

Toezihtsrapport

Over het verzamelen en verder
verwerken van passagiersgegevens
van luchtvaartmaatschappijen door
de AIVD en de MIVD

CTIVD nr. 71

[vastgesteld op 19 augustus 2020]

**CT
IVD**

Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

TOEZICHTSRAPPORT

Over het verzamelen en verder verwerken van passagiersgegevens van
luchtvaartmaatschappijen door de AIVD en de MIVD

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	7
2. Achtergrond API-gegevens	10
2.1 API-gegevens	10
2.2 Het gebruik van passagiersgegevens t.b.v. de nationale veiligheid in Nederland	11
2.3 Slotbeschouwing	12
3. Bevindingen verzamelen API-gegevens	14
3.1 Bevindingen verzamelen van gegevens AIVD	14
3.2 Bevindingen verstrekking van gegevens aan MIVD	16
3.3 Tussenconclusie	16
4. Bevindingen verdere verwerking API-gegevens	17
4.1 Bevindingen doelbinding en noodzaak	17
4.2 Bevindingen autorisaties	19
4.3 Vastlegging	20
4.4 Bevindingen periodieke controle op betekenis	21
4.5 Bevindingen naleving zorgplicht	22
4.5.1 Interne controle	22
4.5.2 Beleid, procesbeschrijvingen en werkinstructies	22
4.6 Tussenconclusie	23

5.	Conclusie en aanbevelingen	25
5.1	Conclusies verzamelen passagiersgegevens	25
5.2	Conclusies verdere verwerking passagiersgegevens	26
5.3	Aanbevelingen	27
5.4	Reflectie informantenbevoegdheid en bulkdatasets	27

CTIVD nr. 71

TOEZICHTSRAPPORT

Over het verzamelen en verder verwerken van passagiersgegevens van
luchtvaartmaatschappijen door de AIVD en de MIVD

Samenvatting

Dit toezichtsrapport gaat over het verzamelen en verder verwerken van *Advance Passenger Information* (API-gegevens) door de AIVD en de MIVD. API-gegevens zijn gegevens die worden opgeslagen door luchtvaartmaatschappijen over de passagiers van een vlucht en gegevens over de vlucht, zoals naam, geboortedatum, nationaliteit, de luchthaven van vertrek en aankomst. De gegevens worden structureel en geautomatiseerd verzameld. Het merendeel van deze gegevens heeft betrekking op organisaties en/of personen die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden. Om deze reden is sprake van het verzamelen en verder verwerken van een bulkdataset.

Reikwijdte en onderzoeksvraag

In dit toezichtsrapport geeft de CTIVD antwoord op de onderzoeksvraag of de AIVD en de MIVD in de periode van 1 januari 2019 tot 1 september 2019 API-gegevens rechtmatig hebben verzameld en verder hebben verwerkt. De reikwijdte van het onderzoek is beperkt tot API-gegevens. Dat betekent dat dit onderzoek zich niet richt op de verzameling en verwerking van andere passagiersgegevens, zoals *Passenger Name Records* (PNR-gegevens). Voor dit rapport is ook geen onderzoek gedaan naar andere (mogelijke) bulkdatasets die worden verzameld met de inzet van de informantenbevoegdheid.

Beleid voor bulkdatasets

Het merendeel van de API-gegevens heeft betrekking op organisaties en/of personen die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden. Om deze reden is sprake van het verzamelen en verder verwerken van een bulkdataset. Beide diensten hebben op 1 mei 2018 het beleidsdocument 'Beleid AIVD en MIVD over het verwerven en verwerken van bulkdatasets' (hierna: beleid voor bulkdatasets) gepubliceerd op hun website. Dit beleid is door de diensten opgesteld naar aanleiding van een aanbeveling van de CTIVD in rapport nr. 55 (2018) over het verwerven van door derden op internet aangeboden bulkdatasets met de inzet van de informantenbevoegdheid. Het verzamelen en de verdere verwerking van bulkdatasets maakt een ernstige inbreuk op de fundamentele rechten van de betrokkenen. Het beleid voor bulkdatasets van de diensten vormt een concretere invulling van de algemene vereisten omtrent gegevensverwerking uit de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (Wiv 2017) (artikel 18-24 Wiv 2017). Verder stelt het beleid de extra waarborgen dat toestemming van het hoofd van de dienst of de betreffende minister benodigd is voor de verzameling (als nadere uitwerking van artikel 26 Wiv 2017) en dat sprake moet zijn van dataminimalisatie. Het beleid moet worden toegepast als sprake is van het verzamelen en verwerken van een bulkdataset.

Werkwijze verzamelen en verder verwerken van de API-gegevens

API-gegevens worden door luchtvaartmaatschappijen opgeslagen en zij moeten deze gegevens op grond van de EU-richtlijn 2004/82/EG (API-richtlijn) verstrekken aan de Koninklijke Marechaussee (KMar). De KMar verwerkt de gegevens ten behoeve van haar eigen taakuitvoering; de uitvoering van de grenscontrole. De AIVD verzamelt de API-gegevens van de KMar op grond van een algemene bevoegdheid, in dit geval de informantenbevoegdheid (artikel 39 Wiv 2017).

De AIVD ontvangt API-gegevens van de KMar op structurele en geautomatiseerde wijze. In de onderzoeksperiode stonden in de database van de AIVD de gegevens van miljoenen personen. De MIVD maakt gebruik van de API-gegevens die zijn verzameld door de AIVD en verzamelt niet zelf de API-gegevens van de KMar. API-gegevens worden veelvuldig door de AIVD en de MIVD verwerkt. De gegevens worden bijvoorbeeld verwerkt in het kader van onderzoeken naar organisaties en personen die een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen. Daarnaast worden de gegevens gebruikt in veiligheidsonderzoeken.

Belangrijkste conclusies rapport

De CTIVD constateert dat de inzet van de informantenbevoegdheid voor het verzamelen van API-gegevens *rechtmatig* is. Ook worden de API-gegevens verwerkt voor doelen die binnen de taakstelling van de diensten passen (doelbinding) en zijn de gegevensverwerkingen noodzakelijk voor het behalen van die doelen. Wel stelt de CTIVD in het rapport de vraag of een dergelijke invulling van de informantenbevoegdheid voldoende voorzienbaar is voor de burger. Het is daarom een onderwerp dat ten minste in de wetsevaluatie van de Wiv 2017 aandacht behoeft.

De API-gegevens zijn door de diensten echter niet aangemerkt als een bulkdataset conform het eigen beleid van de AIVD en de MIVD. Ook in de praktijk zijn de concrete waarborgen die worden genoemd in het bulkdatasetbeleid niet of niet voldoende nagekomen. Daarbij moet worden gedacht aan waarborgen zoals vooraf toestemming van het hoofd van de dienst of de minister, een strikt autorisatiebeleid voor toegang tot de bulkdataset en een periodieke controle of de datasets nog noodzakelijk zijn voor het behalen van het doel waarvoor deze zijn verzameld. Dit is *onrechtmatig*. Deze conclusie geldt zowel voor het verzamelen van de gegevens, als voor het verder verwerken van de gegevens. De CTIVD beveelt aan deze waarborgen alsnog toe te passen op de verzameling en verwerking van de API-gegevens.

De CTIVD heeft daarnaast een onrechtmatigheid geconstateerd bij een uitgevoerde data-analyse op een grootschalige set van API-gegevens. Deze onrechtmatigheid werd voornamelijk veroorzaakt door tekortkomingen in de vastlegging bij de verwerking van de gegevens. Als laatste constateert de CTIVD een onrechtmatigheid met betrekking tot een aantal specifieke gegevensverwerkingen door de gezamenlijke afdeling Veiligheidsonderzoeken van de AIVD en de MIVD. Deze gegevensverwerkingen zijn onrechtmatig bevonden omdat deze niet passen binnen de taakstelling van de afdeling.

Afsluiting

Dit toezichtsrapport ziet op het verzamelen van API-gegevens als bulkdataset op grond van een algemene bevoegdheid. Naast deze specifieke dataset kunnen ook andere bulkdatasets worden verzameld op grond van deze algemene bevoegdheid. Zo is in de parlementaire behandeling over de implementatie van de PNR-richtlijn te lezen dat de diensten toegang kunnen krijgen tot PNR-gegevens op grond van de informantenbevoegdheid. PNR-gegevens betreffen passagiersgegevens van vluchten van binnen de EU of het Schengengebied. Daarnaast gaat het, naast API-gegevens, ook om andere gegevens zoals gegevens over de reservering, contactgegevens, betaalgegevens en bagage-informatie. Kortom, ook met een algemene bevoegdheid zoals de informantenbevoegdheid kunnen de diensten grote hoeveelheden gegevens verzamelen. Het merendeel van deze gegevens heeft betrekking op organisaties en/of personen die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden. Het is dan ook essentieel dat beide diensten een zodanig werkproces hebben

ingericht dat sprake is van een stevige fundering om gegevens uit bulkdatasets op een rechtmatige wijze te verzamelen en te verwerken, waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere aard van een bulkdataset.

Ook behoort het verzamelen en verwerken van bulkdatasets, ongeacht de wijze waarop deze zijn verzameld, een afdoende wettelijke verankering te hebben. Het moet voor de burger voorzienbaar zijn dat bulkdatasets, ook door de inzet van algemene bevoegdheden zoals de informantenbevoegdheid, door de diensten kunnen worden verzameld en verder worden verwerkt. Voorzienbaarheid strekt zich ook uit tot de waarborgen die worden toegepast. Bulkdatasets vragen een adequaat waarborgpakket dat tegenwicht biedt aan de specifieke privacy-inbreuken die bij bulkdata horen. Voor het verzamelen en verder verwerken van bulkdatasets op grond van een algemene bevoegdheid is in de Wiv 2017 geen meer specifieke regeling opgenomen, in tegenstelling tot het verzamelen en verder verwerken van bulkdatasets uit onderzoeksoopdrachtgerichte interceptie. Het onderzoek laat zien dat de wet hierdoor onvoldoende recht doet aan de bescherming van de fundamentele rechten van personen die niet in onderzoek zijn en dat ook nooit zullen worden. Dit is een onderwerp dat ten minste in het kader van de wetsevaluatie aandacht behoeft.

1. Inleiding

Dit toezichtsrapport gaat over het verzamelen en verder verwerken van *Advance Passenger Information* (API-gegevens) van luchtvaartmaatschappijen door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: MIVD). Het merendeel van deze gegevens heeft betrekking op organisaties en/of personen die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden. Om deze reden is sprake van het verzamelen en verder verwerken van een bulkdataset.

De passagiersgegevens worden verzameld voor de taakuitvoering van de diensten en bieden de diensten inzicht in de reisbewegingen van personen. Passagiersgegevens maken het bijvoorbeeld mogelijk om kennis te nemen van een vliegreis naar Nederland van een persoon die lid is van een terroristische organisatie. Ook kunnen passagiersgegevens, net als elke bulkdataset, worden gebruikt voor het onderkennen en identificeren van targets binnen de aandachtsgebieden van de diensten.¹

Aanleiding onderzoek

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (hierna: CTIVD) heeft in rapport 55 over het verwerven van op internet aangeboden bulkdatasets (2018) vastgesteld dat grote hoeveelheden gegevens kunnen en worden verzameld met de inzet van de algemene bevoegdheid om gegevens op te vragen bij bestuursorganen, ambtenaren en andere personen of organisaties (hierna: de informantenbevoegdheid).² De CTIVD heeft in dit rapport destijds aangekondigd verder onderzoek te doen naar de uitvoering van de informantenbevoegdheid door de diensten.

De kernactiviteit van de AIVD en de MIVD is het verwerken, en dus ook verzamelen, van gegevens voor de uitvoering van hun taken ter bescherming van de nationale veiligheid.³ Het verzamelen van bulkdatasets door middel van onderzoeksoopdrachtgerichte interceptie is in de politieke en maatschappelijke discussie over de nieuwe Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (hierna: Wiv 2017) uitgebreid aan bod gekomen. De mogelijkheid dat bulkdatasets kunnen worden verzameld door de inzet van een algemene bevoegdheid is daarbij onderbelicht gebleven. Ook met de inzet van een algemene bevoegdheid, zoals de informantenbevoegdheid, kunnen grote hoeveelheden gegevens worden verzameld, waarvan de verwerking een ernstige inbreuk op de fundamentele rechten (zoals het

¹ Zie hiervoor www.aivd.nl/onderwerpen/werken-met-grote-datasets.

² Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 55 over het verwerven van door derden op internet aangeboden bulkdatasets door de AIVD en de MIVD, beschikbaar op www.ctivd.nl.

³ *Kamerstukken II* 2016/17, 34588, nr. 3, p. 17.

recht op privacy) van de betrokkenen kunnen opleveren. In mei 2020 is gestart met de evaluatie van de Wiv. De bevindingen uit dit onderzoek beogen mede een bijdrage te leveren aan deze wetsevaluatie.

Reikwijdte onderzoek en onderzoeksvraag

Dit onderzoek richt zich op de rechtmatigheid van het verzamelen en verder verwerken van passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen die op een structurele en geautomatiseerde wijze worden verzameld op grond van een algemene bevoegdheid. De *Advance Passenger Information* (API-gegevens) worden op deze wijze verzameld door de diensten. De onderzoeksvraag is als volgt:

Hebben de AIVD en de MIVD in de periode van 1 januari 2019 tot 1 september 2019 op rechtmatige wijze API-gegevens van luchtvaartmaatschappijen verzameld en verder verwerkt?

Dit onderzoek richt zich op het verzamelen en verder verwerken van API-gegevens. Dat betekent dat dit onderzoek zich niet richt op de verwerking van andere passagiersgegevens, zoals *Passenger Name Records* (PNR-gegevens). Voor dit rapport is ook geen onderzoek gedaan naar andere (mogelijke) bulkdatasets die worden verzameld met de inzet van de algemene bevoegdheden, zoals de informantenbevoegdheid.

De aanbevelingen in dit onderzoek kunnen wel consequenties hebben voor de verzameling en verdere verwerking van gegevens uit andere bulkdatasets die zijn verzameld door de inzet van een algemene bevoegdheid.

De beoordeling van praktijk en werkwijze

Bijlage I van dit rapport bevat het toetsingskader over het verzamelen en verder verwerken van passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen. Op grond van dit toetsingskader wordt de praktijk op rechtmatigheid getoetst. Bij het oordeel 'onrechtmatig' is sprake van strijdigheid met wet- of regelgeving. Deze wet- en regelgeving bestaat uit de Wiv 2017, jurisprudentie, en door de ministers overgenomen aanbevelingen uit eerdere toezichtsrapporten van de CTIVD.

Beleid bulkdatasets

Beide diensten hebben hun beleid voor het verwerven (het verzamelen) en verwerken van bulkdatasets gepubliceerd.⁴ De CTIVD heeft in rapport 55 (2018) over het verwerven van op internet aangeboden bulkdatasets aanbevolen om het destijds interne beleid over de omgang met bulkdatasets te publiceren. De minister heeft de aanbevelingen uit het rapport overgenomen. De diensten hebben deze aanbevelingen vertaald in – wat de CTIVD noemt – 'het beleid voor bulkdatasets'. In dit beleid zijn de algemene bepalingen omtrent gegevensverwerking (artikel 18-24 Wiv 2017) nader geconcretiseerd. De diensten hebben de API-gegevens echter niet aangemerkt als een bulkdataset. Het bulkdatasetbeleid is dan ook niet toegepast door de diensten bij het verzamelen en verder verwerken van API-gegevens.

Werkwijze

De CTIVD heeft ten behoeve van de toets op rechtmatigheid op het verzamelen en verder verwerken van API-gegevens gesprekken gevoerd met medewerkers van verschillende teams bij beide diensten. Daarnaast heeft de CTIVD de logging onderzocht van de applicatie waarmee API-gegevens worden verwerkt. Voor het ontsluiten en analyseren van de logging is samengewerkt met de medewerkers van de ICT-unit van de CTIVD. Dit technisch onderzoek gaf richting aan de gesprekken die de CTIVD heeft gevoerd met medewerkers van de afdelingen van de AIVD en de MIVD die gebruik maken van de API-gegevens. Ook heeft het tot specifieke onderzoekshandelingen geleid in de gevallen waar de CTIVD afwijkingen in het gebruik van de applicatie constateerde. Deze onderzoeksmethode van meer

⁴ Het 'Beleid AIVD en MIVD over het verwerven en verwerken van bulkdatasets' is op 1 mei 2018 gepubliceerd op www.AIVD.nl en www.defensie.nl. Zie ook voetnoot 1.

technische aard is daarmee zeer nuttig geweest. De aangehouden onderzoeksmethodiek wordt in Bijlage II van dit rapport verder beschreven.

Geheime bijlage

Dit rapport bevat een geheime bijlage. In deze bijlage staan geen onrechtmatigheden die niet in het openbare rapport zijn beschreven. De geheime bijlage bevat informatie die inzicht geven in modi operandi en het actuele kennisniveau van de AIVD en de MIVD en om deze reden als 'geheim' is gerubriceerd.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 schetst de achtergrond van het gebruik van passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen door de AIVD en de MIVD. Hoofdstuk 3 toetst de rechtmatigheid van het verzamelen van passagiersgegevens door de diensten. Hoofdstuk 4 toetst de rechtmatigheid van de verdere verwerking van deze gegevens binnen de AIVD en de MIVD. Het rapport sluit af met hoofdstuk 5 waarin de conclusies en aanbevelingen zijn beschreven.

2. Achtergrond API-gegevens

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 1 uitgelegd wat API-gegevens zijn en op basis van welke wetgeving en voor welke doelen API-gegevens door luchtvaartmaatschappijen moeten worden opgeslagen. Paragraaf 2 zet uiteen wat in de parlementaire behandeling is gezegd over het gebruik van de passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen door de AIVD en MIVD ter bescherming van de nationale veiligheid. Het hoofdstuk sluit af met een slotbeschouwing over API-gegevens met een korte reflectie op de voorzienbaarheid van de wettelijke grondslag voor de verwerking van API-gegevens.

2.1 API-gegevens

API-gegevens zijn gegevens van passagiers (en bemanningsleden) van luchtvaartmaatschappijen.⁵ Deze gegevens moeten op grond van EU richtlijn 2004/82/EG (API-richtlijn) worden opgeslagen door de betreffende vervoerder. Het doel van de opslag van deze gegevens is om grenscontroles door de 'bevoegde autoriteiten' van EU lidstaten te verbeteren en illegale immigratie tegen te gaan.

Nederland heeft op 9 juli 2007 de API-richtlijn geïmplementeerd in de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift Vreemdelingen.⁶ Nederland heeft ervoor gekozen om het begrip 'vervoerder' te beperken tot luchtvaartmaatschappijen en de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar) als bevoegde autoriteit aan te merken. Deze gegevens moeten aan de KMar worden aangeleverd voor het eind van de instapcontrole (*in advance*). Dit geeft de autoriteit voldoende tijd om een deel van het onderzoek naar de passagiers uit te voeren terwijl de reis plaatsvindt. Concreet betekent dit dat de passagiers- en vluchtgegevens van vluchten naar Nederlandse luchthavens afkomstig van buiten de EU of buiten het Schengengebied worden verstrekt aan de KMar door de luchtvaartmaatschappijen.

Op basis van de richtlijn en implementatiewetgeving moeten luchtvaartmaatschappijen de volgende passagiersgegevens opslaan en verstrekken aan de KMar:

- het nummer en de aard van het gebruikte reisdocument;
- de nationaliteit;
- de volledige naam;
- de geboortedatum;
- het geslacht;
- de staat van afgifte van het reisdocument;
- de vervaldatum van het reisdocument;
- het vluchtnummer;
- het tijdstip van vertrek en aankomst van het vervoermiddel;
- het totale aantal met dat vervoermiddel vervoerde passagiers;
- de grensdoorlaatpost van binnenkomst;
- het eerste instappunt;
- de overige reisroutegegevens;
- de Passenger Name Record-bestandlocatie.⁷

⁵ In de richtlijn wordt in artikel 2 het begrip vervoerder als volgt beschreven: een natuurlijk of rechtspersoon die het beroepsmatige vervoer van personen door de lucht verricht.

⁶ *Stb.* 2007, 252.

⁷ Zie artikel 3 richtlijn 2004/82/EG van 29 april 2004 en de Nederlandse implementatie van de richtlijn in artikel 2.2.a van de Wet van 9 juli 2007 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2004/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (*Stb.* 2007, 283. Laatste wijziging in *Stb.* 2012, 688). De reden voor deze geografische beperking is de taakstelling van de autoriteiten die belast zijn met de controle van de grenzen. In het geval dat een Nederlandse luchthaven functioneert als overstap voor een geboekte vlucht, worden ook gegevens opgeslagen van vluchten vanaf een Nederlandse luchthaven.

Totstandkoming API-richtlijn

De API-richtlijn is in 2003 opgesteld op initiatief van Spanje, met als doel het tegengaan van illegale immigratie en het vergemakkelijken van de grenscontroles aan de buitengrenzen.⁸ Na de aanslagen in Madrid in 2004, is het voorstel voor de richtlijn in een stroomversnelling gekomen. Op 25 maart 2004 is door de Raad van de Europese Unie een verklaring opgesteld betreffende de bestrijding van terrorisme. Het versterken van de grenscontroles was één van de actiepunten in de verklaring. De (door Spanje) voorgestelde richtlijn werd hierbij genoemd als een maatregel die met spoed van kracht moest gaan.⁹ Kort hierna, op 29 april 2004, is de richtlijn 2004/82/EG (API-richtlijn) aangenomen. De oorspronkelijke tekst van de richtlijn is in de aangenomen versie van de richtlijn aangepast, waardoor de mogelijkheid ontstond API-gegevens te gebruiken voor andere doeleinden dan het tegengaan van illegale immigratie. In de tekst van de richtlijn wordt in overweging 2 nadrukkelijk de link gelegd met het bestrijden van terrorisme, door een verwijzing op te nemen naar de verklaring van de Europese Raad van 25 maart 2004. In Nederland zijn luchtvaartmaatschappijen, zoals eerder is aangegeven, verplicht de gegevens te verstrekken aan de KMar.

Gebruik KMar

De gegevens mogen door de KMar maximaal 24 uur worden bewaard. Indien een passagier behoort tot een categorie vreemdelingen waarbij sprake is van een verhoogd risico op illegale immigratie, kan de bewaartermijn worden verlengd tot maximaal 4 dagen. Na deze 4 dagen worden de API-gegevens geanonimiseerd.¹⁰ De geanonimiseerde gegevens worden gebruikt voor het uitvoeren van analyses.

Als een grenscontrole leidt tot verder onderzoek, bijvoorbeeld naar illegale immigratie, dan gaan de gegevens over van het regime in de Vreemdelingenwet naar het regime van de Wet politiegegevens (hierna: Wpg). Een gevolg hiervan is onder andere dat API-gegevens betreffende een specifiek onderzoek 5 jaar mogen worden bewaard.¹¹

2.2 Het gebruik van passagiersgegevens t.b.v. de nationale veiligheid in Nederland

Sinds de aanslagen op 11 september 2001 wordt de versterking van de buitengrenscontroles van het Schengengebied genoemd als instrument voor de bestrijding van terrorisme.¹² Het idee is dat met de versterking van controle op de buitengrenzen bijvoorbeeld potentiële terroristen vroegtijdig kunnen worden geïdentificeerd en kunnen worden tegengehouden. De AIVD en de MIVD houden zich - ter bescherming van de nationale veiligheid - ook bezig met terrorismebestrijding. Zij verwerken voor dit doeleinde onder andere passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen. De AIVD en de MIVD verwerken de gegevens onder het wettelijke regime van de Wiv 2017. Dat betekent dat waarborgen uit de API-richtlijn en implementatiewet, zoals de wettelijke bewaartermijnen, niet van toepassing zijn.

Gebruik API-gegevens

In de wetsbehandeling van de API-wetgeving in 2006 wordt het gebruik van de passagiersgegevens ten behoeve van de nationale veiligheid een aantal keer genoemd. De verwerking van de API-gegevens door de AIVD en de MIVD is in het Kamerdebat echter nauwelijks aan bod gekomen. De toenmalige minister van Justitie heeft pas op 16 mei 2007 in de Tweede Kamer in algemene bewoordingen gewezen

⁸ Initiatief van het Koninkrijk Spanje met het oog op de aanneming van de richtlijn van de Raad betreffende de verplichting voor vervoerders om de gegevens van vervoerde personen door te geven (2003/C 82/08) van 5 april 2003.

⁹ Council of the European Union, Draft declaration on combating terrorism, 25 maart 2004, 7764/04, p. 8.

¹⁰ Stcrt, 2016, nr. 16221, p. 33.

¹¹ Wet politiegegevens, artikel 14.

¹² Kamerstukken II 2001/02, 27925, nr. 10 en het kaderdocument grenstoezicht, bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 30315, nr. 8.

op 'de toegang van de AIVD op grond van de Wiv'.¹³ Het gebruik van API-gegevens door de AIVD is daarnaast terug te lezen in een brief van 9 maart 2012 van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel.¹⁴ In deze brief worden beide Kamers geïnformeerd over het gebruik van passagiersgegevens.¹⁵

In de brief van 9 maart 2012 wordt beschreven dat de betrokken overheidsdiensten, waaronder de AIVD, effectiever, efficiënter en meer in onderlinge afstemming kunnen werken als zij vóór de feitelijke grenspassage van de passagiers kunnen beschikken over hun reisgegevens en reisdocumenten.¹⁶ In een evaluatierapport dat is opgesteld door het ministerie van Veiligheid en Justitie in 2013 wordt het gebruik van API-gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten genoemd.¹⁷ In dat rapport wordt beschreven dat het gebruik van de gegevens door de AIVD en de MVD wettelijk is toegestaan op grond van de *informantenbevoegdheid* (artikel 17 Wiv 2002, thans artikel 39 Wiv 2017). Ook wordt in het rapport benoemd dat de AIVD de meerwaarde en effectiviteit van het gebruik van de API-gegevens voor hun taakstelling beoordeelt als positief.¹⁸

2.3 Slotbeschouwing

API-gegevens zijn gegevens van passagiers en bemanningsleden van luchtvaartmaatschappijen. De gegevens worden opgeslagen om grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie tegen te gaan. Daar valt ook de bestrijding van terrorisme onder. API-gegevens betreffen onder andere gegevens die op het paspoort staan en gegevens over de reis. In Nederland zijn luchtvaartmaatschappijen verplicht deze gegevens te verstrekken aan de KMar ten behoeve van de taakuitvoering van de KMar, namelijk de uitvoering van de grenscontrole. De verplichting geldt voor vluchten die gemaakt worden vanuit een land buiten de EU of het Schengengebied naar een Nederlandse luchthaven.

In het parlementair debat over de API-gegevens is het gebruik van de gegevens door de AIVD en de MIVD nauwelijks concreet aan bod gekomen. Bij de beantwoording van Kamervragen over dit onderwerp wordt in het algemeen verwezen naar de ruimte die de richtlijn biedt om de gegevens voor andere doeleinden te gebruiken, waaronder de nationale veiligheid. De gegevens worden door de AIVD en de MIVD verwerkt onder de bepalingen uit de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017. Waarborgen uit de API-richtlijn en implementatiewet, zoals de wettelijke bewaartermijnen, zijn niet van toepassing voor het verzamelen en de verdere verwerking van de gegevens door de AIVD en de MIVD. Bij de parlementaire discussie over de verzameling en verdere verwerking van passagiersgegevens door inlichtingen- en veiligheidsdiensten had meer aandacht voor de wettelijke grondslag en de daaraan te stellen voorwaarden in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de rede gelegen.

De ernstige inbreuk op fundamentele rechten die plaatsvindt bij het verzamelen en de verdere verwerking van gegevens uit bulkdatasets, zoals bij de API-gegevens, vereisen voorzienbare wetgeving en voldoende waarborgen ter bescherming van de betrokkenen. De informantenbevoegdheid uit de Wiv 2017 biedt deze waarborgen op zichzelf genomen onvoldoende. Het verzamelen en verwerken van bulkdatasets, ongeacht de wijze waarop deze zijn verzameld, behoort een afdoende wettelijke verankering te hebben. Het moet voor de burger voorzienbaar zijn dat bulkdatasets, ook door de inzet van algemene bevoegdheden zoals de informantenbevoegdheid, door de diensten kunnen worden

¹³ Handelingen II 2006/07, nr. 69, blz. 3745. Zie in soortgelijke bewoordingen ook *Kamerstukken II* 2010/11, nr. 3536.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2011/12, 32317, nr. 111. De brief is verstuurd namens de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, minister en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de minister van Defensie, de staatssecretaris van Financiën alsmede de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2011/12, 32317, nr. 111.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2011/12, 32317, nr. 111, p. 2.

¹⁷ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 32317, nr. 247.

¹⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2013/14, 32317, nr. 247, p. 25.

verzameld en verder worden verwerkt. Voorzienbaarheid strekt zich ook uit tot de waarborgen die worden toegepast. Bulkdatasets vragen een adequaat waarborgpakket dat tegenwicht biedt aan de specifieke inbreuken op de fundamentele rechten van personen die bij bulkdata horen.

Voor het verzamelen en verder verwerken van bulkdatasets op grond van een algemene bevoegdheid is in de Wiv 2017 geen meer specifieke regeling opgenomen, in tegenstelling tot het verzamelen en verder verwerken van bulkdatasets uit onderzoeksoopdrachtgerichte interceptie. Dit is een onderwerp dat ten minste in het kader van de wetsevaluatie aandacht behoeft.

3. Bevindingen verzamelen API-gegevens

Het verzamelen van API-gegevens door de AIVD en de MIVD wordt in dit hoofdstuk getoetst aan de vereisten van gegevensverwerking in de Wiv 2017 en het beleid voor bulkdatasets van de AIVD en de MIVD. Het betreffen onderstaande vereisten:

- De inzet van een bevoegdheid is vereist voor de verzameling van API-gegevens. Dit is de informantenbevoegdheid (artikel 39 Wiv 2017) of de informatieverplichting van de KMar (artikel 94 Wiv 2017).
- Een toets aan de noodzakelijkheid, het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel is vereist bij de inzet van de algemene bevoegdheid (artikel 26 Wiv 2017). Van de uitoefening van de informantenbevoegdheid moet aantekening worden gehouden (artikel 31 Wiv 2017).
- Het bulkdatasetbeleid geeft nader invulling aan de algemene vereisten voor de inzet van bevoegdheden in artikel 26 Wiv 2017 met het vereiste van een schriftelijke toets op noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit. Deze schriftelijke toets bevat de volgende elementen: (1) het concreet maken van het doel, (2) het beschrijven van de noodzaak, en (3) de belangenafweging. Daarbij wordt opgemerkt dat niet meer gegevens mogen worden opgeslagen dan nodig is voor het doel. Ter uitwerking van het noodzakelijkheidsbeginsel wordt dataminimalisatie toegepast.
- Het bulkdatasetbeleid voegt aan de wettelijke vereisten toe dat toestemming is vereist van het hoofd van de dienst of de betrokken minister voor het verzamelen van de dataset, afhankelijk van de aard van de gegevens.
- De AIVD en de MIVD hebben de plicht tot samenwerking waarbij de samenwerking kan bestaan uit de verstrekking van passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen van de AIVD aan de MIVD en andersom (art. 86 lid 2 Wiv 2017).¹⁹

In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de verzameling van API-gegevens rechtmatig plaatsvindt. Paragraaf 1 toetst de rechtmatigheid van de verzameling van API-gegevens door de AIVD. Paragraaf 2 toetst de rechtmatigheid van de verstrekking van de gegevens aan de MIVD. De bevindingen uit dit hoofdstuk worden samengevat in de tussenconclusie in paragraaf 3.

3.1 Bevindingen verzamelen van gegevens AIVD

Tijdens de onderzoeksperiode van 1 januari 2019 tot 1 september 2019 en in de periode daarvoor zijn de gegevens door de KMar op geautomatiseerde en structurele wijze aan de AIVD beschikbaar gesteld. De AIVD heeft geen rechtstreeks geautomatiseerde toegang tot de gegevens bij de KMar op 'hit/no hit'-basis. In plaats daarvan worden de gegevens opgeslagen bij de AIVD.

Met andere woorden er is geen sprake van de variant van 'rechtstreeks geautomatiseerde toegang', zoals deze in de artikelen 39 en 94 van de Wiv 2017 en in 'het Besluit maatregelen rechtstreeks geautomatiseerde toegang inlichtingen- en veiligheidsdiensten' wordt beschreven. Meer juridisch geformuleerd is sprake van de 'verstrekking van een geautomatiseerd gegevensbestand' door de KMar aan de AIVD op basis van de informantenbevoegdheid.²⁰ Deze constatering is van belang, omdat bij een rechtstreekse (geautomatiseerde) toegang sprake is van een 'hit/no hit'-constructie en de AIVD alleen gegevens zou ontvangen van specifieke personen waar de dienst onderzoek naar doet. Bij de huidige wijze van verstrekking is het gevolg dat de AIVD gegevens in bulk verzamelt en opslaat, waarvan het merendeel van

¹⁹ Zie hoofdstuk 2 van het Toetsingskader (bijlage I).

²⁰ Zie ook paragraaf 2.3 van het Toetsingskader (bijlage I).

de gegevens betrekking heeft op organisaties en/of personen die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden (het verzamelen van een bulkdataset). In de database van de AIVD waren in de onderzoeksperiode de gegevens van miljoenen personen opgeslagen.

Destijds heeft de AIVD bewust gekozen voor deze wijze van toegang, vanwege de beveiligingsvoordelen, zoals regie houden op de gegevens in een veilige omgeving en het voorkomen van het risico dat onbevoegden kunnen zien in welke personen de AIVD geïnteresseerd is. Daarnaast biedt deze werkwijze het voordeel voor de diensten dat de gegevens langer beschikbaar zijn, gelet op de bewaartermijn waaraan de KMar is gehouden.

Informantenbevoegdheid

De API-gegevens worden door de KMar aan de AIVD op basis van de informantenbevoegdheid verstrekt.²¹ Het is mogelijk API-gegevens automatisch en structureel te verzamelen op grond van de informantenbevoegdheid (thans artikel 39 Wiv 2017).²² De wijze waarop de gegevens worden verzameld door de AIVD past dan ook binnen het juridische kader van artikel 39 Wiv 2017.²³ De inzet van de informantenbevoegdheid voor het verzamelen van de API-gegevens als zodanig is rechtmatig. De wettekst van de informantenbevoegdheid en de wetsgeschiedenis geven echter geen nadere uitleg over het begrip en wijze van verstrekking van een 'geautomatiseerd gegevensbestand'.

Beleid bulkdatasets

De algemene vereisten van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit gelden bij de uitoefening van elke bevoegdheid tot het verzamelen van gegevens door de AIVD of de MIVD, dus ook bij algemene bevoegdheden zoals de informantenbevoegdheid.²⁴

Het beleid voor bulkdatasets geeft een invulling aan deze algemene vereisten bij de inzet van bevoegdheden, omdat een schriftelijke motivering voor de verzameling is vereist, met daarin (1) het concreet maken van het doel, (2) het beschrijven van de noodzaak, en (3) de belangenafweging. Daarbij wordt opgemerkt dat niet meer gegevens mogen worden opgeslagen dan nodig is voor het doel (dataminimalisatie).

De CTIVD constateert dat voorafgaand aan en tijdens de onderzoeksperiode van 1 januari 2019 tot 1 september 2019 API-gegevens door de AIVD bij de verzameling niet als bulkdataset zijn aangemerkt. Dit had naar aanleiding van CTIVD rapport nr. 55 (2018) en het gepubliceerde beleid van de diensten wel moeten gebeuren. Als gevolg hiervan zijn de waarborgen uit dit beleid niet toegepast bij het verzamelen van de API-gegevens. Daarmee heeft de toets op de algemene beginselen van noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit (artikel 26 Wiv 2017) niet plaatsgevonden. Dit is *onrechtmatig*.

Bovenstaande bevinding werpt de vraag op of er nog meer bulkdatasets worden verzameld op basis van de informantenbevoegdheid en of deze worden aangemerkt als een bulkdataset. De CTIVD beveelt de AIVD en de MIVD aan te inventariseren of er meer bulkdatabestanden aanwezig zijn en daarop het beleid voor bulkdatasets toe te passen (*aanbeveling 1*).

Voorts beveelt de CTIVD aan dat de AIVD alsnog een schriftelijke toets uitvoert op de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit voor het verzamelen van API-gegevens, conform het beleid voor bulkdatasets (*aanbeveling 2*). Deze toets moet voldoen aan de voorwaarden uit het bulkdatasetbeleid en dient periodiek (jaarlijks) te worden herhaald gezien de voortdurende verzameling van passagiersgegevens.

²¹ Zie ook de Bijlage bij Kamerstukken II, 2013/14, 32317, nr. 247 (Evaluatierapport gebruik API-gegevens).

²² Zie ook hoofdstuk 2 van het Toetsingskader (bijlage I).

²³ Artikel 94 biedt niet de mogelijkheid om gegevens te verstrekken middels een geautomatiseerd gegevensbestand.

²⁴ Artikel 18 lid 1 en artikel 26, leden 1 en 2 Wiv 2017. Het gerichtheidsvereiste is tijdens het onderhavige onderzoek alleen van toepassing op de inzet van bijzondere bevoegdheden (artikel 5 Beleidsregels Wiv 2017). In de Wijzigingswet Wiv 2017 wordt voorgesteld het gerichtheidsvereiste te laten gelden voor alle bevoegdheden.

3.2 Bevindingen verstrekking van gegevens aan MIVD

De MIVD verzamelt de API-gegevens niet via de KMar. De MIVD heeft toegang tot passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen die zijn opgeslagen bij de AIVD. Medewerkers van de MIVD raadplegen deze gegevens doorgaans via een applicatie bij de AIVD. De AIVD en de MIVD hebben met elkaar afgesproken dat - na autorisatie door een aangewezen AIVD-functionaris - bepaalde medewerkers van de MIVD gebruik mogen maken van de ICT-infrastructuur en programma's van de AIVD ter uitvoering van hun taken.

De AIVD verstrekt de gegevens aan de MIVD in het kader van een zo goed mogelijke samenwerking. De AIVD en de MIVD hebben de wettelijke plicht zoveel mogelijk met elkaar samen te werken.²⁵ Deze samenwerking kan volgens artikel 86 lid 2 Wiv 2017 bestaan uit het verstrekken van gegevens voor de taakuitvoering van de diensten.

De MIVD is bevoegd de API-gegevens te raadplegen op de systemen van de AIVD op grond van de samenwerkingsbepaling in artikel 86 Wiv 2017. Dit is *rechtmatig*. Dit ontslaat de MIVD echter niet van de verplichting de algemene vereisten van gegevensverwerking in acht te nemen.²⁶ De CTIVD toetst aan deze bepalingen in hoofdstuk 4.

3.3 Tussenconclusie

De CTIVD stelt in dit hoofdstuk vast dat passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen structureel en geautomatiseerd door de AIVD worden verzameld met de inzet van de informantenbevoegdheid. Het gaat om een grote gegevensverzameling waarvan het merendeel van de gegevens betrekking heeft op organisaties en/of personen die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden. Dit maakt dat sprake is van een 'bulkdataset'.

Het verzamelen van de API-gegevens bij de KMar door de AIVD op basis van de informantenbevoegdheid is *rechtmatig*. De MIVD is daarnaast bevoegd de API-gegevens te raadplegen op de systemen van de AIVD op grond van de samenwerkingsbepaling in de Wiv 2017. De API-gegevens zijn door de AIVD echter bij de verzameling niet als bulkdataset aangemerkt. Dit had naar aanleiding van CTIVD rapport nr. 55 (2018) en het gepubliceerde beleid van de diensten wel moeten gebeuren. De waarborgen die zijn opgenomen in dit beleid zijn dan ook niet toegepast bij het verzamelen van de API-gegevens. Daarmee zijn ook de algemene vereisten bij de inzet van bevoegdheden niet voldoende nagekomen. Dit is *onrechtmatig*.

Aanbevelingen

De AIVD en de MIVD hebben de API-gegevens niet aangemerkt als een bulkdataset. Dit dient zo spoedig mogelijk te gebeuren. De CTIVD beveelt de AIVD en de MIVD aan om te inventariseren of er meer bulkdatabestanden aanwezig zijn en daarop het interne beleid toe te passen (*aanbeveling 1*).

Daarnaast dient de AIVD een schriftelijke toets uit te voeren op de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit voor het verzamelen van API-gegevens, conform het beleid voor bulkdatasets (*aanbeveling 2*). Deze toets dient periodiek (jaarlijks) te worden herhaald gezien de voortdurende verzameling van passagiersgegevens.

²⁵ Artikel 86 lid 1 Wiv 2017.

²⁶ *Kamerstukken II* 2016/17, 34588, nr. 3, p. 156. Zie ook paragraaf 2.3 uit het Toetsingskader (bijlage I).

4. Bevindingen verdere verwerking API-gegevens

De verdere verwerking (het gebruik) van API-gegevens door de AIVD en de MIVD wordt in dit hoofdstuk getoetst aan de vereisten van gegevensverwerking in de Wiv 2017 en het beleid voor bulkdatasets. Het betreft de volgende vereisten:

- De gegevens mogen worden verwerkt ten behoeve van de uitvoering van de taken van de AIVD en de MIVD (artikel 8 en 10 Wiv 2017).
- De verwerking van gegevens moet te relateren zijn aan een concreet doel en noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taakstelling van de diensten (artikel 18 Wiv 2017).
- Het beleid voor bulkdatasets concretiseert de verplichting tot een zorgvuldige gegevensverwerking door de waarborg van een autorisatie van medewerkers waarvan toegang tot de gegevens noodzakelijk is (artikel 18 en 24 Wiv 2017).
- De verwerking van gegevens dient zodanig te worden vastgelegd dat adequate interne controle en effectief extern toezicht mogelijk is (artikel 18 en 24 Wiv 2017).
- Gegevens die niet van betekenis zijn, worden verwijderd en vernietigd tenzij wettelijke regels omtrent bewaring daaraan in de weg staan (artikel 20 Wiv 2017). Het beleid voor bulkdatasets schrijft voor dat de diensten periodiek nagaan of een eerder verworven dataset nog altijd noodzakelijk is voor het behalen van het doel waarvoor deze is verworven.
- De zorgplicht houdt in dat de diensten beleid, procesbeschrijvingen en werkinstructies hebben die een vertaling van de wettelijke vereisten naar de praktijk vormen. Het gehele proces van verwerking dient zodanig te zijn ingericht dat interne controle en effectief extern toezicht mogelijk is (artikel 24 Wiv 2017).²⁷

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen weer van de rechtmatigheidstoets over de verdere verwerking van API-gegevens. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1 staan de onderzoeksbevindingen met betrekking tot het doel en de noodzaak van de verwerking van deze gegevens. Paragraaf 2 gaat over de naleving van de bepalingen omtrent de autorisaties uit het bulkdatasetbeleid. In paragraaf 3 staan de onderzoeksbevindingen over de vastlegging van de gegevensverwerkingen. Paragraaf 4 gaat over de periodieke controle op de betekenis van de gegevens. In paragraaf 5 staan de onderzoeksbevindingen over de naleving van de zorgplicht met betrekking tot de verwerking van gegevens door de AIVD en de MIVD. Het hoofdstuk sluit af met een tussenconclusie over de rechtmatigheid van de verdere verwerking van API-gegevens.

4.1 Bevindingen doelbinding en noodzaak

Gegevens mogen door de AIVD en de MIVD slechts worden verwerkt met een bepaald doel en voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de taakstelling van de diensten.²⁸ De verwerking van gegevens vormt de kernactiviteit van de diensten.²⁹

Voor het toetsen van de doelbinding en het noodzakelijkheidsvereiste heeft het onderzoek uitgewezen dat API-gegevens voornamelijk worden verwerkt voor onderzoek naar organisaties en personen die een dreiging voor de nationale veiligheid vormen. Het gaat daarbij met name om onderzoeken naar

²⁷ Zie hoofdstuk 3 van het Toetsingskader (bijlage I).

²⁸ Artikel 18 Wiv 2017.

²⁹ *Kamerstukken II 2016/17, 34588, p. 17.*

terrorisme en het duiden van spionage en ongewenste buitenlandse inmenging. Deze onderzoeken vloeien voort uit de Geïntegreerde Aanwijzing (hierna: GA).³⁰ Daarnaast worden API-gegevens verwerkt bij de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. De verwerkingen van API-gegevens valt binnen de taakstelling van de AIVD en de MIVD in artikel 8 en artikel 10 Wiv 2017.

Onderzoek naar organisaties en personen die een dreiging vormen

De CTIVD constateert dat de API-gegevens voor het overgrote deel worden geraadpleegd in onderzoeken naar targets, oftewel personen die onder de aandacht staan van de diensten. Hierbij kan worden gedacht aan het raadplegen van API-gegevens naar aanleiding van een melding dat iemand een mogelijke jihadist is. API-gegevens vormen in dat geval één van de bronnen die worden gebruikt om de melding te duiden. Door middel van API-gegevens kunnen bijvoorbeeld historische vliegbewegingen in kaart worden gebracht. Op basis van onder andere de API-gegevens kan de dienst vervolgens een inschatting maken of verder onderzoek noodzakelijk is. API-gegevens worden ook verwerkt om meer gegevens over bekende targets te vinden. API-gegevens kunnen in dat geval bijvoorbeeld aanleiding geven voor een nieuwe onderzoeksrichting. API-gegevens worden ten slotte ook gebruikt voor het onderkennen en identificeren van targets binnen de aandachtsgebieden van de diensten.

In één geval heeft de CTIVD vastgesteld dat een grote hoeveelheid API-gegevens gekopieerd en gebruikt zijn voor verdere data-analyse. Voor deze analyse is geen gebruik gemaakt van 'profiling' of data-analysetechnieken met een voorspellend karakter.

Het doel en de noodzaak van de gegevensverwerkingen zijn in gesprekken met de CTIVD voldoende toegelicht en naar voren gekomen. De verwerkingen zijn dan ook met betrekking tot het doelbindingsvereiste en noodzakelijkheids criterium *rechtmatig*.

Uitvoeren van veiligheidsonderzoeken

Veiligheidsonderzoeken worden uitgevoerd wanneer iemand een vertrouwensfunctie gaat uitvoeren. De afdelingen Veiligheidsonderzoeken van de AIVD en de MIVD werken volgens hetzelfde proces bij het verwerken van API-gegevens.

AIVD- en MIVD-medewerkers van de gezamenlijke afdeling Veiligheidsonderzoeken verwerken onder bepaalde voorwaarden API-gegevens ten behoeve van hun taakstelling. API-gegevens kunnen worden geraadpleegd bij het doen van onderzoek naar de persoon voor wie een veiligheidsonderzoek is aangevraagd. Dit kan wel betekenen dat ook gegevens van andere personen dan van de persoon in kwestie worden geraadpleegd als daar aanleiding toe is. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld familieleden. De resultaten van de naslag kunnen van belang zijn voor zowel het bevestigen als het weerleggen van een bepaalde hypothese die moet worden beantwoord ten behoeve van het veiligheidsonderzoek. De CTIVD constateert op basis van de gevoerde gesprekken dat de gegevensverwerkingen tijdens de onderzoeksperiode noodzakelijk en *rechtmatig* zijn geweest.³¹

De CTIVD heeft door onderzoek in de applicatielogging geconstateerd dat door medewerkers van de afdeling Veiligheidsonderzoeken ook gegevensverwerkingen zijn uitgevoerd die niet noodzakelijk zijn geweest voor hun taakuitvoering. De CTIVD heeft hierover vragen gesteld aan de AIVD, gelet op het feit dat dergelijke gegevensverwerkingen niet passen binnen de werkzaamheden van de afdeling. Het was

³⁰ De Geïntegreerde Aanwijzing is een aanwijzing van de Raad voor Veiligheids- en Inlichtingendiensten, een onderraad van de ministerraad. De aanwijzing is richtinggevend voor de onderzoeken die de AIVD en de MIVD uitvoeren. De GA wordt eens in de vier jaar vastgesteld. De onderzoeksprioriteiten worden aangewezen door de verantwoordelijke ministers van de ministeries die het meest gebruik maken van de AIVD en MIVD-informatie. Het opstellen van de GA gebeurt in overleg tussen de ministeries en de AIVD en de MIVD. De uitwerking van de onderzoeksthema's en de prioritering is opgenomen in de bijlage bij de GA, die staatsgeheim is.

³¹ Door de implementatie van de waarborgen uit het beleid bulkdatasets bij de verwerking van bulkgegevens dient het huidige autorisatieregime te worden aangepast (zie par. 4.2). Gevolg hiervan kan zijn dat de toegang tot de API-gegevens voor bepaalde afdelingen strikter wordt ingeregeld gelet op de aard van de gegevens in een bulkdataset.

voor de AIVD niet mogelijk om een sluitende verklaring te vinden voor deze gegevensverwerkingen. Na eigen onderzoek heeft de AIVD geconcludeerd dat de verklaring voor een deel van deze verwerkingen zat in het feit dat de betreffende medewerkers van functie zijn gewisseld en de verwerkingen zijn uitgevoerd in het kader van hun oude functie. Deze gegevensverwerkingen beoordeelt de CTIVD als *onrechtmatig*. De gegevensverwerkingen zijn niet noodzakelijk en passen niet binnen de functie- en taakstelling van de betreffende medewerkers. Inmiddels zijn door de AIVD maatregelen getroffen om dergelijke gegevensverwerkingen niet meer mogelijk te maken. Deze maatregelen zijn voornamelijk geïmplementeerd in werkinstructies, maar worden niet technisch afgedwongen.

Geautomatiseerde data-analyse

In alle gevallen waarbij voor de verwerking van API-gegevens gebruik wordt gemaakt van een applicatie vindt geautomatiseerde data-analyse plaats (artikel 60 Wiv 2017). In een applicatie wordt gezocht op een bepaald kenmerk (zoals een naam). Deze zoekvraag wordt automatisch vergeleken en gecombineerd met de opgeslagen gegevens bij de AIVD. Dit maakt dat sprake is van geautomatiseerde data-analyse. Het uitvoeren van geautomatiseerde data-analyse is een bevoegdheid van de AIVD en de MIVD. Bij de verwerking van API-gegevens zijn tijdens de onderzoeksperiode van 1 januari 2019 tot 1 september 2019 geen maatregelen bevorderd of getroffen uitsluitend op basis van de resultaten van een geautomatiseerde data-analyse, zonder een menselijke tussenkomst.

4.2 Bevindingen autorisaties

API-gegevens kunnen worden geraadpleegd door gebruik te maken van een applicatie die is ontwikkeld door de AIVD en bij de dienst in beheer is. Alleen de medewerkers die zijn geautoriseerd kunnen de applicatie gebruiken. Met betrekking tot het autorisatieregime stelt de CTIVD vast dat het autorisatieregime niet is ingeregeld, zoals dit is beschreven in het beleid voor bulkdatasets.

Verkrijgen van toegang

Bij de AIVD is per functie bepaald welke applicaties noodzakelijk zijn voor de taakuitvoering van medewerkers. Eén generieke aanvraag is voldoende om tot alle noodzakelijke applicaties toegang te krijgen. Een leidinggevende geeft hiervoor toestemming. Er ligt dan ook geen schriftelijke motivering ten grondslag aan het verkrijgen van een autorisatie voor de API-gegevens. Dit is niet conform het beleid voor bulkdatasets.

MIVD-medewerkers konden tijdens de onderzoeksperiode op verzoek worden geautoriseerd om de applicatie met toegang tot API-gegevens te raadplegen. Het autoriseren was tijdens de onderzoeksperiode niet gecentraliseerd en niet procesmatig ingeregeld. Het is voor de MIVD niet te achterhalen wanneer en op welke wijze voor het eerst aan zijn medewerkers toegang tot de API-gegevens is verleend.

Ruime autorisaties

De applicatie voor de verwerking van API-gegevens kent één autorisatieprofiel. Dit betekent dat in de applicatie geen technisch onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende functies. Elke geautoriseerde medewerker van de AIVD (en de MIVD) heeft dezelfde rechten in de applicatie. Alle beschikbare gegevens kunnen worden geraadpleegd en alle functionaliteiten van de applicatie kunnen worden gebruikt. Een dergelijk ruim autorisatieregime is niet wenselijk als het gaat om bulkdatasets en past ook niet binnen het beleid voor bulkdatasets.

Dit ruime autorisatieregime heeft in de praktijk geresulteerd in de situatie dat door de medewerkers van de afdeling Veiligheidsonderzoeken gegevensverwerkingen konden worden verricht die niet passen bij hun huidige werkzaamheden, maar nog te relateren waren aan hun oude functie (zie paragraaf 4.1).

De CTIVD is van oordeel dat in het autorisatieproces onvoldoende rekening wordt gehouden met de autorisaties ter naleving van de verplichting tot een zorgvuldige en behoorlijke gegevensverwerking en als belangrijke waarborg bij de verwerking van gegevens uit een bulkdataset. Het eigen beleid voor bulkdatasets schrijft voor dat medewerkers een aparte aanvraag moeten doen om toegang te krijgen tot de gegevens in een bulkdataset en dat medewerkers moeten motiveren waarom zij deze gegevens nodig hebben voor hun taakuitvoering.

Een strikt autorisatieproces, waarbij slechts medewerkers toegang hebben tot gegevens die noodzakelijk zijn voor hun taakstelling, is een belangrijke waarborg om de privacy-inbreuken te beperken. De AIVD en de MIVD zijn met elkaar in gesprek om het autorisatieproces en het verschaffen tot toegang van MIVD-medewerkers tot AIVD-applicaties te verbeteren.

De CITVD beveelt aan dat de beide diensten onderzoeken op welke wijze de autorisaties voor het gebruik van de applicatie voor de verwerking van API-gegevens strikter ingeregeld kunnen worden, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende functies en bijbehorende taken binnen de AIVD en de MIVD (*aanbeveling 3*).

4.3 Vastlegging

Vastlegging maakt onderdeel uit van een zorgvuldige gegevensverwerking (artikel 18 Wiv 2017) en de zorgplicht met betrekking tot de verwerking van gegevens (artikel 24 Wiv 2017). De diensten moeten voor zichzelf kunnen nagaan wat er met de gegevens gebeurt, waar de gegevens zijn opgeslagen en wanneer deze bijvoorbeeld verwijderd of vernietigd moeten worden (interne controle). Ook moet de CTIVD effectief extern toezicht kunnen uitoefenen op de gegevensverwerkingen van de diensten. Het moet duidelijk zijn wanneer de gegevens zijn verwerkt en voor welke doeleinden. De vastlegging moet voldoende nauwkeurig zijn om na te gaan of de bepalingen omtrent gegevensverwerking in de Wiv 2017 worden nageleefd. Logging is één van de manieren om deze vastlegging mogelijk te maken.

Vastlegging door medewerkers

De CTIVD concludeert dat de AIVD en de MIVD geen algemeen beleid hebben opgesteld voor de vastlegging van het gebruik van de applicatie. Uit de gesprekken met medewerkers, leidt de CTIVD af dat verslaglegging niet uniform plaatsvindt.

De API-gegevens worden door de AIVD zodanig opgeslagen dat herkenbaar is dat het gaat om API-gegevens. Als medewerkers de gegevens vervolgens raadplegen in de applicatie is herkenbaar dat sprake is van API-gegevens. Van belang is dat medewerkers bij het verder verwerken de bron van de gegevens blijven vastleggen. De CTIVD interpreteert de verplichting van vastlegging niet zodanig dat van elke zoekslag in een applicatie naar een persoon een uitgebreid verslag op schrift moet worden bijgehouden. De mate en wijze van vastlegging verschilt per type onderzoek en is afhankelijk van de gegevensverwerking. In de praktijk wordt door medewerkers in beginsel alleen een resultaat op schrift vastgelegd. Dit betekent dat als het raadplegen van de API-gegevens geen resultaat heeft opgeleverd, dit niet wordt vastgelegd door de medewerker. Bij de afdeling Veiligheidsonderzoeken wordt het zoekresultaat – ook bij geen resultaat – wel vastgelegd. Bij de vastlegging wordt een verwijzing opgenomen naar de bron waar de gegevens van afkomstig zijn.

Vastlegging door medewerkers van verdere data-analyses

De CTIVD stelt vast dat tijdens de onderzoeksperiode relatief eenvoudige data-analyses bij de AIVD en de MIVD hebben plaatsgevonden. Van data-analyses op de gekopieerde gegevens uit de applicatie vindt doorgaans onvoldoende verslaggeving plaats. De CTIVD acht het van belang dat bij dergelijke verdere verwerking van gegevens verslag wordt gemaakt. Slechts het vastleggen van het resultaat van de analyse is niet voldoende.

In één geval heeft de CTIVD vastgesteld dat ten behoeve van verdere data-analyse een grote hoeveelheid API-gegevens zijn gekopieerd en zijn opgeslagen buiten de reguliere omgeving van de applicatie. Het doel en de noodzaak van de data-analyse zijn in gesprekken met de CTIVD voldoende toegelicht en naar voren gekomen (zie ook par. 4.1). Wel concludeert de CTIVD met betrekking tot deze analyse dat sprake is van onvoldoende vastlegging. Voor dergelijke gegevensverwerkingen is het van belang om inzichtelijk te hebben met welk doel en met welke noodzaak gegevens worden gekopieerd, dat deze worden gekopieerd, waar deze worden opgeslagen en dat deze gegevens ook tijdig weer worden verwijderd. Dergelijke vastlegging heeft niet plaatsgevonden. Dit beoordeelt de CTIVD als *onrechtmatig*.

Vastlegging door middel van logging

Naast de vastlegging door medewerkers, kan vastlegging plaatsvinden door het loggen van de handelingen in de applicatie. Dit betekent dat de logging volledig moet zijn en moet zijn ingericht ten behoeve van interne controle en extern toezicht. De logging van de applicatie was tijdens de onderzoeksperiode vooral ingericht voor veiligheidsdoeleinden en niet ten behoeve van rechtmatige gegevensverwerkingen. Ook is de logging niet eenduidig. Zo wordt in tegenstelling tot de AIVD niet gelogd welke afdelingen van de MIVD specifiek gebruik maken van de passagiersgegevens. Wel is af te leiden welke medewerkers gebruik maken van de applicatie.

De diensten dienen een zodanige vastlegging van de verdere gegevensverwerkingen te bewerkstelligen dat een adequate interne controle en effectief extern toezicht mogelijk is (*aanbeveling 4*).

4.4 Bevindingen periodieke controle op betekenis

De Wiv 2017 kent geen bewaartermijn voor gegevens die zijn verzameld na toepassing van algemene bevoegdheden, zoals de informantenbevoegdheid. Deze gegevens vallen in het betekenisregime. Als onderdeel van een zorgvuldige gegevensverwerking moeten gegevens die niet meer van betekenis zijn voor de uitvoering van de diensten worden verwijderd, tenzij wettelijke regels omtrent bewaring daarin in de weg staan, in het bijzonder de Archiefwet 1995 (artikel 20 Wiv 2017). In het bulkdatasetbeleid is tevens de verplichting opgenomen dat periodiek wordt beoordeeld of eerder verworven datasets nog altijd noodzakelijk zijn voor het behalen van het doel waarvoor deze zijn verworven.

De CTIVD concludeert dat sinds de start van het verzamelen geen beoordeling is gemaakt of de gegevens (nog) van betekenis zijn en of eerder verworven datasets nog altijd noodzakelijk zijn voor het behalen van het doel waarvoor deze zijn verzameld. Er zijn dan ook geen gegevens verwijderd of vernietigd, behalve vanwege technische redenen, zoals de verwijdering van dubbelingen.

De CTIVD beveelt de AIVD en de MIVD aan periodiek na te gaan of de opgeslagen gegevens nog betekenis hebben en of eerder verworven datasets (passagiersgegevens) nog noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor zij zijn verzameld (*aanbeveling 5*).

4.5 Bevindingen naleving zorgplicht

Ter toetsing aan de zorgplicht is verder onderzoek gedaan naar de volgende elementen:

1. De interne controle op de gegevensverwerking (artikel 24 Wiv 2017);
2. Beleid, procesbeschrijvingen en werkinstructies omtrent de verwerking van gegevens (artikel 18 lid 2 en artikel 24 Wiv 2017).

4.5.1 Interne controle

De aard van de dataset, namelijk een bulkdataset, noopt tot een strikte controle op het gebruik van de gegevens door de AIVD en de MIVD, gezien de ernstige privacy-inmenging die bij de verwerking van gegevens gepaard gaat. Zoals beschreven in paragraaf 4.3 is de vastlegging van de gegevensverwerkingen door medewerkers niet eenduidig en niet volledig. De logging van de applicatie was tijdens de onderzoeksperiode vooral ingericht voor veiligheidsdoeleinden en niet ten behoeve van rechtmatige gegevensverwerkingen.

Dit maakt ook dat er onvoldoende inzicht is voor bijvoorbeeld een leidinggevende op de gegevensverwerkingen om effectief en efficiënt controle uit te oefenen en te beoordelen in welke mate de gegevens bijdragen aan de taakstelling van de diensten (nog van betekenis zijn). Een dergelijke controle heeft dan ook niet tijdens de onderzoeksperiode plaatsgevonden. De AIVD en de MIVD moeten meer stappen zetten om interne controle op een zorgvuldige gegevensverwerking van API-gegevens te faciliteren.

Met betrekking tot interne controle in het kader van “Wiv-compliance” heeft de AIVD in mei 2019 een *quick scan* uitgevoerd ten aanzien van het verzamelen en verder verwerken van onder andere passagiersgegevens. In dit document wordt beschreven dat sprake is van een privacy-inbreuk bij het verzamelen en verwerken van grote hoeveelheden API-gegevens. Aan de juridische afdeling wordt gevraagd aan te geven in hoeverre de werkwijze past binnen wettelijke kaders. In dit document worden de gegevens echter niet als bulkdataset aangemerkt waarop het interne beleid van toepassing is. Ook is de AIVD van mening dat geen sprake is van een ernstige inbreuk van de privacy van de burger. De *quick scan* heeft tijdens de onderzoeksperiode niet tot concrete maatregelen geleid.

Er bestaan onvoldoende mechanismen voor interne controle op de verdere verwerking van de gegevens. Daarnaast zijn de interne waarschuwingen uit de *quick scan* omtrent een onrechtmatige gegevensverwerking onvoldoende opgevolgd. De diensten dienen een zodanige adequate interne controle te bewerkstelligen dat hiermee wordt voldaan aan de eisen die de zorgplicht uit artikel 24 Wiv 2017 stelt (*aanbeveling 6*).

4.5.2 Beleid, procesbeschrijvingen en werkinstructies

Beleid, procesbeschrijvingen en werkinstructies kunnen bijdragen aan een zorgvuldige gegevensverwerking, omdat dit onder andere kan resulteren in een eenduidige manier van het verwerken van gegevens. Sommige medewerkers krijgen instructies tijdens een opleiding over de verdere verwerking van API-gegevens. Deze opleiding is echter voornamelijk praktisch van aard. Er wordt geen aandacht besteed aan de invulling van de wettelijke vereisten voor gegevensverwerking.

Het bulkdatasetbeleid is een vertaling van een zorgvuldige en behoorlijke gegevensverwerking zoals bedoeld in artikel 18 e.v. Wiv 2017. Het niet-naleven van het beleid in combinatie met het ontbreken van uniforme procesbeschrijvingen en werkinstructies maakt het risico op onrechtmatigheden groot.

Bij een aantal verdere verwerkingen van de API-gegevens en bij de verzameling van de API-gegevens hebben die risico's op onrechtmatigheden zich ook daadwerkelijk gemanifesteerd.

In beleid, procesbeschrijvingen en werkinstructies zou in ieder geval moeten worden vastgelegd wat het doel en de noodzaak is voor het verwerken van API-gegevens voor de verschillende aandachtsgebieden. Ook kan worden gedacht aan het bieden van kaders waarbinnen welke gegevensverwerkingen zijn toegestaan. Als laatste moet in ieder geval schriftelijk worden vastgelegd bij welke vormen van verdere data-analyse, welke extra waarborgen moeten worden toegepast om de inbreuk op de fundamentele rechten van de betrokken personen zoveel mogelijk te beperken. Daarbij moet ook aandacht zijn onder welke omstandigheden en voorwaarden het kopiëren van gegevens naar een andere ICT-omgeving mogelijk is en hoe lang de onderliggende gegevens ten behoeve van een analyse mogen worden bewaard.

De verwerking van API-gegevens door de MIVD vindt voornamelijk plaats via de systemen van de AIVD. Het gebruik van de MIVD van de systemen van de AIVD ontslaat de MIVD niet van de verantwoordelijkheid een zorgvuldige gegevensverwerking na te komen.³² De AIVD en de MIVD moeten zich daarom inspannen het gesprek aan te gaan teneinde een zorgvuldige gegevensverwerking te waarborgen. De AIVD dient in samenspraak met de MIVD nader invulling te geven aan het beleid en de wettelijke vereisten voor gegevensverwerkingen in de vorm van concrete procesbeschrijvingen, werkinstructies, en implementatie in de technische systemen, waarbij oog is voor de aard en de omvang van de gegevens en de inbreuk die de verzameling en de verdere verwerking daarvan met zich meebrengt (*aanbeveling 7*).

4.6 Tussenconclusie

De medewerkers van de AIVD en de MIVD gebruiken de API-gegevens voor verschillende doeleinden, afhankelijk van de taakstelling. De gegevens kunnen bijvoorbeeld ertoe bijdragen dat een duiding kan worden gegeven aan meldingen die de AIVD of MIVD ontvangen. API-gegevens kunnen bijdragen aan het maken van een inschatting van de dreiging die van een persoon uitgaat. Ook kunnen passagiersgegevens, net als elke bulkdataset, worden gebruikt voor het onderkennen en identificeren van targets binnen de aandachtsgebieden van de diensten. Als laatste worden API-gegevens gebruikt in het kader van veiligheidsonderzoeken voor de beoordeling van het afgeven van een verklaring van geen bezwaar bij het bekleden van vertrouwensfuncties. Een applicatie biedt de mogelijkheid om de passagiersgegevens te raadplegen. Bij het raadplegen van de API-gegevens middels een zoekslag worden gegevens geautomatiseerd met elkaar vergeleken. Hierdoor is sprake van geautomatiseerde data-analyse (artikel 60). Bij de verwerking van API-gegevens zijn tijdens de onderzoeksperiode van 1 januari 2019 tot 1 september 2019 geen maatregelen bevorderd of getroffen uitsluitend op basis van de resultaten van een geautomatiseerde data-analyse, zonder een menselijke tussenkomst.

Het overgrote deel van de gegevensverwerking die door de CTIVD zijn onderzocht, zijn door de CTIVD als rechtmatig beoordeeld. De verwerkingen zijn te relateren aan de taakstelling van de diensten en vloeien voort uit de GA. Dit geldt niet voor de gegevensverwerkingen die zijn gedaan door de afdeling Veiligheidsonderzoeken die niet passen binnen hun taakstelling. De CTIVD heeft daarnaast een onrechtmatigheid geconstateerd bij een uitgevoerde data-analyse op een grootschalige set van API-gegevens. Voor deze analyse is geen gebruik gemaakt van 'profiling' technieken of data-analysetechnieken met een voorspellend karakter.

³² Kamerstukken II 2016/17, 34588, nr. 3, p. 156.

De CTIVD constateert verder dat:

- Het autorisatieregime te ruim is en niet in overeenstemming is met het beleid voor bulkdatasets;
- De vastlegging van de gegevensverwerkingen onvoldoende is om te voldoen aan de eisen die de zorgplicht en de zorgvuldige gegevensverwerking stelt;
- Sinds de start van het verzamelen geen periodieke beoordeling heeft plaatsgevonden of de opgeslagen gegevens nog betekenis hebben en of eerder verworven datasets (passagiersgegevens) nog noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor zij zijn verzameld;
- Interne controle onvoldoende is ingeregeld en concrete werkinstructies voor de verschillende gegevensverwerkingen van de API-gegevens ontbreken.

De CTIVD concludeert op basis van bovenstaande bevindingen dat de concrete maatregelen die worden genoemd in het beleid voor de verwerking van gegevens in bulkdatasets niet of niet voldoende is toegepast. Dit is *onrechtmatig*.

Aanbevelingen

De CTIVD beveelt ten eerste aan dat de beide diensten onderzoeken op welke wijze de autorisaties voor het gebruik van de applicatie voor de verwerking van API-gegevens strikter ingeregeld kunnen worden, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende functies en bijbehorende taken binnen de AIVD en de MIVD (par. 4.2). Ten tweede dienen de diensten een zodanige vastlegging van de verdere gegevensverwerkingen te bewerkstelligen dat een adequate interne controle en effectief extern toezicht mogelijk is (par. 4.3 en 4.5.1). Ten derde moeten de AIVD en de MIVD periodiek nagaan of de opgeslagen gegevens nog betekenis hebben en of het verzamelen van de API-gegevens nog noodzakelijk is voor de taakuitvoering (par. 4.4.). Ten vierde beveelt de CTIVD aan om zodanige adequate interne controle te bewerkstelligen dat hiermee wordt voldaan aan de eisen die de zorgplicht uit artikel 24 Wiv 2017 stelt (par. 4.5.1). Ten vijfde dient de AIVD in samenspraak met de MIVD nader invulling te geven aan het beleid en de wettelijke vereisten voor gegevensverwerkingen in de vorm van concrete procesbeschrijvingen, werkinstructies, en implementatie in de technische systemen, waarbij oog is voor de aard en de omvang van de gegevens en de inbreuk die de verzameling en de verdere verwerking daarvan met zich meebrengt (par. 4.5.2).

5. Conclusie en aanbevelingen

In dit rapport staat de vraag centraal of de AIVD en de MIVD in de periode van 1 januari 2019 tot 1 september 2019 op rechtmatige wijze API-gegevens van luchtvaartmaatschappijen hebben verzameld en verder hebben verwerkt. API-gegevens betreffen een specifieke set aan passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen, die de AIVD structureel en geautomatiseerd verzamelt.

Het merendeel van de API-gegevens heeft betrekking op organisaties en/of personen die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden. Om deze reden is sprake van het verzamelen en verder verwerken van een bulkdataset. Beide diensten hebben op 1 mei 2018 het beleidsdocument 'Beleid AIVD en MIVD over het verwerven en verwerken van bulkdatasets' (het beleid voor bulkdatasets) gepubliceerd op hun website. Dit beleid is door de diensten opgesteld naar aanleiding van een aanbeveling van de CTIVD in rapport nr. 55 (2018) over het verwerven van door derden op internet aangeboden bulkdatasets met de inzet van de informantenbevoegdheid. Het verzamelen en de verdere verwerking van bulkdatasets maakt een ernstige inbreuk op de fundamentele rechten van de betrokkenen. Het beleid voor bulkdatasets van de diensten vormt een concretere invulling van de algemene vereisten omtrent gegevensverwerking uit de Wiv (artikel 18-24 Wiv 2017). Verder stelt het de extra waarborgen dat toestemming van het hoofd van de dienst of de betreffende minister benodigd is (als nadere uitwerking van de toets op artikel 26 Wiv 2017) en dataminimalisatie. Het beleid moet worden toegepast als sprake is van het verzamelen en verwerken van een bulkdataset.

5.1 Conclusies verzamelen passagiersgegevens

De KMar ontvangt de passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen ten behoeve van de eigen taakstelling, de grenscontrole. De AIVD verzamelt geautomatiseerd en structureel de API-gegevens van de KMar op grond van de informantenbevoegdheid. Er is sprake van het verstrekken van een geautomatiseerd gegevensbestand en niet van 'rechtstreeks geautomatiseerde toegang' met een 'hit/no hit'-constructie. Deze constatering is van belang, omdat bij een rechtstreekse (geautomatiseerde) toegang sprake is van een 'hit/no hit'-constructie waarbij de AIVD alleen gegevens zou ontvangen van specifieke personen waar de dienst onderzoek naar doet. Dit in tegenstelling tot het verstrekken van geautomatiseerde gegevensbestanden, waarbij het gevolg is dat de AIVD gegevens verzamelt en opslaat waarvan het merendeel van de gegevens betrekking heeft op organisaties en/of personen die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden.

De CTIVD constateert dat de toepassing van de informantenbevoegdheid (artikel 39 Wiv 2017) als wettelijke grondslag voor deze wijze van verzameling van de API-gegevens als zodanig rechtmatig is. De AIVD maakt de API-gegevens voor de MIVD toegankelijk door MIVD-medewerkers de mogelijkheid te bieden gebruik te maken van de AIVD-applicatie voor de verwerking van de passagiersgegevens. De diensten zijn hiertoe bevoegd. Tot zover is het verzamelen van de API-gegevens door de AIVD en de MIVD *rechtmatig* (par. 3.3).

API-gegevens betreffen een bulkdataset; een grote gegevensverzameling waarvan het merendeel van de gegevens betrekking heeft op organisaties en/of personen die geen onderwerp van onderzoek van de diensten zijn en dat ook nooit zullen worden. In de database van de AIVD waren in de onderzoeksperiode de gegevens van miljoenen personen opgeslagen.

De AIVD en de MIVD hebben de API-gegevens ten onrechte niet aangemerkt als een bulkdataset conform hun eigen beleid. Daarnaast hebben de diensten geen schriftelijke toets op noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit uitgevoerd. Dit is *onrechtmatig*.

Het beleid is een concretere invulling van de algemene wettelijke vereisten en biedt op sommige onderdelen extra waarborgen. De extra waarborgen uit het beleid, zoals het verzoek om toestemming van het hoofd of de betrokken minister voor de verzameling van de API-gegevens en de toets op dataminimalisatie bij de verzameling van de gegevens hebben niet plaatsgevonden.

5.2 Conclusies verdere verwerking passagiersgegevens

Uit het onderzoek van de CTIVD blijkt dat passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen, meer specifiek de API-gegevens, veelvuldig door de AIVD en de MIVD worden verwerkt. De gegevens worden bijvoorbeeld verwerkt in het kader van onderzoeken naar spionage, ongewenste buitenlandse inmenging en terrorisme. Daarnaast worden de gegevens ook gebruikt voor het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken. De API-gegevens worden onder andere gebruikt om reisgedragingen van targets in beeld te brengen. De API-gegevens worden in mindere mate gebruikt om nieuwe targets te ontdekken. De CTIVD constateert dat de API-gegevens worden verwerkt voor doelen die binnen de taakstelling van de diensten passen (doelbinding) en dat de gegevensverwerkingen noodzakelijk zijn voor die doelen. Dit is *rechtmatig* (par. 4.1 en 4.2).

De AIVD heeft een applicatie ontwikkeld voor de verdere verwerking van API-gegevens. MIVD-medewerkers maken ook gebruik van deze applicatie, nadat zij geautoriseerd zijn. In de applicatie worden gegevens geautomatiseerd met elkaar vergeleken. Hierdoor is sprake van geautomatiseerde data-analyse (artikel 60 Wiv 2017). In de applicatie zijn geen technische restricties ingebouwd voor het verwerken van de passagiersgegevens. Als een medewerker geautoriseerd is voor de applicatie, kan de medewerker alle opgeslagen API-gegevens raadplegen.

De verwerking van API-gegevens moet aan de algemene vereisten omtrent gegevensverwerking voldoen (artikel 18-24 Wiv 2017). Daarnaast kent het bulkdatasetbeleid een specifieke invulling van deze vereisten, zoals een strikt autorisatieregime en een periodieke beoordeling of de gegevens nog noodzakelijk zijn voor de taakuitoefening van de diensten. De CTIVD constateert dat:

- Het autorisatieregime niet in overeenstemming is met het beleid bulkdatasets;
- De vastlegging van de gegevensverwerkingen onvoldoende is om te voldoen aan de eisen die de zorgplicht en de zorgvuldige gegevensverwerking stelt;
- Er sinds de start van het verzamelen van de passagiersgegevens geen periodieke beoordeling heeft plaatsgevonden of de opgeslagen gegevens nog betekenis hebben en of eerder verzamelde datasets nog altijd noodzakelijk zijn voor het behalen van het doel waarvoor deze zijn verworven;
- Interne controle onvoldoende is ingeregeld en concrete werkinstructies voor de verschillende gegevensverwerkingen van de API-gegevens ontbreken.

De CTIVD concludeert op basis van bovenstaande bevindingen dat de concrete waarborgen die worden genoemd in het beleid voor de verwerking van gegevens in bulkdatasets niet of niet voldoende zijn toegepast. Dit is *onrechtmatig*.

De CTIVD heeft daarnaast een onrechtmatigheid geconstateerd bij een uitgevoerde data-analyse op een grootschalige set van API-gegevens. Er is bij deze analyse geen gebruik gemaakt van 'profiling' of data-analyse technieken met een voorspellend karakter. Daarnaast constateert de CTIVD een onrechtmatigheid met betrekking tot de gegevensverwerkingen door de afdeling Veiligheidsonderzoeken, gelet op het feit dat deze specifieke gegevensverwerkingen niet passen binnen de taakstelling van de medewerkers van de afdeling Veiligheidsonderzoeken.

5.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen bij het verzamelen van API-gegevens

1. De AIVD en de MIVD hebben de API-gegevens niet aangemerkt als een bulkdataset. Dit dient zo spoedig mogelijk te gebeuren. Aanbevolen wordt aan beide diensten om te inventariseren of er meer bulkdatabestanden aanwezig zijn en daarop het beleid toe te passen (par. 3.1).
2. De AIVD en de MIVD dienen alsnog een schriftelijke toets op de noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit uit te voeren voor het verzamelen van API-gegevens, conform het beleid voor bulkdatasets. Bovendien moet deze toets periodiek (jaarlijks) worden herhaald gezien de voortdurende verzameling van de passagiersgegevens (par. 3.1).

Aanbevelingen bij de verwerking van API-gegevens

3. De CITVD beveelt aan dat de beide diensten onderzoeken op welke wijze de autorisaties voor het gebruik van de applicatie voor de verdere verwerking van API-gegevens strikter ingeregeld kunnen worden, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende functies en bijbehorende taken binnen de AIVD en de MIVD (par. 4.2).
4. De diensten dienen een zodanige vastlegging van de verdere gegevensverwerkingen te bewerkstelligen dat een adequate interne controle en effectief extern toezicht mogelijk is (par. 4.3 en 4.5.2).
5. De CTIVD beveelt de AIVD en de MIVD aan periodiek na te gaan of de opgeslagen gegevens nog betekenis hebben en of eerder verworven datasets (passagiersgegevens) nog noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor zij zijn verzameld (par. 4.4).
6. De diensten dienen een zodanige adequate interne controle te bewerkstelligen dat hiermee wordt voldaan aan de eisen die de zorgplicht uit artikel 24 Wiv 2017 stelt (par. 4.5.1).
7. De AIVD dient in samenspraak met de MIVD nader invulling te geven aan het beleid en de wettelijke vereisten voor gegevensverwerkingen in de vorm van concrete procesbeschrijvingen, werkinstructies, en implementatie in de technische systemen, waarbij oog is voor de aard en de omvang van de gegevens en de inbreuk die de verzameling en de verdere verwerking daarvan met zich meebrengt (par. 4.5.2).

5.4 Reflectie informantenbevoegdheid en bulkdatasets

De ernstige inbreuk op fundamentele rechten die plaatsvindt bij de verzameling en verdere verwerking van gegevens uit bulkdatasets, zoals API-gegevens, vereisen voorzienbare wetgeving en voldoende waarborgen ter bescherming van de betrokkenen. De informantenbevoegdheid biedt juridisch gezien de ruimte om bulkdatasets, zoals de API-gegevens, te verzamelen met de inzet van deze bevoegdheid. Toch moet de vraag worden gesteld of dit voorzienbaar is voor de burger en in hoeverre beleid voldoende waarborgen biedt voor het verzamelen en verder verwerken van dergelijke gegevens.

Het verzamelen en verwerken van bulkdatasets, ongeacht de wijze waarop deze zijn verworven, behoort een afdoende wettelijke verankering te hebben. Het moet voor de burger voorzienbaar zijn dat bulkdatasets, ook door de inzet van algemene bevoegdheden zoals de informantenbevoegdheid, door de diensten kunnen worden verzameld en verder worden verwerkt. Voorzienbaarheid strekt zich ook uit tot de waarborgen die worden toegepast. Bulkdatasets vragen een adequaat waarborgpakket dat tegenwicht biedt aan de specifieke privacy-inbreuken die bij bulkdata horen.

Voor het verzamelen en verder verwerken van bulkdatasets op grond van een algemene bevoegdheid is in de Wiv 2017 geen meer specifieke regeling opgenomen, in tegenstelling tot het verzamelen en verder verwerken van bulkdatasets uit onderzoeksoverdrachtgerichte interceptie. Het onderzoek laat zien dat de wet hierdoor onvoldoende recht doet aan de bescherming van de fundamentele rechten van personen die niet in onderzoek zijn en dat ook nooit zullen worden. Dit is een onderwerp dat ten minste in het kader van de wetsevaluatie aandacht behoeft.

Oranjestraat 15, 2514 JB Den Haag
Postbus 85556, 2508 CG Den Haag

T 070 315 58 20

E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl