

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

909

Vragen van het lid **Schouw** (D66) aan de minister van Veiligheid en Justitie over *de rechtsgrondslag van het gebruik PNR gegevens in Nederland* (ingezonden 28 oktober 2011).

Antwoord van minister **Opstelten** (Veiligheid en Justitie), mede namens de minister van Financiën (ontvangen 13 december 2011) zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2011–2012, nr. 678.

Vraag 1 en 2

Herinnert u zich de brief van uw voorganger van d.d. 11 november 2008¹, waarin staat dat de douane sinds enige tijd een pilot uitvoert met een luchtvaartmaatschappij, waarbij vooraf passagiersgegevens uit het reservering- en vertrekcontrolesysteem worden opgevraagd? Zo ja, sinds wanneer gebeurt dit precies en tot wanneer loopt deze pilot? Kunt u de Kamer volledig informeren over deze pilot?

Herinnert u zich de antwoorden op Kamervragen² en op vragen van het Europees parlement aan de Europese Commissie³? Klopt het dat zowel u als de Commissaris stellen dat de douane al enkele jaren gebruik van PNR-gegevens maakt? Gebeurt dit nog steeds in het kader van dezelfde pilot?

Antwoord 1 en 2

De pilot is gestart medio 2007. Analyse en controle waren gericht op het onderkennen van met name aan het reisgedrag gerelateerde gegevens. Die gegevens kunnen vervolgens aanleiding geven tot een nader onderzoek, gericht op de mogelijke aanwezigheid bij passagiers van aan beperkingen, verboden of heffingen onderworpen goederen. De pilot werd uitgevoerd met één luchtvaartmaatschappij. De positieve resultaten zijn aanleiding geweest om de pilot medio 2009 om te zetten in een permanente werkwijze van de Douane. Op dit moment worden gesprekken gevoerd met andere luchtvaartmaatschappijen voor het raadplegen van PNR-gegevens.

¹ TK 2008–2009, 23 490 en 22 112, nr. 531.

² TK 2010–2011, nr. 3536.

³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2011-007686&language=NL>

Vraag 3

Herinnert u zich uw antwoorden en de antwoorden van Commissaris Malmstrom dat het opvragen en raadplegen van PNR-gegevens is gegrond op in het Communautair Douanewetboek en de Algemene Douanewet aan de douaneautoriteiten toegekende bevoegdheden? Kunt u specifieker zijn en aangegeven welk(e) artikel(en) precies de rechtsgrondslag vormen voor het gebruik van PNR-gegevens door de douane? Wat mag de douane op basis van deze rechtsgrondslag wel en niet bij het gebruik van PNR-gegevens? Hoe wordt het gebruik van PNR-gegevens tot een minimum beperkt?

Antwoord 3

De bevoegdheid van de Douane tot het raadplegen van PNR-gegevens is gebaseerd op het Communautair douanewetboek (CDW), Verordening 2913/92, in het bijzonder de artikelen 13 en 14 en 58.

Artikel 13 bepaalt dat de douaneautoriteiten alle controlemaatregelen kunnen nemen die zij nodig achten voor de correcte toepassing van de douanewetgeving. Tevens is in het tweede lid bepaald dat deze controles moeten zijn gebaseerd op geautomatiseerde risicoanalyse. De huidige werkmethode van de Douane waarbij PNR-gegevens worden gebruikt, is hiermee in overeenstemming.

Artikel 14 bepaalt dat de bij het goederenverkeer betrokken personen de douaneautoriteiten op hun verzoek alle nodige bescheiden en inlichtingen moeten verstrekken.

Verder is van belang artikel 58, waarin de toepassing van verboden en beperkingen wordt toegelaten, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde, de openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit of uit hoofde van bescherming van de industriële en commerciële eigendom.

De communautaire bepalingen zijn in de Algemene douanewet (Adw, Wet van 3 april 2008, Stb. 111, kamerstuk 30580) nader uitgewerkt. Daartoe zijn de grondslagen en het toepassingsgebied van de Adw in artikel 1:1 van de Adw neergelegd, waarbij mede is bepaald dat de Adw, naast de communautaire bepalingen die betrekking hebben op goederen die het Europese douanegebied worden binnengebracht of verlaten, strekt tot handhaving van vorenbedoelde verboden en beperkingen van artikel 58 CDW. De specifieke wetgeving, die hierop betrekking heeft is in de bijlage bij de Adw opgenomen en omvat onder andere ruim 70 nationale wetten ten aanzien waarvan de douane een handhavingstaak heeft.

De op artikel 14 van het CDW gebaseerde bevoegdheden van de douane zijn nader uitgewerkt in artikel 1:32 van de Adw. Hierin zijn de administratieve verplichtingen van betrokken personen opgenomen, waarbij in het tweede lid onder meer is bepaald dat toegestaan moet worden dat door de douane kopieën, afdrukken of uittreksels worden gemaakt van de voor raadpleging beschikbaar gestelde gegevens. In de toelichting op artikel 1:32 van de Adw wordt in dit verband specifiek verwezen naar passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen (TK 2005–2006, 30 580, nr. 3, p. 108).

Het gebruik van PNR-gegevens wordt tot een minimum beperkt door deze alleen op te vragen voor risicovluchten. De geraadpleegde PNR-gegevens van de vooraf geselecteerde risicovluchten worden door de Douane niet opgeslagen, behoudens in die gevallen waarin een controle is ingesteld en/of wanneer een ingestelde controle tot corrigerende maatregelen heeft geleid. De gegevens worden ten behoeve van een analyse gedurende een korte tijd (maximaal 2 maal 24 uur) na raadpleging vastgehouden, zie verder het antwoord op vraag 4.

Vraag 4

Wat bedoelt u met uw antwoord op de eerdere vragen dat PNR-gegevens door de douane geraadpleegd worden ten behoeve van de analyse van vooraf geselecteerde risicovluchten? Op basis van welke objectieve rechtvaardiging worden vluchten voorgeselecteerd? Heeft de douane alleen toegang tot deze vooraf geselecteerde risicovluchten? Heeft de douane ook toegang tot andere vluchten?

Antwoord 4

De Douane kan op grond van de in het antwoord bij vraag 3 genoemde bepalingen uit het CDW en Adw, de PNR-gegevens van alle vluchten raadplegen. De Douane raadpleegt echter niet de PNR-gegevens van alle vluchten, maar alleen van vooraf geselecteerde risicovluchten. Deze voorselectie maakt deel uit van het risicoanalyse-proces van de Douane. De voorselectie houdt in dat wordt nagegaan bij welke uit derde landen binnenkomende vluchten een verhoogd risico bestaat dat goederen in strijd met de wet worden in- of uitgevoerd (met ontduiking van rechten, dan wel omdat ze verboden zijn of aan beperkingen onderworpen). Een voorbeeld is de inschatting dat met een bepaalde vlucht passagiers binnenkomen, die drugs willen smokkelen. De voorselectie is gebaseerd op ervaringsgegevens van de Douane, voortkomend uit de resultaten van eerdere risicoanalyses en (de daarop gevolgde) fysieke interventies, alsmede andere (operationele) gegevens, zoals van andere douaneadministraties ontvangen informatie.

Vraag 5

Bent u bekend met het antwoord op de eerdere vragen dat PNR-gegevens in het voor de douane toegankelijke deel van systemen van de luchtvaartmaatschappijen door middel van de «pull-methode» worden geraadpleegd? Heeft de douane toegang tot alle gegevens in het systeem? Heeft de douane ook toegang tot de gegevens die wel door de luchtvaartmaatschappijen worden verzameld maar die niet tussen de 19 velden, bekend uit de akkoorden tussen de Europese Unie en derde landen als Australië, de Verenigde Staten en Canada?

Antwoord 5

De Douane raadpleegt alleen de gegevens die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de risicoanalyse en de controles. De Douane maakt daartoe gedetailleerde afspraken met de luchtvaartmaatschappijen over welke PNR-gegevens voor de Douane toegankelijk moeten worden gemaakt. De Douane baseert zich op de PNR-gegevens zoals deze zijn vermeld in de maximale lijst van PNR-gegevens zoals deze zijn opgenomen bij de PNR Guidelines van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO doc. 9944). Deze lijst komt overeen met de PNR velden genoemd in de akkoorden over het verstrekken van PNR-gegevens aan bepaalde derde landen. Overigens spelen bij de verwerking van PNR-gegevens door de Douane bedoelde akkoorden geen rol. Deze zien op het verstrekken aan en het gebruik door derde landen van persoonsgegevens en de privacy-aspecten die daarmee samenhangen. De Douane raadpleegt de PNR-gegevens om zelf meer risicogericht te kunnen controleren en ze worden door de Douane niet verstrekt aan derde landen.

Vraag 6

Kunt u specifiek zijn over uw antwoord van de eerdere vragen dat de douane op deze wijze in staat is om meer gericht te controleren? Wat bedoelt u precies met gericht? Worden reizigers op deze geselecteerde risicovluchten geïnformeerd over het gebruik van PNR-gegevens door de douane?

Antwoord 6

Meer gericht houdt in dat de Douane beter in staat is om in te schatten wanneer goederen in strijd met de wet door passagiers worden vervoerd. Zie ook het antwoord op vraag 4. Het is een bestaande praktijk dat luchtvaartmaatschappijen hun passagiers informeren over het gebruik van persoonsgegevens. Zo heeft de luchtvaartmaatschappij waarmee destijds de pilot is gestart in haar vervoersvoorwaarden de bepaling opgenomen dat de passagier de luchtvaartmaatschappij toestemming verleent om alle persoonsgegevens desverzocht te verstrekken aan overheidsinstanties zoals de Douane.

Vraag 7

Bent u op de hoogte van de brief d.d. 11 november 2008 aan de Kamer waarin staat dat in 2008, 600 dossiers zijn aangemaakt waarbij op verzoek van de Koninklijke Marechaussee (Kmar), de regiopolitie en overige nationale en internationale opsporingsdiensten zoekslagen zijn gemaakt naar passa-

giersinformatie?⁴ Hoe verklaart u de forse stijging die blijkt uit het BNC fiche Richtlijn betreffende gebruik van persoonsgegevens van passagiers dat meldt dat er in 2010 door het Openbaar Ministerie tussen de 9500 en 10 000 maal PNR-gegevens gevorderd zijn bij luchtvaartmaatschappijen voor strafrechtelijke onderzoeken door de Kmar?

Antwoord 7

In mijn brief d.d. 2 september 2011 (5708647 / 11) heb ik aangegeven dat het OM in 2010 in het kader van circa 700–800 strafrechtelijke onderzoeken ongeveer 9 500 keer PNR-gegevens gevorderd. In het BNC fiche Richtlijn betreffende gebruik van persoonsgegevens van passagiers is alleen het aantal gevorderde PNR-gegevens genoemd. Deze gevorderde gegevens zijn dus gebaseerd op 700 à 800 strafrechtelijke onderzoeken. Dit verklaart de ogenschijnlijke forse stijging ten opzichte van 2008, waar 600 dossier waren aangemaakt. Het gaat hier om 600 strafrechtelijke onderzoeken. Ten opzichte van 2010 is er sprake van een stijging van ongeveer 100 à 200 strafrechtelijke onderzoeken (dossiers).

⁴ TK 2008–2009, 23 490 en 22 112, nr. 531.