

Vergaderjaar 2023–2024

34 861

Regels ter implementatie van richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PbEU 2016, L 119) (Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven)

32 761

Verwerking en bescherming persoonsgegevens

Nr. 38

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2023

Het verwerken van passagiersgegevens (zogenoemde Passenger Name Record, hierna PNR) is van groot belang voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Zo dragen passagiersgegevens onder meer bij aan het opsporen van mensenhandelaren. Het is essentieel dat we dit instrument hebben, omdat ernstige criminaliteit en terrorisme zich niet tot landsgrenzen beperkt. Om dit instrument, conform wetgeving en in lijn met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof)¹ toekomstbestendig te maken, heb ik uw Kamer in mijn eerdere brieven van 10 maart 2023 en 17 mei 2023 geïnformeerd over de maatregelen in de verwerking van passagiersgegevens.²

Het Hof heeft aangegeven dat de richtlijn proportioneel is in relatie tot de doelen die de richtlijn nastreeft, namelijk de bestrijding van ernstige criminaliteit en terrorisme en de maatregelen waarin wordt voorzien om de privacy te beschermen. Volgens het Hof vereisen deze grondrechten echter dat de bevoegdheden waarin de richtlijn voorziet, slechts worden uitgeoefend voor zover dat strikt noodzakelijk is. Zoals in de hierboven genoemde brieven beschreven heb ik een evenredig en proportioneel pakket aan maatregelen en waarborgen genomen die noodzakelijk zijn

¹ HvJ EU 21 juni 2022, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, (Ligue des droits humains). Dit arrest heeft betrekking op de Passenger Name Record Directive (EU) 2016/681.

² Kamerstukken 34 861 en 32 761, nrs. 35 en 36.

voor de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit, met bescherming van persoonsgegevens.

Tijdens het Commissiedebat Terrorisme/Extremisme van 7 juni 2023 heb ik aan de heer Azarkan (DENK) toegezegd om uw Kamer in het najaar 2023 een nadere toelichting over de uitgevoerde analyse van passagiersgegevens en de criteria voor de gehanteerde bewaartermijnen voor passagiersgegevens te geven.³ Middels deze brief geef ik gehoor aan deze toezegging en informeer ik uw Kamer over de voortgang van de implementatie van de aangekondigde maatregelen.

Maatregel: Aanpassing bewaartermijn passagiersgegevens

Zoals in mijn bovengenoemde brieven is aangegeven, is de algemene bewaartermijn voor alle passagiersgegevens aangepast van vijf jaar naar drie jaar. Onder bepaalde voorwaarden, zoals genoemd in het arrest van het Hof, kan een gedeelte van die passagiersgegevens voor de maximale duur van vijf jaar bewaard blijven. Namelijk in die gevallen waarin er een objectieve aanwijzing is dat de betreffende passagier een risico kan vormen op het gebied van terrorisme of ernstige criminaliteit en verband houdt met het luchtvervoer van passagiers.⁴

In mijn brief van 17 mei 2023 heb ik aangegeven dat het wissen van passagiersgegevens ouder dan drie jaar op dat moment nog niet kon plaatsvinden. Eerst was een nadere analyse van de voorwaarden nodig die door het Hof gesteld waren. Vervolgens kon bepaald worden voor welke passagiersgegevens het noodzakelijk is dat deze gegevens vijf jaar bewaard blijven. Deze analyse is inmiddels afgerond en op 13 september 2023 is gestart met het daadwerkelijk wissen van passagiersgegevens. Op 29 september 2023 zijn alle passagiersgegevens ouder dan drie jaar gewist. Het gaat om de gevallen waarbij er geen objectieve aanwijzingen zijn die een langere bewaartermijn rechtvaardigen. Dit betekent dat meer dan 90% van alle PNR-gegevens ouder dan drie jaar is gewist.

Toelichting analyse objectieve aanwijzingen

De analyse is uitgevoerd middels een onderzoek naar praktijksituaties waaraan de door het Hof gestelde voorwaarden zijn getoetst. In Nederland wordt voorafgaand aan een verstrekking getoetst óf er sprake is van een ernstig strafbaar feit conform de PNR richtlijn en of er een verband is met luchtvaart. Hierdoor vormt een verstrekking een objectieve aanwijzing dat de passagier een risico kan vormen op het gebied van terrorisme of ernstige criminaliteit en een verband met luchtverkeer van passagiers heeft. Uit deze analyse is gebleken dat voor passagiersgegevens waar in de eerste drie jaar na ontvangst een verstrekking op heeft plaatsgevonden, het noodzakelijk is om deze voor een termijn van vijf jaar te bewaren.

Het gaat daarbij om de volgende gevallen:

- a) een verstrekking van passagiersgegevens op basis van een vergelijking met een databank;
- b) een verstrekking op basis van een vergelijking met een risicocriteria-set;
- c) een verstrekking op basis van een vordering van een bevoegde instantie;

³ Deze toezegging volgt uit het commissiedebat Terrorisme/extremisme, (Kamerstuk 29 754, nr. 687)

⁴ Zie voetnoot 1 voor de verwijzing naar het arrest van het Hof, in het bijzonder overweging 258, 259, 260 en 262.

- d) een internationaal verzoek van buitenlandse passagiersinformatie-eenheden; Europol of een rechtshulpverzoek van een derde land;
- e) een spontane verstrekking of een andere omstandigheid zoals een acute dreiging.⁵

Aan de hand van passagiersgegevens van een (mede)passagier kan soms ook een crimineel verband en/of reispatroon van vluchten aangetoond worden. Bijvoorbeeld in het geval van mensenhandel, waarbij de mensenhandelaar vaak samen met het slachtoffer in het vliegtuig reist. Om dit verband te kunnen vaststellen is het noodzakelijk om naast de passagiersgegevens van de mensenhandelaar, ook over die van het slachtoffer te kunnen beschikken. Hierbij dient benadrukt te worden dat deze (mede)passagiers niet (automatisch) verdacht worden, noch dat de betreffende passagiersgegevens van deze medepassagiers (automatisch) worden verstrekt aan bevoegde instanties. Het betekent alleen dat er een grondslag is om deze medepassagiersgegevens langer te bewaren voor eventuele vorderingen in de toekomst, en zo aan de doelstellingen van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (hierna: PNR-wet) te kunnen blijven voldoen.

Uitsluitend wanneer binnen drie jaar een objectieve aanwijzing bestaat dat de passagier een gevaar vormt op het gebied van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit, en gebruik heeft gemaakt van het luchtvervoer van passagiers, is het bewaren van die passagiersgegevens van zowel de passagiers als medepassagiers, voor de maximale duur van vijf jaar gerechtvaardigd. Alle passagiersgegevens waarvoor geen objectieve aanwijzing bestaat, worden na drie jaar automatisch gewist. Na vijf jaar worden alle nog niet eerder gewiste passagiersgegevens automatisch gewist.⁶

Maatregel: Onafhankelijke toets vorderingen en verstrekkingen

In lijn met het arrest van het Hof zullen alle vorderingen die door opsporingsambtenaren worden ingediend, alleen naar de Passagiersinformatie-eenheid Nederland doorgezet worden na een éxtra toets door een officier van justitie. Dit is een officier van justitie die op afstand staat van het onderzoek. Deze officier van justitie is inmiddels ook al aangesteld. Het Openbaar Ministerie streeft ernaar om deze dubbele toetsing vanaf eind oktober 2023 van start te laten gaan. Vanaf dat moment zullen alle vorderingen die in het kader van Nederlandse strafrechtelijke onderzoeken aan de Passagiersinformatie-eenheid Nederland gedaan worden, onderhavig zijn aan een dubbele toets: zowel van de zaakofficier van justitie als van de onafhankelijke officier.

Maatregel: Selectie en filtering intra-EU vluchten op luchthavenniveau

Zoals in de brief van 10 maart jl. is aangegeven, vergt het verwerken van passagiersgegevens van uitsluitend intra-EU vluchten voor geselecteerde Nederlandse luchthavens aanpassingen in de techniek en de werkprocessen. Deze aanpassingen zijn inmiddels uitgevoerd. Dit betekent concreet dat uitsluitend intra-EU vluchten van geselecteerde Nederlandse luchthavens worden verwerkt door de Passagiersinformatie-eenheid

⁵ Pi-NL kan passagiersgegevens ontvangen van andere Europese passagiersinformatie-eenheden of Europol. Er is dan sprake van een spontane verstrekking waarbij de passagier een risico vormt op het gebied van terrorisme of ernstige criminaliteit.

⁶ Onverminderd geldt dat na een periode van zes maanden, alle passagiersgegevens worden gedepersonaliseerd. Doorgifte aan bevoegde instanties kan uitsluitend met toestemming van een officier van justitie plaatsvinden. Hierbij wordt de Functionaris Gegevensbescherming in kennis gesteld.

Nederland. De passagiersgegevens van intra-EU vluchten naar Nederlandse luchthavens die buiten de selectie vallen worden automatisch gefilterd en gewist. De Passagiersinformatie-eenheid Nederland verwerkt daarmee alleen de passagiersgegevens, voor zover dat strikt noodzakelijk is in het licht van de doelstellingen van de PNR-wet.

In lijn met het arrest van het Hof zal deze selectie periodiek worden geëvalueerd. Daarnaast wordt gekeken naar de Europese ontwikkelingen ten aanzien van de intra-EU selectiemethodiek. Zo wordt in samenwerking met de bevoegde instanties gekeken naar de mogelijke toepasbaarheid van een Europees selectiemodel in Nederland, zoals het Belgisch model dat in juli 2023 ter beschikking is gesteld.⁷

De komende tijd zal ik mij onverminderd blijven inzetten om ernstige criminaliteit en terrorisme zo effectief mogelijk te bestrijden, met respect voor de bescherming van de persoonsgegevens van luchtvaartpassagiers. Daarbij blijf ik de gevolgen van het arrest gezamenlijk vanuit Europees perspectief adresseren. De Autoriteit Persoonsgegevens is op 2 oktober jl. geïnformeerd over de voortgang van deze maatregelen, een kopie van deze brief wordt tevens met de Autoriteit Persoonsgegevens gedeeld.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁷ Dit model selecteert Europese luchthavens in plaats van nationale luchthavens. Dit onderzoek vergt dan ook een langere doorlooptijd, aangezien er veel meer Europese dan Nederlandse luchthavens zijn.