende personen – niet alleen passagiers, maar ook bemanning. Daarnaast wordt voorgesteld deze verstrekking ook mogelijk te maken bij *uitgaande* vluchten.

Voor wat betreft de grenscontrole geldt dat hierbij de Schengengrenscore moet worden uitgevoerd. Daarin worden voorschriften gegeven over de minimale grenscontrole die voor een eenieder geldt, en de grondige controle van onderdanen van derde landen. Deze verordening bevat een uitputtende regeling van de grenscontrole. Het wetsvoorstel brengt hierin, vanzelfsprekend, geen verandering.

Voor de douanecontrole gelden de bepalingen van het Communautair douanewetboek en de Algemene douanewet. Het Communautair douanewetboek verplicht de douaneautoriteiten om hun controles te baseren op, door middel van geautomatiseerde gegevensverwerkingstechnieken uitgevoerde risicoanalyses. Dit wetsvoorstel brengt ook hierin geen verandering. De voorgestelde wijziging van de Algemene douanewet ziet uitsluitend op de wijze waarop gegevens moeten worden aangeleverd.

6. De verwerking van passagiersgegevens

Algemeen

De met dit wetsvoorstel beoogde uitbreiding van de informatiegestuurde controles aan de grens, zal worden ondersteund door een daarvoor in te richten informatiesysteem. Daarnaast biedt het inrichten van een informatiesysteem mogelijkheden om het aanleveren van informatie door de vervoerders aan de verschillende overheidsdiensten via één loket te laten lopen. Het voornemen is om daarvoor een voor de betrokken luchtvaartmaatschappijen gezamenlijk elektronisch ontvangstportaal (*single window*) in te richten en een voor de betrokken diensten gezamenlijk informatiesysteem. Het gezamenlijke informatiesysteem ondersteunt de informatieverwerking van de betrokken overheidsdiensten ter uitvoering van hun wettelijke taken.

In de (geautomatiseerde) verwerking kunnen de volgende stappen worden onderscheiden:

Ontvangst van gegevens

De vervoerders verzenden de gegevens, die zij op grond van de vreemdelingen- en douaneregeling aan de betreffende overheidsdiensten moeten verstrekken, via een elektronisch ontvangstportaal, dat dient als gezamenlijk elektronisch ontvangstportaal voor deze vervoerders. Binnen dit elektronisch ontvangstportaal wordt langs geautomatiseerde weg gecontroleerd of de verstrekking partij geautoriseerd is en of bij de verstrekking van de gegevens het juiste format is gehanteerd. Andere gegevens dan die verstrekt dienen te

worden, worden geautomatiseerd vernietigd. Daarnaast worden gegevens waar nodig omgezet in het gewenste format voor verdere verwerking.

Een elektronisch portaal als centraal loket voor bedrijven, zoals bijvoorbeeld het bestaande digipoot, kan meervoudig worden gebruikt door de afzonderlijke diensten, zoals de Marechaussee en de douane. Dit gebruik ziet op de centrale ontvangst via het portaal van de aan hen te verstrekken gegevens en de doorzending daarvan naar de betreffende (sub)systemen van de diensten. Dit brengt mee dat met de beheerder van het centrale elektronische ontvangstportaal ten behoeve van deze diensten serviceniveaوافspraken worden vastgelegd over zaken als beschikbaarheid, juiste werking, continuïteit en beveiliging.

Gegevensverwerking in subsystemen

Na de hiervoor bedoelde technische verwerking worden de gegevens direct geautomatiseerd gesplitst in compartimenten (subsystemen) voor verdere verwerking door de verschillende diensten: de douane en de Marechaussee. Deze diensten verwerken de gegevens, elk binnen hun subsysteem, op grond van de eigen wettelijke bevoegdheid en met toepassing van het voor die verwerking geldende gegevensbeschermingsregime. Binnen elk subsysteem worden de gegevens over vervoerde en te vervoeren personen door de betreffende overheidsdienst geautomatiseerd vergeleken met databanken en met vooraf vastgestelde selectiecriteria. Het gaat bij de Marechaussee om databanken met informatie over gesignaleerde personen, die ook nu al geraadpleegd kunnen worden voor genoemde doelen. Een voorbeeld van een Europese databank is het Schengeninformatiesysteem (SIS).

In het verwerkingsproces vindt tevens vergelijking plaats van de gegevens van de vervoerde of te vervoeren personen met de door diensten vooraf vastgestelde selectiecriteria. Met deze verwerkingswijze wordt een selectie gemaakt van onbekende personen op basis van een inschatting van bekende risico's in het kader van grenscontrole en illegale immigratie en in het kader van douanecontrole (risico-indicatoren/selectiecriteria).

Gebruik voor de controles door de douane en de Marechaussee

De uitkomsten van deze vergelijking worden vervolgens door daartoe geautoriseerde ambtenaren van de betreffende overheidsdienst verder verwerkt. Zo wordt bepaald welke personen aan een nader onderzoek zullen worden onderworpen (interventie).

Naast de hiervoor bedoelde vergelijking met databanken en met selectiecriteria, is individuele raadpleging van gegevens van te vervoeren personen mogelijk. Hiertoe kan bijvoorbeeld aanleiding zijn om de uitkomst van een geautomatiseerde vergelijking te verifiëren of om in een individueel geval, bij de controle van een derdelander bij de grens of bij de behandeling van een asielverzoek de door de betrokkene verstrekte gegevens te verifiëren.

Na de hiervoor bedoelde verwerking zullen, uitgezonderd de gevallen waarin een interventie plaatsvindt waarvoor de gegevens moeten worden bewaard, de passagiersgegevens geautomatiseerd worden geanonimiseerd. Dit betekent dat alle tot de persoon herleidbare gegevens worden vernietigd binnen de daarvoor geldende wettelijke termijn. De geanonimiseerde gegevens worden daarna gebruikt voor analyse-, evaluatie- en verantwoordingsdoeleinden.

7. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Algemeen

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal uitbreidingen van de verwerking van gegevens ten behoeve van de uitbreiding van de informatiegestuurde grenscontrole. Deze uitbreidingen hebben effecten op de persoonlijke levenssfeer, niet alleen in positieve zin – minder belastende controles, korter oponthoud – maar ook in negatieve zin, met name ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens. Daarom is dit wetsvoorstel overeenkomstig artikel 35, tweede lid, van de Wet politiegegevens en artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens voor advies voorgelegd aan het College bescherming persoonsgegevens. (...)

Daarnaast is tijdens het opstellen van het wetsvoorstel een privacy- effectanalyse (Privacy Impact Assessment) toegepast, waarbij nadrukkelijk aandacht aan deze effecten is besteed en de beginselen van gegevensbescherming van de Europese richtlijn 95/46/EG als uitgangspunt zijn genomen, alsmede de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Het resultaat daarvan is in dit wetsvoorstel neergelegd. De belangrijkste overwegingen ter zake worden hierna in deze paragraaf toegelicht.

Noodzaak, doelbinding en proportionaliteit

De doelstellingen van het wetsvoorstel, zoals hiervoor in deze memorie uiteengezet, geven de noodzaak ervan weer. Met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer is in het wetsvoorstel een scherpe afbakening opgenomen van het doel van de verwerking van de gegevens (doelbinding), waarbij bovendien een strikte aansluiting op de Europese regelgeving is voorgesteld.

Wat betreft de evenredigheid (proportionaliteit) van de gegevensverwerking, in relatie tot de doeleinden, wordt het volgende opgemerkt. De voorgestelde mogelijkheid om vervoerders te verplichten om passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken van alle personen die Nederland via een buitengrens inkomen en uitgaan, is noodzakelijk en moet bovendien als proportioneel worden aangemerkt in relatie tot het doel. Daarbij is overwogen dat slechts die gegevens verstrekt dienen te worden die noodzakelijk zijn voor een goede vergelijking met databanken en algemene criteria (*profiling*) met het oog op de grenscontrole en het bestrijden van illegale immigratie. Uitgangspunt daarbij is dat een grote betrouwbaarheid van de treffers nodig is bij de vergelijking met databanken en dat voorts adequate gegevens beschikbaar zijn voor effectief gebruik van selectiecriteria. Het aantal personen dat nader uitgebreid/fysiek wordt gecontroleerd, terwijl (achteraf) geen sprake blijkt van een treffer met een databank of een verhoogd risico, dient zo beperkt mogelijk te zijn. De zogenoemde API-gegevens, die zijn gebaseerd op het document voor grensoverschrijding zijn, vanzelfsprekend, bedoeld voor de grenscontrole. Het gebruik van aanvullende gegevens over de reisroute, zitplaats, bagage en dergelijke, afkomstig uit het vertrekcontrolesysteem dan wel het reserveringssysteem moet worden gezien in relatie tot het doel van de controles aan de grens, mede in het licht van de fysieke controles die moeten worden uitgevoerd indien niet over deze gegevens kan worden beschikt. De regering is van opvatting dat – in algemene zin – het kortdurende gebruik van de zakelijke gegevens van reisroute, bagage, zitplaats en dergelijke ten behoeve van gerichte controles bij grensoverschrijding, in verhouding staat tot het doel van de grenscontroles. Desalniettemin zal in het kader van de aanwijzing van de gegevensset krachtens artikel 4, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 een expliciete afweging plaatsvinden waarbij de proportionaliteit wordt getoetst. Na verloop van tijd zal de effectiviteit van de gegevensset moeten worden getoetst, om te beoordelen of deze toereikend is, met name ook vanuit het oogpunt van gegevensminimalisering. De gegevens worden verder slechts gedurende zeer korte tijd verwerkt, te weten in beginsel maximaal 24 uur na binnenkomst, en er is slechts beperkt

toegang tot de gegevens mogelijk. Verder is van belang dat geen sprake is van uitbreiding van de bevoegdheden van de ambtenaren belast met de grensbewaking op het gebied van de grenscontrole. Er vindt derhalve geen verdergaande of meer uitgebreide grenscontrole plaats dan thans het geval is.

Subsidiariteit

Bij de toetsing van de subsidiariteit staat de vraag centraal of de voorgestelde wet effectief bijdraagt aan de verwezenlijking van de gestelde doelen, terwijl steeds nagegaan behoort te zijn of er eventueel minder ingrijpende maar even effectieve, alternatieve middelen bestaan om het doel te bereiken.

Voor wat betreft de douane geldt dat deze momenteel aan de grens reeds controleert op basis van geautomatiseerde risicoanalyse aan de hand van passagiersgegevens. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. Uitsluitend de wijze waarop de gegevens door de luchtvervoerder dienen te worden verstrekt wordt gewijzigd.

Voor wat betreft het verbeteren van de grenscontroles en het bestrijden van illegale immigratie kan dit onder de huidige omstandigheden en binnen de bestaande Europese regelgeving, met de verwachte groeiende aantallen passagiers op Nederlandse luchthavens, niet op een andere wijze bereikt worden dan door de voorgestelde uitbreidingen van informatiegestuurde grenscontrole.

Wel worden binnen de bestaande Europese en nationale wetgeving nu al feitelijke maatregelen ten behoeve van deze doelen genomen, zoals het invoeren van geautomatiseerde paspoortcontrole bij de grensdoorlaatpost voor personen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij personenverkeer vallen. Daarnaast zijn kleinschalige programma's ontwikkeld voor een specifieke doelgroep van vooraf geregistreerde reizigers (*registered travellers*).

Voor het in- en uitreizen van personen die de Schengenbuitengrenzen willen overschrijden blijven in het algemeen individuele controles vereist.

Een alternatief voor de voorgestelde uitbreidingen is doorgaan op de huidige wijze, waarbij alleen van enkele vluchten op aangewezen risicoroutes van inkomende vluchten gegevens worden verwerkt. Met dit alternatief kan echter het beoogde doel significant minder goed worden bereikt dan met de voorgestelde uitbreiding die het mogelijk maakt van alle inkomende vluchten gegevens te verwerken. Met name de mobiliteitswinst voor de passagier kan pas worden bereikt als alle personen van een bepaalde reizigersstroom op de luchthaven tevoren (gedeeltelijk) zijn gecontroleerd op basis van hun tevoren verstrekte gegevens.

Er zijn derhalve geen geschikte alternatieven waarmee gegevens van vervoerde personen tijdig voorafgaand aan de grenspassage kunnen worden beoordeeld met het oog op meer gerichte grenscontroles. Belangrijk is bovendien dat het van belang is aan te sluiten bij de werkwijze die in andere landen (binnen en buiten de EU) steeds meer wordt toegepast. Gegeven het internationale karakter van het luchtvervoer is het van belang in de keuze van de werkwijze op de luchthaven zo veel mogelijk aan te sluiten bij de internationale ontwikkelingen.

Wettelijke waarborgen

Het wetsvoorstel biedt in samenhang met de bestaande (privacy)wetgeving waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zo zijn, zoals hiervoor aangegeven, de doelen waarvoor de passagiersgegevens mogen worden verwerkt uitdrukkelijk omschreven, zijn de gronden voor verstrekking limitatief bepaald en is in de bestaande

regelgeving de bewaartermijn bepaald, respectievelijk gerelateerd aan en noodzakelijk voor het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt. Voorts wordt voorzien in beheersmaatregelen voor de beveiliging van de gegevens.

Ten behoeve van het gebruik van selectiecriteria zal in de uitvoering bovendien worden voorzien in een procedure voor het bepalen van de selectiecriteria, voor het bewaken van de rechtmatigheid van de selectiecriteria en voor het actualiseren van de criteria, mede met het oog op de rechten van passagiers waaronder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Dit wetsvoorstel gaat, met handhaving van de bestaande privacywetgeving, uit van de geldende verantwoordelijkheidstoedeling voor de verwerking van gegevens van vervoerde personen. Dit betekent dat de Minister van Defensie verantwoordelijke blijft ten aanzien van de verwerking van gegevens door de Marechaussee op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en de Minister van Financiën verantwoordelijke blijft ten aanzien van de verwerking van gegevens door de douane op grond van de Algemene douanewet.

Toezicht wordt voor zover het de verwerking van persoonsgegevens door de Marechaussee en de douane betreft, uitgeoefend door de betreffende functionaris voor de gegevensbescherming die toeziet op naleving van de Wet politiegegevens respectievelijk de Wet bescherming persoonsgegevens. Voor zover door de diensten gegevensverstrekking plaatsvindt aan de AIVD, houdt bovendien de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten toezicht.

Ten slotte is, mede gelet op effecten voor de persoonlijke levenssfeer, in het wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen. Dit is in aanvulling op de bestaande privacywetgeving.

8. Uitvoering van het wetsvoorstel

Uitvoeringsregelgeving

Ter uitvoering van de verwerking van passagiersgegevens zullen diverse onderwerpen, waaronder de door een vervoerder te verstrekken gegevens, geregeld worden in op basis van de Vreemdelingenwet 2000 en de Algemene douanewet vast te stellen lagere regelgeving.

Zo zal in ieder geval een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden voorbereid, waarin een uitbreiding van de door een vervoerder krachtens artikel 4, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 te verstrekken gegevens is voorzien, alsmede een nadere specificatie van de wijze waarop de gegevens door de vervoerder dienen te worden aangeleverd. Tevens zullen daarbij nadere regels worden gesteld ten aanzien van het aanleveren van gegevens op uitgaande vluchten.

De verplichting tot het langs elektronische weg verstrekken van passagiersgegevens aan de douane zal nader worden geregeld in de Algemene douaneregeling.

Uitvoeringsaspecten

Thans wordt in het kader van het uitvoeringsprogramma Vernieuwing Grensmanagement (VGM) voor de luchtvaartsector een invoeringsplan opgesteld. Dat zal zich in de eerste plaats richten op het gebruik van passagiersgegevens op Schiphol. Hier is de noodzaak van vernieuwing van de werkwijze het hoogst. Vervolgens worden ook de andere Nederlandse luchthavens waar vluchten vanuit en naar bestemmingen buiten het Schengengebied plaatsvinden betrokken. Deze stapsgewijze invoering met ingang van 2014 wordt thans voorbereid. Voor de verwerking van de gegevens worden een (gezamenlijk) informatiesysteem en de bijbehorende nieuwe technologische middelen ontwikkeld met het

oog op de invoering met ingang van 2014. De kosten die gemoeid zijn met het ontwikkelen van een dergelijk systeem, zijn opgenomen in de begroting voor 2012 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsmede in de meerjarenraming voor de jaren 2013 en 2014. Voor een substantieel deel van deze kosten zal rekening worden gehouden met de mogelijkheid van co-financiering op basis van het Europees Buitengrenzenfonds.

De structurele uitvoeringskosten voor het rijk, die zijn gemoeid met het beheer van het informatiesysteem en de werking daarvan, zullen in elk geval passen binnen de meerjarige financiële kaders die gelden voor de betrokken diensten.

Zoals aangegeven zal de met dit wetsvoorstel beoogde uitbreiding van de informatiegestuurde werkwijze in het kader van de grenscontrole met vooraf verzamelde en verstrekte passagiersgegevens leiden tot een verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van de grenscontrole op de luchthavens. Als gevolg hiervan zullen de uitvoeringslasten voor de Marechaussee worden beperkt door een efficiëntere, meer gerichte, inzet van capaciteit en middelen. De verwachte efficiëntiewinst van de nieuwe werkwijze voor de betrokken dienst, is nog niet berekend.

Administratieve lasten

De luchtvaartsector erkent het belang van de verzameling en verstrekking van passagiersgegevens aan overheidsdiensten belast met grenscontroles en douanecontroles. Dit levert minder risico op vertraging in de doorstroming van passagiers op, minder risico op het dienen terug te vervoeren van niet toelaatbare passagiers en een verhoging van de veiligheid in het vervoersproces. Het structureel verzamelen en verstrekken van de vereiste gegevens door luchtvervoerders zal op zich beschouwd leiden tot een toename van de administratieve lasten. Tegelijkertijd zal er sprake zijn van kostenbesparing door de snellere doorstroming van passagiers. Ter uitvoering van dit wetsvoorstel wordt verder gekozen voor de inrichting van één elektronisch portaal, het zogenoemde *single window*, waaraan luchtvervoerders de passagiersgegevens elektronisch dienen te verzenden. Tevens wordt het proces van gegevensverstrekking zoveel mogelijk geharmoniseerd, waardoor onnodige administratieve lasten worden voorkomen en kosten beperkt. Hiervoor is van belang dat wordt uitgegaan van internationale standaarden voor gegevensverstrekking door luchtvervoerders, zoals de op mondiaal niveau door WCO/IATA/ICAO overeengekomen API-Guidelines. De Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van een gezamenlijk informatiesysteem, in dat kader een coördinerende rol. Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen directe gevolgen voor de administratieve lasten van de burger.

9. Toekomstperspectief

Het wetsvoorstel vormt een belangrijke stap in de vernieuwing van het grensbeheer. Op lange termijn wordt een verdere (internationale) ontwikkeling verwacht, waarbij tussen luchtvaartmaatschappij en overheid ook meer interactieve systemen kunnen worden benut en waarbij ook meer kan worden gebruik gemaakt van door de passagier zelf aangeleverde gegevens.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft echter nadrukkelijk geen betrekking op terreurbestrijding of criminaliteitsbestrijding buiten het kader van de grenscontrole of de

douanecontrole. De regering acht het wel wenselijk dat gegevens van vliegtuigpassagiers kunnen worden gebruikt voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit. Een ontwerp EU-richtlijn die voorziet in een dergelijk gebruik is thans in onderhandeling bij het Europese Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie. Over een aantal essentiële onderdelen van die richtlijn blijken bij het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie vooralsnog uiteenlopende opvattingen te bestaan. De regeling van het gebruik van passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit zal daarom later, in een afzonderlijk voorstel worden opgenomen, zodra de stand van de besluitvorming over de genoemde richtlijn daartoe aanleiding geeft. Met dit wetsvoorstel wordt daar derhalve niet op vooruitgelopen. Dit wetsvoorstel beperkt zich tot het gebruik van de gegevens van passagiers en bemanning ten behoeve van de bestrijding van illegale immigratie en ten behoeve van de grens- en douanecontrole.

10. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

Onderdeel A

Artikel 4, derde lid

In het voorgestelde herziene derde lid is in de eerste plaats de doelomschrijving aangepast in die zin dat daarbij woordelijk is aangesloten bij de formulering van het doel, zoals vermeld in artikel 1 van de API-richtlijn: grenscontroles en illegale immigratie bestrijden. Het doel "grenscontrole" vervangt het in de huidige bepaling gebruikte begrip "grensbewaking". Met het begrip "grenscontrole" wordt volledig aangesloten bij de tekst van de richtlijn en de tekst van de Schengengrenscore. Dit is overigens materieel geen ander begrip dan het bestaande begrip grenscontrole in artikel 1, onderdeel d, van de Vreemdelingenwet 2000. Met het begrip grenscontrole wordt in juridische zin ook beter aangesloten bij dat begrip in de Schengengrenscore, die immers rechtstreekse werking heeft in de Nederlandse rechtsorde.

De huidige tekst van artikel 4, derde lid, verwijst naar de vervoerder, bedoeld in het eerste lid. Die bepaling ziet op de afschriftplicht en geldt voor vervoerders die vreemdelingen vervoeren. De verplichting om passagiersgegevens te verstrekken dient echter te gelden ongeacht de nationaliteit van de reizigers. Om die reden wordt in het voorgestelde derde lid niet meer verwezen naar de vervoerder, bedoeld in het eerste lid. Bij het voldoen aan de bestaande verplichting maken vervoerders thans ook geen onderscheid op grond van de nationaliteit van hun passagiers.

De verplichting om passagiersgegevens te verstrekken geldt ten aanzien van alle personen die de vervoerder vervoert. Het betreft dus niet alleen de passagiers, maar ook de leden van de bemanning. Ook deze personen zijn immers onderworpen aan grenscontrole.

Op grond van het derde lid kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden bepaald in welke gevallen de verplichting tot gegevensvertrekking geldt. De noodzaak van de verstrekking van deze passagiersgegevens met het oog op de daarmee te bereiken doelen is daarbij het uitgangspunt.

Voor de inkomende vluchten van buiten het Schengengebied die op de luchthaven Schiphol landen, is het uitgangspunt dat bij 100% van deze vluchten vooraf gegevens zullen moeten

worden verstrekt. De actuele omvang van de passagiersstroom op die luchthaven noopt daartoe. Vervolgens worden ook de andere Nederlandse luchthavens waar vluchten vanuit en naar bestemmingen buiten het Schengengebied plaatsvinden betrokken. Het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aanwijzen van de gevallen waarin gegevens moeten worden aangeleverd, verschaft hierbij de noodzakelijke flexibiliteit.

In het voorgestelde derde lid is tevens de mogelijkheid opgenomen om vervoerders door wie een persoon vanaf Nederlands grondgebied naar een bestemming buiten het Schengengebied wordt gebracht (uitgaande vluchten), te verplichten passagiersgegevens te verstrekken. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

In de voorgestelde bepaling wordt onder 'Nederland' verstaan het Europese deel van Nederland. Dit betekent dat voor een vervoerder die vanuit de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba een persoon aan een Nederlandse buitengrens of op Nederlands grondgebied brengt of die vanuit Nederland een persoon naar de openbare lichamen vervoert, onverkort de verplichtingen uit de voorgestelde bepaling gelden. Aangezien deze openbare lichamen geen deel uitmaken van het Schengengebied en EU-regelgeving in beginsel niet geldt in de openbare lichamen, wordt toepassing van deze wet in de openbare lichamen vooralsnog niet opportuun geacht. Ook overigens is er, gelet op de huidige situatie in de openbare lichamen wat betreft mobiliteit op de luchthavens, geen aanleiding gevonden om onderhavige wet in de openbare lichamen van toepassing te laten zijn.

Artikel 4, vierde lid

De tweede volzin van het voorgestelde vierde lid voorziet in een specifieke wettelijke grondslag om af te wijken van de in artikel 2:13, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde nevenschikking. Hierdoor wordt bewerkstelligd dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de in het herziene derde lid bedoelde luchtvervoerders de verplichting kan worden opgelegd om de te verstrekken gegevens op elektronische wijze te verzenden aan de ambtenaren belast met de grensbewaking.

Onderdeel B

Voorgesteld wordt het opschrift van hoofdstuk 8, paragraaf 1, van de Vreemdelingenwet 2000 zodanig te wijzigen dat deze aansluit bij de in onderdeel C opgenomen aanvulling van deze paragraaf.

Onderdeel C

Artikel 107b, eerste lid

Op de verwerking van persoonsgegevens door de Marechaussee is de Wet politiegegevens van toepassing. Die wet bevat algemene bepalingen over de gerichte verwerking van politiegegevens in een bepaald geval. Het voorgestelde eerste lid bevat, in aanvulling daarop, in een specifieke wettelijke grondslag voor het gebruik van de passagiersgegevens door algemene vergelijking daarvan met vooraf vastgestelde selectiecriteria ten behoeve van de grenscontrole en het bestrijden van illegale immigratie. Deze specifieke grondslag is opgenomen om deze vorm van verwerking van een duidelijke wettelijke grondslag te voorzien.

Als na toepassing van selectiecriteria sprake is van constatering van een verhoogd risico, zal voorafgaand aan een eventuele maatregel of besluit ten aanzien van de betrokkene, altijd menselijke tussenkomst plaatsvinden. In die zin is er geen noodzaak van anticipatie op toekomstige Europese regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens. In die ontwerpregelgeving wordt voorgesteld dat een expliciete wettelijke grondslag is vereist, indien sprake is van nadelige rechtsgevolgen of wezenlijke consequenties die uitsluitend berusten op geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. Echter, gelet op het feit dat de beoogde wijze van gegevensverwerking met gebruikmaking van selectiecriteria essentieel is voor de risicogerichte werkwijze door de Marechaussee, wordt voorgesteld dit thans expliciet in de wet vast te leggen. Voor de volledigheid en om misverstanden te voorkomen is ervoor gekozen om in het eerste lid bovendien op te nemen dat de passagiersgegevens door de ambtenaren belast met de grensbewaking binnen de doelbinding van de grenscontrole en het bestrijden van illegale immigratie ook gebruikt mogen worden voor vergelijking met databanken.

Voor het opstellen en wijzigen van selectiecriteria wordt gebruik gemaakt van ervaringsgegevens, trends op het vlak van illegale immigratie en actuele inlichtingen in combinatie met geanonimiseerde gegevens van vervoerde personen. Bij de verwerking van geanonimiseerde gegevens is overigens geen sprake (meer) van verwerking van persoonsgegevens. De Wet politiegegevens is daarop derhalve niet van toepassing. De geanonimiseerde gegevens bevatten gegevens over passagiersstromen die in combinatie met, onder andere, gegevens over daadwerkelijke controles aan de grens waardevol zijn om selectiecriteria op te stellen, te toetsen, aan te passen en te verfijnen.

Vanzelfsprekend kunnen de gegevens ook worden vergeleken met de aan de doeleinden gerelateerde gegevens over gesignaleerde personen of documenten. Hierbij gaat het om Schengeninformatiesysteem en nationale databanken, bijvoorbeeld het nationaal opsporingsregister, het Nationaal Documenten Systeem en het vreemdelingen basis systeem. Databanken waarmee de gegevens vergeleken kunnen worden zijn bijvoorbeeld registers van het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en ongewenst verklaarde vreemdelingen. De gegevens van personen die vallen onder het vrij verkeer van personen kunnen door de Marechaussee in het kader van de grenscontrole alleen conform artikel 7 van de Schengengrenscodex worden vergeleken worden met Europese en nationale databases (op niet-systematische basis).

Artikel 107b, tweede lid

Deze bepaling biedt de mogelijkheid voor de minister om ambtenaren aan te wijzen die naast de ambtenaren belast met de grensbewaking toegang krijgen tot de passagiersgegevens die krachtens artikel 4, derde en vierde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 zijn verstrekt. Hierbij dient met name gedacht te worden aan ambtenaren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst, die met name ten behoeve de uitvoering van hun taken in het kader van de bestrijding van illegale immigratie in concrete gevallen toegang behoeven tot de gegevens. Ook deze ambtenaren mogen de gegevens uitsluitend raadplegen ten behoeve van de doelen waarvoor de gegevens zijn verzameld, te weten de grenscontroles en het tegengaan van illegale immigratie.

De mogelijkheden tot informatieuitwisseling tussen de betrokken diensten krachtens de Wet bescherming persoonsgegevens (de douane en de Immigratie- en Naturalisatiedienst), de Wet politiegegevens (de Marechaussee) en de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (de AIVD) blijven van kracht; het wetsvoorstel brengt hierin geen wijziging. Uitwisseling van de resultaten van de verwerking van de gegevens door de Marechaussee

aan de douane zal plaatsvinden binnen de kaders van de Wet politiegegevens op basis van een nog tot stand te brengen wijziging van het Besluit politiegegevens (krachtens artikel 18, eerste lid, van de Wet politiegegevens) en de kaders van de douanewetgeving.

ARTIKEL II

Onderdeel A

Artikel 14 van het Communautair douanewetboek bepaalt dat elke personen die direct of indirect bij de transactie in het kader van het goederenverkeer is betrokken, de inspecteur op zijn verzoek alle nodige bescheiden en inlichtingen moet verstrekken. De verplichting deze inlichtingen en bescheiden stelselmatig te verstrekken op elektronische wijze, zulks naar oordeel van de inspecteur, behoeft een wettelijke grondslag. Met het invoegen van een nieuw derde lid in artikel 1:32 van de Algemene Douanewet wordt beoogd de inspecteur de mogelijkheid te geven genoemde persoon te verplichten bescheiden en inlichtingen stelselmatig en elektronisch te versturen naar deze inspecteur.

Tevens biedt deze bepaling een grondslag voor het verder uitwerken van deze verplichting in de Algemene douaneregeling. De nadere uitwerking hiervan betreft met name de details van administratieve aard en zal daarom plaatsvinden bij ministeriële regeling. Hiermee wordt aangesloten bij de systematiek van de douaneregeling om de uitwerking van een dergelijke verplichting vast te leggen op het niveau van een ministeriële regeling. In de regeling zal in ieder geval worden opgenomen om welke gevallen het gaat, voor wie deze verplichting kan gaan gelden, om welke gegevens het gaat en de wijze waarop deze gegevens dienen te worden aangeleverd.

Onderdeel B

Met deze wijziging van artikel 10:6 van de Algemene douanewet wordt het niet voldoen aan een vordering van de inspecteur krachtens het nieuwe artikel 1:32, tweede lid, strafbaar gesteld. Overtreding van een krachtens die bepaling opgelegde verplichting wordt gestraft met geldboete van de derde categorie.

ARTIKEL III

Dit artikel voorziet in een verplichte evaluatie van de wet. Mede gelet op de privacyaspecten is het wenselijk bij de evaluatie expliciet te bezien, op basis van de werking van de systemen en de resultaten in de praktijk, of de gegevensverwerking over de volle breedte noodzakelijk en proportioneel is en of voortzetting van het wettelijke kader wenselijk is.

Door evaluatie van de voorgestelde wet worden de doeltreffendheid en de effecten van het wetsvoorstel transparant gemaakt. Hierdoor wordt toetsing mogelijk ten aanzien van de in het kader van het wetsvoorstel gemaakte afwegingen op het gebied van de met de maatregelen te bereiken doelen en de effecten voor de persoonlijke levenssfeer.

De (kosten)effectiviteit, de privacyeffecten, synergievoordelen en de efficiëntie van de feitelijke uitvoering vormen belangrijke onderdelen van de evaluatie. De evaluatie zal zich richten op de afzonderlijke diensten, de effecten op de luchthaven, de luchtvaartmaatschappijen en de passagiers, alsmede op het gehele proces op de luchthaven. Voorts zullen bij de evaluatie ook de ontwikkelingen op mondiaal en Europees niveau betrokken worden.

ARTIKEL IV

Het streven is erop gericht de voorgestelde wet met ingang van 2014 in werking te laten treden. Daartoe worden ten behoeve van de betrokken overheidsdiensten de nodige voorbereidingen getroffen. Zodra het tijdstip van inwerkingtreding voldoende duidelijk is, zullen luchtvaartmaatschappijen worden geïnformeerd over de voorgestelde nieuwe regelgeving, zodat zij zich daarop tijdig kunnen voorbereiden.

De Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,