

Vergaderjaar 2021–2022

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)

N

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 31 maart 2022

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben kennisgenomen van de brief van 12 november 2021 met de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven² (hierna PNR-wet), de brief van 12 november 2021 ter aanbieding van het ontwerpbesluit houdende bestemming van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de PNR-Wet³ en de brief van 25 januari 2022 over de voorhang van het ontwerpbesluit van de PNR-wet⁴. De leden van de GroenLinks-fractie hebben naar aanleiding van de voorgenoemde brieven enkele vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 22 maart 2022 een brief gestuurd aan de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Minister heeft op 30 maart 2022 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), Baay-Timmerman (50PLUS), Van den Berg (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU) en Hiddema (FVD).

² *Kamerstukken I 2021/22, 34 861, J.*

³ *Kamerstukken I 2021/22, 34 861, K.*

⁴ *Kamerstukken I 2021/22, 34 861, M.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 22 maart 2022

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben kennisgenomen van uw brief van 12 november 2021 met de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven⁵ (hierna PNR-wet), de brief van 12 november 2021 ter aanbieding van het ontwerpbesluit houdende bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de PNR-Wet⁶ en de brief van 25 januari 2022 over de voorhang van het ontwerpbesluit van de PNR-wet⁷. De leden van de GroenLinks-fractie hebben naar aanleiding van de voorgenoemde brieven enkele vragen.

De fractieleden van GroenLinks twijfelen nog altijd aan de effectiviteit en proportionaliteit van het gebruik van PNR-gegevens en de toepassing van de PNR-richtlijn op intra-EU vluchten. In de beleidsappreciatie op het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens lezen de fractieleden van GroenLinks dat het kabinet vanzelfsprekend gevolg zal geven aan een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof). Kunt u per scenario zoals beschreven in de beleidsappreciatie, uiteenzetten om welke concrete gevolgen dit gaat? Kunt u toezeggen dat, indien de uitspraak van het Hof vóór het vervallen van de horizonbepaling valt en de consequenties voor de PNR-wet en de toepassing van de PNR-wet op intra-EU vluchten bij het kabinet bekend zijn, u hier per direct consequenties aan zal verbinden en de Kamer hierover zal informeren? Wanneer een toekomstige wetsevaluatie – gebaseerd op een verbeterde kwantitatieve analyse – opnieuw geen uitspraak kan doen over de mate waarin de wettelijke doelstelling van de PNR-wet en de toepassing van de PNR-wet op intra-EU vluchten wordt bereikt, staat u er dan voor open om deze toepassing alsnog te herzien? Welke wettelijke mogelijkheden hebt u in dit geval, wanneer artikel 25a in juni 2022 komt te vervallen?

Waarop wordt de meerwaarde van de gecombineerde PNR- en API-gegevens (Advance Passenger Information) gebaseerd, terwijl het beoogde doel hiervan niet meetbaar blijkt te zijn? In hoeveel onderzoeken heeft het gebruik van PNR-gegevens toegevoegde waarde gehad bovenop het gebruik van API-gegevens? Waarom acht u de verhouding tussen een beperkt risico dat onschuldige personen onderdeel uitmaken van een controle of onderzoek door de inzet van PNR-gegevens en het ongedifferentieerd verwerken van hun gegevens proportioneel? In de wetsevaluatie noemen de onderzoekers de diversiteit aan registratiesystemen gebruikt door de ketenpartners als één van de redenen waarom conclusies over de doeltreffendheid van de PNR-richtlijn moeilijk te trekken zijn. Hoe wordt ervoor gezorgd dat toekomstige evaluaties geen hinder ondervinden van deze diversiteit? Hoe wordt er daarnaast voor gezorgd dat de kwaliteit van de kwantitatieve wetsevaluatie in de toekomst kan worden verbeterd? Heeft de Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden, indien deze zal worden aangenomen door de Eerste Kamer, implicaties voor het verwerken en verstrekken van PNR-gegevens en zo ja, welke? Hoe wordt voorkomen dat bijzondere gegevens toch in opgeslagen passagiersgegevens terecht komen, aangezien bijzondere persoonsgegevens niet

⁵ Kamerstukken I 2021/22, 34 861, J.

⁶ Kamerstukken I 2021/22, 34 861, K.

⁷ Kamerstukken I 2021/22, 34 861, M.

volledig geautomatiseerd uitgefilterd kunnen worden? Is de Passagiersinformatie Eenheid Nederland (hierna: Pi-NL) voornemens de TRIP-applicatie te verbeteren, zodat de verplichte menselijke tussenkomst na een geautomatiseerde positieve overeenkomst kan worden vastgelegd. Zo ja, hoe en op welke termijn? Welke andere door de WODC geopperde verbeteringen aan de TRIP-applicatie (Travel Information Portal) zullen worden doorgevoerd, zodat de Functionaris Gegevensbescherming niet meer wordt belemmerd in diens vermogen om toezicht te houden?

Tot slot, volgens de wetsevaluatie is het onduidelijk of de informatievoorziening van de rijksoverheid over de PNR-wet voldoende in duidelijke, eenvoudige taal beschikbaar is gesteld. Hoe wilt u de informatievoorziening toegankelijker maken voor burgers?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
M.M. de Boer

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 maart 2022

Hierbij ontvangt u de antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid met betrekking tot mijn brieven van 12 november 2021 en 25 januari 2022 inzake het ontwerpbesluit houdende bestemming van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven en de brief van 12 november 2021 inzake de beleidsreactie op de evaluatie van de PNR-wet (Kamerstukken 34 861, J, K en M)

Een afschrift van deze brief heb ik gezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

Nadere vragen over het ontwerpbesluit van de PNR-wet – kenmerk 170274.02U

De fractieleden van GroenLinks twijfelen nog altijd aan de effectiviteit en proportionaliteit van het gebruik van PNR-gegevens en de toepassing van de PNR-richtlijn op intra-EU vluchten. In de beleidsappreciatie op het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens lezen de fractieleden van Groen- Links dat het kabinet vanzelfsprekend gevolg zal geven aan een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof). Kunt u per scenario zoals beschreven in de beleidsappreciatie, uiteenzetten om welke concrete gevolgen dit gaat? Kunt u toezeggen dat, indien de uitspraak van het Hof vóór het vervallen van de horizonbepaling valt en de consequenties voor de PNR-wet en de toepassing van de PNR-wet op intra-EU vluchten bij het kabinet bekend zijn, u hier per direct consequenties aan zal verbinden en de Kamer hierover zal informeren?

Graag verwijs ik naar hetgeen ik hierover heb opgemerkt in een schriftelijk overleg met de vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer.⁸ Met de voortzetting van de regeling voor de verwerking van intra-EU gegevens worden geen definitieve of onomkeerbare stappen gezet. Zie hierover ook mijn appreciatie van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens.⁹ In het geval dat de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU-Hof) gevolgen zou hebben voor de PNR-richtlijn, en in het verlengde daarvan de PNR-wet en mogelijk (de voortzetting van) de regeling inzake intra-EU vluchten, zal daar gevolg aan worden gegeven door de PNR-wet dienovereenkomstig aan te passen en zo nodig de toepassing daarvan op de intra-EU vluchten stop te zetten. Zou de uitspraak van het EU-Hof ertoe leiden dat het stelsel van de PNR-richtlijn in zijn geheel komt te vervallen, bijvoorbeeld omdat het EU-Hof de PNR-richtlijn ongeldig verklaart, waardoor ook het verwerken van intra-EU gegevens komt te vervallen, dan zal daar op dat moment eveneens gevolg aan worden gegeven en zal de toepassing worden stopgezet. Indien de uitspraak vóór het vervallen van de horizonbepaling wordt gedaan, wordt uiteraard gezien of het ontwerpbesluit op de nu voorziene wijze in werking kan treden. Indien een van de hier bedoelde situaties aan de orde is – een uitspraak van het Hof met consequenties voor de verwerking van intra-EU-gegevens – zal uw Kamer hierover uiteraard worden geïnformeerd.

De verschillende scenario's waar de leden op doelen worden beschreven in het advies van de AP en de appreciatie daarvan. Uitsluitend indien uit de uitspraak van het Hof voortvloeit dat het stelsel van de PNR richtlijn geheel komt te vervallen, is er geen grond voor het voorliggende ontwerpbesluit dat voortzetting van het verwerken van gegevens over intra-EU vluchten mogelijk maakt. Alle *andere* scenario's laten (mogelijk) ruimte voor een voortzetting van deze regeling. Wat de concrete gevolgen van de uitspraak zullen zijn, hangt af van die uitspraak en laat zich niet voorspellen. Dat de uitspraak – buiten het genoemde scenario dat het stelsel van de richtlijn geheel komt te vervallen – consequenties zal hebben voor de verwerking van intra-EU gegevens ligt overigens niet in de lijn der verwachting.

Wanneer een toekomstige wetsevaluatie – gebaseerd op een verbeterde kwantitatieve analyse – opnieuw geen uitspraak kan doen over de mate waarin de wettelijke doelstelling van de PNR-wet en de toepassing van de PNR- wet op intra-EU vluchten wordt bereikt, staat u er dan voor open om deze toepassing alsnog te herzien?

⁸ Kamerstukken II 2021/2022, 34 861, nr. 31, p. 16.

⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/2022, 34 861, nr. 31.

Kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen alleen zijn niet goed geschikt om een antwoord te geven op de vraag of het algemeen verzamelen en verwerken van alle passagiersgegevens van intra-EU vluchten als evenredig en noodzakelijk kan worden beschouwd. Tot op zekere hoogte vergt het antwoord op deze vraag, ook volgens de onderzoekers van het WODC, een normatieve beoordeling. Indien uit een toekomstige wetsevaluatie een ander beeld naar voren komt van de toegevoegde waarde van het gebruik van passagiersgegevens van intra-EU vluchten, ligt het voor de hand dat wordt bezien of de PNR-wet op dit punt moet worden gewijzigd. Gelet op de huidige ervaringen ligt het echter niet in de lijn der verwachting dat dit op enig moment aan de orde zal zijn.

Welke wettelijke mogelijkheden hebt u in dit geval, wanneer artikel 25a in juni 2022 komt te vervallen?

Indien het besluit voor 18 juni 2022 in werking treedt vervalt artikel 25a en blijft de PNR-wet op grond van artikel 3 van toepassing op zowel vluchten naar of vanuit derde landen (extra-EU vluchten) als op vluchten binnen de Europese Unie (intra-EU vluchten). Zoals in de toelichting bij het ontwerpbesluit (par. 2.3.2) wordt beschreven, heeft het delen van passagiersgegevens van intra- en extra-EU vluchten met verschillende instanties een bijdrage geleverd aan de doelstellingen van de wet en onderschrijven de bevoegde instanties het nut en toegevoegde waarde van de passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven.

Waarop wordt de meerwaarde van de gecombineerde PNR- en API-gegevens (Advance Passenger Information) gebaseerd, terwijl het beoogde doel hiervan niet meetbaar blijkt te zijn? In hoeveel onderzoeken heeft het gebruik van PNR-gegevens toegevoegde waarde gehad bovenop het gebruik van API-gegevens?

Het gecombineerde gebruik van PNR- en API-gegevens biedt onder andere meerwaarde doordat dit helpt bij het correct identificeren van personen. Hierdoor zijn de gegevens van meer nut in opsporingsonderzoeken en wordt het risico beperkt dat onschuldige personen onderdeel uitmaken van een controle of onderzoek. Een belangrijk voordeel van PNR ten opzichte van API is dat de PNR-gegevens van een specifieke vlucht op meerdere momenten worden verstuurd naar passagiersinformatie-eenheden. API wordt alleen op moment van vertrek verstuurd, PNR ook 48 uur en 24 uur vóór vertrek. Dit geeft de bevoegde instanties meer validatie- en voorbereidingstijd. Zo kan gericht en effectiever worden opgetreden. Voor een nadere toelichting op het gecombineerd gebruik van PNR- en API-gegevens verwijs ik naar het schriftelijk overleg met de vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer¹⁰.

Zoals in de evaluatie van de Europese Commissie¹¹ en ook in het voorliggend besluit is benadrukt¹², is de precieze bijdrage van PNR-gegevens aan een specifiek onderzoek veelal moeilijk te concretiseren of kwantificeren. PNR-gegevens zijn in de meeste onderzoeken immers een instrument, of een van de bewijsstukken, en daarmee is het vaak niet mogelijk de resultaten die specifiek en uitsluitend terug te

¹⁰ Kamerstukken II 2021/2022, 34 861, nr. 31, p. 13–14, 23.

¹¹ COM(2020)305 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van Richtlijn (EU) 2016/681 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, p. 9–10.

¹² Besluit van houdende bestendiging van de toepasselijkheid op vluchten binnen de Europese Unie van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven, p. 13.

voeren zijn op het gebruik van PNR-gegevens, in een dergelijk onderzoek te isoleren en te kwantificeren.

Waarom acht u de verhouding tussen een beperkt risico dat onschuldige personen onderdeel uitmaken van een controle of onderzoek door de inzet van PNR-gegevens en het on- gedifferentieerd verwerken van hun gegevens proportioneel?

Zoals ook aangegeven in het schriftelijk overleg met de vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer¹³, acht ik de verzameling en verwerking van PNR-gegevens proportioneel. De PNR-wet reguleert het gebruik van PNR-data voor een strikt omschreven en zwaarwegend doel, namelijk het bestrijden van terrorisme en ernstige misdrijven. De PNR-gegevens die de Pi-NL aan bevoegde instanties verstrekken, leveren een belangrijke bijdrage aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven door deze instanties. De bevoegde instanties kunnen sneller direct optreden en worden beter in staat gesteld reisdelingen, modus operandi en netwerken van verdachten in kaart te brengen. Tegelijkertijd zijn in de PNR-wet afdoende waarborgen voor gegevensbescherming ingebouwd, om de impact op bonafide passagiers te minimaliseren. De Pi-NL heeft tot dusverre geen informatie ontvangen van bevoegde instanties dat verstrekkingen tot een onterecht positieve overeenkomst zouden hebben geleid.

In de wetsevaluatie noemen de onderzoekers de diversiteit aan registratiesystemen gebruikt door de ketenpartners als één van de redenen waarom conclusies over de doeltreffendheid van de PNR-richtlijn moeilijk te trekken zijn. Hoe wordt ervoor gezorgd dat toekomstige evaluaties geen hinder ondervinden van deze diversiteit? Hoe wordt er daarnaast voor gezorgd dat de kwaliteit van de kwantitatieve wetsevaluatie in de toekomst kan worden verbeterd?

In de beleidsreactie op de WODC-evaluatie van de PNR-wet¹⁴ heb ik de Tweede Kamer toegelicht, dat ik het van groot belang acht dat de effectiviteit en doeltreffendheid van de PNR-wet, waar mogelijk, kan worden beoordeeld middels goede monitoringsinstrumenten. Het instrumentarium dat de Pi-NL hiervoor ter beschikking heeft, wordt steeds verder uitgebreid en verbeterd. De komende tijd zullen de Pi-NL en de ketenpartners, ondanks een vaak wettelijk verplichte diversiteit aan registratiesystemen bij de ketenpartners, de monitoring van PNR-gegevens voortzetten en het gebruik van PNR-gegevens blijven bevorderen.

Heeft de Wet gegevensverwerking samenwerkingsverbanden, indien deze zal worden aangenomen door de Eerste Kamer, implicaties voor het verwerken en verstrekken van PNR- gegevens en zo ja, welke?

Het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking voor samenwerkingsverbanden heeft geen implicaties voor het verwerken en verstrekken van PNR-gegevens. Er is of wordt namelijk niet voorzien in een grondslag voor verstrekking van de passagiersgegevens aan een samenwerkingsverband in de zin van voornoemd wetsvoorstel.

Hoe wordt voorkomen dat bijzondere gegevens toch in opgeslagen passagiersgegevens terecht komen, aangezien bijzondere persoonsgegevens niet volledig geautomatiseerd uitgefilterd kunnen worden?

¹³ Kamerstukken II 2021/2022, 34 861, nr. 31, p. 7–8.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/2022, 34 861, nr. 29, p. 2–3.

Bijzondere persoonsgegevens mogen niet worden verwerkt door de Pi-NL. Zoals reeds vermeld in de beleidsreactie op de WODC-evaluatie van de PNR-wet¹⁵, worden binnen het eigen verwerkingssysteem Travel Information Portal (TRIP) regelmatig de filters voor bijzondere persoonsgegevens bijgewerkt. Zodra, bijvoorbeeld door het uitvoeren van steekproeven, geconstateerd wordt dat onverhoopt bijzondere gegevens zijn verwerkt, wordt hierop actie ondernomen en worden de betreffende gegevens direct verwijderd. Ik verwijs u in dit verband tevens naar de beleidsreactie op de jaarrapportage van 2020 van de Functionaris Gegevensbescherming (FG) van de Pi-NL¹⁶. In samenspraak met de FG wordt de lijst van te filteren termen die op bijzondere persoonsgegevens kunnen wijzen, continu geactualiseerd en waar nodig aangepast.

Is de Passagiersinformatie Eenheid Nederland (hierna: Pi-NL) voornemens de TRIP-applicatie te verbeteren, zodat de verplichte menselijke tussenkomst na een geautomatiseerde positieve overeenkomst kan worden vastgelegd. Zo ja, hoe en op welke termijn?

Zoals reeds toegelicht in de beleidsreactie op de WODC-evaluatie van de PNR-wet¹⁷, wordt de menselijke toets die plaatsvindt voordat de Pi-NL PNR-gegevens deelt met bevoegde instanties, in lijn met artikel 8 eerste lid van de PNR-wet, gelogd in het TRIP-systeem zodat de verstrekking alleen per geval en handmatig kan plaatsvinden. Daarnaast wordt bij deze handeling ook het vier-ogenprincipe toegepast en sinds september 2021 gelogd.

Welke andere door de WODC geopperde verbeteringen aan de TRIP-applicatie (Travel Information Portal) zullen worden doorgevoerd, zodat de Functionaris Gegevensbescherming niet meer wordt belemmerd in diens vermogen om toezicht te houden?

Graag verwijs ik naar hetgeen ik hierover heb opgemerkt in de beleidsreactie op de WODC-evaluatie van de PNR-wet.¹⁸ Het TRIP-systeem, dat speciaal in Nederland is ontwikkeld voor de verwerking van PNR-gegevens buiten het opsporingsdomein en met voldoende privacy-waarborgen omkleed, wordt voortdurend verbeterd. In overleg met de Functionaris Gegevensbescherming (FG) zijn en worden hierbij ook functionaliteiten voor het faciliteren van diens toezichtrol aangescherpt en toegevoegd, zoals uitgebreidere vastlegging van de handelingen van de medewerkers van de Pi-NL. Ook is, overeenkomstig de aanbeveling van het WODC en de FG, een veilig communicatiekanaal ingericht voor de uitwisseling van PNR-gegevens in het burgerverzoekproces.

Tot slot, volgens de wetsevaluatie is het onduidelijk of de informatievoorziening van de rijksoverheid over de PNR-wet voldoende in duidelijke, eenvoudige taal beschikbaar is gesteld. Hoe wilt u de informatievoorziening toegankelijker maken voor burgers?

Zoals reeds vermeld in de beleidsreactie op de jaarrapportage van 2020 van de Functionaris Gegevensbescherming van de Pi-NL¹⁹, staat naast hetgeen luchtvaartmaatschappijen direct richting hun reizigers communiceren, op rijksoverheid.nl het volgende toegelicht:

- Welke gegevens worden verzameld;
- Wat de wettelijke grondslag hiervoor is;

¹⁵ Kamerstukken II 2021/2022, 34 861, nr. 29, p. 5.

¹⁶ Kamerstukken II 2021/2022, 34 861, nr. 28, p. 2.

¹⁷ Kamerstukken II 2021/2022, 34 861, nr. 29, p. 5.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/2022, 34 861, nr. 29, p. 5.

¹⁹ Kamerstukken II 2021/2022, 34 861, nr. 28, p. 2.

- Hoe de passagiersgegevens worden gebruikt door o.a. de Pi-NL en bevoegde instanties zoals de Nationale Politie;
- Wat de toegepaste bewaartermijnen zijn;
- Hoe passagiers hun gegevens kunnen inzien, laten wijzigen of verwijderen.

De informatie op rijksoverheid.nl is in helder Nederlands (taalniveau B1, conform rijksstandaard) weergegeven. Mijn ministerie blijft in de gaten houden hoe en waar de informatievoorziening richting passagiers verder kan worden verbeterd.