

Vergaderjaar 2010–2011

32 669

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

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 31 mei 2011

De vaste commissie voor de JBZ-Raad² heeft in haar vergadering van 19 april jl. gesproken over de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 5 april 2011 inzake het voorstel voor een richtlijn betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (Europees PNR).³

Naar aanleiding daarvan heeft zij de minister op 27 april 2011 een brief gestuurd.

De minister heeft op 30 mei 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(2011)32; zie tevens dossier E110005 op de Europapoort, <http://www.eerstekamer.nl/eu/>

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 27 april 2011

De vaste commissie voor de JBZ-Raad heeft in haar vergadering van 19 april jl. gesproken over uw brief van 5 april 2011 inzake het voorstel voor een richtlijn betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (Europees PNR).¹ Uw brief heeft bij de commissie de volgende vragen en opmerkingen opgeroepen.

Profielen

Onder het kopje «gebruik gegevens en bewaartermijn» gaat u in op de verschillende manieren waarop passagiersgegevens kunnen worden gebruikt. De commissie interpreteert het gestelde onder de tweede en de derde bullet (realtime en proactief), waar het gaat om het gebruik van PNR voor het bepalen van en toetsen aan beoordelingscriteria, als het aanleggen van profielen. De commissie vraagt zich af wat hiervoor de vereiste wettelijke basis is. Bovendien is de commissie van mening dat de noodzaak tot het hanteren van dergelijke profielen niet is aangetoond. Het bewaren van gegevens daartoe is dan a fortiori evenmin toelaatbaar. Is de minister bereid hiertegen bezwaar te maken?

Gevoelige gegevens

Onder het kopje «gevoelige gegevens» gaat u in op het veld «algemene opmerkingen» waarin informatie over bijvoorbeeld de maaltijdkeuze kan worden opgenomen. Deze informatie kan een indicatie zijn voor een bepaalde religieuze overtuiging of medische conditie. U stelt onder verwijzing naar artikel 11, derde lid, van het richtlijnvoorstel dat dergelijke informatie niet wordt gebruikt bij de analyse van reisbewegingen. Moet de commissie hieruit afleiden dat de informatie in het geheel buiten gebruik blijft? Zo ja, kan dit systeemtechnisch worden afgedwongen? Zo nee, voor welke doeleinden is dat gebruik dan wel toegestaan?

Nationaliteit

De beoordelingscriteria mogen onder geen beding gebaseerd zijn op ras, etnische afstamming, religieuze, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging, vakbondslidmaatschap, gezondheid of seksleven van de betrokkene, aldus artikel 4, derde lid, van het richtlijnvoorstel. In haar eerdere brief² heeft de commissie gevraagd waarom hier niet tevens is opgenomen dat de beoordelingscriteria niet gebaseerd mogen zijn op nationaliteit. In uw brief van 5 april 2011 geeft u aan dat PNR-gegevens geen informatie bevatten over iemands nationaliteit. De commissie vraagt zich af of deze bewering stand houdt, nu ook andere databanken kunnen worden betrokken bij het voorgestelde PNR-systeem. De commissie ontvangt op dit punt graag een nadere toelichting.

Rapport EDPS

Tegelijk met uw brief van 5 april 2011 hebt u de commissie de opinie van de European Data Protection Supervisor (EDPS) aangeboden. Hoewel de EDPS verbeteringen constateert ten opzichte van het eerdere voorstel uit 2007, is hij van mening dat verenigbaarheid van het voorgestelde PNR-systeem met de beginselen van noodzakelijkheid en proportionaliteit niet is aangetoond. Naast dit fundamentele algemene gebrek constateert

¹ COM(2011)32; zie tevens dossier E110005 op de Europapoort, <http://www.eerstekamer.nl/eu/>

² Zie Kamerstukken I 2010/11, 32 669, B.

de EDPS op een aantal specifieke punten tekortkomingen. De commissie ontvangt graag van u een reactie op de analyse en aanbevelingen van de EDPS.

De commissie stelt het zeer op prijs indien zij het antwoord op haar brief binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief kan ontvangen.

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, 30 mei 2011

In deze brief beantwoord ik de aanvullende vragen in de brief van 27 april jl. van de vaste commissie voor de JBZ-Raad over het nieuwe Europese voorstel voor een richtlijn voor het gebruik van PNR-gegevens.

Een aantal van uw vragen betreft het gebruik van profielen.

Het begrip «profiling»

Voordat ik uw vragen beantwoord ga ik in op het begrip profilering («profiling»). In het algemeen betreft profiling het categoriseren van individuen aan de hand van vooraf bepaalde kenmerken¹. Dit gebeurt veelvuldig in de private sector, bijvoorbeeld als verzekeringsmaatschappijen de premie van hun cliënten berekenen aan de hand van risicocategorieën of als marketingbedrijven bepalen voor welke producten, bij welke groep potentiële klanten zij reclame gaan maken.

De overheid kan deze werkwijze ook gebruiken, bijvoorbeeld bij het uitoefenen van haar rechtshandhavende taak, bij grenstoezicht of andere controletaken. Een voorbeeld is de controle op de naleving van belastingregelgeving.

Door profilering kunnen risico's van te voren in abstracte zin worden geformuleerd en vervolgens in concreto, op individueel niveau, worden onderzocht.

Bij de beoordeling van passagiersgegevens aan de hand van vastgestelde indicatoren kan bepaald worden op welke passagiers de autoriteiten hun aandacht moeten richten. Dit kan aanleiding zijn voor feitelijk optreden ten aanzien van een specifiek persoon, zoals het controleren en als daartoe aanleiding is het onderzoeken van een persoon of van goederen die hij bij zich heeft. Op grond van de analyse van de gegevens kunnen er aanwijzingen zijn over personen, die voorheen onbekend waren bij de autoriteiten, dat zij betrokken zouden kunnen zijn bij criminaliteit en daarom verder onderzoek geïndiceerd is.

Het PNR-voorstel

Artikel 4 van de voorgestelde PNR-Richtlijn geeft de grondslag voor de verschillende methoden van verwerking van PNR-gegevens. Het tweede lid van artikel 4, onder (a) betreft de werkwijze die ik hierboven beschreef.

Het tweede lid van artikel 4, onder (d) betreft het ontwerp van criteria voor risico-analyse, als grondslag voor de werkwijze als bedoeld onder (a).

De noodzaak voor het gebruiken van PNR-gegevens, onder meer voor (risico)beoordeling op basis van vooraf bepaalde criteria, wordt onderbouwd door de Europese Commissie in haar effectanalyse². De Europese Commissie plaatst deze ontwikkelingen in de context van de dreiging van terrorisme en ernstige criminaliteit, die in verschillende rapportages en Europese statistieken wordt aangetoond. De Commissie betoogt dat PNR-gegevens het mogelijk maken om een beoordeling te maken van alle passagiers (voorafgaand aan aankomst en voorafgaand aan vertrek) op grond van op feiten gebaseerde beoordelingscriteria. Deze criteria worden door rechtshandhavingsautoriteiten ontworpen door middel van analyse van vroegere (geanonimiseerde) PNR-gegevens, criminaliteitsanalyses en andere relevante inlichtingen op basis waarvan criteria worden bepaald

¹ Een beschouwing over profiling is opgenomen in een publicatie van het Europees Grondrechtenagentschap, uit 2010, getiteld: «Towards more effective policing. Understanding and preventing discriminatory ethnic profiling: a guide».

² Impact assessment», Brussel, 4 februari 2011, document nr. 6007/11.

die statistisch aantoonbaar in verband worden gebracht met specifieke strafbare feiten.

De criteria hebben tot doel de automatische risicobeoordeling van passagiers uit te kunnen voeren. De criteria kunnen bijvoorbeeld bepaald reisgedrag en reisroutes betreffen, informatie die uit de PNR-gegevens is afgeleid. Dit stelt autoriteiten in staat om hun controlebevoegdheden te richten op die passagiers die binnen de criteria passen, in plaats van het onderwerpen van alle passagiers aan uitgebreide beoordelingen door ambtenaren belast met de grensbewaking. Dit komt de effectiviteit van de controles ten goede. Bovendien bevordert deze werkwijze een snellere doorstroming van de passagiers. Een belangrijk aspect in het licht van de verwachte groei van het aantal passagiers.

Door het toetsen van PNR-gegevens aan vooraf vastgestelde criteria kunnen personen ontdekt worden die voordien onbekend waren bij politie, justitie en douane. De passagiers die voldoen aan de criteria kunnen vervolgens uitvoeriger worden gecontroleerd, alsook hun goederen en reisdocumenten. Deze methode stelt autoriteiten in staat om ernstige delicten te voorkomen, waaronder terroristische activiteiten. Een analyse van PNR-gegevens en criminaliteitsanalyses kunnen aanwijzingen geven over de meest gebruikelijke reisroutes voor bijvoorbeeld mensenhandel of drugstransport. Deze routes kunnen in de criteria worden opgenomen. In een aantal landen is hiermee ervaring opgedaan. In de praktijk is het voorgekomen dat een groep mensenhandelaren is ontdekt, die altijd dezelfde route gebruikte. Zonder PNR-gegevens zou het niet mogelijk geweest zijn om dit criminele netwerk te ontrafelen¹.

Uw commissie is van mening dat de noodzaak tot het hanteren van dergelijke profielen niet is aangetoond en dat het bewaren van gegevens dan evenmin toelaatbaar is. Uw commissie vraagt of ik bereid ben om hiertegen bezwaar te maken.

Het kabinet onderschrijft de argumentatie van de Europese Commissie met betrekking tot het gebruik van beoordelingscriteria voor de rechtshandhaving en de bestrijding van terrorisme. Deze werkwijze zal het kabinet ook betrekken bij de modernisering van het grenstoezicht. Dit geschiedt voorafgaand aan vertrek of aankomst van passagiers en maakt een snellere doorstroming van passagiers mogelijk in combinatie met een effectief grenstoezicht.

Bij de beoordeling van de proportionaliteit of evenredigheid van deze vorm van gegevensanalyse is het een belangrijke overweging dat géén gebruik wordt gemaakt van concrete persoonsgegevens bij de vaststelling van – objectieve en gerechtvaardigde – risicocriteria.

Om risicocriteria vast te kunnen stellen is het noodzakelijk dat de gegevens voor een langere tijd beschikbaar blijven, maar namen en andere concrete persoonsgegevens zijn daarvoor niet nodig. Daarom worden de gegevens voor dit gebruik volgens dit voorstel na 30 dagen «gemaskerd». Ik wijs op artikel 9, tweede lid van het PNR-voorstel.

Als de toepassing van de criteria (in een vervolgstap) leidt tot het onderzoeken van persoonsgegevens, dan moeten de juridische kaders inzake de bescherming van persoonsgegevens gerespecteerd worden; de Richtlijn voorziet hierin. Ik wijs op artikel 11 van de ontwerp-Richtlijn: passagiers hebben het recht op toegang, rectificatie, wissen en blokkering, het recht op schadevergoeding en het aanwenden van rechtsmiddelen. In dit artikel is ook vastgelegd dat elke vorm van verwerking van PNR-gegevens, die inzicht geven in ras, etnische herkomst, godsdienst, levensovertuiging, politieke mening, lidmaatschap van een vakbond, gezondheid of seksueel leven, verboden is.

¹ Impact assessment, blz. 12.

Wettelijke basis

Uw commissie vraagt zich af wat de wettelijke basis is voor het aanleggen van profielen. De EU-privacyrichtlijn en Wet bescherming persoonsgegevens geven geen algemene wettelijke basis voor profileren. Profileren is in beginsel een normaal proces van gegevensverwerking en als bij de toepassing van risicocriteria persoonsgegevens worden gebruikt zullen ze als zodanig zijn onderworpen aan de algemene regels voor het verwerken van persoonsgegevens. Voor specifieke beleidsterreinen kunnen in nationale of Europese regelgeving voorwaarden worden gesteld aan deze vorm van gegevensverwerking en kan worden voorzien in een specifieke juridische basis.¹ De ontwerp-Richtlijn inzake PNR geeft een specifieke basis. De ontwerp-Richtlijn kan impliceren dat in het kader van de implementatie de Nederlandse wetgeving zal moeten worden aangepast. Dit moet nog beoordeeld worden.

Gevoelige gegevens

U vraagt of gevoelige informatie over bijvoorbeeld de maaltijdkeuze bij de analyse van reisbewegingen buiten gebruik blijft.

De criteria voor de analyses zijn abstract en niet te herleiden tot een individueel persoon en zullen bovendien nooit criteria bevatten die zijn gebaseerd op gevoelige gegevens.

Pas als er een overeenkomst («hit») is tussen de indicatoren en PNR-gegevens kan verder onderzoek naar een persoon leiden. Ook dan spelen bijzondere persoonsgegevens geen rol. In dit verband is bovendien de bepaling over bescherming van persoonsgegevens (artikel 11, derde lid) van het voorstel relevant: PNR-gegevens waaruit gevoelige informatie blijkt, zullen onmiddellijk moeten worden gewist. Op welke wijze dit technisch moet gebeuren zal nog nader moeten worden uitgewerkt.

In aanvulling op hetgeen ik in mijn brief van 5 april 2011 heb opgemerkt over gevoelige gegevens in het veld «algemene opmerkingen», wil ik opmerken dat er aparte PNR-velden voor maaltijdkeuze en medische gegevens bestaan binnen de reserveringssystemen van de luchtvaartmaatschappijen. Deze velden maken geen deel uit van de PNR-dataset, zoals genoemd in de bijlage bij het voorstel voor een PNR-richtlijn. Het ligt daarom niet erg voor de hand dat dergelijke gegevens in het veld «algemene opmerkingen» zullen staan. Voor zover dat toch het geval mocht zijn, dan acht het kabinet het gewenst dat deze gegevens niet worden gebruikt (en worden gewist).

Nationaliteit

Uw commissie stelt de vraag of de opmerking uit mijn brief van 5 april 2011, waarin ik aangaf dat PNR-gegevens geen informatie bevatten over iemands nationaliteit, stand houdt nu ook andere databanken kunnen worden betrokken bij het voorgestelde PNR-systeem. U vroeg dit vanuit de veronderstelling dat beoordelingscriteria gebaseerd zouden kunnen worden op nationaliteit.

Andere databanken vormen geen grondslag voor de in dit voorstel bedoelde risicoanalyses. Databanken spelen alleen een rol bij de verwerkingsmethode die genoemd wordt in het tweede lid van artikel 4, onder (b). Ook deze bepaling betreft het beoordelen van de passagiers vóór hun geplande aankomst in of vertrek uit de lidstaat, om te bepalen welke personen betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of bij zware criminaliteit en deel moeten uitmaken van nader onderzoek.

¹ Een voorbeeld van uitwerking op een beleidsterrein is de taakopdracht aan de douane. Zie art. 4 en art. 13 van het Communautaire Douanewetboek.

Bij een dergelijke beoordeling kan de passagiersinformatie-eenheid de PNR-gegevens vergelijken met relevante gegevensbestanden over «bekende» personen of voorwerpen die worden gezocht of die gesignaleerd zijn, dit met inachtneming van de Europese, internationale en nationale regels welke op die bestanden van toepassing zijn. De lidstaten zorgen ervoor dat, indien de automatische verwerking een overeenstemming oplevert, per geval op niet-geautomatiseerde wijze wordt gecontroleerd of de in artikel 5 bedoelde bevoegde autoriteit actie moet ondernemen.

Bij deze manier van realtime gegevensverwerking (b) spelen vooraf bepaalde beoordelingscriteria geen rol. Als in andere databanken wel de nationaliteit voorkomt dan staat dit dus los van het gebruik van risicoindicatoren (a).

Er is één aspect dat in dit kader nader wordt onderzocht. PNR-gegevens bevatten geen nationaliteitsgegevens. Wel is het zo dat onder de passagiersgegevens die op grond van dit voorstel worden verzameld (zie de Annex bij het voorstel, onder nr. 18) ook Advance passenger information (API) gegevens kunnen ressorteren, indien deze zijn verzameld door de luchtvaartmaatschappij. Nationaliteit is een onderdeel van API. Ik heb de Europese Commissie daarom nadere vragen gesteld over het gebruik van het nationaliteitscriterium binnen de reikwijdte van dit voorstel, waarover ik u op een later tijdstip verder zal informeren.

EDPS

U vraagt mijn reactie op het advies van de Europese Toezichthouder Gegevensbescherming (EDPS). Nederland heeft ten aanzien van een EU-PNR-systeem altijd gesteld dat bescherming van de persoonlijke levenssfeer en adequate gegevensbescherming belangrijk zijn. Ik vind het dan ook positief dat de Europese Commissie in haar voorstel uitdrukkelijk – en meer dan in haar voorstel uit 2007 – belang heeft gehecht aan deze aspecten. Bij alle onderdelen van het PNR-voorstel zal een goede balans moeten bestaan tussen de belangen van gegevensbescherming en privacy enerzijds en het belang van de veiligheid anderzijds. Deze balans komt bijvoorbeeld tot uiting in de bepalingen over de bewaartermijnen, over de informatieveiligheid, de procedures om gegevens te kunnen raadplegen, de methoden van gegevensverwerking en het onderscheid tussen grensoverschrijdende en andere ernstige criminaliteit.

Mijn inzet is dat de PNR-richtlijn een afgewogen en specifiek instrument moet zijn. Alleen gegevens die in de praktijk noodzakelijke toegevoegde waarde hebben voor het doel van het instrument mogen verzameld en verwerkt worden. Deze mogen geen onevenredige beperking van de persoonlijke levenssfeer opleveren. De opmerkingen van de EDPS en van andere instanties die advies hebben uitgebracht ten aanzien van het recht op privacy en het recht op bescherming van persoonsgegevens moeten dan ook serieus worden genomen, en zeer zorgvuldig bekeken worden. Het kabinet vindt daarom dat de Europese Commissie een verdergaande analyse moet maken van deze aspecten, mede aan de hand van de adviezen. In de onderhandelingen heb ik er dan ook bij de Europese Commissie op aangedrongen dat de kanttekeningen en aanbevelingen worden betrokken bij de verdere besluitvorming over de Richtlijn. De kritische opmerkingen over de noodzaak en evenredigheid van het PNR-systeem verdienen daarbij een gedegen reactie van de Commissie.

Overigens wordt medio juni 2011 nog een advies verwacht van het Europees Grondrechten-agentschap over de voorgestelde Richtlijn.

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