

Vergaderjaar 2009–2010

31 734

Wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens in verband met de uitvoering van de op 26 juli 2007 te Washington tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) door luchtvaartmaatschappijen aan het Ministerie van Binnenlandse Veiligheid van de Verenigde Staten van Amerika (PNR-Overeenkomst 2007) met briefwisseling en verklaring (Trb. 2007, 129)

31 735

Goedkeuring van de op 26 juli 2007 te Washington tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) door luchtvaartmaatschappijen aan het Ministerie van Binnenlandse Veiligheid van de Verenigde Staten van Amerika (PNR-Overeenkomst 2007), met briefwisseling en verklaring (Trb. 2007, 129)

Nr. 7

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 2010

Bij de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel houdende *goedkeuring van de op 26 juli 2007 te Washington tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) door luchtvaartmaatschappijen aan het Ministerie van Binnenlandse Veiligheid van de Verenigde Staten van Amerika (PNR-Overeenkomst 2007), met briefwisseling en verklaring (Trb. 2007, 129)* (Kamerstukken II 2008/09, 31 735, nr. 6, blz. 30) heb ik u toegezegd u te informeren over de uitkomst van de gezamenlijke evaluatie van de PNR-Overeenkomst 2007 door de Europese Commissie en het *Department of Homeland Security* (DHS). Tijdens de openbare behandeling van dit wetsvoorstel op 16 juni 2009 en in mijn daaropvolgende

brief van 25 juni 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 734, nr. 6) heb ik deze toezegging herhaald. Bij deze doe ik die toezegging gestand. Bijgaand treft u het evaluatierapport aan.¹

Evaluatieverslag

Het evaluatieverslag bestaat uit twee onderdelen, te weten het eigenlijke evaluatieverslag en een bijbehorende schriftelijke reactie van DHS. Het geheel blijkt al in de loop van april 2010 te zijn afgerond. De Europese Commissie heeft ervoor gekozen het geheel openbaar te maken, zonder het expliciet aan de JBZ-Raad en het Europees Parlement aan te bieden of anderszins gericht onder de aandacht van de lidstaten, de nationale parlementen of het algemene publiek te brengen. Dit verklaart waarom ik de rapportage eerst nu aan u aanbied.

Inhoud evaluatieverslag

De Commissie oordeelt in algemene zin positief over de prestaties van DHS. Ik heb goede nota genomen van de algemene conclusie van de Commissie dat het gebruik van passagiersgegevens daadwerkelijk ten dienste staat van het daarmee beoogde doel, de bestrijding van terrorisme en criminaliteit. In positieve zin vallen bovendien de volgende punten op:

- Het door DHS geautomatiseerd uitfilteren van data die geen betrekking hebben op passagiers die vliegen naar, van of over de VS, of gegevens die niet in één van de overeengekomen categorieën van een PNR zijn in te delen vindt zorgvuldig volgens de regels van de PNR-Overeenkomst 2007 plaats.
- Het maskeren en wissen van bijzondere persoonsgegevens vindt zorgvuldig plaats. DHS heeft zich bovendien geen toegang verschaft tot deze data.
- Er is sprake van een duidelijke voorlichting aan het publiek over de rechten van passagiers. Het recht van inzage en het bijbehorende rechtsmiddel kunnen zonder uitzonderingen worden ingeroepen door passagiers van alle nationaliteiten.
- Er wordt door DHS grote zorgvuldigheid betracht met de doorgifte van gegevens binnen de VS en er is terughoudendheid bij de doorgifte van gegevens naar derde landen.

Door de Europese Commissie worden verbeteringen gesuggereerd ten aanzien van een aantal punten. De belangrijkste daarvan zijn:

- Een betere samenhang tussen de verschillende programma's van DHS die gericht zijn op het verwerken van gegevens met betrekking tot de luchtvaart uit oogpunt van overeenstemming met de doelbinding en de eis van dataminimalisatie.
- Een evaluatie van het systeem van «manual override» (het handmatig gebruiken van de pull-faciliteit bij de verkrijging van gegevens). Dat systeem zou zodanig moeten functioneren dat gegevens van passagiers die zijn verwerkt en die geen relatie hebben met vluchten naar, vanaf of over Amerikaans grondgebied niet worden verwerkt.
- Een betere fijnafstemming bij de verkrijging van gegevens, om te voorkomen dat via de overeengekomen weg andere gegevens dan alleen de passagiersgegevens worden gevraagd.
- Het gebruik van de passagiersgegevens in combinatie met andere gegevens – die zelf verzameld zijn voor immigratie- en douanedoeleinden – leidt tot gegevensverwerking die moeilijk in overeenstemming valt te brengen met de doeleinden van de PNR-Overeenkomst 2007.
- Een meer efficiënte manier van de behandeling van verzoeken om inzage door DHS.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- Een snellere en volledige overgang op de push-methode bij de verkrijging van gegevens.
- Het meer proactief delen van analytische gegevens en resultaten met Europese partners.

DHS heeft in de bij het rapport behorende brief gereageerd op deze voorstellen. Niet alle voorstellen worden door DHS onderschreven.

Beoordeling van het evaluatieverslag

Ik ben met de wijze waarop deze evaluatie is aangepakt tevreden. In de evaluatie is een flink aantal grotere en kleinere onderwerpen ter sprake gekomen die behoorlijk zijn verantwoord. De Commissie heeft zich bovendien op de nodige punten kritisch getoond tegenover DHS. Die transparante en kritische instelling maken deze evaluatie tot een krachtig instrument. Ik juich dat toe. Een vervolg op de evaluatie is voorzien voor 2011. Wel moet ik constateren dat in het evaluatieverslag de aandachtspunten die ik in mijn brief aan de toenmalige Vice-Voorzitter van Commissie onder de aandacht bracht, niet in alle opzichten herkenbaar in het evaluatieverslag terugkeren. (De desbetreffende briefwisseling heb ik bij eerdergenoemde brief van 25 juni 2009 aan u ter kennisname aangeboden.) Ik kom op de in die briefwisseling genoemde inhoudelijke punten nog terug.

Wat de inhoud van het verslag betreft, wijs ik op de constatering van de Commissie dat DHS substantiële inspanningen levert om de PNR-Overeenkomst 2007 behoorlijk uit te voeren en dat DHS de overeenkomst in algemene zin behoorlijk nakomt. Ik ben met name verheugd over de constatering dat bijzondere persoonsgegevens geheel volgens de overeenkomst worden behandeld en dat is gebleken dat DHS zich nimmer toegang heeft verschaft tot de uitgefilterde bijzondere persoonsgegevens. Tevreden ben ik ook over de terughoudende wijze waarop DHS gegevens verstrekt aan andere instanties binnen de VS en aan derde landen. Zorgpunten zijn er echter ook. Ik wijs met name op de volgende twee punten.

- Het lijkt erop dat de doeleinden van de overeenkomst in de VS zodanig worden uitgelegd dat het gebruik van verzamelde passagiersgegevens plaatsvindt tegen de achtergrond van immigratie- en douanetaken van DHS. Dat is misschien verklaarbaar uit de omstandigheid dat immigratie en douane ook tot het takenpakket van DHS behoren, maar dat is volgens de Commissie niet in alle gevallen in overeenstemming te brengen met de doeleinden van de overeenkomst. Die doeleinden zijn hoofdzakelijk beperkt tot het voorkomen en bestrijden van terrorisme en andere zware, grensoverschrijdende criminaliteit. DHS geeft in zijn reactie aan dat zij bij het vooraf screenen van passagiers die naar de VS willen vliegen gebruik maakt van verschillende programma's met telkens verschillende doeleinden. Immigratie- en douanedoeleinden maken daarvan volgens DHS deel uit. Het is naar het oordeel van de Commissie echter niet eenvoudig die programma's goed uit elkaar te houden. DHS houdt vol dat het gebruik van de krachtens de overeenkomst verzamelde passagiersgegevens voor deze programma's wel in overeenstemming is met de doelbindingsbepalingen van de overeenkomst. Ik ben het met de vaststelling van de Commissie eens dat de VS de doelen van de verschillende programma's in het licht van overeenkomst beter zou moeten omschrijven en verduidelijken.
- Een handmatig gebruik van de pull-faciliteit – ook al is dit gebruik uitzonderlijk – leidt, hoewel toegestaan, toch tot het binnenhalen van gegevens van passagiers met wie geen relatie tot vluchten naar, van of over Amerikaans grondgebied bestaat. Ik ben het met de Commissie eens dat over het gebruik van die faciliteit op zijn minst meer duidelijk-

heid moet komen, maar dat het nog beter is zodanige waarborgen te scheppen dat ook feitelijk verzekerd is dat dit gebruik alleen in zeer uitzonderlijke gevallen plaatsvindt. DHS heeft in zijn reactie aangegeven dat dit gebruik inmiddels onderwerp van audits is. Het is goed dat de Commissie aangeeft dat dit een aandachtspunt blijft.

Specifieke wensen van Nederland

In algemene zin moet ik constateren dat de wens om verduidelijking van de bewoordingen van de PNR-Overeenkomst 2007 die vervat was in de meergenoemde briefwisseling met de Commissie niet met zoveel woorden is gehonoreerd. De desbetreffende onderwerpen zijn wel in andere zin ter sprake gekomen op een wijze die recht doet aan de doelstellingen van mijn interventie. Dit levert het volgende beeld op:

- Wat betreft de doelbinding van de gegevensverwerking concludeer ik dat dit onderdeel tekstueel niet is verduidelijkt, maar door de Commissie wel behoorlijk is onderzocht en op onderdelen ook is bekritiseerd. Gezien het hierboven uiteengezette punt over de diverse programma's van DHS concludeer ik voorlopig dat uit de evaluatie blijkt dat de werkelijkheid ingewikkelder is dan zich aan de hand van de tekst van de overeenkomst laat denken. In het licht van deze ervaring moet ik concluderen dat de gewenste verduidelijking minder gemakkelijk te verkrijgen valt dan zich aanvankelijk liet aanzien. Het geeft in ieder geval aan dat de evaluatie van groot nut is. Ik heb er weinig twijfel over dat dit punt terugkeert op de agenda.
- Wat betreft de van gegevens doorgifte door DHS aan derde landen: ook dit onderdeel is niet tekstueel verduidelijkt, maar in de praktijk blijkt er zorgvuldig door DHS te worden gehandeld. Dat geeft aanleiding tot tevredenheid.
- Het gebruik van bijzondere persoonsgegevens: ook hier is geen tekstuele verduidelijking verkregen, maar het verslag neemt hier zonder meer reden zorgen weg.
- De voorlichting over de Amerikaanse regelgeving: wat mij betreft blijkt uit het evaluatieverslag voldoende dat DHS hier de nodige inspanningen heeft verricht.
- De informatieverschaffing aan het publiek: uit het evaluatieverslag blijkt dat DHS hier de nodige inspanningen heeft verricht. Ook dit punt is naar mijn tevredenheid behandeld.
- Bewaring en gebruik van niet-operationele gegevens: dit punt is nog niet betrokken in de evaluatie, omdat het tijdsverloop daartoe geen aanleiding gaf.

Samenvattend kom ik tot het oordeel dat het evaluatieverslag een gemengd beeld geeft dat overwegend positieve punten, maar ook zorgpunten bevat. Gegeven de omstandigheid dat de positieve punten overheersen, heb ik er alle vertrouwen in dat de Commissie de door haar geconstateerde zorgpunten bij een volgende aangelegenheid opnieuw aan de orde stelt in het regelmatige contact met DHS. De nog resterende zorgpunten uit mijn meergenoemde brief zal ik voordat de volgende evaluatie plaatsheeft nog eens op gepaste wijze onder de aandacht van de Commissie brengen. Ik zal u over de volgende evaluatie berichten.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin