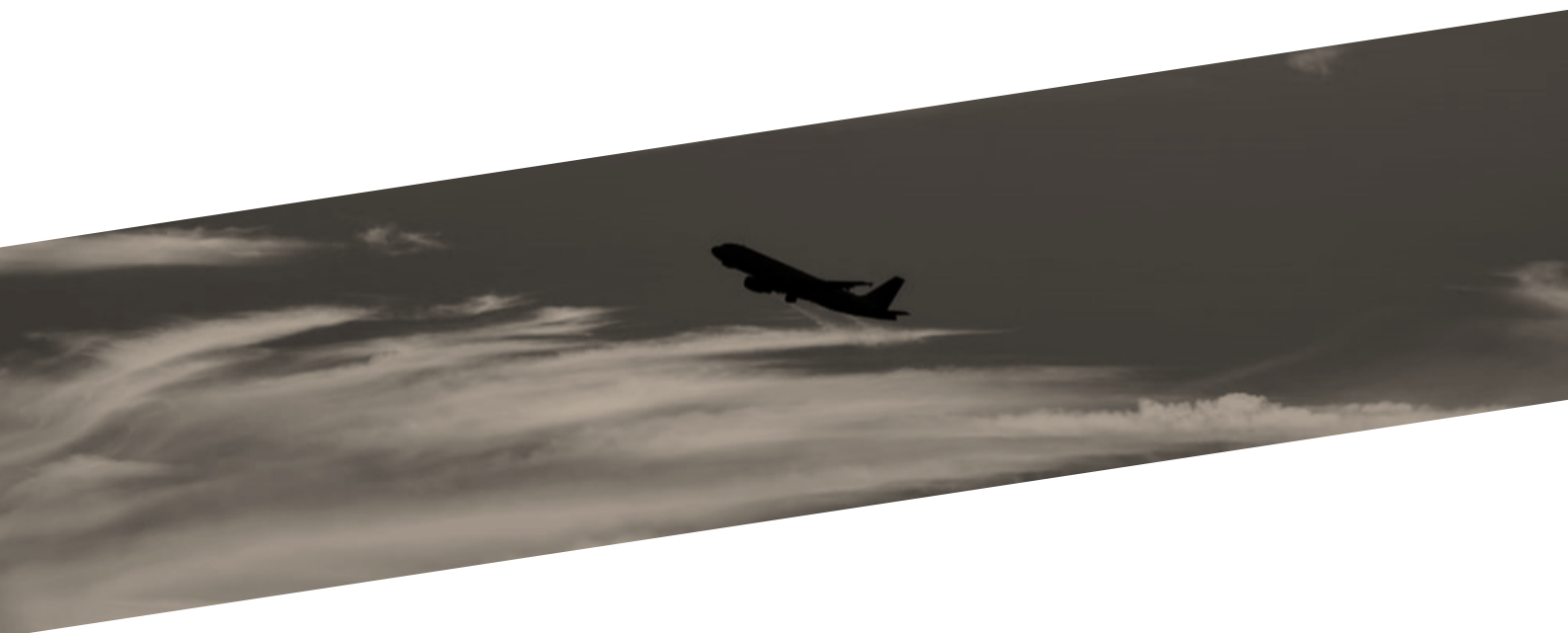


EVALUATIE PNR-WET

OKTOBER 2021



Uitgevoerd door:



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM
Instituut voor Informatierecht

Dr. Kristina Irion & Romy van Es, LL.M.
Instituut voor Informatierecht (IViR),
Universiteit van Amsterdam
<https://www.ivir.nl/>

it's public

Kees van der Meeren, Msc &
Daphne Dijkman, MA LL.M.
It's Public, Amsterdam
www.itspublic.nl

In opdracht van:



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum

Samenvatting

Op 18 juni 2019 is de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR-wet) in werking getreden.¹ Deze wet verplicht de luchtvaartmaatschappijen om passagiersgegevens van elke vlucht die in Nederland vertrekt of aankomt te verstrekken aan de Passagiersinformatie-eenheid Nederland (Pi-NL). De Pi-NL mag krachtens deze wet verzamelde passagiersgegevens uitsluitend verwerken voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Met de aanneming van de PNR-wet voldoet de Nederlandse wetgever aan zijn plicht om de EU-richtlijn 2016/681 (PNR-richtlijn) te implementeren.²

De PNR-richtlijn schept een EU-rechtelijk kader voor het verzamelen en gebruiken van persoonsgegevens van passagiers afkomstig van vluchten naar of vanuit derde landen. De PNR-richtlijn laat het aan de besluitvorming van de lidstaten over of zij deze richtlijn eveneens toepassen op vluchten binnen de Europese Unie (EU). Wanneer een lidstaat van deze mogelijkheid gebruikmaakt, dan zijn alle bepalingen van de PNR-richtlijn ook op deze intra-EU-vluchten van toepassing. De Nederlandse wetgever heeft ook de intra-EU-vluchten aan de werkingssfeer van de PNR-wet onderworpen.

Het door de PNR-richtlijn ingevoerde rechtskader voor het verzamelen en gebruiken van passagiersgegevens is onderhevig aan discussie aangezien het een inbreuk vormt op de grondrechten van luchtvaartpassagiers, gewaarborgd in artikel 7 en 8 van het EU-Handvest. Inmiddels is een aantal rechtszaken aangespannen, waarbij het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) is verzocht om over de rechtmatigheid van de PNR-richtlijn te oordelen in het licht van het EU-Handvest. Een arrest van het Hof wordt in de eerste helft van 2022 verwacht.

Dit onderzoek vervult de verplichting uit artikel 25 van de PNR-wet dat twee jaar na de inwerkingtreding van de wet een evaluatie dient plaats te vinden van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Deze evaluatie is ook gericht op de naleving van de privacywaarborgen en op de verwerking van passagiersgegevens van intra-EU-vluchten. Artikel 25a van de PNR-wet bevat een horizonbepaling voor het verwerken van de gegevens van intra-EU-vluchten. Artikel 25a wordt drie jaar na de inwerkingtreding van de PNR-wet van kracht, tenzij voordien bij Algemene Maatregel van Bestuur is bepaald dat artikel 25a vervalt.

De periode waarop deze evaluatie betrekking heeft, loopt van de inwerkingtreding van de wet op 18 juni 2019 tot 5 juli 2021.

¹ Wet van 5 juni 2019, houdende 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), *Stb.* 2019, p.205.

² 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, Pb. L 119, 04.05.2016, pp.132-149.

Het gebruik van de passagiersgegevens krachtens de PNR-wet

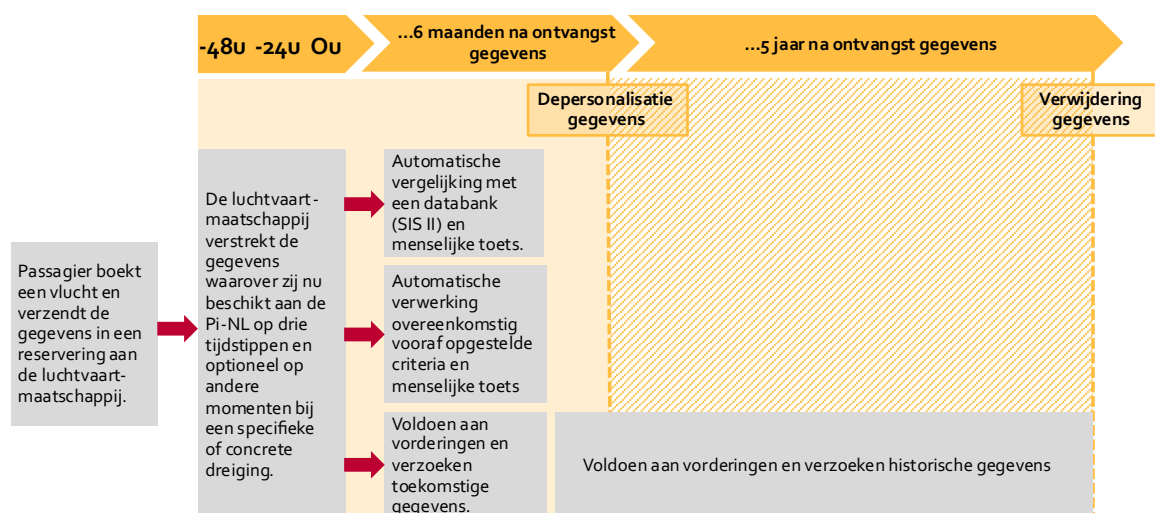
In Nederland is besloten dat de luchtvaartmaatschappijen de passagiersgegevens op drie momenten aan de Pi-NL verstrekken: 48 uur voor vertrek, 24 uur voor vertrek en nadat de deuren van het vliegtuig zijn gesloten (0 uur). Deze passagiersgegevens omvatten reserverings- en check-in-gegevens en bieden zicht op bijvoorbeeld gereserveerde en eerder gevolgde reisroutes, medepassagiers, bagage, contact- en betalingsgegevens. Op grond van de PNR-wet kunnen de passagiersgegevens vervolgens worden gebruikt om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen.

De Pi-NL is een gespecialiseerde eenheid met een eigen wettelijke taak en bevoegdheden om de passagiersgegevens van de luchtvaartmaatschappijen te verzamelen, op te slaan en te verwerken. De Pi-NL is onder de wettelijke voorwaarden bevoegd om:

- passagiersgegevens te beoordelen op basis van databanken en risicocriteria voorafgaand aan de aankomst in of het geplande vertrek uit Nederland;
- passagiersgegevens of het verwerkingsresultaat te verstrekken aan de nationale bevoegde instanties, en aan passagiersinformatie-eenheden (PIU) van andere lidstaten, Europol en autoriteiten van derde landen;
- passagiersgegevens te analyseren voor het opstellen en aanpassen van risicocriteria die worden gebruikt om te bepalen welke personen onderworpen moeten worden aan een nader onderzoek.

De Pi-NL draagt er zorg voor dat de passagiersgegevens gedurende een termijn van vijf jaar na ontvangst worden bewaard en na deze termijn worden gewist, en dat de passagiersgegevens zes maanden na ontvangst worden gedepersonaliseerd door deze af te schermen.

Het stroomschema hieronder (figuur 1) laat zien wat er met de passagiersgegevens binnen de werkingssfeer van de PNR-wet gebeurt.



Figuur 1. Stroomschema verwerking passagiersgegevens door Pi-NL.

Onderzoeksvragen en aanpak

Het onderzoek "Evaluatie PNR-wet" tracht de volgende **hoofdvraag** te beantwoorden:

Wat is het gebruik, de doeltreffendheid en het effect van de PNR-wet in de praktijk sinds de inwerkingtreding op 18 juni 2019?

Om deze vraag te beantwoorden, is een aantal **deelvragen** opgesteld:

Onderzoeksvraag 1: *Wat is het gebruik van de PNR-wet in de praktijk sinds de inwerkingtreding op 18 juni 2019 in kwantitatieve termen (informatie-uitwisseling op grond van artikel 9a tot en met artikel 16 van de PNR-wet), zoveel als mogelijk uitgesplitst naar intra-EU en extra-EU, naar inkomende en uitgaande vluchten en bijbehorende passagiersgegevens en naar bevragende/ontvangende instantie?*

Onderzoeksvraag 2: *Welke rol hebben de uitgewisselde passagiersgegevens in het werk van opsporingsdiensten gespeeld en wat is ermee gebeurd?*

Onderzoeksvraag 3: *In welke mate worden de geldende normen voor de bescherming van de privacy nageleefd bij het verzamelen en het verwerken van passagiersgegevens door de Pi-NL?*

Onderzoeksvraag 4: *Wat kan op basis van de toepassing van de PNR-wet in de praktijk tot op heden, gezegd worden over de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van het in de wet opnemen van het verplicht doorgeven van passagiersgegevens inzake vluchten binnen de EU?*

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van de volgende **methoden**:

1. ***Documentanalyse.*** Hierbij gaat het om het in kaart brengen van het juridische kader en de implementatie hiervan in de praktijk op basis van verschillende soorten documenten, waaronder EU en Nederlandse wetgeving, beleids- en gerelateerde documenten, jurisprudentie en academische bronnen.
2. ***Analyse van kwantitatieve data.*** Om het gebruik van de PNR-wet in kaart te brengen, zijn kwantitatieve gegevens verzameld en geanalyseerd. Deze gegevens zijn volledig afkomstig uit de managementsystemen van de Pi-NL.
3. ***Interviews met betrokkenen.*** Om inzicht te krijgen in het gebruik en de effecten van de PNR-wet zijn 28 interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de verschillende betrokken organisaties. Dit betreft luchtvaartmaatschappijen, de Pi-NL, het ministerie van Justitie en Veiligheid, bevoegde instanties en maatschappelijke organisaties.
4. ***Bezoeken aan de Pi-NL en inzage documenten NCTV.*** De onderzoekers hebben twee keer een bezoek gebracht aan de Pi-NL en een keer bij de NCTV om in te zien.

De onderzoeksvragen worden met behulp van de beschreven methoden zo volledig mogelijk beantwoord. Echter, niet voor alle vragen is er voldoende informatie beschikbaar om deze te beantwoorden. Een wetsevaluatie met een praktijkgerichte focus van twee jaar na de inwerkingtreding is erg kort om resultaten te zien. Bovendien omvatte een groot gedeelte van deze periode de Covid-19-pandemie, die leidde tot een enorme daling van het aantal passagiersvliegreizen en als gevolg daarvan een sterke afname in de verzameling en het gebruik van passagiersgegevens door de Pi-NL en de vraag naar deze gegevens.

Bevindingen onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1: *Wat is het gebruik van de PNR-wet in de praktijk sinds de inwerkingtreding op 18 juni 2019 in kwantitatieve termen (informatie-uitwisseling op grond van artikel 9a tot en met artikel 16 van de PNR-wet)?*

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot 1 januari 2021 heeft de Pi-NL gegevens ontvangen van 430.402 vluchten en van 61.431.852 passagiers.³ Van deze passagiers vloog ongeveer 65% intra-EU en 35% extra-EU. Momenteel leveren 66 van de 81 luchtvaartmaatschappijen die op Nederland vliegen passagiersgegevens aan de Pi-NL. Dit betreft 81% van het totaal aantal passagiers dat vanuit of naar Nederland is gevlogen.

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet tot 1 januari 2021 zijn 3.130 vorderingen ingediend door Nederlandse bevoegde instanties en 435 informatieverzoeken ingediend door Europol, andere PIU's, bevoegde instanties van andere EU-lidstaten of autoriteiten van derde landen. Hoewel het aantal vluchtgegevens als gevolg van de Covid-19-pandemie lager is, ligt het gemiddelde aantal vorderingen per maand in 2020 boven het niveau van 2019. De politie en de Koninklijke Marechaussee zijn samen verantwoordelijk voor 90% van het totaal aantal ingediende vorderingen. De delicten die het vaakst in de vorderingen voorkomen, zijn illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsemunterij, en deelneming aan een criminele organisatie.

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet tot 1 januari 2021 zijn 20.034 keer passagiersgegevens aan Nederlandse bevoegde instanties verstrekt. Het aantal verstrekkingen per maand in 2020 is gemiddeld ook hoger dan in 2019. In totaal waren er in 2020 12.393 verstrekkingen waarbij passagiersgegevens van 6.216 passagiers werden gedeeld met de Nederlandse bevoegde instanties. De meeste verstrekkingen hebben betrekking op illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, en witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsemunterij.

Van ongeveer 0,025% van de passagiers waarvan gegevens met de Pi-NL zijn gedeeld, worden ook passagiersgegevens aan bevoegde instanties in Nederland verstrekt. Dit zijn 25 op de 100.000 passagiers. Het gaat daarbij om het totaal aantal keer dat passagiersgegevens zijn verstrekt. Het is onbekend van hoeveel unieke passagiers gegevens zijn verstrekt.

In het algemeen kan worden gesteld dat de verstrekking van passagiersgegevens op grond van de PNR-wet in brede zin toeneemt. Vanuit bovenstaand, kwantitatief oogpunt kan er geen uitspraak worden gedaan over de bijdrage van passagiersgegevens aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Het betreft immers alleen de vraag naar passagiersgegevens van de Nederlandse bevoegde instanties.

Onderzoeksvraag 2: *Welke rol hebben de uitgewisselde passagiersgegevens in het werk van opsporingsdiensten gespeeld en wat is ermee gebeurd?*

Hoewel de input van passagiersgegevens die ten behoeve van de doeleinden van de PNR-wet worden verstrekt bekend is, ontbreekt informatie over de resulterende output. Het gebruik van de passagiersgegevens wordt niet vastgelegd in de registratiesystemen van de bevoegde instanties. Op basis van de beschikbare informatie is nauwelijks vast te stellen welke rol deze passagiersgegevens

³ Een passagier die meerdere keren vliegt, wordt voor elke vlucht één keer meegeteld. Dit betekent dat iemand die retour vliegt en waarvan de gegevens zowel op de heen- als op de terugreis worden verzameld als twee passagiers telt.

hebben gespeeld in strafrechtelijke onderzoeken. Er is tot op heden geen uitspraak van een strafrechter bekend waarin passagiersgegevens op grond van de PNR-wet als bewijs zijn gebruikt.

Tot op zekere hoogte is de vraag naar passagiersgegevens van de bevoegde instanties een indicator voor het gebruik ervan, maar het zegt niets over de resultaten en effecten ervan op de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. Op basis van de interviews met de vertegenwoordigers van de bevoegde instanties en Europol kan wel het waargenomen nut van de passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven worden geïllustreerd. De geïnterviewde bevoegde instanties en Europol geven aan dat de PNR-wetgeving een toegevoegde waarde heeft voor hun opsporingspraktijk.

De oprichting van de Pi-NL als één informatiepunt voor het verzamelen, verwerken en verstrekken van de passagiersgegevens binnen de doelstelling van de PNR-wet versoepelt het vorderen van deze gegevens voor de bevoegde instanties. Voordat de PNR-wet in werking trad, was het wel mogelijk om passagiersgegevens van de luchtvaartmaatschappijen te verkrijgen, maar dit verliep in de meeste gevallen minder efficiënt. Op EU-niveau leidt het PNR-rechtskader ertoe dat de samenwerking en de uitwisseling van passagiersgegevens wordt vergemakkelijkt.

Desalniettemin is er een aantal belemmerende factoren bij het gebruik van de passagiersgegevens door opsporingsdiensten:

- a. **Kwaliteit van de data.** Passagiersgegevens zijn niet-geverifieerde gegevens en daarom minder betrouwbaar om de identiteit van een persoon vast te stellen.
- b. **Onvolledigheid van de data.** Sommige gegevens die voor het werk van de Pi-NL en de opsporingsdiensten van belang zijn kunnen ontbreken, zoals de geboortedatum bij intra-EU-vluchten. Ook komt het voor dat gegevens onvolledig zijn, bijvoorbeeld betalingsgegevens.
- c. **Omvang leverplicht.** Of luchtvaartmaatschappijen op grond van de PNR-wet verplicht zijn om ook *Advanced Passenger Information* (API-gegevens)⁴ uit het vertrekcontrolesysteem aan de Pi-NL te verstrekken, is nog onduidelijk.

Onderzoeksvraag 3: *In welke mate worden de geldende normen voor de bescherming van de privacy nageleefd bij het verzamelen en het verwerken van passagiersgegevens door de Pi-NL?*

Hoewel de onderzoeksvraag alleen betrekking heeft op de Pi-NL, moet ook de verwerkingsverantwoordelijke bij deze beoordeling worden betrokken. De Pi-NL voert de PNR-wet immers uit onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid, tevens de verwerkingsverantwoordelijke van de passagiersgegevens.

De wezenlijke waarborgen voor de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevensbescherming uit de PNR-wet en het Wetboek van Strafvordering zijn toegepast middels:

- a. de controle op de doelbinding van de verwerking van de passagiersgegevens door de Pi-NL op basis van de PNR-wet;
- b. de procedurele bescherming door middel van de toestemming van de Officier van Justitie bij verstrekking op basis van vorderingen van bevoegde instanties, artikel 126nd en 126ne van

⁴ Op grond van Bijlage 2 nr. 18 PNR-wet vallen onder de API-gegevens: soort, nummer, land van afgifte en geldigheidsdatum van een identiteitsdocument, nationaliteit, familienaam, voornaam, geslacht, geboortedatum, luchtvaartmaatschappij, vluchtnummer, datum van vertrek, datum van aankomst, luchthaven van vertrek, luchthaven van aankomst, tijdstip van aankomst.

- het Wetboek van Strafvordering, en die betrekking hebben op gegevens ouder dan zes maanden;
- c. het toezicht door de Functionaris Gegevensbescherming in het algemeen en de controle achteraf van de verstrekking van gegevens ouder dan zes maanden.

Gelet op de verwerking van de passagiersgegevens voldoet de Pi-NL op hoofdlijnen aan de geldende normen van de PNR-wet voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevensbescherming. De verwerkingsverantwoordelijke, het ministerie van Justitie en Veiligheid, dient de nodige maatregelen te treffen als er aanwijzingen zijn dat de passagiersgegevens niet conform de wet (kunnen) worden verwerkt. Vervolgens worden de belangrijkste waarnemingen met betrekking tot het naleven van de privacy-waarborgen uit de PNR-wet en van overeenkomstig voor toepassing verklaarde wetgeving weergegeven:

Ten aanzien van de verzameling van de passagiersgegevens

- Indien andere vervoersmodaliteiten dan vluchten door de Pi-NL worden opgeslagen, zoals in bepaalde gevallen als onderdeel van een luchtreis geboekt train- of busvervoer, is dit niet conform de PNR-wet.
- Op grond van de PNR-wet mag de Pi-NL geen bijzondere persoonsgegevens opslaan waaruit iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of geaardheid, of lidmaatschap van een vakvereniging blijkt. Aangezien bijzondere persoonsgegevens niet volledig geautomatiseerd uitgefilterd kunnen worden, kunnen deze gegevens nog steeds in die opgeslagen passagiersgegevens terecht komen.

Ten aanzien van de verwerking van de passagiersgegevens

- Het aanwijzingsbesluit van de SIS-II-databank bepaalt niet concreet op basis van welke artikelen van de SIS-II-verordening een geautomatiseerde vergelijking met de passagiersgegevens plaatsvindt. Dat komt omdat de doelbinding van de PNR-wet niet met de reikwijdte van de SIS-II-databank overeenkomt.
- Op dit moment is nog onduidelijk wat de objectieve maatstaf is om de evenredige en niet-discriminerende toepassing van een risicocriteria-set te waarborgen.
- Gezien de verplichte menselijke tussenkomst na een geautomatiseerde positieve overeenkomst nog niet wordt vastgelegd in de TRIP-applicatie, kan het achteraf ook niet worden aangetoond.

Ten aanzien van de verstrekking van de passagiersgegevens

- Voor een verzoek om passagiersgegevens door Europol is geen voorafgaande toestemming naar analogie van het Wetboek van Strafvordering vereist. Momenteel toetst de Officier van Justitie van het LIRC de proportionaliteit en de subsidiariteit van informatieverzoeken van Europol, maar dit is niet wettelijk geregeld.
- In plaats van het door Europol beheerde SIENA-systeem adviseert de Functionaris Gegevensbescherming om de besluitvorming tot internationale doorgifte binnen de TRIP-applicatie af te handelen met de bijhorende wettelijke waarborgen.
- Om extra toestemming te geven voor het opheffen van de depersonalisatie van historische passagiersgegevens ouder dan zes maanden, vinkt de Officier van Justitie in het vorderingsformulier een veld aan. Uit de gebruikte formulering kan echter niet worden opgemaakt of de Officier van Justitie een extra toestemming tot de opheffing van de depersonalisatie van de passagiersgegevens betreft.

Ten aanzien van de verantwoordingsplichten van de verwerkingsverantwoordelijke

- De verwerkingsverantwoordelijke legt onvoldoende verantwoording af over een aantal waarborgen voor gegevensbescherming uit de PNR-wet en van overeenkomstige van toepassing verklaarde bepalingen uit de Wpg.
- Het lijkt niet mogelijk de juistheid en volledigheid van de ongeverifieerde passagiersgegevens te borgen. Omdat de datakwaliteit ook invloed heeft op de doeltreffendheid van de PNR-wet, dient de verwerkingsverantwoordelijke onderzoek te doen.
- De verwerkingsverantwoordelijke dient nog de jaarlijkse verplichte interne privacy-audit en de informatiebeveiligingsaudits met betrekking tot de Pi-NL op te volgen.

Ten aanzien van de interne en externe toezicht

- Ten opzichte van de PNR-richtlijn is de onafhankelijkheid van de Functionaris Gegevensbescherming wettelijk niet beschermt.
- De TRIP-applicatie mist nog enkele functionaliteiten, wat de Functionaris Gegevensbescherming belemmert in diens vermogen om toezicht te houden.

Ten aanzien van de rechten van betrokkenen

- De vraag rijst of de huidige informatievoorziening over de PNR-wet op de webpagina van de Rijksoverheid in duidelijke en eenvoudige taal passagiers over de PNR-wet inlicht.
- De verwerkingsverantwoordelijke dient ervoor te zorgen dat betrokkene passagiers hun recht op inzage in passagiersgegevens over beveiligde communicatie kunnen uitoefenen.

Onderzoeksvraag 4: *Wat kan op basis van de toepassing van de PNR-wet in de praktijk tot op heden, gezegd worden over de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van het in de wet opnemen van het verplicht doorgeven van passagiersgegevens inzake vluchten binnen de EU?*

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet tot 1 januari 2021 zijn 38,2 miljoen passagiersgegevens van intra-EU-vluchten verzameld. In 2020 zijn de passagiersgegevens van 4.188 passagiers die intra-EU hebben gevlogen, gedeeld met de Nederlandse bevoegde instanties. Dit is ongeveer 0,027% van alle intra-EU-passagiers van wie gegevens zijn verzameld. Hiervan zijn 2.224 verstrekkingen van intra-EU-passagiersgegevens op vorderingen van de bevoegde instanties. Verhoudingsgewijs komen er niet meer matches met de passagiersgegevens van intra-EU-vluchten met de SIS-II-databank voor dan met de extra-EU-passagiersgegevens.

a. De doeltreffendheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten

In dit onderzoek wordt onder doeltreffendheid verstaan: het bijdragen aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. De kwantitatieve gegevens laten zien dat de intra-EU-passagiersgegevens in de praktijk geschikt zijn om een bijdrage te leveren aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. De mate van doeltreffendheid kan echter niet worden gespecificeerd mede ook ten gevolge van de korte tijd dat de PNR-wet in werking is.

b. De noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten

Met het oog op de evenredigheid en de noodzakelijkheid worden de kwantitatieve gegevens op twee tegenstrijdige manieren geïnterpreteerd. Enerzijds ondervinden bonafide reizigers zo goed als geen last aangezien in 2020 de gegevens van slechts 0,027% van de intra-EU-passagiers aan bevoegde instanties zijn verstrekt. Anderzijds worden de persoonsgegevens van een grote groep personen

waarop het vizier niet is gericht binnen de doelstelling van de PNR-wet stelselmatig verwerkt. Volgens de bevoegde instanties, het ministerie van Justitie en Veiligheid en Europol zijn de intra-EU-passagiersgegevens van groot belang voor opsporingsdoeleinden. De geïnterviewde maatschappelijke organisaties benadrukken echter de onevenredigheid van de ongedifferentieerde massasurveillance die door de PNR-wet is ingesteld.

Het blijft tot op zekere hoogte een normatieve beoordeling of het ongedifferentieerd verzamelen, opslaan en gebruiken van de passagiersgegevens van alle passagiers die per vliegtuig reizen, ongeacht of zij de buitengrenzen van de EU overschrijden, als evenredig en noodzakelijk kan worden beschouwd.

c. De grondwettelijke toets van de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid

Als implementatiewetgeving van de PNR-richtlijn moet de Nederlandse PNR-wet voldoen aan de uit het EU-Handvest voortkomende beginselen van doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid. Het lot van de PNR-wet, ook wat betreft de toepassing op intra-EU-vluchten, is onlosmakelijk verbonden met de rechtmatigheid van de PNR-richtlijn.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie is door een aantal nationale rechtbanken verzocht om in een prejudiciële beslissing te beoordelen of de PNR-richtlijn in zijn geheel of gedeeltelijk onverenigbaar is met de artikelen 7, 8 en 52 lid 1 van het EU-Handvest. Naast een aantal gedetailleerde vraagstukken rijst ook de fundamentele vraag van de evenredigheid en noodzakelijkheid van het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen, gebruiken en bewaren van passagiersgegevens. Een uitspraak van het Hof in het aanhangig gemaakte verzoek om een prejudiciële beslissing van het Belgische Grondwettelijk Hof wordt verwacht voordat de horizonbepaling in artikel 25a PNR-wet op 18 juni 2022 in werking treedt.

Bevindingen hoofdvraag

De hoofdvraag van het onderzoek betreft drie aspecten van de PNR-wet in de praktijk: het **gebruik**, de **doeltreffendheid** en de **effecten**.

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat er zeker gebruik wordt gemaakt van de PNR-wet. De kwantitatieve data laten zien dat sinds de inwerkingtreding op 18 juni 2019 tot 1 januari 2021 luchtvaartmaatschappijen de gegevens van 61,4 miljoen passagiers met de Pi-NL hebben gedeeld. Van ongeveer 0,025% van de passagiers waarvan gegevens met de Pi-NL zijn gedeeld, worden ook passagiersgegevens aan bevoegde instanties in Nederland verstrekt.

Figuur 2 (hieronder) bevat een grafisch overzicht van het gebruik van de passagiersgegevens in cijfers.



¹Vanaf juli 2019.

²Aantal passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt aan andere EU landen, derde landen of Europol is onbekend.

³Door de impact van COVID-19 is het totaal in 2020 lager dan in 2019. Door het hoge aantal annuleringen zijn er ook veel passagiersgegevens ontvangen van geannuleerde vluchten waardoor het aantal passagiers waarvan gegevens zijn verzameld boven het totaal aantal passagiers ligt.

Figuur 2. De verwerking van passagiersgegevens in cijfers.

Hoewel de input van passagiersgegevens die ten behoeve van het onderzoek worden verstrekt bekend is, ontbreekt informatie over de resulterende output. Tot op zekere hoogte is de vraag naar passagiersgegevens van de bevoegde instanties een indicator voor het **gebruik** ervan, maar het zegt niets over de resultaten en effecten ervan bij de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

Met betrekking tot de **doeltreffendheid** van de PNR-wet kan op basis van de voor dit onderzoek afgenomen interviews worden geconcludeerd dat het delen van passagiersgegevens met bevoegde instanties in verschillende gevallen een bijdrage heeft geleverd aan het doel van de wet. Over de mate van doeltreffendheid en in hoeverre dezelfde resultaten zonder de PNR-wet hadden kunnen worden bereikt, kunnen geen conclusies worden getrokken.

Op basis van de voor dit onderzoek afgenomen interviews kan wel het waargenomen nut van de passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven worden geïllustreerd. Het vorderen van passagiersgegevens bij de Pi-NL voor delicten uit Bijlage 2 van de PNR-wet wordt door de bevoegde instanties gezien als een van de instrumenten in de gereedschapskist voor digitale opsporing. Passagiersgegevens die krachtens de PNR-wet beschikbaar zijn, geven niet alleen inzicht in de reisbewegingen met verschillende carriers, maar worden ook gebruikt om te achterhalen wie een vlucht heeft betaald en geboekt, en wie met

wie op reis is geweest. Ook bieden de passagiersgegevens de mogelijkheid om actuele informatie te achterhalen en om tactische keuzes in een opsporingsonderzoek te maken.

De PNR-wet heeft **effect** op zowel het werk van de opsporingsdiensten als op de fundamentele rechten van de betrokken passagiers. De oprichting van de Pi-NL als één informatiepunt voor het verzamelen, verwerken en verstrekken van de passagiersgegevens binnen de doelstelling van de PNR-wet versoepelt het vorderen van deze gegevens voor de bevoegde instanties. Ook staat de PNR-wet nieuwe opsporingsmogelijkheden toe, bijvoorbeeld om voorafgaand aan de geplande aankomst in of vertrek uit Nederland te beoordelen of passagiers vanwege mogelijke betrokkenheid bij een terroristisch of ernstig misdrijf moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek. Op EU-niveau leidt het PNR-rechtskader ertoe dat de samenwerking en de uitwisseling van passagiersgegevens makkelijker is geworden.

Het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen, gebruiken en langdurig bewaren van passagiersgegevens moet niet alleen doeltreffend zijn, maar ook voldoen aan de beginselen van evenredigheid en noodzakelijkheid. Voor de luchtvaartpassagiers betekent de PNR-wet dat persoonsgegevens van een grote groep personen worden verzameld en opgeslagen waarop het vizier niet is gericht, wat vanuit dit oogpunt onevenredig blijkt te zijn.

Ten slotte is het lot van de PNR-wet nauw verbonden met het lot van de PNR-richtlijn, dat op dit moment in handen van het Hof van Justitie van de Europese Unie ligt. Een uitspraak van het Hof in het aanhangig gemaakte verzoek om een prejudiciële beslissing van het Belgische Grondwettelijk Hof wordt verwacht voordat de horizonbepaling in artikel 25a PNR-wet op 18 juni 2022 in werking treedt.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Het gebruik van de passagiersgegevens krachtens de PNR-wet.....	2
Onderzoeksvragen en aanpak	3
Bevindingen onderzoeksvragen	4
Bevindingen hoofdvraag	9
Lijst van tabellen en figuren	13
Afkortingen	15
Begrippenlijst	17
1. Inleiding	21
1.1. Onderzoeksvragen.....	22
1.2. Reikwijdte en afbakening van het onderzoek	23
1.3. Aanpak en methodologie	24
1.4. Leeswijzer.....	26
2. Het wettelijke kader met betrekking tot PNR-gegevens	29
2.1. De EU PNR-richtlijn.....	29
2.2. De implementatie van de PNR-richtlijn in Nederland: de PNR-wet.....	34
2.3. Bestuurlijke inrichting van de Pi-NL en de Frontoffice	41
2.4. Het ICT-systeem voor de uitvoering van de PNR-wet	42
2.5. Het stelsel van verwerkingsverantwoordelijkheden voor passagiersgegevens.....	43
2.6. Samenvatting van het juridisch kader	45
3. Het gebruik van de PNR-wet in cijfers.....	49
3.1. Beschikbaarheid van data met betrekking tot het gebruik van de PNR-wet	49
3.2. Belangrijke indicatoren per groep	51
3.3. De verzameling van passagiersgegevens: vluchten, passagiers en reserveringen	52
3.4. De vraag naar passagiersgegevens: vorderingen en informatieverzoeken	54
3.5. De verwerking en verstrekking van passagiersgegevens	60
3.6. Onderscheid tussen verstrekkingen op intra- en extra-EU-vluchten	64
3.7. Bevindingen.....	66
Samenvattingstabel belangrijke passagiersgegevens 2019 (vanaf 18 juni)	69
Samenvattingstabel belangrijke passagiersgegevens 2020	70

4.	De rol van de passagiersgegevens in het werk van opsporingsdiensten	73
4.1.	Het gebruik van passagiersgegevens in strafrechtelijke onderzoeken en rechtspraak	74
4.2.	Informatie over het gebruik van passagiersgegevens in de opsporingspraktijk	76
4.3.	Het waargenomen nut van het gebruik van passagiersgegevens	85
4.4.	Overige effecten van de PNR-wet	88
4.5.	Aandachtspunten die uit de interviews naar voren komen	88
4.6.	Bevindingen	94
5.	Compliance met geldende privacynormen PNR-wet	99
5.1.	Het privacytoetsingskader van de PNR-wet	99
5.2.	Domein 1 – Rechtmatigheid verzameling	101
5.3.	Domein 2 – Rechtmatigheid verwerking	104
5.4.	Domein 3 – Rechtmatigheid verstrekking	107
5.5.	Domein 4 – Verantwoordingsplichten	111
5.6.	Domein 5 – Technische en organisatorische maatregelen	115
5.7.	Domein 6 – Toezicht	118
5.8.	Domein 7 – Rechten van betrokkenen	121
5.9.	Bevindingen	123
6.	Doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid verzameling intra-EU-passagiersgegevens	129
6.1.	Het normenkader voor de evaluatie	129
6.2.	De doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten	130
6.3.	De grondwettelijke toets van de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid	135
6.4.	Bevindingen	143
7.	Bevindingen	147
7.1.	Beantwoording deelvragen	147
7.2.	Beantwoording hoofdvraag	154
	Literatuurlijst	156
	Bijlagen	165
	Bijlage I: Kwantitatieve data gebruik PNR-wet	165
	Bijlage II: Overzicht afgenomen interviews	169
	Bijlage III: Interviewgids	170
	Bijlage IV: Overzicht over de juridische kaders voor de doorgifte van passagiersgegevens	180
	Bijlage V: Begeleidingscommissie	181

Lijst van tabellen en figuren

Tabellen

Tabel 1. Bestuurlijke inrichting van de Pi-NL en de Frontoffice.....	41
Tabel 2. Overzicht van de belangrijkste indicatoren met betrekking tot het gebruik van de PNR-wet [...]	51
Tabel 3. Het aantal passagiers, reserveringen en vluchten waarvan PNR-gegevens zijn ontvangen.....	53
Tabel 4. Aantal ontvangen vorderingen per type vordering.....	55
Tabel 5. Aantal ontvangen informatieverzoeken per type informatieverzoek.	56
Tabel 6. Aantal ontvangen informatieverzoeken per organisatie en/of land van herkomst.....	57
Tabel 7. Aantal door Nederlandse bevoegde instanties verstuurde informatieverzoeken per lidstaat van [...]	59
Tabel 8. Aantal verstuurde informatieverzoeken door Nederlandse bevoegde instanties naar andere [...]	59
Tabel 9. Aantal verwerkingen per type verwerking (absoluut en als % van het aantal matches).	61
Tabel 10. Aantal vorderingen, verstrekkingen en gem. aantal verstrekkingen per vordering per [...]	62
Tabel 11. Aantal verstrekkingen, vorderingen, unieke vorderingen waarop is verstrekt en gem. aantal [...]	62
Tabel 12. Aantal verstrekkingen, informatieverzoeken en gem. aantal verstrekkingen per [...]	63
Tabel 13. Aantal verzoeken en verstrekkingen historische gegevens per type verzoeker.	64
Tabel 14. Aantal verstrekkingen op basis van vorderingen van bevoegde instanties per type vlucht.....	65
Tabel 15. Aantal passagiers waarvan gegevens zijn ontvangen en verstrekt naar land van [...]	65
Tabel 16. Samenvattingstabel belangrijke PNR-gegevens (deel 2019).	69
Tabel 17. Samenvattingstabel belangrijke PNR-gegevens (2020).	70
Tabel 18. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 1 - Rechtmatigheid verzamelen.....	101
Tabel 19. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 2 - Rechtmatigheid verwerken.	104
Tabel 20. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 3 - Rechtmatigheid verstrekking	107
Tabel 21. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 4 - Verantwoordingsplicht.....	111
Tabel 22. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 5 - Technische en organisatorische [...]	116
Tabel 23. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 6 - Toezicht.....	118
Tabel 24. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 7 - Rechten van betrokkenen.	121
Tabel 25. Mogelijke knelpunten ten aanzien van uitspraak HvJEU in advies 1/15 en in aanhangige [...]	138
Tabel 26. Mogelijke knelpunten aangaande de noodzakelijkheid en evenredigheid van de PNR-richtlijn.	142
Tabel 27. Aantal vorderingen per delict in deel 2019 (vanaf 18 juni) en heel 2020.	165
Tabel 28. Aantal ontvangen informatieverzoeken per delict in deel 2019 (vanaf 18 juni) en heel 2020.....	166
Tabel 29. Overzicht van aantal interviews en participanten.....	169
Tabel 30. Overzicht van interviewvragen per bevroegde organisatie.	172
Tabel 31. Ontvangst en verwerking van verschillende type passagiersgegevens door Pi-NL, de [...]	180

Figuren

Figuur 1. Stroomschema verwerking passagiersgegevens door Pi-NL.	2
Figuur 2. De verwerking van passagiersgegevens.....	9
Figuur 3. Stelsel van verwerkingsverantwoordelijkheden voor passagiersgegevens.	43
Figuur 4. Aantal vluchten waarvan gegevens zijn ontvangen.....	52
Figuur 5. Aantal vorderingen per bevoegde instantie.	54
Figuur 6. Aantal vorderingen per delict in deel 2019 (vanaf 18 juni) en heel 2020.....	56
Figuur 7. Aantal ontvangen informatieverzoeken per delict in deel 2019 (vanaf 18 juni) en heel 2020.....	58
Figuur 8. Aantal verstuurd informatieverzoeken aan een PIU van een andere lidstaat per delict in [...].	60
Figuur 9. Aantal passagiers waarvan gegevens zijn ontvangen en aantal geautomatiseerde matches [...].	76
Figuur 10. Zoom-in: Proces na match passagiersgegevens met SIS II databank.....	77
Figuur 11. Aantal matches, hits en alerts o.b.v. match met SIS II databank over tijd.	79
Figuur 12. Aantal alerts o.b.v. SIS II en aantal passagiers waarvan een verstrekking is gedaan over tijd.	79
Figuur 13. Dubbele matches met SIS-II databank door de Pi-NL en het API-Centrum.....	80
Figuur 14. Zoom-in: Proces indienen vordering door bevoegde instantie en voldoen aan vordering [...].	82
Figuur 15. Totaal aantal ingediende informatieverzoeken.	84
Figuur 16. Het privacytoetsingskader, bestaande uit 7 domeinen.....	100
Figuur 17. De verwerking van passagiersgegevens (intra-EU).	132

Afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
API	Advance Passenger Information
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWI	Alert without intervention
Bpg	Besluit politiegegevens
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DLIO	Dienst Landelijke Informatieorganisatie
EDPB	Europees Comité voor gegevensbescherming
EDPS	Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming
EC	Europese Commissie
EIS	Europol Information System
ENU	Europol National Unit
EU	Europese Unie
EU-Handvest	Handvest van de grondrechten van de Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FG	Functionaris Gegevensbescherming
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FRA	EU Agency for Fundamental Rights
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IATA	International Air Transport Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IRK	Internationale Rechtshulpkamer
I-SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
JenV	Justitie en Veiligheid
JIVC	Joint IV Commando

Justid IBO	Justitiële Informatiedienst afdeling Informatiepunt Bijzondere Opsporingsonderzoeken
KMar	Koninklijke Marechaussee
LIRC	Landelijke Internationaal Rechtshulpcentrum
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MvT	Memorie van Toelichting
NBV	Nationaal Bureau voor Verbindingsbeveiliging
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NJCM	Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
Pi-NL	Passagiersinformatie-eenheid Nederland
PIA	Privacy Impact Assessment
PIU	Passengers Information Unit oftewel passagiersinformatie-eenheid
PNR	Passenger Name Record
RR	Rijksrecherche
SIENA	Secure Information Exchange Network Application
SIS II	Schengen Information System II
SSR	Special Service Request
TRIP	Travel Information Portal
UAVG	Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming
VVA	Vorder- en verstrekapplicatie
VWEU	Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie
WCO	World Customs Organization
WED	Wet op de economische delicten
Wiv	Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wpg	Wet politiegegevens
WP29	Groep Gegevensbescherming Artikel 29
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

Begrippenlijst

API-gegevens	Op grond van Bijlage 2 nr. 18 PNR-wet zijn API-gegevens gegevens over soort, nummer, land van afgifte en geldigheidsdatum van een identiteitsdocument, nationaliteit, familienaam, voornaam, geslacht, geboortedatum, luchtvaartmaatschappij, vluchtnummer, datum van vertrek, datum van aankomst, luchthaven van vertrek, luchthaven van aankomst, tijdstip van aankomst.
Bevoegde instanties	Bevoegde instanties zijn de in artikel 9 (1) van de PNR-wet aangewezen instanties: het Openbaar Ministerie, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee en de Rijksrecherche.
Bijzondere opsporingsdiensten	Bijzondere opsporingsdiensten zijn krachtens artikel 1 van de PNR-wet diensten, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. De vier bijzondere opsporingsdiensten zijn de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (I-SZW), en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).
Bijzondere persoonsgegevens	Bijzondere persoonsgegevens zijn persoonsgegevens waaruit iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of geaardheid, of lidmaatschap van een vakvereniging blijkt. In dit rapport wordt de term bijzondere persoonsgegevens gebruikt. Bijzondere categorieën van persoonsgegevens, ofwel gevoelige persoonsgegevens, zijn termen die ook voor deze gehanteerde term kunnen worden gebruikt.
Derde land	Een derde land is een land dat geen lid is van de EU, artikel 1 PNR-wet.
Doeltreffendheid	Onder doeltreffendheid wordt in dit onderzoek verstaan: het bijdragen aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.
Extra-EU-vluchten	Extra-EU-vluchten zijn vluchten door een luchtvaartmaatschappij, waaronder de vluchten met tussenlandingen op het grondgebied van lidstaten of derde landen, die volgens plan vanuit een derde land zullen aankomen op het grondgebied van Nederland of zullen vertrekken vanaf het grondgebied van Nederland en volgens plan zullen aankomen op het grondgebied van een derde land. De PNR-wet hanteert in artikel 1 de term "vlucht naar of vanuit derde landen".
False positive	Van een <i>false positive</i> is sprake wanneer een match op de passagiersgegevens in het vervolg ten onrechte positief blijkt. Dit kan zowel na een geautomatiseerde match voor de menselijke tussenkomst, maar ook nadat een match is verstrekt en met behulp van politiegegevens is geverifieerd. Artikel 25a van de PNR-wet bevat een horizonbepaling om te

Horizonbepaling	stoppen met het verwerken van passagiersgegevens van intra-EU-vluchten. Dit artikel treedt in werking drie jaar na het tijdstip van de inwerkingtreding van de PNR-wet, tenzij voordien bij AMvB is bepaald dat dit artikel vervalt.
Intra-EU-vluchten	Intra-EU-vluchten zijn vluchten door een luchtvaartmaatschappij die vanuit een andere lidstaat, zonder tussenlandingen op het grondgebied van een derde land, volgens plan zullen aankomen op het grondgebied van Nederland, of die zullen vertrekken vanaf het grondgebied van Nederland en, zonder tussenlandingen op het grondgebied van een derde land, volgens plan zullen aankomen op het grondgebied van een of meer andere lidstaten. De PNR-wet hanteert in artikel 1 de term "vlucht binnen de Europese Unie".
Passagiersgegevens	Passagiersgegevens zijn gegevens, bedoeld in bijlage 1 van de PNR-wet.
PNR-gegevens	PNR-gegevens zijn reserveringsgegevens, die in een reserveringssysteem worden verzameld door de luchtvaartmaatschappijen zelf of door reisorganisaties. Deze gegevens worden ingevoerd door de passagiers zelf of door iemand van een reisbureau.
SIENA	Het Secure Information Exchange Network Application (SIENA) is een applicatie van Europol waarmee informatie wordt uitgewisseld tussen rechtshandavingsinstanties in de lidstaten, Europol en derde landen waar Europol samenwerkingsovereenkomsten mee heeft. SIENA is aangewezen in artikel 10 (4) van de PNR-richtlijn voor het uitwisselen van passagiersgegevens.
SSR-codes	Special Service Request (SSR) codes zijn codes die in een PNR-bestand kunnen worden opgenomen. Deze codes kunnen informatie bevatten over bijvoorbeeld de maaltijdvoorkeur, de aanwezigheid van een kinderwagen of rolstoel en vereiste bijzondere assistentie.
Verwerkingsverantwoordelijke	Een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. Op grond van artikel 17 van de PNR-wet wordt de minister van JenV voor de Passagiersinformatie-eenheid aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijke.

1.

Inleiding

1. Inleiding

Op 18 juni 2019 is de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR-wet) in werking getreden.⁵ Sindsdien zijn luchtvaartmaatschappijen verplicht om de passagiersgegevens waarover zij ten behoeve van hun bedrijfsvoering beschikken beschikbaar te stellen aan een Passagiersinformatie-eenheid. Deze passagiersgegevens omvatten reserverings- en check-in-gegevens en bieden zicht op bijvoorbeeld gereserveerde en eerder gevolgde reisroutes, medepassagiers, bagage, contact- en betalingsgegevens.⁶ De passagiersgegevens kunnen vervolgens worden gebruikt om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens de PNR-wet.

De PNR-wet is de implementatie van EU-richtlijn 2016/681 in de Nederlandse wetgeving.⁷ Deze richtlijn bevat een verplichting voor de lidstaten om luchtvaartmaatschappijen voor te schrijven dat zij de PNR-gegevens van vluchten naar of vanuit derde landen, waarover zij voor hun normale bedrijfsvoering beschikken, versturen naar de databank van de Passagiersinformatie-eenheid van de lidstaat waarvan of waarnaar een vlucht plaatsvindt. De PNR-richtlijn laat het aan de besluitvorming van de individuele EU-lidstaten over om de PNR-richtlijn toe te passen op vluchten binnen de Europese Unie (EU). De Nederlandse wetgeving heeft, naast de implementatie van de PNR-richtlijn met betrekking tot passagiersgegevens afkomstig van vluchten van of naar derde landen, ook een verplichting opgenomen om de passagiersgegevens van vluchten binnen de EU te verzamelen. Gelet op het recht op eerbiediging van het privéleven, het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op non-discriminatie is in de PNR-richtlijn een aantal waarborgen opgenomen.

Voor de verzameling en verwerking van deze passagiersgegevens is een speciale eenheid, de Passagiersinformatie-eenheid Nederland (Pi-NL), opgericht. De Pi-NL is in beheer ondergebracht bij de Koninklijke Marechaussee (KMar) en werkt onder gezagsverantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid (JenV), gemandateerd de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). Het ministerie van JenV is op grond van de PNR-wet verantwoordelijk voor de verwerking van de passagiersgegevens.

De Pi-NL is onder de wettelijke voorwaarden bevoegd de passagiersgegevens van de luchtvaartmaatschappijen te verzamelen, op te slaan en te verwerken. De Pi-NL is bevoegd om:

- passagiersgegevens te beoordelen voorafgaand aan de aankomst in of het geplande vertrek uit Nederland;
- passagiersgegevens of het resultaat van de verwerking ervan te verstrekken aan de nationale bevoegde instanties, en doorgifte daarvan aan passagiersinformatie-eenheden (PIU) van andere lidstaten, Europol en autoriteiten van derde landen;

⁵ Wet van 5 juni 2019, houdende 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).

⁶ Bijlage 1 bij de PNR-wet betreffende lijst van passagiersgegevens.

⁷ 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 L 119, 04.05.2016, pp.132-149 (PNR-richtlijn).

- passagiersgegevens te analyseren voor het opstellen en aanpassen van criteria die worden gebruikt om te bepalen welke personen onderworpen moeten worden aan een nader onderzoek.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft het Instituut voor Informatierecht (IVIIR) en It's Public gevraagd de PNR-wet te evalueren. De doelstelling van het onderzoek is de evaluatie van het gebruik, de doeltreffendheid en de effecten van de PNR-wet in de praktijk. Het onderzoek vervult de verplichting uit artikel 25 van de PNR-wet waarin staat dat binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de wet op die aspecten dient te worden geëvalueerd. Deze evaluatie is ook gericht op de naleving van de privacywaarborgen en op de verwerking van passagiersgegevens van vluchten binnen de EU in verband met de aanstaande beslissing van het ministerie van JenV om al dan niet door te gaan met het verwerken van passagiersgegevens van vluchten binnen de EU.

1.1. Onderzoeksvragen

Het onderzoek tracht de volgende **hoofdvraag** te beantwoorden:

Wat is het gebruik, de doeltreffendheid en het effect van de PNR-wet in de praktijk sinds de inwerkingtreding op 18 juni 2019?

Om deze vraag te beantwoorden, is een aantal **deelvragen** opgesteld:

Onderzoeksvraag 1: Wat is het gebruik van de PNR-wet in de praktijk sinds de inwerkingtreding op 18 juni 2019 in kwantitatieve termen (informatie-uitwisseling op grond van artikel 9a tot en met artikel 16 van de PNR-wet), zoveel als mogelijk uitgesplitst naar intra-EU en extra-EU, naar inkomende en uitgaande vluchten en bijbehorende passagiersgegevens en naar bevragende/ontvangende instantie?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, worden de volgende gegevens onderzocht:

- informatie van luchtvaartmaatschappijen ontvangen door de Pi-NL: aantal passagiers, aantal vluchten, aantal aangesloten luchtvaartmaatschappijen (artikel 4);*
- aantal verzoeken van een nationale bevoegde instantie (vordering, uitgesplitst naar bevoegde instantie) (artikel 9a);*
- aantal keren dat spontane informatieverstrekking van of naar een andere PIU heeft plaatsgevonden (artikel 10 lid 1);*
- aantal verzoeken van een passagiersinformatie-eenheid (of bevoegde instantie) van een andere EU-lidstaat en vice versa (artikel 10 lid 2 en lid 4+ artikel 14-16);*
- aantal verzoeken van Europol en vice versa (artikel 12);*
- aantal verzoeken van een derde land en vice versa (artikel 13);*
- aantal door de Pi-NL beoordeelde passagiers en aantal door de Pi-NL aangemerkte personen voor nader onderzoek, uitgesplitst naar grondslag (op basis van vordering, op basis van match met het Schengeninformatiesysteem II (uitgesplitst naar artikel) of op basis van risicocriteria) (artikel 6);*
- aantal door de Pi-NL beoordeelde passagiers en aantal door de Pi-NL aangemerkte personen voor nader onderzoek, uitgesplitst naar de aard van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (artikel 6)?*

Onderzoeksvraag 2: *Welke rol hebben de uitgewisselde passagiersgegevens in het werk van opsporingsdiensten gespeeld en wat is ermee gebeurd?*

- a. *Bij welke strafrechtelijke onderzoeken hebben ontvangen passagiersgegevens een rol gespeeld en hoe essentieel waren deze data daarvoor?*
- b. *Welke illustratieve voorbeelden met betrekking tot het gebruik van passagiersgegevens kunnen uit de interviews worden gehaald?*
- c. *Wat zijn de belemmerende factoren bij het gebruik van de passagiersgegevens door opsporingsdiensten?*

Onderzoeksvraag 3: *In welke mate worden de geldende normen voor de bescherming van de privacy nageleefd bij het verzamelen en het verwerken van passagiersgegevens door de Pi-NL?*

Onderzoeksvraag 4: *Wat kan op basis van de toepassing van de PNR-wet in de praktijk tot op heden, gezegd worden over de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van het in de wet opnemen van het verplicht doorgeven van passagiersgegevens inzake vluchten binnen de EU?*

Bovenstaande onderzoeksvragen worden in dit rapport zo goed mogelijk beantwoord. Onderzoeksvraag 1 omtrent het gebruik van de PNR-wet in cijfers en onderzoeksvraag 3 over de nalevingsbeoordeling van de bescherming van de privacy, kunnen grotendeels worden beantwoord op basis van de verzamelde informatie. Onderzoeksvraag 2 kan slechts gedeeltelijk worden beantwoord, omdat er maar beperkt zicht is op de rol die de uitgewisselde passagiersgegevens hebben gespeeld in het werk van opsporingsdiensten. Wat onderzoeksvraag 4 betreft, bevat het rapport alle informatie en argumenten om de belangen van veiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer af te wegen. Daarmee kan ook de hoofdvraag naar het gebruik, de doeltreffendheid en de effecten van de PNR-wet in de praktijk grotendeels worden beantwoord.

1.2. Reikwijdte en afbakening van het onderzoek

Deze evaluatie gaat over de PNR-wet en wat er binnen het wettelijke kader gebeurt met de passagiersgegevens. Het onderzoek levert feiten en argumenten aan over het gebruik, de doeltreffendheid en de effecten van het gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven in de praktijk sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet, alsmede over de verplichting ook passagiersgegevens van vluchten binnen de EU te verzamelen.

De periode waarop deze evaluatie betrekking heeft, loopt van de inwerkingtreding van de wet op 18 juni 2019 tot 5 juli 2021. Een wetsevaluatie met een praktijkgerichte focus van twee jaar na de inwerkingtreding is erg kort om resultaten te laten zien. Bovendien omvatte een groot gedeelte van deze periode de Covid-19-pandemie, die leidde tot een enorme daling van het aantal passagiersvliegreizen en als gevolg daarvan een sterke afname in de verzameling en het gebruik van passagiersgegevens door de Pi-NL en de vraag naar deze gegevens.

De volgende zaken vallen buiten de reikwijdte van deze evaluatie:

- De verzameling van passagiersgegevens op basis van de Douanewet en van de Advance Passenger Information (API-gegevens) op basis van de Vreemdelingenwet. Dit zijn afzonderlijke wettelijke kaders voor het gebruik van persoonsgegevens van passagiers.⁸ De

⁸ Zie Bijlage IV voor een overzicht van de juridische kaders voor de doorgifte van passagiersgegevens die naast de PNR-wet bestaan.

focus van dit onderzoek ligt op de PNR-wet. Het verzamelen en gebruiken van API-gegevens op basis van de PNR-wet maakt wel deel uit van dit onderzoek.⁹

- Het gebruik van de Travel Information Portal (TRIP) door de douane. Dit is een ICT-systeem waarbinnen de passagiersgegevens worden ontvangen, opgeslagen en verder verwerkt door de douane en de Pi-NL voor hun respectievelijke wettelijke taken en bevoegdheden. Alleen als van de TRIP-applicatie gebruik wordt gemaakt in het kader van de PNR-wet, maakt het onderdeel uit van dit onderzoek.
- Passagiersgegevens die het domein van de PNR-wet verlaten, tenzij nodig voor het gebruik van de passagiersgegevens door de opsporingsdiensten in het kader van de doeltreffendheid van de PNR-wet. Wanneer passagiersgegevens bijvoorbeeld na verstrekking aan een bevoegde instantie in het domein van de Wet politiegegevens (Wpg) komen, vallen zij buiten de beoordeling van de naleving van de bescherming van de privacy door de Pi-NL.
- De verstrekking van passagiersgegevens aan andere EU-lidstaten en autoriteiten van derde landen. Dit wordt in deze evaluatie enkel meegenomen voor zover dit noodzakelijk is om zicht te krijgen op het aantal verzoeken en verstrekkingen en de naleving van de voorwaarden die de PNR-wet in dit geval stelt. Wat er met de passagiersgegevens na een buitenlandse verstrekking gebeurt, valt buiten de scope van dit onderzoek.
- De verstrekking van passagiersgegevens door het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) naar aanleiding van internationale rechtshulpverzoeken. Wat wel binnen dit onderzoek valt, zijn de taken die het LIRC ter uitvoering van de PNR-wet bij buitenlandse verzoeken van passagiersgegevens waarneemt.¹⁰

1.3. Aanpak en methodologie

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn de volgende methoden gebruikt:

1. **Documentanalyse.** Hierbij gaat het om het in kaart brengen van het juridische kader en de implementatie hiervan in de praktijk op basis van verschillende soorten documenten:
 - a. **EU-wetgeving, -beleid en gerelateerde documenten.** Dit betreft het Europese wettelijke kader met betrekking tot PNR-gegevens, evaluatierapportages en mededelingen van de Europese Commissie en gerelateerde documenten zoals evaluaties over de uitwisseling van PNR-gegevens met derde landen.
 - b. **Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU).** Dit betreft jurisprudentie met betrekking tot EU-wetgeving en het EU-Handvest, omdat de PNR-wet binnen de werkingssfeer van het EU-recht valt.
 - c. **Nederlandse wetgeving, beleid en gerelateerde documenten.** Dit betreft de PNR-wet, Kamerstukken en bestuurlijke documenten die toezien op de implementatie van de PNR-wet, de Pi-NL en de TRIP-applicatie.

⁹ Op grond van Bijlage 2 nr. 18 PNR-wet vallen onder de API-gegevens: soort, nummer, land van afgifte en geldigheidsdatum van een identiteitsdocument, nationaliteit, familienaam, voornaam, geslacht, geboortedatum, luchtvaartmaatschappij, vluchtnummer, datum van vertrek, datum van aankomst, luchthaven van vertrek, luchthaven van aankomst, tijdstip van aankomst.

¹⁰ Zie Besluit gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven, juncto Artikelen 10(5), 12(2), en 14(4) PNR-wet.

- d. **(Beleids)documenten van de Pi-NL en het ministerie van JenV.** Dit betreft procesbeschrijvingen, jaarrapportages van de Functionaris Gegevensbescherming (FG Pi-NL) en de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA).
- e. **Academische bronnen.** Dit betreft literatuur over de EU PNR-richtlijn en jurisprudentie van het HvJEU en literatuur over het gegevensbeschermingsrecht.

Een deel van de gebruikte bronnen is openbaar, waaronder het wettelijke kader en de eerste twee jaarrapportages PNR-wet van de functionaris voor gegevensbescherming. Daarnaast zijn enkele bronnen gebruikt die niet openbaar zijn, zoals interne bestuursafspraken, de verwerkersafpraak en procesbeschrijvingen van de Pi-NL. Waar documentatie ontbreekt, is dat in deze eindrapportage vermeld.

2. **Analyse van kwantitatieve data.** Om het gebruik van de PNR-wet in kwantitatieve termen in kaart te brengen, zijn kwantitatieve gegevens verzameld en geanalyseerd. Deze gegevens zijn volledig afkomstig uit de managementsystemen van de Pi-NL. De resultaten van deze analyse komen terug in hoofdstuk 3.
3. **Interviews met betrokkenen.** Om inzicht te krijgen in het gebruik en de effecten van de PNR-wet zijn 28 interviews afgenomen met vertegenwoordigers van de verschillende betrokken organisaties. Dit betreft luchtvaartmaatschappijen, de Pi-NL, het ministerie van JenV, bevoegde instanties, het Openbaar Ministerie (OM) en maatschappelijke organisaties (zie bijlage III en IV voor een overzicht van de gesprekspartners en de werkwijze bij de interviews). Ook zijn er achtergrondgesprekken gevoerd met drie organisaties die minder direct bij de PNR-wet betrokken zijn. De resultaten van de interviews komen terug in de hoofdstukken 4, 5 en 6.
4. **Bezoeken aan de Pi-NL en inzage documenten NCTV.** De onderzoekers hebben twee keer een bezoek gebracht aan de Pi-NL (op 9 februari en 8 maart 2021) om nadere informatie te krijgen over de verzameling en verwerking van de passagiersgegevens en om de testomgeving van de TRIP-applicatie te zien. Ook zijn de onderzoekers op bezoek geweest bij de NCTV om documenten met betrekking tot een audit in te zien. De resultaten daarvan komen terug in de hoofdstukken 4 en 5.

Bij alle bovenstaande methoden is er expliciet aandacht geweest voor het onderscheid tussen passagiersgegevens afkomstig van extra-EU-vluchten en passagiersgegevens afkomstig van intra-EU-vluchten. De resultaten hiervan komen terug in hoofdstukken 3 en 6.

De bevindingen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op de informatie die tot 5 juli 2021 aan de onderzoekers is aangereikt door het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), met name de NCTV, en de Pi-NL. Op deze aangeleverde gegevens is geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een externe audit. De onderzoekers hebben geen toegang gehad tot de passagiersgegevens in de TRIP-applicatie, de managementsystemen van de Pi-NL, en de opsporingssystemen of onderzoeksdossiers bij de bevoegde instanties.

Gedurende het onderzoek zijn er zes bijeenkomsten geweest met de begeleidingscommissie. De begeleidingscommissie heeft het projectteam voorzien van een waardevolle reflectie op inhoud, methode en proces. Het eindproduct - evenals eventuele onvolledigheden of onjuistheden - is echter volledig voor verantwoordelijkheid van het projectteam. Zie bijlage V voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 schetst de ontstaansgeschiedenis en het wettelijke kader van de PNR-richtlijn en de PNR-wet. Het geeft achtergrondinformatie die voor de hoofdstukken erna belangrijk is.
- Hoofdstuk 3 kijkt naar de kwantitatieve gegevens omtrent het gebruik van de PNR-wet en beantwoordt onderzoeksvraag 1.
- Hoofdstuk 4 gaat in op wat bekend is over de rol van passagiersgegevens in het werk van opsporingsdiensten. Dit hoofdstuk beantwoordt gedeeltelijk onderzoeksvraag 2.
- Hoofdstuk 5 beantwoordt onderzoeksvraag 3 door te kijken naar de compliance met de geldende privacynormen door de Pi-NL en de verwerkingsverantwoordelijke.
- Hoofdstuk 6 richt zich op de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van het in de wet opnemen van de passagiersgegevens van vluchten binnen de EU om onderzoeksvraag 4 gedeeltelijk te beantwoorden.
- Hoofdstuk 7 brengt alle bevindingen bij elkaar om zo goed mogelijk de hoofdvraag van het onderzoek te beantwoorden.

In dit rapport wordt de term “PNR-gegevens” gebruikt in de context van EU-wetgeving en -beleid. In de Nederlandse context zal de term “passagiersgegevens” worden gebruikt, omdat dit de term is die in de PNR-wet wordt gebruikt. Zie ook de begrippenlijst voor de gehanteerde terminologie.

2.

Het wettelijke kader met betrekking tot PNR- gegevens

2. Het wettelijke kader met betrekking tot PNR-gegevens

In dit hoofdstuk wordt de wettelijke en bestuurlijke grondslag uiteengezet voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in de volgende hoofdstukken. Het schetst de ontstaansgeschiedenis en het wettelijke kader voor het gebruik van passagiersgegevens ten behoeve van de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. Begrip hiervan is noodzakelijk om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het Europese wettelijke kader (paragraaf 2.1.) en het Nederlandse wettelijke kader (paragraaf 2.2.). Hierna worden de organisatiestructuren van de bij de uitvoering van de wet betrokken organisaties geschetst (paragraaf 2.3.). Verder wordt uitgelegd hoe het ICT-systeem dat de passagiersgegevens verzamelt en verwerkt, wordt beheerd (paragraaf 2.4.). Ten slotte wordt het stelsel van verwerkingsverantwoordelijkheden voor passagiersgegevens uitgelegd (paragraaf 2.5.). Dit laatste is specifiek van belang om onderzoeksvraag 3 te kunnen beantwoorden.

2.1. De EU PNR-richtlijn

In deze paragraaf wordt de EU-wetgeving met betrekking tot het gebruik van passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit besproken, die is vastgelegd in de PNR-richtlijn ((EU) 2016/681).¹¹

2.1.1. Ontstaansgeschiedenis EU PNR-richtlijn

De aanneming van de PNR-richtlijn verliep niet zonder problemen.¹² Het oorspronkelijke voorstel tot een PNR-regime dateert al van 2007.¹³ Het Europees Parlement verwierp in 2011 het voorstel voor een richtlijn¹⁴ onder verwijzing naar het advies van de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming (European Data Protection Supervisor - EDPS),¹⁵ het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA)¹⁶ en de Groep gegevensbescherming artikel 29 (WP29).¹⁷ Zij trokken de noodzakelijkheid en proportionaliteit van een dergelijke richtlijn in twijfel en de EDPS uitte bovendien ook bedenkingen over het systematische en ongedifferentieerde gebruik van

¹¹ 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, *Pb. L* 119, 04.05.2016, pp.132-149.

¹² Roda, S. (2020), 'Shortcomings of the Passenger Name Record Directive in the Light of Opinion 1/15 of the Court of Justice of the European Union', *European Data Protection Law Review*, Vol.6, Nr.1, pp.68-69.

¹³ Europese Commissie, Voorstel voor een Kaderbesluit van de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wethandhavingsdoeleinden, 6 november 2007, COM (2007) p.654.

¹⁴ Europees Parlement, Ontwerpwetgevingsresolutie over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit, 29 april 2013.

¹⁵ EDPS, Advies over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit, 25 maart 2011.

¹⁶ FRA, Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the proposal for a Directive on the use of Passenger Name Records (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, 14 juni 2011.

¹⁷ WP29 and Working Party on Police and Justice, Joint opinion on the proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, presented by the Commission on 6 november 2007, 5 december 2007, WP 145/01/07.

passagiersgegevens van alle passagiers. Verder twijfelde de WP29 aan het nut van grootschalige profilering op basis van passagiersgegevens voor de strijd tegen terrorisme.¹⁸

Door de aanslagen in Parijs in januari 2015 en Brussel in maart 2016 kwam de PNR-kwestie echter weer bovenaan de politieke agenda te staan. De uiteindelijk aangenomen PNR-richtlijn is gebaseerd op een voorstel uit 2011.¹⁹ Dit keer steunde het Europees Parlement het voorstel onder een aantal voorwaarden, waaronder:

- de uitwisseling van passagiersgegevens van intra-EU-vluchten zijn niet verplicht, maar kunnen vrijwillig in de regeling worden opgenomen;
- de eerste bewaartermijn gedurende welke PNR-gegevens volledig toegankelijk en niet afgeschermd zijn, wordt tot zes maanden verminderd; en
- toezicht door een functionaris voor gegevensbescherming (FG) is verplicht.²⁰

Op 27 april 2016 hebben het Europees Parlement en de Raad de PNR-richtlijn aangenomen. Denemarken neemt niet deel aan de maatregelen die worden voorgesteld in de EU-ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid,²¹ met inbegrip van de PNR-richtlijn.²² De overige EU-lidstaten waren op grond van artikel 18 lid 1 van de PNR-richtlijn verplicht om uiterlijk op 25 mei 2018 alle nodige wettelijke bepalingen in werking te laten treden. Inmiddels hebben 24 van de 26 lidstaten de Europese Commissie in kennis gesteld van de volledige omzetting van de PNR-richtlijn en Slovenië heeft de Europese Commissie op de hoogte gebracht van een gedeeltelijke omzetting.²³ Het Verenigd Koninkrijk was als lidstaat tot 31 januari 2020 gebonden aan de PNR-richtlijn en inmiddels voorziet de Handels- en samenwerkingsovereenkomst in de doorgifte van deze gegevens.²⁴

2.1.2. De reikwijdte van de PNR-richtlijn en de optie voor toepassing op intra-EU-vluchten

De PNR-richtlijn heeft voornamelijk betrekking op het verzamelen en gebruiken van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) afkomstig van extra-EU-vluchten.²⁵ De PNR-richtlijn bepaalt dat een lidstaat kan besluiten de richtlijn ook toe te passen op alle vluchten binnen

¹⁸ WP29, 'Opinion 7/2010 on the European Commission's Communication on the global approach to transfer of Passenger Name Record (PNR) data to third countries', 12 november 2010, WP 178/622/10.

¹⁹ Commissievoorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit, 2 februari 2011, COM (2011) p.32.

²⁰ Raad van de Europese Unie, Voortgangsverslag voorstel PNR-richtlijn, 14024/15, Brussel, 3 december 2015, zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14670-2015-REV-1/nl/pdf>, geraadpleegd op 4 mei 2021; Kamerstukken I, 2015/16, 32 669, nr. 0 (Brief van de minister van Justitie en Veiligheid).

²¹ Titel V van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

²² Zie Protocol nr. 22 bij de VWEU over de positie van Denemarken, *Pb.* C326, 26.10.2012, pp.299-303. Denemarken heeft wel een eigen wettelijk kader voor het verzamelen en het gebruik van PNR-gegevens.

²³ 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, COM/2020/305 final, p.5, zie <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0305:FIN:NL:PDF>, geraadpleegd op 11 april 2021 (Europese Commissie Verslag evaluatie Richtlijn (EU) 2016/681).

²⁴ Zie Deel Drie Titel III over Doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van passagiers van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK, zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A2021A0430%2801%29>, geraadpleegd op 5 mei 2021; Van de Heyning, C. (eds) (2021), 'Data Protection and Passenger Name Record in Judicial Criminal Matters Under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement', *New journal of European criminal law*, Vol.12, Nr.2, pp.257-264.

²⁵ Artikel 1(a) PNR-richtlijn.

de EU of op een selectie van vluchten binnen de EU.²⁶ Indien een lidstaat de implementatiewetgeving op vluchten binnen de EU toepast, dan zijn alle bepalingen van deze richtlijn ook op vluchten binnen de EU van toepassing alsof het om vluchten naar of vanuit derde landen gaat.²⁷

De EU-ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) hebben op 4 december 2015 in een verklaring aangekondigd dat zij, vanwege de veiligheidssituatie in Europa, volledig gebruik zullen maken van de mogelijkheid tot toepassing van de richtlijn op intra-EU-vluchten.²⁸ Volgens de bijgewerkte lijst van EU-lidstaten, die voor het laatst gepubliceerd is op 26 oktober 2020, hebben 23 EU-lidstaten besloten de PNR-richtlijn toe te passen op intra-EU-vluchten: België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden.²⁹

Op dit moment passen Oostenrijk en Ierland de PNR-richtlijn niet toe op intra-EU-vluchten.³⁰ Ierland is nog met de wetgevende procedure bezig die voor de toepassing van de PNR-richtlijn op intra-EU-vluchten moet worden doorlopen.³¹ Oostenrijk heeft eerder wel intra-EU-passagiersgegevens verzameld, maar is daar met ingang van 17 juni 2020 mee gestopt vanwege kwesties die in het kader van de gegevensbeschermingswetgeving moeten worden onderzocht en vanwege openstaande juridische vragen op EU-niveau.³²

2.1.3. De PNR-richtlijn op hoofdlijnen

Met de PNR-richtlijn wordt op EU-niveau een gemeenschappelijk rechtskader geïntroduceerd voor de verwerking van persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers ten behoeve van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.³³ Dit dient een effectievere samenwerking tussen de EU-lidstaten mogelijk te maken. De PNR-richtlijn heeft ten doel de interne veiligheid binnen de EU te waarborgen, het leven en de veiligheid van personen te beschermen en een rechtskader te scheppen voor de bescherming van persoonsgegevens van passagiers wanneer deze door de bevoegde instanties worden verwerkt.³⁴

De PNR-richtlijn verplicht lidstaten een Passagiersinformatie-eenheid (Passenger Information Unit - PIU) op te richten.³⁵ Verder verplicht de richtlijn de EU-lidstaten de nodige maatregelen te treffen, zodat de luchtvaartmaatschappijen de passagiersgegevens doorgeven aan de PIU in de betrokken

²⁶ Artikel 2(1) en (3) PNR-richtlijn.

²⁷ Artikel 2(2) PNR-richtlijn.

²⁸ Verklaring van de Raad van de Europese Unie van 15 december 2015 (15271/15), zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15271-2015-INIT/en/pdf>, geraadpleegd op 11 april 2021. Kamerstukken I, 2015/16, 32 669, nr. 0 (Brief van de minister van Justitie en Veiligheid).

²⁹ Bijgewerkte lijst van lidstaten die hebben besloten de PNR-richtlijn toe te passen op vluchten binnen de EU, overeenkomstig artikel 2 van Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, PUB/2020/789, *Pb.* C 358, 26.10.2020, p.7, zie [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC1026\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC1026(01)), geraadpleegd op 18 mei 2021.

³⁰ Zie PNR-wet Ierland: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/si/177/made/en/print?q=Passenger+Name+Record+>; PNR-wet Oostenrijk: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010284>.

³¹ Minister voor Justitie (Ierland), schriftelijke antwoord van 21 juni 2018, zie <https://www.oireachtas.ie/en/debates/question/2018-06-21/109/>, geraadpleegd op 11 april 2021.

³² Zie paragraaf 6.3.; Ministerie van Binnenlandse Zaken (Oostenrijk), Brief van 23 oktober 2020, zie https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_03202/imfname_844342.pdf, geraadpleegd op 11 april 2021.

³³ Artikel 1(2) PNR-richtlijn.

³⁴ Overweging 5 PNR-richtlijn.

³⁵ Artikel 4(1) PNR-richtlijn.

lidstaat.³⁶ De Europese Commissie heeft in haar uitvoeringsbesluit gemeenschappelijke protocollen en ondersteunende dataformats vastgesteld voor de verstrekking van de gegevens door de luchtvaartmaatschappijen.³⁷

De PNR-richtlijn bevat verder bepalingen over de bewaartermijnen, gegevensbescherming, toezicht op de gegevensverwerking (met inbegrip van de verplichting voor de PIU om een FG te benoemen), rechtsbescherming en sancties. De PNR-richtlijn verwijst naar artikelen van de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving (2016/680/EU) die aanvullend van toepassing zijn op de verwerking van PNR-gegevens.³⁸

2.1.4. Invloed van het HvJEU advies 1/15

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) heeft een advies 1/15 uitgebracht over de voorgenomen overeenkomst tussen de EU en Canada inzake de doorgifte van persoonsgegevens.³⁹ Het Hof stelde onder meer vast dat de voorgenomen PNR-overeenkomst niet verenigbaar is met de rechten die zijn gewaarborgd door de artikelen 7, 8 en 52 lid 1 van het EU-Handvest en dat de voorgenomen overeenkomst niet in de voorgestelde vorm kon worden gesloten.⁴⁰ Dit advies roept de vraag op of de PNR-richtlijn moet worden aangepast.

De Europese Commissie stelt dat het advies van het Hof geen aanleiding geeft om de PNR-richtlijn op eigen initiatief te wijzigen.⁴¹ De doelstellingen en vormen van toezicht van de ontwerpovereenkomst tussen Canada en de EU verschillen volgens de Europese Commissie dusdanig van de PNR-richtlijn dat bepaalde uitspraken in het advies van het HvJEU niet direct overdraagbaar zijn. De Europese Commissie wil eerst een uitspraak door het HvJEU in de nog lopende rechtszaken omtrent de PNR-richtlijn afwachten alvorens zij als initiatiefnemer eventuele wijzigingen aan de richtlijn voorstelt.⁴²

Deze passieve houding van de Europese Commissie wordt door verschillende instanties op EU-niveau bekritiseerd. De WP29 en ook haar opvolger, het Europees Comité voor gegevensbescherming (European Data Protection Board - EDPB), stelt dat de Europese Commissie meer initiatief moet tonen om ervoor te zorgen dat het advies van het HvJEU wordt nageleefd.⁴³ In haar recente resolutie van 17 december 2020 over de EU-strategie voor de veiligheidsunie vraagt het Europees Parlement

³⁶ Artikel 8(1) PNR-richtlijn.

³⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/759 van de Commissie van 28 april 2017 betreffende de door luchtvaartmaatschappijen te gebruiken gemeenschappelijke protocollen en dataformaten bij het doorgeven van PNR-gegevens aan passagiersinformatie-eenheden (PbEU 2017, L 113/48).

³⁸ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van het Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad, *Pb.* L 119, 04.05.2016, pp.89-131.

³⁹ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*).

⁴⁰ Artikel 7 van het EU-Handvest waarborgt het recht op eerbiediging van het privéleven. Artikel 8 van het EU-Handvest waarborgt het recht op bescherming van persoonsgegevens. Artikel 52 lid 1 van het EU-Handvest geeft de beperkingssystematiek aan wanneer een beperking van gewaarborgde grondrechten gerechtvaardigd kunnen zijn.

⁴¹ Europese Commissie Verslag evaluatie Richtlijn (EU) 2016/681, p.13.

⁴² Europese Commissie Verslag evaluatie Richtlijn (EU) 2016/681, p.14.

⁴³ WP29, Letter to the European Commission concerning PNR-instruments, 11 april 2018; EDPB letter to the European Commission on the Commission report on the review of Directive 2016/681 on the use of PNR data, 21 januari 2021, zie https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_letteronreviewpnrdirective.pdf, geraadpleegd op 11 april 2021 (Europees Comité voor gegevensbescherming 2021).

het huidige beleid van PNR-gegevens en de PNR-overeenkomsten met derde landen regelmatig te evalueren en waar nodig in overeenstemming te brengen met de jurisprudentie van het HvJEU.⁴⁴

2.1.5. Evaluatieverslag PNR-richtlijn

Op 24 juli 2020 heeft de Europese Commissie verslag uitgebracht aan het Europees Parlement en de Europese Raad over haar evaluatie van de PNR-richtlijn.⁴⁵ Deze evaluatie is over het algemeen positief over de toepassing van de PNR-richtlijn sinds de inwerkingtreding ervan. De Europese Commissie stelt dat er een goed functionerend PNR-systeem is opgezet en dat vrijwel alle lidstaten een PIU hebben opgericht. De Europese Commissie vermeldt dat het systeem voor informatie-uitwisseling tussen de PIU's al in de korte periode waarin het operationeel is, actief heeft bijgedragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn. Ook is de Europese Commissie momenteel bezig met een impact-assessment voor de uitbreiding van de PNR-richtlijn naar andere grensoverschrijdende vervoersmodaliteiten zoals treinen, bussen en boten. De Europese Commissie stelt naar aanleiding van de evaluatie geen wijzigingen van de PNR-richtlijn voor, mede in afwachting van de nog lopende rechtszaken bij het HvJEU betreffende de PNR-richtlijn.

2.1.6. Aangespannen rechtszaken tegen PNR-richtlijn

Er lopen momenteel vier verzoeken om een prejudiciële beslissing bij het HvJEU over de vraag of de PNR-richtlijn in zijn geheel of gedeeltelijk onverenigbaar is met de artikelen 7, 8 en 52 lid 1 van het EU-Handvest:

1. Ingediend door het Grondwettelijk Hof (België) op 31 oktober 2019 – Ligue des droits humains / Conseil des ministres (Zaak C-817/19),⁴⁶
2. Ingediend door de Districtsrechtbank Köln (Duitsland) op 16 maart 2020 – AC / Deutsche Lufthansa AG (Zaak C-148/20),⁴⁷
3. Ingediend door de Administratieve Rechtbank Wiesbaden (Duitsland) op 19 mei 2020 – JV / Bondsrepubliek Duitsland (Zaak C-215/20),⁴⁸ en
4. Ingediend door de Administratieve Rechtbank Wiesbaden (Duitsland) op 27 mei 2020 – OC / Bondsrepubliek Duitsland (Zaak C-222/20).⁴⁹

Voorts heeft de Federale Administratieve Rechtbank in Oostenrijk een rechtszaak met betrekking tot de nationale PNR-wet uitgesteld totdat er een uitspraak is van het HvJEU in het Belgische verzoek

⁴⁴ Resolutie van het Europees Parlement van 17 december 2020 over de EU-strategie voor de veiligheidsunie (2020/2791(RSP)), punt 40, zie https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0378_NL.html, geraadpleegd op 11 april 2021.

⁴⁵ Europese Commissie Verslag evaluatie Richtlijn (EU) 2016/681; Commission Staff Working Document, bijlage 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, COM/2020/305 final, zie https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20200724_swd-2020-128_en.pdf, geraadpleegd op 11 april 2021.

⁴⁶ Grondwettelijk Hof (België), Arrest nr. 135/2019 van 17 oktober 2019, zie <https://www.const-court.be/public/n/2019/2019-135n.pdf>, geraadpleegd op 11 april 2021.

⁴⁷ AG Köln, Beschluss vom 20.01.2020, 142 C 328/19, zie https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ag_koeln/j2020/142_C_328_19_Beschluss_20200120.html, geraadpleegd op 11 april 2021.

⁴⁸ VG Wiesbaden (Duitsland), arrest van 13 mei 2020, 6 K 805/19, zie <https://oj.is/2262093>, geraadpleegd op 21 april 2021.

⁴⁹ VG Wiesbaden (Duitsland), arrest van 15 mei 2020, 6 K 806/19.WI, zie <https://oj.is/2262092>, geraadpleegd op 21 april 2021.

om een prejudiciële beslissing.⁵⁰ Een arrest van het HvJEU volgt naar verwachting in de eerste helft van 2022.

2.2. De implementatie van de PNR-richtlijn in Nederland: de PNR-wet

Op 9 januari 2018 heeft de minister van JenV het wetsvoorstel ingediend voor de PNR-wet.⁵¹ Hierna zijn twee nota's van wijziging en zes amendementen ingediend. De PNR-wet met de bijbehorende besluiten is uiteindelijk op 18 juni 2019 in werking getreden. Nederland heeft daarmee de implementatietermijn van de PNR-richtlijn niet gehaald. De implementatie van de PNR-richtlijn duurde in Nederland langer, mede doordat er veel discussie is geweest over de PNR-richtlijn en de PNR-wet.

2.2.1. Ontstaansgeschiedenis PNR-wet

Het advies 1/15 van het HvJEU stelt Nederland voor een dilemma. Enerzijds stelt de wetgever dat het Hof geen uitspraak gedaan heeft over de PNR-richtlijn, die daarom als zodanig rechtsgeldig is en in de nationale wetgeving verplicht moet worden geïmplementeerd.⁵² Anderzijds constateert de Afdeling advisering van de Raad van State dat de PNR-richtlijn en de onderhavige PNR-overeenkomst op belangrijke onderdelen vrijwel identieke bepalingen bevatten en vormt het advies van het HvJEU dan ook een duidelijk signaal over de toekomstbestendigheid van de PNR-richtlijn.⁵³

De Nederlandse regering voelt zich tevens gebonden aan de verklaring, waartoe de EU-ministers unaniem hebben besloten in de JBZ-Raad van 3 en 4 december 2015, dat de richtlijn bij de implementatie in nationale wetgeving ook van toepassing dient te zijn op intra-EU-vluchten.⁵⁴ Daarbij moet worden opgemerkt dat de verklaring in de JBZ-Raad een politiek karakter heeft en vanuit het beginsel van unietrouw niet bindend is.⁵⁵

Op 11 maart 2019 zijn er drie moties ingediend over het wetsvoorstel. Tweede Kamerleden Van Nispen en Buitenweg hebben de regering verzocht "prioriteit te geven aan een betere informatie-uitwisseling over verdachte personen tussen Europese lidstaten voordat wordt overgegaan tot nog meer dataverzameling van alle burgers."⁵⁶ Verder waren Tweede Kamerleden Buitenweg en Van Nispen van mening dat "voordat Nederland de PNR-richtlijn implementeert, door het Hof getoetst moet worden of de richtlijn strijdig is met het Handvest van de Grondrechten."⁵⁷ Het advies van het Hof was tevens aanleiding voor de Motie Groothuizen, die "de regering verzocht in Europees verband

⁵⁰ Bundesverwaltungsgericht (Oostenrijk), Besluit van 15.06.2020, zie https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bvvg/BVWGT_20200615_W211_2226813_1_00/BVWGT_20200615_W211_2226813_1_00.pdf, geraadpleegd op 11 april 2021.

⁵¹ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.2 (Wetsvoorstel).

⁵² Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.38 (MvT); Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr. 4 (Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport), p.5, punt 1.c.

⁵³ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.38 (MvT); Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr. 4 (Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport), p.5, punt 1.c.

⁵⁴ Kamerstukken II, 2018-2019, 34861, nr.12 (Nota naar aanleiding van het nader verslag), ministerie van Justitie en Veiligheid, Memorie van antwoord wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven 34861, 9 mei 2019. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/05/09/ek-mva-wet-gebruik-van-passagiersgegevens-voor-de-bestrijding-van-terroristische-en-ernstige-misdrijven-34861/ek-mva-wet-gebruik-van-passagiersgegevens-voor-de-bestrijding-van-terroristische-en-ernstige-misdrijven-34861.pdf>, geraadpleegd op 11 april 2021

⁵⁵ Artikel 4(3) VEU.

⁵⁶ Kamerstukken II, 2018-2019, 34861, nr.18 (Motie Van Nispen en Buitenweg).

⁵⁷ Kamerstukken II, 2018-2019, 34861, nr.19 (Motie Buitenweg en Van Nispen).

actief te pleiten voor een juridische herbeoordeling en, zo nodig, herziening van de PNR-richtlijn, in het licht van de EU-regelgeving op het gebied van de persoonlijke levenssfeer en de daarop ziende jurisprudentie” van het HvJEU.⁵⁸ Ook zijn er in de Tweede Kamer veel vragen gesteld over de positionering en het bestuurlijk model van de Pi-NL.⁵⁹

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft kritiek geuit op de inbedding van het wetsvoorstel in het actuele wettelijke kader gegevensbeschermingsrecht, met het oog op het advies 1/15 van het HvJEU en de toepassing op intra-EU-vluchten.⁶⁰ Ook heeft de Commissie Meijers kritiek geuit dat de toegevoegde waarde van de richtlijn in de bestrijding, opsporing en preventie van terrorisme en ernstige misdrijven onvoldoende is bewezen.⁶¹ Daarnaast heeft Privacy First erop gewezen dat met het voorgestelde PNR-systeem het risico op onterechte verdenkingen en discriminatie door feilbare algoritmes bij *profiling* levensgroot is.⁶²

De Afdeling advisering van de Raad van State constateerde dat het PNR-wetsvoorstel een nauwgezette omzetting van de PNR-richtlijn is.⁶³ De Nederlandse wetgever heeft echter ook een aantal eigen keuzes gemaakt, zoals de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten.

2.2.2. De reikwijdte van de PNR-wet

De PNR-wet bepaalt dat krachtens deze wet verzamelde passagiersgegevens door de Passagiersinformatie-eenheid uitsluitend voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven mogen worden verwerkt.⁶⁴ De PNR-wet definieert een terroristisch misdrijf als een misdrijf als bedoeld in artikel 83 of artikel 83b van het Wetboek van Strafrecht (Sr),⁶⁵ en een ernstig misdrijf als een strafbaar feit als bedoeld in bijlage 2 van deze wet waarop naar wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van drie jaar of meer is gesteld. De PNR-wet legt daarmee de doelbinding van het verwerken van passagiersgegevens vast en voorziet ook in de doorwerking ervan.⁶⁶

De Nederlandse wetgever heeft ook gebruikgemaakt van de door de PNR-richtlijn geboden mogelijkheid om intra-EU-vluchten aan de werkingssfeer van de wet te onderwerpen. De PNR-wet is daarom van toepassing op alle intra-EU- en extra-EU-vluchten die aankomen op het grondgebied van Nederland of vertrekken vanaf Nederlands grondgebied.⁶⁷

⁵⁸ Kamerstukken II, 2018–2019, 34861, nr. 20 (Motie Groothuizen).

⁵⁹ Kamerstukken II, 2017-2018, 34681, nr.5, p.5 (Verslag); Kamerstukken II, 2017-2018, 34681, nr.6, pp.14-15 (Nota naar aanleiding van het verslag).

⁶⁰ Autoriteit Persoonsgegevens, 'Wetgevingsadvies conceptwetsvoorstel Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven', 15 februari 2017 (Wetgevingsadvies conceptwetsvoorstel PNR-wet), zie https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_pnr.pdf, geraadpleegd op 4 mei 2021.

⁶¹ Notitie CM 1109, 21 juni 2011; Notitie CM 1509, 9 juni 2015.

⁶² Privacy First (2018), 'PNR: iedere vliegtuigpassagier als potentiële verdachte', 14 mei 2018, zie <https://www.privacyfirst.nl/aandachtvelden/wetgeving/item/1144-pnr-iedere-vliegtuigpassagier-als-potentielle-verdachte.html>, geraadpleegd op 29 april 2021; Duursma, M. (2019), 'Burgers in verzet tegen opslaan passagiersgegevens', NRC 15 mei 2019, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/15/burgers-in-verzet-tegen-opslaan-passagiersgegevens-a3960431>, geraadpleegd op 4 mei 2021.

⁶³ Kamerstukken II, 2017-2018, 34861, nr.4, p.4 (Advies Afdeling Advisering Raad van State en nader rapport).

⁶⁴ Artikel 2 PNR-wet.

⁶⁵ Artikel 1 PNR-wet.

⁶⁶ Artikel 9(2) PNR-wet.

⁶⁷ Artikel 3 PNR-wet.

2.2.3. Passagiersgegevens die worden verzameld en bewaard

In tegenstelling tot de PNR-richtlijn die PNR-gegevens als centrale definitie hanteert, introduceert de PNR-wet passagiersgegevens als centrale definitie.⁶⁸ Zoals in de Memorie van Toelichting is vermeld, worden onder passagiersgegevens zowel PNR- als API-gegevens (*Advance Passenger Information*) verstaan.⁶⁹ In Bijlage 1 van de PNR-wet (zie hieronder) staan de 19 categorieën van passagiersgegevens uit de PNR-richtlijn. In lid 18 zijn de API-gegevens nader omschreven.

Bijlage 1: lijst van passagiersgegevens als bedoeld in artikel 1:

1. PNR-bestandslocatie.
2. Datum van reservering en afgifte van het biljet.
3. Geplande reisdatum of -data.
4. Naam of namen.
5. Adres en contactgegevens, waaronder telefoonnummer en e-mailadres.
6. Alle betalingsinformatie, met inbegrip van het factuuradres.
7. Volledige reisroute voor dit specifieke PNR.
8. Informatie betreffende reizigers die gebruik maken van een loyaliteitsprogramma voor frequent reizen.
9. Reisbureau of reisagent.
10. Reisstatus van de passagier, met inbegrip van bevestigingen, check-in-status en «no-show» of «go-show»-informatie.
11. Opgesplitste of opgedeelde PNR-informatie.
12. Algemene opmerkingen, waaronder wordt begrepen alle beschikbare informatie over niet-begeleide minderjarigen jonger dan 18 jaar, zoals naam en geslacht van de minderjarige, leeftijd, talen die de minderjarige spreekt, naam en contactgegevens van de persoon die de minderjarige begeleidt naar het vertrek en de aard van de relatie van deze persoon met de minderjarige, naam en contactgegevens van de persoon die de minderjarige afhaalt bij aankomst en de aard van de relatie van deze persoon met de minderjarige, functionaris voor vertrek en aankomst.
13. Informatie uit de biljetuitgifte («ticketing field»-informatie), waaronder wordt begrepen het biljetnummer, de uitgiftedatum van het reisbiljet, biljettickets voor enkele reizen en geautomatiseerde prijsnotering van reisbiljetten.
14. Zitplaatsinformatie, waaronder het zitplaatsnummer.
15. Informatie over gemeenschappelijke vluchtnummers.
16. Alle bagage-informatie.
17. Aantal en namen van de andere reizigers in het PNR.
18. Alle verzamelde API-gegevens (*Advance Passenger Information*), waaronder wordt begrepen soort, nummer, land van afgifte en geldigheidsdatum van een identiteitsdocument, nationaliteit, familienaam, voornaam, geslacht, geboortedatum, luchtvaartmaatschappij, vluchtnummer, datum van vertrek, datum van aankomst, luchthaven van vertrek, luchthaven van aankomst, tijdstip van vertrek, tijdstip van aankomst.
19. Alle vroegere wijzigingen in de onder de punten 1 tot en met 18 genoemde passagiersgegevens.

De wet schrijft een bewaartermijn voor van vijf jaar voor de opslag van passagiersgegevens en dat deze gegevens na deze termijn worden gewist.⁷⁰ De passagiersgegevens moeten wel zes maanden na ontvangst worden gedepersonaliseerd.⁷¹

⁶⁸ Artikel 1 PNR-wet.

⁶⁹ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.4 (MvT).

⁷⁰ Artikel 20(1)(a) PNR-wet.

⁷¹ Artikel 20(1)(d) PNR-wet.

2.2.4. De verplichtingen voor luchtvaartmaatschappijen uit de PNR-wet

De PNR-wet verplicht de luchtvaartmaatschappijen om de passagiersgegevens van elke vlucht aan de Passagiersinformatie-eenheid te verstrekken, waarover zij ten behoeve van hun bedrijfsvoering beschikken.⁷² De passagiersgegevens worden langs elektronische weg verstrekt op één of meer nog vast te stellen tijdstippen tussen 48 en 24 uur voor de geplande vertrektijd van een vlucht, en onmiddellijk na het aan boord gaan van de passagiers in het vliegtuig dat klaar staat voor vertrek en waar passagiers niet meer aan of van boord kunnen gaan.⁷³ Naast de wettelijk verplichte verstrekking om o uur, heeft de minister van JenV in het besluit van 19 juni 2019 vastgelegd dat de passagiersgegevens 48 en 24 uur voor de geplande vertrektijd van een vlucht door een luchtvaartmaatschappij aan de Passagiersinformatie-eenheid verstrekt moeten worden.⁷⁴ Bij een specifieke of concrete dreiging van een terroristisch of ernstig misdrijf is een luchtvaartmaatschappij bovendien verplicht om op verzoek de passagiersgegevens ook op een ander moment dan deze tijdstippen te verstrekken.⁷⁵

2.2.5. De oprichting en bevoegdheden van de Passagiersinformatie-eenheid

De PNR-wet vormt ook de wettelijke basis voor het oprichten van een Passagiersinformatie-eenheid (Pi-NL), die haar taken uitvoert onder verantwoordelijkheid van de minister van JenV.⁷⁶ De Pi-NL heeft de bevoegdheid om passagiersgegevens te verzamelen, op te slaan en binnen de doelstelling van de PNR-wet te verwerken, en die gegevens of het resultaat van de verwerking ervan te verstrekken. Op grond van de PNR-wet verwerkt de Pi-NL de passagiersgegevens voor drie doelen, zoals hieronder staan vermeld.

Doel 1: Beoordelen van de passagiers voor aankomst in en vertrek uit Nederland

Ten eerste is de Pi-NL bevoegd om passagiers te beoordelen voorafgaand aan hun geplande aankomst in of vertrek uit Nederland, om te bepalen welke personen vanwege mogelijke betrokkenheid bij een terroristisch of ernstig misdrijf moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek door een bevoegde instantie of Europol.⁷⁷ De beoordeling van de passagiers kan op geautomatiseerde wijze op twee manieren plaatsvinden:

- a. Door een vergelijking van de passagiersgegevens met een door besluit aangewezen databank of onderdelen daarvan die nationaal dan wel internationaal worden bijgehouden voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische of ernstige misdrijven.
- b. Door de passagiersgegevens te verwerken overeenkomstig vooraf bepaalde criteria.⁷⁸

Met het besluit van de minister van JenV van 18 juni 2019 is het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) aangewezen als databank waar de Passagiersinformatie-eenheid bevoegd

⁷² Artikel 4 PNR-wet.

⁷³ Artikel 4(2) PNR-wet.

⁷⁴ Besluit van de minister van Justitie en Veiligheid van 19 juni 2019, nr. 2624982, houdende de vaststelling van de tijdstippen en de wijze van het verstrekken van passagiersgegevens door de luchtvaartmaatschappijen aan de Passagiersinformatie-eenheid (Aanwijzingsbesluit verstrekking passagiersgegevens aan de passagiersinformatie-eenheid (Stct. 2019, 36070)).

⁷⁵ Artikel 4(4) PNR-wet.

⁷⁶ Artikel 5(1) t/m (3) PNR-wet; zie paragraaf 2.3.1. voor de bestuurlijke inrichting van de Passagiersinformatie-eenheid.

⁷⁷ Artikel 6(1)(a) PNR-wet.

⁷⁸ Artikel 6(1)(a) PNR-wet, juncto artikel 6(2) PNR-wet.

is passagiers mee te vergelijken.⁷⁹ In het geval van een positieve overeenkomst bij een verwerking die op bovengenoemde geautomatiseerde wijze heeft plaatsgevonden, schrijft de PNR-wet voor dat er controle wordt uitgeoefend door menselijke tussenkomst om te bepalen of een bevoegde instantie maatregelen moet treffen of nader onderzoek moet doen.⁸⁰ De passagiersgegevens en verwerkingsresultaten mogen uitsluitend per geval aan een bevoegde instantie worden doorgegeven.⁸¹

Doel 2: Verstrekken van passagiersgegevens op basis van een vordering of een verzoek

Ten tweede is de Pi-NL verplicht om passagiersgegevens te verstrekken aan:

- a. Bevoegde instanties indien deze een vordering hebben ingediend op grond van het Wetboek van Strafvordering of artikel 19 van de Wet op de economische delicten (WED) in een onderzoek naar een terroristisch of ernstig misdrijf, of
- b. Europol indien zij een verzoek als bedoeld in artikel 12 heeft ingediend.⁸²

De PNR-wet merkt als bevoegde instanties het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Rijksrecherche (RR) aan.⁸³ De vier bijzondere opsporingsdiensten zijn de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (I-SZW) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).⁸⁴ Het vorderen van passagiersgegevens door de bevoegde instanties binnen de doelstelling van de PNR-wet sluit aan bij de vorderingsbevoegdheden van het Wetboek van Strafvordering.⁸⁵ Passagiersgegevens kunnen ook aan inlichtingendiensten worden verstrekt.⁸⁶

Doel 3: Analyseren van passagiersgegevens

Ten derde is de Pi-NL bevoegd om passagiersgegevens te analyseren voor het opstellen van nieuwe of het bijstellen van bestaande criteria die worden gebruikt om te beoordelen of personen betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch of ernstig misdrijf.⁸⁷ Voor het opstellen van nieuwe of het bijstellen van bestaande criteria moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- De criteria worden in overeenstemming met de betrokken bevoegde instanties vastgesteld en regelmatig getoetst.⁸⁸

⁷⁹ Besluit van de minister van Justitie en Veiligheid van 18 juni 2019, nr. 2624966, houdende de aanwijzing van de SIS-II-databank als databank waarmee de Passagiersinformatie-eenheid de passagiersgegevens bevoegd is te vergelijken in de zin van artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (Aanwijzingsbesluit SIS-II-databank, *Stcrt.* 2019, 34935).

⁸⁰ Artikel 8 (1) PNR-wet.

⁸¹ Artikel 8(2) PNR-wet.

⁸² Artikel 6(1)(b) PNR-wet; zie ook artikel 3 Besluit van 28 juni 2019 ter uitvoering van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven en tot wijziging van het Besluit politiegegevens in verband met de verstrekking van politiegegevens aan de Passagiersinformatie-eenheid (Besluit gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (Stb. 2019, 249).

⁸³ Artikel 9(1) PNR-wet.

⁸⁴ Als bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, artikel 1 PNR-wet.

⁸⁵ Met uitzondering van een vordering op basis van artikel 126nc Sv, is de OvJ bevoegd tot het vorderen van passagiersgegevens op basis van artikelen 126nd, 126ne, 126ud, 126ue, 126zl, 126zm, 126hh, en 126ii Sv; zie Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.12 (MvT).

⁸⁶ Artikel 17 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁸⁷ Artikel 6 (1)(c) PNR-wet.

⁸⁸ Artikel 7(1) PNR-wet.

- De criteria zijn doelgericht, evenredig en specifiek voor het misdrijf waarbij de mogelijke betrokkenheid van een persoon overeenkomstig de criteria kan worden bepaald.⁸⁹
- De criteria zijn niet gebaseerd op godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of geaardheid, of lidmaatschap van een vakvereniging van betrokkenen.⁹⁰

Uitwisseling van passagiersgegevens met andere lidstaten en doorgifte aan Europol en derde landen

Naast deze drie verwerkingsdoelen dient de Pi-NL onder bepaalde voorwaarden ook passagiersgegevens of het verwerkingsresultaat van die gegevens te verstrekken aan PIU's van andere EU-lidstaten en Europol.⁹¹ Uit de motivatie van het verzoek moet blijken dat de gegevens noodzakelijk zijn voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van een terroristisch of ernstig misdrijf. Uit het vertrouwensbeginsel vloeit voort dat het nationaal recht van de lidstaat die het verzoek indient de overige voorwaarden bepaalt waaraan een verzoek moet voldoen.⁹² In urgente gevallen is het ook mogelijk om gegevens rechtstreeks aan de bevoegde instantie van een andere lidstaat te verstrekken.⁹³ De Pi-NL kan zelf ook een verzoek doen om de passagiersgegevens of het verwerkingsresultaat van de PIU van een ander lidstaat te ontvangen.⁹⁴

Aan de doorgifte van passagiersgegevens aan derde landen worden strengere eisen gesteld door de PNR-wet en daarnaast is ook de Wet politiegegevens (Wpg) van toepassing op de verstrekkingen aan derde landen.⁹⁵ Bij buitenlandse verzoeken neemt ook het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) een aantal taken waar.⁹⁶ Het LIRC checkt onder andere of het verstrekken van informatie essentiële nationale veiligheidsbelangen zou schaden of het welslagen van een lopend onderzoek in Nederland of de veiligheid van personen in gevaar zou brengen. Ook controleert het LIRC of het verstrekken van gegevens niet disproportioneel of irrelevant is in verhouding tot het doel waarvoor om de gegevens is verzocht. Wanneer het om gegevens gaat die meer dan zes maanden oud zijn, moet de officier van justitie (OvJ), net als bij een vordering afkomstig van een Nederlandse bevoegde instantie, hier expliciet toestemming voor geven.⁹⁷ Bij een positieve beoordeling van de Pi-NL, het LIRC en eventueel de OvJ handelt de Pi-NL vervolgens het verzoek van andere lidstaten of Europol af, terwijl het LIRC de passagiersgegevens aan het derde land verstrekt.

2.2.6. Waarborgen gegevensbescherming

De PNR-wet bevat ook bepalingen over gegevensbescherming en toezicht op de gegevensverwerking. Artikel 17 van de PNR-wet maakt een aantal artikelen van de Wpg van overeenkomstige toepassing op de verwerking van persoonsgegevens. Het gaat hierbij onder andere om de artikelen met betrekking tot de juistheid en volledigheid van de passagiersgegevens, de

⁸⁹ Artikel 7(2) PNR-wet.

⁹⁰ Artikel 7(3) PNR-wet.

⁹¹ Artikel 10(2) t/m (4) en 12(1) PNR-wet; Besluit gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

⁹² Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.15-16 (MvT).

⁹³ Artikel 10(4) PNR-wet.

⁹⁴ Artikel 14(1) PNR-wet.

⁹⁵ Artikel 13 PNR-wet, artikel 17a Wpg, juncto artikel 13(1)(d) PNR-wet, en Besluit gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

⁹⁶ Zie Besluit gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven, juncto artikelen 10(5), 12(2), en 14(4) PNR-wet.

⁹⁷ Artikel 10(3) PNR-wet; daarbij vindt ook een controle achteraf van de verwerking door de FG plaats.

vertrouwelijkheid van de verwerking, de beveiliging, de rechten van de betrokkenen en het toezicht.⁹⁸

Daarnaast is in de PNR-wet een aantal gegevensbeschermingsregels rechtstreeks opgenomen. Het verbod op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens wordt in de PNR-wet driemaal vermeld.⁹⁹ Onder bijzondere persoonsgegevens vallen gegevens waaruit iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of geaardheid, of lidmaatschap van een vakvereniging blijkt. Bijzondere persoonsgegevens die de Pi-NL ontvangt, dienen onmiddellijk gewist te worden.¹⁰⁰

De passagiersgegevens moeten zes maanden na ontvangst worden gedepersonaliseerd door afscherming van die gegevens.¹⁰¹ Het verstrekken van deze afgeschermdede gegevens is alleen mogelijk wanneer dit noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van een vordering op grond van het Wetboek van Strafrecht of de Wet op de economische delicten (WED), of vanwege een verzoek in een concreet geval van de PIU van een andere lidstaat, Europol of een bevoegde autoriteit van een derde land. Voor het verstrekken van afgeschermdede gegevens moet de OvJ toestemming geven.¹⁰²

De Pi-NL kan een zogeheten 'white list' met de persoonsgegevens van een betrokkene bijhouden die bij een geautomatiseerde vergelijking ten onrechte een positieve overeenkomst tonen, met het doel om nieuwe onjuiste positieve overeenkomsten te onderkennen.¹⁰³

Verder stelt de PNR-wet dat voor het toezicht op de verwerkingen door de Pi-NL een FG wordt benoemd.¹⁰⁴ De FG is belast met specifieke taken, zoals de controle achteraf op de verstrekking van persoonsgegevens na zes maanden, en zal optreden als enige contactpunt voor degene op wie een persoonsgegeven betrekking heeft.¹⁰⁵

Er zijn ook specifieke regels vastgesteld zowel voor de registratieplichten als van de documentatie en vastlegging van de verwerkingen langs elektronische weg.¹⁰⁶ Het kunnen aantonen van de naleving van de wettelijke waarborgen is noodzakelijk voor het uitoefenen van de rechten van de betrokkene, het interne toezicht van de FG Pi-NL en voor het toezicht door de AP.

2.2.7. Evaluatie en horizonbepaling toepassing op intra-EU-vluchten

Artikel 25 van de PNR-wet bepaalt dat de wet twee jaar na de inwerkingtreding wordt geëvalueerd, met aandacht voor de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk. Deze rapportage vervult bovenstaande verplichting. Het amendement van het kamerlid Groothuizen heeft ertoe geleid dat de horizonbepaling in de PNR-wet is opgenomen.¹⁰⁷ Artikel 25a van de PNR-wet bevat een horizonbepaling voor het verwerken van de gegevens van vluchten binnen de EU. Dit betekent dat

⁹⁸ Artikelen 1, 4 tot en met 4c, 6, 6a, 6c, 7, 17, 24a tot en met 31c, 33 tot en met 33b en 35 tot en met 35c Wpg.

⁹⁹ Artikelen 6(3), 7(3) en 19(1) PNR-wet.

¹⁰⁰ Artikel 19 (2) PNR-wet.

¹⁰¹ Artikel 20(1)(d) PNR-wet.

¹⁰² Artikel 20(1)(d) PNR-wet.

¹⁰³ Artikel 20(4) PNR-wet.

¹⁰⁴ Artikel 18(1) PNR-wet.

¹⁰⁵ Artikel 20(1)(d) PNR-wet.

¹⁰⁶ Artikelen 22 en 23 PNR-wet.

¹⁰⁷ Kamerstukken II, 2018-2019, 34861, nr.15 (Amendement van het lid Groothuizen).

de juridische basis voor het verwerken van gegevens van intra-EU-vluchten na drie jaar verval, tenzij voor die tijd bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is bepaald dat artikel 25a verval.¹⁰⁸

2.3. Bestuurlijke inrichting van de Pi-NL en de Frontoffice

De PNR-wet geeft de grondslag voor de oprichting van de Pi-NL om de wet te kunnen uitvoeren.¹⁰⁹ De gekozen juridische structuur, in combinatie met het feit dat de Pi-NL niet wordt genoemd in de Wpg, maakt het niet mogelijk voor de Pi-NL om politiegegevens en -systemen te raadplegen. Om dat te ondervangen, worden (deel)taken uitgevoerd door de Frontoffice. Dit is een (pilot) samenwerkingsverband van de bevoegde instanties dat is opgericht om de passagiersgegevens die de Pi-NL verstrekt te verrijken met informatie uit politiestructuur (zie tabel 1).

Tabel 1. Bestuurlijke inrichting van de Pi-NL en de Frontoffice.

	Gezag	Beheer	Financiering
Pi-NL	Ministerie van JenV	Ministerie van Defensie	Ministerie van JenV
Frontoffice	Openbaar Ministerie	Ministerie van Defensie	Ministerie van JenV

2.3.1. De Passagiersinformatie-eenheid (Pi-NL)

Met de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019, is de Pi-NL als gespecialiseerde en zelfstandige eenheid met een eigen wettelijke taak en bevoegdheden operationeel geworden.¹¹⁰ De gezags- en beheerrol worden ingevuld door middel van een bestuursmodel ("bestuursdriehoek"), waarin het ministerie van JenV optreedt als opdrachtgever, de secretaris-generaal van Defensie als eigenaar en het hoofd Pi-NL als opdrachtnemer.

Gezagsverantwoordelijkheid

De minister van JenV, gemandateerd de NCTV, is gezagsverantwoordelijk voor de Pi-NL en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken van de Pi-NL.¹¹¹ Voor de uitoefening van deze rol beschikt de minister van JenV over de bevoegdheden die zijn vastgelegd in artikel 10.22 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit houdt in dat de minister van JenV per geval of in het algemeen instructies kan geven aangaande de uitoefening van de toebedeelde bevoegdheid. De minister van JenV bepaalt daarmee "het wat" van de activiteiten van de Pi-NL.¹¹² Verder is het ministerie van JenV, gemandateerd de NCTV, verantwoordelijk voor het beleid en de wet- en regelgeving, alsook voor de financiering van de Pi-NL.

Beheersverantwoordelijkheid

De Pi-NL is bij ministerieel besluit ondergebracht bij de KMar, waardoor de minister van Defensie

¹⁰⁸ Kamerstukken II, 2018-2019, 34861, nr.15 (Amendement van het lid Groothuizen); zie verder hoofdstuk 6.

¹⁰⁹ Artikel 6 PNR-wet.

¹¹⁰ Artikel 5 PNR-wet, Bestuursafspraken tussen het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Defensie, inzake het hosten van de Passagiersinformatie-eenheid Nederland (Pi-NL) door Defensie/KMar, 19 juni 2019.

¹¹¹ Artikel 5(2) PNR-wet; Besluit van de minister van JenV van 10 december 2019 (kenmerk: 2724565/19/DP&O), houdende wijziging van het Organisatiebesluit ministerie van JenV in verband met de verwerking van sturingsafspraken met betrekking tot vier zelfstandige bestuursorganen, aanpassing van de taakopdracht van de NCTV, en de reorganisatie en aanscherping van de taakopdracht van de Inspectie Justitie en Veiligheid (*Strct.* 2019, 68873), artikel I onderdeel E.

¹¹² Contourendocument Pi-NL 2019, p.8.

beheersverantwoordelijk is voor de Pi-NL.¹¹³ De Pi-NL is echter geen onderdeel van de KMar, aangezien de Pi-NL een zelfstandige organisatie is. De beheersverantwoordelijkheid omvat onder meer de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel, de huisvesting en de operationele aansturing van de werkzaamheden van de Pi-NL. Het borgt ook de continuïteit van de dienstverlening en de bedrijfsvoering van de Pi-NL en het toezicht op de algemene bedrijfsvoering.¹¹⁴ De minister van Defensie bepaalt dus “het hoe” van de activiteiten van de Pi-NL en is een soort “gastheer” voor de Pi-NL.¹¹⁵

2.3.2. De Frontoffice

De Frontoffice is een (pilot) samenwerkingsverband van de politie, de KMar en de bijzondere opsporingsdiensten.¹¹⁶ De bevoegde instanties in de Frontoffice zijn bevoegd om de passagiersgegevens of het verwerkingsresultaat van deze gegevens van de Pi-NL te ontvangen en te verwerken.

De Frontoffice doet in politiesystemen naslag van de passagiersgegevens waarvan de Pi-NL heeft aangegeven dat deze nader onderzoek behoeven vanwege mogelijke betrokkenheid bij een terroristisch of ernstig misdrijf.¹¹⁷ Daarnaast veredelt en verrijkt de Frontoffice de informatie.¹¹⁸ Ook zet de Frontoffice *alerts* door naar de betreffende bevoegde instantie(s), die hierop de nodige maatregelen kunnen nemen. In geval van een buitenlandse signalering leidt de Frontoffice de *alerts* door naar Bureau Sirene van de politie.¹¹⁹

De gezags- en beheerrol van de Frontoffice worden ingevuld door een ander besturingsmodel dan dat van de Pi-NL. Het OM is de gezagsverantwoordelijke, het ministerie van Defensie de beheersverantwoordelijke, en de teamleider Frontoffice draagt de operationele verantwoordelijkheid.

2.4. Het ICT-systeem voor de uitvoering van de PNR-wet

Het Travel Information Portal (TRIP) is het ICT-systeem waarbinnen de passagiersgegevens worden ontvangen, opgeslagen en verder verwerkt door de douane en de Pi-NL voor hun respectievelijke wettelijke taken.¹²⁰ De TRIP-applicatie is ingericht als een “single window” voor het aanleveren van passagiersgegevens door de luchtvaartmaatschappijen, zodat zij hun gegevens via één ingang aan deze overheidsinstanties kunnen verstrekken.¹²¹ De douane en Pi-NL maken in de TRIP-applicatie

¹¹³ Artikel 5(2) PNR-wet, juncto Artikel 1 van het Besluit van de minister van JenV van 19 juni 2019, nr.2624961, houdende aanwijzing van de Koninklijke Marechaussee als instantie waar de Passagiersinformatie-eenheid wordt ondergebracht (Aanwijzingsbesluit Passagiersinformatie-eenheid (Stct. 2019, 36070).

¹¹⁴ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.8 (MvT).

¹¹⁵ Contourendocument Pi-NL 2019, p.8.

¹¹⁶ Ministerie van Defensie, Koninklijke Marechaussee, ‘Samenwerkingsafspraken Frontoffice - Afspraken ten aanzien van de Frontoffice waarin de Koninklijke Marechaussee, Nationale Politie en bijzondere opsporingsdiensten samenwerken’, 4 mei 2020, p.8 (Samenwerkingsafspraken Frontoffice).

¹¹⁷ Ministerie van Defensie, Koninklijke Marechaussee, ‘Contourendocument Frontoffice - Verdere invulling van de pilot samenwerking tussen de Koninklijke Marechaussee, Nationale Politie en bijzondere opsporingsdiensten in de Frontoffice’, 4 mei 2020, p.4 (Contourendocument Frontoffice).

¹¹⁸ Contourendocument Frontoffice 2020, p.4; zie voor uitleg paragraaf 4.2.2.

¹¹⁹ Samenwerkingsafspraken Frontoffice 2020, p.6; Bureau Sirene is belast met het gegevensbeheer van het Nationaal Schengen Informatie Systeem, en is ondergebracht bij het LIRC.

¹²⁰ Samenwerkingsafspraken betreffende de technische voorziening TRIP (Travel Information Portal) (Stcrt. 2019,51586), p.1 (Samenwerkingsafspraken TRIP).

¹²¹ Samenwerkingsafspraken TRIP, p.2.

gebruik van een gedeelde infrastructuur, maar de functionaliteiten en gegevensstroom zijn voor beide instanties afzonderlijk ingericht.¹²²

De TRIP-applicatie kan ook worden gebruikt voor het verwerken van vorderingen in de Vorder- en verstrekapplicatie (VVA).¹²³ Op grond van het Wetboek van Strafvordering of artikel 19 van de Wet op de economische delicten kunnen de daartoe bevoegde instanties (gerichte) vorderingen voor passagiersgegevens bij de Pi-NL indienen en verzenden middels de VVA.¹²⁴ Zij hebben dus geen directe toegang tot de gegevens in de TRIP-applicatie. Alle bevoegde instanties, met uitzondering van de politie, maken gebruik van de VVA in TRIP. Omdat de politie het verwerken van vorderingen in de VVA nog niet functioneel heeft ingericht, worden deze nu tijdelijk door de Frontoffice in de VVA ingediend en verwerkt.¹²⁵

De minister van JenV is eigenaar van de TRIP-applicatie. Binnen het ministerie van JenV is Justid de eigenaar van de TRIP-applicatie.¹²⁶ De NCTV draagt zorg voor de organisatie en sturing van de verdere inrichting van het systeem, de voorbereiding van wijzigingen van de TRIP-samenwerkingsafspraken, de voorbereiding van de externe communicatie en voorlichting, en de inrichting en aansturing van de overlegstructuur.¹²⁷

2.5. Het stelsel van verwerkingsverantwoordelijkheden voor passagiersgegevens

In de verwerkingsketen doorlopen de passagiersgegevens de werkingssfeer van verschillende wet- en regelgeving. De onderstaande figuur geeft het stelsel van verwerkingsverantwoordelijkheden per wettelijk kader weer (figuur 3). De rest van het rapport richt zich alleen op de passagiersgegevens binnen de werkingssfeer van de PNR-wet tenzij voor de beoordeling van de doeltreffendheid het gebruik van de passagiersgegevens door de opsporingsdiensten onderzocht wordt.



Figuur 3. Stelsel van verwerkingsverantwoordelijkheden voor passagiersgegevens.

2.5.1. Passagiersgegevens onder de AVG

Luchtvaartmaatschappijen zijn op basis van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) verwerkingsverantwoordelijk voor de passagiersgegevens die zij verzamelen ten behoeve van hun eigen bedrijfsvoering. Zij verstrekken de passagiersgegevens aan de Pi-NL om aan hun wettelijke

¹²² Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.28 (MvT).

¹²³ Protocol vorderingsproces technische voorziening TRIP (Travel Information Portal).

¹²⁴ Artikel 6(3)(v) van de Samenwerkingsafspraken TRIP.

¹²⁵ Jaarverslag Passagiersinformatie-eenheid NL en Frontoffice 2019, 3 september 2020, p.14.

¹²⁶ Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.6.

¹²⁷ Artikel 6(2) van de Samenwerkingsafspraken TRIP.

verplichting uit de PNR-wet te voldoen.¹²⁸ Met het verstrekken van de passagiersgegevens aan de Pi-NL belanden deze gegevens in de werkingssfeer van de PNR-wet.

2.5.2. Passagiersgegevens onder de PNR-wet

De minister van JenV is op grond van artikel 17 van de PNR-wet verantwoordelijk voor de gegevensverwerking. Het ministerie van JenV heeft zelf geen toegang tot de passagiersgegevens, omdat dit is voorbehouden aan de Pi-NL als uitvoerder van de PNR-wet.¹²⁹ Het ministerie van JenV heeft met de Pi-NL, de Justid, en het JIVC van het ministerie van defensie afspraken gemaakt over de verwerking van de passagiersgegevens door de Pi-NL krachtens de PNR-wet.¹³⁰ De Pi-NL is geen verwerker in de zin van het gegevensbeschermingsrecht omdat het ministerie van JenV en de Pi-NL onderdeel zijn van dezelfde rechtspersoon, zijnde de Staat der Nederlanden, en de Pi-NL onder het gezag van de Minister van JenV werkt.

De afdeling Informatiepunt Bijzondere Opsporingsonderzoeken van de Justitiële Informatiedienst (Justid IBO) voert voor de TRIP-applicatie het technisch en functioneel beheer uit.¹³¹ De Justid IBO heeft toegang tot de passagiersgegevens indien dit noodzakelijk is voor de beheerwerkzaamheden in de TRIP-applicatie op het vlak van incident-management.¹³² Verder biedt het Joint IV Commando (JIVC) van het ministerie van Defensie, als IT-dienstverlener, toegang tot werkplekken van de Pi-NL waarop de TRIP-applicatie wordt ontsloten, maar deze instantie heeft zelf geen toegang tot de passagiersgegevens in de TRIP-applicatie.¹³³

De Pi-NL mag de passagiersgegevens uitsluitend verwerken zoals is vastgelegd in de PNR-wet- en de regelgeving die daaruit voortvloeit.¹³⁴ De gegevensverwerking door de Pi-NL vindt plaats in een gesloten systeem aangezien de verwerkingsdoeleinden en de wijze waarop de passagiersgegevens voor deze doeleinden mogen worden verwerkt limitatief zijn bepaald. Met het verstrekken van passagiersgegevens aan de bevoegde instanties belanden de passagiersgegevens in de werkingssfeer van de Wpg.

2.5.3. Passagiersgegevens onder de Wpg

De Wpg is van toepassing op de verwerking van politiegegevens door een bevoegde autoriteit.¹³⁵ De bevoegde instanties zijn verwerkingsverantwoordelijk voor de passagiersgegevens die zij van de Pi-NL ontvangen. Bij de Frontoffice is er sprake van een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid.¹³⁶ De verantwoordelijkheid voor de verwerking van politiegegevens door de betrokken organisaties ten behoeve van het gemeenschappelijke doel (bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit) ligt bij de minister van Defensie. Een bevoegde instantie mag de ontvangen passagiersgegevens of het verwerkingsresultaat daarvan *uitsluitend*

¹²⁸ Artikel 6 (1) (c) AVG.

¹²⁹ Ministerie van JenV, NCTV, 'Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (PIA), Den Haag, mei 2020, p.13.

¹³⁰ NCTV, 'Verwerkersafspraken PNR Gegevens', 17 juni 2019.

¹³¹ Samenwerkingsafspraken TRIP.

¹³² Verwerkersafspraken PNR Gegevens, p 5.

¹³³ Verwerkersafspraken PNR Gegevens, p.5.

¹³⁴ PIA 2020, p.14.

¹³⁵ Artikel 2 lid 1 Wpg, met inbegrip van op de Wpg gebaseerde en betrekking hebbende regelgeving, zoals Besluit van 14 december 2007, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet politiegegevens (Besluit politiegegevens).

¹³⁶ Artikel 1 (f)(4) Wpg; Samenwerkingsafspraken Frontoffice, p .7.

verder verwerken voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische of ernstige misdrijven.¹³⁷

2.5.4. Passagiersgegevens onder de Wjsg

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) is van toepassing op de verwerking van gegevens met het oog op vervolging (en berechting) van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van straffen.¹³⁸ De Wjsg is dus van toepassing wanneer passagiersgegevens als bewijsmiddel worden gebruikt in een strafrechtspleging.¹³⁹

Wanneer passagiersgegevens aan buitenlandse instanties zoals Europol, PIU's en andere bevoegde instanties worden verstrekt, dan zijn de wettelijke kaders voor gegevensbescherming van Europol of het betreffende land van toepassing.

2.6. Samenvatting van het juridisch kader

Op EU-niveau is de PNR-richtlijn 2016/681 het eerste instrument dat de lidstaten verplicht om nationale wetgeving te maken die luchtvaartmaatschappijen oplegt om PNR-gegevens van vluchten naar of vanuit derde landen door te geven. Bovendien verplicht de richtlijn lidstaten om een Passagiersinformatie-eenheid op te richten. Verder biedt de PNR-richtlijn een wettelijk kader voor het gebruik van de PNR-gegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

De PNR-richtlijn is van toepassing op het verzamelen en het gebruik van PNR-gegevens afkomstig van extra-EU-vluchten,¹⁴⁰ maar biedt lidstaten ook de mogelijkheid om de implementatiewetgeving toe te passen op alle of een selectie intra-EU-vluchten.¹⁴¹ Wanneer een lidstaat besluit de wet toe te passen op intra-EU-vluchten, dan is de richtlijn ook van toepassing op deze PNR-gegevens. De EU-ministers van JBZ hebben besloten dat zij volledig gebruik zullen maken van de mogelijkheid om de richtlijn op intra-EU-vluchten toe te passen.

De PNR-richtlijn moest uiterlijk op 25 mei 2018 zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving van de EU-lidstaten. De PNR-richtlijn is rechtsgeldig, maar het voortbestaan ervan is onderhevig aan discussie sinds het advies 1/15 van het HvJEU van 26 juli 2017 over de ontwerpovereenkomst tussen de EU en Canada inzake de doorgifte en verwerking van persoonsgegevens. Bovendien is het HvJEU door een aantal nationale rechtbanken verzocht om in een prejudiciële beslissing te beoordelen of de PNR-richtlijn in zijn geheel of gedeeltelijk onverenigbaar is met de artikelen 7, 8 en 52 lid 1 van het EU-Handvest.¹⁴²

Per 18 juni 2019 is in Nederland de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR-wet) in werking getreden. De Nederlandse wetgever heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid om ook intra-EU-vluchten aan de werkingssfeer van de wet te onderwerpen.

¹³⁷ Artikel 9(2) PNR-wet.

¹³⁸ Artikel 1(a) en (b), 2 Wjsg.

¹³⁹ Artikel 2(1) Wjsg.

¹⁴⁰ Artikel 1(a) PNR-richtlijn.

¹⁴¹ Artikel 2, leden 1 en 3, PNR-richtlijn.

¹⁴² Zie hoofdstuk 6.3. omtrent de grondwettelijke toets van de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid.

Voortbouwend op de PNR-richtlijn voorziet de PNR-wet in concrete bevoegdheden voor de Pi-NL voor de verzameling en verwerking van passagiersgegevens, procedurele voorwaarden voor het verstrekken van passagiersgegevens aan overheidsinstanties in Nederland, de EU-lidstaten en derde landen, en waarborgen inzake gegevensbescherming en toezicht.

Artikel 25a van de PNR-wet bevat een horizonbepaling voor het verwerken van de gegevens van intra-EU-vluchten. Dit betekent dat de juridische basis voor het verwerken van gegevens van intra-EU-vluchten na drie jaar vervalst, tenzij voor die tijd bij Algemene Maatregel van Bestuur is bepaald dat artikel 25a vervalst.

De Pi-NL verwerkt de verzamelde passagiersgegevens uitsluitend voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven. Dit is zowel de doelstelling als de doelbinding van de PNR-wet.

In Nederland is besloten dat luchtvaartmaatschappijen verplicht zijn om de passagiersgegevens van elke vlucht op drie momenten te verstrekken aan de Pi-NL: 48 uur voor vertrek, 24 uur voor vertrek en nadat de deuren van het vliegtuig zijn gesloten (0 uur).

Voor de uitvoering van de PNR-wet heeft de Pi-NL een eigen wettelijke taak en bevoegdheden. Door de gekozen juridische structuur heeft de Pi-NL in beginsel geen toegang tot Wpg-gegevens. Dit zorgt ervoor dat de passagiersgegevens bij het verzamelen en verwerken buiten de politiestructuren blijven.

De Pi-NL verwerkt passagiersgegevens uitsluitend voor de onderstaande drie doelen:

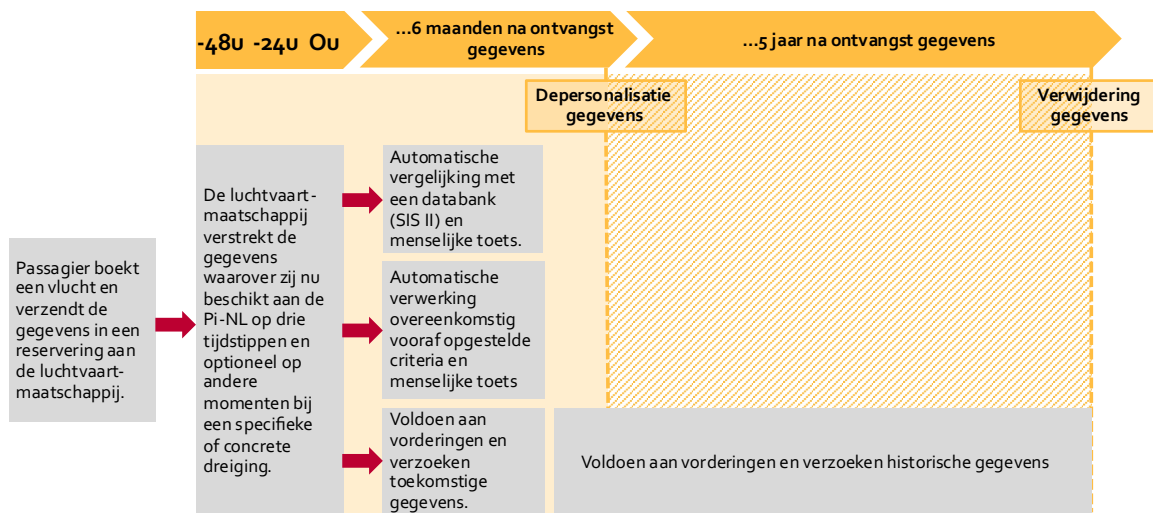
1. Het beoordelen van passagiers voorafgaand aan hun geplande aankomst in of vertrek uit Nederland, om te bepalen welke personen vanwege mogelijke betrokkenheid bij een terroristisch of ernstig misdrijf moeten worden onderworpen aan nader onderzoek door een bevoegde instantie of Europol.
2. Het verstrekken van passagiersgegevens of het verwerkingsresultaat daarvan op een vordering van een bevoegde instantie op grond van het Wetboek van Strafvordering of artikel 19 van de Wet op de economische delicten in een onderzoek naar een terroristisch of ernstig misdrijf.
3. Het analyseren van passagiersgegevens voor het opstellen en aanpassen van criteria die worden gebruikt om te kunnen beoordelen welke personen betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch of ernstig misdrijf.

Daarnaast wisselt de Pi-NL de passagiersgegevens op verzoek uit met andere EU-lidstaten en geeft het de passagiersgegevens op verzoek door aan Europol en derde landen.

De Pi-NL draagt er zorg voor dat:

1. de passagiersgegevens gedurende een termijn van vijf jaar na ontvangst worden bewaard en de passagiersgegevens na deze termijn worden gewist;
2. de passagiersgegevens zes maanden na ontvangst ervan worden gedepersonaliseerd door deze af te schermen.

Het stroomschema hieronder laat zien wat er op basis van de PNR-wet kan worden gedaan met de gegevens van een passagier die een vlucht boekt (zie figuur 1).



Figuur 1. Stroomschema verwerking passagiersgegevens door Pi-NL.

De gezags- en beheerrol van de Pi-NL wordt ingevuld door middel van een besturingsmodel waarin het ministerie van JenV optreedt als opdrachtgever, de secretaris-generaal van Defensie als eigenaar en het hoofd Pi-NL als opdrachtnemer. Daarnaast is er een Frontoffice, een pilot samenwerkingsverband van de bevoegde instanties, dat de passagiersgegevens die de Pi-NL verstrekt, valideert, verrijkt en veredelt met informatie uit onder andere (politie)systemen.

De Pi-NL maakt gebruik van de TRIP-applicatie. De minister van JenV is eigenaar van de TRIP-applicatie, maar heeft zelf geen toegang tot de passagiersgegevens.

In de verwerkingsketen doorlopen de passagiersgegevens de werkingssfeer van verschillende wet- en regelgeving. Binnen de PNR-wet verwerkt de Pi-NL de passagiersgegevens onder de verwerkingsverantwoordelijkheid van het ministerie van JenV.

3.

Het gebruik van de PNR-wet in cijfers

3. Het gebruik van de PNR-wet in cijfers

Dit hoofdstuk heeft tot doel onderzoeksvraag 1 te beantwoorden. De vraag luidt als volgt:

Onderzoeksvraag 1: *Wat is het gebruik van de PNR-wet in de praktijk sinds de inwerkingtreding op 18 juni 2019 in kwantitatieve termen (informatie-uitwisseling op grond van artikel 9a tot en met artikel 16 PNR-wet), zoveel als mogelijk uitgesplitst naar intra-EU en extra-EU, naar inkomende en uitgaande vluchten en bijbehorende passagiersgegevens en naar bevestigende/ontvangende instanties (politie, KMar, bijzondere opsporingsdiensten, PIU of bevoegde instantie lidstaat, Europol, derde land)?*

- a. *Informatie van luchtvaartmaatschappijen ontvangen door de Pi-NL: aantal passagiers, aantal vluchten, aantal aangesloten luchtvaartmaatschappijen (artikel 4)?*
- b. *Aantal verzoeken van een nationale bevoegde instantie (vordering, uitgesplitst naar bevoegde instantie) (artikel 9a)?*
- c. *Aantal keren dat spontane informatieverstrekking van of naar een andere PIU heeft plaatsgevonden (artikel 10 lid 1)?*
- d. *Aantal verzoeken van een passagiersinformatie-eenheid (of bevoegde instantie) van een andere EU-lidstaat en vice versa (artikel 10 lid 2 en lid 4+ artikel 14-16)?*
- e. *Aantal verzoeken van Europol en vice versa (artikel 12)?*
- f. *Aantal verzoeken van een derde land en vice versa (artikel 13)?*
- g. *Aantal door de Pi-NL beoordeelde passagiers en aantal door de Pi-NL aangemerkte personen voor nader onderzoek, uitgesplitst naar grondslag (op basis van vordering, op basis van match met het Schengeninformatiesysteem II (uitgesplitst naar artikel) of op basis van risicocriteria) (artikel 6)?*
- h. *Aantal door de Pi-NL beoordeelde passagiers en aantal door de Pi-NL aangemerkte personen voor nader onderzoek, uitgesplitst naar de aard van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (artikel 6)?*

Om onderzoeksvraag 1 te kunnen beantwoorden, brengt dit hoofdstuk de beschikbare kwantitatieve indicatoren van gebruik in kaart. Deze indicatoren zijn onderverdeeld in vier groepen:

1. De verzameling van passagiersgegevens (paragraaf 3.3.).
2. De vraag naar passagiersgegevens (paragraaf 3.4.).
3. De verwerking en verstrekking van passagiersgegevens (paragraaf 3.5.).
4. Het onderscheid tussen intra- en extra-EU-verstrekkingen (paragraaf 3.6.).

Dit hoofdstuk begint met een toelichting over de beschikbaarheid van de verschillende indicatoren en de context waarin de data zijn verzameld (paragraaf 3.1.). Daarna volgt een kort overzicht van de belangrijkste aantallen en definities (paragraaf 3.2.).

3.1. Beschikbaarheid van data met betrekking tot het gebruik van de PNR-wet

Om de kwantitatieve gegevens in de volgende paragrafen correct te kunnen interpreteren, is het noodzakelijk om te weten welke data beschikbaar waren en wat de context was waarin de brondata zijn verzameld. Hieronder volgt daarom een korte uitleg op welke manier de onderzoekers de data hebben verkregen, waar de brondata vandaan komen en welke gegevens niet beschikbaar waren en/of welke beperkingen er zijn aan de beschikbare data.

Aanlevering van de data

Alle kwantitatieve gegevens die in dit hoofdstuk worden gebruikt, zijn afkomstig van de Pi-NL. In de beginfase van het onderzoek is door de onderzoekers een uitgebreid dataverzoek opgesteld. Op basis hiervan heeft de Pi-NL de eerste data geleverd. Gedurende het onderzoek zijn er nog aanvullende verzoeken gedaan en zijn er enkele gesprekken gevoerd met de Pi-NL over de beschikbare data en de juiste definitie en interpretatie daarvan. In een aantal gevallen zijn er ten behoeve van dit onderzoek query's in de managementsystemen van de Pi-NL aangepast of aangemaakt.

Periode

De geleverde data beslaan de periode van de inwerkingtreding van de PNR-wet, te weten 18 juni 2019, tot en met december 2020. De tijdsperiode waarvoor sommige datapunten beschikbaar zijn, beslaat maar enkele maanden, bijvoorbeeld in het geval van verzoeken van Nederlandse bevoegde instanties aan PIU's van andere lidstaten.

Ontbrekende data

Een deel van de voor het onderzoek gewenste datapunten ontbreekt. Wanneer dit het geval is, wordt dit expliciet vermeld.

De volgende datapunten ontbreken:

De verzameling van passagiersgegevens

1. Aantal ontvangen passagiersgegevens. Het totaal aantal vliegtuigpassagiers waarvan minimaal één keer door de Pi-NL passagiersgegevens zijn ontvangen, is bekend.¹⁴³ In beginsel worden de gegevens van elke passagier voor elke vlucht drie keer gepusht, maar dit is niet altijd het geval. Hierdoor kan het aantal ontvangen PNR-records ook niet worden afgeleid uit de andere gegevens. Het gevolg hiervan is dat er niet kan worden berekend uit welk percentage van de ontvangen passagiersgegevens een positieve match en/of verstreking volgt.
2. Splitsing ingaande en uitgaande vluchten. In de ontvangen gegevens is geen onderscheid gemaakt tussen gegevens die zijn ontvangen van ingaande en uitgaande vluchten.

De vraag naar passagiersgegevens

3. Uitsplitsing aantal vorderingen op basis van intra- en extra-EU. In sommige gevallen heeft een vordering betrekking op een specifieke vluchtroute. Het is niet bekend hoeveel vorderingen specifiek voor intra-EU- of extra-EU-vluchten zijn gedaan.

De verwerking en verstreking van passagiersgegevens

4. Aantal passagiers met een automatische match. Het aantal automatische matches is bekend, maar het totaal aantal passagiers waarop een automatische match is gevonden is niet bekend. Dit betekent dat het bijvoorbeeld onbekend is of honderd matches betrekking hebben op dezelfde frequent flyer of op honderd verschillende passagiers. Hierdoor kan het percentage passagiers waarop een automatische match is gevonden niet worden berekend.
5. Aantal passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt (deels). Het aantal passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt, is bekend. Dit getal is echter exclusief medereizigers en vluchtlijsten.

¹⁴³ Een passagier die meerdere keren vliegt, wordt voor elke vlucht één keer meegeteld. Dit betekent dat iemand die retour vliegt en waarvan de gegevens zowel op de heen- als op de terugreis worden verzameld als twee passagiers telt.

Dit betekent dat een passagier waarvan gegevens zijn verstrekt niet wordt meegeteld als hij of zij meereisde met iemand waarmee er een match was, of op de vluchtlijst stond met iemand waarbij er een vordering voor de gehele vluchtlijst was. Hierdoor zijn de hier gegeven aantallen lager dan de werkelijke aantallen.

3.2. Belangrijke indicatoren per groep

Onderstaande tabel (tabel 2) bevat een overzicht van indicatoren met betrekking tot het gebruik van de PNR-wet in de praktijk. Deze aantallen komen in de volgende paragrafen in meer detail terug.

Tabel 2. Overzicht van de belangrijkste indicatoren met betrekking tot het gebruik van de PNR-wet in de praktijk.

Indicator	Aantal 2019 ¹⁴⁴	Aantal 2020	Definitie/toelichting
1. De verzameling van passagiersgegevens			
Passagiers waarvan gegevens zijn ontvangen	36,6 mln	24,8 mln	Totaal aantal passagiers waarvan PNR-records zijn ontvangen (per vlucht, retour telt als twee vluchten en dus als twee passagiers).
Ontvangen Passenger Name Records	Niet voorhanden ¹⁴⁵	Niet voorhanden	Een bestand met de passagiersgegevens van één passagier. Deze gegevens worden in de meeste gevallen op drie momenten ontvangen (48 uur, 24 uur, 0 uur voor iedere vlucht).
Ontvangen PNR-locators	23,7 mln	17,3 mln	Uniek registratienummer van een boeking (reservering) van (een) vlucht(en) van één passagier of meerdere passagiers die samen reizen. Een boeking kan bestaan uit één of meerdere vluchten (bijvoorbeeld retourvluchten).
Vluchten waarvan gegevens zijn ontvangen	227.612	202.790	Vluchten waarvan PNR-records zijn verkregen. Iedere losse vlucht telt (retour telt als twee vluchten).
2. De vraag naar passagiersgegevens			
Vorderingen	1.038	2.092	Vordering van een Nederlandse bevoegde instantie. Dit kan gaan om gegevens van een enkele passagier, maar ook om de gegevens van medereizigers en/of hele vluchtlijsten. ¹⁴⁶
Unieke parketnummers vorderingen	348	756	Aantal unieke parketnummers waarop de vorderingen betrekking hebben. Een parketnummer is het nummer dat het OM aan een zaak koppelt op het moment dat een zaak wordt geregistreerd.
Informatieverzoeken	38	397	Informatieverzoek van Europol, andere PIU's, bevoegde instanties van EU-lidstaten of autoriteiten van derde landen.

¹⁴⁴ Dit betreft de periode 18 juni 2019 t/m 31 december 2019.

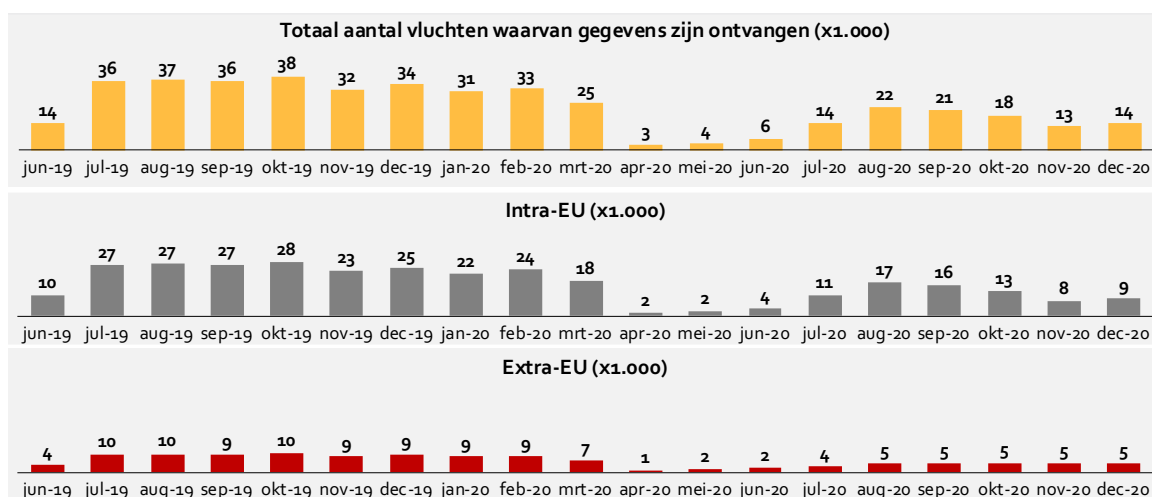
¹⁴⁵ Er wordt onderscheid gemaakt tussen niet beschikbaar en niet voorhanden. Niet beschikbaar betekent dat de data niet bestaan. Niet voorhanden betekent dat de data wel bestaan, maar dat de Pi-NL niet in staat is geweest deze data aan te leveren gedurende dit onderzoek.

¹⁴⁶ De onderzoekers hebben geen informatie ontvangen over het aantal keren dat een vordering een vluchtlijst betrof. Dit gegeven is wel terug te vinden in de Jaarrapportage PNR-wet 2020 van de FG Pi-NL. Hieruit blijkt er in 2020 in totaal voor 464 vluchtlijsten een verstrekking heeft plaatsgevonden.

Risicocriteria-sets	0	2	Aantal keren dat een risicocriteria-set heeft gedraaid.
3. De verwerking en verstrekking van passagiersgegevens			
Geautomatiseerde matches	115.157	76.743	Geautomatiseerde overeenkomsten tussen passagiersgegevens en de SIS-II-databank, vordering toekomstige gegevens en/of een risicocriteria-set. Op deze match vindt altijd een menselijke toets plaats.
Passagiers met geautomatiseerde match	Niet voorhanden	Niet voorhanden	Aantal passagiers waarop in het automatische matchingsproces een match is gevonden.
Verstrekkingen	7.641	12.393	Verstrekking van passagiersgegevens op basis van SIS II, ¹⁴⁷ vordering, informatieverzoek van een PIU van een andere lidstaat of risicocriteria-set. ¹⁴⁸
Passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt	Niet beschikbaar	6.216	Passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt. Voor verstrekking op basis van risicocriteria inclusief medereizigers, voor SIS II exclusief medereizigers en voor vorderingen exclusief medereizigers en passagiers op verstrekte vluchtlijsten.
Unieke parketnummers met verstrekking	Niet beschikbaar	Niet beschikbaar	Aantal unieke parketnummers waarop verstrekkingen betrekking hebben.

3.3. De verzameling van passagiersgegevens: vluchten, passagiers en reserveringen

Om de verzameling van passagiersgegevens aan te tonen zijn er drie manieren. Dit zijn gegevens over het aantal vluchten (figuur 4), het aantal passagiers (tabel 3) en het aantal unieke reserveringen (PNR-locators) waarvan passagiersgegevens aan de Pi-NL zijn verstrekt (tabel 3).



Figuur 4. Aantal vluchten waarvan gegevens zijn ontvangen (NB: optelling wijkt af door afronding in juli 19 en juli 20).

Bij zowel het aantal vluchten als het aantal passagiers en het aantal reserveringen valt allereerst op dat in juni 2019 nog relatief weinig gegevens worden ontvangen, maar dat deze aantallen daarna

¹⁴⁷ Bij SIS II gaat het om de verstrekkingen aan de Frontoffice. Zie paragraaf 4.2.2.

¹⁴⁸ Met uitzondering van Europol, bevoegde instanties, EU-lidstaten en derde landen.

toenemen.¹⁴⁹ Een vergelijking met data van het CBS laat zien dat vanaf juli 2019 van 81% van het totaal aantal passagiers dat van of naar Nederland is gevlogen passagiersgegevens zijn verzameld.¹⁵⁰ Dit is geen 100% omdat nog niet alle luchtvaartmaatschappijen op dat moment passagiersgegevens leverden aan de Pi-NL. In 2020 is dit percentage toegenomen tot 105%. Op dit moment leveren 66 van de 81 luchtvaartmaatschappijen die op Nederland vliegen passagiersgegevens aan. Dit verhoogde percentage kan deels verklaard worden door het feit dat er meer luchtvaartmaatschappijen zijn aangesloten. De rest van het verschil komt vermoedelijk door het feit dat door Covid-19 veel passagiersgegevens zijn ontvangen van passagiers die door geannuleerde vluchten uiteindelijk niet zijn gevlogen en niet zijn meegeteld in de CBS-gegevens.¹⁵¹ Dit laatste zorgt ervoor dat het percentage boven 100% uit kan komen. De verwachting is dat voor het einde van 2021 alle luchtvaartmaatschappijen (die van of naar Nederland vliegen) aangesloten zullen zijn.¹⁵²

Daarnaast is het effect van Covid-19 duidelijk zichtbaar: vanaf maart 2020 gaan de vlucht- en passagiersaantallen omlaag. In de zomer van 2020 zijn er weer meer vluchten en passagiers waarvan gegevens worden ontvangen, maar dit blijft minder dan in dezelfde periode in 2019. De aantallen reserveringen (PNR-locators) laten dezelfde patronen zien als de vlucht- en passagiersaantallen.

Tabel 3. Het aantal passagiers, reserveringen en vluchten waarvan PNR-gegevens zijn ontvangen.

Indicator	Aantal ontvangen gegevens			
	2019 (deel) ¹⁵³		2020 (vol jaar)	
Passagiers	36,6 mln	100%	24,8 mln	100%
Intra-EU	22,5 mln	61%	15,8 mln	64%
Extra-EU	14,2 mln	39%	9,0 mln	36%
PNR-locators	23,7 mln	100%	17,3 mln	100%
Intra-EU	14,4 mln	61%	10,9 mln	63%
Extra-EU	9,2 mln	39%	6,3 mln	37%
Vluchten	228 duizend	100%	203 duizend	100%
Intra-EU	167 duizend	73%	145 duizend	72%
Extra-EU	61 duizend	27%	58 duizend	28%

Ook heeft Covid-19 effect op de verhouding tussen het aantal ontvangen gegevens van passagiers die intra-EU en extra-EU vliegen. Het aantal extra-EU-passagiers is naar verhouding meer afgenomen

¹⁴⁹ De afwijking in juni kan grotendeels verklaard worden door het feit dat de wet pas halverwege de maand juni 2019 in werking trad.

¹⁵⁰ Volgens het CBS zijn in juli-dec 2019 in totaal 42.254.807 passagiers van/naar een Nederlands vliegveld gevlogen, zie <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37478hvv/table>, geraadpleegd op 8 mei 2021.

¹⁵¹ Volgens het CBS zijn in 2020 in totaal 23.585.744 passagiers van/naar een Nederlands vliegveld gevlogen, zie <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37478hvv/table>, geraadpleegd op 8 mei 2021.

¹⁵² Dit is in interviews met verschillende partijen naar voren gekomen.

¹⁵³ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

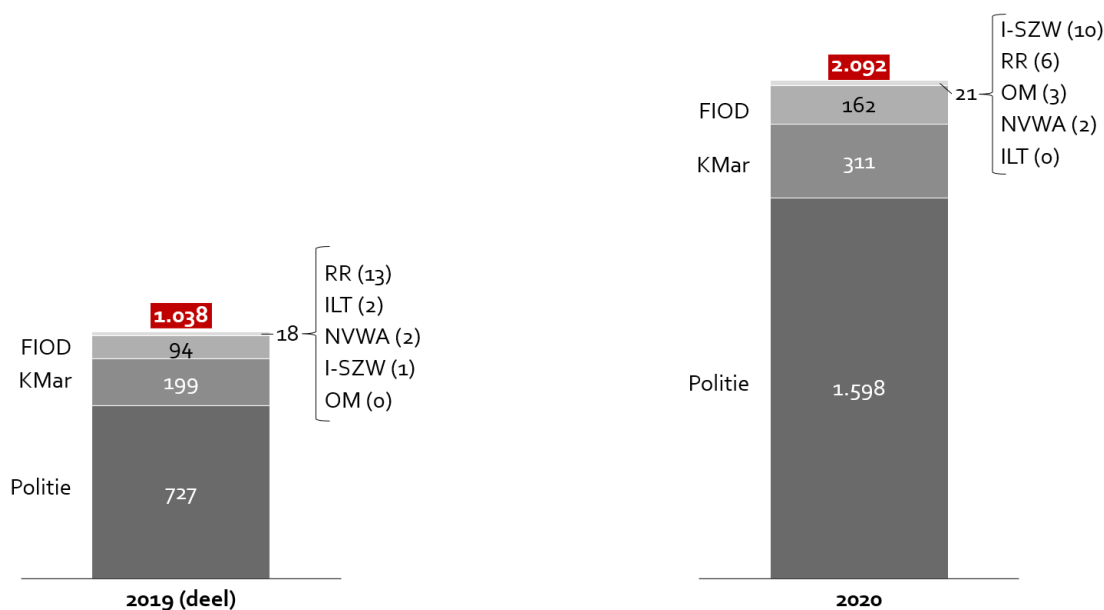
dan het aantal intra-EU-passagiers, waardoor het aantal ontvangen passagiersgegevens afkomstig van intra-EU-vluchten en passagiers in relatieve zin is toegenomen.

3.4. De vraag naar passagiersgegevens: vorderingen en informatieverzoeken

Om de directe vraag naar passagiersgegevens ten behoeve van onderzoek naar terrorisme dan wel ernstige misdrijven te duiden, zijn er op dit moment drie soorten gegevens: 1. het aantal vorderingen dat bij de Pi-NL is ingediend, 2. het aantal informatieverzoeken afkomstig van Europol, EU-lidstaten en derde landen dat bij Pi-NL is ingediend en 3. het aantal informatieverzoeken dat door Nederlandse bevoegde instanties is ingediend bij PIU's van andere EU-lidstaten.¹⁵⁴ De vorderingen kunnen gesplitst worden naar bevoegde instantie waar de vorderingen van afkomstig zijn, naar het type delict waarop de vordering betrekking heeft en op basis van of er depersonalisatie van passagiersgegevens vereist is. Ook zijn gegevens beschikbaar van het aantal unieke parketnummers waarop de vorderingen betrekking hebben. De informatieverzoeken kunnen ook gesplitst worden naar het land en/of de autoriteit van afkomst en naar het type delict.

Vorderingen van Nederlandse bevoegde instanties

Bij de vorderingen is duidelijk te zien dat de politie de meeste vorderingen indient (1.598 in 2020) (figuur 5), gevolgd door de KMar en de FIOD. De overige bevoegde instanties hebben sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet minder dan vijftig vorderingen ingediend.



Figuur 5. Aantal vorderingen per bevoegde instantie.

De door de bevoegde instanties ingediende vorderingen hebben in 2019 betrekking op 348 unieke parketnummers en in 2020 op 756 unieke parketnummers. Dit betekent dat er gemiddeld per zaak drie vorderingen worden gedaan.

Deze vorderingen kunnen gesplitst worden in vorderingen toekomstige gegevens en vorderingen historische gegevens (tabel 4). Deze laatste groep kan weer worden opgesplitst in vorderingen waarin passagiersgegevens van meer dan zes maanden oud worden gevraagd en waarvoor dus extra

¹⁵⁴ Wanneer een Nederlandse bevoegde instantie informatie opvraagt bij de Pi-NL wordt dit gedaan middels een vordering. Wanneer een PIU, een bevoegde instantie van een ander land of Europol informatie opvraagt, is er sprake van een informatieverzoek.

toestemming van een OvJ nodig is, en vorderingen waarin gegevens van maximaal zes maanden oud worden gevraagd. Zoals in de onderstaande tabel is te zien, lag in 2019 het aantal vorderingen waarvoor toestemming van de OvJ nodig was nog laag: 0,4% van het totaal aantal vorderingen (zie tabel 4). Dit lage aantal kan worden verklaard door het feit dat de wet pas halverwege 2019 in werking trad en er dus nog weinig gegevens van meer dan zes maanden oud konden zijn. In 2020 is een toename te zien van het aandeel vorderingen historische gegevens, en daarbinnen gegevens van meer dan zes maanden oud (16% van totaal aantal vorderingen). Naar verwachting zal dit aantal toenemen naarmate de passagiersgegevens langer verzameld worden en er meer historische gegevens beschikbaar zijn.¹⁵⁵

Tabel 4. Aantal ontvangen vorderingen per type vordering.

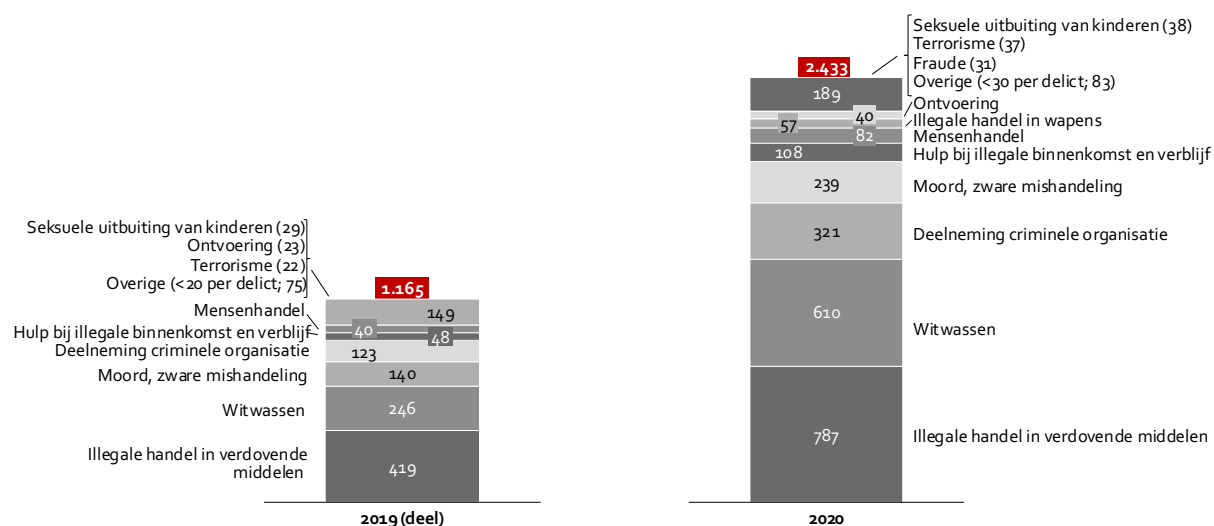
Type vordering	Aantal ontvangen vorderingen			
	2019 (deel) ¹⁵⁶		2020 (vol jaar)	
Toekomstige gegevens	622	(60%)	958	(46%)
Historische gegevens	416	(40%)	1.134	(54%)
waarvan met toestemming OvJ voor opheffen depersonalisering	4	(0,4%)	334	(16%)
Totaal	1.038	(100%)	2.092	(100%)

Het type delict waarop veruit de meeste vorderingen worden gedaan, is illegale handel in verdovende middelen en witwassen (787 respectievelijk 610 in 2020). Dit wordt met afstand gevolgd door deelneming aan een criminele organisatie en moord, doodslag en zware mishandeling. Het totaal aantal vorderingen uitgesplitst naar type delict ligt hoger dan het aantal vorderingen uitgesplitst naar bevragende bevoegde instantie, omdat een vordering meerdere delicten kan bevatten. De onderstaande figuur geeft de vorderingen per type delict voor 2019 en 2020 (figuur 6).¹⁵⁷

¹⁵⁵ In interviews met verschillende bevoegde instanties is naar voren gekomen dat zij verwachten vaker historische gegevens te zullen vorderen naarmate de PNR-gegevens langer worden verzameld en er meer historische gegevens beschikbaar komen.

¹⁵⁶ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

¹⁵⁷ Zie Bijlage 1 (tabel 27) voor de vorderingen per type delict gegeven voor alle delicten die in bijlage 2 van de PNR-wet zijn genoemd.



Figuur 6. Aantal vorderingen per delict in deel 2019 (vanaf 18 juni) en heel 2020.

Informatieverzoeken van en naar andere landen

Informatieverzoeken aan de Pi-NL

Het aantal informatieverzoeken aan de Pi-NL ligt een stuk lager dan het aantal vorderingen. In de laatste drie maanden van 2020 kwamen er gemiddeld 54 informatieverzoeken per maand binnen terwijl dat er in 2019 gemiddeld 11 waren. De meeste informatieverzoeken zijn afkomstig van PIU's van andere lidstaten, gevolgd door bevoegde instanties uit andere lidstaten. Bij de verdeling van verzoeken naar bevragend land is te zien dat zowel bij informatieverzoeken vanuit PIU's als vanuit bevoegde instanties de buurlanden Duitsland en België bovenaan staan (tabel 6).

Tabel 5. Aantal ontvangen informatieverzoeken per type informatieverzoek.

Type informatieverzoek	Aantal ontvangen informatieverzoeken			
	2019 (deel) ¹⁵⁸		2020 (vol jaar)	
Toekomstige gegevens	5	13%	71	18%
Historische gegevens	33	87%	326	82%
waarvan met toestemming OvJ voor opheffen depersonalisering	niet voorhanden	-	niet voorhanden	-
Totaal	38	100%	397	100%

De informatieverzoeken kunnen ook worden verdeeld in verzoeken die betrekking hebben op toekomstige gegevens of op historische gegevens (tabel 5). In zowel 2019 als 2020 had meer dan 80% van de verzoeken betrekking op historische gegevens. Dit is een verschil met vorderingen afkomstig van Nederlandse bevoegde instanties, waar maar rond de 50% betrekking had op historische gegevens (zie tabel 4, tabel 5).

¹⁵⁸ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

Tabel 6. Aantal ontvangen informatieverzoeken per organisatie en/of land van herkomst.

Herkomst land of organisatie	Aantal ontvangen informatieverzoeken	
	2019 (deel) ¹⁵⁹	2020 (vol jaar)
Verzoeken van een PIU van een andere lidstaat	25	284
Duitsland	12	103
België	2	43
Ierland	0	30
Zweden	4	15
Verenigd Koninkrijk (Vanaf 31 januari 2020 een derde land)	0	14
Polen	0	12
Roemenië	2	12
Overig (<10 per land) ¹⁶⁰	5	55
Verzoeken van een bevoegde instantie van een andere EU-lidstaat	8	58
Duitsland	2	12
België	0	11
Overig (<10 per land) ¹⁶¹	6	35
Europol	0	32
Verzoeken van autoriteiten van derde landen	5	23
Noorwegen	0	8
Bonaire, Sint-Eustatius en Saba ¹⁶²	0	4
Australië	2	2
Denemarken ¹⁶³	0	2
Zwitserland	0	2
Overig (<2 per land) ¹⁶⁴	3	5
Totaal	38	397

¹⁵⁹ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

¹⁶⁰ Voor 2019: Estland (3), Frankrijk (1), Spanje (1). Voor 2020: Bulgarije (1), Cyprus (3), Estland (4), Finland (9), Frankrijk (6), Hongarije (1), Italië (9), Kroatië (3), Letland (4), Litouwen (2), Oostenrijk (3), Slowakije (1), Slovenië (1), Spanje (5), Tsjechië (3), Verenigd Koninkrijk (1).

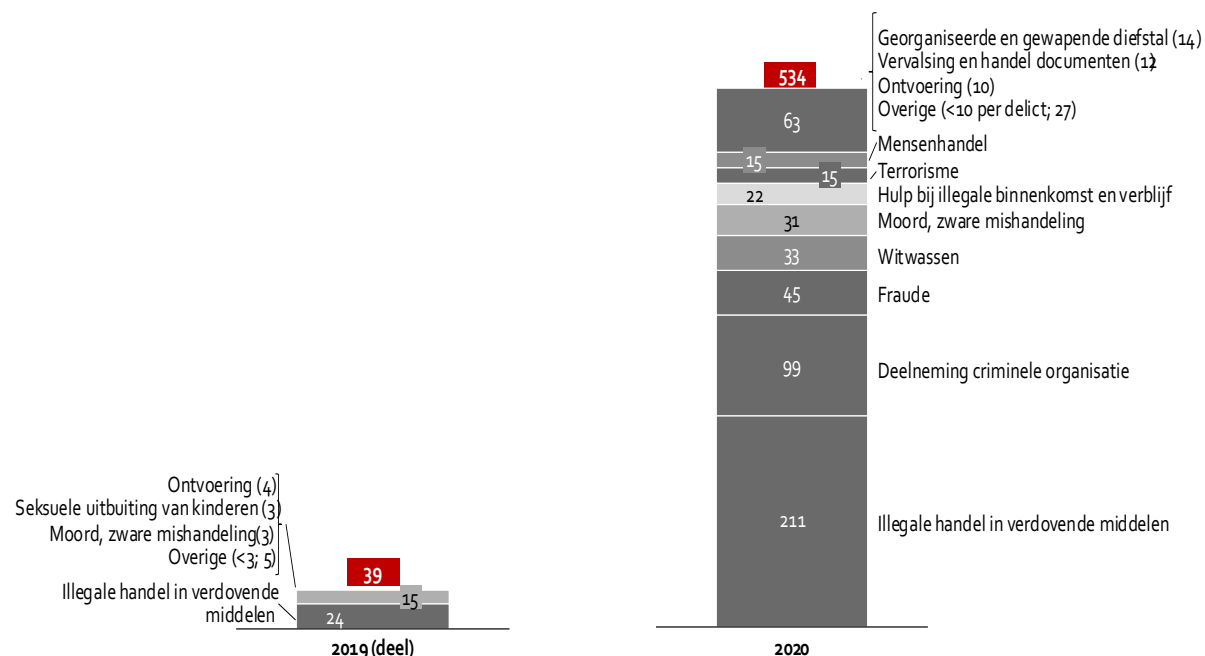
¹⁶¹ Voor 2019: Frankrijk (1), Oostenrijk (3), Spanje (1). Voor 2020: Estland (1), Finland (6), Frankrijk (5), Ierland (1), Italië (2), Polen (6), Portugal (1), Roemenië (1), Slowakije (1), Spanje (4), Verenigd Koninkrijk (5), Zweden (2).

¹⁶² Bonaire, Sint-Eustatius en Saba worden in de door de Pi-NL geleverde data aangeduid als derde landen.

¹⁶³ Denemarken is een EU-lidstaat, maar neemt geen deel aan de samenwerking in de EU Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (titel V van het derde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)).

¹⁶⁴ De overige derde landen waarvan een autoriteit in 2019 en/of 2020 een verzoek bij de Pi-NL heeft ingediend, zijn Canada, IJsland, Israël, Oekraïne, Paraguay, Sint-Maarten en de Verenigde Staten.

Met betrekking tot het type delict waarop de informatieverzoeken betrekking hebben, valt op dat ook hier illegale handel in verdovende middelen bovenaan staat, maar dat het hier in vergelijking met vorderingen naar verhouding minder vaak gaat om witwassen en juist vaker om deelneming aan een criminele organisatie of fraude (zie figuur 7).¹⁶⁵



Figuur 7. Aantal ontvangen informatieverzoeken per delict in deel 2019 (vanaf 18 juni) en heel 2020.

Informatieverzoeken aan een PIU van een andere lidstaat

Tot augustus 2020 zijn er door Pi-NL geen informatieverzoeken ingediend bij andere PIU's. Ook Nederlandse bevoegde instanties hebben tot augustus 2020 geen informatieverzoeken bij PIU's van een andere lidstaat ingediend. Uit de interviews is gebleken dat dit verklaard kan worden door het feit dat de Pi-NL in die periode nog niet aangesloten was op het SIENA-systeem, waardoor deze verzoeken niet via de Pi-NL, maar via het LIRC liepen.¹⁶⁶ Vanaf augustus 2020 lopen deze verzoeken wel via de Pi-NL. Vanaf augustus tot en met december 2020 zijn door drie Nederlandse bevoegde instanties in totaal 73 informatieverzoeken ingediend bij Pi-NL die verzoeken doorzet naar een PIU van een andere lidstaat.¹⁶⁷ De bevoegde instanties die dit gedaan hebben, zijn de politie (69), de FIOD (2) en de I-SZW (2).

Bij de verdeling van verzoeken naar land waar het verzoek wordt ingediend, is net zoals bij de verzoeken vanuit andere lidstaten naar de Pi-NL te zien dat de buurlanden Duitsland en België

¹⁶⁵ Zie Bijlage I (tabel 28) voor informatieverzoeken per type delict gegeven voor alle delicten die in bijlage 2 van de PNR-wet zijn genoemd en voor een uitsplitsing naar type aanvrager (PIU, bevoegde instantie van een andere lidstaat, Europol of een bevoegde instantie van een derde land).

¹⁶⁶ Zie paragraaf 4.2.5.

¹⁶⁷ Volgens de Jaarrapportage PNR-wet over 2020 is het aantal informatieverzoeken van Nederlandse bevoegde instanties 66. Het verschil met de door de Pi-NL voor dit onderzoek aangeleverde gegevens kan worden verklaard door het gebruik van verschillende definities. In dit rapport worden alle informatieverzoeken meegeteld, in de Jaarrapportage PNR-wet alleen de informatieverzoeken die de Pi-NL aan PIU's van de andere lidstaten doorgezet had.

bovenaan staan (tabel 7). Omdat een verzoek van de Pi-NL aan meerdere landen kan worden gestuurd, ligt het totaal aantal informatieverzoeken hier hoger.

Tabel 7. Aantal door Nederlandse bevoegde instanties verstuurd informatieverzoeken per lidstaat van ontvangende PIU.

Lidstaat PIU	Aantal door Nederlandse bevoegde instanties verstuurd informatieverzoeken	
	2019 (deel) ¹⁶⁸	2020 (vol jaar)
België	0	45
Duitsland	0	32
Frankrijk	0	14
Spanje	0	12
Overig (<10 per land in 2020) ¹⁶⁹	0	35
Totaal	0	138

De verdeling tussen informatieverzoeken voor toekomstige gegevens en historische gegevens is hier anders dan bij de vorderingen: 81% van de informatieverzoeken had betrekking op historische gegevens, terwijl dit bij vorderingen rond de 50% ligt (tabel 8).¹⁷⁰

Tabel 8. Aantal verstuurd informatieverzoeken door Nederlandse bevoegde instanties naar andere PIU's per type informatieverzoek per type informatieverzoek.

Type informatieverzoek	Aantal verstuurd informatieverzoeken door Nederlandse bevoegde instanties naar andere PIU's			
	2019 (deel) ¹⁷¹		2020 (vol jaar)	
Toekomstige gegevens	0	0	14	19%
Historische gegevens	0	0	59	81%
waarvan met toestemming OvJ voor opheffen depersonalisering	niet voorhanden	-	niet voorhanden	-
Totaal	0	0	73	100%

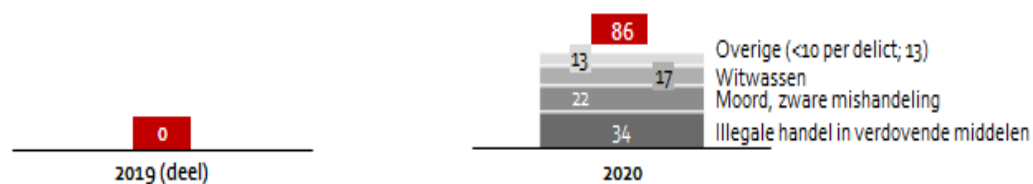
Het type delict dat ook hier het vaakst in de informatieverzoeken wordt genoemd, is illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, gevolgd door moord, doodslag en zware mishandeling (figuur 8). Het gemiddeld aantal delicten per vordering is 1,2.

¹⁶⁸ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

¹⁶⁹ Voor 2020: Cyprus (1), Estland (1), Finland (1), Griekenland (3), Hongarije (3), Ierland (1), Italië (3), Kroatië (1), Letland (1), Litouwen (1), Luxemburg (1), Malta (1), Oostenrijk (2), Polen (8), Portugal (1), Roemenië (1), Slovenië (1), Slowakije (1), Tsjechië (1), Verenigd Koninkrijk (1), Zweden (1).

¹⁷⁰ Zie tabel 4.

¹⁷¹ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.



Figuur 8. Aantal verstuurd informatieverzoeken aan een PIU van een andere lidstaat per delict in deel 2019 (vanaf 18 juni) en heel 2020.

3.5. De verwerking en verstrekking van passagiersgegevens

Bij binnenkomst van passagiersgegevens worden deze bij de Pi-NL automatisch vergeleken met de in de TRIP-applicatie geregistreerde SIS-II-signalerings, risicocriteria-sets, vorderingen en informatieverzoeken toekomstige gegevens. Wanneer hieruit een geautomatiseerde match volgt, verschilt het verdere proces op basis van het type match. Dit kan een match zijn op basis van een overeenkomst met gegevens in de 1) SIS-II-databank, 2) risicocriteria-sets of 3) vorderingen en informatieverzoeken toekomstige gegevens (zie ook hoofdstuk 4). Per proces zijn er verschillende indicatoren voor het gebruik van de passagiersgegevens.

Geautomatiseerde matches

In 2020 vonden 77.000 geautomatiseerde matches plaats tegenover 115.000 in 2019. Voor de geautomatiseerde matches zijn (nog) geen data beschikbaar over de uitsplitsing tussen matches op intra-EU of extra-EU-vluchten of over de uitsplitsing tussen matches op gegevens uit de SIS-II-databank, vorderingen toekomstige gegevens of risicocriteria-sets.

Verwerking en verstrekking matches op basis van SIS II

Na een geautomatiseerde match met signaleringen uit de SIS-II-databank vindt een menselijke toetsing plaats. In 2020 was het aantal matches dat na de menselijke toets overbleef 5.674. Hiervan betrof 82,4% een artikel 36 match.¹⁷²

Deze 5.674 matches worden verstrekt aan de Frontoffice, die deze verder valideert. Uit dit proces zijn in 2020 4.637 hits gekomen. Dit betekent dat 81,7% van de matches een hit wordt. De overige 18,3% matches zijn no-hits, ofwel *false positives*, bijvoorbeeld omdat het toch de verkeerde persoon bleek te zijn.

De hits worden hierna door de Frontoffice veredeld met extra informatie, waarna ze *alerts* worden. Hiervan wordt een deel een 'alert without intervention', bijvoorbeeld omdat de betreffende vlucht al is vertrokken. In 2020 zijn er uiteindelijk 3.956 alerts verstuurd. Dit betekent dat van de matches die aan de Frontoffice zijn verstuurd 70% een alert is geworden (tabel 9).

¹⁷² Zie voor een toelichting op de SIS-II-artikelen paragraaf 4.2.2.

Tabel 9. Aantal verwerkingen per type verwerking (absoluut en als % van het aantal matches).

Type verwerking	Aantal verwerkingen			
	2019 (deel) ¹⁷³		2020 (vol jaar)	
	Absoluut	Als % matches	Absoluut	Als % matches
Matches (na menselijke toets)	4.228	100%	5.674	100%
waarvan artikel 26 SIS II	567	13%	1.001	18%
waarvan artikel 36 SIS II	3.661	87%	4.673	82%
No-hits	686	16%	1.037	18%
Hits	3.542	84%	4.637	82%
Alerts without intervention	464	11%	681	12%
Alerts	3.078	73%	3.956	70%

Verwerking en verstrekking matches op basis van vordering

Na een match met gegevens uit een vordering toekomstige of historische gegevens en na de menselijke toets van de Pi-NL vindt een verstrekking plaats aan de bevragende bevoegde instantie. Dit kan een verstrekking zijn van gegevens van een enkele passagier, maar ook van een passagier met medereizigers of een hele vluchtlIJst. Het totaal aantal verstrekkingen in 2020 was 5.771 (tabel 10).¹⁷⁴ Dit betekent dat er gemiddeld 2,8 verstrekkingen waren per ingediende vordering. Hierbij moet worden opgemerkt dat er geen gegevens zijn over de spreiding van het aantal verstrekkingen, waardoor niet kan worden bepaald in welke mate dit gemiddelde wordt beïnvloed door vorderingen waar bijvoorbeeld heel veel matches op zijn gekomen. Daarnaast worden dezelfde passagiersgegevens in beginsel drie keer gepusht, dus als er een match is met een passagier die meer dan 48 uur voor de vlucht heeft geboekt dan zijn er in principe drie matches die alle drie kunnen leiden tot een verstrekking op dezelfde vordering.

¹⁷³ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

¹⁷⁴ Volgens de Jaarrapportage artikel 18 Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR-wet) 2020 is het aantal verstrekkingen op basis van een vordering van een Nederlandse bevoegde instantie 6.044. Het verschil met de door Pi-NL voor dit onderzoek aangeleverde gegevens kan worden verklaard door het gebruik van verschillende definities.

Tabel 10. Aantal vorderingen, verstrekkingen en gem. aantal verstrekkingen per vordering per bevoegde instantie.

Bevoegde instantie	Aantal vorderingen		Aantal verstrekkingen		Gem. aantal verstrekkingen per vordering ¹⁷⁵	
	2019 (deel)	2020 (vol jaar)	2019 (deel)	2020 (vol jaar)	2019 (deel)	2020 (vol jaar)
FIOD	94	162	223	484	2,4	3,0
ILT	2	0	0	0	0	n.v.t.
I-SZW	1	10	0	10	0	1
KMar	199	311	252	1.023	1,3	3,3
Politie	727	1.598	2.782	4.219	3,8	2,6
NVWA	2	2	2	13	1	6,5
OM	0	3	0	2	n.v.t.	0,7
Rijksrecherche	13	6	38	20	2,9	3,3
Totaal	1.038	2.092	3.297	5.771	3,2	2,8

Van de verstrekkingen in 2020 was 48% op basis van een vordering historische gegevens en 52% op basis van een vordering toekomstige gegevens (tabel 11).

Tabel 11. Aantal verstrekkingen, vorderingen, unieke vorderingen waarop is verstrekt en gem. aantal verstrekkingen per vordering naar type vordering.

Type vordering	Aantal verstrekkingen o.b.v. vorderingen				Aantal vorderingen				Aantal unieke vorderingen waarop is verstrekt		Gem. aantal verstrekkingen per vordering ¹⁷⁶	
	2019 (deel) ¹⁷⁷		2020 (vol jaar)		2019 (deel) ¹⁷⁸		2020 (vol jaar)		2019 (deel)	2020 (vol jaar)	2019 (deel) ¹⁷⁹	2020 (vol jaar)
Toekomstige gegevens	1.181	36%	2.979	52%	622	60%	958	46%	-	-	1,9	3,1
Historische gegevens	2.116	64%	2.792	48%	416	40%	1.134	54%	215	675	5,1	2,5
Totaal	3.297	100%	5.771	100%	1.038	100%	2.092	100%	-	-	3,2	2,8

¹⁷⁵ Omdat vorderingen toekomstige gegevens maximaal 4 weken kunnen lopen, kan het zijn dat sommige verstrekkingen in januari 2020 nog op basis van een vordering uit 2019 zijn. Zie voor het aantal vorderingen tabel 4.

¹⁷⁶ Omdat vorderingen toekomstige gegevens maximaal vier weken kunnen lopen, kan het zijn dat sommige verstrekkingen in januari 2020 nog op basis van een vordering uit 2019 zijn. Zie voor het aantal vorderingen tabel 4.

¹⁷⁷ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

¹⁷⁸ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

¹⁷⁹ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

Van de 1.134 vorderingen historische gegevens in 2020 is er op 675 minimaal één verstrekking geweest. Dit betekent dat er op 60% van de vorderingen historische gegevens een verstrekking is geweest.

Verwerking en verstrekking matches op basis van informatieverzoek

Informatieverzoeken aan de Pi-NL

Na een match met gegevens uit een informatieverzoek en na de menselijke toets van de Pi-NL vindt een verstrekking plaats aan de bevragende PIU. In 2019 was het aantal verstrekkingen op basis van een informatieverzoek van een andere PIU 116 en in 2020 waren dit er 675 (tabel 12). Hiervan was 94% respectievelijk 88% op basis van een verzoek historische gegevens, en 6% respectievelijk 12% op basis van toekomstige gegevens.

Tabel 12. Aantal verstrekkingen, informatieverzoeken en gem. aantal verstrekkingen per informatieverzoek per type verzoek.

Type verzoek	Aantal verstrekkingen				Aantal informatieverzoeken				Gem. aantal verstrekkingen per informatieverzoek ¹⁸⁰	
	2019 (deel) ¹⁸¹		2020 (vol jaar)		2019 (deel) ¹⁸²		2020 (vol jaar)		2019 (deel) ¹⁸³	2020 (vol jaar)
Toekomstige gegevens	7	6%	78	12%	5	20%	51	18%	1,4	1,5
Historische gegevens	109	94%	597	88%	20	80%	233	82%	5,5	2,6
Totaal	116	100%	675	100%	25	100%	284	100%	4,6	2,4

Wel is bekend hoeveel informatieverzoeken historische gegevens hebben geleid tot één of meer verstrekkingen (tabel 13). In 2019 was dit gemiddeld over alle informatieverzoeken historische gegevens 40%, en in 2020 was dit 47% (tabel 13).

¹⁸⁰ Omdat vorderingen toekomstige gegevens maximaal vier weken kunnen lopen, kan het zijn dat sommige verstrekkingen in januari 2020 nog op basis van een vordering uit 2019 zijn. Zie voor het aantal vorderingen tabel 4.

¹⁸¹ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

¹⁸² Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

¹⁸³ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

Tabel 13. Aantal verzoeken en verstrekkingen historische gegevens per type verzoeker.

Type verzoeker	Aantal verzoeken historische gegevens		Aantal verzoeken met verstrekking historische gegevens		% verzoeken historische gegevens met resultaat	
	2019 (deel)	2020 (vol jaar)	2019 (deel)	2020 (vol jaar)	2019 (deel)	2020 (vol jaar)
PIU andere lidstaat	20	233	9	106	45%	45%
Bevoegde instantie EU	8	50	4	27	50%	54%
Europol	0	24	0	6	0	25%
Derde land	5	19	0	14	0%	74%
Totaal	33	326	13	153	40%	47%

Informatieverzoeken aan PIU's van andere lidstaten

Op basis van verzoeken van de Pi-NL en Nederlandse bevoegde instanties zijn er ook verstrekkingen vanuit het buitenland aan de Pi-NL en aan Nederlandse bevoegde instanties gedaan. Het totaal aantal verstrekkingen van passagiersgegevens is niet beschikbaar voor dit onderzoek, maar het aantal verzoeken historische gegevens waarop in 2020 gegevens zijn verstrekt is 23. Er waren 59 verzoeken, dus op 39% van de historische verzoeken is minimaal één verstrekking gekomen.

Verwerking en verstrekking matches op basis van risicocriteria-sets

In 2020 is er tweemaal een risicocriteria-set gedraaid. De eerste keer was in februari-maart. Naar aanleiding hiervan zijn er 173 verstrekkingen gedaan. In oktober is dezelfde criteria-set nog een keer gedraaid en zijn er naar aanleiding hiervan 100 verstrekkingen gedaan.

Spontane verstrekkingen

Van de mogelijkheid om een spontane verstrekking aan een andere PIU te doen, heeft de Pi-NL in 2019 geen gebruik gemaakt en in 2020 één keer. De Pi-NL heeft wel spontane verstrekkingen van PIU's van andere lidstaten ontvangen. Dit waren er twee in 2019 en vier in 2020. In alle gevallen ging het om een ander type delict.

Aantal passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt

In 2020 zijn er in totaal van 6.216 passagiers gegevens verstrekt aan Nederlandse bevoegde instanties.¹⁸⁴ Dit betekent dat van 0,025% van de passagiers waarvan gegevens zijn verzameld in 2020, deze vervolgens ook zijn verstrekt aan Nederlandse bevoegde instanties (tabel 17).

3.6. Onderscheid tussen verstrekkingen op intra- en extra-EU-vluchten

Om een onderscheid te kunnen maken tussen het gebruik van gegevens van extra-EU- en intra-EU-vluchten is er voor een deel van de data ook een uitsplitsing beschikbaar naar PNR-gegevens afkomstig van extra-EU- of intra-EU-vluchten.

Voor het aantal verstrekkingen is alleen een uitsplitsing beschikbaar voor verstrekkingen op basis van vorderingen van bevoegde instanties. Hieruit blijkt dat naar verhouding meer verstrekkingen worden

¹⁸⁴ Het aantal passagiers waarvan passagiersgegevens zijn verstrekt aan andere PIU's, Europol, Europese bevoegde instanties en derde landen is niet voorhanden. Evenmin is het aantal passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt aan Nederlandse bevoegde instanties voor 2019 voorhanden.

gedaan op basis van intra-EU-passagiersgegevens (tabel 14). De verhouding tussen verstrekte intra- en extra-EU-gegevens staat ongeveer gelijk aan de verhouding tussen het aantal passagiers dat intra-EU en extra-EU vliegt (64% versus 36%).

Tabel 14. Aantal verstrekkingen op basis van vorderingen van bevoegde instanties per type vlucht.

Type vlucht	Aantal verstrekkingen			
	2019		2020	
Intra-EU	2.066	63%	4.009	69%
Extra-EU	1.231	37%	1.762	31%
Totaal	3.297	100%	5.771	100%

Voor het aantal passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt aan Nederlandse bevoegde instanties, is voor zowel verstrekkingen op basis van vorderingen als verstrekkingen op basis van risicocriteria-sets een uitsplitsing naar intra-EU- of extra-EU-passagiers beschikbaar. Het aantal passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt, ligt hoger bij de intra-EU-passagiers (tabel 15). Ook hier is de verhouding tussen intra-EU en extra-EU ongeveer gelijk aan de verhouding tussen het aantal passagiers dat intra-EU en extra-EU vliegt. Een uitzondering hierop zijn de risicocriteria-sets, maar dit kan verklaard worden door het feit dat deze tot nu toe volledig gericht zijn geweest op intra-EU-luchtverkeer.

Tabel 15. Aantal passagiers waarvan gegevens zijn ontvangen en verstrekt naar land van herkomst/aankomst passagiers in 2020.

Type passagier	Aantal passagiers waarvan gegevens zijn ontvangen		Aantal passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt (2020, vol jaar) ¹⁸⁵					
			SIS II		Vorderingen Nederlandse bevoegde instantie		Risicocriteria-set	
Intra-EU	15.765.937	64%	1.837	66%	2.224	67%	127	n.v.t.
Extra-EU	9.022.203	36%	928	34%	1.100	33%	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	24.788.140	100%	2.765	100%	3.324	100%	127	n.v.t.

Voor intra-EU-passagiers geldt dat van ongeveer 0,027% van de passagiers waarvan gegevens zijn verzameld, ook gegevens worden doorgegeven aan Nederlandse bevoegde instanties.

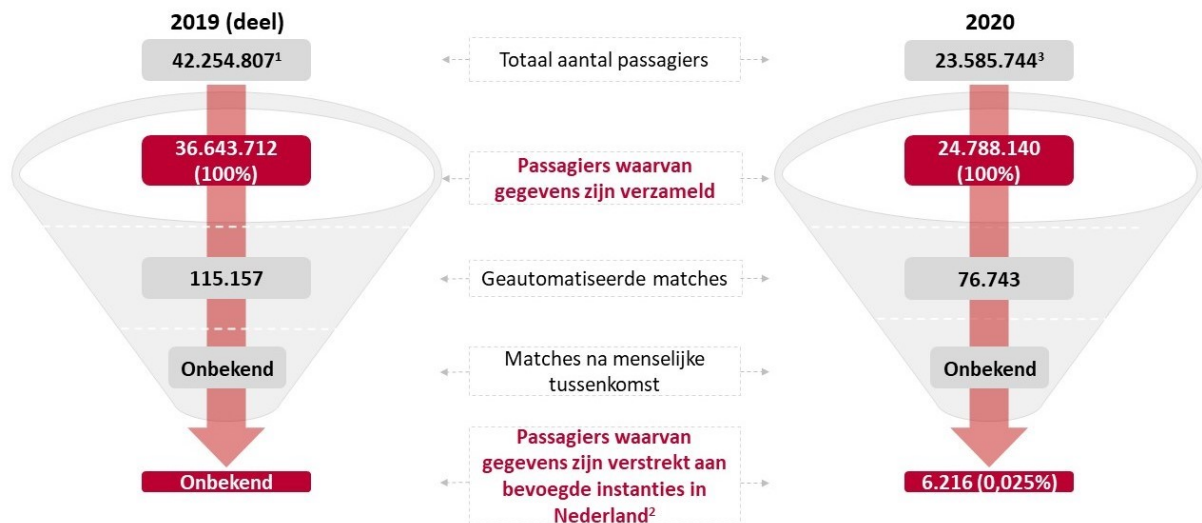
¹⁸⁵ Voor risicocriteria-sets is dit inclusief medereizigers, voor SIS II is dit exclusief medereizigers en voor vorderingen is dit exclusief medereizigers en exclusief vluchtlijsten.

3.7. Bevindingen

In dit hoofdstuk is in kwantitatieve termen gekeken naar het gebruik van de PNR-wet in de praktijk sinds de inwerkingtreding op 18 juni 2019. Dit is gedaan op basis van informatie ontvangen van de Pi-NL. In de interviews met de bevoegde instanties is gevraagd of zij (kwantitatieve) informatie hadden over het gebruik van PNR-data, maar dit was niet voorhanden. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat er zeker gebruik wordt gemaakt van de PNR-wet. In de tabellen op de volgende pagina's worden de belangrijkste getallen op een rijtje gezet.

De Pi-NL heeft sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet gegevens van 61.431.852 passagiers ontvangen. Dit betreft 81% van het totaal aantal passagiers dat van of naar Nederland is gevlogen. Op dit moment leveren 66 van de 81 luchtvaartmaatschappijen die op Nederland vliegen passagiersgegevens aan de Pi-NL. Verwacht wordt dat eind 2021 alle luchtvaartmaatschappijen passagiersgegevens zullen aanleveren.

Hoewel het aantal vluchtgegevens (als gevolg van Covid-19) lager is, ligt het gemiddeld aantal vorderingen per maand en daardoor het aantal verstrekkingen in 2020 boven het niveau van 2019. Er is dus een toename te zien in de vraag naar passagiersgegevens. Met name het aantal vorderingen historische gegevens is hard gestegen. Een verklaring hiervoor kan liggen in het feit dat er meer historische gegevens beschikbaar komen naarmate de wet langer in werking is. De delicten die het vaakst in de vorderingen voorkomen, zijn illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsemunterij, met inbegrip van namaak van de euro, en deelneming aan een criminele organisatie. De politie en de KMar samen zijn verantwoordelijk voor 90% van het totaal aantal ingediende vorderingen.



¹ Vanaf juli 2019.
² Aantal passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt aan andere EU landen, derde landen of Europol is onbekend.
³ Door de impact van COVID-19 is het totaal in 2020 lager dan in 2019. Door het hoge aantal annuleringen zijn er ook veel passagiersgegevens ontvangen van geannuleerde vluchten waardoor het aantal passagiers waarvan gegevens zijn verzameld boven het totaal aantal passagiers ligt.

Figuur 2. De verwerking van passagiersgegevens in cijfers.

Ook het aantal verstrekkingen per maand ligt in 2020 gemiddeld hoger dan in 2019. Dit geldt zowel voor verstrekkingen op basis van matches met de SIS-II-databank als verstrekkingen op basis van vorderingen en informatieverzoeken. In totaal waren er in 2020 12.393 verstrekkingen waarbij passagiersgegevens van 6.216 passagiers zijn gedeeld met Nederlandse bevoegde instanties. De meeste verstrekkingen hebben betrekking op illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen en witwassen.

Op basis van de verhouding tussen het aantal passagiers waarvan gegevens zijn verzameld en het aantal passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt, blijkt dat van ongeveer 0,025% procent (dit zijn 25 op de 100.000 passagiers) van de passagiers ook passagiersgegevens aan bevoegde instanties in Nederland worden verstrekt (figuur 2). Hierbij is er geen onderscheid tussen gebruik van intra-EU- of extra-EU-passagiersgegevens. Dit betekent dat 99,975% van de verzamelde en bewaarde gegevens niet door de Pi-NL worden verstrekt aan andere instanties.

In algemene zin kan hiermee gesteld worden dat het gebruik van passagiersgegevens door Nederlandse bevoegde instanties in brede zin toeneemt. Ook is op basis van de informatie van de Pi-NL goed te monitoren op welke type delict en aan welke instantie de informatie verstrekt wordt. De uitbreiding met de resterende luchtvaartmaatschappijen (en daarmee het realiseren van vrijwel volledige dekking) zal naar verwachting bijdragen aan het gebruik. Het volgende hoofdstuk gaat in op de rol van de passagiersgegevens in het werk van opsporingsdiensten.

Beantwoording van de deelvragen

- a. *Informatie van luchtvaartmaatschappijen ontvangen door de Pi-NL: aantal passagiers, aantal vluchten, aantal aangesloten luchtvaartmaatschappijen (artikel 4)?*

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 zijn van 61.431.852 passagiers en van 430.402 vluchten gegevens ontvangen. Hiervan vlogen 38.223.067 van de passagiers en 312.350 van de vluchten intra-EU. Op dit moment leveren 66 van de 81 luchtvaartmaatschappijen die op Nederland vliegen passagiersgegevens aan de Pi-NL.

- b. *Aantal verzoeken van een nationale bevoegde instantie (vordering, uitgesplitst naar bevoegde instantie) (artikel 9a)?*

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 zijn in totaal 3.130 verzoeken van nationale bevoegde instanties ingediend. Het gaat hierbij om de politie (2.325), KMar (510), FIOD (256), Rijksrecherche (19), I-SZW (11), NVWA (4), OM (3) en ILT (2).

- c. *Aantal keren dat spontane informatieverstrekking van of naar een andere PIU heeft plaatsgevonden (artikel 10 lid 1)?*

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 heeft er één keer een spontane verstrekking van de Pi-NL naar een andere PIU plaatsgevonden en heeft er zes keer een spontane verstrekking van een andere PIU naar de Pi-NL plaatsgevonden. In alle gevallen ging het om verstrekkingen van gegevens van intra-EU-vluchten.

- d. *Aantal verzoeken van een passagiersinformatie-eenheid (of bevoegde instantie) van een andere EU-lidstaat en vice versa (artikel 10 lid 2 en lid 4 + artikel 14-16)?*

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 heeft de Pi-NL 309 informatieverzoeken van andere PIU's en 66 informatieverzoeken van bevoegde instanties van een andere EU-lidstaat ontvangen. De Pi-NL heeft zelf geen informatieverzoeken ingediend bij PIU's van andere lidstaten. Nederlandse bevoegde instanties hebben vanaf augustus 2020 73 informatieverzoeken ingediend bij de Pi-NL die verzoeken doorzet naar een PIU van een andere lidstaat. Voor 1 augustus werden deze verzoeken niet via de Pi-NL, maar via het LIRC ingediend.

- e. *Aantal verzoeken van Europol en vice versa (artikel 12)?*

Sinds 1 augustus 2020 heeft de Pi-NL 32 verzoeken van Europol ontvangen. Voor 1 augustus werden deze verzoeken niet via de Pi-NL maar via het LIRC ingediend.

f. Aantal verzoeken van een derde land en vice versa (artikel 13)?

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 heeft de Pi-NL 28 informatieverzoeken van derde landen ontvangen. De Pi-NL dient zelf geen informatieverzoeken in bij derde landen, want dit gaat via het LIRC.

g. Aantal door de Pi-NL beoordeelde passagiers en aantal door de Pi-NL aangemerkte personen voor nader onderzoek, uitgesplitst naar grondslag (op basis van vordering, op basis van match met het Schengeninformatiesysteem II (uitgesplitst naar artikel) of op basis van risicocriteria) (artikel 6)?

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 heeft de Pi-NL gegevens van 61.431.852 passagiers beoordeeld.¹⁸⁶ Hiervan vlogen 38.223.067 passagiers intra-EU.

Voor 2019 zijn er alleen gegevens bekend van het aantal door de Pi-NL aangemerkte personen voor nader onderzoek op basis van een match met de SIS-II-databank, waarbij geen splitsing naar intra-EU en extra-EU bekend is. Dit waren er 2.136. Van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020 heeft de Pi-NL 6.216 passagiers aangemerkt voor nader onderzoek. Dit waren 1.837 intra-EU- en 928 extra-EU-passagiers (totaal 2.765) op basis van een match met de SIS-II-databank, 2.224 intra-EU- en 1.100 extra-EU-passagiers (totaal 3.324) op basis van vorderingen en 127 intra-EU- en nul extra-EU-passagiers op basis van risicocriteria-sets.

h. Aantal door de Pi-NL beoordeelde passagiers en aantal door de Pi-NL aangemerkte personen voor nader onderzoek, uitgesplitst naar de aard van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (artikel 6)?

Het aantal door de Pi-NL aangemerkte personen voor nader onderzoek uitgesplitst naar de aard van terroristische misdrijven en zware criminaliteit is niet bekend.

¹⁸⁶ Een passagier die meerdere keren vliegt, wordt voor elke vlucht één keer meegeteld. Dit betekent dat iemand die retour vliegt en van wie de gegevens zowel op de heen- als op de terugreis worden verzameld als twee passagiers telt.

Samenvattingstabel belangrijke passagiersgegevens 2019 (vanaf 18 juni)

Tabel 16. Samenvattingstabel belangrijke PNR-gegevens (deel 2019).

2019 (vanaf 18 juni 2019)	Intra-EU	Extra-EU	Totaal
Passagiers waarvan gegevens zijn ontvangen door Pi-NL	22.457.130	14.186.582	36.643.712
Passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt ¹⁸⁷	onbekend	onbekend	onbekend
% passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt	onbekend	onbekend	onbekend
waarvan o.b.v. SIS II	onbekend	onbekend	2.136
waarvan o.b.v. vordering	onbekend	onbekend	onbekend
waarvan o.b.v. risicocriteria-set	onbekend	onbekend	onbekend
Overzicht ingediende vorderingen			
Totaal aantal ingediende vorderingen	1.038		
waarvan toekomstige gegevens ¹⁸⁸	622		
% vorderingen toekomstige gegevens die hebben geleid tot een verstrekking	onbekend		
waarvan historische gegevens ¹⁸⁹	416		
% vorderingen historische gegevens die hebben geleid tot een verstrekking	52%		
In een vordering worden vaak meerdere delicten genoemd. Het gemiddeld aantal delicten per vordering is 1,1.	De top-3 voorkomende delicten zijn: - Illegale handel in verdoovende middelen en psychotrope stoffen (419). - Witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsemunterij met inbegrip van namaak van de euro (246). - Moord, zware mishandeling (140).		
Vorderingen worden afgegeven door bevoegde instanties.	De top-3 bevoegde instanties naar aantal ingediende vorderingen zijn: - Politie (727; 70% van totaal). - KMar (199; 19% van totaal). - FIOD (94; 9% van totaal).		

¹⁸⁷ Dit is exclusief verstrekkingen op basis van een informatieverzoek. Voor risicocriteria-sets is dit inclusief medereizigers, voor SIS II is dit exclusief medereizigers en voor vorderingen is dit exclusief medereizigers en exclusief vluchlijsten.

¹⁸⁸ Hierbij gaat het om vorderingen waarbij over een vastgestelde periode gegevens van toekomstige vluchten worden gevraagd.

¹⁸⁹ Hierbij gaat het om vorderingen waarbij gegevens van reeds uitgevoerde vluchten worden gevraagd.

Samenvattingstabel belangrijke passagiersgegevens 2020

Tabel 17. Samenvattingstabel belangrijke PNR-gegevens (2020).

2020 (vol jaar)	Intra-EU	Extra-EU	Totaal
Passagiers waarvan gegevens zijn ontvangen door Pi-NL	15.765.937	9.022.203	24.788.140
Passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt ¹⁹⁰	4.188	2.028	6.216
% passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt	0,027% (27 op 100.000 passagiers)	0,022% (22 op 100.000 passagiers)	0,025% (25 op 100.000 passagiers)
waarvan o.b.v. SIS II	1.837	928	2.765
waarvan o.b.v. vordering	2.224	1.100	3.324
waarvan o.b.v. risicocriteria-set	127	0	127
Overzicht ingediende vorderingen			
Totaal aantal ingediende vorderingen	2.092		
waarvan toekomstige gegevens ¹⁹¹	958		
% vorderingen toekomstige gegevens die hebben geleid tot een verstrekking	onbekend		
waarvan historische gegevens ¹⁹²	1134		
% vorderingen historische gegevens die hebben geleid tot een verstrekking	60%		
In een vordering worden vaak meerdere delicten genoemd. Het gemiddeld aantal delicten per vordering is 1,2.	De top-3 voorkomende delicten zijn: - Illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (787). - Witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsemunterij - Deelneming aan een criminele organisatie (321).		
Vorderingen worden afgegeven door bevoegde instanties.	De top-3 bevoegde instanties naar aantal ingediende vorderingen zijn: - Politie (1.598; 76% van totaal). - KMar (311; 15% van totaal). - FIOD (162; 8% van totaal).		

¹⁹⁰ Dit is exclusief verstrekkingen op basis van een informatieverzoek. Voor risicocriteria-sets is dit inclusief medereizigers, voor SIS II is dit exclusief medereizigers en voor vorderingen is dit exclusief medereizigers en exclusief vluchlijsten.

¹⁹¹ Hierbij gaat het om vorderingen waarbij over een vastgestelde periode gegevens van toekomstige vluchten worden gevraagd.

¹⁹² Hierbij gaat het om vorderingen waarbij gegevens van reeds uitgevoerde vluchten worden gevraagd.

4.

De rol van de passagiersgegevens in het werk van opsporingsdiensten

4. De rol van de passagiersgegevens in het werk van opsporingsdiensten

De PNR-wet voorziet in het verwerken van passagiersgegevens ten behoeve van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Dit hoofdstuk heeft tot doel onderzoeksvraag 2 en de drie onderliggende deelvragen te beantwoorden:

Onderzoeksvraag 2: *Welke rol hebben de uitgewisselde passagiersgegevens in het werk van opsporingsdiensten gespeeld en wat is ermee gebeurd?*

- a. *Bij welke strafrechtelijke onderzoeken hebben ontvangen passagiersgegevens een rol gespeeld en hoe essentieel waren deze gegevens daarvoor?*
- b. *Welke illustratieve voorbeelden met betrekking tot het gebruik van passagiersgegevens kunnen uit de interviews worden gehaald?*
- c. *Wat zijn de belemmerende factoren bij het gebruik van de passagiersgegevens door opsporingsdiensten?*

Dit hoofdstuk legt uit waarom er geen systematische zicht mogelijk is op de rol van de uitgewisselde passagiersgegevens op het werk van opsporingsdiensten (paragraaf 4.1.). De kwantitatieve inzichten uit hoofdstuk 3 en enkele voorbeelden uit de opsporingspraktijk werpen licht op het gebruik van de passagiersgegevens (paragraaf 4.2.). Op basis van de gevoerde interviews met de Pi-NL, de Frontoffice en de bevoegde instanties ontstaat een beeld van het waargenomen nut van de uitgewisselde passagiersgegevens voor strafrechtelijke onderzoeken (paragraaf 4.3.). Ook gaat dit hoofdstuk in op welke overige effecten de PNR-wet en de oprichting van Pi-NL hebben voor de opsporingsdiensten en de luchtvaartmaatschappijen (paragraaf 4.4.). Ten slotte komen de aandachtspunten aan de orde die uit de interviews naar voren komen met betrekking tot de werking van de PNR-wet in de praktijk (paragraaf 4.5.).

Onderzoeksvraag 2 kan slechts gedeeltelijk worden beantwoord. Daar is een aantal redenen voor. Doorgaans nemen strafrechtelijke onderzoeken naar terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit meerdere jaren in beslag. Omdat de PNR-wet pas twee jaar van kracht is, kan de bijdrage van de uitgewisselde passagiersgegevens aan deze onderzoeken op dit moment nog niet worden vastgesteld. In tegenstelling tot de kwantitatieve inzichten uit het vorige hoofdstuk, is het gebruik van de verstrekte passagiersgegevens door de bevoegde instanties en de rol die deze gegevens bij strafrechtelijke onderzoeken hebben gespeeld op dit moment empirisch niet te vatten. Daar komt bij dat gunstige effecten op het voorkomen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit in zichzelf lastig aan te tonen zijn, omdat dit vaak niet leidt tot concrete strafzaken: voorkomen misdrijven en criminaliteit worden niet waargenomen.

Wel zijn de verstrekkingen van de passagiersgegevens en de vraag naar deze gegevens door de bevoegde instanties vastgelegd en maken enkele beschrijvende voorbeelden de werking van de PNR-wet inzichtelijk. Aan de hand van de interviews met de bevoegde instanties kan worden achterhaald wat het waargenomen nut is van de ontvangen passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

Aanlevering van de voorbeelden

Om deze voorbeelden correct te kunnen interpreteren, is het noodzakelijk de context te kennen waarin de voorbeelden zijn verzameld. De voorbeelden in dit hoofdstuk zijn met uitzondering van twee (voorbeeld 5 en 6) afkomstig uit de interviews met de Pi-NL en de Frontoffice. Op verzoek van de onderzoekers hebben de Pi-NL en de Frontoffice deze voorbeelden aangevuld en geverifieerd.

Specifiek herleidbare gegevens zijn verwijderd. Er is gezocht naar een spreiding in de voorbeelden over de verschillende verwerkingsdoelen van de Pi-NL. De voorbeelden laten het belang van de passagiersgegevens in een bepaald opsporingsonderzoek zien. Omdat de casussen van elkaar verschillen, zijn de voorbeelden niet generaliseerbaar en kunnen er geen conclusies over de doeltreffendheid van de PNR-wet aan worden verbonden.

4.1. Het gebruik van passagiersgegevens in strafrechtelijke onderzoeken en rechtspraak

Krachtens de PNR-wet doorlopen passagiersgegevens een bepaalde verwerkingsketen. De Pi-NL verzamelt en verwerkt de passagiersgegevens die door de luchtvaartmaatschappijen zijn verstrekt en geeft die gegevens of het resultaat van de verwerking ervan in bepaalde situaties door aan bevoegde instanties. Vanaf het moment dat de passagiersgegevens of het resultaat van de verwerking ervan de Pi-NL en de Frontoffice (als een samenwerkingsverband van de bevoegde instanties) verlaten, wordt het gebruik niet gestandaardiseerd vastgelegd in de registratiesystemen van de bevoegde instanties.¹⁹³ Daarom is er op dit moment geen volledig zicht op de gehele verwerking door de keten.

4.1.1. Acties op basis van verstrekking matches met SIS II

De passagiersgegevens die als gevolg van een match met een database via de Frontoffice als een *alert* worden doorgegeven, kunnen een directe aanleiding geven voor acties door de bevoegde instanties. Voornamelijk acties van de KMar op of buiten de grens op basis van de *alerts* hebben "een sterk causaal verband"¹⁹⁴ met de verstrekking van de passagiersgegevens door de Pi-NL. De resultaten van het gebruik van de als *alert* verstrekte passagiersgegevens worden op dit moment onvoldoende vastgelegd in het registratiesysteem.¹⁹⁵ De KMar heeft aangegeven dat er een verbetertraject is ingezet om meer zicht te krijgen op de resultaten (en effecten) van acties die worden uitgevoerd op basis van *alerts*.¹⁹⁶ In dit verbetertraject koppelt de KMar het resultaat van een actie terug aan de Frontoffice. Het gaat in dit geval om een cijfermatige terugkoppeling. De Frontoffice zet op zijn beurt via de VVA door aan de Pi-NL of de match klopte of niet.¹⁹⁷

De overleveringszaken¹⁹⁸ op basis van een Europees aanhoudingsbevel zijn hierop een uitzondering. Bij deze zaken worden de acties op basis van onder andere artikel 26 SIS II wel aantoonbaar vastgelegd. Het OM meldt 30 overleveringszaken tot april 2020 die op een *alert* teruggevoerd waren en die voor 95% betrekking hebben op een van de delicten binnen de doelstelling van het PNR-wet.¹⁹⁹ Ook de Internationale Rechtshulpkamer (IRK) aan de Rechtbank Amsterdam, die over overlevering van verdachten en veroordeelden aan andere Europese landen beslist, meldt een lichte stijging bij overleveringszaken.²⁰⁰ De IRK kan echter niet met zekerheid bevestigen of deze stijging als een gevolg van de inwerkingtreding van de PNR-wet kan worden gezien.

¹⁹³ Interview I-SZW, Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, p.5.

¹⁹⁴ Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, p.5.

¹⁹⁵ Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, p.5.

¹⁹⁶ Interview KMar; Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, p.5.

¹⁹⁷ Process Pi-NL B&V Databanken en vorderingen.

¹⁹⁸ Als een ander land deel uitmaakt van de Europese Unie is er sprake van overlevering, is dat niet het geval dan heet het uitlevering.

¹⁹⁹ Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, p.32.

²⁰⁰ Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, p.35.

4.1.2. Documentatie van het gebruik van passagiersgegevens

Net als andere bewijsmiddelen, worden verstrekte passagiersgegevens opgenomen in een onderzoeksdossier. Zowel de vordering op passagiersgegevens als ook de verstrekking lopen op hetzelfde parketnummer. Het verdere gebruik van deze gegevens wordt echter niet standaard geregistreerd.²⁰¹ Het OM stelt dat ook bij andere bewijsmiddelen, zoals telecom- of bankgegevens, niet wordt bijgehouden hoe vaak deze worden gebruikt.²⁰² Met uitzondering van een verbetertraject bij de KMar, geven de overige bevoegde instanties aan dat een aanpassing van de registratie- en opsporingssystemen "in hun ogen een inspanning vergt die niet opweegt tegen de eventuele baten hiervan."²⁰³

Volgens de Ketenbrede impactanalyse 2020 is het vastleggen van het enkele feit dat passagiersgegevens een onderdeel van het onderzoek zijn of de mate waarin deze hebben bijgedragen "met de huidige systemen niet of nauwelijks mogelijk."²⁰⁴ Hierdoor zijn er geen kwantitatieve gegevens over de manier waarop passagiersgegevens (direct) hebben bijgedragen aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Ook is er hierdoor geen informatie over het aantal verstrekkingen van passagiersgegevens aan bevoegde instanties waar uiteindelijk bleek dat het niet om de juiste persoon ging; de zogenaamde '*false positives*'. Dat belemmert niet alleen het zicht op de doeltreffendheid van het gebruik van de passagiersgegevens. Ook lijkt de controle op de doorwerking van de doelbinding van de PNR-wet, nadat de passagiersgegevens aan de bevoegde instanties zijn verstrekt, zo nauwelijks mogelijk.²⁰⁵ Wanneer de Pi-NL de passagiersgegevens heeft verstrekt aan de bevoegde instanties valt het buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

4.1.3. Het gebruik van passagiersgegevens als bewijsmiddel in strafzaken

Voor de rol die passagiersgegevens hebben gespeeld in strafprocedures zijn nog geen gegevens beschikbaar. Als passagiersgegevens in een rechtszaak als bewijsmiddel worden gebruikt, komen ze in het procesdossier en kan de advocaat van de verdachte deze ook zien. In het geval van een verweer waarbij bewijs wordt uitgesloten, kan de rechter de rechtmatigheid toetsen op basis van het procesverbaal dat op basis van de verstrekking is opgemaakt. Tot op heden is nog geen uitspraak bekend van een strafrechtbank waarbij passagiersgegevens als bewijsmiddel zijn aangevoerd die door de Pi-NL krachtens de PNR-wet zijn verstrekt.²⁰⁶ De Raad voor de Rechtspraak is in samenwerking met de NCTV en relevante kernpartners aan het verkennen of het mogelijk is om met behulp van parketnummers te achterhalen in hoeveel procesdossiers sprake was van passagiersgegevens.²⁰⁷

²⁰¹ Zie Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, pp.4-5.

²⁰² Interview met OM.

²⁰³ Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, p.5.

²⁰⁴ Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, p.5.

²⁰⁵ Artikel 9(2) PNR-wet; Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.15 (MvT).

²⁰⁶ Op basis van de zoektermen "passagiersgegevens", "PNR-wet", "vluchtljst" en "PNR-gegevens" gezocht op <https://uitspraken.rechtspraak.nl/> (gezocht op datum uitspraken vanaf 18 juni 2019 tot 26 mei 2021).

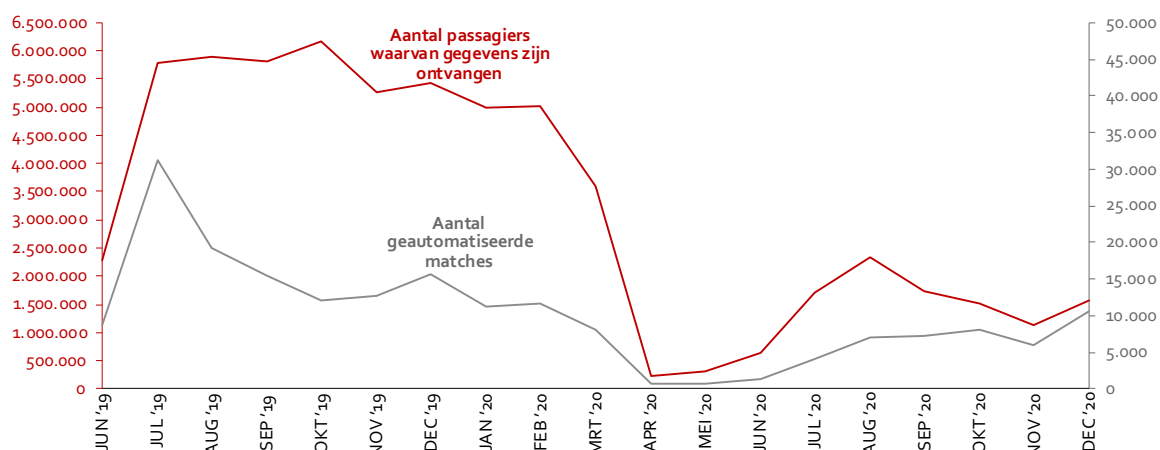
²⁰⁷ Reactie van de Raad voor de Rechtspraak.

4.2. Informatie over het gebruik van passagiersgegevens in de opsporingspraktijk

Om inzicht te krijgen in het gebruik van de passagiersgegevens in de opsporingspraktijk, worden de kwantitatieve inzichten uit het vorige hoofdstuk geïnterpreteerd. Ook worden enkele beschrijvende voorbeelden uit de opsporingspraktijk vermeld tegen de achtergrond van een bepaalde verwerkingsketen die de passagiersgegevens krachtens de PNR-wet doorlopen.

4.2.1. Geautomatiseerde matches in verhouding met passagiersgegevens

De eerste stap in de verwerking van de passagiersgegevens door de Pi-NL is meestal een positieve match die op geautomatiseerde wijze tot stand is gekomen. Op deze match vindt altijd een menselijke toets plaats.²⁰⁸ De kwantitatieve gegevens bevatten de geautomatiseerde matches met de signaleringen in de SIS-II-databank, vordering toekomstige gegevens en/of een risicocriteria-set.²⁰⁹ Een uitsplitsing van de geautomatiseerde matches per hoofdproces is er niet. Figuur 9 laat zien hoe het aantal passagiers waarvan gegevens zijn ontvangen en het aantal geautomatiseerde matches zich in de loop van de tijd tot elkaar verhouden (let op: de assen verschillen).



Figuur 9. Aantal passagiers waarvan gegevens zijn ontvangen en aantal geautomatiseerde matches per maand.

In 2019 waren er 115 duizend geautomatiseerde matches, in 2020 waren dat er 77 duizend. Deze afname hangt nauw samen met het sterk afgenomen vliegverkeer en het aantal passagiers als gevolg van de Covid-19-pandemie. Een tweede mogelijke verklaring, die de Pi-NL aandraagt, is dat de ingestelde zoekfilters na de start zijn bijgesteld waardoor het aantal geautomatiseerde matches is afgenomen. In beide jaren bedroeg het aantal geautomatiseerde matches 0,31% van het aantal passagiers waarvan gegevens zijn ontvangen.²¹⁰

4.2.2. Alerts en acties op basis van verstrekking matches met SIS II

Om meer inzicht te krijgen in de werking van het proces waarbij passagiersgegevens middels een geautomatiseerde vergelijking worden gematcht en beoordeeld, is kennis nodig van het gebruik van de passagiersgegevens door de Pi-NL tot aan hun verstrekking aan de Frontoffice die op basis daarvan de alerts doorzet.

²⁰⁸ Artikel 8(1) PNR-wet.

²⁰⁹ Artikel 6(1) en (2) PNR-wet.

²¹⁰ Dat waren er 36,6 miljoen in 2019 en 24,8 miljoen in 2020. Een retourvlucht van een passagier telt hier als twee records.

Alerts op basis van verstrekking matches met SIS II

Om voorafgaand aan hun geplande aankomst in of vertrek uit Nederland te beoordelen of passagiers vanwege mogelijke betrokkenheid bij een terroristisch of ernstig misdrijf moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek, worden de ontvangen passagiersgegevens vergeleken met signaleringen die in de SIS-II-databank staan.²¹¹ De Pi-NL vergelijkt momenteel uitsluitend met de signaleringen aan de hand van artikelen 26 en 36 van de SIS-II-databank. Artikel 26 betreft signaleringen met het oog op aanhouding ten behoeve van overlevering of uitlevering en artikel 36 betreft opvallende of gerichte controles. Wanneer er een match is met de SIS-II-databank,²¹² voeren de Pi-NL-medewerkers een menselijke toets uit die bestaat uit drie checks om na te gaan welke passagiers onderworpen dienen te worden aan een nader onderzoek (zie figuur 10).²¹³ Wanneer de match voldoet aan de drempelwaarde, actualiteit en doelbinding wordt deze via de VVA verstrekt aan de Frontoffice.



Figuur 10. Zoom-in: Proces na match passagiersgegevens met SIS II databank.

De Frontoffice vergelijkt de match met gegevens uit politiesystemen en andere bronnen om te controleren of de passagier daadwerkelijk de gesignaleerde persoon is (validatie).²¹⁴ Als dit het geval is, dan wordt de match een hit. De gegevens in de hit worden vervolgens door de Frontoffice verrijkt met beschikbare relevante informatie, zoals in het kader van de veiligheid bejegeninggegevens, een foto van de betrokkene en andere voor de bevoegde instanties relevante informatie uit de (politie)systemen (veredelen).²¹⁵ Hierna geeft de Frontoffice de hit als *alert* door aan de bevoegde instantie. De bevoegde instantie dient deze gegevens te gebruiken voor onderzoek en/of een interventie plegen. De interventie vindt veelal plaats bij aankomst of vertrek van de passagiers op de luchthaven, maar kan ook elders worden gedaan. Wanneer de passagier niet de gesignaleerde persoon blijkt te zijn, dan koppelt de Frontoffice via de VVA terug aan de Pi-NL dat de match niet gevalideerd is. Op basis van deze terugkoppeling kan de Pi-NL cijfers over de *hits* en *alerts* bij de Frontoffice rapporteren.

²¹¹ Artikel 6(2)(a) PNR-wet; artikel 1 Besluit aanwijzing SIS II-databank.

²¹² Een match is een overeenkomst tussen de kenmerken van een passagier en de criteria aangegeven in de databank.

²¹³ Artikel 8(1) PNR-wet.

²¹⁴ Dit kan nooit met zekerheid bepaald worden, omdat er sprake kan zijn van onjuist ingevulde gegevens en/of een vals paspoort.

²¹⁵ Samenwerkingsafspraken Frontoffice, p.6.

De onderstaande voorbeelden geven het gebruik van de passagiersgegevens weer die na een match met een signalering in de SIS-II-databank en handmatige toets door Pi-NL aan de Frontoffice verstrekt zijn.

Voorbeeld 1: Vergelijking van passagiersgegevens met SIS-II-databank

Eén gesignaleerde persoon vloog van Amsterdam via een tussenstop binnen het Schengengebied naar een derde land. De persoon betrof een artikel 36 SIS-II-gesignaleerde voor onopvallende controle ten behoeve van de staatsveiligheid omtrent terrorisme. Er was weinig over deze gesignaleerde bekend in de politiestructuren. Naar aanleiding van de *alert* van de Frontoffice, op grond van de passagiersgegevens die de Pi-NL had verstrekt, heeft de KMar een onopvallende controle van de gesignaleerde persoon kunnen uitvoeren met het oog op diens mogelijke betrokkenheid bij terrorisme.

Voorbeeld 2: Vergelijking van passagiersgegevens met SIS-II-databank

Een paar uur voor aankomst van een vlucht ontving de Pi-NL het bericht dat een gesignaleerde persoon zou gaan vliegen. De gesignaleerde betrof een persoon die gezocht werd voor fraude in een andere EU-lidstaat en die vlak voor vertrek had geboekt.²¹⁶ Bij aankomst op Schiphol heeft de KMar naar aanleiding van een *alert* van de Frontoffice de gesignaleerde bij de gate herkend aan de hand van een foto en de persoon aldaar aangehouden. Hierdoor hebben de overige passagiers zo min mogelijk last ondervonden. Door middel van de passagiersgegevens die met de pushes voorafgaand aan de vlucht zijn verstrekt aan de Pi-NL, heeft de KMar de gesignaleerde persoon kunnen aanhouden.

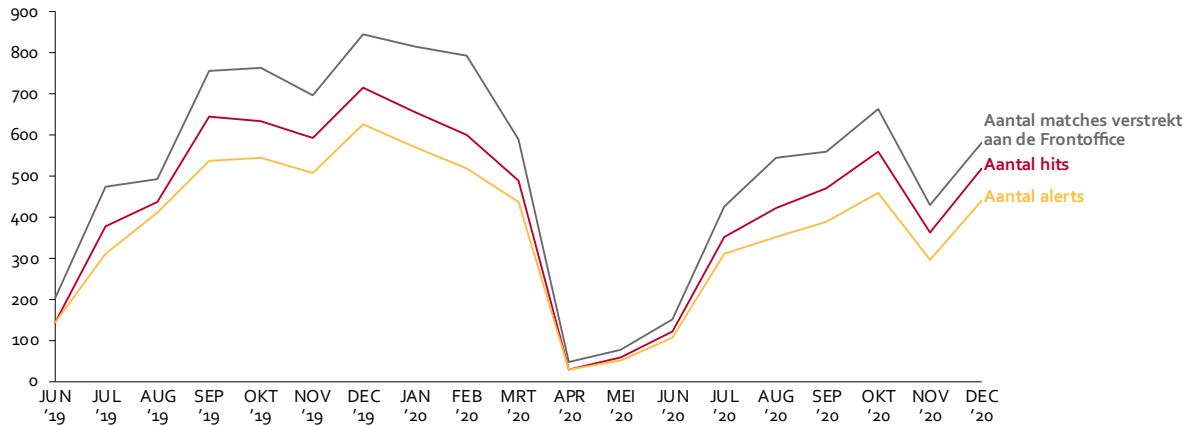
In kaart brengen van alle tussenstappen in de verwerkingsketen

Door alle tussenstappen in de verwerkingsketen – van match, via hit, tot *alert* – in kaart te brengen, kan een aantal conclusies over het gebruik van de passagiersgegevens worden getrokken. Van belang zijn de verhoudingen tussen het aantal geautomatiseerde matches met de signaleringen in de SIS-II-databank, het aantal matches dat overblijft na de menselijke toets, en – na doorgifte aan de Frontoffice – het aantal hits en vervolgens de *alerts*. Omdat het aantal geautomatiseerde matches niet per proces (match met SIS II, match met vordering of informatieverzoek of match met criteria-set) is uitgesplitst, kan de verhouding tussen geautomatiseerde matches en matches die na de menselijke toets overblijven niet worden bepaald.

Van de door de Pi-NL verstrekte matches werd in beide jaren iets meer dan 80% gevalideerd tot een hit door de Frontoffice en als *alert* verstrekt (zie figuur 11). Dat een vijfde deel van de verstrekte matches door de Frontoffice niet gevalideerd is, komt doordat de Pi-NL geen politiestructuren mag bevragen en alleen op basis van de passagiersgegevens toetst. Gezien de werkwijze van de Pi-NL is dat geen hoge foutmarge. Echter, vanuit het zicht van de bonafide reizigers van wie de gegevens ten onrechte als match aan de Frontoffice zijn verstrekt, is dat wel ingrijpend. Bijna alle hits worden door de Frontoffice ook omgezet in een *alert*. Wanneer het te laat is om nog een interventie te plegen, bijvoorbeeld omdat het vliegtuig al uit Nederland is vertrokken, dan wordt in sommige gevallen een *alert without intervention* (AWI) verstrekt. Met betrekking tot deze AWI's is een initiatief gestart om na te gaan of deze niet-uitvoerbare *alerts* überhaupt naar de KMar moeten worden gestuurd.²¹⁷

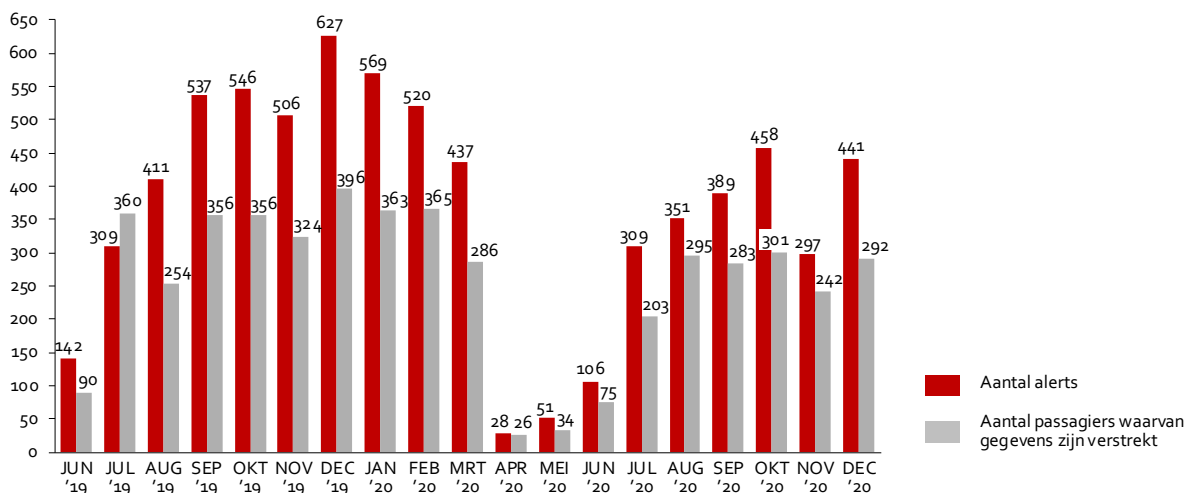
²¹⁶ Nummer 7 Bijlage 2 PNR-wet.

²¹⁷ Interview KMar.



Figuur 11. Aantal matches, hits en alerts o.b.v. match met SIS II databank over tijd.

Uit de onderstaande figuur 12 blijkt dat het aantal verstrekte *alerts* betrekking heeft op een kleiner aantal unieke passagiers. De verhouding tussen het aantal *alerts* en het aantal passagiers waarvan op basis van een match met de SIS-II-databank gegevens zijn verstrekt aan bevoegde instanties heeft te maken met het feit dat de luchtvaartmaatschappijen de gegevens meerdere malen aan Pi-NL doorgeven. Hierdoor kunnen de gegevens van dezelfde passagier meerdere keren tot een match met de SIS-II-databank en een *alert* leiden.



Figuur 12. Aantal alerts o.b.v. SIS II en aantal passagiers waarvan een verstrekking is gedaan over tijd.

Dubbele matches met SIS-II-databank door de Pi-NL en het API-Centrum

De matches met de SIS-II-databank van de Pi-NL en het API-Centrum bij de KMar overlappen in het segment van aankomende vluchten van buiten het Schengen gebied of buiten de EU (zie figuur 13).²¹⁸ De KMar ontvangt op grond van de Vreemdelingenwet API-gegevens van de luchtvaartmaatschappijen ten behoeve van de controle op de toegang tot Nederland van passagiers op deze vluchten.²¹⁹ Hierbij vergelijkt de KMar de ontvangen API-gegevens ook met de SIS-II-

²¹⁸ De EU-lidstaten Bulgarije, Cyprus, Ierland, Kroatië en Roemenië zijn geen Schengenlanden.

²¹⁹ Artikel 4(3) en artikelen 2(2)(a), (b) en (c) Vreemdelingenwet 2000; Artikel 2(1)(a) Voorschrift Vreemdelingen 2000; Richtlijn (EG) 2004/82 van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven, *Pb. L* 261, 06.08.2004, pp.24-27.

databank (met nog meer signaleringsartikelen).²²⁰ Bij artikel 26 en 36 signaleringen in de SIS-II-databank kan dat resulteren in een match bij zowel de Pi-NL als bij het API-Centrum van de KMar.

	Aankomende vluchten 	Uitgaande vluchten 
Intra-EU vluchten	PNR-wet Vreemdelingenwet (alleen landen buiten het Schengengebied)	PNR-wet
Extra-EU vluchten	PNR-wet Vreemdelingenwet	PNR-wet

Figuur 13. Dubbele matches met SIS-II databank door de Pi-NL en het API-Centrum.

De KMar kan als bevoegde instantie op basis van de PNR-wet passagiersgegevens ontvangen voor de bestrijding van de in bijlage 2 genoemde terroristische en ernstige misdrijven. In dat geval ontvangt de KMar deze gegevens van de Pi-NL en mag de KMar deze verwerken ten behoeve van de uitoefening van haar opsporingstaken.²²¹ Tot nu toe is niet vastgelegd of de KMar actie onderneemt op basis van passagiersgegevens die zijn verzameld ter uitvoering van de PNR-wet of de Vreemdelingenwet. De KMar heeft dus geen gegevens over het aantal dubbele *alerts* (want op dezelfde passagier), die zij heeft ontvangen vanuit zowel de Pi-NL als het API-Centrum.²²² Op dit moment maken de KMar en de Frontoffice afspraken over hoe de Frontoffice deze dubbele *alerts* beter coördineert.²²³

Voor de *alerts* van de Frontoffice die voortkomen uit matches van de Pi-NL is er geen uitsplitsing tussen intra-EU- of extra-EU-vluchten alsmede tussen de inkomende en uitgaande vluchten. Hierdoor is het niet mogelijk om het aantal *alerts* van aankomende extra-EU-vluchten te kwantificeren die zowel bij de Pi-NL als bij het API-Centrum van de KMar zouden resulteren in een match. Op basis van de gegevens uit de Ketenbrede impactanalyse Pi-NL die wel zijn uitgesplitst over drie maanden in 2020 (januari tot en met maart 2000) kan geconcludeerd worden dat gemiddeld 30% van de *alerts* in het segment aankomende extra-EU-vluchten valt.²²⁴ Het is niet mogelijk om te verifiëren of deze drie maanden representatief zijn, maar mocht dat wel zo zijn dan betekent dit dat 30% van de matches van de Pi-NL op artikel 26 en 36 signaleringen in de SIS-II-databank dubbelop zijn omdat het API-Centrum ze ook binnen de KMar doorzet.

4.2.3. Verstrekkingen op basis van vooraf opgestelde criteria

De Pi-NL is bevoegd om de passagiersgegevens voorafgaand aan de aankomst in of het geplande vertrek uit Nederland te beoordelen middels een geautomatiseerde vergelijking met risicocriteria-sets. Deze sets zijn vooraf vastgesteld in overeenstemming met de betrokken bevoegde instanties.²²⁵ Een risicocriteria-set bevat een bepaalde combinatie van criteria met drempelwaardes die in verband worden gebracht met specifieke strafbare feiten en modus operandi van de in Bijlage 2 van de PNR-

²²⁰ Ook vergelijkt het API-Centrum met signaleringen in de Interpol-databank, het nationale Opsporingssysteem (OPS) en watchlists, zie Brummelkamp & Vogels 2018, p.30-33.

²²¹ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.5 (MvT).

²²² Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, p.25.

²²³ Interview KMar.

²²⁴ Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, pp.25-26.

²²⁵ Artikel 6(2)(b), 6(1)(c) en 7 PNR-wet; Procesbeschrijving Risicocriteria Nationaal.

wet genoemde delicten. Wanneer de geautomatiseerde vergelijking een overeenkomst geeft met de criteria-set, controleert de Pi-NL handmatig of de resulterende match aan de voorwaarden van de PNR-wet voldoet.²²⁶ De Pi-NL verstrekt de goedgekeurde matches met de passagiersgegevens via de VVA aan de bevoegde instantie die samen met de Pi-NL de risicocriteria-set heeft opgesteld.

Anders dan voor de KMar, is het opstellen en gebruik van risicocriteria-sets met betrekking tot passagiersgegevens voor de politie, het OM en de bijzondere opsporingsdiensten een nieuw proces.²²⁷ In 2020 heeft de Pi-NL een risicocriteria-set uitgevoerd die samen met het Sluisteam bij de KMar was opgesteld om mensensmokkel van minderjarigen uit een andere EU-lidstaat naar Nederland op te sporen (zie voorbeeld 3). Deze set is twee keer uitgevoerd en naar aanleiding hiervan zijn er 273 verstrekkingen aan de KMar gedaan.²²⁸ Momenteel is de Pi-NL in samenwerking met de bevoegde instanties bezig met het opstellen van zes tot zeven nieuwe risicocriteria-sets.²²⁹

Voorbeeld 3: Vergelijking van passagiersgegevens met vooraf bepaalde risicocriteria

Aan de hand van passagiersgegevens viel het de Pi-NL op dat minderjarigen vanuit een andere EU-lidstaat naar Nederland werden gesmokkeld (met welk doel dan ook; gezinshereniging, kinderprostitutie, mensenhandel, et cetera).²³⁰ De Pi-NL heeft op eigen initiatief een voorstel voor het opstellen van een risicocriteria-set gemaakt. Waarna de Pi-NL met het Sluisteam bij de KMar een risicocriteria-set heeft opgesteld. De criteria-set is de eerste keer in februari-maart 2020 uitgevoerd en naar aanleiding hiervan zijn er 173 verstrekkingen aan de KMar gedaan. In oktober 2020 is de criteria-set een tweede keer gebruikt en zijn er naar aanleiding daarvan 100 verstrekkingen gedaan.

Het Sluisteam van de KMar heeft in Nederland geen resultaten geboekt met het gebruik van de passagiersgegevens die op basis van de risicocriteria-set zijn verstrekt. Er hebben dan ook geen strafrechtelijke onderzoeken plaatsgevonden in Nederland omdat de verdachten staande zijn gehouden op de luchthaven voor vertrek naar Nederland. Echter, uit de maandelijkse rapportage die het Sluisteam ontvangt met de informatie over personen die in het betreffende land staande zijn gehouden, blijkt dat 25% van de matches juist bleek te zijn. Of het bij dit kwart van de resultaten gaat om ernstige misdrijven binnen de doelstelling van de PNR-wet kan niet worden vastgesteld.

4.2.4. Vorderingen tot verstrekken van passagiersgegevens door bevoegde instanties

Bevoegde instanties kunnen een vordering indienen bij de Pi-NL om passagiersgegevens te verkrijgen die hen kunnen helpen bij een onderzoek in het kader van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van een of meer van de in bijlage 2 van de PNR-wet genoemde delicten (zie figuur 14).

²²⁶ Artikel 6(3) PNR-wet; Procesbeschrijving Risicocriteria Nationaal.

²²⁷ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.12, 32 (MvT); zie ook Brummelkamp & Vogels 2018, p.48.

²²⁸ Dit getal moet worden genuanceerd; 273 verstrekkingen betekent niet 273 passagiersgegevens.

²²⁹ Interview met de Pi-NL.

²³⁰ Nummer 2 en 3 Bijlage 2 PNR-wet.



Figuur 14. Zoom-in: Proces indienen vordering door bevoegde instantie en voldoen aan vordering door Pi-NL.

De volgende twee voorbeelden geven het gebruik van de passagiersgegevens door de bevoegde instanties op basis van een vordering weer.

Voorbeeld 4: Verstreking van passagiersgegevens op basis van vorderingen

Een vliegtuigpassagier van een derde land was verdacht van misbruik van een minderjarig persoon in Nederland.²³¹ Er is een vordering aan de Pi-NL op naam van de verdachte gedaan. Het betreffende opsporingsteam verkreeg uit de passagiersgegevens de betalingsgegevens van de verdachte, waardoor zijn verblijf kon worden vastgesteld. Zowel de verdachte als de minderjarige werden aangetroffen. Inmiddels is de dader door de rechtbank veroordeeld tot een celstraf.

Voorbeeld 5: Verstreking van passagiersgegevens op basis van vorderingen

Er worden personen van buiten de EU naar Nederland gehaald om te werken (bijvoorbeeld als kok), maar ze worden hier uitgebuit.²³² Deze reis wordt vaak betaald door een facilitator, aangezien deze mensen vaak niet hun eigen reis kunnen betalen. Er is bij arbeidsuitbuiting in grote mate sprake van afhankelijkheid. Door een bevraging naar PNR-gegevens door middel van een vordering bij één informatiepunt (Pi-NL), kunnen opsporingsteams erachter komen wie deze tickets voor deze personen hebben geboekt en betaald. Met de betaalgegevens kan het strafrechtelijke onderzoek worden onderbouwd.

Op basis van de ingediende vorderingen kan de vraag door de bevoegde instanties naar de passagiersgegevens worden aangetoond.²³³ Op de basis daarvan blijkt de politie de grootste gebruiker van passagiersgegevens te zijn, gevolgd door de KMar en de FIOD.²³⁴ Het OM, de Rijksrecherche en de overige bijzondere opsporingsdiensten hebben sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet samen minder dan vijftig vorderingen ingediend. Deze verhoudingen laten zich goed verklaren uit de verschillende bevoegdheden van de instanties, met de politie als de centrale opsporingsdienst voor de bestrijding van zware criminaliteit en terrorisme. Sinds 2019 is er bij de bevoegde instanties een lichte stijging te melden in het aantal ingediende vorderingen. In totaal is het aantal vorderingen tussen 2019 en 2020 verdubbeld, van 1.038 naar 2.092. Deze toename laat zich lastig precies duiden, omdat 2019 een onvolledig jaar betrof, en in 2020 het vliegverkeer een

²³¹ Nummer 14 Bijlage 2 PNR-wet.

²³² Nummer 2 Bijlage 2 PNR-wet.

²³³ Zie paragraaf 3.4.

²³⁴ Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 t/m 31 december 2020 zijn in totaal 3.130 verzoeken van nationale bevoegde instanties ingediend. Het gaat hierbij om de politie (2.325), KMar (510), FIOD (256), Rijksrecherche (19), I-SZW (11), NVWA (4), OM (2) en ILT (2).

krimp van tientallen procenten onderging als gevolg van de Covid-19-pandemie. Aangenomen mag worden dat het aantal vorderingen in 2020 zonder die krimp beduidend hoger zou hebben gelegen.

Toch was de vraag naar passagiersgegevens door bevoegde instanties sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet fors minder dan verwacht. Uit de Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020 blijkt dat het totaal aantal vorderingen slechts 10% bedroeg van het aantal waar in het startscenario vanuit was gegaan.²³⁵ Als verklaring hiervoor worden voornamelijk drie factoren genoemd. Ten eerste, de invloed van de Covid-19-pandemie op de luchtvaartsector en als gevolg daarvan ook op de vraag naar passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. Om de omvang van deze factor te duiden, is de krimp van het aantal passagiersbewegingen op Schiphol met 71% in 2020 illustratief.²³⁶ Als deze afname een evenredig effect heeft gehad op het aantal vorderingen, zou dit aantal zonder de pandemie ruim een factor 3 ($100\%/29\%=3,43$) hoger liggen. Het aantal vorderingen zou dan 30 à 40% zijn van het uitgangspunt in het startscenario. Ten tweede zijn individuele opsporingsambtenaren nog niet bekend met de mogelijkheden die de passagiersgegevens bieden voor hun opsporingswerk; ook de Pi-NL heeft nog weinig naamsbekendheid.²³⁷ Ten derde kan ook de normering van het startscenario niet toepasselijk zijn geweest en tot te hoge verwachtingen hebben geleid.

De vorderingen laten zien dat de bevoegde instanties gebruikmaken van passagiersgegevens binnen de doelstelling van de PNR-wet. Over de resultaten en effecten ervan voor de bestrijding van zware criminaliteit en terrorisme is op basis van deze vorderingen echter niet veel te zeggen. Daaruit zijn geen conclusies te trekken over de rol die passagiersgegevens in strafrechtelijke onderzoeken gespeeld hebben en hoe essentieel deze gegevens daarvoor waren.

4.2.5. De uitwisseling van passagiersgegevens tussen de EU-lidstaten, met Europol en doorgifte aan derde landen

De Pi-NL kan passagiersgegevens en het verwerkingsresultaat van die gegevens uitwisselen met andere EU-lidstaten, Europol en derde landen.

De Pi-NL heeft tot taak zowel de passagiersgegevens als het verwerkingsresultaat ervan met de PIU's van andere lidstaten en met Europol uit te wisselen wanneer een passagier aangemerkt is voor een nader onderzoek door Europol of een PIU van een andere lidstaat vanwege mogelijke betrokkenheid bij een terroristisch of ernstig misdrijf.²³⁸ In 2020 heeft de Pi-NL één keer een spontane verstrekking aan een andere PIU gedaan (zie voorbeeld 6), wat aangeeft dat van deze mogelijkheid tot nu toe nauwelijks gebruik is gemaakt.

²³⁵ Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, p.3. De Ketenbrede impactanalyse voor het startscenario is op 10 april 2018 naar de Tweede Kamer gestuurd, zie Ketenbrede impactanalyse 2018.

²³⁶ O.b.v. Royal Schiphol Group, *Annual Report*, 2020, p.9.

²³⁷ Zie paragraaf 4.5.5.

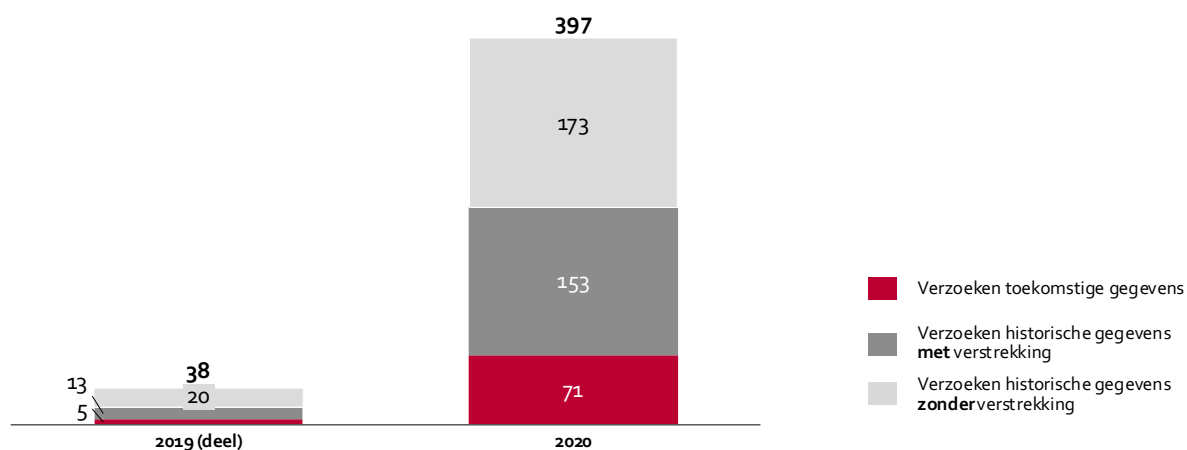
²³⁸ Andere lidstaten: Artikel 10(1) PNR-wet; Europol: Artikel 6(1)(a) PNR-wet.

Voorbeeld 6: Spontane verstrekking vanuit Pi-NL naar PIU van een andere lidstaat

De Pi-NL heeft een spontane verstrekking gedaan aan een PIU van een andere lidstaat. Deze verstrekking was gebaseerd op een SIS-II-signalerings.²³⁹ Alleen de PNR-gegevens uit de derde push (0 uur) waren vergeleken met de SIS-II-database, omdat de gesignaleerde persoon een boeking gemaakt had minder dan 24 uur voor vertrek van de vlucht. Aangezien alleen bij de derde push bij de Pi-NL de naamgegevens van betrokkene aanwezig waren, was de verwerking en verstrekking van de alert te laat voor een mogelijke interventie in Nederland. Daarom heeft de Pi-NL de gegevens verstrekt aan de EU-lidstaat waar de gesignaleerde heen vloog. Deze gesignaleerde persoon is hierop aangehouden in het land van bestemming door de buitenlandse autoriteiten.

Aan het verstrekken van passagiersgegevens aan andere EU-lidstaten en Europol is een aantal voorwaarden gesteld.²⁴⁰ Het verzoek dient daartoe voldoende te zijn gemotiveerd.²⁴¹ Als het gaat om een informatieverzoek van autoriteiten van derde landen moet bovendien nog worden voldaan aan de voorwaarden uit de Wpg voor de doorgifte van passagiersgegevens aan derde landen.²⁴²

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet is er een aanzienlijke stijging in het aantal verzoeken om passagiersgegevens van andere EU-lidstaten, Europol of derde landen.²⁴³ Zo kwamen er in 2020 gemiddeld 54 buitenlandse verzoeken per maand binnen waar dat er in 2019 gemiddeld 11 waren.²⁴⁴ Hoewel dit aantal ingediende verzoeken de vraag van buitenlandse autoriteiten naar passagiersgegevens weerspiegelt, worden niet alle ingediende verzoeken om passagiersgegevens ook goedgekeurd (zie figuur 15).



Figuur 15. Totaal aantal ingediende informatieverzoeken.

De Pi-NL kan op haar beurt een informatieverzoek namens een bevoegde instantie indienen bij een PIU van een andere EU-lidstaat om passagiersgegevens te ontvangen.²⁴⁵ Vanaf het moment dat de Pi-NL aangesloten was op het SIENA-systeem,²⁴⁶ zijn door drie Nederlandse bevoegde instanties tussen augustus en december 2020 in totaal 73 informatieverzoeken ingediend bij een PIU van een andere lidstaat.

²³⁹ Nummer 4 Bijlage 2 PNR-wet.

²⁴⁰ Zie paragraaf 2.2.5.

²⁴¹ Andere lidstaten: Artikel 10(2), (3), (4) PNR-wet; Europol: Artikel 6(1)(b) 2°, 12 PNR-wet.

²⁴² Artikel 13 PNR-wet, artikel 17a (1)-(7) Wpg, juncto artikel 13(1)(a) PNR-wet.

²⁴³ Zie ook Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, p.33.

²⁴⁴ Zie paragraaf 3.4.

²⁴⁵ Artikel 14(2) PNR-wet.

²⁴⁶ Zie paragraaf 3.4.

4.3. Het waargenomen nut van het gebruik van passagiersgegevens

Op basis van de interviews met de bevoegde instanties kan het aanzienlijke nut van de passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven worden geïllustreerd.

De geïnterviewde bevoegde instanties en Europol stellen unaniem dat de PNR-wetgeving een toegevoegde waarde heeft voor hun opsporingspraktijk. De KMar onderstreept de kansen van het voorafgaand beoordelen van de passagiers om te bepalen welke personen vanwege mogelijke betrokkenheid bij een terroristisch of ernstig misdrijf moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek.²⁴⁷ De interviews met de FIOD, de I-SZW en de Rijksrecherche bevestigen dat deze opsporingsdiensten voornamelijk werken met historische gegevens om ernstige misdrijven binnen de doelstelling van de PNR-wet op te sporen.²⁴⁸ De politie ziet de voordelen van het gebruik van de passagiersgegevens aan de voorkant, dus ter voorkoming van terroristische en ernstige misdrijven.²⁴⁹ Het is niet enkel en alleen de PNR-wetgeving die terroristische en criminele activiteiten kan voorkomen, maar het levert wel een bijdrage.²⁵⁰

4.3.1. Voorafgaand beoordelen van passagiers op basis van SIS-II-databank

Voor de KMar zit het voordeel in de toepassing van de PNR-wet op zowel intra-EU- als extra-EU-vluchten wanneer de passagiersgegevens automatisch worden vergeleken met signaleringen die in de SIS-II-databank staan.²⁵¹ Voordat de PNR-wet in werking trad, werden passagiers met een artikel 26 of 36 signalering in de SIS-II-databank niet onderkend wanneer die passagiers intra-EU vlogen of met een vliegtuig vanuit Nederland naar een derde land vertrokken.²⁵² Krachtens de PNR-wet verzamelt de Pi-NL de passagiersgegevens van zowel intra-EU- als extra-EU-vluchten en vergelijkt deze gegevens met de artikel 26 of 36 signaleringen die in de SIS-II-databank staan. De KMar kan als bevoegde instantie passagiersgegevens van de Pi-NL ontvangen en verwerken ten behoeve van haar opsporingstaken ter bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.²⁵³

Ook krijgen de opsporingsdiensten nu een vooraankondiging dat een passagier met een artikel 26 of 36 signalering aankomt in of vertrekt uit Nederland, omdat de passagiersgegevens op drie tijdstippen voorafgaand aan de vlucht aan de Pi-NL worden verstrekt.²⁵⁴ De PNR-wet geeft dus meer tijd voor een voorafgaande beoordeling van de passagiers.²⁵⁵ Hierdoor kunnen opsporingsdiensten een tactische keuze maken, zoals bijvoorbeeld het naar de luchthaven sturen van een observatieteam voor een onopvallende of gerichte controle van de gesignaleerde passagier.

4.3.2. Voorafgaand beoordelen van passagiers op basis van risicocriteria-sets

Uit het interview met de KMar komt naar voren dat het gebruik van risicocriteria-sets kansen kan bieden voor een groter onderzoek, bijvoorbeeld in zaken gerelateerd aan mensenhandel of geld-

²⁴⁷ Interview KMar.

²⁴⁸ Interviews FIOD, I-SZW en Rijksrecherche.

²⁴⁹ Interview LIRC.

²⁵⁰ Interview LIRC.

²⁵¹ Artikel 6(2)(a) PNR-wet; Artikel 1 Aanwijzingsbesluit SIS II-databank.

²⁵² Zie paragraaf 4.2.2.

²⁵³ Artikel 9 (1)(d) PNR-wet.

²⁵⁴ 48, 24 en 0 pushes, Artikel 4(2)(a) en (b) PNR-wet, juncto Artikel 2 Aanwijzingsbesluit verstrekking passagiersgegevens aan de passagiersinformatie-eenheid.

²⁵⁵ Interview KMar.

en/of drugskoeriers.²⁵⁶ De KMar en de politie stellen dat het meer mogelijkheden biedt voor een opsporingsinstantie om de Pi-NL een verkenning te laten doen. Per geval kan het Pi-NL analyseteam verkennen wat de mogelijkheden zijn om daar eventueel een risicocriteria-set op te maken en daarnaar te handelen. Een netwerkanalyse kan verder inzichtelijk maken of iemand de koeriers aanstuurt en de vliegtickets regelt, bijvoorbeeld aan de hand van de telefoonnummers in de passagiersgegevens. Dit gebeurt op dit moment nog niet, omdat de Pi-NL en de bevoegde instanties het proces pas in december 2020 hebben afgestemd en de invulling van de risicocriteria-sets pas net is begonnen.²⁵⁷

De overige bevoegde instanties zien een meerwaarde in de risicocriteria-sets, aangezien personen kunnen worden onderkend die voorheen onbekend waren bij de rechtshandhavingsautoriteiten. Toch maken de Rijksrecherche en de bijzondere opsporingsdiensten (nog) geen gebruik van de mogelijkheden om een risicocriteria-set te draaien.²⁵⁸ Dat heeft te maken met het feit dat hun opsporingspraktijk om historische passagiersgegevens vraagt en minder gericht is op de actualiteit van een risicocriteria-set die voor het voorafgaand beoordelen van passagiers wordt toegepast.

4.3.3. Vorderingen van passagiersgegevens door bevoegde instanties

Het OM geeft aan dat het vorderen van de gegevens voor de rechtshandhaving goed loopt.²⁵⁹ Uit de interviews met de bevoegde instanties volgt dat hun opsporingswerk en de doelbinding van vorderingen voor delicten uit Bijlage 2 van de PNR-wet goed samenlopen. De I-SZW geeft aan dat het vorderen van passagiersgegevens gemakkelijk in de reguliere werkprocessen kon worden geïntegreerd, aangezien het proces niet veel afwijkt van de processen voor banken of telefoonproviders. Het vorderen van passagiersgegevens bij de Pi-NL wordt door de bevoegde instanties gezien als een van de instrumenten in de gereedschapskist voor digitale opsporing.

De KMar onderstreept het belang dat aan de hand van een vordering op de naam van een verdachte persoon bij de Pi-NL alle passagiersgegevens aangeleverd worden die beschikbaar zijn.²⁶⁰ Als de verdachte persoon met meerdere luchtvaartmaatschappijen vliegt, ontvangt de KMar de passagiersgegevens van bijvoorbeeld drie reisbewegingen met verschillende carriers. Dit is vanuit het oogpunt van de KMar veel sneller, doeltreffender en efficiënter om inzicht te krijgen in de reisbewegingen van een verdachte persoon dan wanneer zij meerdere vorderingen bij de luchtvaartmaatschappijen moet doen.²⁶¹

De I-SZW bevestigt dat middels een vordering aan de Pi-NL de passagiersgegevens nu makkelijker toegankelijk zijn.²⁶² De I-SZW geeft aan dat de passagiersgegevens een nuttig middel zijn om te achterhalen wie een vlucht heeft betaald en geboekt.²⁶³ De onderzoeken van de I-SZW hebben vaak een internationaal aspect, met name in het geval van arbeidsmigranten die worden uitgebuit of gesmokkeld. Het is voor de I-SZW belangrijk om te achterhalen wie de reis heeft gefaciliteerd. Het opvragen van de passagiersgegevens is daarbij dus een belangrijk instrument.

²⁵⁶ Interview KMar.

²⁵⁷ Procesbeschrijving Risicocriteria 2020.

²⁵⁸ Interviews FIOD en I-SZW.

²⁵⁹ Interview OM.

²⁶⁰ Op grond van o.a. artikelen 126 nd en 126 ne Sv, Interview KMar.

²⁶¹ Interview KMar.

²⁶² Zie paragraaf 4.4.1.

²⁶³ Interview I-SZW.

Tevens vermeldt de FIOD dat het opvragen van de passagiersgegevens bij de Pi-NL binnen de doelbinding van de PNR-wet tactische keuzes in het opsporingsonderzoek ondersteunt.²⁶⁴ Volgens de FIOD is het nut van de passagiersgegevens niet eens de vliegbeweging op zich, maar de actuele gegevens van een verdacht persoon. Uit de passagiersgegevens kan de FIOD actuele e-mailadressen, telefoonnummers of verblijfplaatsen halen. Deze gegevens kunnen heel waardevol zijn, omdat de FIOD zonder omwegen direct de juiste lijn of een juist e-mailadres kan tappen.

Zowel de FIOD als de I-SZW geven aan passagiersgegevens binnen de doelstelling van de PNR-wet te vorderen om op basis van de reishistorie conclusies te kunnen trekken over het al dan niet aantreffen van een persoon op zijn verblijfplaats.²⁶⁵ Dit speelt bijvoorbeeld wanneer de FIOD een bezoek aan het adres van deze persoon wil brengen of de I-SZW wil weten wanneer en hoe vaak de verdachte in Nederland is en wanneer de kans op aanhouding in Nederland het grootst is.²⁶⁶

De Rijksrecherche vermeldt met enige regelmaat een uitvraag naar de passagiersgegevens te doen in strafrechtelijke onderzoeken gericht op ambtenaren omtrent corruptiezaken.²⁶⁷ Op basis van de passagiersgegevens kan worden achterhaald of ambtenaren met bijvoorbeeld criminelen op reis zijn geweest of wie de reis heeft betaald. Wanneer een ambtenaar reist op kosten van iemand anders kan dit in het strafrechtelijke onderzoek worden gezien als een gift. De passagiersgegevens leveren dan voldoende bewijs voor een stevige verdenking.²⁶⁸

Ook kunnen bevoegde instanties een vordering voor een of meerdere vluchtlijsten indienen om gegevens van alle passagiers op een bepaalde vlucht te ontvangen.²⁶⁹ Dit kan informatie opleveren over mensen die samen hebben gereisd, wat een belangrijke bijdrage voor strafrechtelijk onderzoek kan zijn. De bevoegde instanties kunnen uit een vergelijking van vluchtlijsten mogelijk het (criminele) netwerk of de contacten achterhalen.²⁷⁰

4.3.4. Uitwisseling van passagiersgegevens op EU-niveau

Het LIRC geeft aan dat bevoegde instanties binnen de EU volledig gebruik kunnen maken van de voordelen die het PNR-rechtskader biedt.²⁷¹ Als het verzoek via de PIU gaat of via een strategisch Europol-land²⁷² waar iedereen dezelfde regeling heeft geratificeerd en geïmplementeerd, verloopt de samenwerking makkelijker.²⁷³ Volgens Europol spelen passagiersgegevens een zeer belangrijke rol.²⁷⁴ Passagiersgegevens zijn een bron van informatie om in een vroeg stadium criminele activiteiten op te sporen en te voorkomen, zoals bijvoorbeeld drugshandel en mensensmokkel. Tevens kunnen op basis van ingestelde risicocriteria-sets die specifiek zijn voor bepaalde vormen van criminaliteit, ook nog onbekende criminelen worden opgespoord.²⁷⁵

²⁶⁴ Interview FIOD, onder tactische keuzes wordt verstaan: concreet in te zetten opsporingshandelingen per geval, bijvoorbeeld in de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

²⁶⁵ Interviews FIOD en I-SZW.

²⁶⁶ Interviews FIOD en I-SZW.

²⁶⁷ Bijv. corruptie (artikel 363 WvSr), Nr. 6 van de Bijlage 2 van de PNR-wet; Interview Rijksrecherche.

²⁶⁸ Interview Rijksrecherche.

²⁶⁹ Jaarrapportage FG Pi-NL over 2019, p.8.

²⁷⁰ Interview OvJ.

²⁷¹ Interview LIRC.

²⁷² Dat zijn derde landen die met Europol een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten en ook via SIENA communiceren, zie <https://www.europol.europa.eu/partners-agreements>, geraadpleegd op 30 mei 2021.

²⁷³ Interview LIRC.

²⁷⁴ Interview Europol.

²⁷⁵ Interview Europol.

4.4. Overige effecten van de PNR-wet

De komst van de PNR-wet heeft effect op de processen en werklast van bevoegde instanties en luchtvaartmaatschappijen als het gaat om het vorderen en verstrekken van passagiersgegevens.

4.4.1. Opzet Pi-NL als informatiepunt voor passagiersgegevens

De PNR-wet legt de grondslag voor de oprichting van de Pi-NL als één informatiepunt voor het verzamelen, verwerken en verstrekken van de passagiersgegevens binnen de doelstelling van de wet. Uit de interviews met de bevoegde instanties blijkt dat het vorderen van passagiersgegevens via de Pi-NL voor hen van meerwaarde is gebleken.²⁷⁶ Voordat de PNR-wet in werking trad, was het voor bevoegde instanties moeilijker om de benodigde passagiersgegevens te verkrijgen. Zij moesten vaak meerdere vorderingen indienen bij de luchtvaartmaatschappijen, omdat het niet altijd duidelijk was met welke luchtvaartmaatschappij werd gevlogen of vanaf welke bestemming of welk tijdstip. Het was wel mogelijk om passagiersgegevens te verkrijgen, maar dit verliep in de meeste gevallen minder efficiënt.

4.4.2. Ontlasting van de luchtvaartmaatschappijen

De PNR-wet zou als gevolg moeten hebben dat de werklast voor de luchtvaartmaatschappijen afneemt, doordat er minder vorderingen bij hen binnenkomen. Uit de interviews met enkele luchtvaartmaatschappijen blijkt dat er nog steeds vorderingen door bevoegde instanties worden ontvangen. Het vermoeden van de bevoegde instanties, zoals onder andere de politie, is dat dit vorderingen zijn die óf buiten de doelbinding van de PNR-wet vallen óf betrekking hebben op vluchten die vóór de inwerkingtreding van de PNR-wet hebben plaatsgevonden.²⁷⁷ Er is echter geen schatting mogelijk op basis van interviews met de luchtvaartmaatschappijen, hoe vaak bevoegde instanties nog gebruikmaken van deze bevoegdheid en voor welk type delicten passagiersgegevens dan worden gevorderd. Of de vorderingen voor delicten uit Bijlage 2 van de PNR-wet grotendeels zijn komen te vervallen omdat deze gegevens nu bij de Pi-NL kunnen worden opgevraagd, is dus niet duidelijk.

4.5. Aandachtspunten die uit de interviews naar voren komen

Tijdens de interviews met verschillende betrokken organisaties is een aantal aandachtspunten met betrekking tot de werking van de PNR-wet in de praktijk naar voren gekomen. Deze kunnen een weerspiegeling zijn van verschillende opvattingen over een bepaald vraagstuk of belemmerende factoren bij de uitvoering van de wet in de ogen van de geïnterviewden.

4.5.1. Informatieplicht over de verzameling van passagiersgegevens

Met betrekking tot de vervulling van de informatieplicht over de PNR-wet bestaat er een verschil van inzicht over door wie en de mate waarin aan de informatieplicht wordt voldaan. De luchtvaartmaatschappijen informeren de passagiers bij de boeking in de algemene voorwaarden en/of in hun privacybeleid dat passagiersgegevens kunnen worden gedeeld met rechtshandhavings- en overheidsinstanties indien zij daartoe wettelijk verplicht zijn. Uit de interviews met de luchtvaartmaatschappijen blijkt dat de vermelding in de kleine letters algemeen van aard is en de mededeling bevat dat gegevens kunnen worden gedeeld met rechtshandhavingsinstanties en/of

²⁷⁶ Interview FIOD, I-SZW en de KMar.

²⁷⁷ Bevoegde instanties kunnen nog steeds gebruikmaken van hun bevoegdheid op grond van het Wetboek van Strafvordering om in het belang van een opsporingsonderzoek passagiersgegevens direct te vorderen bij de luchtvaartmaatschappijen; zie Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.29 (MvT).

overheden die gegevensuitwisseling vereisen. Volgens het ministerie van JenV worden de passagiers via de website van de Rijksoverheid voldoende geïnformeerd over de verwerking van passagiersgegevens door overheidsinstanties.²⁷⁸

Geïnterviewde maatschappelijke organisaties stellen echter dat de informatievoorziening gemakkelijk te zien moet zijn en dat kleine letters in de algemene voorwaarden en vermelding op een website niet volstaan. Vanuit het perspectief van de geïnterviewde maatschappelijke organisaties moeten passagiers actief worden geïnformeerd over het feit dat hun gegevens worden verzameld en voor welke doeleinden. Tevens stelt de Commissie Meijers dat in de PNR-wetgeving moet worden aangegeven op welke wijze informatie moet worden verstrekt en op welk moment de reiziger moet worden geïnformeerd. Verder stelt de Commissie Meijers dat het bij het informeren van passagiers ook belangrijk is dat de logica achter de gebruikte risicocriteria-set wordt uitgelegd.

4.5.2. Aansluiting van de luchtvaartmaatschappijen

Uit de interviews met de Pi-NL en de luchtvaartmaatschappijen blijkt dat het aansluitproces van luchtvaartmaatschappijen op het Nederlandse PNR-systeem voor de doorgifte van passagiersgegevens aan de Pi-NL een aandachtspunt is. Volgens de Pi-NL zijn er van de 81 luchtvaartmaatschappijen die op Nederland vliegen, momenteel 66 aangesloten. De interviews met de luchtvaartmaatschappijen bevestigen dat nog niet alle luchtvaartmaatschappijen zijn aangesloten op het PNR-systeem van Nederland. Als redenen hiervoor worden genoemd dat de huidige aansluitprotocollen²⁷⁹ in de luchtvaartsector niet gebruikelijk zijn en het inschakelen van een serviceprovider extra kosten veroorzaakt. De Pi-NL faciliteert de ontvangst van passagiersgegevens via open-standaard aansluitprotocollen.²⁸⁰ Echter, de meeste luchtvaartmaatschappijen maken standaard gebruik van andere aansluitprotocollen.²⁸¹ Uit de interviews met de Pi-NL en de NCTV is gebleken dat de ontvangst van passagiersgegevens binnenkort ook via het meest gebruikelijke aansluitprotocol kan plaatsvinden.²⁸² Zij verwachten daarom dat het knelpunt omtrent de doorgifte van PNR-gegevens aan de Pi-NL binnenkort is opgelost en dat voor het einde van 2021 alle luchtvaartmaatschappijen die van of naar Nederland vliegen aangesloten kunnen zijn.²⁸³

4.5.3. Datakwaliteit van passagiersgegevens

Met de huidige wetgeving, zowel de PNR-richtlijn als de PNR-wet, kan de datakwaliteit van de passagiersgegevens niet volledig worden gewaarborgd, hetgeen afbreuk kan doen aan de effectiviteit ervan. Hiervoor wordt een aantal redenen aangevoerd die als gevolg hebben dat de datakwaliteit van de passagiersgegevens fors varieert tussen de luchtvaartmaatschappijen en tussen intra-EU- en extra-EU-vluchten. Ook ontbreekt er een aantal gegevens die voor het werk van de Pi-NL en de opsporingsdiensten van belang kunnen zijn voor de identificatie van een passagier,

²⁷⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/reisgegevens-luchtvaart>, geraadpleegd op 3 mei 2021; Beleidsreactie op de jaarrapportage FG Pi-NL 2020, p.2.

²⁷⁹ De eBMS en AS₄ aansluitprotocollen.

²⁸⁰ Pi-NL faciliteerde de ontvangst van passagiersgegevens aanvankelijk via eBMS en na komst van het uitvoeringsbesluit ook via het AS₄ protocol.

²⁸¹ Zoals IBM MQ en IATA Type B. In de PNR-richtlijn en het bijbehorende uitvoeringsbesluit zijn voor de verstrekking van PNR-gegevens door luchtvaartmaatschappijen enkele verbindingsprotocollen vastgelegd die zijn aangesloten bij de internationale standaarden van luchtvaartindustrie. Met betrekking tot het versturen van de PNR-gegevens geeft het uitvoeringsbesluit drie verbindingsprotocollen aan: IBM MQ, IATA Type B en AS₄. Zie Uitvoeringsbesluit 2017/759, ro.7 en 14 en zie PNR-richtlijn artikel 16 en overweging 17 waarin staat dat de Europese Commissie de richtsnoeren van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) steunt.

²⁸² IBM MQ is het meest gebruikelijke aansluitprotocol en zal aan de TRIP-applicatie worden toegevoegd.

²⁸³ Interviews Pi-NL, ministerie van JenV, en luchtvaartmaatschappijen.

bijvoorbeeld de geboortedatum bij intra-EU-vluchten. Het komt voor dat de betalingsgegevens onvolledig zijn, omdat creditcardnummers niet of gedeeltelijk afgeschermd worden verstrekt.

Op grond van de PNR-wet hebben luchtvaartmaatschappijen geen verzamelplicht, maar een leverplicht van de passagiersgegevens die zij ten behoeve van hun bedrijfsvoering verzamelen.²⁸⁴ De passagiersgegevens die door of namens de passagiers worden verstrekt op het moment van het boeken van een vlucht zijn niet-geverifieerde gegevens.²⁸⁵ Als de passagier bijvoorbeeld een verkeerde geboortedatum opgeeft of een spelfout maakt in de voor- of achternaam dan komen de incorrecte gegevens in het systeem. Omdat er met betrekking tot reserveringsgegevens geen controle of validatie meer plaatsvindt met bijvoorbeeld een paspoort, vindt hier ook geen correctie op plaats. Passagiersgegevens kunnen dientengevolge incorrect of foutief zijn. Daardoor zijn deze gegevens minder betrouwbaar voor het vaststellen van de identiteit van een persoon.²⁸⁶

Uit de interviews met de luchtvaartmaatschappijen is gebleken dat er een verschil bestaat tussen de onderlinge reserveringssystemen, wat ook de kwaliteit van de passagiersgegevens raakt. Commerciële luchtvaartmaatschappijen hebben een officieel geregistreerd IATA-ticket waarbij bepaalde data-elementen met het oog op verstrekkingen aan overheidsinstanties al gestandaardiseerd zijn.²⁸⁷ Wanneer een ticket is geboekt en hoe het ticket is betaald, is bij een IATA-ticket bijvoorbeeld terug te vinden in de reserveringssystemen. Bij charter- en budgetluchtvaartmaatschappijen is betalingsinformatie niet terug te vinden in het reserveringssysteem, omdat zij geen officieel IATA-ticket hebben of de betaling via een derde partij (reisbureau of touroperator) plaatsvindt. Wel hanteren bepaalde budgetluchtvaartmaatschappijen een boete als passagiers hun reserveringsgegevens willen corrigeren bij een spelfout, waardoor passagiers beter opletten en minder fouten maken. Dit verhoogt de datakwaliteit.

Ten slotte verstrekken luchtvaartmaatschappijen regelmatig geen (volledige) creditcardnummers. Luchtvaartmaatschappijen maken gebruik van software die creditcardnummers maskeert om de betaalgegevens van hun klanten in de eigen reserveringssystemen tegen misbruik te beschermen. Dit kan een belemmering in opsporingsonderzoeken vormen, omdat creditcardnummers gebruikt worden om verdachte passagiers en hun boekingen te vergelijken.

4.5.4. Indirecte verplichting om API-gegevens te verstrekken in de PNR-wet

Het aandachtspunt met betrekking tot de datakwaliteit van de passagiersgegevens is nauw verbonden met het vraagstuk of luchtvaartmaatschappijen krachtens de PNR-wet verplicht zijn om ook API-gegevens aan de Pi-NL te verstrekken.

Luchtvaartmaatschappijen zijn op grond van de Vreemdelingenwet verplicht om API-gegevens van passagiers en bemanningsleden die van buiten het Schengengebied en van buiten de EU naar Nederland vliegen, te verstrekken aan de autoriteiten die met de grenscontrole zijn belast.²⁸⁸ API-gegevens omvatten onder meer de gegevens aan de hand waarvan de identiteit van een persoon kan worden vastgesteld en die in een reisdocument zijn opgenomen, in combinatie met gegevens over

²⁸⁴ Artikel 4(1) PNR-wet en artikel 8(1) PNR-richtlijn.

²⁸⁵ Europese Commissie Verslag evaluatie Richtlijn (EU) 2016/681, p.2.

²⁸⁶ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.5 (MvT).

²⁸⁷ IATA-ticketing correspondeert met het protocol EDIFACT PNRGOV, dat als internationale norm voor de doorgifte van PNR-gegevens is erkend. Guidelines on Advance Passenger Information, WCO/IATA/ICAO, 2014.

²⁸⁸ Artikel 4(3) Vreemdelingenwet 2000; artikelen 2.2a, 2.2b en 2.2.c Vreemdelingenbesluit 2000 en artikel 2.1a Voorschrift Vreemdelingen. Zie ook Bijlage II voor een overzicht over de juridische kaders voor de doorgifte van passagiersgegevens.

de vlucht (vluchtnummer, aankomsttijd, vertrekpunt) en over de reisroute.²⁸⁹ API-gegevens zijn afkomstig uit het vertrekcontrolesysteem van luchtvaartmaatschappijen en worden geverifieerd op het moment van inchecken door een vergelijking van de passagiersgegevens met het reisdocument van een passagier. API-gegevens die op grond van de Vreemdelingenwet 2000 bij de KMar binnenkomen, mogen niet worden gedeeld met de Pi-NL, omdat daarvoor geen wettelijke grondslag bestaat.²⁹⁰

Volgens overweging 9 uit de PNR-richtlijn zal het gecombineerde gebruik van reserveringsgegevens en van de API-gegevens een meerwaarde opleveren voor de kwaliteit van de passagiersgegevens, "waardoor uit het oogpunt van rechtshandhaving dat resultaat aan waarde wint, en het risico wordt beperkt dat onschuldige personen voorwerp uitmaken van controle en onderzoek."²⁹¹ De PNR-richtlijn stelt dat wanneer de API-gegevens door luchtvaartmaatschappijen worden bewaard door een ander technisch middel dan het reserveringssysteem, de nodige maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat ook deze API-gegevens door de luchtvaartmaatschappijen aan een PIU kunnen worden doorgegeven.²⁹²

Deze bepaling ontbreekt echter in de PNR-wet. API-gegevens zijn alleen indirect verwerkt in Bijlage 1 van de PNR-wet; het vertrekcontrolesysteem wordt genoemd in de definitie van passagiersgegevens in artikel 1 PNR-wet. In Bijlage 1 van de PNR-wet staat dat passagiersgegevens ook "alle verzamelde API-gegevens" kunnen omvatten.²⁹³ Hoewel de Memorie van Toelichting stelt dat onder passagiersgegevens in de PNR-wet zowel PNR- als API-gegevens worden begrepen,²⁹⁴ mist de PNR-wet een duidelijke verplichting van de luchtvaartmaatschappijen tot verstrekking van deze API-gegevens. Uit de interviews is gebleken dat er vanuit de NCTV en de Pi-NL een oproep is gedaan om, naast de passagiersgegevens uit het reserveringssysteem, ook de API-gegevens uit het vertrekcontrolesysteem van de luchtvaartmaatschappijen te ontvangen om de kwaliteit van de passagiersgegevens te verbeteren.

Het is dan ook de vraag of luchtvaartmaatschappijen over API-gegevens beschikken ten behoeve van hun bedrijfsvoering en dus verplicht zijn deze te verstrekken krachtens artikel 4 lid 1 PNR-wet. Of dit om een wettelijke verplichting gaat, wordt door verschillende partijen betwist. Vanuit de optiek van de luchtvaartsector worden de API-gegevens niet gezien als gegevens die worden verzameld "ten behoeve van haar eigen bedrijfsvoering" en de sector vindt dan ook dat ze niet verplicht is de API-gegevens te verstrekken. De luchtvaartsector stelt dat onder gegevens ten behoeve van haar eigen bedrijfsvoering enkel bepaalde ongeverifieerde API-data-elementen vallen, zoals voor- en achternaam en geboortedatum die door de passagier of door de reisorganisatie bij de boeking zijn ingevoerd en aldus in het reserveringssysteem terecht zijn gekomen. Echter, sommige luchtvaartmaatschappijen hebben wel de infrastructuur waarbij de API-gegevens toegevoegd kunnen worden aan de T=0 push van de passagiersgegevens. Uit de interviews komt naar voren dat het sommige van deze luchtvaartmaatschappijen naar eigen zeggen extra werk, tijd en geld kost om tweemaal dezelfde API-gegevens aan dezelfde nationale overheid te verstrekken, aangezien de luchtvaartmaatschappijen in Nederland de API-gegevens aan de KMar verstrekken. Vanuit het oogpunt van de luchtvaartmaatschappijen is het wenselijk om zowel passagiersgegevens op basis

²⁸⁹ Artikel 3(2) API-richtlijn; Guidelines on Advance Passenger Information, WCO/IATA/ICAO, 2014.

²⁹⁰ Artikel 4(3) Vreemdelingenwet 2000; artikelen 2.2a, 2.2b en 2.2.c Vreemdelingenbesluit 2000 en artikel 2.1a Voorschrift Vreemdelingen.

²⁹¹ Overweging 9 PNR-richtlijn.

²⁹² Artikel 8(2) en overweging 9 PNR-richtlijn.

²⁹³ Artikel 1(18) bijlage 1 PNR-wet.

²⁹⁴ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.4 (MvT).

van de PNR-wet als API-gegevens op basis van de Vreemdelingenwet middels één loket ('a single window') aan te leveren.²⁹⁵

4.5.5. Naamsbekendheid Pi-NL en voorlichting over de PNR-wet

In de opstartfase was het bestaan van de Pi-NL onbekend bij de bevoegde instanties.²⁹⁶ Hoewel de bekendheid van de Pi-NL inmiddels is verbeterd, komt uit de interviews met de bevoegde instanties naar voren dat voor een optimaal gebruik van de PNR-wet er nog wel wat te verbeteren valt in de kennis bij de bevoegde instanties omtrent het gebruik en de mogelijkheden van passagiersgegevens. Als bevoegde instanties niet weten wat passagiersgegevens zijn en welke mogelijkheden deze bieden, dan gebruiken ze deze gegevens niet in een onderzoek en worden er ook minder vorderingen ingediend bij de Pi-NL om passagiersgegevens te verkrijgen of om een risicocriteria-set op te stellen. De bevoegde instanties geven aan dat het wenselijk was geweest wanneer er van meet af aan meer instructie, voorlichting en/of handleidingen waren geweest over wat passagiersgegevens zijn en de mogelijkheden om deze te gebruiken en in te zetten in opsporingsonderzoeken.

Het promoten van de mogelijkheden van het gebruik van passagiersgegevens kan worden gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Pi-NL, het ministerie van JenV en het OM, zo blijkt uit de interviews. Vanuit de technisch beheerder (Justid IBO) zijn er al gebruikershandleidingen gemaakt over de VVA die bevoegde instanties gebruiken om passagiersgegevens bij de Pi-NL te vorderen. Verder blijkt uit de interviews dat er een promotietour gepland stond door het OM en de Pi-NL. Door Covid-19 is deze echter niet doorgegaan. De Pi-NL is momenteel bezig met het laten maken van een animatievideo.

4.5.6. Afbakening competenties Pi-NL, processen en samenwerking met ketenpartners

Gezien de juridische structuur die is voorgeschreven, is het niet mogelijk voor de Pi-NL om gebruik te maken van de politiesystemen.²⁹⁷ De Frontoffice en Bureau Sirene maken daarom deel uit van de verwerkingsketen en de Pi-NL is voor bepaalde handelingen van deze instanties afhankelijk. Vanuit privacy-oogpunt heeft de huidige structuur volgens de Pi-NL als nadeel dat er een kans bestaat dat onnodige verstrekkingen (matches) naar de Frontoffice worden gestuurd, waardoor de kans op 'false positives' toeneemt.²⁹⁸ Volgens de NCTV is het vanuit privacy-oogpunt juist gunstig dat niet alle passagiersgegevens in het Wpg-domein worden gebracht en dat de Pi-NL geen opsporingsbevoegdheden heeft. Het OM merkt op dat de scheiding van de passagiersgegevens van het opsporingsdomein ook middels een andere constructie binnen het opsporingsdomein mogelijk zou zijn.

De Pi-NL is een nog jonge organisatie, waardoor enkele interne processen en werkwijzen die een nauwe samenwerking met bepaalde ketenpartners vragen, pas recent zijn beklonken en geborgd. Zo is de procesbeschrijving ten behoeve van het opstellen en gebruiken van de risicocriteria-sets in overeenstemming met de bevoegde instanties pas in 2020 definitief geworden. Er is veel zoekwerk gedaan naar de bevoegdheden en juridische vraagstukken die de Pi-NL wel of niet zou moeten borgen, bijvoorbeeld of de Pi-NL het initiatief mag nemen bij het opstellen van een risicocriteria-set en of zij naast de OvJ de doelbinding van een vordering van passagiersgegevens mag controleren.

²⁹⁵ Zie Brummelkamp & Vogels 2018, p.38, 75.

²⁹⁶ Zie ook Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020, pp.36-37.

²⁹⁷ Pi-NL staat niet genoemd in de Wpg, maar wel als ontvanger van politiegegevens ingevolge artikel 4 lid 1 onderdeel a nr. 8 Besluit politiegegevens.

²⁹⁸ False positives zijn matches die ten onrechte positief zijn bevonden.

Voor zowel de Pi-NL als de bevoegde instanties is het aanpassen en schakelen om gezamenlijk gebruik te maken van de mogelijkheden die de PNR-wet biedt voor opsporingsdoeleinden.

4.5.7. Aansluiting nationale en internationale opsporingsdatabanken

De Memorie van Toelichting vermeldt dat voor de vergelijkingen met databanken wordt uitgegaan van een startscenario en dat in beginsel de passagiersgegevens alleen worden vergeleken met de SIS-II-databank.²⁹⁹ Uit de interviews met de Pi-NL blijkt dat voor het startscenario van de Pi-NL is afgesproken dat de passagiersgegevens alleen kunnen worden vergeleken met artikel 26 en 36 van de SIS-II-databank. De TRIP-applicatie is hierbij niet 'live' verbonden met de SIS-II-databank, maar ontvangt elke 24 uur een lijst met artikel 26 en 36 signaleringen die op dat moment actueel zijn. Dit startscenario is een politiek besluit geweest om zo de eventuele lasten voor de bevoegde instanties te kunnen beperken of opvangen.

Verder vermeldt de Memorie van Toelichting dat er een geleidelijke uitbreiding naar meer (inter)nationale databanken zal kunnen plaatsvinden.³⁰⁰ Volgens de Pi-NL en de bevoegde instanties zal een uitbreiding tot (inter)nationale databanken, bijvoorbeeld de Interpol-databank of het Europol Information System (EIS), van operationele meerwaarde zijn om de doelstelling van de wet te bereiken, aangezien momenteel niet alle verdachte criminelen en terroristen worden onderkend door de SIS-II-databank. Tegelijkertijd kan niet elke opsporingsdatabank zomaar worden aangesloten, gezien de doelbinding van de PNR-wet voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven die in Bijlage 2 van de PNR-wet limitatief zijn bepaald.³⁰¹

4.5.8. Terugkoppeling van het resultaat van het gebruik van passagiersgegevens

Hoewel een terugkoppeling niet verplicht is volgens de PNR-wet, blijkt uit de interviews met de Pi-NL dat het krijgen van een terugkoppeling wenselijk is voor het verhogen van de effectiviteit, waaronder het bijstellen en aanscherpen van een risicocriteria-set, en een nog op te stellen "white list".³⁰² Door een terugkoppeling kan zoveel mogelijk worden voorkomen dat er 'false positives' worden gematcht. In de recente procesbeschrijving staat dat de bevoegde instantie verantwoordelijk is voor de terugkoppeling van de resultaten van de risicocriteria-set aan de Pi-NL.³⁰³ Het aantal matches dat door de bevoegde instantie als opsporingswaardig wordt beoordeeld, kan ook aan de Pi-NL worden teruggekoppeld.³⁰⁴ Als de terugkoppeling informatie betreft die valt onder de Wpg, moet hiervoor toestemming van de OvJ worden verkregen voordat de Pi-NL deze informatie kan gebruiken.

4.5.9. Afwijzing informatieverzoeken van Europol, EU-lidstaten en derde landen

Uit de interviews met Europol en het LIRC blijkt dat een gemotiveerd internationaal informatieverzoek een vermelding van een verband met Nederland dient te hebben, bijvoorbeeld een vlucht van of naar Nederland of familie in Nederland. Europol gaf in de interviews aan dat het voor een verzoekende partij soms moeilijk kan zijn om te bepalen welke PIU over de relevante passagiersgegevens beschikt, en dus om met voldoende concrete feiten aan te tonen dat een persoon naar of vanuit Nederland is gevlogen. Als de verzoekende partij niet kan aantonen dat er een

²⁹⁹ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.31 (MvT); Aanwijzingsbesluit SIS-II-databank.

³⁰⁰ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.31 (MvT).

³⁰¹ Zie ook paragraaf 5.2.2.

³⁰² Indien een overeenkomst bij een geautomatiseerde verwerking ten onrechte positief is, kan de Pi-NL de persoonsgegevens van de betrokkene bewaren voor het doel om nieuwe onjuiste positieve overeenkomsten te onderkennen, Artikel 20(4) PNR-wet.

³⁰³ Proces Risicocriteria Nationaal 2000, p.7.

³⁰⁴ Artikel 4:3 (1)(a) 8° Bpg.

verband is met Nederland, mag de Pi-NL op advies van het LIRC de passagiersgegevens niet aan de verzoekende partij verstrekken.

Het door Nederland gecoördineerde PIU-netproject heeft een mogelijke oplossing onderzocht om een technische toepassing te creëren die kan aantonen dat een PIU over de relevante passagiersgegevens beschikt.³⁰⁵ Met deze technische oplossing zou kunnen worden nagegaan welke PIU waarschijnlijk over de relevante passagiersgegevens beschikt alvorens een verzoek te verzenden.³⁰⁶ Europol geeft aan deze pilot te willen overnemen, maar alleen met de nodige financiële middelen.

4.6. Bevindingen

In dit hoofdstuk is uiteengezet wat bekend is over het gebruik en de rol van de uitgewisselde passagiersgegevens in het werk van de opsporingsdiensten. De PNR-wet is nog maar twee jaar in werking. Twee jaar is een zeer korte tijd om resultaten te boeken in strafrechtelijke onderzoeken naar terroristische en ernstige misdrijven. Daarnaast is vanwege de Covid-19-pandemie het vliegverkeer enorm afgenomen, waardoor ook de verzameling en het gebruik van de passagiersgegevens door de Pi-NL en de vraag naar deze gegevens door de bevoegde instanties fors zijn gedaald.

Onderzoeksvraag 2 kan daarom slechts gedeeltelijk worden beantwoord. Hoewel de input van de passagiersgegevens die ten behoeve van opsporingsonderzoek verstrekt zijn bekend is, ontbreekt informatie over de daaruit resulterende output. Vanaf het moment dat de passagiersgegevens of het resultaat van de verwerking ervan de Pi-NL en de Frontoffice – als een samenwerkingsverband van de bevoegde instanties – verlaten, wordt het gebruik niet gestandaardiseerd vastgelegd in de registratiesystemen van de bevoegde instanties. Een systematische benadering van de mate waarin deze gegevens hebben bijgedragen in het werk van de opsporingsdiensten is dan ook nauwelijks mogelijk.

Op basis van de kwantitatieve inzichten uit het vorige hoofdstuk en enkele beschrijvende voorbeelden kan wel gedeeltelijk worden geschetst hoe de passagiersgegevens in de opsporingspraktijk worden gebruikt. Tot op zekere hoogte is de vraag naar passagiersgegevens van de bevoegde instanties een indicator voor het gebruik ervan, maar het zegt niets over de resultaten en de effecten op de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. De illustratieve voorbeelden verhinderen de rol die de passagiersgegevens hebben gespeeld in bepaalde strafrechtelijke onderzoeken, maar zijn niet generaliseerbaar.

De oprichting van de Pi-NL als één informatiepunt voor het verzamelen, verwerken en verstrekken van de passagiersgegevens binnen de doelstelling van de PNR-wet versoepelt het vorderen van deze gegevens voor de bevoegde instanties. Voordat de PNR-wet in werking trad, was het wel mogelijk om passagiersgegevens van de luchtvaartmaatschappijen te verkrijgen, maar dit verliep in de meeste gevallen minder efficiënt. Op EU-niveau leidt het PNR-rechtskader ertoe dat de samenwerking en uitwisseling van passagiersgegevens wordt vergemakkelijkt.

Uit de interviews komt een aantal aandachtspunten met betrekking tot de werking van de PNR-wet in de praktijk naar voren. Een cluster van aandachtspunten heeft betrekking op de aansluiting van de

³⁰⁵ Europese Commissie Staff Working Document 2020, p.8 en p.35 in voetnoot 56.

³⁰⁶ Zie de techniek Ma3tch van FCInet en het ministerie van JenV, die in 2021 een privacyprijs heeft gewonnen. Met deze techniek kunnen financiële researchediensten beveiligde en gepseudonimiseerde datasets nationaal en internationaal delen, zie <https://www.computable.nl/artikel/nieuws/management/7129802/250449/privacy-first-reikt-privacy-awards-2021-uit.html>, geraadpleegd op 25 juni 2021.

luchtvaartmaatschappijen en hun verplichting tot het verstrekken van de passagiersgegevens aan de Pi-NL. De overige aandachtspunten gaan over:

- de invulling van de informatieplicht over de verzameling van passagiersgegevens;
- de naamsbekendheid van de Pi-NL en de voorlichting over de PNR-wet;
- de afbakening van de competenties van de Pi-NL, processen en samenwerking met ketenpartners;
- een uitbreiding tot nationale en internationale opsporingsdatabanken.

Beantwoording van de deelvragen

- a. *Bij welke strafrechtelijke onderzoeken hebben ontvangen passagiersgegevens een rol gespeeld en hoe essentieel waren deze gegevens daarvoor?*

Deze deelvraag kan niet kwantitatief worden beantwoord. Vanaf het moment dat de passagiersgegevens of het resultaat van de verwerking de Pi-NL en de Frontoffice verlaten, wordt het gebruik niet gestandaardiseerd vastgelegd in de registratiesystemen van de bevoegde instanties. Op basis van de beschikbare informatie is nauwelijks vast te stellen welke rol deze passagiersgegevens hebben gespeeld in strafrechtelijke onderzoeken. Tot op heden is er nog geen uitspraak van een strafrechtbank bekend waarin de passagiersgegevens die door de Pi-NL op grond van de PNR-wet zijn verstrekt, als bewijs zijn gebruikt. Wellicht dat het belang van passagiersgegevens in de rechtspraak over enkele jaren wel in kaart kan worden gebracht.

In de interviews wordt wel het waargenomen nut van de passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven benoemd. De geïnterviewde bevoegde instanties en Europol geven aan dat de PNR-wet een toegevoegde waarde heeft voor hun opsporingspraktijk:

Voorafgaand beoordelen van passagiers op basis van SIS II

- Door de toepassing van de PNR-wet op zowel intra-EU- als extra-EU-vluchten worden passagiers onderkend die met een artikel 26 of 36 signalering in de SIS-II-databank staan en die anders niet zouden worden gecontroleerd.
- Ook krijgen de opsporingsdiensten nu een vooraankondiging, omdat de passagiersgegevens op drie tijdstippen (48 uur, 24 uur, 0 uur) voorafgaand aan de vlucht aan de Pi-NL worden verstrekt, wat ruimte biedt voor het maken van tactische keuzes in de aanpak van de alert door de bevoegde instanties.

Voorafgaand beoordelen van passagiers op basis van risicocriteria-sets

- Wat de praktische toepassing betreft, bevinden het opstellen en gebruiken van de risicocriteria-sets zich nog in de opstartfase.
- Niet alle bevoegde instanties hebben behoefte aan een risicocriteria-set die voor het voorafgaand beoordelen van passagiers wordt toegepast. Sommige bevoegde instanties zien juist wel potentie in de risicocriteria-sets om personen te kunnen onderkennen die voorheen onbekend waren bij de rechtshandhavingsautoriteiten.

Vorderingen van passagiersgegevens door bevoegde instanties

- Het vorderen van passagiersgegevens bij de Pi-NL voor delicten uit Bijlage 2 van de PNR-wet wordt door de bevoegde instanties gezien als een van de instrumenten in de gereedschapskist voor digitale opsporing.

- Passagiersgegevens die krachtens de PNR-wet beschikbaar zijn, geven niet alleen makkelijker zicht op reisbewegingen met verschillende carriers, maar worden ook gebruikt om te achterhalen wie een vlucht heeft betaald en geboekt, om een crimineel netwerk in kaart te brengen, wie met wie op reis is geweest, of om actuele gegevens eruit te halen om tactische keuzes te kunnen maken.

Samenvattend blijken de passagiersgegevens volgens de bevoegde instanties vooral een bijdrage of een soort puzzelstuk in een opsporingsonderzoek te leveren. Het vergt een methodische aanpak in een grote hoeveelheid opsporingsonderzoeken om te achterhalen wat het belang is geweest van de passagiersgegevens in strafrechtelijke onderzoeken. Dat kan pas na een bepaalde periode, als er een grote hoeveelheid opsporingsonderzoeken voorhanden is. Daarmee valt het buiten het bestek van deze evaluatie.

b. Welke illustratieve voorbeelden met betrekking tot het gebruik van passagiersgegevens kunnen uit de interviews worden gehaald?

Dit hoofdstuk licht aan de hand van enkele beschrijvende voorbeelden toe hoe de passagiersgegevens in de opsporingspraktijk worden gebruikt en tot resultaat hebben geleid, zowel op basis van passagiersgegevens van intra-EU- als extra-EU-vluchten. De voorbeelden maken de werking, het gebruik en de uitkomsten van de PNR-wet in bepaalde opsporingsonderzoeken inzichtelijk. De voorbeelden zijn niet generaliseerbaar en laten op zich bezien geen conclusies over de doeltreffendheid van de PNR-wet toe.

c. Wat zijn de belemmerende factoren bij het gebruik van de passagiersgegevens door opsporingsdiensten?

Passagiersgegevens zijn niet-geverifieerde gegevens en daardoor minder betrouwbaar voor de verwezenlijking van de doeleneinden van de PNR-wet en het vaststellen van de identiteit van een persoon. Ook ontbreekt er een aantal gegevens die voor het werk van de Pi-NL en de opsporingsdiensten van belang kunnen zijn voor de identificatie van een passagier, zoals bijvoorbeeld de geboortedatum bij intra-EU-vluchten. Het komt ook voor dat gegevens onvolledig zijn, bijvoorbeeld de betalingsgegevens. Het antwoord op de vraag of luchtvaartmaatschappijen op grond van de PNR-wet verplicht zijn om de API-gegevens uit het vertrekcontrolesysteem naast de KMar ook aan de Pi-NL te verstrekken is nog onduidelijk.

5.

Compliance met geldende privacynormen PNR- wet

5. Compliance met geldende privacynormen PNR-wet

Gelet op het recht op persoonsgegevensbescherming is in de PNR-wet een aantal waarborgen opgenomen. Dit hoofdstuk heeft tot doel onderzoeksvraag 3 te beantwoorden.

Onderzoeksvraag 3: *In welke mate worden de geldende normen voor de bescherming van de privacy nageleefd bij het verzamelen en het verwerken van passagiersgegevens door de Pi-NL?*

Dit hoofdstuk beoordeelt vanuit een intern perspectief of de geldende normen voor de gegevensbescherming worden nageleefd. Voor deze beoordeling geldt de PNR-wet als maatstaf. Een rechtmatigheidstoets van de PNR-wet zelf valt buiten het toepassingsbereik van dit hoofdstuk.³⁰⁷ Aan de beoordeling ligt een privacytoetsingskader op basis van de PNR-wet ten grondslag (paragraaf 5.1.). Vervolgens wordt privacytoetsingskader toegepast op zeven domeinen:

1. Rechtmatigheid verzameling (paragraaf 5.2.)
2. Rechtmatigheid verwerking (paragraaf 5.3.)
3. Rechtmatigheid verstrekking (paragraaf 5.4.)
4. Verantwoordingsplichten (paragraaf 5.5.)
5. Technische en organisatorische maatregelen (paragraaf 5.6.)
6. Toezicht (intern en extern) (paragraaf 5.7.)
7. Rechten van betrokkenen (paragraaf 5.8.)

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op documentenanalyse en interviews. Een deel van de gebruikte bronnen is openbaar, waaronder de jaarrapportages PNR-wet van de FG Pi-NL.³⁰⁸ Daarnaast zijn enkele bronnen gebruikt die niet openbaar zijn, zoals procesbeschrijvingen van de Pi-NL en bestuurlijke documenten. Waar documentatie ontbreekt, wordt dit vermeld in de bevindingen. De onderzoekers hebben geen toegang gehad tot de passagiersgegevens in de TRIP-applicatie of de managementsystemen van de Pi-NL. Wel is in het kader van dit onderzoek een inzageverzoek van passagiersgegevens bij de Pi-NL gedaan door een onderzoeksdeelnemer. Dit hoofdstuk kan dus niet worden gezien als een gevalideerde toezichtsrapportage op het wettelijk conform verwerken en gebruiken van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

5.1. Het privacytoetsingskader van de PNR-wet

Voor de beoordeling in welke mate de geldende normen voor de bescherming van de privacy worden nageleefd bij het verzamelen en verwerken van passagiersgegevens maakt dit onderzoek gebruik van een privacytoetsingskader. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is het niet voldoende om de betreffende gegevensverwerkingen enkel te toetsen aan paragraaf 8 uit de PNR-wet, die enkele specifieke bepalingen bevat omtrent gegevensbescherming. Dit privacytoetsingskader integreert alle materiële en procedurele voorwaarden uit de PNR-wet, aangevuld met een aantal specifieke vereisten uit de Wpg.³⁰⁹ Ten opzichte van de jaarrapportages van de FG Pi-NL is dit holistische aanpak van de nalevingsbeoordeling een toegevoegde waarde.

De onderzoeksvraag heeft alleen betrekking op de werkwijze van de Pi-NL. Vanuit het gegevensbeschermingsrecht is een nalevingsbeoordeling niet volledig zonder inachtnaam van de

³⁰⁷ Zie hoofdstuk 6 voor de beoordeling van de doeltreffendheid, evenredigheid en noodzakelijkheid van de PNR-wet.

³⁰⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid, Jaarrapportage artikel 18 Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR-wet), 13 oktober 2020, zie https://www.eerstekamer.nl/overig/20201214/jaarrapportage_artikel_18_wet/meta_geraadpleegd_op_11_april_2021 (volgens Jaarrapportage PNR-wet over 2019); Ministerie van Justitie en Veiligheid, Intern Verslag 2019 FG Pi-NL voor de verwerkingsverantwoordelijke, 18 augustus 2020, zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/12/14/tk-bijlage-intern-verslag-fg/tk-bijlage-intern-verslag-fg.pdf> geraadpleegd op 11 april 2021.

³⁰⁹ Met inbegrip van op de PNR-wet of Wpg gebaseerde en betrekking hebbende regelgeving.

verplichtingen die op de verwerkingsverantwoordelijke rusten. De Pi-NL voert de PNR-wet immers uit in opdracht van het ministerie van JenV, tevens de verwerkingsverantwoordelijke voor de passagiersgegevens.³¹⁰ Het ministerie van JenV is verantwoordelijk voor het beleid, de regelgeving en de te maken beleidskeuzes voor de Pi-NL.³¹¹ Daarom moet het ministerie van JenV als verwerkingsverantwoordelijke bij deze beoordeling worden betrokken.

Het privacytoetsingskader bevat zeven domeinen (zie figuur 16). Elk domein bevat toetsingscriteria die corresponderen met specifieke vereisten uit de PNR-wet en de Wpg. Op basis van schriftelijke bronnen en interviews met het ministerie van JenV en de Pi-NL hebben wij geëvalueerd hoe de verwerking van passagiersgegevens door de Pi-NL en de verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke zich verhouden tot de zeven domeinen en de onderliggende criteria.



Figuur 16. Het privacytoetsingskader, bestaande uit 7 domeinen.

³¹⁰ Besluit van de minister van Justitie en Veiligheid van 10 december 2019 (kenmerk: 2724565/19/DP&O), Toelichting artikel I onderdeel E; zie paragraaf 2.5.2.

³¹¹ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.5.

5.2. Domein 1 – Rechtmatigheid verzameling

De PNR-wet levert de wettelijke grondslag voor het verzamelen en opslagen van passagiersgegevens, afkomstig van luchtvaartmaatschappijen door de Pi-NL en bepaalt de voorwaarden die daarop van toepassing zijn. Dit domein omvat vijf criteria (zie tabel 18 hieronder).

Tabel 18. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 1 - Rechtmatigheid verzamelen.

Overzicht domein 1 - Rechtmatigheid verzamelen:	
Criterium	Bepalingen
1. Wettelijke grondslag verstrekken door de luchtvaartmaatschappijen aan de Pi-NL	Artikel 4 lid 1, 2 en 5 PNR-wet
2. Verbod op verwerking bijzondere persoonsgegevens	Artikel 19 lid 1 en 2 PNR-wet
3. Wissen andere gegevens	Artikel 20 lid 1 onderdeel b PNR-wet
4. Wettelijke bewaartermijn van 5 jaar	Artikel 20 lid 1 onderdeel a PNR-wet
5. Depersonaliseren na 6 maanden	Artikel 20 lid 1 onderdeel d, lid 2 PNR-wet

Criterium 1 – Wettelijke grondslag verstrekken

Luchtvaartmaatschappijen verstrekken passagiersgegevens aan de Pi-NL om aan de wettelijke verplichting uit de PNR-wet te voldoen.³¹² De wettelijke verplichting is van toepassing op de passagiersgegevens van extra-EU- en intra-EU-vluchten die aankomen op of vertrekken vanaf het grondgebied van Nederland.³¹³ De PNR-wet geldt dus niet voor passagiersvluchten binnen Nederland, maar die zijn er ook niet meer.³¹⁴ Volgens de PNR-wet gelden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba en ook Aruba, Curaçao en Sint Maarten als derde landen.³¹⁵ De passagiersgegevens worden aangeleverd door de luchtvaartmaatschappijen. De Pi-NL geen rechtstreekse toegang krijgt tot hun reserveringssysteem.³¹⁶ Aan de wettelijke voorwaarden voor het aanleveren van de passagiersgegevens aan de Pi-NL is voldaan.

Opmerkelijk is dat de Pi-NL in bepaalde gevallen reserveringsgegevens ontvangt, waarin andere vervoermodaliteiten naast de vlucht zijn opgenomen, bijvoorbeeld train- of busvervoer. Dat gebeurt als luchtvaartmaatschappijen de train- of busvervoer met een vluchtnummer of als onderdeel van de PNR-locator in het reserveringssysteem opslaan. Op grond van de PNR-wet mogen passagiersgegevens van train- of busvervoer niet worden opgeslagen. Een technische oplossing is er nog niet om dit te voorkomen. Indien andere vervoermodaliteiten dan vluchten door de Pi-NL worden opgeslagen is dit niet conform de wettelijke grondslag voor het verzamelen van passagiersgegevens op grond van de PNR-wet.

³¹² Artikel 6(1)(c) AVG, juncto artikel 4(1), (2) en (5) van de PNR-wet, juncto artikel 2 Aanwijzingsbesluit verstrekking passagiersgegevens aan de passagiersinformatie-eenheid.

³¹³ Artikel 3, juncto artikel 4(1) van de PNR-wet.

³¹⁴ Hoewel er nog enkele passagiersvluchten zijn die een tussenstop op een Nederlandse luchthaven maken, gaat het om een vlucht die aankomt van of vertrekt naar een buitenlandse bestemming.

³¹⁵ Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn Nederlandse gemeenten met een bijzondere status maar geen EU-grondgebied. Aruba, Curaçao en Sint-Maarten maken deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden, maar zijn geen EU-lidstaten.

³¹⁶ Artikel 4(5) PNR-wet.

criterium 2 – Verbod op verwerking bijzondere persoonsgegevens

Als de Pi-NL bijzondere persoonsgegevens ontvangt, dienen deze gegevens onmiddellijk te worden gewist.³¹⁷ De verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in de PNR-wet mag geen betrekking hebben op bijzondere persoonsgegevens waaruit iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of geaardheid, of lidmaatschap van een vakvereniging blijkt.³¹⁸ Als passagiersgegevens de TRIP-applicatie binnenkomen, worden zij op basis van de in de luchtvaartsector gebruikelijke Special Service Request (SSR) codes geautomatiseerd gefilterd.³¹⁹ Bij een controle van de SSR-codes heeft de FG Pi-NL geconstateerd dat het bijgewerkte filter functioneert.³²⁰

Toch kunnen bijzondere persoonsgegevens nog steeds in de opgeslagen passagiersgegevens terecht komen, bijvoorbeeld als hiervoor geen SSR-code wordt gebruikt en in de vrije tekstvelden. Het is niet bekend hoe vaak dit voorkomt. In dit geval zou de verwerkingsverantwoordelijke verkennend onderzoek kunnen doen om het resterende risico in kaart te brengen.³²¹ Op basis daarvan kunnen nadere maatregelen worden genomen ter naleving van het verbod op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens.³²² Het is ook mogelijk dat passagiers voor hun reservering gegevens gebruiken waaruit hun godsdienst of levensovertuiging of politieke gezindheid kan blijken, bijvoorbeeld uit e-mailextensies.³²³ De jaarrapportage PNR-wet vermeldt dat de Pi-NL het probleem herkent en naar oplossingen zoekt.³²⁴ Dat betekent dat in bepaalde gevallen het mogelijk zou kunnen zijn dat bijzondere persoonsgegevens in strijd met de PNR-wet worden opgeslagen.

criterium 3 – Wissen andere gegevens

Wanneer een luchtvaartmaatschappij andere gegevens dan passagiersgegevens aan de Pi-NL verstrekt, dienen deze gegevens onmiddellijk te worden gewist.³²⁵ Het bronbestand dat de luchtvaartmaatschappij aanlevert, wordt na zeven dagen gewist om de Pi-NL de gelegenheid te geven om eventuele controlewerkzaamheden uit te kunnen voeren.³²⁶ De TRIP single window dient ook gegevens uit te filteren die niet met datavelden uit bijlage 1 van de PNR-wet corresponderen. Uit de informatie blijkt niet hoe dit in de praktijk wordt toegepast.

criterium 4 – Wettelijke bewaartermijn van 5 jaar

De passagiersgegevens dienen gedurende een termijn van vijf jaar na ontvangst van deze gegevens bewaard te worden en worden na deze termijn gewist.³²⁷ De wettelijke bewaartermijn is in de TRIP-

³¹⁷ Artikel 19(2) PNR-wet.

³¹⁸ Artikel 19(1) PNR-wet.

³¹⁹ SSR-codes kunnen informatie bevatten over bijvoorbeeld de maaltijdvoorkeur, de aanwezigheid van een kinderwagen of rolstoel en vereiste bijzondere assistentie.

³²⁰ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.6.

³²¹ Middels een gegevensbeschermingseffectbeoordeling op dit risico, zie artikel 4c(1) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

³²² Bijvoorbeeld door het tekstveld "algemene opmerkingen" binnen de verzamelde passagiersgegevens te maskeren. Het advies 1/15 van het HvJEU geeft ook aan dat het opslaan van het tekstveld "algemene opmerkingen" uit de PNR-record niet noodzakelijk is; HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:692 (Overeenkomst PNR EU-Canada), para.160.

³²³ Bijvoorbeeld officiële e-mailadressen @vakbond, @politiekepartij, @geloof; zie Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.8.

³²⁴ Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.8.

³²⁵ Artikel 20(1)(b) PNR-wet.

³²⁶ PIA 2020, p.9.

³²⁷ Artikel 20 (1)(a) PNR-wet.

applicatie toegepast.³²⁸ Controle of het verwijderen van passagiersgegevens ouder dan vijf jaar functioneert, is pas mogelijk vanaf 19 juni 2024.³²⁹

criterium 5 – Depersonaliseren na 6 maanden

De passagiersgegevens waaruit rechtstreeks de identiteit van een persoon kan worden afgeleid, dienen zes maanden na ontvangst ervan gedepersonaliseerd te worden door afscherming van die gegevens.³³⁰ Onder deze gegevens worden in ieder geval verstaan:

- a. naam of namen, waaronder de namen van andere personen in de PNR-record en het aantal personen in de PNR-record;
- b. adres en contactgegevens, waaronder telefoonnummer en e-mailadres;
- c. alle betalingsinformatie, met inbegrip van het factuuradres, voor zover daarin informatie is opgenomen waaruit de identiteit van een persoon rechtstreeks zou kunnen worden afgeleid;
- d. informatie betreffende personen die gebruikmaken van een loyaliteitsprogramma voor frequent reizen als bedoeld in bijlage 1 van de PNR-wet;
- e. algemene opmerkingen als bedoeld in bijlage 1 van de PNR-wet, voor zover deze informatie bevatten waaruit rechtstreeks de identiteit kan worden afgeleid van een persoon; en
- f. verzamelde API-gegevens als bedoeld in bijlage 1 van de PNR-wet.³³¹

De jaarrapportages over 2019 en 2020 vermelden dat de depersonalisering in TRIP-applicatie functioneert en dat de FG dit periodiek controleert.³³² Aan de wettelijke voorwaarden is voldaan.

Bevindingen domein 1 – Rechtmatigheid verzameling

Indien andere vervoermodaliteiten dan vluchten door de Pi-NL worden opgeslagen is dit niet conform criterium 1 (Wettelijke grondslag verstrekken). Wat het verbod op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens (criterium 2) betreft, blijft er een risico dat bijzondere persoonsgegevens niet volledig geautomatiseerd uitgefilterd kunnen worden en dus in de TRIP-applicatie opgeslagen worden. Het is niet bekend hoe groot dit risico is en dat zou kunnen worden onderzocht. Aan de wettelijke voorwaarden van criterium 5 (Depersonaliseren na 6 maanden) is voldaan. Controle van criterium 4 (Wettelijke bewaartermijn van 5 jaar) kan eerst na afloop van vijf jaren. Over criterium 3 (Wissen andere gegevens) is niets bekend.

³²⁸ Verslag FG Pi-NL over 2019, p.8.

³²⁹ Verslag FG Pi-NL over 2019, p.8.

³³⁰ Artikel 20(1)(d) PNR-wet.

³³¹ Artikel 20(2) PNR-wet.

³³² Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.6; Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.8.

5.3. Domein 2 – Rechtmatigheid verwerking

Domein 2 bevat de privacy-waarborgen van de PNR-wet met betrekking tot de verwerkingen die de Pi-NL op de passagiersgegevens uitvoert. Dat zijn twee hoofdprocessen: het vergelijken van passagiersgegevens met een aangewezen databank en het opstellen/ bijstellen en het gebruik van een risicocriteria-set. Dit domein omvat vijf criteria (zie tabel 19 hieronder).

Tabel 19. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 2 - Rechtmatigheid verwerken.

Overzicht domein 2 - Rechtmatigheid verwerken:	
Criterium	Bepalingen
1. Doelbinding	Artikel 2 PNR-wet
2. Doelgericht, evenredig en specifiek criteria	Artikel 6 lid 2 onderdeel b, 7 lid 2 PNR-wet
3. Verbod op verwerking bijzondere persoonsgegevens	Artikelen 6 lid 3, 7 lid 3 PNR-wet
4. Gebruik van passagiersgegevens ouder dan zes maanden	Artikel 20 lid 1 (d) PNR-wet
4. Menselijke tussenkomst	Artikel 8 lid 1 PNR-wet
5. Persoonsgegevens van geautomatiseerde verwerking	Artikel 20 lid 3 PNR-wet

Criterium 1 – Doelbinding verwerken

De Pi-NL dient de overeenkomstig de PNR-wet verzamelde passagiersgegevens uitsluitend te verwerken voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven.³³³ De doelbinding is een centrale waarborg van de PNR-wet die de Pi-NL in haar werkwijze toepast. Ten aanzien van het opstellen, bijwerken en gebruiken van een risicocriteria-set toetst de Pi-NL de doelbinding in elke fase.³³⁴ Voor zover de onderzoekers kunnen zien, is de toepasselijke procesbeschrijving een goede procedurele maatregel om de doelbinding per fase te waarborgen.

Ten aanzien van het beoordelen van passagiers voorafgaand aan hun aankomst in of vertrek uit Nederland is de Minister van JenV bevoegd tot aanwijzing van een databank of onderdelen daarvan die nationaal dan wel internationaal worden bijgehouden voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische of ernstige misdrijven.³³⁵ De Minister heeft per besluit de SIS-II-databank in zijn geheel aangewezen.³³⁶ In het afgesproken startscenario vergelijkt de Pi-NL momenteel uitsluitend met signaleringen op grond van de artikelen 26 en 36 van de SIS-II-databank.³³⁷ Deze signaleringen betreffen grotendeels delicten binnen de doelbinding van de PNR-wet, hoewel artikel 36 signaleringen ook misdrijven betrekken kan die niet in bijlage 2 van de PNR-

³³³ Artikel 2 PNR-wet.

³³⁴ Proces Risicocriteria Nationaal.

³³⁵ Artikel 6(2)(a) PNR-wet.

³³⁶ Artikel 1 aanwijzing SIS II-databank.

³³⁷ Artikel 26 betreft signaleringen met het oog op aanhouding ten behoeve van overlevering of uitlevering en artikel 36 betreft onopvallende of gerichte controles. Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.30 (MvT).

wet vermeldt staan.³³⁸ De Pi-NL controleert een automatisch gegenereerde match na een vergelijking met de SIS-II-databank handmatig op doelbinding van de signalering.³³⁹

Hierbij rijst de vraag of ook het onderhavige aanwijzingsbesluit beperkt moet worden op de onderdelen van de SIS-II-databank die nauw overlapt met de doelbinding van de PNR-wet en die in Bijlage 2 opgesomde delicten. In de SIS-II-databank kunnen ook signaleringen zitten voor delicten en gezochte voorwerpen die geen verband hebben met delicten uit bijlage 2 van de PNR-wet.³⁴⁰ In het licht hiervan stelt de Europese Commissie dat het risico dat de PIU bij het uitvoeren van een geautomatiseerde vergelijking van passagiersgegevens met de SIS-II-databank overeenkomsten verkrijgt, die niet binnen de doelbinding van de PNR-richtlijn verhoogd is.³⁴¹ Dit is ook een punt waarover de HvJEU in de aangespannen rechtszaken tegen de PNR-richtlijn gevraagd is om uitspraak over te doen.

Criterium 2 – Doelgericht, evenredig en specifiek criteria

Op grond van de PNR-wet dient een risicocriteria-set doelgericht, evenredig en specifiek te zijn “voor het misdrijf waarbij de mogelijke betrokkenheid van een persoon overeenkomstig de criteria kan worden bepaald”.³⁴² De procesbeschrijving voorziet in een speciaal hiervoor opgerichte commissie, die de risicocriteria toetst (met bijbehorende weging en drempelwaarde) op hetgeen gesteld in artikel 7 lid 2 van de PNR-wet. Binnen deze commissie, waar ook een OvJ betrokken is, vindt ook een toetsing plaats op de proportionaliteit en de subsidiariteit. De rapportages van deze commissie zijn voor de FG Pi-NL toegankelijk. De procesbeschrijving verlangt niet dat de drempelwaarde en weging voldoet aan wetenschappelijk objectieve maatstaven. De commissie bestaat nu uit de Pi-NL en vertegenwoordigers van bevoegde instanties en het OM.³⁴³ De FG Pi-NL adviseert een onafhankelijke lid toe te voegen om de objectieve beoordeling te waarborgen.³⁴⁴ Dit zou een wetenschapper of iemand van een maatschappelijke organisatie kunnen zijn. Een onafhankelijke lid in deze commissie is geen wettelijke vereiste, hoewel dit van toegevoegde waarde voor de legitimiteit van de risicocriteria-sets zijn kan.

Criterium 3 – Verbod op verwerking bijzondere persoonsgegevens

Het beoordelen van passagiers, op grond van vooraf bepaalde criteria, wordt verricht op een niet-discriminerende wijze, zodanig dat geen onderscheid wordt gemaakt naar iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of geaardheid of lidmaatschap van een vakvereniging.³⁴⁵ Tevens dienen de criteria niet gebaseerd te zijn op bijzondere persoonsgegevens.³⁴⁶ Ook hier is een proces opgesteld waarbij een speciaal opgerichte commissie toeziet op het verbod op verwerking van bijzondere persoonsgegevens. De procesbeschrijving voorziet in een rapportage over het opstellen en het bijstellen van de risicocriteria-sets. Deze rapportage is inzichtelijk voor de FG Pi-NL.

Bijzondere persoonsgegevens mogen niet worden verwerkt, ook niet indien bijzondere persoonsgegevens kunnen worden afgeleid uit gecombineerde en/of indirecte passagiersgegevens. Nationaliteit en land van uitgifte van een identiteitsdocument kunnen in combinatie met andere

³³⁸ Verordening (EG) Nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II).

³³⁹ Interview Pi-NL, Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.10.

³⁴⁰ European Commission Staff Working Document, p.47.

³⁴¹ European Commission Staff Working Document, p.47.

³⁴² Artikel 7(2) PNR-wet.

³⁴³ Proces Risicocriteria Nationaal, p.4.

³⁴⁴ Zie ook Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.8.

³⁴⁵ Artikel 6(3) PNR-wet.

³⁴⁶ Artikel 7(3) PNR-wet.

persoonsgegevens een indirecte verband leggen met bijzondere persoonsgegevens.³⁴⁷ Bij het opstellen van de eerste risicocriteria-set heeft de FG Pi-NL geadviseerd om het criterium nationaliteit buiten beschouwing te laten.³⁴⁸ Dit advies is ook opgevolgd.

Criterium 4 – Gebruik van passagiersgegevens ouder dan zes maanden

Op grond van de PNR-wet mogen passagiersgegevens, die reeds gedepersonaliseerd zijn, uitsluitend gebruikt worden indien dit redelijkerwijs noodzakelijk is voor een vordering of een verzoek.³⁴⁹ De PNR-wet voorziet geen andere verwerkingsdoelen waarvoor de Pi-NL de depersonalisatie zelf mag opheffen. De Memorie van Toelichting gaat ervan uit dat gedepersonaliseerde passagiersgegevens na zes maanden voor het opstellen en bijstellen van de risicocriteria sets niet meer toegankelijk zijn.³⁵⁰ De Pi-NL stelt geen passagiersgegevens ouder dan zes maanden te gebruiken voor het opstellen en bijstellen van de risicocriteria sets.³⁵¹ Dit is conform de PNR-wet.

Criterium 5 – Menselijke tussenkomst

Een positieve match bij een verwerking die op geautomatiseerde wijze heeft plaatsgevonden, wordt door menselijke tussenkomst gecontroleerd om te bepalen of een bevoegde instantie maatregelen moet treffen of nader onderzoek moet doen.³⁵² De menselijke toets is in de procesbeschrijvingen voor de vergelijking met de SIS-II-databank vastgelegd.³⁵³ Ook in de procesbeschrijvingen voor de risicocriteria-sets wordt de menselijke toets vermeld.³⁵⁴

De menselijke tussenkomst moet worden gedocumenteerd en vastgelegd om het interne toezicht daarop mogelijk te maken. Op dit moment wordt de menselijke tussenkomst nog niet in de TRIP-applicatie vastgelegd.³⁵⁵ Het waarborgen van documentatie en de vastlegging is een taak van de verwerkingsverantwoordelijke; het ministerie van JenV dient ervoor te zorgen dat deze functionaliteit in de TRIP-applicatie wordt ingericht.

Criterium 6 – Persoonsgegevens van geautomatiseerde verwerking

De Pi-NL mag de persoonsgegevens die het resultaat zijn van geautomatiseerde verwerking niet langer bewaren dan noodzakelijk is om deze gegevens door te kunnen geven aan een bevoegde instantie, Europol of een PIU van een andere lidstaat.³⁵⁶ De in 2020 gemaakte gegevensbeschermingseffectbeoordeling (PIA) vermeldt dat niet beoordeelde matches, die het resultaat zijn van een vergelijking met een databank of risicocriteria-sets, na 48 uur automatisch worden geanonimiseerd, maar wel worden bewaard voor rapportage- en controledoeleinden.³⁵⁷ De onderzoekers hebben hierover geen beleid of procesbeschrijving kunnen vinden en kunnen dus niet bevestigen dat die matchingsresultaten effectief worden geanonimiseerd. Ook heeft de FG Pi-NL nog geen toezicht uitgeoefend op deze functionaliteiten.

³⁴⁷ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.46 (MvT).

³⁴⁸ Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.7.

³⁴⁹ Artikel 20(1)(d) PNR-wet.

³⁵⁰ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.52 en 12 in voetnoot 23 (MvT).

³⁵¹ Zie boven; Pi-NL reactie van 3 mei 2021; Pi-NL, Proces Risicocriteria Nationaal, Versie: 1.0, 30-12-2020, p.3.

³⁵² Artikel 8 lid 1 PNR-wet.

³⁵³ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.7; Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.10.

³⁵⁴ Proces Risicocriteria Nationaal, p.7.

³⁵⁵ Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.10.

³⁵⁶ Artikel 20 lid 3 PNR-wet.

³⁵⁷ PIA 2020, p.22.

Bevindingen domein 2 – Rechtmatigheid verwerking

Uit de toets van de criteria van domein 2 volgt dat criterium 1 (doelbinding verwerken) door de Pi-NL gewaarborgd is hoewel de doelbinding van de aangewezen databank niet voldoende afgebakend blijkt te zijn. Het aanwijzingsbesluit van de SIS-II-databank bepaalt niet concreet op basis van welke artikelen van de SIS-II-verordening een geautomatiseerde vergelijking met de passagiersgegevens plaatsvindt. Dat komt omdat de doelbinding van de PNR-wet niet met de reikwijdte van de SIS-II-databank overeenkomt. Voor criteria 2 (doelgericht, evenredig en specifiek criteria) en 3 (verbod op verwerking bijzondere persoonsgegevens) wordt aan de waarborgen uit de PNR-wet invulling gegeven door een interne procesbeschrijving. Op dit moment is nog onduidelijk wat de objectieve maatstaf is om de evenredige en niet-discriminerende toepassing van een risicocriteria-set te waarborgen. Volgens de FG Pi-NL ontbreekt in de speciaal hiervoor opgerichte commissie een onafhankelijke lid. Over criterium 5 (menselijke tussenkomst) is te melden dat de menselijke tussenkomst nog niet wordt vastgelegd in de TRIP-applicatie. Dit belemmert de interne en externe controle.

5.4. Domein 3 – Rechtmatigheid verstrekking

Domein 3 bevat de privacywaarborgen van de PNR-wet met betrekking tot de rechtmatige verstrekking van passagiersgegevens door de Pi-NL. In dit domein wordt een onderscheid gemaakt tussen de verstrekking van passagiersgegevens aan Nederlandse bevoegde instanties, uitwisseling van passagiersgegevens met andere lidstaten en doorgifte aan Europol, en uitwisseling van passagiersgegevens met derde landen. Tevens wordt in dit domein de voorwaarden voor doorgifte van passagiersgegevens door de PIU-lidstaten aan de Pi-NL of bevoegde instanties getoetst. Tenslotte wordt na de wettelijke grondslag voor een verstrekking van passagiersgegevens aan inlichtingendiensten gekeken. Dit domein bevat vijf criteria (zie tabel 20 hieronder).

Tabel 20. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 3 - Rechtmatigheid verstrekking

Overzicht domein 3 - Rechtmatigheid verstrekking	
Criterium	Bepalingen PNR-wet
1. Doelbinding verstrekken	Artikel 9 lid b PNR-wet
2. Toestemming OvJ	Toestemming vereist op grond van het Wetboek van Strafvordering
3. Opheffing van de depersonalisatie	Artikel 20(1)(d) en 10(3) PNR-wet
4. Verstrekking per geval	Artikel 8(2) PNR-wet
5. Verstrekking of toegang aan inlichtingendiensten	Artikel 17 Wpg, juncto art 17 PNR wet, artikel 39 van de Wet op de inlichtingen-en veiligheidsdiensten 2017

Criterium 1 – Doelbinding verstrekken

Doelbinding verstrekking aan Nederlandse bevoegde instanties

Bevoegde instanties kunnen, met inachtneming van de doelbinding van de PNR-wet, passagiersgegevens vorderen bij en ontvangen van de Pi-NL. De Pi-NL verstrekt passagiersgegevens op grond van een vordering van een bevoegde instantie op grond van het wetboek van Strafvordering

of artikel 19 van de Wet op de economische delicten in een onderzoek naar een terroristisch of ernstig misdrijf.³⁵⁸

De Pi-NL toetst de doelbindingen wijst vorderingen af die niet aan de doelbinding voldoen.³⁵⁹ Het strafbare delict wordt niet altijd in de vordering overgenomen, mede omdat de OvJ de doelbinding al heeft vastgesteld. Het OM heeft aangegeven dat de PI-NL navraag over de doelbinding kan doen. Vanuit het oogpunt van waarborging van de doelbinding, is het echter wenselijk dat de doelbinding nogmaals wordt gecontroleerd en aantoonbaar wordt vastgelegd.

Een bevoegde instantie verwerkt de van de Pi-NL ontvangen passagiersgegevens of het verwerkingsresultaat van die gegevens uitsluitend verder voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische of ernstige misdrijven.³⁶⁰ De doelbinding wordt dan ook op het verstrekingsformulier, overeenkomstig artikel 9 lid 2 van de PNR-wet vermeld.³⁶¹ Zodra passagiersgegevens aan de bevoegde instantie worden verstrekt, komen zij echter terecht in het Wpg-domein of een ander wettelijk kader dat voor de bevoegde instanties van toepassing is. Het valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek om na te gaan of en hoe de ontvanger van passagiersgegevens de doorwerking van de doelbinding in de praktijk waarborgt.

Doelbinding verstrekking aan Europol en PIU lidstaten

Bij een verstrekking van passagiersgegevens door de Pi-NL aan een PIU van een EU-lidstaat komen de gegevens in de nationale implementatiewetgeving van de PNR-richtlijn terecht. Hierdoor wordt ook dezelfde doelbinding op de ontvangen passagiersgegevens toegepast. De doorgifte van passagiersgegevens aan Europol geschiedt onder de voorwaarde dat deze gegevens slechts kunnen worden verwerkt voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische of ernstige misdrijven.³⁶² Dat is conform de doelstelling.

Doelbinding verstrekking aan derde landen

De doorgifte van passagiersgegevens aan derde landen is strikt geregeld. Hiertoe dient de doorgifte in een bepaald geval noodzakelijk te zijn voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van een terroristisch of ernstig misdrijf.³⁶³ Zowel de Pi-NL als ook het LIRC toetsen de doelbinding van een informatieverzoek op passagiersgegevens van derde landen.

Criterion 2 – Toestemming Officier van Justitie

Verstrekking aan Nederlandse bevoegde instanties

De toestemming van de OvJ biedt een belangrijke procedurele bescherming voordat de Pi-NL passagiersgegevens op vordering van een bevoegde instantie verstrekt. Op grond van de PNR-wet is toestemming van de OvJ niet noodzakelijk, zolang de Pi-NL actuele passagiersgegevens verstrekt die het resultaat zijn van een match met een databank. Een opsporingsambtenaar kan identificerende gegevens zelfstandig vorderen op grond van het Wetboek van Strafvordering.³⁶⁴ Voor de overige vorderingsbevoegdheden is toestemming van de OvJ vereist. Verder wordt onderscheid gemaakt tussen het vorderen van historische gegevens op grond van artikelen 126nd en van toekomstige gegevens op basis van en 126ne van het Wetboek van Strafvordering.

Bevoegde instanties dienen vorderingen in bij de Pi-NL via de VVA; een technische voorziening van de TRIP-applicatie. De toestemming van de OvJ maakt deel uit van het vorderingsformulier

³⁵⁸ Artikel 6(1)(b)(1°) PNR-wet.

³⁵⁹ Intern Verslag FG over 2019, p.9.

³⁶⁰ Artikel 9(2) PNR-wet.

³⁶¹ Eigen waarneming.

³⁶² Artikel 3 Besluit gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

³⁶³ Artikel 13(1)(a) PNR-wet.

³⁶⁴ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.12 (MvT).

passagiersgegevens en wordt als bijlage middels de VVA-applicatie meegestuurd. Er is een aantal templates dat de OvJ gebruikt. Eén voor de vordering van toekomstige passagiersgegevens en één voor de vordering van historische passagiersgegevens. Hierbij toetst de OvJ zowel de doelbinding met een delict dat is opgenomen in bijlage 2 van de PNR-wet, alsook de subsidiariteit en de proportionaliteit van de vordering van de passagiersgegevens door opsporingsorganen.³⁶⁵ Verder verwijst de OvJ in de afgegeven toestemmingsverklaringen naar artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering.

De FG Pi-NL die schriftelijke vorderingen op passagiersgegevens ouder dan zes maanden heeft gecontroleerd, vermeldt dat de extra toestemming van de OvJ aanwezig was. Bij mondelinge vorderingen door bevoegde instanties in het geval van spoed "blijkt achteraf sporadisch dat de OvJ toch geen toestemming had gegeven."³⁶⁶ De controle op de mondelinge vorderingen is geautomatiseerd en Pi-NL vraagt bij de bevoegde instantie om de schriftelijke toestemming van de OvJ in te dienen.³⁶⁷ Dit is in 2020 een keer voorgekomen. De Pi-NL heeft melding gedaan bij de bevoegde instantie en de verstrekte gegevens zijn uit het onderzoeksdossier verwijderd.

Verstrekking aan PIU lidstaten en Europol

Het nationale recht van de verzoekende EU-lidstaat bepaalt aan welke voorwaarden een verzoek moet voldoen. Dit vloeit voort uit het beginsel van wederzijdse erkenning van elkaars rechtsstelsels, en meer in het algemeen het vertrouwensbeginsel dat tussen de lidstaten geldt.³⁶⁸ Momenteel beantwoordt de Pi-NL geen verzoeken van bevoegde instanties van andere lidstaten, maar alleen PIU-PIU verzoeken. Alleen voor passagiersgegevens die gedepersonaliseerd zijn (zes maanden en ouder), zijn procedurele waarborgen van toepassing in de vorm van voorafgaande toestemming van de OvJ en kennisgeving van de FG Pi-NL voor controle achteraf.

Tevens kan Europol de Pi-NL om passagiersgegevens verzoeken. Er lijkt geen voorafgaande toestemming door een rechterlijke instantie of een andere nationale instantie, naar analogie van de OvJ, vereist te zijn voor verzoeken om passagiersgegevens. Hier kan ook geen beroep worden gedaan op het beginsel van wederzijdse erkenning van elkaars rechtsstelsels. De OvJ van het LIRC beoordeelt in plaats daarvan een Europol-verzoek volgens de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, maar dat volgt niet dwingend uit de wet.³⁶⁹

Bij de uitwisseling van passagiersgegevens met andere lidstaten en Europol wordt SIENA gebruikt. Dit wordt tevens gebruikt om advies van het LIRC te verkrijgen over de uitvoering van het verzoek en de verstrekking. De nationale afstemming tussen de DLIO en Pi-NL over het verstrekken van de passagiersgegevens vindt plaats in SIENA en niet in de TRIP-applicatie, omdat de gegevens zich al in het Europol-domein in SIENA bevonden. Het advies van de FG Pi-NL was om de controle en besluitvorming tot internationale doorgifte binnen de TRIP-applicatie af te handelen met de bijhorende wettelijke waarborgen.³⁷⁰

Verstrekking aan derde landen

Het verschil met verstrekkingen van passagiersgegevens aan PIU's van andere lidstaten en doorgifte aan autoriteiten van derde landen is dat de FG Pi-NL wordt geautomatiseerd en dat er omvangrijke documentatie moet worden verricht met betrekking tot de voorwaarden artikel 17a, lid 1 tot en met

³⁶⁵ Interview OM.

³⁶⁶ Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.10.

³⁶⁷ Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.10.

³⁶⁸ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, pp.15-16 (MvT).

³⁶⁹ Artikel 2 van de Besluit gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

³⁷⁰ Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.11.

7, Wpg.³⁷¹ Bij doorgifte aan derde landen ontvangt de FG via tekstbericht en email een notificatie om toezicht op de verstrekking uit te oefenen.³⁷²

criterium 3 – Opheffing van de depersonalisatie

De OvJ dient toestemming te geven voor de opheffing van de depersonalisatie van passagiersgegevens die langer dan zes maanden zijn bewaard, indien de opsporingsambtenaar deze identificerende gegevens wenst te verkrijgen.³⁷³ Deze toestemming kan door de OvJ op twee manieren worden gegeven: in de vorm van een schriftelijke toelichting of middels een aanvinkbaar veld. In het tweede geval wordt het nieuwe vorderingsformulier voor historische passagiersgegevens gebruikt dat een aanvinkbaar veld bevat, waarmee de OvJ kan aangeven of de vordering al dan niet betrekking heeft op reeds gedepersonaliseerde gegevens ouder dan zes maanden.³⁷⁴ Uit deze formulering kan echter niet worden opgemaakt of dit een toestemming tot de opheffing van de depersonalisatie van de passagiersgegevens betreft. Op dit moment hebben de OvJ en de Pi-NL afgesproken dat het aangevinkte veld als toestemming dient te worden geïnterpreteerd in de zin van artikel 1 lid 3 van de PNR-wet. Onze bevinding is dan ook dat de formulering op dit formulier niet precies de toestemming in de zin van artikel 10 lid 3 van de PNR-wet betekent.

Wanneer gedepersonaliseerde passagiersgegevens worden verzocht door PIU's van andere lidstaten en autoriteiten van derde landen, is verstrekking van deze gegevens uitsluitend mogelijk na toestemming van de OvJ en na kennisgeving van de FG Pi-NL, die de verwerking achteraf controleert.³⁷⁵

criterium 4 – Verstrekking per geval

Gegevens mogen uitsluitend per geval door de Pi-NL aan een bevoegde instantie worden verstrekt.³⁷⁶ Per geval is ook de verstrekking van een vluchlijst of een groter aantal van verstrekkingen op dezelfde vordering van een bevoegde instantie mogelijk.³⁷⁷ De FG Pi-NL oefent hier intern toezicht op uit, maar dat kan niet op elk individueel geval worden toegepast in geval van grote hoeveelheden verstrekkingen. De verstrekking per geval vindt conform de PNR-wet plaats hoewel vluchlijsten ook als een geval worden geteld.

criterium 5 – Verstrekking aan of toegang van inlichtingendiensten

Passagiersgegevens kunnen ook worden verstrekt aan inlichtingendiensten.³⁷⁸

Voor dit geval maakt de PNR-wet een uitzondering van de verplichting tot vastlegging langs elektronische weg, indien dit zich niet verdraagt met het belang van de veiligheid van de staat.³⁷⁹ Voor zover de inlichtingen- en veiligheidsdiensten toegang hebben tot passagiersgegevens is dat een staatsgeheim. Tijdens het wetsvoorstel PNR-wet wordt vermeld dat in het kader van de nationale veiligheid "PNR-gegevens van groot belang" zijn voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.³⁸⁰ Voor het geval dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten toegang hebben tot (bulk-)passagiersgegevens,

³⁷¹ Artikel 13(1)(d) PNR-wet, juncto artikel 17(a) (1) t/m (7) Wpg.

³⁷² Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.7.

³⁷³ Artikel 20(1)(d) en 10(3) PNR-wet.

³⁷⁴ Formulier 'Vordering Verstrekking Historische Gegevens (artikel 126nd/126ud lid 1 Sv.)'.

³⁷⁵ Artikel 10(3) en 13(1)(c) PNR-wet.

³⁷⁶ Artikel 8(2) PNR-wet.

³⁷⁷ In 2020 zijn 464 complete vluchlijsten verstrekt, Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.14.

³⁷⁸ Artikel 17 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

³⁷⁹ Artikel 23(1) PNR-wet.

³⁸⁰ Zie nota van verslag van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (Kamerstukken II 2018/19), 34861, nr.12.

wordt erop gewezen dat op grond van de Wiv 2017 of het beleid geen bewaartermijn geldt.³⁸¹ Met betrekking tot alle betrokken vliegtuigpassagiers, en niet alleen verdachte personen, zou dit een gebrek aan transparantie en waarborgen op het gebied van privacy- en gegevensbescherming kunnen betekenen.

Bevindingen domein 3 – Rechtmatigheid verstrekking

Wat domein 3 betreft, zijn de essentiële procedurele beschermingen bij het verstrekken van passagiersgegevens gewaarborgd. Gelet op de doelbinding van de PNR-wet (criterium 1) toetst de Pi-NL de verstrekking van passagiersgegevens en wijst vorderingen af die niet aan de doelbinding voldoen. Het proces van vorderen van de passagiersgegevens door Nederlandse bevoegde instanties loopt goed, met name de toestemming van de OvJ indien die vereist is (criterium 2). Het advies van de FG Pi-NL om in plaats van SIENA de TRIP-applicatie te gebruiken moet nog worden opgevolgd (criterium 2). Ook de toestemming van de OvJ tot opheffing van de depersonalisatie van passagiersgegevens ouder dan zes maanden loopt goed (criterium 3), hoewel de toestemming op het formulier alleen aangevinkt wordt. De FG Pi-NL controleert achteraf een schriftelijke vordering op passagiersgegevens ouder dan zes maanden op de vraag of de toestemming van de OvJ ook aanwezig is. Momenteel toetst de OvJ van het LIRC de proportionaliteit en de subsidiariteit van informatieverzoeken van Europol, maar dit is niet wettelijk geregeld.

5.5. Domein 4 – Verantwoordingsplichten

Domein 4 omvat de verantwoordingsverplichtingen die krachtens de PNR-wet en voor van toepassing verklaarde bepalingen uit de Wpg aan de verwerkingsverantwoordelijke zijn gesteld. Dit domein omvat zes criteria (zie tabel 21 hieronder).

Tabel 21. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 4 - Verantwoordingsplicht.

Overzicht domein 4 - Verantwoordingsplicht	
Criterium	Bepalingen
1. Het kunnen borgen van de juistheid en volledigheid van verwerkte passagiersgegevens	Artikel 4 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet
2. Verwerkingsregister en documentatieplicht	Artikelen 22(1) en (2), 23(1) en (2) PNR-wet
3. Vastlegging langs elektronische weg	Artikel 23(1) PNR-wet
4. Een procedure voor het melden van datalekken	Artikel 33(a) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet
5. Het uitvoeren van gegevensbeschermingseffectbeoordelingen	Artikel 4(c) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet
6. Het periodiek uitvoeren van audits met betrekking tot privacy en security	Artikel 33 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet

³⁸¹ Vergelijkbaar met de bevindingen van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), 'Toezicht rapport over het verzamelen en verder verwerken van passagiersgegevens van luchtvaartmaatschappijen door de AIVD en de MIVD (CTIVD nr. 71, vastgesteld op 19 augustus 2020, zie <https://www.ctivd.nl/binaries/ctivd/documenten/rapporten/2020/09/22/rapport-71/CTIVD+NR71+Toezichtrapport+Passagiersgegevens.pdf> geraadpleegd op 29 oktober 2020.

criterium 1 – Juistheid en volledigheid van verwerkte passagiersgegevens

De verwerkingsverantwoordelijke treft de nodige maatregelen opdat de passagiersgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn.³⁸² Als blijkt dat deze gegevens onjuist zijn, zorgt de verwerkingsverantwoordelijke voor het onverwijld vernietigen of rectificeren van de passagiersgegevens.³⁸³

Het blijkt op dit moment echter onmogelijk voor de verwerkingsverantwoordelijke om de juistheid en volledigheid van passagiersgegevens te waarborgen. De passagiersgegevens zijn niet-gevalideerde gegevens afkomstig uit reserveringssystemen van luchtvaartmaatschappijen. De FG Pi-NL wijst erop dat als gevolg daarvan verstrekkingen van persoonsgegevens van meer passagiers met dezelfde naam kunnen plaatsvinden.³⁸⁴ Een gebrek aan de juistheid en volledigheid kan niet gecompenseerd worden middels het recht op inzage en correctie door de betrokkenen zoals de jaarrapportage PNR-wet voorstelt.³⁸⁵ Zelfs als de luchtvaartmaatschappijen aanwezige API-gegevens volledig zouden aanleveren, worden voor intra-EU-vluchten geregeld geen API-gegevens verzameld.³⁸⁶ De datakwaliteit van de passagiersgegevens kan invloed hebben op de doeltreffendheid van de PNR-wet.³⁸⁷ De vraag rijst of er genoeg aanwijzingen zijn dat er voorlopige maatregelen moeten worden genomen ten aanzien van bepaalde onbetrouwbare passagiersgegevens.³⁸⁸ Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat de Pi-NL ook aan een drempelwaarde voor datakwaliteit toetst voordat passagiersgegevens worden verstrekt.

criterium 2 – Verwerkingsregister en documentatieplicht

De verwerkingsverantwoordelijke dient een register bij te houden met een aantal gegevens omtrent de verwerking van passagiersgegevens, zoals de contactgegevens van de Pi-NL, individuele ambtenaren en betrokken ketenpartners.³⁸⁹ De FG Pi-NL heeft de aanwezigheid van het verwerkingsregister nog niet kunnen vaststellen.³⁹⁰ De onderzoekers hebben het verwerkingsregister ingezien dat de verwerkingsverantwoordelijke bijhoudt. Op bepaalde onderdelen is dat verwerkingsregister nog in opbouw.³⁹¹ Namelijk, binnen het EU-verband als het gaat om de namen en contactgegevens van de PIU's en de bevoegde instanties van andere lidstaten.³⁹²

De verwerkingsverantwoordelijke draagt zorg voor de vastlegging van de verzoeken om passagiersgegevens van bevoegde instanties.³⁹³ Hiertoe neemt de Pi-NL de gegevens van de vorderingen en verzoeken handmatig over in de TRIP-applicatie. Afgelopen jaar was de controle van de Pi-NL of vorderingen en resultaten van zoekopdrachten met elkaar overeenstemmen en de juiste informatie bevatten nog een aandachtspunt.³⁹⁴ Hier heeft de Pi-NL meer aandacht aan besteed en vooruitgang geboekt.³⁹⁵

³⁸² Artikel 4(1) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

³⁸³ Artikel 4(1) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

³⁸⁴ Jaarrapportage PNR-wet 2020, p.11.

³⁸⁵ Jaarrapportage PNR-wet 2019, p.8.

³⁸⁶ Jaarrapportage PNR-wet 2020, p.11; Beleidsreactie op de jaarrapportage FG Pi-NL 2020, p.2.

³⁸⁷ EDPB 2021; zie ook paragrafen 4.5.3. en 6.2.3.

³⁸⁸ Artikel 4c leden 1 en 2 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

³⁸⁹ Artikel 22(1) PNR-wet.

³⁹⁰ Jaarrapportage PNR-wet 2020, p.12.

³⁹¹ Met name de gegevens als bedoeld in artikel 22(1)(b) PNR-wet.

³⁹² Artikel 22(1)(b) PNR-wet.

³⁹³ Artikel 22(2) PNR-wet.

³⁹⁴ Jaarrapportage PNR-wet 2019, p.8.

³⁹⁵ Jaarrapportage PNR-wet 2019, p.8; Beleidsreactie op de jaarrapportage FG Pi-NL 2020, p.2.

Criterion 3 – Vastlegging langs elektronische weg

De verwerkingsverantwoordelijke draagt zorg voor de vastlegging langs elektronische weg van de volgende verwerkingen: het verzamelen, raadplegen, verstrekken onder meer in de vorm van doorgiften, en wissen van de passagiersgegevens en de resultaten van de verwerking van die gegevens.³⁹⁶ Er zijn nieuwe functionaliteiten ontwikkeld voor de TRIP-applicatie om de verwerking van passagiersgegevens te kunnen vastleggen, bijvoorbeeld recent het loggen van de export van passagiersgegevens.³⁹⁷ Een aantal verwerkingen blijkt echter nog niet aantoonbaar te worden vastgelegd. Zo worden spontane verstrekkingen aan een PIU van een andere lidstaat en aan de Pi-NL door een PIU bijvoorbeeld nog niet vastgelegd in de TRIP-applicatie.³⁹⁸ Volgens de FG Pi-NL blijft het monitoren van geautomatiseerde waarborgen voor gegevensbescherming in TRIP een aandachtspunt.³⁹⁹ Omdat de TRIP-applicatie een nieuw systeem is, vinden er nog regelmatig updates van de software plaats.⁴⁰⁰ Om te vermijden dat updates van de software bestaande functionaliteiten ongewild tenietdoen moet de TRIP-applicatie daarop worden gecontroleerd.⁴⁰¹

De PNR-wet voorziet in het vastleggen (of wel loggen) van het raadplegen en verstrekken van passagiersgegevens "over het doel, de datum en het tijdstip [...], de identiteit van de persoon die de passagiersgegevens of een verwerking ervan heeft geraadpleegd of verstrekt en de identiteit van de ontvangers van die gegevens."⁴⁰² De handelingen van medewerkers worden vastgelegd middels centrale logging. De FG Pi-NL heeft toegang tot de loggegevens van verwerkingen in de TRIP-applicatie.⁴⁰³ De FG Pi-NL evalueert de logs periodiek handmatig voor de verwerkingen in de TRIP-applicatie door de Pi-NL. Het TRIP-auditrapport omtrent de logging door Justid IBO vermeldt drie aandachtspunten waar de logging nog moet worden aangepast, die ook door het ministerie van JenV zijn opgepakt.⁴⁰⁴

Criterion 4 – Het melden van datalekken

Een inbreuk op de beveiliging moet onverwijld en uiterlijk binnen 24 uur aan de verwerkingsverantwoordelijke worden gemeld.⁴⁰⁵ Ook dient de verwerkingsverantwoordelijke een inbreuk op de beveiliging onverwijld en uiterlijk binnen 72 uur nadat hij ervan kennis heeft genomen te melden aan de AP, tenzij het niet waarschijnlijk is dat de inbreuk een risico voor de rechten en vrijheden van personen met zich meebrengt.⁴⁰⁶ Verder dient de verwerkingsverantwoordelijke de betrokkenen te informeren over een inbreuk op de beveiliging als deze inbreuk waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van personen met zich meebrengt.⁴⁰⁷

Gevraagd naar datalekken verwijst de verwerkingsverantwoordelijke naar de jaarrapportages van de FG Pi-NL. Daarin is vermeld dat er in 2019 geen datalekken waren;⁴⁰⁸ over 2020 is niets bekend.

³⁹⁶ Artikelen 23 (1) en (2) PNR-wet.

³⁹⁷ Jaarrapportage PNR-wet 2020, p.11.

³⁹⁸ Artikel 10(1) PNR-wet, juncto artikel 6(1)(a) PNR-wet, artikel 9a PNR-wet; Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.11.

³⁹⁹ Jaarrapportage PNR-wet voor 2019, p.4; Jaarrapportage PNR-wet 2020, p.5.

⁴⁰⁰ Beleidsreactie jaarrapportage FG Pi-NL over 2000, p.2.

⁴⁰¹ Jaarrapportage PNR-wet voor 2020, p.10.

⁴⁰² Artikel 23(2) PNR-wet.

⁴⁰³ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.8.

⁴⁰⁴ De informatie is geclassificeerd. Auditdienst Rijk, Onderzoeksrapport 2020 (geclassificeerd); Beleidsreactie op de jaarrapportage FG Pi-NL 2020.

⁴⁰⁵ Artikel 12 Verwerkersafspraken PNR Gegevens.

⁴⁰⁶ Artikel 33(a) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁴⁰⁷ Artikel 33(a) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁴⁰⁸ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.8.

De AP doet geen uitspraak over datalekken.⁴⁰⁹ Inmiddels heeft de verwerkingsverantwoordelijke een registratie van beveiligingsincidenten en een interne datalekprocedure vastgesteld.⁴¹⁰ De communicatie over datalekken zal via de verwerkingsverantwoordelijke verlopen. Diens privacyfunctionaris informeert als zodanig de FG Pi-NL over datalekken bij de Pi-NL.⁴¹¹ Uit de jaarrapportage blijkt dat de Pi-NL nog een proces moet opstellen die bij de interne datalekprocedure van de verwerkingsverantwoordelijke aansluit.⁴¹²

criterium 5 – Gegevensbeschermingseffectbeoordelingen

De verwerkingsverantwoordelijke dient voorafgaand aan de verwerking een beoordeling uit te voeren van het effect van de voorgenomen verwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegevens.⁴¹³ Deze beoordeling is nodig voor verwerkingen waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt en waarbij verwerking, gelet op de aard, omvang, context of doelen ervan, waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van personen oplevert.⁴¹⁴

Tot op heden zijn er twee gegevensbeschermingseffectbeoordelingen uitgevoerd die de PNR-wet in zijn geheel bezien. Eén vond plaats op het wetsvoorstel van de PNR-wet in 2017.⁴¹⁵ De ander vond plaats in 2020 op alle verwerkingen die voortvloeien uit de PNR-wet.⁴¹⁶ Tot dusver ontbreken concrete gegevensbeschermingseffectbeoordelingen op bepaalde werkprocessen van de Pi-NL. In 2019 adviseerde de FG om voor analysetaken een zogenoemde data-science DPIA op te stellen.⁴¹⁷ Zoals blijkt uit een reactie van het kabinet wordt een aparte gegevensbeschermingseffectbeoordeling niet nodig geacht.⁴¹⁸

Het is belangrijk dat er ook voor concrete risico's een gegevensbeschermingseffectbeoordeling plaatsvindt. Dat geldt met name voor het opstellen van een nieuwe risicocriteria-set⁴¹⁹ en ook voor andere wezenlijke verwerkingsprocessen die de Pi-NL op basis van de verzamelde passagiersgegevens uitvoert. Dit onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat er redenen zijn om nader te onderzoeken of bijzondere persoonsgegevens worden opgeslagen in strijd met het verbod op het bewaren en verwerken ervan. Ook de kwaliteit van passagiersgegevens blijkt een belangrijk aandachtspunt. Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling kan op die punten opheldering geven of beschermende maatregelen zouden moeten worden genomen.

criterium 6 – Privacy- en security-audits

De verwerkingsverantwoordelijke dient periodiek privacy-audits uit te voeren.⁴²⁰ Een interne audit moet ten minste jaarlijks worden uitgevoerd "door middel van een Electronic Data Processing (EDP)

⁴⁰⁹ Schriftelijk antwoord AP.

⁴¹⁰ Jaarrapportage PNR-wet voor 2020, p.12.

⁴¹¹ Intern verslag FG over 2019, p.6.

⁴¹² Jaarrapportage PNR-wet voor 2020, p.12.

⁴¹³ Artikel 4(c) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁴¹⁴ Artikel 4(c) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁴¹⁵ Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Privacy Impact Assessment ten behoeve van het opstellen van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven', Den Haag, 21 maart 2017; Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.27 (MvT).

⁴¹⁶ PIA 2020.

⁴¹⁷ Intern verslag FG over 2019, p.9.

⁴¹⁸ Beleidsreactie artikel 18 rapportage FG Pi-NL 2019, p.2.

⁴¹⁹ Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.8.

⁴²⁰ Artikel 33 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

audit, ook wel IT-audit genoemd.⁴²¹ Minstens elke vier jaar dient de verwerkingsverantwoordelijke een externe privacy-audit te laten uitvoeren.

Tot op heden is er geen privacy-audit uitgevoerd. Een interne privacy-audit is echter een belangrijk controlemechanisme, omdat deze op systematische wijze toetst of op adequate wijze uitvoering is gegeven aan de bepalingen van de wet.⁴²² Dit betekent dat er niet is voldaan aan de verplichting van de verwerkingsverantwoordelijke om jaarlijks een interne privacy-audit uit te voeren. De Pi-NL draagt aan dat er een tekort aan opgeleide en bevoegde auditors bestaat en dat een toekomstige audit uitbesteed zou worden.⁴²³

Verder dient de verwerkingsverantwoordelijke periodieke informatiebeveiligingsaudits te (laten) uitvoeren op de genomen technische en organisatorische maatregelen.⁴²⁴ Deze audits hebben betrekking op het functioneren, waaronder de (informatie)beveiliging, van de TRIP-applicatie.⁴²⁵ De Auditdienst Rijk heeft in 2020 een audit uitgevoerd op de TRIP-applicatie.⁴²⁶ Deze audit had echter geen betrekking op technische en organisatorische maatregelen van de Pi-NL. Het ministerie van JenV heeft in navolging van deze audit de meeste aanbevelingen opgevolgd. Op dit moment staan er nog twee aanbevelingen open.

Bevindingen domein 4 – Verantwoordingsplichten

De verwerkingsverantwoordelijke legt op dit moment onvoldoende verantwoording af over het naleven van de verantwoordingsplichten uit de PNR-wet en van overeenkomstige van toepassing verklaarde bepalingen uit de Wpg. Wat de naleving van een aantal verantwoordingsplichten betreft, ontbreken er nog maatregelen en stappen:

- criterium 1 (Juistheid en volledigheid) vraagt iets wat voor de verwerkingsverantwoordelijke onmogelijk blijkt en waar onderzoek in de datakwaliteit en mogelijke risico's voor betrokkene nodig zou zijn;
- voor criterium 2 (Verwerkingsregister en documentatieplicht) wordt een aantal verwerkingen nog niet aantoonbaar vastgelegd;
- criterium 3 (Vastlegging langs elektronische wege) blijft een aandachtspunt in het geval van software updates;
- voor criterium 4 (Het melden van datalekken) ontbreekt duidelijkheid over het al dan niet voorkomen van een datalek in 2020;
- de inzet van gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (criterium 5) blijft oppervlakkig; en
- criterium 6 (Privacy- en security-audits) vraagt om een verplichte privacy-audit van de verwerkingsprocessen en informatiebeveiligingsaudits.

5.6. Domein 5 – Technische en organisatorische maatregelen

Domein 5 omvat de privacywaarborgen van de PNR-wet met betrekking tot de technische en organisatorische maatregelen.⁴²⁷ Het Nationaal Bureau voor Verbindingsbeveiliging (NBV) van de AIVD heeft in een nota vastgesteld dat technische en organisatorische maatregelen genomen dienen te worden op beveiligingsniveau 2. Bijlage 2 van de Verwerkersafspraken PNR Gegevens bevat een nadere specificering van de te treffen technische en organisatorische maatregelen. Dit domein bevat vijf criteria (zie tabel 22 hieronder).

⁴²¹ Artikel 3(2) en (3) van de Regeling periodieke audit politiegegevens.

⁴²² Artikel 3(3) van de Regeling periodieke audit politiegegevens.

⁴²³ Artikel 6 van de Regeling periodieke audit politiegegevens.

⁴²⁴ Artikel 13 Verwerkersafspraken PNR Gegevens.

⁴²⁵ Artikel 9 van de Samenwerkingsafspraken betreffende de technische voorziening TRIP.

⁴²⁶ Auditdienst Rijk, Onderzoeksrapport, 2020 (geclassificeerd).

⁴²⁷ Artikel 4(a) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

Tabel 22. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 5 - Technische en organisatorische maatregelen.

Overzicht domein 5 - Technische en organisatorische maatregelen	
criterium	Bepalingen
1. Beveiliging gegevens in transit	Artikel 4 (2) PNR-wet, juncto artikel 4a Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet
2. Verwerkingslocatie	Artikel 20 (1) (c) PNR-wet
3. Toegangsrechten en autorisatie	Artikel 6 en 6a Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet
4. Verbod op derde verwerkers	Artikel 10 van de Verwerkersafpraak PNR Gegevens
5. Contractuele borging van geheimhouding	Artikel 7 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet artikel 9 van de Verwerkersafpraak PNR Gegevens

Criterium 1 – Beveiliging gegevens in transit

Passagiersgegevens worden door de luchtvaartmaatschappijen langs elektronische weg verstrekt aan de Pi-NL.⁴²⁸ Uit het Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/759 van de Commissie van 28 april 2017 volgt welk protocol luchtvaartmaatschappijen dienen te hanteren. De technische protocollen die voor de verstrekking van passagiersgegevens worden gebruikt, ondersteunen versleuteling van het gegevensverkeer tussen luchtvaartmaatschappijen en de TRIP-applicatie.⁴²⁹ De applicatie controleert of het bestand afkomstig is van een geautoriseerde afzender en voldoet aan de voorgeschreven protocollen. Voor luchtvaartmaatschappijen is er een testomgeving beschikbaar voor het berichtenverkeer.

De verstrekkingen van passagiersgegevens door de IPi-NL aan de bevoegde instanties dienen ook beveiligd te zijn. Binnen Nederland vindt de verstrekking van passagiersgegevens plaats middels het VVA-systeem. De toegang tot de VVA is alleen mogelijk via het netwerk van de bevoegde instanties en het verkeer is beveiligd.⁴³⁰ Binnen de EU wordt het SIENA-systeem gebruikt voor het verzenden en ontvangen van berichten. De beveiliging van SIENA valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Er zijn geen waarneming over de beveiliging van de passagiersgegevens in transit.

Criterium 2 – Verwerkingslocatie

Ontvangen passagiersgegevens dienen te worden opgeslagen en verwerkt in Nederland of in een andere EU lidstaat.⁴³¹ Uit de Verwerkersafpraak PNR Gegevens volgt dat passagiersgegevens alleen op Nederlands grondgebied mogen worden opgeslagen.⁴³² De servers waarop passagiersgegevens worden opgeslagen, mogen niet in de cloud worden gehost.⁴³³ Ook de verwerking van passagiersgegevens mag niet in de cloud plaatsvinden.⁴³⁴ De onderzoekers stellen vast dat passagiersgegevens enkel worden verwerkt en opgeslagen binnen Nederland.

⁴²⁸ Artikel 4(2) PNR-wet.

⁴²⁹ De luchtvaartmaatschappij dient echter zelf via het ebXML transferprotocol het bericht te versleutelen met de publieke sleutel van de TRIP-applicatie.

⁴³⁰ Via Justitienet en Rijksweb, zie PIA 2020, p.18.

⁴³¹ Artikel 20(1)(c) PNR-wet.

⁴³² Artikel 8(2) Verwerkersafpraak PNR Gegevens.

⁴³³ Artikel 8(2) Verwerkersafpraak PNR Gegevens.

⁴³⁴ Artikel 8(2) Verwerkersafpraak PNR Gegevens.

criterium 3 – Toegangsrechten en autorisatie

De verwerkingsverantwoordelijke dient een systeem van autorisaties te onderhouden dat voldoet aan de eisen van zorgvuldigheid en evenredigheid.⁴³⁵ Het ministerie van JenV kent op verzoek van de Pi-NL autorisaties voor de TRIP-applicatie toe aan medewerkers van de Pi-NL om met passagiersgegevens te kunnen werken.⁴³⁶ Alleen bij de Pi-NL aangestelde of gedetacheerde ambtenaren mogen geautoriseerd worden om toegang te krijgen tot de TRIP-applicatie.⁴³⁷ De verwerkingsverantwoordelijke heeft een autorisatiematrix opgesteld waarin is vastgelegd welke medewerkers welke autorisatie hebben. De onderzoekers hebben de aanwezigheid van de autorisatiematrix vastgesteld. De Pi-NL geeft aan dat de toegekende rechten regelmatig worden gecontroleerd en dat de gebruiksrechten afgestemd zijn op bepaalde functies van medewerkers.⁴³⁸ De FG heeft toegang tot het overzicht van de uitgegeven autorisaties en controleert deze ook periodiek.⁴³⁹ De FG Pi-NL adviseert om de autorisatie strakker te definiëren op grond van dataminimalisatie en noodzakelijkheid met het oog op de lees, schrijf en wisrechten.⁴⁴⁰

De TRIP-applicatie wordt ontsloten op MULAN, de netwerkkapplicatie van het ministerie van Defensie. Er zijn maatregelen in de verwerkersafpraak opgenomen om de toegang tot de TRIP-applicatie te beperken, zoals beperkte toegang tot ruimten waar servers, netwerkkapparatuur en werkstations staan.⁴⁴¹ De onderzoekers hebben tijdens de bezoeken aan de Pi-NL de toegangscontroles tot de ruimten van de Pi-NL kunnen waarnemen.

criterium 4 – Verbod op derde verwerkers

Op grond van de Verwerkersafpraak PNR Gegevens wordt in beginsel geen gebruikgemaakt van diensten van derden voor de verwerking van passagiersgegevens.⁴⁴² Derden mogen alleen worden ingeschakeld met voorafgaande schriftelijke toestemming van het ministerie van JenV.⁴⁴³ Tot op heden wordt in het toepassingsgebied van de PNR-wet geen gebruik gemaakt van diensten van derden en verwerkers.

criterium 5 – Contractuele borging van geheimhouding

De ambtenaar of de persoon aan wie passagiersgegevens ter beschikking zijn gesteld is verplicht tot de geheimhouding daarvan.⁴⁴⁴ De jaarrapportage PNR-wet 2019 vermeldt dat de medewerkers van de Pi-NL die passagiersgegevens verwerken een geheimhoudingsplicht kennen.⁴⁴⁵

Bevindingen domein 5 – Technische en organisatorische maatregelen

Voor domein 5 zijn de ingestelde technische en organisatorische maatregelen op alle criteria voldoende. Een informatiebeveiligingsaudit op de gegevensverwerking door de Pi-NL dient nog plaats te vinden.

⁴³⁵ Artikel 6 en 6(a) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁴³⁶ Interne Verslag FG over 2019, p.6.

⁴³⁷ Contourendocument Pi-NL 2019, p.13.

⁴³⁸ Pi-NL reactie van 3 mei 2021.

⁴³⁹ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.8; Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.11.

⁴⁴⁰ Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.11.

⁴⁴¹ Verwerkersafpraak PNR Gegevens, bijlage 2.

⁴⁴² Verwerkersafpraak PNR Gegevens, artikel 10.

⁴⁴³ Artikel 10 Verwerkersafpraak PNR Gegevens.

⁴⁴⁴ Artikel 7 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet; Artikel 9 Verwerkersafpraak PNR Gegevens.

⁴⁴⁵ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.8; Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.12.

5.7. Domein 6 – Toezicht

Domein 6 ziet toe op de wettelijke vereisten omtrent intern en extern toezicht. De FG Pi-NL is belast met de controle op de verwerking van de passagiersgegevens door de Pi-NL en met de uitvoering van de desbetreffende waarborgen voor de gegevensbescherming.⁴⁴⁶ De AP houdt onafhankelijk toezicht op het verwerken en verzamelen van passagiersgegevens door de Pi-NL. Dit domein bevat twee criteria (zie tabel 23 hieronder).

Tabel 23. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 6 - Toezicht.

Overzicht domein 6 - Toezicht	
Criterium	Bepalingen
1. Functionaris Gegevensbescherming	<ul style="list-style-type: none">– Benoeming FG, artikel 18 lid 1 PNR-wet– Contactpunt voor betrokkene, artikel 18 lid 3 PNR-wet– Aanmelding FG bij AP, artikel 36 lid 5 Wpg, juncto artikel 17 PNR wet– Benodigde middelen, artikel 36 lid 5 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet– Betrekking FG, artikel 36 lid 1 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet– Rapportageverplichtingen FG, artikel 18 lid 2 PNR-wet– Toegang TRIP door FG, artikel 18 lid 4 PNR-wet– Contact FG met AP, artikel 18 lid 5 PNR-wet– Controle FG achteraf, artikelen 10 lid 3, 20 lid 1 onderdeel d PNR-wet
2. Autoriteit Persoonsgegevens	Artikel 35 lid 1 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet

Criterium 1 – Functionaris Gegevensbescherming

De FG Pi-NL is door de minister benoemd en is begonnen op 23 juli 2019.⁴⁴⁷ De FG Pi-NL is ook aangemeld bij de AP en heeft een aanspreekpunt binnen de AP.⁴⁴⁸

De PNR-richtlijn voorziet van de onafhankelijkheid van de FG.⁴⁴⁹ In de PNR-wet en het overeenkomstig van toepassing verklaarde artikel 36 van de Wpg komt de onafhankelijkheid van de FG niet terug. Hoewel de FG Pi-NL in de praktijk onafhankelijk optreedt, is haar onafhankelijk wettelijk niet beschermt.

Verder is het e-mailadres van de FG Pi-NL publiek beschikbaar.⁴⁵⁰ De onderzoekers kunnen uit eigen ervaring met het indienen van een inzageverzoek bevestigen dat de FG Pi-NL als enige contactpunt voor betrokkenen optreedt.⁴⁵¹ De FG Pi-NL kan op dit moment de vertrouwelijkheid van de communicatie met betrokkenen niet garanderen. Naar eigen waarneming van de onderzoekers

⁴⁴⁶ Art 18(1) PNR-wet.

⁴⁴⁷ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.5; interview ministerie van JenV.

⁴⁴⁸ AP schriftelijke antwoord.

⁴⁴⁹ Art 5 lid 2 PNR-richtlijn.

⁴⁵⁰ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/vraag-en-antwoord/kan-ik-mijn-reisgegevens-van-een-vlucht-inzien>

⁴⁵¹ Artikel 18(3) PNR-wet; Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.5; Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.7.

worden inzageverzoeken van betrokkenen beantwoord via een onbeveiligde e-mail. Verder beschikt de FG Pi-NL niet over het budget voor het instandhouden van diens deskundigheid.⁴⁵²

De FG Pi-NL dient door de verwerkingsverantwoordelijke tijdig en naar behoren te worden betrokken bij alle aangelegenheden die verband houden met de bescherming van passagiersgegevens.⁴⁵³ De FG Pi-NL is regelmatig aanwezig bij overleggen van de Pi-NL en op de werkvloer,⁴⁵⁴ maar neemt geen deel aan het periodieke bestuurlijke overleg met de verwerkingsverantwoordelijke. Evenmin heeft de FG Pi-NL inzage in stukken uit dit overleg.⁴⁵⁵

De FG Pi-NL heeft in de praktijk toegang tot alle gegevens die door de Pi-NL worden verwerkt (TRIP-applicatie inclusief de VVA en de loggegevens van verwerkingen in de TRIP-applicatie) en het overzicht van de uitgegeven autorisaties.⁴⁵⁶ De TRIP-applicatie mist echter nog enkele functionaliteiten aan de hand waarvan de FG Pi-NL effectief toezicht kan uitoefenen op de naleving van de wettelijke waarborgen. Zo kan nog niet worden gedocumenteerd of de menselijke tussenkomst heeft plaatsgevonden.⁴⁵⁷ Verder is het in de TRIP-applicatie niet mogelijk om vrije zoekopdrachten te doen op basis van specifieke, vooraf gedefinieerde woorden. Dit belemmert de mogelijkheid voor de FG Pi-NL om te controleren of de dossiers bijzondere persoonsgegevens bevatten.⁴⁵⁸

Verstrekkingen van passagiersgegevens ouder dan zes maanden worden achteraf gecontroleerd door de FG Pi-NL.⁴⁵⁹ Zodra een verstrekking plaatsvindt waarvoor wettelijk een controle achteraf door de FG Pi-NL nodig is, stuurt de TRIP-applicatie geautomatiseerd een notificatie, zowel per e-mail als sms, aan de FG Pi-NL.⁴⁶⁰ De jaarrapportage PNR-wet 2019 vermeldt dat de notificatiefunctie werkt en dat de FG Pi-NL achteraf controles heeft uitgevoerd.⁴⁶¹

De FG Pi-NL heeft intern toezicht gehouden op de volgende verwerkingsactiviteiten door de Pi-NL:

- controle van de filtering van passagiersgegevens op SSR-codes;
- periodieke controle van de depersonalisering van passagiersgegevens ouder dan zes maanden;
- regelmatige controle achteraf bij verstrekkingen ouder dan zes maanden of er toestemming is van de OvJ;
- periodieke controle van de overzichten van de uitgegeven autorisaties, en
- periodieke controle van de werking van de logging van verstrekkingen.⁴⁶²

De FG Pi-NL concludeert dat "de wettelijke waarborgen voor het beschermen van persoonsgegevens die zijn gecontroleerd aanwezig [zijn] en functioneren."⁴⁶³

De FG Pi-NL stuurt jaarlijks voor 1 juli een rapportage aan het ministerie van JenV, de beide Kamers der Staten-Generaal en de AP over het voorgaande kalenderjaar, die ingaat op de wijze waarop controle is uitgeoefend op de verwerking van de persoonsgegevens door de Pi-NL en de waarborgen

⁴⁵² Artikel 36 lid 5 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet; interview ministerie van JenV.

⁴⁵³ Artikel 36 lid 1 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁴⁵⁴ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.8.

⁴⁵⁵ Interview ministerie van JenV.

⁴⁵⁶ Artikel 18(4) PNR-wet; Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.8.

⁴⁵⁷ Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.10.

⁴⁵⁸ Interview ministerie van JenV.

⁴⁵⁹ Artikelen 10(3) en 20(1)(d) PNR-wet.

⁴⁶⁰ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.7.

⁴⁶¹ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.7.

⁴⁶² Jaarrapportage PNR-wet over 2019 en Verslag FG Pi-NL over 2019; Jaarrapportage PNR-wet over 2020.

⁴⁶³ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.11; Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.5.

voor de gegevensbescherming.⁴⁶⁴ Ook stelt de FG Pi-NL belangrijke statistieken over het gebruik van de passagiersgegevens op.⁴⁶⁵ De jaarrapportage PNR-wet over 2019, voorzien van een beleidsreactie van de minister van JenV, is ingediend conform artikel 18 lid 2 PNR-wet, maar later dan gepland vanwege de Covid-19-situatie.⁴⁶⁶ De jaarrapportage PNR-wet over 2020 en de beleidsreactie van de minister van JenV is op tijd gepubliceerd.⁴⁶⁷ De jaarrapportages over 2019 en 2020 zijn gedetailleerd en bevatten concrete bevindingen en aanbevelingen. Daarnaast stelt de FG Pi-NL jaarlijks een interne verslag op.⁴⁶⁸ In 2019 was het jaarlijkse verslag van de FG Pi-NL openbaar hoewel het wettelijk niet verplicht is.⁴⁶⁹

De FG Pi-NL betreft ook de verwerkingsverantwoordelijke in haar jaarrapportages maar houdt zelf niet interne toezicht op de verwerkingsverantwoordelijke.⁴⁷⁰ Dat heeft gevolgen voor de verantwoordingsplicht en de betrekking van de verwerkingsverantwoordelijke in de openbare jaarrapportage. De minister van JenV reageert met een beleidsnota op de bevindingen van de FG Pi-NL zonder zelf verantwoording af te leggen. Dat is een verbeterpunt waar de PNR-wet aangescherpt zou moeten worden.

criterium 2 – Autoriteit Persoonsgegevens

De AP houdt extern toezicht op de verwerking van passagiersgegevens in het kader van de PNR-wet.⁴⁷¹ De AP heeft nog geen onderzoek gedaan naar de verwerking van passagiersgegevens door de Pi-NL en ketenpartners.⁴⁷² De AP is niet voorafgaand geraadpleegd door het ministerie van JenV omdat de aard van een verwerking of een gegevensbeschermingseffectbeoordeling een hoog risico voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen met zich meebrengt.⁴⁷³ De AP vermeldt dat er, voor zover bekend, geen klacht van een betrokkene is ontvangen in verband met de PNR-wet.⁴⁷⁴

Verder geeft de AP aan niet over toereikende capaciteit en middelen te beschikken om haar wettelijke taken effectief te kunnen uitvoeren.⁴⁷⁵ Afhankelijk van meer capaciteit hoopt de AP ook meer ruimte te krijgen om haar taak in het kader van de PNR-wet beter te kunnen beleggen. Met het oog op het externe toezicht door de AP op de uitvoering van de PNR-wet is dat nu een knelpunt.

⁴⁶⁴ Artikel 18(2) PNR-wet.

⁴⁶⁵ Dat zijn statistieken over de mate waarin passagiersgegevens op grond van de artikelen 9a tot en met 16 zijn verstrekt, doorgegeven of verzocht; artikel 18(2) PNR-wet.

⁴⁶⁶ Jaarrapportage PNR-wet over 2019; TK Bijlage Beleidsreactie artikel 18 rapportage FG Pi-NL 2019; Uitstelbrief toezending Jaarrapportage artikel 18 PNR-wet 2019, Kamerbrief 29 juni 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/29/tk-aanbieden-jaarrapportage-artikel-18-pnr-wet-2019>, geraadpleegd op 3 mei 2021.

⁴⁶⁷ Jaarrapportage PNR-wet over 2020; ministerie van Justitie en Veiligheid, Reactie op de jaarrapportage van de Functionaris Gegevensbescherming van de Passagiersinformatie-eenheid Nederland, 30 juni 2021, zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/06/30/tk-reactie-op-de-jaarrapportage-van-de-functionaris-gegevensbescherming-van-de-passagiersinformatie-eenheid-nederland/tk-reactie-op-de-jaarrapportage-van-de-functionaris-gegevensbescherming-van-de-passagiersinformatie-eenheid-nederland.pdf>, geraadpleegd op 30 juni 2021.

⁴⁶⁸ Artikel 36(4) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁴⁶⁹ Verslag FG Pi-NL over 2019.

⁴⁷⁰ Art 18(2) PNR-wet.

⁴⁷¹ Artikel 35(1) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁴⁷² Schriftelijk antwoord AP.

⁴⁷³ Artikel 33 b (1) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet; schriftelijk antwoord AP.

⁴⁷⁴ Artikel 33 b (1) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet; schriftelijk antwoord AP.

⁴⁷⁵ Schriftelijke antwoord AP.

Bevindingen domein 6 – Toezicht

De FG Pi-NL is zelf een belangrijke waarborg voor de gegevensbescherming die belast is met intern toezicht houden op de verwerking van passagiersgegevens door de Pi-NL en de uitvoering van de waarborgen voor de gegevensbescherming. De FG Pi-NL betreft ook de verwerkingsverantwoordelijke in haar jaarrapportages maar houdt zelf niet interne toezicht op de verwerkingsverantwoordelijke terwijl de verwerkingsverantwoordelijke op grond van de PNR-wet talloze bepalingen moet borgen. De TRIP-applicatie mist nog enkele functionaliteiten voor het vastleggen en loggen, wat de FG Pi-NL belemmert in diens vermogen om toezicht te houden. De verwerkingsverantwoordelijke moet ervoor zorg dragen dat de TRIP-applicatie deze functionaliteiten krijgt. De AP als externe toezichthouder heeft nog geen acties genomen.

5.8. Domein 7 – Rechten van betrokkenen

Vliegtuigpassagiers hebben op grond van artikel 17 van de PNR-wet, die verwijst naar artikel 25 tot en met 31 van de Wpg, een aantal rechten. Domein 7 toetst de rechten van betrokkenen op drie criteria (zie tabel 24 hieronder).

Tabel 24. Overzicht van criteria en bepalingen van domein 7 - Rechten van betrokkenen.

Overzicht domein 7 - Rechten van betrokkenen	
Criterium	Bepalingen
1. Informeren van betrokkenen	Artikel 24a Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet
2. Recht op inzage	Artikel 25 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet
3. Overige rechten van betrokkenen	<ul style="list-style-type: none">– Recht op rectificatie en vernietiging van passagiersgegevens, artikel 28 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet– Recht een klacht in te dienen bij AP, artikel 31 onderdeel a Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet– Recht op schadevergoeding, artikel 31 onderdeel c Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet

Criterium 1 – Informeren van betrokkenen

De verwerkingsverantwoordelijke dient aan de betrokkene informatie te verstrekken over de verwerking van passagiersgegevens in een beknopte en toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal.⁴⁷⁶ Het ministerie van JenV is verantwoordelijk voor de informatievoorziening en communicatie. Momenteel worden vliegtuigpassagiers via een webpagina van de Rijksoverheid geïnformeerd over de verwerking van passagiersgegevens door drie overheidsinstanties: de douane, de KMar en de Pi-NL.⁴⁷⁷ De informatie wordt zowel in het Nederlands als in het Engels aangeboden. De FG Pi-NL constateert dat de "huidige informatie onvoldoende, moeilijk vindbaar en niet duidelijk of in eenvoudige taal [is] opgesteld."⁴⁷⁸ Uit de beleidsreacties van de minister van JenV blijkt dat de huidige informatievoorziening als voldoende wordt gezien.⁴⁷⁹ Er rijst de vraag of de informatievoorziening over de PNR-wet aan de wettelijke voorwaarden voldoet.

⁴⁷⁶ Artikel 24(a) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁴⁷⁷ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/reisgegevens-luchtvaart>, geraadpleegd op 3 mei 2021.

⁴⁷⁸ Jaarrapportage PNR-wet over 2019, p.6; Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.7.

⁴⁷⁹ Beleidsreactie op de jaarrapportage FG Pi-NL 2020, p.2.

Criterion 2 – Recht op inzage

De betrokkene heeft het recht op diens schriftelijke verzoek binnen zes weken uitsluitend te krijgen van de verwerkingsverantwoordelijke over de verwerking van de persoonsgegevens en om die gegevens in te zien en om informatie te krijgen over de verwerking ervan.⁴⁸⁰ Het ministerie van JenV heeft een ondermandaat verleend aan het hoofd van de Pi-NL inzake de behandeling van de rechten van betrokkenen.⁴⁸¹ Daarbij dienen betrokkenen hun inzageverzoeken te richten aan het e-mailadres van de FG Pi-NL.⁴⁸² Er is een interne procesbeschrijving voor het behandelen en beantwoorden van inzageverzoeken van betrokkenen door de Pi-NL.⁴⁸³ In 2020 zijn er negen inzageverzoeken door de Pi-NL ontvangen, waarvan er vier zijn beantwoord en vijf onvolledige verzoeken niet zijn behandeld.⁴⁸⁴ Het is onduidelijk of het proces omtrent de inzageverzoeken ook andere talen dan het Nederlands ondersteunt. Dit is relevant omdat Nederland een internationaal knooppunt is in het luchtverkeer.⁴⁸⁵ De Pi-NL geeft aan ook Engelse inzagen te vertalen en in behandeling nemen te kunnen.

De onderzoekers hebben middels een onderzoeksdeelnemer, die met de deelname aan het onderzoek schriftelijk heeft ingestemd, een inzageverzoek ingediend. De ervaringen uit dit inzageverzoek zijn hieronder samengevat.

De betrokkene wordt per e-mail verzocht het formulier “Beroep op mijn recht Wet op de Passagiersgegevens” in te vullen en een kopie van een wettelijk legitimatiebewijs te sturen. Het antwoord op het ingediende inzageverzoek, die binnen de wettelijke termijn van zes weken is beantwoord, was op drie punten opvallend:

1. De middels het inzageverzoek ontvangen passagiersgegevens bevatten alleen extra-EU-vluchten. Passagiersgegevens afkomstig van twee intra-EU-vluchten van en naar een Nederlandse luchthaven, die de betrokkene in 2020 ook heeft gemaakt en die de onderzoekers met een medereiziger hebben geverifieerd, waren niet vermeld. De betreffende luchtvaartmaatschappij levert passagiersgegevens aan de Pi-NL. De reden waarom de intra-EU-vluchten ontbreken, is de onderzoekers niet bekend.
2. Ook waren er twee treinreizen tussen twee Europese steden in de ontvangen passagiersgegevens vermeld, die de betrokkene via de luchtvaartmaatschappij als deel van zijn reis had geboekt. Deze gegevens mogen niet worden opgeslagen, maar maken op basis van de reservering met een luchtvaartmaatschappij deel uit van de PNR-record.
3. Verder geeft de Pi-NL geen informatie aan de betrokkene of er passagiersgegevens aan overheidsinstanties zijn verstrekt. Voor de duidelijkheid van het antwoord op het inzageverzoek zou het wenselijk zijn dat het antwoord ook vermeldt dat er geen passagiersgegevens aan overheidsinstanties verstrekt zijn. Middels aanvullend besluit heeft de Pi-NL ondertussen deze informatie verstrekt.

⁴⁸⁰ Artikel 25 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁴⁸¹ Besluit van de directeur Contraterrorisme van de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid van 5 augustus 2020, nr. 2993052, houdende verlening van ondermandaat en het doorgeven van volmacht en machtiging aan het hoofd van de Passagiersinformatie-eenheid Nederland inzake de behandeling van de rechten van betrokkene (Mandaatbesluit Pi-NL 2020).

⁴⁸² Zie [https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/vraag-en-antwoord/kan-ik-mijn-reisgegevens-van-een-vlucht-inzien,geraadpleegd op 3 mei 2021](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/vraag-en-antwoord/kan-ik-mijn-reisgegevens-van-een-vlucht-inzien,geraadpleegd%20op%203%20mei%202021).

⁴⁸³ Pi-NL, ‘Toelichting Procesbeschrijving Burgerverzoek’, 2021.

⁴⁸⁴ “De overige 5 verzoeken vertoonden gebreken. Verzoeken om de gebreken te herstellen bleven onbeantwoord. De verzoeken zijn daarmee als ingetrokken beschouwd en niet in behandeling genomen.” Jaarrapportage PNR-wet over 2020, p.15.

⁴⁸⁵ Zie ook Vogiatzoglou, P., Quezada Tavárez, K., Fantin, S. en Dewitte, P. (2020), ‘From Theory To Practice: Exercising The Right Of Access Under The Law Enforcement And PNR Directives’, *JIPITEC*, Vol.11, Nr.3, p 1, zie [https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-11-3-2020/5191,geraadpleegd op 4 mei 2021](https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-11-3-2020/5191,geraadpleegd%20op%204%20mei%202021).

De communicatie tussen de FG en de betrokkene vindt plaats over onbeveiligde e-mail, tenzij de verstrekte passagiersgegevens met een wachtwoord zijn beschermd.⁴⁸⁶ Dit betekent dat alle communicatie over persoonsgegevens, zoals bijvoorbeeld een kopie van het paspoort van de betrokkene, plaatsvindt via onbeveiligde e-mails. De verwerkingsverantwoordelijke moet ervoor zorgen dat de FG op een beveiligde manier met de betrokkene communiceren kan.

In het besluit van de Pi-NL op het inzageverzoek werd de betrokkene erop gewezen het recht te hebben om beroep in te dienen bij de bestuursrechter en ook om een klacht in te dienen bij de AP.

criterium 3 – Overige rechten van betrokkenen

De betrokkene heeft onder bepaalde omstandigheden het recht op rectificatie en vernietiging van persoonsgegevens.⁴⁸⁷ Verder heeft de betrokkene het recht een klacht in te dienen bij de AP⁴⁸⁸ en recht op schadevergoeding.⁴⁸⁹ Er zijn geen waarnemingen met betrekking tot deze drie rechten van de betrokkene, ook omdat geen passagier ooit gebruik van gemaakt heeft.

Bevindingen domein 7 – Rechten van betrokkenen

Domein 7 kijkt vooral naar de rechten van betrokkenen op informatie en inzage. Met het oog op de informatieplicht blijkt de huidige online informatievoorziening over het verzamelen en gebruiken van passagiersgegevens niet effectief. Het door de Pi-NL opgestelde proces van een inzageverzoek is voldoende. Op basis van een inzageverzoek blijkt dat de beantwoording van de inzage niet volledig was en ook overbodige gegevens bevat. Dat de communicatie tussen de FG en betrokkene plaatsvindt over onbeveiligde e-mail is niet voldoende.

5.9. Bevindingen

In dit hoofdstuk is nagegaan in hoeverre de geldende normen voor de bescherming van de privacy worden nageleefd bij het verzamelen en het verwerken van passagiersgegevens door de Pi-NL (onderzoeksvraag 3). De onderzoeksvraag heeft alleen betrekking op de Pi-NL, maar de verwerkingsverantwoordelijke moet ook bij deze beoordeling worden betrokken. De Pi-NL voert de PNR-wet immers uit in opdracht van het ministerie van JenV. Het ministerie van JenV is tevens de verwerkingsverantwoordelijke voor de passagiersgegevens en eigenaar van de TRIP-applicatie.

Middels het privacytoetsingskader hebben de onderzoekers gestructureerd alle vereisten uit het wettelijke kader van gegevensbeschermings- en privacymaatregelen uiteengezet. De bevindingen zijn uitsluitend gebaseerd op informatie die is verstrekt op basis van interviews en bestudeerde bronnen. Zij kunnen dan ook niet worden gezien als een gevalideerde toezichtsrapportage over de rechtmatige verwerking en het gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

De volgende wezenlijke waarborgen voor de persoonsgegevensbescherming uit de PNR-wet en het Wetboek van Strafvordering zijn in de praktijk toegepast:

- a. de controle op de doelbinding van de verwerking van de passagiersgegevens door de Pi-NL op basis van de PNR-wet;
- b. de procedurele bescherming middels de toestemming van de OvJ bij verstrekking van passagiersgegevens op basis van vorderingen van Nederlandse bevoegde instanties, artikelen 126nd en 126ne Wetboek van Strafvordering, en die betrekking hebben op gegevens ouder dan zes maanden;

⁴⁸⁶ Antwoord van FG Pi-NL van 6 april 2020 op inzageverzoek.

⁴⁸⁷ Artikel 28 Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁴⁸⁸ Artikel 31(a) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

⁴⁸⁹ Artikel 31(c) Wpg, juncto artikel 17 PNR-wet.

- c. het interne toezicht door de FG in het algemeen, en de controle achteraf door de FG van de verstrekking van gegevens ouder dan zes maanden.

Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen per domein weergegeven:

Domein 1 - Rechtmatigheid verzameling

De passagiersgegevens worden aangeleverd door de luchtvaartmaatschappijen. De Pi-NL krijgt geen rechtstreekse toegang tot hun reserveringssysteem. Er zijn twee waarnemingen met betrekking tot het naleven van de privacy-waarborgen uit de PNR-wet:

- Indien andere vervoersmodaliteiten dan vluchten door de Pi-NL worden opgeslagen, zoals in bepaalde gevallen als onderdeel van een luchtreis geboekt trein- of busvervoer, is dit niet conform de PNR-wet.
- Op grond van de PNR-wet mag de Pi-NL geen bijzondere persoonsgegevens opslaan waaruit iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of geaardheid, of lidmaatschap van een vakvereniging blijkt. Aangezien bijzondere persoonsgegevens niet volledig geautomatiseerd uitgefilterd kunnen worden, kunnen deze gegevens nog steeds in de opgeslagen passagiersgegevens terechtkomen, bijvoorbeeld als hiervoor geen SSR-code wordt gebruikt of in het vrije tekstveld "algemene opmerkingen" in de PNR-record.

De verwerkingsverantwoordelijke dient de nodige maatregelen te treffen als er aanwijzingen zijn dat de passagiersgegevens niet conform de wet (kunnen) worden verwerkt.

Domein 2 - Rechtmatigheid verwerking

Gelet op de verwerking van de passagiersgegevens voldoet de Pi-NL aan de geldende normen van de PNR-wet voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevensbescherming. Er zijn drie waarnemingen met betrekking tot de toepassing van de privacy-waarborgen uit de PNR-wet:

- Het aanwijzingsbesluit van de SIS-II-databank bepaalt niet concreet op basis van welke artikelen van de SIS-II-verordening een geautomatiseerde vergelijking met de passagiersgegevens plaatsvindt. Dat komt omdat de doelbinding van de PNR-wet niet met de reikwijdte van de SIS-II-databank overeenkomt.
- Aan de waarborgen uit de PNR-wet dat risicocriteria-sets doelgericht, evenredig en specifiek dienen te zijn, wordt invulling gegeven door een interne procesbeschrijving en commissie. Op dit moment is nog onduidelijk wat de objectieve maatstaf is om de evenredige en niet-discriminerende toepassing van een risicocriteria-set te waarborgen.
- De verplichte menselijke tussenkomst na een geautomatiseerde positieve overeenkomst wordt nog niet vastgelegd in de TRIP-applicatie. Hierdoor kan achteraf niet worden aangetoond dat een menselijke tussenkomst heeft plaatsgevonden.

Domein 3 - Rechtmatigheid verstrekking

Gelet op de verstrekking van de passagiersgegevens voldoet de Pi-NL op hoofdlijnen aan de geldende normen van de PNR-wet voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevensbescherming. Er zijn drie waarnemingen met betrekking tot het naleven van de privacy-waarborgen uit de PNR-wet:

- Voor een verzoek om passagiersgegevens door Europol lijkt geen voorafgaande toestemming naar analogie van de OvJ vereist te zijn. Momenteel toetst de OvJ van het LIRC

de proportionaliteit en de subsidiariteit van informatieverzoeken van Europol, maar dit is niet wettelijk geregeld.

- Naast de uitwisseling van passagiersgegevens met andere lidstaten en Europol wordt SIENA gebruikt om advies van het LIRC te verkrijgen over de uitvoering van het verzoek, waardoor de passagiersgegevens voor de verstrekking in SIENA terecht komen. Het advies van de FG Pi-NL was om de besluitvorming tot internationale doorgifte binnen de TRIP-applicatie af te handelen met de bijhorende wettelijke waarborgen.
- Om extra toestemming te geven voor het opheffen van de depersonalisatie van historische passagiersgegevens ouder dan zes maanden, vinkt de OvJ in het nieuwe vorderingsformulier een veld aan. Uit de gebruikte formulering kan echter niet worden opgemaakt of dit een toestemming tot de opheffing van de depersonalisatie van de passagiersgegevens betreft.

Domein 4 - Verantwoordingsplichten

De verwerkingsverantwoordelijke legt onvoldoende verantwoording af over een aantal waarborgen voor gegevensbescherming uit de PNR-wet en van overeenkomstige van toepassing verklaarde bepalingen uit de Wpg:

- het kunnen waarborgen van de juistheid en volledigheid van de passagiersgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Hierop gelet zou de verwerkingsverantwoordelijke onderzoek moeten doen naar de datakwaliteit van de passagiersgegevens, en of er maatregelen moeten worden genomen ten aanzien van bepaalde onbetrouwbare passagiersgegevens.
- de aanwezigheid van het verwerkingsregister om toezicht daarop door de FG Pi-NL mogelijk te maken;
- het al dan niet voorkomen van datalekken in de beveiliging van de passagiersgegevens op navraag voor dit onderzoek;
- het opvolgen van de jaarlijkse verplichte interne privacy-audit en de informatiebeveiligingsaudits met betrekking tot de Pi-NL; en
- het opstellen van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling voor de belangrijke verwerkingsprocessen.

Domein 5 - Technische en organisatorische maatregelen

De ingestelde technische en organisatorische maatregelen lijken voldoende, hoewel er eerst nog een informatiebeveiligingsaudit op de Pi-NL dient plaats te vinden.

Domein 6 - Toezicht

De FG Pi-NL is zelf een belangrijke waarborg voor de gegevensbescherming uit de PNR-wet. Ten opzichte van de PNR-richtlijn is de onafhankelijkheid van de FG wettelijk niet beschermd. De jaarrapportages over 2019 en 2020 zijn gedetailleerd en bevatten concrete bevindingen en aanbevelingen. De FG Pi-NL betreft niet alleen de Pi-NL maar ook de verwerkingsverantwoordelijke in haar jaarrapportages. De TRIP-applicatie mist nog enkele functionaliteiten, wat de FG Pi-NL belemmert in diens vermogen om toezicht te houden. De AP als externe toezichthouder heeft nog geen acties genomen.

Domein 7 - Rechten van betrokkenen

Het door de Pi-NL opgestelde proces voor een inzageverzoek is voldoende. Op basis van één inzageverzoek blijkt dat de beantwoording van de inzage niet volledig was en ook overbodige gegevens bevatte, in dit geval waren twee intra-EU-vluchten niet vermeld maar wel een geboekte

trainreis. Met het oog op het waarborgen van de rechten van betrokkene passagiers komen nog twee aandachtspunten naar voren:

- De vraag rijst of de huidige informatievoorziening over de PNR-wet op de webpagina van de Rijksoverheid een duidelijke en eenvoudige taal gebruikt om de betrokkene passagiers in te lichten, en
- de verwerkingsverantwoordelijke dient ervoor te zorgen dat communicatie met betrokkene passagiers voor het uitoefenen van het recht op inzage in passagiersgegevens over beveiligde communicatiekanalen plaatsvindt.

6.

**Doeltreffendheid,
noodzakelijkheid en
evenredigheid
verzameling
intra-EU-
passagiersgegevens**

6. Doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid verzameling intra-EU-passagiersgegevens

Ten slotte gaat deze evaluatie in op de toepassing van de PNR-wet op vluchten binnen de EU. Dit hoofdstuk heeft tot doel onderzoeksvraag 4 te beantwoorden. Deze vraag luidt als volgt:

Onderzoeksvraag 4: Wat kan op basis van de toepassing van de PNR-wet in de praktijk tot op heden, gezegd worden over de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid en van het in de wet opnemen van het verplicht doorgeven van passagiersgegevens inzake vluchten binnen de EU?

Allereerst wordt het normenkader dat ten grondslag ligt aan deze onderzoeksvraag toegelicht (paragraaf 6.1.). Daarna wordt weergegeven wat tot dusver bekend is over het gebruik van de passagiersgegevens afkomstig van intra-EU-vluchten ter verwezenlijking van de doelstelling van de PNR-wet. Wij vermelden zowel kwantitatieve als ook kwalitatieve argumenten in het licht van de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op de passagiersgegevens afkomstig van intra-EU-vluchten (paragraaf 6.2.). Op basis van de interviews wordt ook aandacht besteed aan het balanceren tussen privacy en veiligheid bij het verzamelen en gebruiken van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. Ten slotte wordt voor de PNR-richtlijn en de PNR-wet de uit het EU-Handvest voortkomende toets van de beginselen van doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid gedaan (paragraaf 6.3.).

Het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is van belang om een beslissing te kunnen maken over het wel of niet doorgaan met het verwerken van passagiersgegevens van vluchten binnen de Europese Unie. Artikel 25a PNR-wet bevat een horizonbepaling om te stoppen met de verwerking van de gegevens van vluchten binnen de EU. Krachtens de horizonbepaling in artikel 25a PNR-wet komen de definitie "vlucht binnen de Europese Unie" in artikel 1 van de PNR-wet en de zinsnede ", alsmede op vluchten binnen de Europese Unie," te vervallen. Deze bepaling wordt drie jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van de PNR-wet van kracht, tenzij voordien bij AMvB wordt bepaald dat artikel 25a vervalt.

De vraag naar de doeltreffendheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten kan worden beantwoord. Er zijn op dit moment echter geen op de praktijk-gebaseerde uitspraken mogelijk over de noodzakelijkheid en evenredigheid van dit aspect van de PNR-wet. Het onderzoek kampt met dezelfde methodische beperkingen die ook in hoofdstuk 4 naar voren kwamen: een wetsevaluatie na twee jaar is nogal vroeg en de impact van de Covid-19-pandemie op de luchtvaartsector in deze periode is ook van invloed geweest op de toepassing van de PNR-wet. Verder is er geen empirische basis voor een beoordeling van de noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op passagiersgegevens van intra-EU-vluchten.

6.1. Het normenkader voor de evaluatie

De beginselen van doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid maken deel uit van de algemene rechtsbeginselen die de rechtmatigheid van een wettelijke regeling onderbouwen. Deze beginselen maken deel uit van een grondwettelijke toets. Het verplicht doorgeven van passagiersgegevens inzake vluchten binnen de EU en het gebruik van deze gegevens ter bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven moet aan deze beginselen voldoen.

In dit onderzoek wordt onder doeltreffendheid verstaan: het bijdragen aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Doeltreffendheid vergt dus een nagewezen belang voor het gebruik van de passagiersgegevens van intra-EU-vluchten voor de doelstelling van de PNR-wet. Als gevolg van de bovenstaande definitie

wordt niet nagegaan in welke mate de wettelijke doelstelling wordt bereikt door de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten.⁴⁹⁰

De beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid gaan over de proportionaliteit en de subsidiariteit van een wettelijke regeling.⁴⁹¹ Hierbij is van belang of de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten noodzakelijk is voor het verwezenlijken van de wettelijke doelstelling en of er geen minder ingrijpende alternatieven zijn om dit doel te bereiken. Het evenredigheidsbeginsel stelt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een voorgenomen regeling niet onevenredig mogen zijn ten opzichte van de daarmee te dienen doelen.⁴⁹²

Omdat de PNR-wet een inmenging is in de grondwettelijk gewaarborgde rechten van betrokkenen, is ook het grondwettelijke normenkader van toepassing. Deze grondwettelijk gewaarborgde rechten zijn met name het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens.⁴⁹³ Binnen de Nederlandse rechtsorde dient de verzameling en het gebruik van passagiersgegevens voor rechtshandavingsdoeleinden te voldoen aan artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en de artikelen 7, 8 en 52 van het EU-Handvest.⁴⁹⁴

Als implementatiewetgeving van de PNR-richtlijn moet de Nederlandse PNR-wet voldoen aan de uit het EU-Handvest voortkomende beginselen van doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid. Alle acties die de lidstaten met betrekking tot de PNR-richtlijn ondernemen, vallen namelijk binnen de werkingssfeer van het Europees recht.⁴⁹⁵ Zowel de PNR-richtlijn als de PNR-wet moet aan de grondrechtentoets uit het EU-Handvest voldoen, om het stelselmatig verzamelen, verwerken en opslaan van de passagiersgegevens voor de beoogde doeleinden te rechtvaardigen.

Het normenkader voor de evaluatie van de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid wordt in paragraaf 6.2 en 6.3 toegepast.

6.2. De doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten

Het doel van de PNR-wet is bijdragen aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.⁴⁹⁶ Naast de reden die voor de toepassing van de PNR-richtlijn op extra-EU-vluchten vermeld is, geven wij hieronder de reden weer die specifiek voor de toepassing van de PNR-wet op de passagiersgegevens van intra-EU-vluchten vermeld is.

⁴⁹⁰ Zoals doelmatigheid is gedefinieerd in artikel 1 van de Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling periodiek evaluatieonderzoek); Rijksbegroting, Beleidsevaluatie, zie <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid>, geraadpleegd op 24 mei 2021.

⁴⁹¹ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.26 (MvT).

⁴⁹² Zie bijv. Aanwijzing 2.11. Evenredigheid van de Aanwijzingen voor de regelgeving, zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01>, geraadpleegd op 24 mei 2021 (Aanwijzing 2.11. Evenredigheid van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

⁴⁹³ Aanwijzing 2.11. Evenredigheid van de Aanwijzingen voor de regelgeving, p.23.

⁴⁹⁴ Aanwijzing 2.11. Evenredigheid van de Aanwijzingen voor de regelgeving, pp.23-27.

⁴⁹⁵ HvJEU 26 februari 2013, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105 (*Åklagaren*), par. 45; HvJEU 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791 (*La Quadrature du Net e.a.*), par. 100-104; HvJEU 6 oktober 2020, C-623/17 ECLI:EU:C:2020:790 (*Privacy International*), par. 45-47; Expertisecentrum Europees Recht, EU-Hof: Handvest van de Grondrechten altijd van toepassing wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het EU-recht valt, Nieuwsbericht, 26 februari 2013, zie <https://ecer.minbuza.nl/-/eu-hof-handvest-van-de-grondrechten-altijd-van-toepassing-wanneer-een-nationale-regeling-binnen-het-toepassingsgebied-van-het-eu-recht-valt>, geraadpleegd op 11 april 2021.

⁴⁹⁶ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.25 (MvT).

6.2.1. Redenen voor de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten

De Memorie van Toelichting stelt dat het belang van het verzamelen en het gebruiken van passagiersgegevens van intra-EU-vluchten groot is, "omdat tal van onderzoeken door opsporingsdiensten hebben laten zien dat gegevens over reisbewegingen binnen de Europese Unie een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het succesvol opsporen van verdachten in onder meer witwas-, liquidatie- en drugszaken."⁴⁹⁷ Ook dragen passagiersgegevens op intra-EU-vluchten bij aan het in kaart brengen van terroristische en criminele organisaties, omdat "vanwege het vrije verkeer van personen binnen de EU terroristen en zware criminelen zich door de hele Unie bewegen zonder duidelijk kenbare sporen van reisbewegingen achter te laten." Verder wordt het mogelijk, zo stelt de Memorie van Toelichting, om inzicht te krijgen in de (handels)patronen en modus operandi van verdachten als de opsporingsinstanties via de Pi-NL kunnen beschikken over passagiersgegevens van intra-EU-vluchten. In deze patronen kunnen bijvoorbeeld ook medereizigers worden onderkend, zodat het netwerk (uitgebreider) in kaart kan worden gebracht. Dit versterkt de bewijsmogelijkheden voor het bestaan van een georganiseerd verband bij de voorbereiding of het plegen van deze misdrijven. Ook wordt het mogelijk om inzicht te krijgen in een zogenaamde *broken travel*.⁴⁹⁸ Met *broken travel* wordt een vlucht bedoeld waarbij personen van buiten Europa in een andere EU-lidstaat aankomen en vervolgens via een nieuwe, aparte vlucht binnen de EU doorreizen naar Nederland, waarmee zij bewust proberen hun reisgedrag te verhullen om detectie te voorkomen.

6.2.2. Kwantitatieve data over het verzamelen en gebruiken van passagiersgegevens van intra-EU-vluchten

Dit onderzoek kijkt specifiek naar kwantitatieve data over het verzamelen en gebruiken van passagiersgegevens van intra-EU-vluchten.⁴⁹⁹ Een aantal belangrijke gegevens is niet opgesplitst tussen intra-EU- en extra-EU-vluchten, waardoor het zicht op de verwerking van de intra-EU-passagiersgegevens gefragmenteerd is.⁵⁰⁰ Onderstaande figuur 17 geeft weer wat uit het kwantitatieve deel van het onderzoek over het verzamelen en gebruiken van de passagiersgegevens van intra-EU-vluchten bekend is.

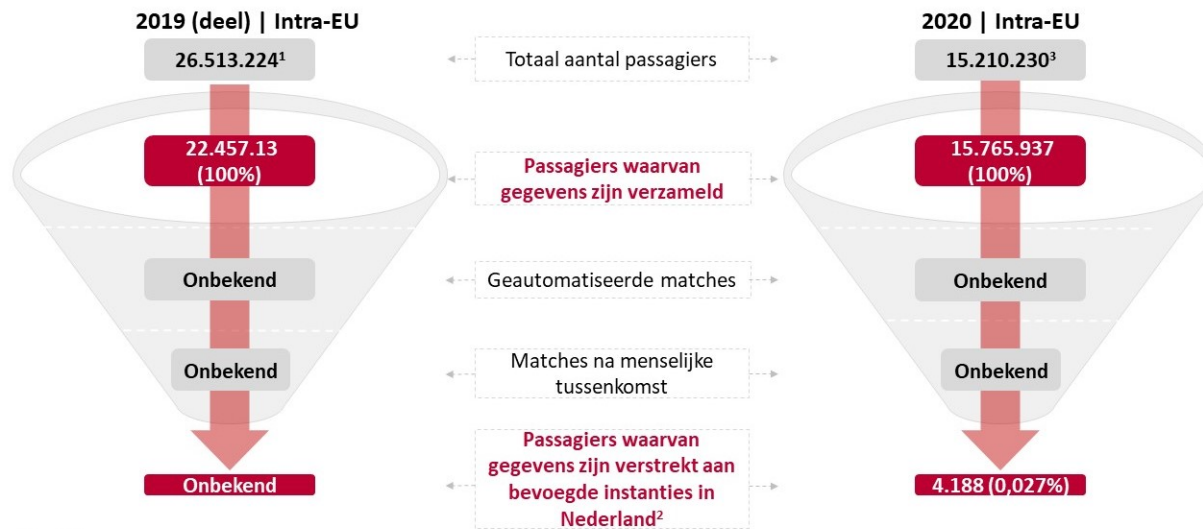
Van 22,5 miljoen passagiers op intra-EU-vluchten in 2019 zijn gegevens verzameld en van 15,8 miljoen passagiers in 2020. In 2019 vloog 61% van het totaal aantal passagiers intra-EU en 39% extra-EU. In 2020 was dit 64% respectievelijk 36%. Kanttekening is dat in 2020 sprake is van een kleiner passagiersvolume, omdat er door Covid-19 veel minder vliegverkeer was dan in voorgaande jaren. Omdat alle intra-EU-passagiersgegevens vijf jaar worden bewaard, slaat de Pi-NL over 2019 en 2020 in totaal 38,3 miljoen intra-EU-passagiersgegevens op.

⁴⁹⁷ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.7 (MvT).

⁴⁹⁸ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.7 (MvT).

⁴⁹⁹ Zie kwantitatief onderzoek in hoofdstuk 3.

⁵⁰⁰ Een uitsplitsing van de kwantitatieve gegevens op intra-EU-niveau is voor de volgende datapunten voorhanden: passagiers waarvan gegevens zijn ontvangen; ontvangen PNR-locators (= aantal ontvangen reserveringsnummers); vluchten waarvan gegevens zijn ontvangen; spontane verstrekkingen van de Pi-NL naar andere PIU's en spontane verstrekkingen aan de Pi-NL van andere PIU's. Alleen voor het jaar 2020: passagiersverstrekkingen op basis van een match met SIS II; passagiersverstrekkingen risicocriteria-set; passagiersverstrekkingen vorderingen van bevoegde instanties; type delict verstrekkingen op basis van een vordering van bevoegde instanties.



¹ Vanaf juli 2019.

² Aantal passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt aan andere EU landen, derde landen of Europol is onbekend.

³ Door de impact van COVID-19 is het totaal in 2020 lager dan in 2019. Door het hoge aantal annuleringen zijn er ook veel passagiersgegevens ontvangen van geannuleerde vluchten waardoor het aantal passagiers waarvan gegevens zijn verzameld boven het totaal aantal passagiers ligt.

Figuur 17. De verwerking van passagiersgegevens in cijfers (intra-EU).

Voor 2019 is het totaal aantal intra-EU-passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt niet bekend en ook per werkproces is er geen uitsplitsing naar intra-EU- en extra-EU-vluchten. In 2020 zijn de gegevens van 4.188 passagiers die intra-EU zijn gevlogen gedeeld met Nederlandse bevoegde instanties. Van ongeveer 0,027% van de intra-EU-passagiers waarvan gegevens zijn verzameld, zijn deze ook doorgegeven aan Nederlandse bevoegde instanties. In 2020 heeft de Pi-NL 2.224 verstrekkingen van intra-EU-passagiersgegevens gedaan naar aanleiding van vorderingen van Nederlandse bevoegde instanties die betrekking hebben op de in bijlage 2 van het PNR-wet opgesomde delicten. De meeste verstrekkingen hebben betrekking op illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen en witwassen.

6.2.3. Doeltreffendheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten

De kwantitatieve gegevens laten zien dat de opsporingsdiensten in de praktijk gebruik maken van de intra-EU-passagiersgegevens. De doelbinding van de PNR-wet vergt een verband met het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Intra-EU-passagiersgegevens zijn geschikt om een bijdrage te leveren aan de doelstelling van de PNR-wet. Zo bezien is het gebruik van de intra-EU-passagiersgegevens voor opsporingsdoeleinden in theorie doeltreffend, hoewel niet bekend is of dat in de praktijk feitelijk het geval is en, zo ja, in welke mate. Over de vraag in hoeverre dezelfde resultaten zonder deze passagiersgegevens of middels directe vorderingen aan de luchtvaartmaatschappijen hadden kunnen worden bereikt, kunnen geen conclusies worden getrokken.

Het Nederlandse kabinet vermeldt als reactie op het evaluatieverslag van de PNR-richtlijn dat ruim 60% van de passagiers waarvan de Pi-NL de gegevens heeft doorgegeven na een match met de SIS-II-databank, zich op een intra-EU-vlucht bevindt.⁵⁰¹ Voor 2020 blijkt dat deze 60% in verhouding is met de passagiersgegevens die afkomstig zijn van intra-EU- en extra-EU-vluchten (64% v. 36%).⁵⁰² Uit passagiersgegevens van intra-EU-vluchten komen niet relatief meer verstrekkingen op basis van een match met de SIS-II-databank voort. Het is eerder een argument voor de geschiktheid van de PNR-wet, aangezien er daadwerkelijk matches voortkomen uit het vergelijken van

⁵⁰¹ Kabinetsreactie Evaluatie PNR-richtlijn, p 3.

⁵⁰² Zie paragraaf 3.6.

passagiersgegevens van intra-EU-vluchten met personen die in de SIS II databank in verband worden gebracht met terroristische en ernstige misdrijven.

In zekere mate heeft de datakwaliteit ook invloed op de doeltreffendheid van de PNR-wet, met name als de ongeverifieerde intra-EU-passagiersgegevens niet voldoende geschikt zijn voor de beoogde doeleinden. Op operationeel niveau lijkt er echter een verschil te zijn in de kwaliteit en daarmee de betrouwbaarheid van de passagiersgegevens afkomstig van extra- en intra-EU-vluchten.⁵⁰³ Als gevolg hiervan stelt de Europese Commissie dat PIU's extra werklast ervaren bij de menselijke toetsing van de matches van intra-EU-passagiersgegevens met de SIS-II-databank.⁵⁰⁴ In hun reactie op het evaluatieverslag van de PNR-richtlijn, benadrukt de EDPB het grote aantal personen die na technische treffers (matches) bij handmatige toetsing vervalst.⁵⁰⁵ Dat zou volgens de EDPB kunnen aanwijzen op een probleem met de datakwaliteit.⁵⁰⁶ De mate waarin de datakwaliteit van de intra-EU-passagiersgegevens van invloed is op de doeltreffendheid van de PNR-wet is onbekend.⁵⁰⁷

6.2.4. Noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten

Met het oog op de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten kunnen de kwantitatieve gegevens op twee verschillende manieren worden geïnterpreteerd. De interpretaties leiden tot tegenovergestelde conclusies over de impact van de PNR-wet op betrokken luchtvaartpassagiers.

Eenzijds ondervinden bonafide reizigers zo goed als geen last van het wettelijke kader voor het verzamelen en gebruiken van de passagiersgegevens voor rechtshandavingdoeleinden. Zo verwijst de Europese Commissie in haar evaluatie van de PNR-richtlijn naar het lage percentage passagiers van wie gegevens voor nader onderzoek aan de bevoegde instanties worden verstrekt.⁵⁰⁸ In de reactie van het Nederlandse kabinet ondersteunen de lage cijfers de conclusie "dat de PNR-richtlijn past in het principe van evenredigheid, in de zin dat de impact op bonafide passagiers tot een minimum wordt beperkt."⁵⁰⁹ Het percentage van ongeveer 0,027% van intra-EU-passagiers is volgens deze zienswijze geen overbodige inmenging in de rechten van de passagiers.

Anderzijds worden stelselmatig de persoonsgegevens verwerkt van een grote groep personen waarop het vizier niet is gericht binnen de doelstelling van de PNR-wet.⁵¹⁰ Het aantal passagiers van wie gegevens wordt verzameld, geautomatiseerd verwerkt en bewaard, staat los van objectieve criteria die het verband verduidelijken tussen de doorgifte van passagiersgegevens en de nagestreefde doelstellingen. Vanuit dit oogpunt blijft het kwantitatief bewijs van de evenredigheid van de verwerking van intra-EU-passagiersgegevens lastig, omdat de verhouding tussen alle verzamelde passagiersgegevens en de daadwerkelijke verstrekkingen altijd onevenredig blijkt te zijn.

De noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-passagiersgegevens kan evenmin kwalitatief onderbouwd worden. Hoewel er in de interviews drie illustratieve voorbeelden zijn genoemd die het gebruik van de intra-EU-passagiersgegevens

⁵⁰³ Zie paragraaf 4.5.3. Voor intra-EU-vluchten worden geregeld geen API-gegevens verzameld.

⁵⁰⁴ Zie ook Europese Commissie Staff Working Document, p.46.

⁵⁰⁵ EDPB 2021.

⁵⁰⁶ EDPB 2021.

⁵⁰⁷ De kwantitatieve gegevens voor geautomatiseerde matches met SIS II en matches na menselijke toetsing door de Pi-NL, en vervolgens hits en alerts bij de Frontoffice zijn niet uitgesplitst op intra-EU- en extra-EU-niveau.

⁵⁰⁸ Europese Commissie Staff Working Document 2020, p.28.

⁵⁰⁹ Ministerie van Justitie en Veiligheid, Kabinetsreactie Evaluatie PNR-richtlijn, 14 oktober 2020, p.2, zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/10/14/tk-kabinetsreactie-evaluatie-pnr-richtlijn/tk-kabinetsreactie-evaluatie-pnr-richtlijn.pdf>, geraadpleegd op 11 april 2021.

⁵¹⁰ Wetgevingsadvies conceptwetsvoorstel PNR-wet, p.7.

aantonen,⁵¹¹ kunnen deze geïsoleerde voorbeelden op zich geen rechtvaardiging vormen voor het ongedifferentieerd verzamelen van passagiersgegevens van miljoenen intra-EU-vliegtuigpassagiers op grond van de PNR-wet. Ook wijst het EDPB naar aanleiding van het evaluatieverslag van de PNR-richtlijn erop dat individuele successen in het beste geval de geschiktheid, maar niet de noodzaak of zelfs de evenredigheid van de verwerking van PNR-gegevens kunnen rechtvaardigen.⁵¹²

Dat wil niet zeggen dat opsporingsdiensten geen nut ervaren van de intra-EU-passagiersgegevens voor opsporingsdoeleinden. Volgens de FIOD en de KMar wordt het verzamelen van intra-EU-passagiersgegevens op alle vluchten als zeer wenselijk beschouwd, aangezien de reisbewegingen van terroristen en criminelen niet beperkt zijn tot bepaalde landen buiten of binnen de EU. Ook Europol bevestigt dat passagiersgegevens afkomstig van intra-EU-vluchten zeer belangrijk zijn.

Verder stelt de FIOD dat intra-EU-passagiersgegevens waardevol zijn voor het inzicht in *broken travel* vluchten, waardoor terroristen en criminelen minder makkelijk hun reisgedrag kunnen verhullen. De KMar meldt dat intra-EU-passagiersgegevens zeker voor artikel 36 signaleringen zeer wenselijk zijn, omdat er dan een vooraankondiging bij de opsporingsdiensten wordt gedaan. De I-SZW stelt dat de meeste vorderingen op passagiersgegevens betrekking hebben op intra-EU-vluchten. De politie en de Rijksrecherche voeren aan dat er voor hen geen verschil in waarde is tussen intra-EU- en extra-EU-passagiersgegevens, omdat vorderingen vaak op een specifieke naam worden ingediend. Ze zouden echter graag passagiersgegevens van zowel intra-EU- als extra-EU-vluchten via een vordering willen kunnen ontvangen.

Sommige maatschappelijke organisaties betogen in de interviews echter dat de PNR-wet alleen op geselecteerde risicovluchten zou moeten worden toegepast, en niet op alle vluchten, zodat minder gegevens van bonafide passagiers worden verstrekt en bewaard door Pi-NL. De Memorie van Toelichting vermeldt dat er is gekozen om de bepalingen van de PNR-richtlijn toe te passen op alle intra-EU-vluchten omdat de reisbewegingen van criminelen en terroristen niet beperkt zijn tot bepaalde landen binnen de EU, en evenmin tot specifieke bestemmingen.⁵¹³

6.2.5. Balanceren tussen privacy en veiligheid

De beoordeling van de noodzakelijkheid en evenredigheid van de PNR-wet inzake intra-EU-passagiersgegevens werpt een aantal normatieve vraagstukken op, die betrekking hebben op het balanceren tussen veiligheid en andere fundamentele rechten. Tijdens de interviews met vertegenwoordigers van de verschillende betrokken organisaties werd de vraag gesteld of men denkt dat in de PNR-wet privacy en veiligheid met elkaar in evenwicht zijn. De antwoorden op deze vraag weerspiegelen de verschillende opvattingen van de NCTV en opsporingsdiensten aan de ene kant en de maatschappelijke organisaties aan de andere kant.

Vanuit het perspectief van de NCTV is de juiste balans gewaarborgd in de PNR-wet. De NCTV stelt dat hoewel veel passagiersgegevens worden verwerkt, er in het systeem en in het toezicht processen zijn ingebouwd om de privacy van de vliegtuigpassagiers te waarborgen. Een van deze waarborgen is dat, vanwege de juridische structuur, het merendeel van alle passagiersgegevens niet in het Wpg-domein valt.

Uit de interviews met de Frontoffice en de bevoegde instanties komt naar voren dat met het oog op het algemeen belang er waarschijnlijk de juiste afweging is gemaakt en dat er voldoende privacywaarborgen zijn ingebouwd. Zij stellen echter dat vanuit het oogpunt van de opsporing, de privacywaarborgen de opsporing niet eenvoudiger maken en dat in hun ogen het opsporingsbelang het zwaarst zou moeten wegen. Zo stellen ze dat een opsporingsambtenaar altijd meer gegevens wil hebben voor de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, aangezien deze

⁵¹¹ Zie voorbeelden 1, 3, en 6 in paragraaf 4.2.

⁵¹² Zie EDPB 2021.

⁵¹³ Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.26 (MvT).

activiteiten een grote impact hebben op de samenleving. En daarom, vanuit het perspectief van de opsporingsambtenaar, betogen sommige bevoegde instanties dat de balans nu te veel doorslaat in de richting van de privacy. Bovendien blijkt uit een interview met de Pi-NL dat voor sommigen de nadruk nu te veel ligt op het beschermen van persoonsgegevens, waardoor de Pi-NL haar werk niet optimaal kan doen.

Privacy First stelt dat er een goede balans dient te zijn, omdat er anders een "*chilling effect*" kan ontstaan. In beginsel staat Privacy First negatief tegenover de PNR-wet en ongedifferentieerde massasurveillance, en zou er volgens de organisatie sprake moeten zijn van gerichte surveillance. Bovendien stellen de Commissie Meijers en het Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) in het interview dat procentueel gezien een groot aantal onschuldige personen wordt getroffen, die niets te maken hebben met ernstige criminaliteit en terrorisme. Het NJCM betoogt dan ook dat de balans naar veiligheid hierbij niet proportioneel is. Vanuit het privacyperspectief pleiten Privacy First en het NJCM er dan ook voor dat er harde cijfers nodig zijn om de proportionaliteit van de PNR-wet aan te tonen.

Het antwoord op de onderzoeksvraag vergt een normatieve beoordeling en een manier om dit te doen is die van de grondrechtelijke toets.

6.3. De grondwettelijke toets van de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid

De Nederlandse PNR-wet is onlosmakelijk verbonden met het lot van de verenigbaarheid van de PNR-richtlijn met het EU-Handvest. De rechtszaken die bij het HvJEU tegen de PNR-richtlijn en nationale regelgeving ter implementatie van deze richtlijn zijn aangespannen, kunnen ook gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van de PNR-wet.⁵¹⁴ Dit onderzoek kan niet vooruitlopen op deze gerechtelijke ontwikkelingen, maar kan wel een handleiding bieden voor de rechtspraak van het Hof naar aanleiding van inmengingen in de door het EU-Handvest gewaarborgde grondrechten op bescherming van het privéleven en van persoonsgegevens in de EU-ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Het grondwettelijke normenkader is gebaseerd op de beperkingssystematiek van artikel 52 van het EU-Handvest, waaraan de gewaarborgde fundamentele rechten zijn onderworpen. Volgens artikel 52 lid 1 van het EU-Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden vastgesteld en moeten deze beperkingen de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Voorts kunnen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

De definities voor doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid zijn direct afleidbaar uit artikel 52 lid 1 van het EU-Handvest en aanvullende interpretatie door het HvJEU:

- **Doeltreffendheid** wordt in artikel 52 lid 1 van het EU-Handvest gedefinieerd als het daadwerkelijk beantwoorden aan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
- Het **evenredigheidsbeginsel** vereist volgens vaste rechtspraak van het Hof dat handelingen van de instellingen van de Unie ook geschikt zijn om de door de betrokken regeling nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken en dat deze niet verder gaan dan wat daarvoor geschikt en **noodzakelijk** is.⁵¹⁵

⁵¹⁴ Zie paragraaf 2.1.6.

⁵¹⁵ HvJEU 8 juli 2010, C-343/09, ECLI:EU:C:2010:419 (*Afton Chemical*), par. 45; HvJEU 9 november, C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662 (*Volker und Markus Schecke en Eifert*), par. 74; HvJEU 23 oktober 2012, C-581/10 en C-629/10,

- Wat het recht op eerbiediging van het privéleven betreft, verlangt het Hof naar vaste rechtspraak dat de bescherming van dit fundamentele recht hoe dan ook vereist dat de uitzonderingen op de bescherming van persoonsgegevens en de beperkingen ervan binnen de grenzen van het **strikt noodzakelijke** blijven.

De grondwettelijke toets op de PNR-richtlijn en de PNR-wet vermeldt mogelijke knelpunten die voortvloeien uit de uitspraak van het HvJEU in advies 1/15,⁵¹⁶ in aanvulling op de vraagstukken in de aanhangige verzoeken om een prejudiciële beslissing.

6.3.1. Inmenging in de grondrechten uit het EU-Handvest

De bevoegdheden uit de PNR-richtlijn en de PNR-wet voor het verzamelen en gebruiken van passagiersgegevens beperken de grondrechten op de bescherming van het privéleven en de persoonsgegevens van de betrokken vliegtuigpassagiers. In zijn advies 1/15 stelt het HvJEU vast dat PNR-gegevens informatie bevatten over geïdentificeerde of identificeerbare personen, waardoor het verzamelen en verwerken ervan alsook de toegang tot die gegevens kunnen raken aan het door artikel 7 van het EU-Handvest gewaarborgde recht op eerbiediging van het privéleven, en aan het door artikel 8 van het EU-Handvest gewaarborgde recht op bescherming van persoonsgegevens.⁵¹⁷

Zoals het HvJEU reeds heeft geoordeeld, "vormt het delen van persoonsgegevens met een derde, zoals een openbare instantie, een inmenging in het in artikel 7 EU-Handvest verankerde grondrecht, ongeacht het latere gebruik van de aldus gedeelde gegevens."⁵¹⁸ Het is daarbij niet belangrijk of de gegevens betreffende het privéleven al dan niet gevoelig zijn en of de betrokkenen door die inmenging enig nadeel hebben ondervonden.⁵¹⁹ Zelfs als de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in de PNR-richtlijn en de PNR-wet geen betrekking mag hebben op bijzondere persoonsgegevens, laten de passagiersgegevens volgens het HvJEU alsnog ruimte om conclusies te trekken over iemands persoonlijke levenssfeer.⁵²⁰ In hoeverre de PNR-richtlijn een bijzonder zware inmenging vormt op de gewaarborgde fundamentele rechten zoals vastgelegd in artikel 7 en 8 van het EU-Handvest, met als gevolg een dusdanige beperking van de beoordelingsbevoegdheid van de

ECLI:EU:C:2012:657 (*Nelson e.a.*), par. 71; HvJEU 22 januari 2013, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28 (*Sky Österreich*), par. 50; en HvJEU 17 oktober 2013, C-101/12, ECLI:EU:C:2013:661 (*Schaible*), par. 29.

⁵¹⁶ Zie Carpanelli, E. en Lazzerini, N. (2017), 'PNR: Passenger Name Record, Problems Not Resolved? The EU PNR Conundrum After Opinion 1/15 of the CJEU', *Air and Space Law*, Vol.42, Nr.4/5, p.377; Lowe, D. (2017), 'The European Union's Passenger Name Record Data Directive 2016/681: Is It Fit for Purpose?', *International criminal law review*, Vol.17, Nr.1, pp.78–106; Roda, S. (2020), 'Shortcomings of the Passenger Name Record Directive in the Light of Opinion 1/15 of the Court of Justice of the European Union', *European Data Protection Law Review*, Vol.6, Nr.1, pp.66-83; Vidaschi, A. (2018). 'The European Court of Justice on the EU-Canada Passenger Name Record Agreement: ECJ', 26 July 2017, Opinion 1/15." *European constitutional law review*, Vol. 14, Nr.2, pp.410–429.

⁵¹⁷ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:692 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 122-126; Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3, p.23 (MvT).

⁵¹⁸ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 124; HvJEU 20 mei 2003, C-465/00, C-138/01 en C-139/01, ECLI:EU:C:2003:294 (*Österreichischer Rundfunk e.a.*), par. 74- 75; HvJEU 8 april 2014, gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland Ltd*), par. 33-35; en HvJEU 6 oktober 2015, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650 (*Schrems*), par. 87.

⁵¹⁹ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 124-126; HvJEU 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791 (*La Quadrature du Net e.a.*), par. 115- 116.

⁵²⁰ PNR-gegevens kunnen onder meer "een volledige reisroute blootleggen, inzicht geven in reisgewoonten en relaties tussen twee of meer personen, inlichtingen verschaffen over de financiële situatie van luchtreizigers [...]" HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 128. De Europese Commissie stelt dat PNR-gegevens weliswaar specifieke informatie aan het licht kunnen brengen over het privéleven van mensen, maar dat deze informatie beperkt is tot één aspect van dat privéleven, namelijk vlieg reizen; Europese Commissie Verslag evaluatie van Richtlijn (EU) 2016/681, p.8.

Uniewetgever dat een strikt toezicht moet worden uitgeoefend, moet het HvJEU eerst nog bepalen.⁵²¹

6.3.2. Rechtvaardigheid van de grondrechtelijke beperkingen

De komende paragrafen gaan in op de voorwaarden die aan de rechtvaardigheid van de grondrechtelijke beperkingen zijn gesteld. Regelmatig wijst het HvJEU erop dat de rechten verankerd in artikel 7 en 8 van het EU-Handvest geen absolute gelding hebben, maar dat deze in relatie tot hun sociale functie moeten worden beschouwd. Door middel van de beperkingssystematiek van artikel 52 lid 1 van het EU-Handvest wordt per geval bepaald in hoeverre een beperking van de gewaarborgde grondrechten op eerbiediging van het privéleven en bescherming van persoonsgegevens gerechtvaardigd kunnen zijn.

Tevens vereist het HvJEU dat de betrokken Unieregeling duidelijke en precieze regels aangaande de reikwijdte en de toepassing van de betrokken maatregel moet bevatten. Deze regels dienen minimumvereisten op te leggen, zodat de personen van wie de gegevens zijn bewaard over voldoende garanties beschikken dat hun persoonsgegevens doeltreffend worden beschermd tegen elk onrechtmatig gebruik.⁵²² Het Hof stelt dat de noodzaak om over dergelijke garanties te beschikken des te groter is wanneer de persoonsgegevens automatisch worden verwerkt.⁵²³ De inmenging in de fundamentele rechten door de PNR-richtlijn en nationale uitvoeringswetgeving, met name de PNR-wet, is dus geoorloofd indien deze doeltreffend is, duidelijk afgebakend, evenredig en niet verder gaat dan wat strikt noodzakelijk is.

Nastreven van een legitiem doel

Het beschermen van de openbare veiligheid en de bestrijding van terroristische misdrijven zijn doelstellingen van algemeen belang die een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens kunnen rechtvaardigen.⁵²⁴ In overeenstemming met de vaste rechtspraak van het HvJEU kan er derhalve van worden uitgegaan dat het verzamelen en gebruiken van PNR-gegevens, zoals voorzien in de PNR-richtlijn, verband houdt met een doelstelling van algemeen belang. In de bij het HvJEU aanhangig gemaakte rechtszaken waarin de PNR-richtlijn aan het EU-Handvest wordt getoetst, wordt overigens niet ontkend dat met de richtlijn een legitiem doel wordt nagestreefd.

Wettelijke grondslag, duidelijkheid en nauwkeurigheid

Niet alleen moet een beperking op fundamentele rechten doeltreffend zijn, de inmenging moet ook duidelijk en nauwkeurig zijn afgebakend. Overeenkomstig artikel 52 lid 1 van het EU-Handvest moet elke beperking op de uitoefening van de daarin erkende fundamentele rechten en vrijheden bij wet worden voorzien van duidelijke en precieze regels betreffende de reikwijdte en de toepassing ervan. De knelpunten ten aanzien van de uitspraak van het HvJEU in advies 1/15 en in de aanhangige verzoeken om een prejudiciële beslissing zijn kort in tabel 25 (onderstaand) weergegeven.

⁵²¹ HvJEU 8 april 2014, gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland Ltd*), points 46-48; Irion, K., Granger, M-P. and Eskens, S. J. (2015) 'Case note: HvJEU (gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12: Digital Rights Ireland/Ierse Ministers en Attorney General)', *Mediaforum*, (3), pp.112-117.

⁵²² HvJEU 9 april 2014, gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland Ltd*), par. 54; HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 141, zie naar analogie met betrekking tot artikel 8 EVRM, arresten EHRM: EHRM 1 juli 2008, nr.58243/00, *Liberty e.a./Verenigd Koninkrijk*, par.62 en 63; EHRM 4 mei 2000, nr.2841, *Rotaru/Roemenië*, reeds aangehaald, par. 57-59; en EHRM 4 december 2008, nr.30562/04 en 30566/04, *S en Marper/Verenigd Koninkrijk*, reeds aangehaald, par. 99.

⁵²³ HvJEU 9 april 2014, gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland Ltd*), par. 55; HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 141.

⁵²⁴ HvJEU 8 april 2014, gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland Ltd*), par. 42, 44; HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 148-149.

Tabel 25. Mogelijke knelpunten ten aanzien van uitspraak HvJEU in advies 1/15 en in aanhangige verzoeken om een prejudiciële beslissing.

Mogelijke knelpunten	Uitleg mogelijke knelpunten
Bijlage I bij de PNR-richtlijn	Het is de vraag of een aantal van de categorieën van passagiersgegevens voldoende is afgebakend en duidelijk en nauwkeurig is omschreven. Het gaat specifiek om punt 6 "alle betalingsinformatie", punt 8 "informatie betreffende reizigers die gebruik maken van een loyaliteitsprogramma voor frequent reizen", punt 12 "algemene opmerkingen" en punt 18 "alle verzamelde API-gegevens". ⁵²⁵
Bijlage I punt 12 bij de PNR-richtlijn	Punt 12 "algemene opmerkingen" lijkt niet voldoende afgebakend te zijn en zou bijzondere persoonsgegevens kunnen bevatten. ⁵²⁶ Artikel 13(4) van de richtlijn verbiedt om bijzondere persoonsgegevens te verwerken en PNR-gegevens waaruit dergelijke informatie blijkt, moeten worden gewist. Er kan momenteel niet volledig worden voorkomen dat deze informatie in de algemene tekstvelden terechtkomt.
Bijlage II PNR-richtlijn	Het is de vraag of de nationale implementatiewetgeving voldoet aan de vereiste duidelijkheid en nauwkeurigheid, indien bijlage II bij de PNR-richtlijn wordt overgenomen zonder toepassing van de vermelde delicten in het nationale strafrecht.
Wettelijke vermelding van gegevensbanken	Het is de vraag of de nationale implementatiewetgeving een opsomming van de gegevensbanken dient te bevatten waarmee de passagiersgegevens geautomatiseerd worden vergeleken. ⁵²⁷
Wetgevingsvoorbehoud wat betreft de vooraf opgestelde criteria	Het is de vraag of het verenigbaar is met het EU-Handvest dat de vormgeving van de vooraf opgestelde criteria inhoudelijk volledig wordt overgelaten aan de uitvoerende macht van de EU-lidstaten. ⁵²⁸

Uit de uitspraak van het HvJEU in advies 1/15 blijkt dat een aantal punten in Bijlage I bij de PNR-richtlijn niet voldoende is afgebakend.⁵²⁹ Ten aanzien van het HvJEU advies 1/15 bevatten de onderhavige PNR-ontwerpovereenkomst EU-Canada en de PNR-richtlijn op belangrijke onderdelen vrijwel identieke bepalingen. Over de overige vraagstukken moet het HvJEU eerst een uitspraak doen. Ook de PNR-wet reproduceert Bijlage I bij de PNR-richtlijn en neemt Bijlage II bij de PNR-richtlijn over zonder toepassing van de vermelde delicten in het nationale strafrecht.

Het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen en verwerken van passagiersgegevens

Volgens de toepassing van het EU-Handvest moet een inmenging in de fundamentele rechten van passagiers ook evenredig zijn en mag zij niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is om de door de PNR-richtlijn nagestreefde doelstellingen te bereiken. De meest fundamentele vraagstukken bij het toepassen van de PNR-richtlijn en ook de PNR-wet hebben betrekking op de ongedifferentieerde

⁵²⁵ Het HvJEU oordeelt in advies 1/15 over bepaalde informatie in de ontwerpovereenkomst tussen Canada en de EU die strookt met de informatie in nummers 8 en 12 van bijlage I van de PNR-richtlijn; HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 156, 160.

⁵²⁶ Het advies 1/15 van het HvJEU geeft blijk dat punt 12 niet de vereiste nauwkeurigheid en duidelijkheid bevat die aan een wettelijke grondslag is gesteld; HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 160.

⁵²⁷ Het HvJEU oordeelde in het advies 1/15 dat "het enkel mag gaan om databases die Canada gebruikt met het oog op de strijd tegen terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit."; HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par.172.

⁵²⁸ De Administratieve Rechtbank Wiesbaden stelt een inbreuk op het wetgevingsvoorbehoud van artikel 52 lid 1 van het EU-Handvest vast; VG Wiesbaden (Duitsland), arrest van 13 mei 2020, 6 K 805/19, par.77.

⁵²⁹ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par.156, 160, 172.

verzameling van passagiersgegevens en de ongedifferentieerde beoordeling door een correlatie van alle passagiersgegevens met databanken en vooraf opgestelde criteria.

Volgens het Belgische verwijzende Grondwettelijk Hof introduceert de PNR-richtlijn een systeem van het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen van PNR-gegevens dat losstaat "van elk objectief element dat het mogelijk maakt ervan uit te gaan dat die persoon een risico voor de openbare veiligheid kan vormen."⁵³⁰ Het HvJEU oordeelt in zijn advies 1/15 dat het niet blijkt "dat de voorgenomen overeenkomst verder gaat dan strikt noodzakelijk is, voor zover zij de doorgifte van de PNR-gegevens van alle luchtreizigers aan Canada toestaat."⁵³¹ Evenmin neemt het HvJEU aanstoot aan het feit dat de doorgifte van PNR-gegevens aan Canada plaatsvindt "los van het feit of er al dan niet objectieve gegevens aanwezig zijn die laten vermoeden dat de betrokken reizigers een risico kunnen opleveren voor de openbare veiligheid in Canada."⁵³²

De vraag rijst voor het Belgische Grondwettelijk Hof of die overwegingen ook zouden gelden ten aanzien van de PNR-richtlijn en nationale wetgeving, "die, bij het omzetten van de PNR-richtlijn, het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen, doorgeven en gebruiken van PNR-gegevens instelt voor alle passagiers die reizen via vervoer door de lucht, [...] los van een overschrijding van de buitengrenzen van de Unie."⁵³³ In tegenstelling tot de in het HvJEU advies 1/15 onderhavige de EU-Canada ontwerpovereenkomst is het toepassingsgebied van de PNR-richtlijn niet beperkt tot grensoverschrijdende zware criminaliteit, maar worden PNR-gegevens verzameld en gebruikt voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

Ook de Districtsrechtbank Köln (AG Köln) richt zich in haar vraag om een prejudiciële beslissing op de ongedifferentieerde verzameling en verwerking van passagiersgegevens afkomstig van alle vluchten die binnen het toepassingsgebied van de Duitse PNR-wet vallen, dus extra-EU- en intra-EU-vluchten.⁵³⁴ Omdat de PNR-richtlijn geen onderscheid maakt tussen de soorten vluchten waarvoor PNR-gegevens moeten worden doorgegeven, wil de Districtsrechtbank Köln duidelijkheid over of er nog steeds is voldaan aan de eis dat de opslag van gegevens moet voldoen aan objectieve criteria die het verband tussen de opgeslagen persoonsgegevens en de nagestreefde doelstellingen verduidelijken.⁵³⁵

Wat de voorafgaande beoordeling door een vergelijking van alle passagiersgegevens met databanken en vooraf opgestelde criteria betreft, gaat het HvJEU in zijn advies 1/15 in op de voorwaarden die aan de noodzakelijkheid en evenredigheid gesteld worden.⁵³⁶ De verwerkingen die voortvloeien uit de voorafgaande beoordeling kunnen "aanvullende informatie verschaffen over het privéleven van de luchtreizigers"⁵³⁷ en bovendien "worden deze analyses verricht zonder dat er op individuele omstandigheden gebaseerde redenen bestaan om aan te nemen dat de betrokkenen een risico voor de openbare veiligheid zouden kunnen vormen."⁵³⁸ Het HvJEU ziet dat deze analyses "noodzakelijkerwijs een zekere foutenmarge" vertonen, aangezien deze "worden uitgevoerd op basis

⁵³⁰ Grondwettelijk Hof (België), Arrest nr. 135/2019 van 17 oktober 2019, p.86.

⁵³¹ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 189.

⁵³² HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 188.

⁵³³ Grondwettelijk Hof (België), Arrest nr. 135/2019 van 17 oktober 2019, p.86.

⁵³⁴ Districtsrechtbank Köln (Duitsland), Arrest 142 C 328/19 van 20 januari 2020, zie https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ag_koeln/j2020/142_C_328_19_Beschluss_20200120.html, geraadpleegd op 11 april 2021.

⁵³⁵ Districtsrechtbank Köln (Duitsland), Arrest 142 C 328/19 van 20 januari 2020, zie https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ag_koeln/j2020/142_C_328_19_Beschluss_20200120.html, geraadpleegd op 11 april 2021.

⁵³⁶ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par.168.

⁵³⁷ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par.131.

⁵³⁸ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par.132.

van niet-geverifieerde persoonsgegevens en gebaseerd zijn op vooraf vastgestelde modellen en criteria".⁵³⁹

In het besluit wat omtrent Canada vereist het HvJEU een aantal waarborgen voor het analyseren van passagiersgegevens op basis van vooraf vastgestelde modellen en criteria en vergelijkingen met databanken:

1. De vooraf vastgestelde modellen en criteria moeten specifiek en betrouwbaar zijn, zodat zij tot resultaten leiden waarmee precies die personen worden geïdentificeerd op wie een redelijk vermoeden van deelneming aan terrorisme of zware grensoverschrijdende criminaliteit kan rusten.⁵⁴⁰
2. De vooraf vastgestelde modellen en criteria mogen niet discrimineren.⁵⁴¹
3. De databanken waarmee de PNR-gegevens worden vergeleken, moeten betrouwbaar en up-to-date zijn.⁵⁴²
4. Het mag enkel gaan om databanken die Canada gebruikt met het oog op de strijd tegen terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit.⁵⁴³
5. Elk positief resultaat van de geautomatiseerde verwerking van deze gegevens moet nog eens individueel – met niet-geautomatiseerde middelen – worden onderzocht alvorens individuele maatregelen worden genomen die nadelige gevolgen hebben voor de betrokken luchtreizigers.⁵⁴⁴
6. Om te garanderen dat de vooraf vastgestelde modellen en criteria in de praktijk niet leiden tot discriminatie en beperkt blijven tot het strikt noodzakelijke, moet worden onderzocht – rekening houdend met de statistische gegevens en de resultaten van het internationale onderzoek – of deze vooraf vastgestelde modellen en criteria betrouwbaar en up-to-date zijn.⁵⁴⁵

Op dit vlak zijn de PNR-richtlijn en de PNR-wet goed opgesteld om aan de eisen van het HvJEU advies 1/15 te voldoen.

De vijfjarige bewaartermijn voor passagiersgegevens

In de bij het HvJEU ingediende verzoeken om een prejudiciële beslissing vragen de verzoekende rechtbanken of een ongedifferentieerde bewaartermijn van vijf jaar voor alle passagiersgegevens, waar artikel 12 van de PNR-richtlijn in voorziet, strikt noodzakelijk is.⁵⁴⁶ Volgens de rechtspraak van het HvJEU moet de bewaartermijn van de persoonsgegevens "steeds [...] beantwoorden aan objectieve criteria die een verband leggen tussen de te bewaren persoonsgegevens en het nagestreefde doel."⁵⁴⁷ In dit verband merkt de verzoekende rechtbank op dat de in artikel 12 lid 2 van de PNR-richtlijn bedoelde depersonalisering van passagiersgegevens die na zes maanden moet plaatsvinden, niets aan de aard van persoonsgegevens verandert.⁵⁴⁸

⁵³⁹ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (Overeenkomst PNR EU-Canada), par.169.

⁵⁴⁰ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (Overeenkomst PNR EU-Canada), par.172.

⁵⁴¹ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (Overeenkomst PNR EU-Canada), par.172.

⁵⁴² HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (Overeenkomst PNR EU-Canada), par.172.

⁵⁴³ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (Overeenkomst PNR EU-Canada), par.172.

⁵⁴⁴ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (Overeenkomst PNR EU-Canada), par.173.

⁵⁴⁵ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (Overeenkomst PNR EU-Canada), par.174.

⁵⁴⁶ Grondwettelijk Hof (België), Arrest nr. 135/2019 van 17 oktober 2019, p.129, VG Wiesbaden (Duitsland), arrest van 13 mei 2020, 6 K 805/19, par. 82-86; Districtsrechtbank Köln (Duitsland), Arrest 142 C 328/19 van 20 januari 2020.

⁵⁴⁷ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (Overeenkomst PNR EU-Canada), par. 191; HvJEU 6 oktober 2015, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650 (Schrems), par. 93; HvJEU 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970 (Tele2 Sverige en Watson e.a.), par. 110.

⁵⁴⁸ VG Wiesbaden (Duitsland), arrest van 13 mei 2020, 6 K 805/19, par. 87.

Advies 1/15 van het HvJEU maakt een onderscheid tussen het bewaren en gebruiken van de PNR-gegevens, enerzijds vóór de aankomst van de luchtreizigers, tijdens hun verblijf in Canada en bij hun vertrek, en anderzijds na het vertrek van de luchtreizigers uit Canada. Het HvJEU stelt dat wanneer passagiers die geen risico vormen het land verlaten, hun gegevens niet gerechtvaardigd kunnen worden bewaard.⁵⁴⁹ Het advies van het HvJEU verwerpt met name door de Raad en de Europese Commissie aangevoerde overwegingen “inzake de gemiddelde levensduur van de internationale netwerken van zware criminaliteit en inzake de duur en de complexiteit van de onderzoeken naar die netwerken” die geen rechtvaardiging kunnen vormen “dat de PNR-gegevens van alle luchtreizigers na hun vertrek uit Canada duurzaam worden opgeslagen met het oog op een eventuele toegang tot deze gegevens, los van het bestaan van enig verband met de strijd tegen terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit.”⁵⁵⁰

In haar evaluatieverslag van de PNR-richtlijn vermeldt de Europese Commissie dat de bewaartermijn van vijf jaar is ingegeven door de aard van de PNR-gegevens als analytisch instrument “dat er niet alleen op is gericht bekende bedreigingen te identificeren, maar ook onbekende risico’s aan het licht te brengen.”⁵⁵¹ Om een dergelijke analyse uit te voeren, moet de PIU gedurende een relatief lang tijdsbestek over voldoende gegevens beschikken.⁵⁵² In het licht van de eerder geciteerde rechtspraak van het HvJEU wordt bij de bovengenoemde overwegingen niet veel gewicht toegekend aan de vijfjaar bewaartermijn voor alle PNR-gegevens. Voor een bindende uitleg moet worden gewacht op het oordeel van het HvJEU in de aangespannen verzoeken om een prejudiciële beslissing over de huidige PNR-richtlijn.

⁵⁴⁹ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 205.

⁵⁵⁰ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*), par. 205.

⁵⁵¹ Europese Commissie Verslag evaluatie Richtlijn (EU), p.9.

⁵⁵² Europese Commissie Verslag evaluatie Richtlijn (EU), p.9.

Gedetailleerde vraagstukken over noodzakelijkheid en evenredigheid

Het Hof is in meerdere verzoeken gevraagd om een prejudiciële beslissing over een aantal gedetailleerde vraagstukken over de noodzakelijkheid en evenredigheid. Deze zijn kort in (onderstaande) tabel 26 weergegeven.

Tabel 26. Mogelijke knelpunten aangaande de noodzakelijkheid en evenredigheid van de PNR-richtlijn.

Mogelijke knelpunten	Uitleg mogelijke knelpunten
Gegevens van minderjarige vliegtuigpassagiers	Het is de vraag of het verwerken van passagiersgegevens van minderjarigen noodzakelijk is, gezien het feit dat artikel 24 van het EU-Handvest een bijzondere bescherming toekent aan kinderen, die ook geldt voor de verwerking van hun persoonsgegevens. ⁵⁵³
Gegevensminimalisering bij verzamelen PNR- en API-gegevens	Er is overlap tussen API-gegevens (punt 18 bijlage I PNR-richtlijn) en PNR-gegevens. Het is de vraag of de dubbele of meervoudige verwerking van deze gegevens voor dezelfde doelstelling in strijd is met het beginsel van gegevensminimalisering, zoals onder meer vastgelegd in Richtlijn (EU) 2016/680. ⁵⁵⁴
Meervoudige verwerking van passagiers binnen de EU	Het is de vraag of het verenigbaar is met het beginsel van gegevensminimalisering, wanneer voor vluchten binnen de EU, de PNR-gegevens van passagiers zowel in het land van vertrek als in het land van bestemming van de betrokken vlucht worden verwerkt en opgeslagen. ⁵⁵⁵
Depersonalisering geeft weinig bescherming	Het is de vraag of de depersonalisatie van passagiersgegevens een hoog niveau van gegevensbescherming waarborgt. ⁵⁵⁶ Het gaat namelijk om een pseudonimisering van de passagiersgegevens zoals in artikel 3 nr. 5 Richtlijn (EU) 2016/680 en Bijlage I beschreven.
Procedurale bescherming door onafhankelijke organen	Op grond artikel 12 lid 3 onderdeel b van de PNR-richtlijn moet het gebruik van reeds gedepersonaliseerde PNR-gegevens worden goedgekeurd door een gerechtelijke of een andere nationale instantie. Hier rijst de vraag of de PNR-richtlijn voldoende procedurele bescherming biedt met betrekking tot het gebruik van de opgeslagen PNR-gegevens. ⁵⁵⁷
Recht op kennisgeving	Het is de vraag of de betrokken passagiers in kennis moeten worden gesteld van de doorgifte van hun PNR-gegevens aan overheidsinstanties alsook wanneer de depersonalisatie van gegevens ongedaan wordt gemaakt. ⁵⁵⁸

Er is tot nu toe nog geen rechtspraak van het HvJEU over hoe het beginsel van gegevensminimalisering moet worden toegepast wanneer inhoudelijk overlappende persoonsgegevens worden verzameld voor dezelfde doelstelling. Ook de meervoudige verwerking van passagiersgegevens door PIU's uit twee of meer lidstaten werpt een compleet nieuwe rechtsvraag op die nog niet eerder door het HvJEU is beantwoord. Binnen het Nederlandse wettelijke stelsel gaat dit bijvoorbeeld om de overlappende vergelijking met de SIS-II-databank door de Pi-NL op grond van de PNR-wet en het API-Centrum bij de KMar op grond van de Vreemdelingenwet.⁵⁵⁹

⁵⁵³ Verzoek om een prejudiciële beslissing door VG Wiesbaden (Duitsland), arrest van 13 mei 2020, 6 K 805/19, par.70-72. In de praktijk zou het moeilijk zijn om passagiersgegevens van kinderen te scheiden als geen geboortedatum is vermeld.

⁵⁵⁴ Verzoek om een prejudiciële beslissing door VG Wiesbaden (Duitsland), arrest van 13 mei 2020, 6 K 805/19, par.74.

⁵⁵⁵ Verzoek om een prejudiciële beslissing door VG Wiesbaden (Duitsland), arrest van 13 mei 2020, 6 K 805/19, par.74.

⁵⁵⁶ VG Wiesbaden (Duitsland), arrest van 13 mei 2020, 6 K 805/19, par. 82-86.

⁵⁵⁷ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (Overeenkomst PNR EU-Canada), par. 208; Verzoek om een prejudiciële beslissing door AG Köln, Arrest van 20.01.2020, 142 C 328/19.

⁵⁵⁸ HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (Overeenkomst PNR EU-Canada), par. 225; Verzoek om een prejudiciële beslissing door VG Wiesbaden (Duitsland), arrest van 13 mei 2020, 6 K 805/19.

⁵⁵⁹ Zie paragraaf 4.2.2.

Met betrekking tot de procedurele bescherming is de Nederlandse PNR-wet goed opgesteld, omdat voor het merendeel van de vorderingen van de bevoegde instanties een goedkeuring van de OvJ is vereist.

Het HvJEU zou deze fundamentele vraagstukken over de evenredigheid en de noodzakelijkheid van de PNR-richtlijn met een normatief kader kunnen beoordelen. Hierbij worden kwalitatieve argumenten aangehaald en gewogen met het oog op de zwaarte van de inmenging in de door het Handvest gewaarborgde rechten op eerbiediging van het privéleven en gegevensbescherming, en het belang van openbare veiligheid en de bestrijding van terroristische misdrijven. Een uitspraak van het HvJEU in het aanhangig gemaakte verzoek om een prejudiciële beslissing van het Belgische Grondwettelijk Hof wordt in de eerste helft van 2022 verwacht.

6.4. Bevindingen

Dit hoofdstuk behandelt de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van het in de PNR-wet opnemen van het verplicht doorgeven van passagiersgegevens inzake vluchten binnen de EU (onderzoeksvraag 4).

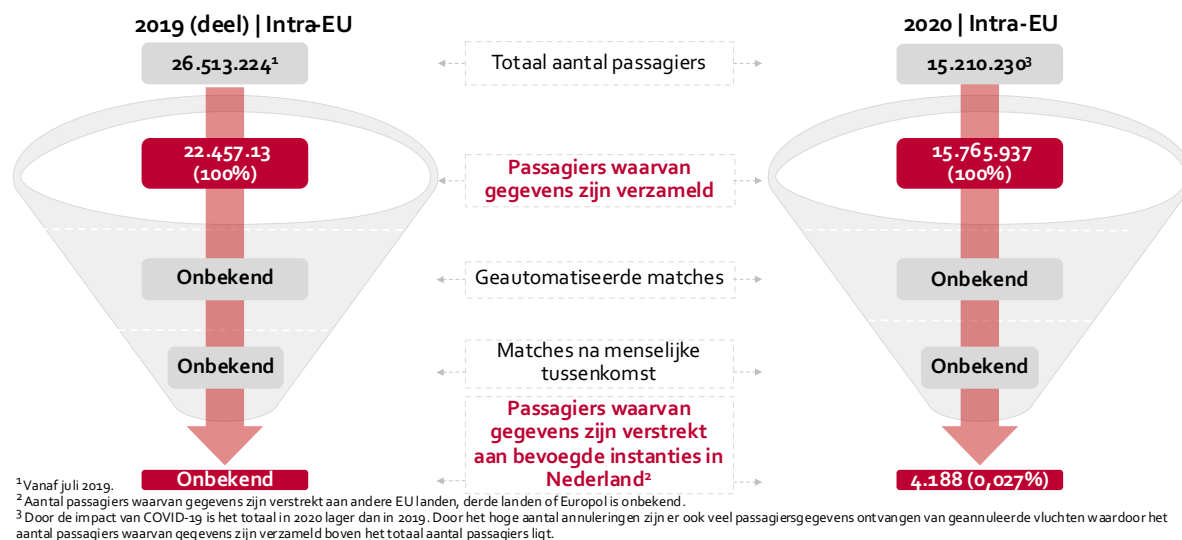
De Nederlandse wetgever heeft van de door de PNR-richtlijn geboden mogelijkheid gebruikgemaakt om passagiersgegevens van intra-EU-vluchten in de reikwijdte van de PNR-wet op te nemen. Artikel 25a van de PNR-wet bevat een horizonbepaling om te stoppen met de verwerking van de gegevens van vluchten binnen de EU. Deze bepaling treedt drie jaar na het tijdstip van de inwerkingtreding van de PNR-wet in werking, tenzij voordien bij AMvB wordt bepaald dat artikel 25a vervalt. Dit hoofdstuk bevat alle tot dusver bekende informatie en argumenten om een afweging te kunnen maken om wel of niet door te gaan met het verwerken van passagiersgegevens van vluchten binnen de Europese Unie.

Onderstaande figuur 17 vat de kwantitatieve gegevens over het gebruik van de passagiersgegevens van intra-EU-vluchten samen. Niet voor alle gegevens is er een uitsplitsing tussen intra-EU- en extra-EU-vluchten voorhanden. Kanttekening is dat er in 2020 door Covid-19 veel minder vliegverkeer was dan in voorgaande jaren.

Van 22,5 miljoen passagiers op intra-EU-vluchten in 2019 en van 15,8 miljoen passagiers in 2020 zijn gegevens verzameld. In totaal bewaart de Pi-NL 38,3 miljoen intra-EU-passagiersgegevens. Krachtens de PNR-wet worden de passagiersgegevens vijf jaar bewaard. De getallen lopen op naarmate de intra-EU-passagiersgegevens gedurende langere tijd worden verzameld.

In 2020 zijn de passagiersgegevens van 4.188 passagiers die intra-EU zijn gevlogen gedeeld met Nederlandse bevoegde instanties.⁵⁶⁰ Dat is ongeveer 0,027% van alle intra-EU-passagiers waarvan gegevens zijn verzameld. Daarvan zijn 2.224 verstrekkingen van intra-EU-passagiersgegevens op vorderingen van de bevoegde instanties, die meestal betrekking hebben op illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen en witwassen.

⁵⁶⁰ Voor 2019 is het totaal aantal intra-EU-passagiers van wie gegevens zijn verstrekt niet bekend.



Figuur 17. De verwerking van passagiersgegevens in cijfers (intra-EU).

Ruim 60% van de passagiers waarvan de Pi-NL de gegevens heeft doorgegeven na een match met de SIS-II-databank bevindt zich op een intra-EU-vlucht. Deze 60% matches is in lijn met het totaal aantal intra-EU-passagiers (64% in 2020). Verhoudingsgewijs komen er niet meer matches met de gegevens van de intra-EU-vluchten met de SIS-II-databank voor dan met de extra-EU-gegevens.

De doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten

De kwantitatieve gegevens laten zien dat de intra-EU-passagiersgegevens in theorie geschikt zijn om een bijdrage te leveren aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Een uitspraak over de mate waarin de wettelijke doelstelling in de praktijk wordt bereikt door de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten is niet mogelijk.

Met het oog op de evenredigheid en de noodzakelijkheid worden de kwantitatieve gegevens op twee tegenstrijdige manieren geïnterpreteerd. Enerzijds ondervinden bonafide reizigers zo goed als geen last aangezien in 2020 de gegevens van slechts 0,027% van de intra-EU-passagiers aan bevoegde instanties zijn verstrekt. Anderzijds worden stelselmatig de persoonsgegevens verwerkt van een grote groep personen waarop het vizier niet is gericht binnen de doelstelling van de PNR-wet, wat vanuit dit oogpunt onevenredig lijkt te zijn.

Het geringe aantal voorbeelden van het gebruik van intra-EU-passagiersgegevens in het werk van de opsporingsdiensten kan de noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-passagiersgegevens niet onderbouwen. De bevoegde instanties, het ministerie van JenV en Europol geven aan dat de intra-EU-passagiersgegevens van groot nut zijn voor opsporingsdoeleinden. De maatschappelijke organisaties benadrukken echter de onevenredigheid van de ongedifferentieerde massasurveillance die door de PNR-wet is ingesteld.

Noch de kwantitatieve benadering, noch de kwalitatieve argumenten zijn geschikt om een antwoord te geven op vraag naar de evenredigheid en noodzakelijkheid van het verzamelen en gebruiken van passagiersgegevens voor alle intra-EU-vliegtuigpassagiers. Het blijft tot op zekere hoogte een normatieve beoordeling of de algemene en ongedifferentieerde verzameling, doorgifte en het gebruik van de gegevens van alle passagiers die per vliegtuig reizen, ongeacht of zij de buitengrenzen van de EU overschrijden, als evenredig en noodzakelijk kan worden beschouwd.

De grondwettelijke toets van de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid

Als implementatiewetgeving van de PNR-richtlijn moet de Nederlandse PNR-wet voldoen aan de uit het EU-Handvest voortkomende beginselen van doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid. Het lot van de PNR-wet, ook wat betreft de toepassing op intra-EU-vluchten, is onlosmakelijk verbonden met de rechtmatigheid van de PNR-richtlijn, waarvan het voortbestaan onderhevig is aan discussie sinds het advies 1/15 van het HvJEU.

Het HvJEU is door een aantal nationale rechtbanken verzocht om in een prejudiciële beslissing te beoordelen of de PNR-richtlijn in zijn geheel of gedeeltelijk onverenigbaar is met de artikelen 7, 8 en 52 lid 1 van het EU-Handvest. Naast een groot aantal gedetailleerde vraagstukken rijst ook de fundamentele vraag van de evenredigheid en noodzakelijkheid van het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen, gebruiken en bewaren van passagiersgegevens. Dit onderzoek kan niet vooruitlopen op deze gerechtelijke ontwikkelingen, maar wel een handleiding bieden voor de rechtspraak van het Hof. Er is een aantal vragen waarbij de PNR-richtlijn waarschijnlijk in strijd zal zijn met het EU-Handvest, zoals Bijlage I en de bewaartermijn. Naast een groot aantal gedetailleerde vraagstukken rijst ook de fundamentele vraag van de evenredigheid en noodzakelijkheid van het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen, gebruiken en bewaren van passagiersgegevens. De uitspraak van het HvJEU zal gevolgen hebben voor de PNR-richtlijn en daarmee dus ook voor de PNR-wet.

Een uitspraak van het HvJEU in het aanhangig gemaakte verzoek om een prejudiciële beslissing van het Belgische Grondwettelijk Hof wordt verwacht voordat de horizonbepaling in artikel 25a van de PNR-wet op 18 juni 2022 in werking treedt.

7.

Bevindingen

7. Bevindingen

Dit onderzoek vervult de verplichting uit artikel 25 van de PNR-wet dat twee jaar na de inwerkingtreding van de wet een evaluatie dient plaats te vinden van de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Deze evaluatie is ook gericht op de naleving van de privacywaarborgen en op de verwerking van passagiersgegevens van intra-EU-vluchten, vanwege de horizonbepaling in artikel 25a van de PNR-wet.

Dit hoofdstuk toont allereerst de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de deelvragen. Op basis hiervan worden de belangrijkste bevindingen met betrekking tot de hoofdvraag van dit onderzoek gepresenteerd.

7.1. Beantwoording deelvragen

Onderzoeksvraag 1: *Wat is het gebruik van de PNR-wet in de praktijk sinds de inwerkingtreding op 18 juni 2019 in kwantitatieve termen (informatie-uitwisseling op grond van artikel 9a tot en met artikel 16 van de PNR-wet), zoveel als mogelijk uitgesplitst naar intra-EU en extra-EU, naar inkomende en uitgaande vluchten en bijhorende passagiersgegevens en naar bevragende/ontvangende instantie?*

De beschikbare cijfers hebben betrekking op een beperkte periode (Pi-NL is operationeel sinds 18 juni 2019), die voor een groot deel de Covid-19-pandemie omvatte. Hierdoor is het beeld dat ontstaat uit de kwantitatieve gegevens sterk beïnvloed. Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat er zeker gebruik wordt gemaakt van de PNR-wet. Vanuit kwantitatief oogpunt kan er echter geen uitspraak worden gedaan over de bijdrage van passagiersgegevens aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

Hoewel het aantal vluchtgegevens (als gevolg van de Covid-19-pandemie) lager is, ligt het gemiddelde aantal vorderingen per maand en dus het aantal vorderingen in 2020 boven het niveau van 2019. Er is een toename in de vraag naar passagiersgegevens. Met name het aantal vorderingen van historische gegevens is sterk gestegen. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat meer historische gegevens beschikbaar komen naarmate de wet langer van kracht is. De delicten die het vaakst in de vorderingen voorkomen, zijn illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen, witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsemunterij, met inbegrip van namaak van de euro, en deelneming aan een criminele organisatie. De politie en de KMar zijn samen verantwoordelijk voor 90% van het totaal aantal ingediende vorderingen.

Sinds de inwerkingtreding tot 1 januari 2021 zijn 20.034 keer passagiersgegevens verstrekt.⁵⁶¹ Hiervan is 49% verstrekt op basis van een SIS-II-match, 45% op basis van een vordering, 4% op basis van een informatieverzoek en 2% op basis van een risicocriteria-set. Het aantal verstrekkingen per maand in 2020 is gemiddeld hoger dan in 2019. Dit geldt zowel voor de verstrekkingen op basis van matches met de SIS-II-databank als voor de verstrekkingen op basis van vorderingen en informatieverzoeken. In totaal waren er in 2020 12.393 verstrekkingen waarbij passagiersgegevens van 6.216 passagiers werden gedeeld met de Nederlandse bevoegde instanties. De meeste verstrekkingen hebben betrekking op illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen en witwassen van geld.

Van ongeveer 0,025% van de passagiers waarvan gegevens met de Pi-NL zijn gedeeld, worden ook passagiersgegevens aan bevoegde instanties in Nederland verstrekt. Dit zijn 25 op de 100.000 passagiers. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen het gebruik van passagiersgegevens afkomstig van intra-EU- en extra-EU-vluchten.

⁵⁶¹ Dit getal is exclusief verstrekkingen aan Europol, bevoegde instanties van andere EU-lidstaten en autoriteiten van derde landen.

In het algemeen kan worden gesteld dat het gebruik van passagiersgegevens op grond van de PNR-wet in brede zin toeneemt. Ook is op basis van de informatie van de Pi-NL goed te volgen welke soort informatie aan welke instantie wordt verstrekt. De verwachting is dat de uitbreiding met de resterende luchtvaartmaatschappijen (en daarmee het realiseren van een vrijwel volledige dekking) zal bijdragen aan het gebruik.

Beantwoording van de deelvragen

- a. *Informatie van luchtvaartmaatschappijen ontvangen door de Pi-NL: aantal passagiers, aantal vluchten, aantal aangesloten luchtvaartmaatschappijen (artikel 4)?*

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 zijn van 61.431.852 passagiers en van 430.402 vluchten gegevens ontvangen. Hiervan vlogen 38.223.067 van de passagiers en 312.350 van de vluchten intra-EU. Op dit moment leveren 66 van de 81 luchtvaartmaatschappijen die op Nederland vliegen passagiersgegevens aan de Pi-NL. Naar verwachting zullen eind 2021 alle luchtvaartmaatschappijen passagiersgegevens aanleveren, waardoor gegevens van alle passagiers met de Pi-NL zullen worden gedeeld.

- b. *Aantal verzoeken van een nationale bevoegde instantie (vordering, uitgesplitst naar bevoegde instantie) (artikel 9a)?*

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 zijn in totaal 3.130 vorderingen van nationale bevoegde instanties ingediend. Het gaat hierbij om de politie (2.325), KMar (510), FIOD (256), Raad voor Rechtspraak (19), I-SZW (11), NVWA (4), OM (3) en ILT (2).

- c. *Aantal keren dat spontane informatieverstrekking van of naar een andere PIU heeft plaatsgevonden (artikel 10 lid 1)?*

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 heeft er één keer een spontane verstrekking van de Pi-NL naar een andere PIU plaatsgevonden en heeft er zes keer een spontane verstrekking van een andere PIU naar de Pi-NL plaatsgevonden. In alle gevallen ging het om verstrekkingen van gegevens van intra-EU-vluchten.

- d. *Aantal verzoeken van een passagiersinformatie-eenheid (of bevoegde instantie) van een andere EU-lidstaat en vice versa (artikel 10 lid 2 en lid 4 + artikel 14-16)?*

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 heeft de Pi-NL 309 informatieverzoeken van andere PIU's en 66 informatieverzoeken van bevoegde instanties van een andere EU-lidstaat ontvangen. De Pi-NL heeft zelf geen informatieverzoeken ingediend bij PIU's van andere lidstaten. Nederlandse bevoegde instanties hebben vanaf augustus 2020 73 informatieverzoeken ingediend bij een andere PIU. Voor 1 augustus 2020 werden deze verzoeken niet via de Pi-NL, maar via het LIRC ingediend.

- e. *Aantal verzoeken van Europol en vice versa (artikel 12)?*

Sinds 1 augustus 2020 heeft de Pi-NL 32 verzoeken van Europol ontvangen. Voor 1 augustus 2020 werden deze verzoeken niet via de Pi-NL, maar via het LIRC ingediend. De Pi-NL kan geen verzoeken bij Europol indienen, omdat Europol niet zelfstandig passagiersgegevens verzamelt.

f. Aantal verzoeken van een derde land en vice versa (artikel 13)?

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 heeft de Pi-NL 28 informatieverzoeken van derde landen ontvangen. De Pi-NL dient zelf geen informatieverzoeken in bij derde landen, want dit gaat via het LIRC.

g. Aantal door de Pi-NL beoordeelde passagiers en aantal door de Pi-NL aangemerkte personen voor nader onderzoek, uitgesplitst naar grondslag (op basis van vordering, op basis van match met het Schengeninformatiesysteem II (uitgesplitst naar artikel) of op basis van risicocriteria) (artikel 6)?

Sinds de inwerkingtreding van de PNR-wet op 18 juni 2019 tot en met 31 december 2020 heeft de Pi-NL gegevens van 61.431.852 passagiers beoordeeld.⁵⁶² Hiervan vlogen 38.223.067 passagiers intra-EU.

Voor 2019 zijn er alleen gegevens bekend van het aantal door de Pi-NL aangemerkte personen voor nader onderzoek op basis van een match met de SIS-II-databank, waarbij geen splitsing naar intra-EU- en extra-EU bekend is. Dit waren er 2.136. Van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2020 heeft de Pi-NL 6.216 passagiers aangemerkt voor nader onderzoek. Dit waren 1.837 intra-EU- en 928 extra-EU-passagiers (totaal 2.765) op basis van een match met de SIS-II-databank, 2.224 intra-EU- en 1.100 extra-EU-passagiers (totaal 3.324) op basis van vorderingen en 127 intra-EU- en nul extra-EU-passagiers op basis van risicocriteria-sets.

h. Aantal door de Pi-NL beoordeelde passagiers en aantal door de Pi-NL aangemerkte personen voor nader onderzoek, uitgesplitst naar de aard van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (artikel 6)?

Het aantal door de Pi-NL aangemerkte personen voor nader onderzoek uitgesplitst naar de aard van terroristische misdrijven en zware criminaliteit is niet bekend.

Onderzoeksvraag 2: Welke rol hebben de uitgewisselde passagiersgegevens in het werk van opsporingsdiensten gespeeld en wat is ermee gebeurd?

Hoewel de input van passagiersgegevens die ten behoeve van het onderzoek worden verstrekt bekend is, ontbreekt informatie over de resulterende output. Tot op zekere hoogte is de vraag naar passagiersgegevens van de bevoegde instanties een indicator van het gebruik ervan, maar het zegt niets over de resultaten en effecten voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

Beantwoording van de deelvragen

a. Bij welke strafrechtelijke onderzoeken hebben ontvangen passagiersgegevens een rol gespeeld en hoe essentieel waren deze gegevens daarvoor?

Vanaf het moment dat de passagiersgegevens of het resultaat van de verwerking de Pi-NL en de Frontoffice verlaten, wordt het gebruik niet gestandaardiseerd vastgelegd in de registratiesystemen van de bevoegde instanties. Op basis van de beschikbare informatie is nauwelijks vast te stellen welke rol deze passagiersgegevens hebben gespeeld in strafrechtelijke onderzoeken. Tot op heden is er nog geen uitspraak van een strafrechtbank bekend waarin de passagiersgegevens op grond van de PNR-wet als bewijs zijn gebruikt. Wellicht dat het belang van passagiersgegevens in de rechtspraak over enkele jaren wel in kaart kan worden gebracht.

⁵⁶² Een passagier die meerdere keren vliegt, wordt voor elke vlucht één keer meegeteld. Dit betekent dat iemand die retour vliegt en van wie de gegevens zowel op de heen- als op de terugreis worden verzameld als twee passagiers telt.

In de interviews wordt wel het waargenomen nut van de passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven benoemd. De geïnterviewde bevoegde instanties en Europol geven aan dat de PNR-wet een toegevoegde waarde heeft voor hun opsporingspraktijk:

Voorafgaand beoordelen van passagiers op basis van SIS II

- Door de toepassing van de PNR-wet op zowel intra-EU- als extra-EU-vluchten worden passagiers onderkend die met een artikel 26 of 36 signalering in de SIS-II-databank staan en die anders mogelijk niet zouden worden gecontroleerd.
- Ook krijgen de opsporingsdiensten nu een vooraankondiging, omdat de passagiersgegevens op drie tijdstippen (48 uur, 24 uur, 0 uur) voorafgaand aan de vlucht aan de Pi-NL worden verstrekt, wat ruimte biedt voor het maken van tactische keuzes.

Voorafgaand beoordelen van passagiers op basis van risicocriteria-sets

- Wat de praktische toepassing betreft, bevinden het opstellen en gebruiken van de risicocriteria-sets zich nog in de opstartfase.
- Niet alle bevoegde instanties hebben behoefte aan een risicocriteria-set die voor het voorafgaand beoordelen van passagiers wordt toegepast. Sommige bevoegde instanties zien juist wel potentie in de risicocriteria-sets om personen te kunnen onderkennen die voorheen onbekend waren bij de rechtshandhavingsautoriteiten.

Vorderingen van passagiersgegevens door bevoegde instanties

- Het vorderen van passagiersgegevens bij de Pi-NL voor delicten uit Bijlage 2 van de PNR-wet wordt door de bevoegde instanties gezien als een van de instrumenten in de gereedschapskist voor digitale opsporing.
- Passagiersgegevens die krachtens de PNR-wet beschikbaar zijn, geven niet alleen makkelijker zicht op reisbewegingen met verschillende carriers, maar worden ook gebruikt om te achterhalen wie een vlucht heeft betaald en geboekt, om een crimineel netwerk in kaart te brengen, wie met wie op reis is geweest, of om actuele gegevens eruit te halen.

Samenvattend blijken de passagiersgegevens volgens de bevoegde instanties vooral een bijdrage of een soort puzzelstuk in een opsporingsonderzoek te leveren. Het vergt een methodische aanpak in een grote hoeveelheid opsporingsonderzoeken om te achterhalen wat het belang is geweest van de passagiersgegevens in strafrechtelijke onderzoeken. Dat kan pas na een bepaalde periode, als er een grote hoeveelheid opsporingsonderzoeken voorhanden is. Daarmee valt het buiten het bestek van deze evaluatie.

- b. Welke illustratieve voorbeelden met betrekking tot het gebruik van passagiersgegevens kunnen uit de interviews worden gehaald?*

Enkele illustratieve voorbeelden geven een gedeeltelijk beeld van hoe passagiersgegevens in onderzoeken worden gebruikt en tot resultaten hebben geleid, op basis van passagiersgegevens van zowel intra-EU- als extra-EU-vluchten. De voorbeelden kunnen niet worden gegeneraliseerd en er kunnen op basis daarvan geen conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid van de PNR-wet.

- c. Wat zijn de belemmerende factoren bij het gebruik van de passagiersgegevens door opsporingsdiensten?*

Passagiersgegevens zijn niet-geverifieerde gegevens en daardoor zijn deze minder betrouwbaar voor het vaststellen van de identiteit van een persoon, bijvoorbeeld middels een geautomatiseerde vergelijking met een databank en menselijke toets. Ook ontbreekt er een aantal gegevens die voor het werk van de Pi-NL en de opsporingsdiensten van belang kan zijn, bijvoorbeeld de geboortedatum

bij intra-EU-vluchten. Het komt ook voor dat gegevens onvolledig zijn, bijvoorbeeld de betalingsgegevens. Of luchtvaartmaatschappijen op grond van de PNR-wet verplicht zijn om de API-gegevens uit het vertrekcontrolesysteem aan de Pi-NL te verstrekken, is nog onduidelijk.

Onderzoeksvraag 3: In welke mate worden de geldende normen voor de bescherming van de privacy nageleefd bij het verzamelen en het verwerken van passagiersgegevens door de Pi-NL?

De onderzoeksvraag heeft alleen betrekking op de Pi-NL, maar de verwerkingsverantwoordelijke moet ook bij deze beoordeling worden betrokken. De Pi-NL voert de PNR-wet immers uit in opdracht van het ministerie van JenV, tevens de verwerkingsverantwoordelijke voor de passagiersgegevens en eigenaar van de TRIP-applicatie.

Met behulp van een privacytoetsingskader hebben wij gestructureerd alle vereisten vastgelegd uit het wettelijke kader van gegevensbeschermings- en privacymaatregelen. De bevindingen zijn uitsluitend gebaseerd op informatie die ons is verstrekt, en kunnen niet worden gezien als een gevalideerde toezichtsrapportage over de rechtmatige verwerking en het gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

De wezenlijke waarborgen voor de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevensbescherming uit de PNR-wet en het Wetboek van Strafvordering zijn toegepast middels:

- a. de controle op de doelbinding van de verwerking van de passagiersgegevens door de Pi-NL op basis van de PNR-wet;
- b. de procedurele bescherming door middel van de toestemming van de OvJ bij verstrekking op basis van vorderingen van bevoegde instanties, artikel 126nd en 126ne van het Wetboek van Strafvordering, en die betrekking hebben op gegevens ouder dan zes maanden;
- c. het toezicht door de Functionaris Gegevensbescherming in het algemeen en de controle achteraf van de verstrekking van gegevens ouder dan zes maanden.

Gelet op de verwerking van de passagiersgegevens voldoet de Pi-NL op hoofdlijnen aan de geldende normen van de PNR-wet voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevensbescherming. De verwerkingsverantwoordelijke, het ministerie van JenV, dient de nodige maatregelen te treffen als er aanwijzingen zijn dat de passagiersgegevens niet conform de wet (kunnen) worden verwerkt. Vervolgens worden de belangrijkste waarnemingen met betrekking tot het naleven van de privacy-waarborgen uit de PNR-wet en van overeenkomstig voor toepassing verklaarde wetgeving weergegeven:

Ten aanzien van de verzameling van de passagiersgegevens

- Indien andere vervoersmodaliteiten dan vluchten door de Pi-NL worden opgeslagen, zoals in bepaalde gevallen als onderdeel van een luchtreis geboekt train- of busvervoer, is dit niet conform de PNR-wet.
- Op grond van de PNR-wet mag de Pi-NL geen bijzondere persoonsgegevens opslaan waaruit iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of geaardheid, of lidmaatschap van een vakvereniging blijkt. Aangezien bijzondere persoonsgegevens niet volledig geautomatiseerd uitgefilterd kunnen worden, kunnen deze gegevens nog steeds in die opgeslagen passagiersgegevens terecht komen.

Ten aanzien van de verwerking van de passagiersgegevens

- Het aanwijzingsbesluit van de SIS-II-databank bepaalt niet concreet op basis van welke artikelen van de SIS-II-verordening een geautomatiseerde vergelijking met de passagiersgegevens plaatsvindt. Dat komt omdat de doelbinding van de PNR-wet niet met de reikwijdte van de SIS-II-databank overeenkomt.
- Op dit moment is nog onduidelijk wat de objectieve maatstaf is om de evenredige en niet-discriminerende toepassing van een risicocriteria-set te waarborgen.
- De verplichte menselijke tussenkomst na een geautomatiseerde positieve overeenkomst wordt nog niet vastgelegd in de TRIP-applicatie. Hierdoor kan achteraf niet worden aangetoond dat een menselijke tussenkomst heeft plaatsgevonden.

Ten aanzien van de verstrekking van de passagiersgegevens

- Voor een verzoek om passagiersgegevens door Europol lijkt geen voorafgaande toestemming naar analogie van de OvJ vereist te zijn. Momenteel toetst de OvJ van het LIRC de proportionaliteit en de subsidiariteit van informatieverzoeken van Europol, maar dit is niet wettelijk geregeld.
- In plaats van het door Europol beheerde SIENA-systeem adviseert de FG Pi-NL om de besluitvorming tot internationale doorgifte binnen de TRIP-applicatie af te handelen met de bijhorende wettelijke waarborgen.
- Om extra toestemming te geven voor het opheffen van de depersonalisatie van historische passagiersgegevens ouder dan zes maanden, vindt de OvJ in het nieuwe vorderingsformulier een veld aan. Uit de gebruikte formulering kan echter niet worden opgemaakt of dit een toestemming tot de opheffing van de depersonalisatie van de passagiersgegevens betreft.

Ten aanzien van de verantwoordingsplichten van de verwerkingsverantwoordelijke

- De verwerkingsverantwoordelijke legt onvoldoende verantwoording af over een aantal waarborgen voor gegevensbescherming uit de PNR-wet en van overeenkomstige van toepassing verklaarde bepalingen.
- Het lijkt niet mogelijk de juistheid en volledigheid van de ongeverifieerde passagiersgegevens te borgen, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Sterker nog heeft de datakwaliteit ook invloed op de doeltreffendheid van de PNR-wet. Gelet hierop dient de verwerkingsverantwoordelijke onderzoek te doen.
- De verwerkingsverantwoordelijke dient nog de jaarlijkse verplichte interne privacy-audit en de informatiebeveiligingsaudits met betrekking tot de Pi-NL op te volgen.

Ten aanzien van de interne en externe toezicht

- De FG Pi-NL is zelf een belangrijke waarborg voor de gegevensbescherming uit de PNR-wet. Ten opzichte van de PNR-richtlijn is de onafhankelijk van de FG wettelijk niet beschermt.
- De jaarrapportages over 2019 en 2020 zijn gedetailleerd en bevatten concrete bevindingen en aanbevelingen. De FG Pi-NL betreft niet alleen de Pi-NL maar ook de verwerkingsverantwoordelijke in haar jaarrapportages.
- De TRIP-applicatie mist nog enkele functionaliteiten, wat de FG Pi-NL belemmert in diens vermogen om toezicht te houden.

Ten aanzien van de rechten van betrokkenen

- De vraag rijst of de huidige informatievoorziening over de PNR-wet op de webpagina van de Rijksoverheid een duidelijke en eenvoudige taal gebruikt om de betrokkene passagiers in te lichten.
- De verwerkingsverantwoordelijke dient ervoor te zorgen dat het uitoefenen van het recht op inzage in passagiersgegevens door betrokkene passagiers over beveiligde communicatie plaatsvindt.

Onderzoeksvraag 4: *Wat kan op basis van de toepassing van de PNR-wet in de praktijk tot op heden, gezegd worden over de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid van het in de wet opnemen van het verplicht doorgeven van passagiersgegevens inzake vluchten binnen de EU?*

Er zijn passagiersgegevens verzameld van 22,5 miljoen passagiers op intra-EU-vluchten in 2019 en 15,8 in 2020. De Pi-NL bewaart in totaal dus 38,2 miljoen passagiersgegevens van intra-EU-vluchten. Deze gegevens worden krachtens de PNR-wet vijf jaar bewaard.

In 2020 zijn de passagiersgegevens van 4.188 passagiers die intra-EU hebben gevlogen, gedeeld met de Nederlandse bevoegde instanties. Dit is ongeveer 0,027% van alle intra-EU-passagiers van wie gegevens zijn verzameld. Hiervan zijn 2.224 verstrekkingen van intra-EU-passagiersgegevens op vorderingen van de bevoegde instanties.

Meer dan 60% van de passagiers van wie de gegevens door de Pi-NL zijn doorgegeven na een match met de SIS-II-databank, maken deel uit van een intra-EU-vlucht. Er komen verhoudingsgewijs niet meer matches met de passagiersgegevens van intra-EU-vluchten met de SIS-II-databank voor dan met de extra-EU-passagiersgegevens.

a. De doeltreffendheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten

De kwantitatieve gegevens laten zien dat de intra-EU-passagiersgegevens in theorie geschikt zijn om een bijdrage te leveren aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Over de mate van doeltreffendheid in de praktijk en in hoeverre dezelfde resultaten zonder de PNR-wet hadden kunnen worden bereikt, kunnen geen conclusies worden getrokken.

b. De noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-vluchten

Met het oog op de evenredigheid en de noodzakelijkheid worden de kwantitatieve gegevens op twee tegenstrijdige manieren geïnterpreteerd. Enerzijds ondervinden bonafide reizigers zo goed als geen last aangezien in 2020 de gegevens van slechts 0,027% van de intra-EU-passagiers aan bevoegde instanties zijn verstrekt. Anderzijds worden stelselmatig de persoonsgegevens verwerkt van een grote groep personen waarop het vizier niet is gericht binnen de doelstelling van de PNR-wet, wat vanuit dit oogpunt onevenredig lijkt te zijn.

Het geringe aantal voorbeelden van het gebruik van intra-EU-passagiersgegevens in het werk van de opsporingsdiensten kan de noodzakelijkheid en evenredigheid van de toepassing van de PNR-wet op intra-EU-passagiersgegevens niet onderbouwen. De bevoegde instanties, het ministerie van JenV en Europol geven aan dat de intra-EU-passagiersgegevens van groot nut zijn voor opsporingsdoeleinden. De maatschappelijke organisaties benadrukken echter de onevenredigheid van de ongedifferentieerde massasurveillance die door de PNR-wet is ingesteld.

Het blijft tot op zekere hoogte een normatieve beoordeling of de algemene en ongedifferentieerde verzameling, doorgifte en het gebruik van de gegevens van alle passagiers die per vliegtuig reizen, ongeacht of zij de buitengrenzen van de EU overschrijden, als evenredig en noodzakelijk kan worden beschouwd.

c. De grondwettelijke toets van de doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid

Als implementatiewetgeving van de PNR-richtlijn moet de Nederlandse PNR-wet voldoen aan de uit het EU-Handvest voortkomende beginselen van doeltreffendheid, noodzakelijkheid en evenredigheid. Het lot van de PNR-wet, ook wat betreft de toepassing op intra-EU-vluchten, is onlosmakelijk verbonden met de rechtmatigheid van de PNR-richtlijn.

Het HvJEU is door een aantal nationale rechtbanken verzocht om in een prejudiciële beslissing te beoordelen of de PNR-richtlijn in zijn geheel of gedeeltelijk onverenigbaar is met de artikelen 7, 8 en 52 lid 1 van het EU-Handvest. De PNR-richtlijn en de PNR-wet streven als legitiem doel het beschermen van de openbare veiligheid en de bestrijding van terroristische misdrijven na. Op basis

van bestaande jurisprudentie van het HvJEU bestaat er bij een aantal nationale rechtbanken ernstige twijfel of de PNR-richtlijn nog binnen de grenzen valt van wat binnen het grondwettelijke kader van het EU-Handvest als noodzakelijk en evenredig wordt beschouwd. Dit onderzoek kan niet vooruitlopen op deze gerechtelijke ontwikkelingen.

Een uitspraak van het HvJEU in het aanhangig gemaakte verzoek om een prejudiciële beslissing van het Belgische Grondwettelijk Hof wordt verwacht voordat de horizonbepaling in artikel 25a van de PNR-wet op 18 juni 2022 in werking treedt.

7.2. Beantwoording hoofdvraag

Wat is het gebruik, de doeltreffendheid en het effect van de PNR-wet in de praktijk sinds de inwerkingtreding op 18 juni 2019?

De hoofdvraag van het onderzoek betreft drie aspecten van de PNR-wet in de praktijk: het **gebruik**, de **doeltreffendheid** en de **effecten**.

Uit de kwantitatieve analyse blijkt dat er zeker **gebruik** wordt gemaakt van de PNR-wet. De kwantitatieve data laten zien dat sinds de inwerkingtreding op 18 juni 2019 tot 1 januari 2021 luchtvaartmaatschappijen de gegevens van 61,4 miljoen passagiers met de Pi-NL hebben gedeeld. Van ongeveer 0,025% van de passagiers van wie gegevens met de Pi-NL zijn gedeeld, worden ook passagiersgegevens aan bevoegde instanties in Nederland verstrekt. Het aantal verstrekkingen op basis van gegevens van intra-EU-vluchten en op basis van gegevens van extra-EU-vluchten staat in 2020 ongeveer in verhouding tot het aantal passagiers dat intra-EU- en extra-EU vliegt (64% versus 36%).

Wel is er nog een aantal belemmeringen in het gebruik van passagiersgegevens. De belangrijkste belemmeringen betreffen de kwaliteit en beschikbaarheid van de data. Op dit moment levert 80% van de luchtvaartmaatschappijen passagiersgegevens, maar deze gegevens zijn ongeverifieerd en vaak ontbreken er datavelden die belangrijk zijn voor de bevoegde instanties. Dit staat de bruikbaarheid van de passagiersgegevens voor het identificeren van personen in de weg en dat kan ook gevolgen hebben voor de doeltreffendheid.

Figuur 2 hieronder bevat een grafisch overzicht van het gebruik van de passagiersgegevens in cijfers.



¹ Vanaf juli 2019.

² Aantal passagiers waarvan gegevens zijn verstrekt aan andere EU landen, derde landen of Europol is onbekend.

³ Door de impact van COVID-19 is het totaal in 2020 lager dan in 2019. Door het hoge aantal annuleringen zijn er ook veel passagiersgegevens ontvangen van geannuleerde vluchten waardoor het aantal passagiers waarvan gegevens zijn verzameld boven het totaal aantal passagiers ligt.

Figuur 2. De verwerking van passagiersgegevens in cijfers.

Hoewel de input van passagiersgegevens die ten behoeve van het onderzoek worden verstrekt bekend is, ontbreekt informatie over de resulterende output. Tot op zekere hoogte is de vraag naar passagiersgegevens van de bevoegde instanties een indicator voor het gebruik ervan, maar het zegt niets over de resultaten en effecten ervan bij de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

Met betrekking tot de **doeltreffendheid** van de PNR-wet kan op basis van de voor dit onderzoek afgenomen interviews worden geconcludeerd dat het delen van passagiersgegevens met bevoegde instanties in verschillende gevallen een bijdrage heeft geleverd aan het doel van de wet, namelijk het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Over de mate van doeltreffendheid en in hoeverre dezelfde resultaten zonder de PNR-wet hadden kunnen worden bereikt, kunnen geen conclusies worden getrokken.

Op basis van de voor dit onderzoek afgenomen interviews kan wel het waargenomen nut van de passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven worden geïllustreerd. Het vorderen van passagiersgegevens bij de Pi-NL voor delicten uit Bijlage 2 van de PNR-wet wordt door de bevoegde instanties gezien als een van de instrumenten in de gereedschapskist voor digitale opsporing. Passagiersgegevens die krachtens de PNR-wet beschikbaar zijn, geven niet alleen inzicht in de reisbewegingen met verschillende carriers, maar worden ook gebruikt om te achterhalen wie een vlucht heeft betaald en geboekt, en wie met wie op reis is geweest. Ook bieden de passagiersgegevens de mogelijkheid om actuele informatie eruit te halen en om tactische keuzes te maken.

De PNR-wet heeft **effect** op zowel het werk van de opsporingsdiensten als de betrokken passagiers. De oprichting van de Pi-NL als één informatiepunt voor het verzamelen, verwerken en verstrekken van de passagiersgegevens binnen de doelstelling van de PNR-wet versoepelt voor de bevoegde instanties het vorderen van deze gegevens. Ook staat de PNR-wet nieuwe opsporingsmogelijkheden toe, bijvoorbeeld om voorafgaand aan de geplande aankomst in of vertrek uit Nederland te beoordelen of passagiers vanwege mogelijke betrokkenheid bij een terroristisch of ernstig misdrijf moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek. Op EU-niveau leidt het PNR-rechtskader ertoe dat de samenwerking en de uitwisseling van passagiersgegevens makkelijker is geworden.

Het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen, gebruiken en langdurig bewaren van passagiersgegevens moet niet alleen doeltreffend zijn, maar ook voldoen aan de beginselen van evenredigheid en noodzakelijkheid. Voor de luchtvaartpassagiers betekent de PNR-wet dat persoonsgegevens van een grote groep personen worden gebruikt waarop het vizier niet is gericht binnen de doelstelling van de PNR-wet, wat vanuit dit oogpunt onevenredig lijkt te zijn.

Ten slotte is het lot van de PNR-wet nauw verbonden met het lot van de PNR-richtlijn, dat op dit moment in handen van het HvJEU ligt. Het HvJEU is door een aantal nationale rechtbanken verzocht om in een prejudiciële beslissing te beoordelen of de PNR-richtlijn verenigbaar is met de in het EU-Handvest verankerde fundamentele rechten. Naast een groot aantal gedetailleerde vraagstukken rijst ook de fundamentele vraag van de evenredigheid en noodzakelijkheid van het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen, gebruiken en bewaren van passagiersgegevens. Een arrest van het HvJEU over de rechtmatigheid van de PNR-richtlijn, en daarmee van de PNR-wet, wordt verwacht voordat de horizonbepaling in artikel 25a PNR-wet op 18 juni 2022 in werking treedt.

Literatuurlijst

Juridische tijdschriften

Carpanelli & Lazzerini 2017

Carpanelli, E. en Lazzerini, N. (2017), 'PNR: Passenger Name Record, Problems Not Resolved? The EU PNR Conundrum After Opinion 1/15 of the CJEU', *Air and Space Law*, Vol.42, Nr.4/5, pp.377-402, zie <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Air+and+Space+Law/42.4/AILA2017027>, geraadpleegd op 4 mei 2021.

Ebbers & Schreuders 2012

Ebbers, C. en Schreuders, E. (2012), 'Een juridische verkenning van het begrip 'etniciteit' als persoonsgegevens en de rechtmatige toepassing daarvan', *Privacy & Informatie (P&I)*, Vol.5, Nr.1, zie <https://www-uitgeverijparis-nl.proxy.uba.uva.nl/nl/tijdschriften-online/privacy-informatie-p-i?jaar=2012&editie=7324#archief>, geraadpleegd op 4 mei 2021.

Hert & Papakonstantinou 2015

de Hert, P. en Papakonstantinou, V. (2015), 'Repeating the mistakes of the past will do little good for air passengers in the EU. The Comeback of the EU PNR Directive and a Lawyer's Duty to regulate profiling', *New Journal of European Criminal Law*, Vol.6, Nr.2, pp.160-165.

Irion Granger & Eskens 2015

Irion, K., Granger, M-P. and Eskens, S. J. (2015), 'Case note: HvJEU (gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12: Digital Rights Ireland/Ierse Ministers en Attorney General)', *Mediaforum*, (3), pp.112-117.

Lowe 2017

Lowe, D. (2017), 'The European Union's Passenger Name Record Data Directive 2016/681: Is It Fit for Purpose?', *International criminal law review*, Vol. 17, Nr.1, pp.78-106.

Roda 2020

Roda, S. (2020), 'Shortcomings of the Passenger Name Record Directive in the Light of Opinion 1/15 of the Court of Justice of the European Union', *European Data Protection Law Review*, Vol.6, Nr.1, pp.66-83.

Van de Heyning 2021

Van de Heyning, C. (eds) (2021), 'Data Protection and Passenger Name Record in Judicial Criminal Matters Under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement', *New journal of European criminal law*, Vol.12, Nr.2, pp.257-264.

Vedaschi 2018

Vedaschi, A. (2018). 'The European Court of Justice on the EU-Canada Passenger Name Record Agreement: ECJ', 26 July 2017, Opinion 1/15." *European constitutional law review* Vol.14, Nr.2, pp.410-429.

Vogiatzoglou et al 2020

Vogiatzoglou, P., Quezada Tavárez, K., Fantin, S. en Dewitte, P. (2020), 'From Theory To Practice: Exercising The Right Of Access Under The Law Enforcement And PNR Directives', *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, Vol.11, Nr.3, zie <https://www.jipitec.eu/issues/jipitec-11-3-2020/5191>, geraadpleegd op 4 mei 2021.

Rapporten

Brummelkamp & Vogels 2018

Brummelkamp, G., & Vogels, R. (2018), 'Gebruik van passagiersgegevens voor grenscontrole: Evaluatie van de uitvoering van de API-richtlijn', Zoetermeer: Panteia, zie https://www.wodc.nl/binaries/2915_Volledige_Tekst_tcm28-368293.pdf, geraadpleegd op 4 mei 2021.

Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2018

Significant, 'Ketenbrede impactanalyse Pi-NL: Keteneffecten van de invoering van de Passagiersinformatie-eenheid Nederland', rapport in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid 27 februari 2018, zie https://www.eerstekamer.nl/overig/20180410/ketenbrede_impactanalyse_pi_nl/documen, geraadpleegd op 11 april 2021.

Websites

Duursma 2019

Duursma, M. (2019), 'Burgers in verzet tegens opslaan passagiersgegevens', NRC 15 mei 2019, zie <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/15/burgers-in-verzet-tegen-opslaan-passagiersgegevens-a3960431>, geraadpleegd op 4 mei 2021.

Expertisecentrum Europees Recht 2013

Expertisecentrum Europees Recht, EU-Hof: Handvest van de Grondrechten altijd van toepassing wanneer een nationale regeling binnen het toepassingsgebied van het EU-recht valt, Nieuwsbericht, 26 februari 2013, zie <https://ecer.minbuza.nl/-/eu-hof-handvest-van-de-grondrechten-altijd-van-toepassing-wanneer-een-nationale-regeling-binnen-het-toepassingsgebied-van-het-eu-recht-valt>, geraadpleegd op 11 april 2021.

Privacy First 2018

Privacy First (2018), 'PNR: iedere vliegtuigpassagiers als potentiële verdachte', 14 mei 2018, zie <https://www.privacyfirst.nl/aandachtsvelden/wetgeving/item/1144-pnr-iedere-vliegtuigpassagier-als-potentiele-verdachte.html>, geraadpleegd op 29 april 2021.

Kamerstukken

Kamerstukken I, 2015/16, 32 669, nr. 0 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie).

Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.1 (Koninklijke boodschap).

Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.2 (Wetsvoorstel).

Kamerstukken II, 2017/18, 34861, nr.3 (Memorie van toelichting).

Kamerstukken II, 2017-2018, 34861, nr.4 (Advies Afdeling Advisering Raad van State).

Kamerstukken II, 2017-2018, 34681, nr.5 (Verslag).

Kamerstukken II, 2017-2018, 34681, nr.6 (Nota naar aanleiding van het verslag).

Kamerstukken II, 2018-2019, 34861, nr.12 (Nota naar aanleiding van het nader verslag).

Kamerstukken II, 2018-2019, 34861, nr.15 (Amendement van het lid Groothuizen).

Kamerstukken II, 2018-2019, 34861, nr.18 (Motie Nispen en Buitenweg).

Kamerstukken II, 2018-2019, 34861, nr.19 (Motie Buitenweg en Nispen).

Kamerstukken II, 2018–2019, 34861, nr. 20 (Motie Groothuizen).

Beleidsdocumenten

Nederland

Aanwijzingsbesluit Passagiersinformatie-eenheid

Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 19 juni 2019, nr. 2624961, houdende aanwijzing van de Koninklijke Marechaussee als instantie waar de Passagiersinformatie-eenheid wordt ondergebracht (Aanwijzingsbesluit Passagiersinformatie-eenheid) (*Stct.* 2019, 36070).

Aanwijzingsbesluit SIS II-databank

Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 18 juni 2019, nr. 2624966, houdende de aanwijzing van de SIS II-databank als databank waarmee de Passagiersinformatie-eenheid de passagiersgegevens bevoegd is te vergelijken in de zin van artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (*Stcrt.* 2019, 34935).

Aanwijzingsbesluit verstrekking passagiersgegevens

Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 19 juni 2019, nr. 2624982, houdende de vaststelling van de tijdstippen en de wijze van het verstrekken van passagiersgegevens door de luchtvaartmaatschappijen aan de passagiersinformatie-eenheid (Aanwijzingsbesluit verstrekking passagiersgegevens aan de passagiersinformatie-eenheid) (*Stcrt.* 2019, 36068).

Autoriteit Persoonsgegevens

Autoriteit Persoonsgegevens, 'Wetgevingsadvies conceptwetsvoorstel Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven', 28 april 2017.

Belastingdienst/Toeslagen: De verwerking van de nationaliteit

AP, 'Belastingdienst/Toeslagen: De verwerking van de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag', rapport van 17 juli 2020, para. 3.3.2., zie https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/onderzoek_belastingdienst_kinderopvangtoeslag.pdf, geraadpleegd op 4 mei 2021.

Besluit gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven

Besluit van 28 juni 2019 ter uitvoering van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven en tot wijziging van het Besluit politiegegevens in verband met de verstrekking van politiegegevens aan de Passagiersinformatie-eenheid (Besluit gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven) (*Stb.* 2019, 249).

Organisatiebesluit Ministerie JenV

Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid van 10 december 2019 (kenmerk: 2724565/19/DP&O), houdende wijziging van het Organiseatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid in verband met de verwerking van sturingsafspraken met betrekking tot vier zelfstandig bestuursorganen, aanpassing van de taakopdracht van de NCTV, en de reorganisatie en aanscherping van de taakopdracht van de Inspectie Justitie en Veiligheid (*Strct.* 2019, 68873).

Intern Verslag FG Pi-NL

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Intern Verslag 2019 FG Pi-NL voor de verwerkingsverantwoordelijke, 18 augustus 2020, zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/12/14/tk-bijlage-intern-verslag-fg/tk-bijlage-intern-verslag-fg.pdf>, geraadpleegd op 11 april 2021.

Jaarrapportage PNR-wet over 2019

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Jaarrapportage artikel 18 Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR-wet), 13 oktober 2020, zie https://www.eerstekamer.nl/overig/20201214/jaarrapportage_artikel_18_wet/meta, geraadpleegd op 11 april 2021.

Jaarrapportage PNR-wet over 2020

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Jaarrapportage artikel 18 Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (PNR-wet), 30 juni 2021, zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/06/30/tk-rapportage-art-18-pnr-wet-2020-vdef/tk-rapportage-art-18-pnr-wet-2020-vdef.pdf>, geraadpleegd op 30 juni 2021.

Kabinetsreactie Evaluatie PNR-richtlijn 2020

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Kabinetsreactie Evaluatie PNR-richtlijn, 14 oktober 2020, zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/10/14/tk-kabinetsreactie-evaluatie-pnr-richtlijn/tk-kabinetsreactie-evaluatie-pnr-richtlijn.pdf>, geraadpleegd op 11 april 2021.

Memorie van Antwoord 2019

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Memorie van antwoord wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven 34861, 9 mei 2019, zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/05/09/ek-mva-wet-gebruik-van-passagiersgegevens-voor-de-bestrijding-van-terroristische-en-ernstige-misdrijven-34861/ek-mva-wet-gebruik-van-passagiersgegevens-voor-de-bestrijding-van-terroristische-en-ernstige-misdrijven-34861.pdf>, geraadpleegd op 11 april 2021.

OM 2020

OM en Politie (2020), Kwaliteitskader Big Data, versie 11 mei 2020, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/29/tk-bijlage-2-kwaliteitskader-big-data> geraadpleegd op 3 mei 2020.

Regeling periodieke audit politiegegevens

Regeling van de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Defensie van 9 december 2008, nr. 5578598/08, houdende nadere regels ten aanzien van het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Wet politiegegevens gegevens voorschriften (Regeling periodieke audit politiegegevens) (*Stcrt.* 2008, 252).

Samenwerkingsafspraken TRIP

Samenwerkingsafspraken betreffende de technische voorziening TRIP (Travel Information Portal) (*Stcrt.* 2019, 51586).

Beleidsreactie artikel 18 rapportage FG Pi-NL 2019

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Beleidsreactie art 18 rapportage FG PI-NL 2019, 14 december 2020, zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/12/14/tk-bijlage-beleidsreactie-artikel-18-rapportage-fg-pi-nl-2019/tk-bijlage-beleidsreactie-artikel-18-rapportage-fg-pi-nl-2019.pdf>, geraadpleegd op 11 april 2021.

Beleidsreactie op de jaarrapportage FG Pi-NL 2020

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Reactie op de jaarrapportage van de functionaris gegevensbescherming van de passagiersinformatie-eenheid Nederland, 30 juni 2021, zie <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2021/06/30/tk-reactie-op-de-jaarrapportage-van-de-functionaris-gegevensbescherming-van-de-passagiersinformatie-eenheid-nederland/tk-reactie-op-de-jaarrapportage-van-de-functionaris-gegevensbescherming-van-de-passagiersinformatie-eenheid-nederland.pdf>

gegevensbescherming-van-de-passagiersinformatie-eenheid-nederland.pdf, geraadpleegd op 30 juni 2021.

Wetgevingsadvies conceptwetsvoorstel PNR-wet

Autoriteit Persoonsgegevens, Wetgevingsadvies conceptwetsvoorstel Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven, 15 februari 2017, zie https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_pnr.pdf, geraadpleegd op 4 mei 2021.

Interne documenten

Contourendocument Pi-NL 2019

Ministerie van Justitie en Veiligheid, NCTV, 'Contourendocument Pi-NL- Verdere invulling van het besturingsmodel en beleidscontouren van de Passagiersinformatie-eenheid Nederland', 17 juni 2019.

Contourendocument Frontoffice 2020

Ministerie van Defensie, Koninklijke Marechaussee, 'Countourendocument Frontoffice - Verdere invulling van de pilot samenwerking tussen de Koninklijke Marechaussee, Nationale Politie en bijzondere opsporingsdiensten in de Frontoffice', 4 mei 2020.

PIA 2020

Ministerie van Justitie en Veiligheid, NCTV, 'Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (PIA)', Den Haag, mei 2020.

Proces Risicocriteria Nationaal 2020

Pi-NL, 'Proces Risicocriteria Nationaal', 30 december 2020.

Toelichting Procesbeschrijving Burgerverzoek

Pi-NL, 'Toelichting Procesbeschrijving Burgerverzoek', 2021

Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020

TwynstraGudde, 'Ketenbrede impactanalyse Pi-NL 2020', rapport in opdracht van de NCTV, 31 augustus 2020.

Samenwerkingsafspraken Frontoffice 2020

Ministerie van Defensie, Koninklijke Marechaussee, 'Samenwerkingsafspraken Frontoffice - Afspraken ten aanzien van de Frontoffice waarin de Koninklijke Marechaussee, Nationale Politie en bijzondere opsporingsdiensten samenwerken', 4 mei 2020.

Verwerkersafpraak 2019

NCTV, 'Verwerkersafpraak PNR gegevens', 17 juni 2019.

Europese Unie

Bijgewerkte lijst van lidstaten die intra-EU vluchten hebben toegepast

Bijgewerkte lijst van lidstaten die hebben besloten de PNR-richtlijn toe te passen op vluchten binnen de EU, overeenkomstig artikel 2 van Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, PUB/2020/789, *Pb.* C 358, 26.10.2020, p.7, zie [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC1026\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XC1026(01)) geraadpleegd op 18 mei 2021.

Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten 2011

Advies 1/2011 van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten over het voorstel van richtlijn betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen,

opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (COM(2011)32 definitief), 14 juni 2011.

Groep Gegevensbescherming Artikel 29 (WP29) 2007

WP29 and Working Party on Police and Justice, Joint opinion on the proposal for a Council Framework Decision on the use of Passenger Name Record (PNR) for law enforcement purposes, presented by the Commission on 6 november 2007, 5 december 2007, WP 145.

Groep Gegevensbescherming Artikel 29 (WP29) 2010

WP29, Opinion 7/2010 on the European Commission's Communication on the global approach to transfer of Passenger Name Record (PNR) data to third countries, 12 november 2010, WP 178.

Groep Gegevensbescherming Artikel 29 (WP29) 2011

WP29, Opinion 10/2011 on proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of passenger name record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, 5 april 2011.

Groep Gegevensbescherming Artikel 29 (WP29) 2018

WP29, Letter to the European Commission concerning PNR-instruments, 11 april 2018.

Europese Commissie Staff Working Document 2020

Commission Staff Working Document, bijlage 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, COM/2020/305 final, zie https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20200724_swd-2020-128_en.pdf geraadpleegd op 11 april 2021.

Europese Commissie Verslag evaluatie Richtlijn (EU) 2016/681

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, COM/2020/305 final; zie <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0305:FIN:NL:PDF> geraadpleegd op 11 april 2021.

Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming (EDPS) 2011

EDPS, Advies over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit, 25 maart 2011.

Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming (EDPS) 2015

EDPS verklaring, 'EDPS support EU legislator on security but recommends re-thinking on EU PNR', 10 december 2015, EPDS/2015/12.

Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) 2021

EDPB letter to the European Commission on the Commission report on the review of Directive 2016/681 on the use of PNR data, 22 januari 2021, zie https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_letteronreviewpnrdirective.pdf, geraadpleegd op 11 april 2021.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2011

FRA, Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the proposal for a Directive on the use of Passenger Name Records (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, COM(2011)32, 14 juni 2011.

Europese Raad 2015a

Verklaring van de Raad van de Europese Unie van 15 december 2015 (15271/15), zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15271-2015-INIT/en/pdf> geraadpleegd op 11 april 2021.

Europese Raad 2015b

Raad van de Europese Unie, 14024/15, Voortgangsverslag voorstel PNR-richtlijn, Brussel, 3 december 2015, zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14670-2015-REV-1/nl/pdf>, geraadpleegd op 4 mei 2021.

Raad van Europa 2016

Raad van Europa, advies van 19 augustus 2016, T-PD(2016)18rev, zie <https://rm.coe.int/16806b051e>, geraadpleegd op 11 april 2021.

Wetgeving

Nederland

Wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht).

Wet van 9 juli 2007 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2004/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (*Stb.* 2007, 283. Laatste wijziging in *Stb.* 2012, 688).

Wet van 5 juni 2019, houdende 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) (*Stb.* 2019, 205).

Europese Unie

Verdrag betreffende de Europese Unie (geconsolideerde versie), *Pb.* C 326, 26.10.2012, pp.13-390.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (geconsolideerde versie), *Pb.* C 326, 26.10.2012, pp.47-390.

Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, *Pb.* C 326, 26.10.2012, pp.391-407.

Verordening (EG) 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), *Pb.* L 381, 28.12.2006, pp.4-23.

Verordening (EU) 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie, *Pb.* L269, 10.10.2013, pp.1-101.

Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), *Pb.* L 119, 04.05.2016, pp.1-88.

Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en de Intrekking van Verordening (EG) nr.1986/2006 van het

Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie, *Pb.* L 321/56, 07.12.2018, pp.56-106.

Richtlijn (EG) 2004/82 van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven, *Pb.* L 261, 06.08.2004, pp.24-27.

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van het Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad, *Pb.* L 119, 04.05.2016, pp.89-131.

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, *Pb.* L 119, 04.05.2016, pp.132-149.

Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/759 van de Commissie van 28 april 2017 betreffende de door luchtvaartmaatschappijen te gebruiken gemeenschappelijke protocollen en dataformaten bij het doorgeven van PNR-gegevens aan passagiersinformatie-eenheden, *Pb.* L 113/48, 29.04.2017.

Jurisprudentie

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJEU 22 oktober 1987, C- 314/85, ECLI:EU:C:1987:452 (*Foto-Frost*).

HvJEU 20 mei 2003, C-465/00, C-138/01 en C-139/01, ECLI:EU:C:2003:294 (*Österreichischer Rundfunk e.a.*).

HvJEU 30 mei 2006, C-317/04 en C-318/04, ECLI:EU:C:2006:346 (*Europees Parlement*).

HvJEU 8 juli 2010, C-343/09, ECLI:EU:C:2010:419 (*Afton Chemical*).

HvJEU 9 November, C-92/09 en C-93/09, ECLI:EU:C:2010:662 (*Volker und Markus Schecke en Eifert*).

HvJEU 23 oktober 2012, C-581/10 en C-629/10, ECLI:EU:C:2012:657 (*Nelson e.a.*).

HvJEU 22 januari 2013, C-283/11, ECLI:EU:C:2013:28 (*Sky Österreich*).

HvJEU 26 februari 2013, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105 (*Åklagaren*).

HvJEU 17 oktober 2013, C-101/12, ECLI:EU:C:2013:661 (*Schaible*).

HvJEU 8 april 2014, gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238 (*Digital Rights Ireland Ltd*).

HvJEU 6 oktober 2015, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650 (*Schrems*).

HvJEU 21 december 2016, C-203/15 en C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970 (*Tele2 Sverige en Watson e.a.*).

HvJEU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592 (*Overeenkomst PNR EU-Canada*).

HvJEU 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791 (*La Quadrature du Net e.a.*).

HvJEU 6 oktober 2020, C-623/17 ECLI:EU:C:2020:790 (*Privacy International*).

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 27 oktober 1994, nr.18535/91, *Kroon e.a. t. Nederland*.

EHRM 4 mei 2000, nr.28341, *Rotaru/Roemenië*.

EHRM 4 december 2008 nr.30562/04 en 30566/04, *S en Marper/Verenigd Koninkrijk*.

EHRM 1 juli 2008, nr. 58243/00, *Liberty e.a./Verenigd Koninkrijk*.

EHRM 12 november 2013, nr.5786/08, *Söderman t. Zweden*.

Overig

Grondwettelijk Hof (België), Arrest nr. 135/2019 van 17 oktober 2019, zie <https://www.const-court.be/public/n/2019/2019-135n.pdf>, geraadpleegd op 11 april 2021.

Districtsrechtbank Köln, Arrest 142 C 328/19 van 20 januari 2020, zie https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ag_koeln/j2020/142_C_328_19_Beschluss_20200120.html, geraadpleegd op 11 april 2021.

VG Wiesbaden (Duitsland), arrest van 13 mei 2020, 6 K 805/19, para. 50-52, zie <https://oj.is/2262093>, geraadpleegd op 21 april 2021.

VG Wiesbaden (Duitsland), arrest van 15 mei 2020, 6 K 806/19.WI, zie <https://oj.is/2262092>, geraadpleegd op 21 april 2021.

Federale Administratieve Rechtbank (Oostenrijk), Besluit van 15.06.2020, zie https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bvwg/BVWGT_20200615_W211_2226813_1_00/BVWGT_20200615_W211_2226813_1_00.pdf, geraadpleegd op 11 april 2021.

Bijlagen

Bijlage I: Kwantitatieve data gebruik PNR-wet

Deze bijlage bevat een aantal tabellen waarin de kwantitatieve gegevens die in hoofdstuk 3 zijn weergegeven op lager detailniveau worden uiteengezet.

Tabel bij figuur 6 (paragraaf 3.4):

Tabel 27. Aantal vorderingen waarin een type delict uit Bijlage II PNR-wet wordt genoemd.

Type delict	Nr. delict in bijlage 2 PNR-wet	Aantal vorderingen waarin delict wordt genoemd	
		2019 (deel) ⁵⁶³	2020 (vol jaar)
Illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen	4	419	787
Witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsmunterij met inbegrip van namaak van de euro	8	246	610
Deelneming aan een criminele organisatie	1	123	321
Moord, doodslag en zware mishandeling	12	140	239
Hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf	11	48	108
Mensenhandel	2	40	82
Illegale handel in wapens, munitie en explosieven	5	19	57
Ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving en gijzeling	14	23	40
Seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie	3	29	38
Terroristisch misdrijf	n.v.t. ⁵⁶⁴	22	37
Fraude, met inbegrip van fraude ten nadele van de financiële belangen Unie	7	5	31
Vervalsing van administratieve documenten en handel in valse documenten	18	10	23
Georganiseerde en gewapende diefstal	15	3	18
Corruptie	6	9	17
Computercriminaliteit/cybercriminaliteit	9	3	13
Illegale handel in hormonale en andere groeibevorderaars	19	0	3
Milieumisdrijven, met inbegrip van de illegale handel in bedreigde diersoorten en de illegale handel in bedreigde planten- en	10	7	3

⁵⁶³ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

⁵⁶⁴ Een terroristisch misdrijf wordt in art. 1 PNR-wet gedefinieerd als een misdrijf als bedoeld in artikel 83 of artikel 83b van het Wetboek van Strafrecht.

boomsoorten			
Misdrijven die onder de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof vallen	22	6	2
Handel in gestolen voertuigen	25	6	1
Industriële spionage	26	0	1
Namaak van producten en productpiraterij	17	1	1
Verkrachting	21	2	1
Kaping van vliegtuigen/schepen	23	3	0
Sabotage	24	1	0
Totaal aantal genoemde delicten		1.165	2.433
Totaal aantal vorderingen⁵⁶⁵		1.038	2.092
Gemiddeld aantal delicten per vordering		1,1	1,2

Tabel bij figuur 7 (paragraaf 3.4):

Tabel 28. Aantal informatieverzoeken waarin een type delict uit Bijlage II PNR-wet wordt genoemd.

Type delict		Aantal informatieverzoeken waarin delict wordt genoemd	
		2019 (deel) ⁵⁶⁶	2020 (vol jaar)
Verzoeken van een andere PIU			
Illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen	4	12	142
Deelneming aan een criminele organisatie	1	0	75
Fraude, met inbegrip van fraude ten nadele van de financiële belangen Unie	7	1	37
Moord, doodslag en zware mishandeling	12	3	28
Witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsmunterij met inbegrip van namaak van de euro	8	0	24
Hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf	11	0	19

⁵⁶⁵ Zie tabel 4.

⁵⁶⁶ Periode vanaf 18-06-2019 t/m 31-12-2019.

Mensenhandel	2	2	11
Georganiseerde en gewapende diefstal	15	1	10
Terroristisch misdrijf	n.v.t. ⁵⁶⁷	1	10
Overig (<10 vorderingen in 2020) ⁵⁶⁸		6	37
Totaal aantal genoemde delicten		26	393
Totaal aantal informatieverzoeken⁵⁶⁹		25	284
Gemiddeld aantal delicten per informatieverzoek		1,0	1,4
Verzoeken van een bevoegde instantie van een andere EU-lidstaat			
Illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen	4	8	33
Overig (<10 vorderingen in 2020) ⁵⁷⁰		0	30
Totaal aantal genoemde delicten		8	63
Totaal aantal informatieverzoeken⁵⁷¹		8	58
Gemiddeld aantal delicten per informatieverzoek		1,0	1,1
Europol			
Illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen	4	0	21

⁵⁶⁷ Een terroristisch misdrijf wordt in art. 1 PNR-wet gedefinieerd als een misdrijf als bedoeld in artikel 83 of artikel 83b van het Wetboek van Strafrecht.

⁵⁶⁸ Voor 2019: Ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving en gijzeling (3), Seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (3). Voor 2020: Illegale handel in wapens, munitie en explosieven (8), Ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving en gijzeling (7), Vervalsing van administratieve documenten en handel in valse documenten (7), Seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (5), Namaak van producten en productpiraterij (4), Computercriminaliteit/cybercriminaliteit (2), Corruptie (1), Illegale handel in hormonale en andere groeibevorderaars (1), Illegale handel in menselijke organen en weefsels (1), Verkrachting (1).

⁵⁶⁹ Zie tabel 5.

⁵⁷⁰ Voor 2020: Deelneming aan een criminele organisatie (5), Vervalsing van administratieve documenten en handel in valse documenten (5), Georganiseerde en gewapende diefstal (4), Hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf (3), Mensenhandel (3), Terroristisch misdrijf (3), Witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsmunterij met inbegrip van namaak van de euro (3), Fraude, met inbegrip van fraude ten nadele van de financiële belangen Unie (1), Moord, doodslag en zware mishandeling (1), Ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving en gijzeling (1).

⁵⁷¹ Zie tabel 5.

Deelneming aan een criminele organisatie	1	0	19
Overig (<10 vorderingen in 2020) ⁵⁷²		0	11
Totaal aantal genoemde delicten		0	51
Totaal aantal informatieverzoeken⁵⁷³		0	32
Gemiddeld aantal delicten per informatieverzoek		0	1,6
Verzoeken van autoriteiten van derde landen			
Illegale handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen	4	4	15
Overig (<10 vorderingen in 2020) ⁵⁷⁴		1	12
Totaal aantal genoemde delicten		5	27
Totaal aantal informatieverzoeken⁵⁷⁵		5	23
Gemiddeld aantal delicten per informatieverzoek		1	1,2
Totaal aantal genoemde delicten		39	534
Totaal aantal informatieverzoeken⁵⁷⁶		38	397
Gemiddeld aantal delicten per informatieverzoek		1,0	1,3

⁵⁷² Voor 2020: Fraude, met inbegrip van fraude ten nadele van de financiële belangen Unie (2), Milieumisdrijven, met inbegrip van de illegale handel in bedreigde diersoorten en de illegale handel in bedreigde planten- en boomsoorten (2), Terroristisch misdrijf (2), Witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsmunterij met inbegrip van namaak van de euro (2), Computercriminaliteit/cybercriminaliteit (1), Mensenhandel (1), Moord, doodslag en zware mishandeling (1).

⁵⁷³ Zie tabel 6.

⁵⁷⁴ Voor 2019: Ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving en gijzeling, sabotage (1) Voor 2020: Fraude, met inbegrip van fraude ten nadele van de financiële belangen Unie (4), Witwassen van opbrengsten van criminaliteit en valsmunterij met inbegrip van namaak van de euro (4), Ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving en gijzeling, sabotage (2), Computercriminaliteit/cybercriminaliteit (1), Moord, doodslag en zware mishandeling (1).

⁵⁷⁵ Zie tabel 6.

⁵⁷⁶ Zie tabel 6.

Bijlage II: Overzicht afgenomen interviews

Tabel 29. Overzicht van aantal interviews en participanten.

	Aantal interviews/ achtergrond gesprekken	Aantal participanten
Interviews	28 interviews	34 participanten
Pi-NL	5 interviews	6 participanten
Frontoffice	2 interviews	2 participanten
Ministerie van JenV	3 interviews	3 participanten
OvJ	1 interview	1 participant
Bevoegde Instanties	8 interviews	9 participanten
Luchtvaartmaatschappijen	4 interviews	6 participanten
Belangenorganisaties	3 interviews	5 participanten
Raad voor de Rechtspraak	1 interview	1 participant
Autoriteit Persoonsgegevens	1 interview	1 participant
Achtergrondgesprekken	3 gesprekken	5 participanten

Bijlage III: Interviewgids

Kader en opzet

Introductie

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) heeft het Instituut voor Informatierecht (IviR) en It's Public gevraagd om het onderzoek "Evaluatie PNR-wet" uit te voeren. De doelstelling van het onderzoek is de evaluatie van het gebruik, de doeltreffendheid en de effecten van de PNR-wet (voluit: Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven) in de praktijk. Het onderzoek vervult de verplichting uit artikel 25 van de PNR-wet, waarin staat dat twee jaar na de inwerkingtreding van de wet een evaluatie dient plaats te vinden.

Het onderzoek tracht de volgende hoofdvraag te beantwoorden:

Wat is het gebruik, de doeltreffendheid en de effecten van de PNR-wet in de praktijk sinds de inwerkingtreding op 18 juni 2019?

Als onderdeel van het onderzoek zullen 20 tot 30 semi-gestructureerde kwalitatieve interviews met praktijkdeskundigen van zoveel mogelijk verschillende betrokken organisaties worden afgenomen.

Werkwijze interviews

De participanten voor de interviews worden geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de uitvoering van de PNR-wet, waarbij we proberen een balans te vinden tussen overheid (ca. 14-16), luchtvaartmaatschappijen (ca. 4-6) en belangenorganisaties (ca. 4-6). Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat het vanwege de huidige omstandigheden in de luchtvaartsector een uitdaging wordt om hier op korte termijn beschikbare interview partners te vinden.

De eerste reeks interviews zal worden afgenomen met betrokkenen vanuit de overheid. Dit betreft allereerst Pi-NL als de opdrachtnemer, het Ministerie van Justitie en Veiligheid als de opdrachtgever (gemandateerd de NCTV) en het Ministerie van Defensie als eigenaar. Verder zullen we interviews afnemen met medewerkers van bevoegde instanties (de Nederlandse Politie, bijzondere opsporingsdiensten, Koninklijke Marechaussee, en de Rijksrecherche) en met het Openbaar Ministerie (OM). Ook nemen we interviews af met overige betrokken (keten)partners, zoals de Frontoffice, Europol en de Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO). De Functionaris Gegevensbescherming van de Pi-NL wordt ook geïnterviewd, maar omdat er in dit interview ook een onderdeel van de compliance analyse wordt uitgevoerd zijn deze vragen niet in dit bestand opgenomen.

Alle interviews vinden online plaats. Voorafgaand aan het interview krijgen de interview-partners een grondige informatiebrief en worden zij verzocht om een toestemmingsverklaring (digitaal) te ondertekenen. Ook wordt een verzoek tot medewerking aan het onderzoek in opdracht van het WODC: "Evaluatie PNR-wet" van WODC met de uitnodiging verstuurd.

De interviews zullen semi-gestructureerd zijn en ongeveer 45-60 minuten duren. Bij elk interview wordt een vragenlijst met deels gesloten en deels open vragen afgenomen. Er zijn verschillende vragenlijsten opgesteld, die allemaal een aantal identieke algemene vragen en een aantal organisatie-specifieke vragen bevatten.

De organisaties zijn hiervoor ingedeeld in zes groepen:

1. Pi-NL.
2. Ministeries van Justitie en Veiligheid/NCTV en Defensie.
3. Openbaar Ministerie (Officier van Justitie).
4. Bevoegde instanties, (keten)partners en Europol.
5. Luchtvaartmaatschappijen, NGO's, belangenorganisaties en de
6. Autoriteit Persoonsgegevens.

Met betrekking tot de interviews geldt daarnaast de Chatham House Rule. Dit betekent dat de uitspraken zullen worden gebruikt in het onderzoek, maar niet aan een specifieke gesprekspartner worden toegeschreven in het eindrapport, tenzij daar expliciet toestemming voor is gegeven. In het eindrapport worden in beginsel alleen de organisaties vermeld en zullen zowel de namen als de uitspraken niet tot een persoon herleidbaar zijn, tenzij daar expliciet toestemming voor is gegeven.

Na afloop van het interview worden er samenvattingen gemaakt. De interviews worden niet volledig getranscribeerd. De samenvattingen zullen worden teruggekoppeld aan de participanten, waarna zij een aantal dagen de tijd krijgen om correcties aan te brengen.

Overzicht interviewvragen

In de tabel op de volgende pagina's wordt een overzicht gegeven van alle interviewvragen. De vragen zijn ingedeeld op basis van de (sub)vraag van het onderzoek waarvoor het antwoord op de desbetreffende interview vraag relevant is. Daarnaast zijn er enkele vragen die als doel hebben op het gesprek te introduceren of feitelijke informatie op te halen. De interviewvragen kunnen meerdere malen voorkomen (dikgedrukt) als de vraag een bijdrage beoogt te leveren aan de beantwoording van meer dan één subvraag. Ook wordt in de tabel aangegeven aan welke personen en/of organisaties de vraag gesteld zal worden. De vragenlijsten voor de verschillende organisaties volgen na de tabel. Hierbij moet worden opgemerkt dat er alsnog onderling verschil tussen de specifieke organisaties zal zijn, waardoor niet alle vragen aan iedereen gesteld zullen worden.

Een deel van de feitelijke vragen zullen we indien nodig van tevoren per mail stellen.

Bevraagde organisaties:

1. Pi-NL.
2. Ministeries van Justitie en Veiligheid/NCTV en Defensie.
3. Openbaar Ministerie (Officier van Justitie).
4. Bevoegde instanties en (keten)partners.
5. Luchtvaartmaatschappijen.
6. NGO's, belangenorganisaties en de Autoriteit Persoonsgegevens.

Tabel 30. Overzicht van interviewvragen per bevraagde organisatie.

	Interviewvragen	Bevraagde organisatie					
		1	2	3	4	5	6
Intro	1. Hoe bent u betrokken bij de verzameling en het gebruik van de PNR-gegevens? a. Welke functie en taak vervult u? b. Heeft u een adviserende rol of een bevoegdheid tot het nemen van besluiten? c. Bij welke van de volgende doeleinden, namelijk het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en zware criminaliteit, draagt uw werk bij?	X		X	X	X	
	2. Hoe bent u betrokken bij de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven?		X				X
	3. Hoe heeft de PNR-wet uw werk beïnvloed? a. Wat is uw ervaring met de PNR-wet sinds de inwerkingtreding van de wet? b. Is uw ervaring gedurende de afgelopen twee jaar veranderd? c. Wat voor invloed heeft de Covid-19 pandemie gehad?	X	X	X	X	X	X
Feitelijk	1. Wat is het onderscheid tussen API- en PNR-gegevens? a. Wat zijn de redenen om een onderscheid te maken tussen API- en PNR-gegevens? b. Zou het naar uw ervaring niet beter zijn als er maar 1 categorie van passagiersgegevens verstrekt hoeft te worden?					X	
	2. Wat vindt u van het feit dat er zowel API-gegevens als PNR-gegevens parallel worden verzameld?						X
	3. Is het naar uw mening gerechtvaardigd dat de API- en PNR-gegevens voor verschillende doeleinden worden verzameld? a. Wat is het onderscheid tussen API- en PNR-gegevens en heeft dit een invloed op het gebruik, de doeltreffendheid en de effecten van de PNR-wet?	X	X				
	4. Hoe wordt de werklust verdeeld, gezien de hoeveelheid aanvragen per jaar? a. Zijn er OvJ's die deze PNR-aanvragen speciaal behandelen of moet iedere OvJ deze aanvragen behandelen?			X			
	5. Welke luchtvaartmaatschappijen zijn onder de PNR-wet verplicht om PNR-gegevens te delen? a. Is hier een onderscheid tussen intra- en extra-EU-vluchten? b. Moeten PNR-data van privé- en chartervluchten ook verzameld worden?	X					
Vraag 1	1. Waarom worden PNR-data verzameld op 3 verschillende momenten (48u, 24u, ou)? a. Indien de PNR-data meerdere keren binnenkomen, wordt dit dan samen of apart behandeld en opgeslagen? b. Zijn er technische redenen waarom dezelfde PNR-data niet samen behandeld worden in TRIPS? c. Wat gebeurt er als er een verzoek wordt gedaan? Worden 3 PNR-bestanden voor dezelfde aanvraag verstrekt? d. Hoe worden de PNR-data naar andere PIU's verstrekt bij intra-EU vluchten?	X					

		e. Wat gebeurt er als iemand een overstap maakt en er daardoor 3 EU-lidstaten betrokken zijn?							
		2. Welke rol speelt in uw ervaring dat de PNR-data verzameld worden op deze 3 verschillende momenten (48u, 24u, ou)? a. Is het belangrijk dat juist deze 3 verschillende momenten worden gebruikt m.b.t. het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en ernstige misdrijven? b. Ondervindt u in uw ervaring belemmerende factoren omtrent deze 3 verschillende momenten?				X			
		3. Wat is het verschil tussen een "gewone" PNR-aanvraag en een "dringende" PNR-aanvraag?	X			X			
		4. Is uw organisatie betrokken bij het vaststellen van de criteria op basis waarvan passagiersgegevens kunnen worden geanalyseerd om te bepalen welke personen betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch of ernstig misdrijf (zogenoemde "risicoprofielen")? a. Zo ja, hoe zijn de bevoegde instanties betrokken bij het opstellen van de criteria? b. Zo nee, heeft uw organisatie er zicht op welke betrokken bevoegde instanties zouden kunnen meewerken aan het vaststellen van deze criteria? c. Door wie en hoe wordt er toezicht gehouden op de juridische toelaatbaarheid van de opgestelde criteria?				X			
		5. Ziet u in uw ervaring al een patroon ontstaan omtrent het gebruik van PNR-data? a. Is er een link tussen het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen met het type delicten? b. Is er link tussen het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen met het verstrekken van PNR-data aan bevoegde instanties? En zo ja welke? c. Is er een link tussen het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen met het moment waarop de PNR-data worden aangevraagd? d. Voor welke doeleinden worden PNR-data ouder dan 6 maanden aangevraagd?	X		X	X			
Vraag 2	A	1. Zijn er factoren waardoor optimaal gebruik van PNR-data wordt belemmerd? (evt. in vergelijking met gebruik API-gegevens?) a. Zo ja, is de belemmerende factor de kwaliteit van de PNR-data? of b. Zo nee, wat is dan de belemmerende factor?	X	X		X			
		2. Bent u bekend met situaties waarin PNR-data een belangrijke rol hebben gespeeld bij het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van zware criminaliteit en terrorisme? a. Zo ja, kunt u hiervan een voorbeeld geven qua delict en context? b. Zo ja, van welke bevoegde organisatie was de vordering afkomstig en wat is er precies gebeurd na deze vordering? c. Zo ja, weet u of deze PNR-data afkomstig waren van intra- of extra-EU vluchten? d. Zijn er al strafrechtelijke vonnissen beschikbaar, waarbij PNR-data een rol hebben gespeeld? e. Zo ja, weet u gevallen waarin op grond van PNR-gegevens dit daadwerkelijk heeft geleid tot een aanhouding van een persoon? f. Zo ja, weet u gevallen waarin op grond van PNR-gegevens iemand is ontkomen uit/beschermd tegen criminaliteit op	X		X	X			

	<p>de luchthaven? (kindermisbruik, prostitutie etc.)</p> <p>of</p> <p>g. Zo nee, wat is de reden dat u hier niet bekend mee bent?</p>						
B	<p>1. Kunt u ons iets vertellen hoe een PNR-aanvraag binnenkomt en wordt behandeld door een OvJ?</p> <p>a. Is er een formulier dat ingevuld moet worden? Zo ja, kunnen wij een kopie van dit formulier krijgen?</p> <p>b. Weet u voor welk type delict de aanvraag wordt ingediend?</p> <p>c. Klopt het dat de goedgekeurde aanvraag alleen nog op artikel 67 Wetboek van Strafvordering wordt afgedaan (en niet langer het concrete delict wordt vermeld)?</p>			X			
	<p>2. Bent u bekend met situaties waarin PNR-data een belangrijke rol hebben gespeeld voor het opsporen van zware criminaliteit en terrorisme?</p> <p>a. Zo ja, kunt u hiervan een voorbeeld geven qua delict en context?</p> <p>b. Zo ja, van welke bevoegde organisatie was de vordering afkomstig en wat is er precies gebeurd na deze vordering?</p> <p>c. Zo ja, weet u of deze PNR-data afkomstig waren van intra- of extra-EU-vluchten?</p> <p>d. Zijn er al strafrechtelijke vonnissen beschikbaar, waarbij PNR-data een rol hebben gespeeld?</p> <p>e. Zo ja, kent u gevallen waarin op grond van PNR-gegevens dit daadwerkelijk heeft geleid tot een aanhouding van een persoon?</p> <p>f. Zo ja, kent u gevallen waarin op grond van PNR-gegevens iemand is ontkomen uit/beschermd tegen criminaliteit op de luchthaven? (kindermisbruik, prostitutie etc.)</p> <p>of</p> <p>g. Zo nee, wat is de reden dat u hier niet bekend mee bent?</p>	X		X	X		
	<p>3. In hoeverre hadden dezelfde resultaten zonder de PNR-data bereikt kunnen worden? (onderscheid intra- en extra-EU?)</p>				X		
	<p>4. Hoe dragen PNR-data in uw ervaring bij aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en zware criminaliteit?</p> <p>a. Hoe draagt specifiek het kunnen vergelijken van alle passagiersgegevens met risicocriteria bij aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en zware criminaliteit?</p>	X		X	X		
	<p>5. Wat zijn de sterke punten van de PNR-wet met betrekking tot het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en zware criminaliteit?</p>	X	X	X	X		X
	<p>6. Wat zijn de zwakke punten van de PNR-wet met betrekking tot het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en zware criminaliteit?</p>	X	X	X	X		X
C	<p>1. Zijn er factoren waardoor optimaal gebruik van PNR-data belemmerd wordt? (evt. in vergelijking met gebruik API-gegevens?)</p> <p>a. Zo ja, is de belemmerende factor de kwaliteit van de PNR-data?</p> <p>of</p> <p>b. Zo nee, wat is dan de belemmerende factor?</p>	X	X				
	<p>2. Wat zijn de sterke punten van de PNR-wet met betrekking tot het</p>	X	X	X	X		X

	voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en zware criminaliteit?						
	3. Wat zijn de zwakke punten van de PNR-wet met betrekking tot het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en zware criminaliteit?	X	X	X	X		X
	4. Vindt u dat de PNR-data ook beschikbaar moeten worden gesteld voor andere doeleinden (bijv. COVID-preventie of misdrijven die niet in bijlage 2 worden vermeld)? (optioneel)				X		X
	5. Wat vinden jullie van het idee om de PNR-wet uit te breiden zodat deze ook van toepassing is op bus-, trein-, en bootpassagiers?				X		X
	6. Zouden ook van privé- en chartervluchten PNR-data verzameld moeten worden? a. Is hierbij een onderscheid tussen intra- en extra-EU?					X	X
	7. Wat is de werklast en wat zijn de kosten voor het naleven van de PNR-wet? a. Is er een compensatieregeling getroffen voor het naleven van de PNR-wet?					X	
	8. Heeft u enig inzicht in of het mogelijk is om het verzamelen en verstrekken van PNR-data te omzeilen?	X	X			X	
	9. Hoe is deze overheids-driehoek tot stand gekomen (PI-NL, Ministerie van Defensie, Ministerie van Justitie en Veiligheid (NCTV))? a. Wat zijn de voordelen van deze overheids-driehoek voor het beschermen van privacy van passagiers? b. Wat zijn de voordelen van deze driehoek met betrekking tot het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en zware criminaliteit? c. Wat zijn de nadelen van deze overheids-driehoek met betrekking tot het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terrorisme en zware criminaliteit?		X				
D	1. Wat is uw ervaring met het naleven van de wettelijke verplichtingen van de luchtvaartmaatschappijen? a. Wat is uw ervaring met de kwaliteit van de aangeleverde data? b. Zit er verschil tussen de verschillende luchtvaartmaatschappijen? c. Is er een bepaalde reden dat bepaalde luchtvaartmaatschappijen niet of niet goed meedoen? d. Wat zijn de consequenties voor de luchtvaartmaatschappijen indien ze deze verplichting uit de PNR-wet niet nakomen (strafrechtelijk)?	X					
	2. Zijn er standaarden of protocollen die van toepassing zijn op het verzamelen en het verstrekken van PNR-data?					X	
	3. Op welke manier en wanneer leveren luchtvaartmaatschappijen de PNR-data? a. Wie heeft bepaald dat PNR-data worden verstrekt op 48u, 24u en 0 uur voor vertrek? b. Hoe komen de luchtvaartmaatschappijen deze verplichting na? c. Wat zijn de consequenties voor de luchtvaartmaatschappijen indien ze deze verplichting uit de PNR-wet niet nakomen (strafrechtelijk)?					X	

	<p>d. Hoe worden de PNR-data verstrekt bij intra-EU vluchten naar andere EU PIU's?</p> <p>e. Wat gebeurt er als iemand een overstap maakt en er daardoor 3 EU-lidstaten betrokken zijn?</p> <p>f. Welke landen buiten de EU (derde landen) vragen ook PNR-data?</p> <p>g. Hoe is het systeem ingericht m.b.t. dat de PNR-data via een push worden overgedragen?</p>						
	4. Hoe informeren de luchtvaartmaatschappijen de passagiers over hun verplichting uit de PNR-wet?					X	
	5. Heeft u al inzageverzoeken van de PNR- en API-data van passagiers ontvangen? a. zo ja, hoe komt u deze verplichting na?					X	
	6. Volgens de AVG verdienen de bijzondere persoonsgegevens extra bescherming (art.9 AVG). Hoe leeft u deze verplichting na i.v.m. de PNR-data? a. Heeft u maatregelen getroffen om te zorgen dat er geen bijzondere persoonsgegevens (waaruit iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of geaardheid of lidmaatschap van een vakvereniging blijkt) worden verzonden naar Pi-NL?					X	
Vraag 3	1. Zijn er situaties geweest waarin Pi-NL geweigerd heeft om / of gestopt is met het verstrekken van PNR-gegevens? a. Zo ja, kunt u hiervan een voorbeeld geven? b. Zo ja, van welke bevoegde organisatie was de vordering afkomstig en wat is er precies gebeurd na deze vordering? of c. Zo nee, wat is de reden hiervoor?	X					
	2. Welke beschermende maatregelen heeft Pi-NL genomen ter waarborging van de privacy en bescherming van persoonsgegevens? a. Er wordt een objectieve toets uitgevoerd door een medewerker van Pi-NL voordat er een verstrekking volgt op een geautomatiseerde match - Hoe ziet deze toets eruit? b. Voldoet het logging-systeem aan de vereisten uit art. 23 lid 2?	X					
	3. Wat zijn de sterke punten van de PNR-wet met betrekking tot bescherming van de privacy?	X	X	X	X	X	X
	4. Wat zijn de zwakke punten van de PNR-wet met betrekking tot bescherming van de privacy?	X	X	X	X	X	X
	5. Denkt u dat de PNR-wet de juiste balans waarborgt tussen privacy en veiligheid? Is er hierbij een onderscheid tussen intra- en extra-EU gegevens?	X	X	X	X	X	X
	6. De persoonsgegevens van dezelfde passagier worden meerdere malen verstrekt aan Pi-NL- 48h, 24h, 12h en na het sluiten van de deuren. Wat vindt u hiervan?						X
	7. De persoonsgegevens van dezelfde passagier worden bij intra-EU-vluchten door twee of meerdere EU-lidstaten verzameld en verwerkt. Wat vindt u hiervan?						X
	8. In de wet staat dat er een lijst kan worden gemaakt met personen	X	X	X	X		X

waar ten onrechte een positieve overeenkomst is gevonden om dit in de toekomst te voorkomen (zo genoemde White List). Wat vindt u hiervan?						
9. Vindt u de bestaande verantwoordelijkheidsverplichtingen (jaarrapportage, statistieken) voldoende?						X
10. Hoe belangrijk en effectief is het voor passagiers dat zij het recht hebben om inzage te vragen in de verwerking van hun persoonsgegevens?						X
11. Zijn bij jullie casussen bekend van personen of organisaties die een klacht hebben ingediend vanwege het delen van hun gegevens?						X
12. Moet na de verstrekking van gegevens aan een bevoegde instantie de betreffende betrokkene(n) worden ingelicht?						X
13. Hoe informeren de luchtvaartmaatschappijen de passagiers over hun verplichting uit de PNR-wet?					X	
14. Heeft u al inzageverzoeken van de PNR- en API-data van passagiers ontvangen? a. zo ja, hoe komt u deze verplichting na?					X	
15. Moet een betrokkene achteraf ter kennis worden gebracht van het feit dat zijn/haar PNR-data zijn opgevraagd en zijn gebruikt voor rechtshandhaving en preventie? Zo ja, op basis van welke wettelijke norm? of Zo nee, is er een wettelijke uitzondering waarom dit niet nodig is?				X		
16. Hoe stelt Pi-NL de criteria op die gebruikt worden om PNR-data te analyseren? a. Hoe worden de criteria vastgesteld op basis waarvan matches kunnen worden gemaakt? b. Zijn er meerdere sets criteria tegelijk in gebruik? c. Zo ja, wat is het verschil tussen de criteria sets? d. Hoe zijn de betrokken bevoegde instanties betrokken bij het opstellen van de criteria? e. Is er sprake van geautomatiseerde besluitvorming of algoritmisch profileren? f. Hoe regelmatig worden deze criteria getoetst? g. Door wie en hoe wordt toezicht gehouden op de juridische toelaatbaarheid van de opgestelde criteria?	X					
17. Hoe wordt het recht op gegevensbescherming gewaarborgd wanneer de bevoegde instanties PNR-data ontvangen? a. Welke wetten zijn van toepassing op de PNR-data die uw organisatie heeft ontvangen? b. Wanneer worden de PNR-data verwijderd? c. Wie is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de privacy waarborgen?					X	
18. Vindt u dat de PNR-data ook beschikbaar moeten worden gesteld voor andere doeleinden (bijv. COVID-preventie of misdrijven die niet in bijlage 2 worden vermeld)? (optioneel)				X		X
19. Wat zijn de noodzakelijke voorwaarden voor een voldoende gemotiveerd verzoek voor verstrekking van de PNR-data en wie bepaalt wat die voorwaarden zijn? a. Hoe wordt een aanvraag normaal gesproken getoetst?			X			

	<ul style="list-style-type: none"> b. Hoe verschilt de toets voor de aanvraag van PNR-data die nog niet of al wel gedepersonaliseerd zijn? c. Is er een verschil tussen een aanvraag die binnenkomt van een Nederlandse, EU of andere internationale bevoegde instantie? 						
	<p>20. Worden verzoeken voor verstrekking van PNR-data ook weleens geweigerd?</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Zo ja, op welke gronden? b. Zo ja, op welke manier wordt dit aan de bevoegde instanties gecommuniceerd? c. Zo ja, worden aanvragen dan ook opnieuw ingediend? <p>of</p> <ul style="list-style-type: none"> d. Zo nee, waarom gebeurt dit niet? 			X			
	<p>21. Weet u hoeveel aanvragen er binnenkomen bij de OvJ?</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Zo ja, hoe wordt dit geregistreerd en geteld? b. Zo ja, hoeveel aanvragen zijn dit in 2019 en 2020 geweest? <p>of</p> <ul style="list-style-type: none"> c. Zo nee, wie heeft deze informatie of wordt het niet bijgehouden? 			X			
	<p>22. Is uw organisatie betrokken bij het vaststellen van de criteria op basis waarvan passagiersgegevens kunnen worden geanalyseerd om te bepalen welke personen betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch of ernstig misdrijf (zogenoemde "risicoprofielen")?</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Zo ja, hoe zijn de bevoegde instanties betrokken bij het opstellen van de criteria? b. Zo nee, heeft uw organisatie er zicht op welke betrokken bevoegde instanties zouden kunnen meewerken aan het vaststellen van deze criteria? c. Door wie en hoe wordt er toezicht gehouden op de juridische toelaatbaarheid van de opgestelde criteria? 				X		
	<p>23. Wat zijn de mogelijkheden om PNR-data aan te vragen in een specifieke situatie?</p> <ul style="list-style-type: none"> a. via Pi-NL (goedgekeurd door de OvJ)? b. Andere EU PIU? <ul style="list-style-type: none"> i. Wie keurt de verstrekking van PNR-data goed? c. via SIS II Alert? <ul style="list-style-type: none"> i. Wie keurt de SIS II alert goed? ii. Hoe worden er vervolgens PNR-data verstrekt? iii. Wie keurt de verstrekking van PNR-data goed? d. Internationale rechtshulpverzoeken via Dienst Landelijke Informatieorganisatie (hierna: DLIO)? e. Andere opties (Europol)? f. Is het mogelijk om PNR-data op te vragen bij een andere EU PIU, indien PI-NL dit verzoek heeft afgewezen? g. Kunnen opsporingsdiensten direct een aanvraag voor PNR-data indienen bij de luchtvaartmaatschappijen? 					X	X
	<p>24. Dienen opsporingsdiensten nog steeds aanvragen voor PNR-data direct in bij de luchtvaartmaatschappijen?</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Zo ja, hoe heeft de inwerkingtreding het aantal en de aard van de directe aanvragen aan luchtvaartmaatschappijen veranderd? 						X
Vraag 4	<p>1. Wat is het verschil tussen PNR-data van intra- en extra-EU-vluchten?</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Hoe wordt dit verschil weergegeven in de PNR-datasets? 	X					

	<p>2. Is het naar uw inzicht wenselijk dat er een onderscheid wordt gemaakt in de PNR-wet tussen de verzameling van intra- en extra-EU-vluchten?</p> <p>a. Zo ja, wat zouden de redenen zijn om een onderscheid te maken?</p>						X
	<p>3. Waarom is er een verschil gemaakt tussen PNR-data van intra- en extra-EU-vluchten?</p> <p>a. Wat zijn de redenen om dit onderscheid te maken?</p> <p>b. Zou het naar uw mening beter zijn om intra- en extra-passagiersgegevens in de wetgeving gelijk te behandelen?</p>		X				
	<p>4. In hoeverre hadden dezelfde resultaten zonder de PNR-data bereikt kunnen worden? (onderscheid intra- en extra-EU?)</p>			X			

Bijlage IV: Overzicht over de juridische kaders voor de doorgifte van passagiersgegevens

Het juridische kader voor het verzamelen, verwerken en verstrekken van passagiersgegevens op grond van de PNR-wet staat los van de juridische kaders rondom het verzamelen en gebruik van passagiersgegevens voor een andere doelbinding. De verwerking van passagiersgegevens door zowel de Douane als de KMar is desondanks relevant voor begrip van het algemene gebruik van passagiersgegevens. Voor een kort overzicht zie (onderstaande) tabel 31.

Tabel 31. Ontvangst en verwerking van verschillende type passagiersgegevens door Pi-NL, de Douane en KMar.

Organisatie	Type data	Grondslag	Doelstelling	Intra-EU		Extra-EU	
				Ingaand	Uitgaand	Ingaand	Uitgaand
Pi-NL	PNR/ API	PNR-wet	Bestrijding zware criminaliteit en terrorisme	✓	✓	✓	✓
Douane	PNR	Douanewet	Toezicht op goederen			✓	✓
KMar	API	Vreemdelingenwet	Bestrijden illegale migratie grenscontrole van personen			✓	

De Pi-NL ontvangt op grond van de PNR-wet passagiersgegevens van de aangesloten luchtvaartmaatschappijen van alle intra- en extra-EU-vluchten die in Nederland vertrekken of aankomen, ten behoeve van het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische of ernstige misdrijven. Indien beschikbaar ontvangt de Pi-NL API-gegevens voor alle extra-EU-vluchten naar Nederlandse luchthavens.⁵⁷⁷ Zij ontvangt deze gegevens via de TRIP-applicatie.

De Douane ontvangt, net als de Pi-NL, via de TRIP-applicatie passagiersgegevens van de luchtvaartmaatschappijen. De Douane ontvangt deze gegevens ten behoeve van haar eigen goederencontroletaak op grond van het Douanewetboek van de Unie en de Algemene douanewet.⁵⁷⁸ De Douane analyseert de passagiersgegevens van alle extra-EU-vluchten van en naar Nederland.

De KMar ontvangt, op grond van de API-richtlijn en de Vreemdelingenwet 2000, API-gegevens van de luchtvaartmaatschappijen ten behoeve van de controle op de toegang tot Nederland van passagiers op inkomende vluchten van buiten het Schengengebied of buiten de EU.⁵⁷⁹ De KMar kan echter ook, als bevoegde instantie op basis van de PNR-wet bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven, passagiersgegevens ontvangen. In dat geval ontvangt de KMar deze gegevens van Pi-NL en mag de Kmar deze verwerken ten behoeve van de uitoefening van haar opsporingstaken.⁵⁸⁰

⁵⁷⁷ Artikel 1(18) bijlage 1 PNR-wet.

⁵⁷⁸ Artikel 1:32 Algemene Douanewet; Artikel 15 van Verordening (EU) 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie, *Pb.* L269, 10.10.2013, pp.1-101.

⁵⁷⁹ Artikel 4(3) en artikelen 2(2)(a),(b) en (c) Vreemdelingenwet 2000; Artikel 2(1)(a) Voorschrift Vreemdelingen 2000; Richtlijn (EG) 2004/82 van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven, *Pb.* L 261, 06.08.2004, pp.24-27.

⁵⁸⁰ Artikel 9 (1)(d) PNR-wet.

Bijlage V: Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie voor het onderzoek bestond uit de volgende leden:

- em. prof. dr. A.J.A. Felling (Radboud Universiteit Nijmegen), voorzitter;
- mr. C. Ebbers (Ebbers Juridisch Advies), extern lid;
- dr. E.L.O. Keymolen (Universiteit Tilburg), extern lid;
- JenV-medewerker 1 (tot 15 maart 2021) / JenV-medewerker 2 (vanaf 15 maart 2021) (Ministerie van Justitie en Veiligheid), lid begeleidingscommissie en aanvrager van het onderzoek.
- drs. T.L. van Mullekom (WODC), lid begeleidingscommissie en vertegenwoordiger van de opdrachtgever van het onderzoek.

Amsterdam, 15 September 2021

Instituut voor Informatierecht
Postbus 15514
1001 NA Amsterdam

ivir@ivir.nl
<https://www.ivir.nl/>

It's Public
Plantage Middenlaan 62
1018 DH Amsterdam

info@itspublic.nl
<https://www.itspublic.nl/>