

Vergaderjaar 2010–2011

32 669

EU-voorstel: Richtlijn inzake het gebruik van passagiersgegevens voor wethandhavingsdoeleinden COM(2011)32¹

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 april 2011

De vaste commissie voor de JBZ-Raad² heeft met belangstelling kennisgenomen van het feit dat de Europese Commissie in plaats van het voorstel van 6 november 2007 over het betreffende onderwerp, dat op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon nog niet door de Raad was goedgekeurd en daardoor was komen te vervallen³, thans met een nieuw voorstel¹ komt dat is gebaseerd op de bepalingen van dit Verdrag om het gebruik van PNR-gegevens op EU-niveau te regelen. Naar aanleiding daarvan heeft de commissie de minister van Veiligheid en Justitie op 25 februari 2011 een brief gestuurd.

De minister heeft bij brieven van 22 maart en 5 april 2011 gereageerd.

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

De griffier van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
Kim van Dooren

¹ Zie dossier E110005 op www.europapoort.nl

² Samenstelling: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), Eigeman (PvdA), Kox (SP), voorzitter, Staal (D66), Franken (CDA), vicevoorzitter, Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Van Kappen (VVD), Haubrich-Gooskens (PvdA), Meurs (PvdA), K.G. de Vries (PvdA), Peters (SP), (PvdA), Reuten (SP), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Böhler (GL), Strik (GL), Koffeman (PvdD), Yildirim (Fractie-Yildirim), Tiesinga (CDA) en Knip (VVD).

³ COM(2007)654. Zie tevens dossier E070188 op www.europapoort.nl

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 25 februari 2011

De vaste commissie voor de JBZ-Raad heeft met belangstelling kennisgenomen van het feit dat de Europese Commissie in plaats van het voorstel van 6 november 2007 over het betreffende onderwerp, dat op het moment van inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon nog niet door de Raad was goedgekeurd en daardoor was komen te vervallen¹, thans met een nieuw voorstel komt dat is gebaseerd op de bepalingen van dit Verdrag om het gebruik van PNR-gegevens op EU-niveau te regelen.² Er wordt hiermee uitvoering gegeven aan een voornemen uit het Stockholm-programma. Het streven naar harmonisatie van de diverse regelingen die in verschillende lidstaten bestaan verdient in beginsel een positieve benadering. De leden van de commissie hebben evenwel nog een aantal vragen.

Er bestaan in Europa reeds verschillende databanken met betrekking tot reizigersgegevens. Te noemen zijn het Schengen Informatie Systeem (SIS), het Visa Informatie Systeem (VIS) en het Advanced Passenger Information system (API). De vraag doet zich nu voor of een ander en nieuw systeem nog wel noodzakelijk is.

Volgens de Europese Commissie heeft de PNR-richtlijn een toegevoegde waarde voor de bestrijding van terrorisme en ernstige misdaad (zie overweging 9 van de preambule). Kan de regering onderbouwd aangeven of zij dat ook zo ziet? Wat is het aandeel van de PNR-gegevens bij de vervolging van dergelijke misdaad?

Verder vraagt de commissie zich af welke relevante databases (met betrekking tot terrorisme en ernstige misdaden) worden betrokken bij het onderzoek naar een match tussen de PNR-gegevens en andere gegevens (zie het voorgestelde artikel 4 lid 2 onder c). Zijn deze beperkt tot die databases die relevante informatie bevatten met betrekking tot terrorisme en zware criminaliteit?

Vervolgens vraagt de commissie zich af of het voorstel aan de eisen van proportionaliteit voldoet. Immers het is gericht op het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit. Het laatste begrip is onduidelijk en wordt door het aangeven van een minimum gevangenisstraf van drie jaar niet voldoende bepaald. Het gaat bovendien om het bewaren van gegevens van personen die niet schuldig zijn aan het plegen van een strafbaar feit waarmee de wijze van verwerking kan leiden tot het aanleggen van profielen (vgl. artikel 4). Daarenboven blijkt in de anonimisering van bewaarde gegevens niet in voldoende mate te zijn voorzien, bijvoorbeeld de informatie betreffende de betaalwijze (inclusief credit card nummers) is niet sluitend gemaskeerd.

Aan de hand van welke criteria worden de PNR-gegevens onderzocht, en bij welke combinatie van gegevens is er een indicatie voor nader onderzoek? Hoewel het bewaren van «gevoelige gegevens», zoals die betreffende ras, etnische afstamming, religieuze, levenbeschouwelijke of politieke overtuiging, gezondheid of seksleven van de passagier zijn verboden, zullen er toch details betreffende de reservering en het reisschema worden bewaard. De genoemde gegevens houden ook speciale verzoeken in met betrekking tot maaltijden die kunnen duiden op een bepaalde religieuze overtuiging of een medische conditie. Hoe dient hiermee te worden omgegaan? Waarom is niet eveneens uitgesloten dat de onderzoekscriteria zijn gebaseerd op nationaliteit? Immers artikel 21 lid 2 van het Handvest van de Grondrechten verbiedt elke discriminatie op grond van nationaliteit.

¹ COM(2007)654. Zie tevens dossier E070188 op www.europapoort.nl

² COM(2011)32. Zie tevens dossier E110005 op www.europapoort.nl

Volgens de Europese Commissie worden de PNR-gegevens vooral gebruikt door inlichtingendiensten voorafgaand aan het vertrek van passagiers. Toch stelt de Commissie voor om een retentieperiode van maximaal 5 jaar vast te leggen. Graag horen de leden van de commissie een oordeel van de regering over deze termijn.

De voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
M. J. M. Kox

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2011

Bij brief van 25 februari jl. heeft u mij een aantal vragen gesteld over het nieuwe voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn voor het gebruik van PNR-gegevens.

Het BNC-fiche verwacht ik zeer binnenkort aan uw Kamer te kunnen doen toekomen. Een aantal van de in uw brief gestelde vragen zal hierin aan bod komen. U ontvangt mijn volledige antwoord binnen 3 weken na dagtekening van deze brief.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 april 2011

In deze brief beantwoord ik de vragen van de vaste commissie voor de JBZ-raad over het nieuwe voorstel voor een richtlijn voor het gebruik van PNR-gegevens dat de Europese Commissie op 2 februari jl. heeft uitgebracht. Graag verwijs ik u tevens naar het BNC-fiche (EK 2010–2011, 22 112 EB) dat op 14 maart jl. door mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken aan u is toegezonden.

Voor uw informatie treft u bijgevoegd de opinie aan van de European Data Protection Supervisor over het EU PNR-voorstel¹. Ik bestudeer dit advies op dit moment en zal het uiteraard betrekken bij het overleg in EU-verband.

Achtergrond van het voorstel

Zoals uw commissie aangeeft, heeft dit Commissievoorstel een voorgeschiedenis. Een eerder voorstel stond al eens langdurig op de agenda. Het is nu opnieuw ingediend in de nieuwe context van het Verdrag van Lissabon. De Europese Commissie doet dit voorstel dan ook tegen deze nieuwe juridische achtergrond, en ik zal het dan ook vanuit dit perspectief beoordelen.

Het is belangrijk dat alle facetten van het voorstel voor een EU-PNR systeem goed worden bestudeerd, rekening houdend met de kritische noten van onder meer het EP en de EDPS. Belangrijke elementen voor Nederland zijn onder meer reikwijdte, nut en noodzaak van het voorstel, de gegevensbescherming en de kosten en administratieve lasten voor luchtvaartmaatschappijen en overheden.

Het is eveneens van belang van belang bij de onderhandelingen over het onderhavige voorstel rekening te houden met andere, reeds bestaande dan wel nieuwe initiatieven in Nederland op het gebied van terrorismebestrijding, rechtshandhaving en grenstoezicht, zodat een en ander in onderlinge samenhang kan worden gezien en de implicaties van het onderhavige voorstel op het nationale vlak zo spoedig mogelijk volledig helder worden. In dat verband wijs ik er op dat het kabinet voor de zomer met een visie op grenstoezicht zal komen. Voor zover nodig zal ik dan ook nader inhoudelijk ingaan op voor Nederland belangrijke punten die momenteel nog worden bestudeerd.

Toegevoegde waarde

In uw brief stelt u de vraag of een ander en nieuw systeem noodzakelijk is, gezien het feit dat er reeds verschillende databanken met betrekking tot reizigers-gegevens bestaan in Europa.

De EU PNR-richtlijn zoals die wordt voorgesteld biedt qua vorm, tijdstip en inhoud meer, en in combinatie met andere data, betere informatie over reizigers die de grens passeren.

- PNR-gegevens bevatten meer en andere soort informatie dan bijvoorbeeld API-gegevens en informatie uit visasystemen. De verschillende sets van gegevens zijn complementair aan elkaar en versterken elkaar. Zo zijn PNR-gegevens zeer geschikt om te analyseren aan de hand van vooraf bepaalde objectieve criteria, iets dat met uitsluitend API-gegevens, kortweg de gegevens die in de Machine

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 147341.03.1.

Readable Zone van het reisdocument te vinden zijn, minder goed mogelijk is.

- PNR-gegevens bevatten de informatie die luchtvaartmaatschappijen nodig hebben om vluchtreserveringen te kunnen verwerken en zijn ruim voor vertrek beschikbaar. Dit is een groot verschil met de verzameling van API-gegevens. Deze gegevens worden alleen aangeleverd ten behoeve van inkomende vluchten en worden hooguit enkele uren voor vertrek beschikbaar voor de autoriteiten. Vroege aanlevering van gegevens levert de betrokken autoriteiten meer tijd op om te kunnen beslissen of een vervolgactie nodig is.
- PNR-gegevens geven vroegtijdig meer duidelijkheid over wanneer iemand het land zal in- of uitreizen. Visasystemen geven slechts duidelijkheid over de intentie van een persoon om binnen een bepaalde periode (die meerdere jaren kan behelzen) naar een bepaald land te reizen. Bovendien hebben ze alleen betrekking op visumplichtige reizigers. De SIS-databank is een systeem ter signalering van verdachte personen. Om dit systeem te gebruiken is invoer van externe gegevens, zoals reisgegevens, nodig om er bruikbare informatie uit te krijgen.

Databanken als het SIS en het VIS zijn mogelijk geschikt om te worden betrokken bij het onderzoek naar een match tussen PNR-gegevens en andere gegevens. Welke relevante databanken precies kunnen en zullen worden betrokken, zal nog moeten worden bepaald.

Ik ben – net als de Europese Commissie – van mening dat PNR-gegevens, zeker in combinatie met API-gegevens, een meerwaarde hebben voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit. In dit verband verwijs ik naar de brief van 11 november 2008 (TK 2008–2009, 23 490 en 22 112, nr. 531) waarin de toenmalige minister van Justitie reeds uitvoerig is ingegaan op de mogelijkheden van het gebruik van passagiersgegevens. Ook in het BNC-fiche van 14 maart 2011 (EK 2010–2011, 22 112 EB) is hierop ingegaan.

Nederland gebruikt PNR-gegevens momenteel slechts beperkt voor de in het voorstel genoemde doeleinden, namelijk alleen in individuele gevallen. Het is dan ook niet mogelijk concreet (cijfermatig) aan te geven welke toegevoegde waarde het voorstel op dit punt heeft. De ervaringen van landen die PNR-gegevens al wel op deze manier gebruiken, zoals het Verenigd Koninkrijk, wijzen echter op een meerwaarde.

Het Openbaar Ministerie heeft nu wel de mogelijkheid om, op basis van onder meer artikel 126nd van het Wetboek van Stafvordering, PNR-gegevens te vorderen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. De meerwaarde van het voorgestelde systeem voor reactief gebruik is dat gegevens langer toegankelijk blijven na de reis. Bovendien kunnen op dit moment gegevens alleen bij luchtvaartmaatschappijen opgevraagd worden als én de specifieke luchtvaartmaatschappij én de vluchtdatum én het vluchtnummer bekend zijn. Het opvragen van deze gegevens op ad hoc basis is hierdoor zeer arbeidsintensief. In 2010 zijn er door het Openbaar Ministerie tussen de 9500 en 10 000 maal PNR-gegevens gevorderd bij luchtvaartmaatschappijen voor strafrechtelijke onderzoeken door de Koninklijke marechaussee.

Zware criminaliteit

Het voorstel van de Commissie maakt een onderscheid tussen «zware criminaliteit» en «zware transnationale criminaliteit». Voor de definities baseert het voorstel zich op het Kaderbesluit (KB) inzake het Europees

Aanhoudingsbevel (Kaderbesluit 2002/584/JBZ). Art. 2 onder (h) definieert zware criminaliteit als de in artikel 2, tweede lid, van dit KB bedoelde, volgens nationaal recht strafbare feiten, indien daarop in het nationale recht van een lidstaat een vrijheidsstraf of een tot vrijheidsbeneming strekkende maatregel staat met een maximumduur van ten minste drie jaar. Dit is echter niet de enige begrenzing; het feit moet ook zijn opgenomen in een lijst van 32 delicten die in art. 2, tweede lid van het KB EAB is vastgelegd. Het gaat bij al deze feiten om ernstige delicten die in de Nederlandse wet als misdrijven zijn gekwalificeerd.

Het begrip «zware transnationale criminaliteit» wordt in het PNR-voorstel, in artikel 2 onder (i), op dezelfde definitie gestoeld, met als aanvullend vereiste dat de strafbare feiten:

- I. in meer dan één staat worden gepleegd;
- II. in één staat worden gepleegd, maar een aanzienlijk deel van de voorbereiding, planning, leiding of controle in een andere staat plaatsvindt;
- III. worden gepleegd in één staat, maar met betrokkenheid van een georganiseerde criminele groep die in meer dan één staat criminele activiteiten ontplooit; of
- IV. worden gepleegd in één staat, maar aanzienlijke gevolgen hebben in een andere staat.

Deze tekst stemt overeen met artikel 3, tweede lid van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (New York, 15 november 2000. Tractatenblad 2004, nr. 34). Deze bepaling zegt dat een strafbaar feit inherent grensoverschrijdend is als één van de vier genoemde omstandigheden zich voordoet.

Het onderscheid tussen zware criminaliteit respectievelijk zware *transnationale* criminaliteit is belangrijk voor de wijze waarop de gegevens mogen worden verwerkt. Art. 4 van de voorgestelde Richtlijn ziet op de verwerking van PNR-gegevens. Het tweede lid onder (a) betreft terroristische misdrijven of zware *transnationale* criminaliteit. De bepaling sub (a) geeft de mogelijkheid om PNR-gegevens routinematig te toetsen aan vooraf bepaalde criteria. Als deze automatische verwerking een overeenstemming oplevert, moet per geval op niet-geautomatiseerde wijze worden gecontroleerd of de bevoegde autoriteiten actie moeten ondernemen. Artikel 4, tweede lid onder (b) betreft beoordeling van passagiers i.v.m. een terroristisch misdrijf of *zware criminaliteit*. In die situatie kunnen PNR-gegevens vergeleken worden met relevante databanken, met inachtneming van de regelgeving die op die bestanden van toepassing is. Dit onderscheid is bedoeld om de toegestane manier van gegevensverwerking voor zware criminaliteit te beperken ten opzichte van die voor zware *transnationale* criminaliteit.

Lidstaten hebben vragen gesteld over hoe dit onderscheid begrepen moet worden en of dit operationeel werkbaar is. Dit zal nader moeten worden uitgezocht, voordat een definitief standpunt kan worden ingenomen.

Gevoelige gegevens

Het is volgens de voorgestelde richtlijn verboden om gevoelige gegevens te verzamelen en te gebruiken. Bij de analyse van PNR-gegevens kan informatie over etnische afstamming of religieuze overtuiging dan ook niet betrokken worden. Wel kan het veld «Algemene opmerkingen» informatie over bijvoorbeeld de maaltijdkeuze bevatten, dat een indicatie kan zijn voor een bepaalde religieuze overtuiging of medische gesteldheid. Mocht dergelijke informatie als algemene opmerking worden

opgenomen, dan wordt dit niet gebruikt bij de analyse van reisbewegingen, zoals artikel 11 lid 3 van voorgestelde richtlijn ook aangeeft.

PNR-gegevens bevatten geen informatie over iemands nationaliteit en om die reden hoeft nationaliteit niet als criterium te worden opgenomen in artikel 4 lid 3 van het voorstel. Het Handvest van de Grondrechten vormt echter vanzelfsprekend een verplichte context bij het implementeren en het toepassen van de voorgestelde richtlijn.

Gebruik gegevens en bewaartermijn

Om bij te dragen aan de doelstellingen van de voorgestelde richtlijn, kunnen PNR-gegevens op drie verschillende manieren gebruikt worden.

- reactief: bij onderzoek, strafvervolgning of het oprollen van netwerken, nadat een misdrijf is gepleegd.
- realtime: vóór aankomst of vertrek van passagiers, teneinde een strafbaar feit te voorkomen, personen te observeren of aan te houden voordat een strafbaar feit is gepleegd, of omdat een strafbaar feit gepleegd is of wordt. In dergelijke gevallen moeten PNR-gegevens kunnen worden getoetst aan vooraf bepaalde beoordelingscriteria, met het oog op de identificatie van voorheen «onbekende» verdachten, en kunnen worden vergeleken met diverse databases van gezochte personen en voorwerpen. Welke criteria en databases hierbij relevant zijn, moet nog nader onderzocht worden.
- proactief: voor analyse en bepaling van beoordelingscriteria, die vervolgens realtime kunnen worden gebruikt om passagiers vóór vertrek en aankomst te beoordelen.

De verschillende manieren van analyse en gebruik van gegevens houden verband met de voorgestelde bewaartermijnen in het voorstel. Voor het realtime onderzoek kan een relatief korte bewaartermijn gehanteerd worden. Echter, om PNR-gegevens op een betekenisvolle wijze te kunnen gebruiken in strafzaken of opsporingsonderzoeken is een bewaartermijn van een aantal jaren nodig, aangezien strafbare feiten soms pas na langere tijd aan het licht komen en criminele en terroristische netwerken vaak langere tijd actief zijn. Zo worden voorbereidingen, zoals voorverkenningen, over een langere periode uitgevoerd.

Na het verstrijken van de eerste bewaartermijn van 30 dagen, worden, volgens de ontwerprichtlijn, de PNR-gegevens in de passagiersinformatie-eenheid afgeschermd voordat de tweede bewaartermijn van 5 jaar ingaat. Dat wil zeggen dat alle elementen waaruit de identiteit van de passagier kan worden afgeleid, niet meer zichtbaar zijn. Deze geanonimiseerde gegevens zijn vervolgens voor slechts een beperkt aantal personeelsleden van de PIU beschikbaar. Alleen onder strikte voorwaarden en na expliciete toestemming kunnen deze gegevens alsnog volledig worden ingezien.

Een afschrift van deze brief zend ik aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten