

Vergaderjaar 2018–2019

34 861

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)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 9 mei 2019

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen, die spoedshalve per fractie geordend zijn.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag. Ik spreek mijn dank uit dat uw Kamer op korte termijn dit voorlopig verslag heeft uitgebracht. Zoals ik uiteen heb gezet in mijn brief van 18 april 2019¹, stelt de regering een voortvarende behandeling door uw Kamer zeer op prijs. Ik kom daar in deze memorie van antwoord nog nader op terug bij de beantwoording van de vragen van de ChristenUnie.

Inleiding

*De fractieleden van **D66** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat EU-richtlijn 2016/681 implementeert. Zij hebben een aantal vragen, mede ingegeven door het oordeel van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) ten aanzien van de PNR-overeenkomst tussen Canada en de EU.*

*De **SP**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel en willen naar aanleiding daarvan een aantal vragen stellen aan de regering.*

*De fractieleden van de **PvdA** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben naar aanleiding daarvan nog een aantal vragen. De fractie van **50PLUS** sluit zich bij enkele van deze vragen aan.*

*De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen.*

¹ Kamerstukken I, 2018/10, 34 861, B.

*De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. Zij stellen nog enkele vragen over het bindend advies dat het HvJ EU heeft uitgebracht over de PNR-overeenkomst tussen de EU en Canada, nu de overeenkomst op onderdelen onverenigbaar wordt geacht met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.*

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Vraag 1 (D66)

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de EU-richtlijn geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving. De verplichting om de richtlijn toe te passen op intra-EU-gegevens komt niet voort uit de richtlijn. In het wetsvoorstel is daar wel voor gekozen. Het HvJ EU heeft ten aanzien van de PNR-overeenkomst tussen Canada en de EU geoordeeld dat de grondrechten binnen die overeenkomst onvoldoende geborgd zijn. De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) heeft mede daardoor gesteld dat de grondrechten niet voldoende geborgd zijn met deze richtlijn. Deze leden vernemen daarom graag waarom de verplichtingen die volgen uit de richtlijn uitgebreid worden, ondanks het feit dat er een kans bestaat dat de EU-richtlijn grondrechten niet waarborgt.

Ik wijs erop dat het advies van het Hof van Justitie van de EU (Hofadvies)² ziet op de voorgenomen PNR-overeenkomst tussen de EU en Canada, en dus op gegevensverstrekking tussen de EU en een derde land. Het Hofadvies heeft geen betrekking op de PNR-richtlijn (richtlijn).³ De richtlijn is alleen dan onverbindend, indien het Hof van Justitie van de EU zulks heeft bepaald. Dit betekent dat de richtlijn rechtsgeldig is en tot implementatie in nationale wetgeving verplicht, zo concludeert ook de Afdeling advisering in haar advies.⁴ Het is mogelijk dat de Europese Commissie (Commissie) op grond van haar eigen analyse van het Hofadvies concludeert dat de richtlijn dient te worden aangepast. Dit is echter tot nu toe niet geschied. Het standpunt van de Commissie is thans dat het Hofadvies geen consequenties heeft voor de richtlijn. De Uniewetgever kan de richtlijn alleen aanpassen op voorstel van de Commissie. De leden van de D66-fractie wijzen er terecht op dat in het wetsvoorstel ervoor is gekozen de richtlijn toe te passen op vluchten binnen de EU. Dit is geen verplichting, maar een mogelijkheid die de richtlijn biedt (artikel 2 van de richtlijn). Met het toepassen van de richtlijn op vluchten binnen de EU komt de regering de afspraak na die door alle lidstaten unaniem is gemaakt in de JBZ-Raad van 3 en 4 december 2015, na de aanslagen in Parijs in november 2015. Nagenoeg alle lidstaten hebben reeds aan deze gezamenlijke verklaring in de JBZ-raad uitvoering gegeven. De regering acht zich eveneens aan deze verklaring gebonden. Deze noopt ertoe de richtlijn bij de implementatie in nationale wetgeving ook van toepassing te verklaren op intra-EU vluchten. Daarom zijn vluchten binnen de EU onder het bereik van het wetsvoorstel gebracht. Bij toepassing van de richtlijn op vluchten binnen de EU zijn alle bepalingen van de richtlijn van toepassing alsof het om vluchten naar derde landen gaat. De richtlijn schrijft dit in artikel 2, tweede lid, dwingend voor.

² HvJ-EU 26 juli 2017, advies 1/15, ECLI:EU:C:2017:592.

³ 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.

⁴ Kamerstukken II, 2017/18, nr. 4, blz. 5, punt 1.c.

Vraag 2 (D66)

De fractieleden van D66 zijn niet overtuigd van het nut, de noodzaak en de proportionaliteit van de EU-richtlijn. Zij menen dat de kans groot is dat de grondrechten door deze richtlijn onvoldoende gewaarborgd worden. Voorgaande wordt versterkt door het oordeel van het HvJ EU ten aanzien van de PNR-overeenkomst tussen Canada en de EU. Het advies van de Afdeling aan de regering om in te zetten op een juridische herbeoordeling van de richtlijn, kunnen de leden daarom onderschrijven. In de Tweede Kamer is een motie aangenomen van het lid Groothuizen (D66) die de regering oproept om hier actief werk van te maken in Europees verband. De D66-fractieleden achten het van belang dat de aangenomen motie spoedig wordt uitgevoerd. Zij horen graag van de regering hoe en wanneer zij deze motie kan uitvoeren.

Deze leden doelen op de motie-Groothuizen, die op 11 maart jl. door de Tweede Kamer is aangenomen en waarin de regering wordt verzocht in Europees verband actief te pleiten voor een juridische herbeoordeling en, zo nodig, herziening van de richtlijn, in het licht van de EU-regelgeving op het gebied van de persoonlijke levenssfeer en de hierop ziende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU.⁵

Ik ben voornemens als volgt uitvoering te geven aan deze motie. Zo spoedig mogelijk na de Europese verkiezingen van 23 tot 26 mei 2019 zal ik een juridische herbeoordeling dan wel herziening van de richtlijn bij de nieuw aangetreden Commissie aan de orde stellen.

Ik merk nog op dat ik de gevolgen van het Hofadvies voor de richtlijn reeds in maart 2018 heb aangekaart bij de Europees Commissaris voor Veiligheidsunie, Sir Julian King. Daarbij heb ik benadrukt dat de Commissie het voortouw dient te nemen, omdat onzekerheid kan ontstaan over de richtlijn, ook na de implementatie daarvan. De Commissaris heeft in reactie daarop naar voren gebracht dat hij zich zeer bewust is van het feit dat in Nederland een verband wordt gelegd tussen het Hofadvies en de richtlijn, maar zich niettemin op het standpunt stelt dat het Hofadvies geen consequenties heeft voor de richtlijn.⁶

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Vraag 3 (SP)

Kan de regering aantonen dat het opslaan van alle gegevens van alles en iedereen zinvol respectievelijk zinnig is? Anders geformuleerd: kan de regering aantonen wat het nut, de noodzaak en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregel zijn? Zo ja, op welke wijze?

De Commissie voerde bij de totstandkoming van de richtlijn een impactassessment uit. De conclusie hiervan luidt dat een richtlijn die erop is gericht op nationaal niveau PNR-gegevens van de luchtvaartmaatschappijen te verzamelen noodzakelijk is om de veiligheid binnen de EU te vergroten en tegelijkertijd de kaders van de privacybescherming in acht te nemen. De analyse van PNR-gegevens is nodig omdat de reisbewegingen van (potentiële) terroristen en criminelen vaak moeilijk zijn na te gaan door de beperkte beschikbaarheid van de PNR-gegevens voor de opsporingsinstanties.

Wat betreft de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde regeling stel ik voorop dat deze wat betreft de (nadelige) gevolgen voor de individuele passagiers uitgaat van een getrappt stelsel. De passagiersge-

⁵ Kamerstukken II, 2017/18, nr. 20.

⁶ Kamerstukken II, 2017/18, nr. 6, blz. 23.

gegevens worden weliswaar in een centrale databank verzameld, maar daarbij moet in het oog worden gehouden dat dit uitsluitend gegevens betreft die al door de luchtvaartmaatschappijen worden opgeslagen en bij hen beschikbaar zijn voor de opsporingsautoriteiten. Het opslaan en het verwerken van die gegevens leidt in het leeuwendeel van de gevallen niet tot rechtsgevolgen voor de passagiers. Slechts indien de vergelijking van de passagiersgegevens door de passagiersinformatie-eenheid (de Pi-NL) met opsporingsdatabanken of risico-criteria een positief resultaat oplevert, wordt dit resultaat aan de bevoegde instanties⁷ voor nader onderzoek doorgegeven. Enkel indien dit nadere onderzoek uitwijst dat de desbetreffende passagier (mogelijk) betrokken is bij terrorisme of ernstige criminaliteit, kan dit leiden tot maatregelen jegens die passagier.

Ik ben voorts van oordeel dat de inbreuk op de privacy van burgers die de voorgestelde regeling met zich brengt, tot het strikt noodzakelijke beperkt blijft. Ik licht dit als volgt toe. Het doel waarvoor de gegevens mogen worden gebruikt, is strikt omschreven: de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit. De Pi-NL mag alleen de gegevens verwerken die zijn opgesomd in de bijlage bij het wetsvoorstel. Dit betreft uitsluitend gegevens over de reserveringen en de reisroutes van de passagiers. Indien de Pi-NL andere gegevens van de luchtvaartmaatschappijen ontvangt dan gegevens vermeld in Bijlage 1 bij het wetsvoorstel, moeten deze gegevens door de Pi-NL onmiddellijk na ontvangst definitief worden gewist. De richtlijn en het wetsvoorstel bevatten voorts een verbod op het verwerken van bijzondere categorieën van persoonsgegevens. De PNR-gegevens mogen alleen op Europees grondgebied worden opgeslagen en mogen door de Pi-NL niet langer dan vijf jaar worden bewaard, waarna zij moeten worden gewist. De gegevens waaruit rechtstreeks de identiteit kan worden afgeleid (zoals naam, adres, contactgegevens, alle betalingsinformatie of informatie over het gebruik van een loyaliteitsprogramma voor frequent reizen) moeten na zes maanden worden afgeschermd (depersonaliseerd). Raadplegen van de gegevens na zes maanden is slechts mogelijk na toestemming van de officier van justitie en kennisgeving aan de functionaris voor gegevensbescherming (FG), die het ongedaan maken van de afscherming achteraf controleert.

Wat betreft de subsidiariteit van de voorgestelde maatregelen merk ik op dat het nagaan van reisbewegingen van gezochte verdachten op dit moment alleen mogelijk is op vordering van het openbaar ministerie bij de luchtvaartmaatschappijen in een concreet opsporingsonderzoek. Omdat echter niet altijd duidelijk is met welke luchtvaartmaatschappij betrokkene reist, is het vaak moeilijk om de gezochte informatie te verkrijgen. Onderzoeken kunnen daardoor zeer tijdrovend zijn. De beschikbaarheid van alle PNR-gegevens bij de Pi-NL maakt het voor de opsporingsautoriteiten mogelijk om op een centrale en efficiënte wijze de noodzakelijke informatie te vorderen zonder dat individuele luchtvaartmaatschappijen voor die informatie moeten worden benaderd. Op de noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit van de inbreuk op de privacy van burgers ga ik uitgebreid in bij de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Vraag 4 (SP)

Is het juist dat de regering toegegeven heeft dat er geen statistische onderbouwing te geven is die het nut van de richtlijn aantoonst? Erkent zij dat de voorgestelde regeling, zeg maar het vakantieregister, inhoudt dat de overheid veel data gaat verzamelen van miljoenen onschuldige

⁷ Het openbaar ministerie, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke marechaussee en de rijksrecherche.

reizigers zonder dat de regering nut, noodzaak en proportionaliteit van de regeling kan aantonen? Zo nee, hoe denkt zij nut, noodzaak en proportionaliteit wel te kunnen aantonen? En om welke reden acht de regering het verantwoord om een ernstige inbreuk te maken op het privéleven respectievelijk de privacy van zoveel burgers?

Een statistische onderbouwing van het nut van de richtlijn is thans niet voorhanden. Zoals ik in het antwoord op vraag 3 van de leden van de SP-fractie reeds heb vermeld, voerde de Commissie bij de totstandkoming van de richtlijn een impactassessment uit. Conclusie van deze impactstudie luidt dat een richtlijn gericht op het gedecentraliseerd (dit betekent op nationaal niveau) verzamelen van PNR-gegevens van de luchtvaartmaatschappijen *noodzakelijk* is om de veiligheid binnen de EU te vergroten en tegelijkertijd de kaders van het gegevensbeschermingsrecht in acht te nemen. Ik merk nog op dat de Commissie ingevolge artikel 19 van de richtlijn in 2020 een evaluatie van de richtlijn zal uitvoeren en daarover verslag zal doen aan de Raad en het Europees Parlement. Daartoe verstreken de lidstaten de Commissie de nodige (statistische) gegevens over het aantal passagiers van wie PNR-gegevens zijn verzameld en met andere lidstaten zijn uitgewisseld en over het aantal voor nader onderzoek aangemerkte passagiers. Uit deze statistische gegevens zal de Commissie mogelijk gevolgtrekkingen maken over de effectiviteit van de richtlijn.

Anders dan de leden van de SP-fractie menen, gaat het hier niet om een «vakantieregister». Met die aanduiding wordt het belang van de voorgestelde maatregelen (opslag en verwerking van passagiersgegevens) voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven miskend. Ik merk op dat het verzamelen en analyseren van PNR-gegevens door de Pi-NL de opsporingsinstanties een effectief instrument biedt om terroristische en criminele netwerken in kaart te brengen en in samenwerking met andere lidstaten terrorisme en ernstige criminaliteit te bestrijden. De opsporingsinstanties zullen met de instrumenten die het wetsvoorstel biedt, beter in staat zijn inzicht te krijgen in de wijze waarop deze netwerken binnen Europa opereren, hetgeen een gerichtere aanpak van deze netwerken mogelijk maakt. De analyse van PNR-gegevens door de Pi-NL biedt daarom een waardevolle aanvulling op de bestaande bevoegdheden en middelen van de opsporingsinstanties. De richtlijn zorgt er voorts voor dat de uitwisseling van PNR-gegevens op EU-niveau wordt geharmoniseerd en vergemakkelijkt, zonder afbreuk te doen aan het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Vraag 5 (SP)

De SP-fractieleden zijn op zich niet tegen het doelgericht verzamelen van relevante gegevens, waarmee potentiële criminelen en terroristen opgespoord kunnen worden, maar zien er niets in om op volstrekt willekeurige wijze zoveel mogelijk gegevens van zoveel mogelijk mensen te verzamelen. Waarom heeft de regering, indachtig haar plicht om burgers niet onnodig te criminaliseren en haar plicht om burgers te beschermen tegen onnodige overheidsinvloed en overheidsbemoeienis, niet voor meer proportionele maatregelen gekozen, hetgeen mogelijk is?

Anders dan de leden van SP-fractie lijken te suggereren, gaat het wetsvoorstel er niet van uit dat er op volstrekt willekeurige wijze zoveel mogelijk gegevens van zoveel mogelijk mensen worden verzameld. Integendeel, het wetsvoorstel kent de nodige waarborgen. Dit betreft een strikte doelafbakening: het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en andere ernstige misdrijven. Het gebruik van deze gegevens door opsporingsinstanties is beperkt tot de strafbare feiten uit bijlage 2. Bovendien zijn de gegevens die worden verzameld,

limitatief opgesomd in bijlage 1 bij het wetsvoorstel en ziet het wetsvoorstel uitsluitend op passagiers die per vliegtuig in Nederland aankomen of uit Nederland vertrekken. Het wetsvoorstel kent voorts belangrijke waarborgen ter bescherming van de privacy, zoals het verbod om bijzondere persoonsgegevens te verwerken en strikte bewaartermijnen.

Het onnodig criminaliseren van burgers is evenmin aan de orde. De Pi-NL vergelijkt slechts de ontvangen passagiersgegevens met relevante databanken dan wel met vooraf zorgvuldig vastgestelde criteria. Indien deze vergelijking een «hit» oplevert, wordt deze doorgegeven aan een van de bevoegde instanties, die vervolgens een nader onderzoek instellen. Een «hit» betekent in dit geval dat de betreffende persoon mogelijk betrokken is bij een terroristisch of ander ernstig misdrijf. Er is in dat stadium niet altijd sprake van een verdenking in strafrechtelijke zin. Het nader onderzoek kan wel een dergelijke verdenking opleveren, dan wel tot de vaststelling leiden dat het een persoon betreft jegens wie reeds een verdenking bestond.

Ik verwijs voorts naar het antwoord op vraag 8 van de leden van de PvdA-fractie, waarin uitgebreid wordt ingegaan op het grondrechtenkader en de rechtvaardiging voor de inbreuk op de privacy, die het wetsvoorstel met zich brengt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

Vraag 6 (PvdA)

De verzamelde passagiersgegevens worden niet alleen doorzocht op gezochte personen, maar er wordt ook een algoritme op losgelaten dat mensen met een verdacht profiel eruit pikt. Privacy First wijst erop dat bij het voorgestelde PNR-systeem het risico op onterechte verdenkingen en discriminatie door feilbare algoritmes bij profiling levensgroot is.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (hierna: WRR) besteedt in het rapport «Big Data in een vrije en veilige samenleving» uitgebreid aandacht aan de waarborgen voor het gebruik van data/persoonsgegevens. Hij stelt dat de kwaliteit van de data en de deugdelijkheid van de gehanteerde analysemethoden aan een aantal algemene vereisten moeten voldoen:

- Gegevens moeten up-to-date zijn en datasets mogen geen bias bevatten.*
- De algoritmes en methoden die bij data-analyses worden gebruikt, moeten deugdelijk zijn en aan de wetenschappelijke criteria voor goed (statistisch) onderzoek voldoen.*
- De algoritmes en methoden moeten daarom voor toezicht toegankelijk zijn.*

Deelt de regering deze algemene vereisten, zo vragen de leden van de PvdA-fractie mede namens de fractie van 50PLUS? Zo nee, op welke onderdelen niet en waarom niet? Hoe beoordeelt de regering het huidige wetsvoorstel op basis van deze algemene vereisten? De WRR beveelt aan om bij profiling nadere regels over toelaatbare foutmarges te stellen, het verbod op geautomatiseerde besluitvorming strikter te handhaven en alert te zijn op semiautomatische besluitvorming. Deelt de regering dit standpunt? Hoe verhoudt het huidige wetsvoorstel zich daartoe?

Het kabinet deelt de door de WRR geformuleerde algemene vereisten voor de kwaliteit van de data en de deugdelijkheid van de gehanteerde

analysemethoden. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de WRR⁸ wordt als uitgangspunt gehanteerd dat overheidsdiensten overeenkomstig de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging⁹ ervoor moeten zorgen dat hun gegevens zoveel als met een redelijke inspanning mogelijk is up to date zijn en hun datasets een zo gering mogelijke bias (afwijking) bevatten en dat de door hen gebruikte algoritmen en analysemethoden deugdelijk zijn.¹⁰ Het kabinet schaart zich ook achter het vereiste dat algoritmes en methoden die bij data-analyses worden gebruikt, voor toezicht toegankelijk zijn. Het wijst in dat verband naar de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 9 oktober 2018 over transparantie van algoritmes bij de overheid¹¹, waarin dit vereiste nader is uitgewerkt. In die brief is ook vermeld dat het kabinet in aanvulling daarop bezig is met het opstellen van richtlijnen voor het inzichtelijk maken van algoritmes die de overheid gebruikt, voor toezichthouders en de rechtspraak. Deze richtlijnen zullen overigens in meer algemene zin op het toepassen van algoritmes door overheden betrekking hebben.

Uit voornoemd kabinetsstandpunt komt naar voren dat de grootte van wat bij profilering als toelaatbare foutmarges wordt gehanteerd, slechts per geval of categorieën van gevallen kan worden bepaald. Betrokken partijen dienen deze foutmarges zoveel mogelijk voor een ieder transparant en bespreekbaar te maken. Controle op die foutmarges, de gebruikte methodes en de consequentie daarvan is essentieel teneinde het risico van fouten en een ondeugdelijke interpretatie van een profiel jegens een persoon of groep zo klein mogelijk te laten zijn.¹²

Het wetsvoorstel is in lijn met het kabinetsstandpunt. Krachtens artikel 7 moeten de vooraf vastgestelde criteria die door de Pi-NL worden gebruikt bij de beoordelingen die worden verricht om te bepalen welke personen betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch of ernstig misdrijf, door de Pi-NL worden vastgesteld in overeenstemming met de bevoegde instanties. Bovendien wordt voorgeschreven dat deze criteria regelmatig worden getoetst. De criteria moeten doelgericht, evenredig en specifiek zijn. Het analyseren van passagiersgegevens door de Pi-NL voor het opstellen van nieuwe of het bijstellen van bestaande criteria (artikel 6, eerste lid) draagt daaraan bij. Het uitgangspunt is dat zowel *false positives* als *false negatives* zoveel mogelijk worden voorkomen. Voorts kunnen over de wijze waarop de criteria worden opgesteld en bijgesteld en over de eisen waaraan de criteria en de toepassing ervan moeten voldoen, bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld. Thans bestaat er nog geen noodzaak om van deze delegatiebepaling gebruik te maken, maar zij biedt wel de mogelijkheid om zo nodig in de toekomst aanvullende waarborgen op te nemen. Tot slot moet worden opgemerkt dat de Pi-NL is onderworpen aan het toezicht van de Autoriteit persoonsgegevens (AP) (artikel 17 van het wetsvoorstel juncto artikel 35 tot en met 35c van de Wet politiegegevens (Wpg)). De gebruikte criteria (algoritmes) zijn voor de AP toegankelijk op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht.

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 426.

⁹ 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 Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 426, p. 8.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 26 643 en 32 761, nr. 570.

¹² Kamerstukken II 2016/17, 26 643, nr. 426, blz. 8.

De beoordeling van passagiers in de zin van het wetsvoorstel geschiedt op geautomatiseerde wijze door middel van een vergelijking met daartoe aangewezen databanken dan wel een verwerking aan de hand van vooraf vastgestelde criteria zoals hiervoor omschreven (artikel 6, tweede lid). Deze beoordeling geschiedt op een niet-discriminerende wijze (artikel 6, derde lid). Indien er bij deze vergelijking sprake is van een positieve overeenkomst, moet die per geval door menselijke tussenkomst worden gecontroleerd om te bepalen of een bevoegde instantie maatregelen moet treffen of nader onderzoek moet doen (artikel 8). Verstrekking van de gegevens aan een bevoegde instantie zonder voorafgaande menselijke tussenkomst na geautomatiseerde vergelijking is derhalve niet toegestaan. Concrete rechtsgevolgen voor betrokkene zullen pas kunnen optreden wanneer het nader onderzoek door de bevoegde instantie leidt tot het vermoeden dat er sprake is van betrokkenheid bij een terroristisch of ander ernstig misdrijf. In dat geval zal betrokkene als verdachte in een opsporingsonderzoek worden aangemerkt en gelden de waarborgen van het Wetboek van Strafvordering.

Vraag 7 (PvdA)

Het Rathenau Instituut verwijst in het rapport «Opwaarderen. Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving» naar Diakopoulos. Hij heeft een eerste poging gedaan om een transparantiestandaard voor het gebruik van algoritmes te ontwikkelen, om zo controle en toezicht op algoritmes mogelijk te maken. Hij beschrijft hierin vijf categorieën waarmee rekening moet worden gehouden om transparantie te waarborgen:

- «1. Menselijke betrokkenheid. Helder moet zijn wie (van het bedrijf) controle heeft over het algoritme; wie verantwoordelijk is; en wie de ontwikkelaars zijn van het algoritme.*
- 2. Data. Helderheid over de kwaliteit, nauwkeurigheid, onzekerheid en volledigheid van de data, en welke data gebruikt worden en welke data gecombineerd worden.*
- 3. Het model. Helder moet zijn hoe data gecombineerd worden, hoe bepaalde data gewogen worden en welke aannames er gemaakt worden.*
- 4. Inferentie. Wat is de foutmarge? Bijvoorbeeld: hoeveel «false positives» en «false negatives» zijn er, en zijn die fouten te wijten aan data-input, menselijke betrokkenheid of het algoritme?*
- 5. Gebruik van het algoritme. Helder moet zijn op welk moment en in welke gevallen een algoritme wordt ingezet.»*

Dit brengt de fractieleden van de PvdA op de volgende vragen, waar de fractie van 50PLUS zich bij aansluit. Deelt de regering deze vijf algemene vereisten? Zo nee, op welke onderdelen niet en waarom niet? Zo ja, hoe beoordeelt zij het huidige wetsvoorstel op basis van deze vijf criteria?

Het kabinet onderschrijft in algemene zin deze vereisten en verwijst daarbij naar zijn reactie op de voorgaande vragen van deze leden. Vereisten als deze zullen verder worden uitgewerkt in de daar genoemde richtlijnen voor de toepassing van algoritmes door overheden. Ook voor een beoordeling van het huidige wetsvoorstel op basis van deze criteria verwijs ik deze leden eveneens naar de reactie op hun voorgaande vragen.

Vraag 8 (PvdA)

Het Rathenau Instituut stelt in het rapport «Opwaarderen. Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving» volgens de regering «als eerste de komst van nieuwe technologieën zoals biotechnologische

toepassingen, profilering en kunstmatige intelligentie in relatie tot een breed spectrum van mensenrechten en publieke waarden aan de orde.» Over de mate waarin de voorliggende wetgeving zich verhoudt met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is uitgebreid gesproken in de Tweede Kamer.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering om aan te geven hoe de voorliggende wetgeving zich verhoudt tot de juridische kaders voor de bescherming van de mensenrechten in het eerste hoofdstuk van de Grondwet, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten van de Verenigde Naties en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Ik merk op dat de richtlijn en het wetsvoorstel tot doel hebben de veiligheid te waarborgen door het verzamelen en verwerken van PNR-gegevens van luchtvaartpassagiers door de Pi-NL en daartoe aangewezen bevoegde instanties ten behoeve van de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven. De lijst van passagiersgegevens die kunnen worden verzameld en verwerkt, bevat uitsluitend gegevens over de reserveringen en de reisroutes van de passagiers die de Pi-NL in staat stellen te bepalen welke vliegtuigpassagiers aan een nader onderzoek door de bevoegde instanties moeten worden onderworpen omdat zij betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of ernstige criminaliteit.

Bij de voorgestelde maatregelen zijn twee grondrechten in het geding. In de eerste plaats is dit het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder het recht op bescherming van persoonsgegevens. Dit grondrecht is verankerd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest). In de tweede plaats is het recht op non-discriminatie in het geding waar het gaat om het verwerken van passagiersgegevens met risico-criteria (profilering). Dit grondrecht is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 van het EVRM, artikel 1 van het Protocol nr. 12 bij het EVRM en artikel 21 van het Handvest.

Verhouding tot het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens

Een inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ingevolge artikel 10 van de Grondwet is rechtens toegestaan, indien hierin bij of krachtens wet is voorzien. Aan de eis van een wettelijke grondslag voor het verzamelen en verwerken van passagiersgegevens ten behoeve van de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven wordt voldaan door het bepaalde bij of krachtens het onderhavige wetsvoorstel. Aan de luchtvaartmaatschappijen wordt de verplichting opgelegd de passagiersgegevens, waarover zij in het kader van hun bedrijfsvoering beschikken, aan de Pi-NL te verstrekken. Aan de Pi-NL wordt de bevoegdheid toegekend de passagiersgegevens met inachtneming van de in het wetsvoorstel opgenomen voorwaarden te verwerken.

Op grond van artikel 7 van het Handvest heeft een ieder recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie. Ook heeft een ieder op grond van artikel 8 van het Handvest recht op bescherming van de hem betreffende persoonsgegevens. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Een ieder heeft recht op toegang tot de over hem verzamelde gegevens en op

rectificatie daarvan. Deze rechten vertonen grote overeenkomst met artikel 8 van het EVRM, op grond waarvan een ieder het recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Geen inmenging van enig openbaar gezag in de uitoefening van dit recht is toegestaan dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van, onder meer, de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. De in het Handvest gewaarborgde rechten zijn onderworpen aan een vergelijkbare beperkingssystematiek (zie artikel 52, eerste lid, van het Handvest).

Voorzien bij wet

Bij wet voorzien houdt in dat de wet voorzienbaar en toegankelijk is. Dit betekent dat de wet zo precies mogelijk de voorwaarden dient te omschrijven onder welke in de persoonlijke levenssfeer kan worden ingegrepen. Het wetsvoorstel voorziet in welomschreven voorwaarden die de Pi-NL bij de verwerking van passagiersgegevens met het oog op de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit in acht dient te nemen. Het doel en de wijze van verwerking van de passagiersgegevens door de Pi-NL worden limitatief bepaald in de artikelen 2 en 6 van het wetsvoorstel. De Minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor de gegevensverwerking door de Pi-NL.

Noodzakelijk en effectief gelet op een legitiem doel

Het gerechtvaardigde doel van de voorgestelde maatregel is het beschermen van de openbare veiligheid en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. Meer specifiek wordt met de maatregel beoogd het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Verder is vereist dat de inbreuk, gelet op voormeld doel, noodzakelijk is in een democratische samenleving. Dit houdt in dat voor deze inbreuk een dringend maatschappelijk belang (pressing social need) aanwezig is. Bovendien moet worden aangetoond dat de verwerking van de gegevens in een evenredige verhouding staat tot het te verwezenlijken doel, en dat de beperking effectief bijdraagt aan de verwezenlijking van dat doel, terwijl steeds nagegaan behoort te zijn of er eventueel minder ingrijpende maar even effectieve, alternatieve middelen bestaan om het doel te bereiken. Het dringende maatschappelijk belang is gelegen in de noodzaak om interne veiligheid van de lidstaten van de Europese Unie beter te waarborgen. De reisbewegingen van criminelen en terroristen zijn voor de opsporingsautoriteiten vaak moeilijk traceerbaar, namelijk alleen door (onderzoeks- en tijdsintensieve) bevraging van luchtvaartmaatschappijen door de opsporingsautoriteiten. De aanwezigheid van passagiersgegevens in een centrale databank is een effectief middel om (de gegevens van) gezochte personen, die benodigd zijn in een opsporingsonderzoek, te achterhalen. Voorts vergemakkelijkt en bespoedigt het vergelijken van passagiersgegevens met databanken van gezochte personen en voorwerpen (zoals de SIS II-databank) de opsporing van personen die verdacht worden van een terroristisch of ernstig misdrijf, tegen wie aanwijzingen bestaan van het voorbereiden of plegen van een terroristisch misdrijf of die medeplichtige of slachtoffer van die misdrijven zijn. Dankzij de analyse van passagiersgegevens kunnen personen worden geïdentificeerd die voordat een dergelijke analyse werd verricht, niet bekend waren bij de opsporingsinstanties of die niet verdacht werden van deze misdrijven, en naar wie de opsporingsinstanties met gebruik van de bestaande opsporingsbevoegdheden nader onderzoek kunnen en moeten verrichten. Zeker in onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit kunnen

de passagiersgegevens bouwstenen leveren voor een effectief opsporingsonderzoek.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Met het oog op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit is gestreefd naar een zo beperkt mogelijke inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De lijst van passagiersgegevens die kunnen worden verzameld en verwerkt bevat uitsluitend details over de reserveringen en de reisroutes van de passagiers die de bevoegde instanties in staat stellen te bepalen welke vliegtuigpassagiers een risico voor de interne veiligheid vormen. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is niet toegestaan. De passagiersgegevens mogen alleen op Europees grondgebied worden opgeslagen en mogen door de Pi-NL niet langer dan vijf jaar worden bewaard, waarna zij moeten worden gewist. Bovendien moeten de persoonsgegevens na zes maanden worden afgeschermd en zijn deze gegevens daarna uitsluitend toegankelijk ter uitvoering van een vordering op basis van het Wetboek van Strafvordering¹³ in een opsporingsonderzoek. Voor de verstrekking van de persoonsgegevens na zes maanden is toestemming van de officier van justitie vereist, alsmede een kennisgeving aan de FG, die deze verwerking achteraf controleert. Het doel waarvoor de gegevens mogen worden verwerkt is beperkt tot het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van ernstige en terroristische misdrijven.

In het licht van de proportionaliteit is de aanwezigheid van controlemechanismen van belang. De AP als nationale toezichhoudende autoriteit, alsmede de FG worden belast met het adviseren over en het toezicht op de wijze van verwerking van de passagiersgegevens. Iedere verwerking van de gegevens dient te worden gelogd en gedocumenteerd, zodat de rechtmatigheid ervan kan worden gecontroleerd, interne controle kan worden uitgeoefend en de integriteit van de gegevens en een beveiligde bewerking kunnen worden gewaarborgd. Ook wordt gewaarborgd dat door menselijke tussenkomst controle plaatsvindt van de geautomatiseerde verwerking van de gegevens.

Subsidiariteit betreft de vraag of de beperking effectief bijdraagt aan de verwezenlijking van het doel, terwijl steeds nagegaan behoort te zijn of er eventueel minder ingrijpende maar even effectieve, alternatieve middelen bestaan om het doel te bereiken. Het nagaan van reisbewegingen van criminelen en verdachten is op dit moment alleen mogelijk door het vorderen van passagiersgegevens in het belang van een opsporingsonderzoek bij de luchtvaartmaatschappijen. Omdat het in een opsporingsonderzoek niet altijd duidelijk is met welke maatschappij wordt gevlogen of van/naar welke bestemming of op welk tijdstip, is het vaak moeilijk om de gezochte informatie te verkrijgen. Ook kunnen onderzoeken daardoor zeer tijdrovend zijn. De beschikbaarheid van alle passagiersgegevens bij een centrale eenheid (de Pi-NL) maakt het mogelijk om in opsporingsonderzoeken op een eenvoudige wijze de noodzakelijke informatie te verkrijgen. Het identificeren van personen naar wie onderzoek moet worden gedaan door analyse van de passagiersgegevens aan de hand van risico-criteria is momenteel niet mogelijk bij het ontbreken van een volledig bestand van passagiersgegevens. De inbreuk op de privacy is door dit instrument juist minder ingrijpend. De naam van een persoon wiens gegevens worden gevorderd, hoeft niet door de opsporingsautoriteiten onder de aandacht van een tal aan luchtvaartmaatschappijen te worden gebracht om de benodigde informatie te achterhalen.

¹³ Of de Wet op de economische delicten.

Verhouding tot het recht op non-discriminatie

In artikel 1 van de Grondwet, artikel 14 van het EVRM, artikel 1 van het Protocol nr. 12 bij het EVRM en artikel 21 van het Handvest is het recht op non-discriminatie verankerd. Met name waar het gaat om het verwerken van passagiersgegevens overeenkomstig risico-criteria (profiling) kan dit grondrecht in het geding zijn. In artikel 19 van het wetsvoorstel is bepaald dat de verwerking van persoonsgegevens geen betrekking mag hebben op bijzondere persoonsgegevens. Dit houdt in dat geen gegevens mogen worden verwerkt die iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, seksuele geaardheid of lidmaatschap van een vakvereniging betreffen. Verder wordt in artikel 6, derde lid, van het wetsvoorstel expliciet bepaald dat het verwerken van passagiersgegevens overeenkomstig risico-criteria en het combineren van gegevens er niet toe mag leiden dat onderscheid worden gemaakt naar iemands godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, seksuele geaardheid of lidmaatschap van een vakvereniging. Artikel 7 van het wetsvoorstel bevat nadere voorwaarden voor het vaststellen van de risico-criteria, zoals (wederom) het verbod op discriminatie, doelgerichtheid, evenredigheid en specificiteit.

Vraag 9 (PvdA)

Ook vragen de leden de regering om aan te geven hoe de voorliggende wetgeving zich concreet verhoudt tot de uitgangspunten van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG).

De AVG is niet van toepassing op de gegevensverwerking door de Pi-NL. Op de gegevensverwerking door de Pi-NL zijn in de eerste plaats specifieke bepalingen uit het Kaderbesluit 2008/977/JBZ van toepassing (zie artikel 13, eerste en tweede lid, van de richtlijn). Dit kaderbesluit is inmiddels vervangen door de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging. Deze richtlijn is geïmplementeerd in onder andere de Wpg en het Besluit politiegegevens (Bpg). Daarom zijn de in artikel 17 van het wetsvoorstel opgenomen bepalingen van de Wpg, die de omzetting vormen van de relevante bepalingen van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging van overeenkomstige toepassing op de gegevensverwerking door de Pi-NL. In de tweede plaats bevat de richtlijn (artikel 13, vijfde tot en met achtste lid) aanvullende voorschriften inzake gegevensbescherming, die zijn omgezet in de artikelen 18 tot en met 23 van het wetsvoorstel.

Overigens zijn de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens, zoals vastgelegd in artikel 4 van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging, vergelijkbaar met de beginselen van artikel 5 AVG. Bij de totstandkoming van de richtlijn zijn uiteraard de beginselen van (toen nog) het Kaderbesluit 2008/977/JBZ in acht genomen. Om te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel voorziet de richtlijn op bepaalde punten voorts in strengere gegevensbeschermingsregels dan het Kaderbesluit 2008/977/JBZ respectievelijk de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging.¹⁴

Vraag 10 (PvdA)

In de impactassessment wordt gesproken van een grotere werklast voor het Openbaar Ministerie, het Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum (LIRC), de Nationale Politie, de Koninklijke Marechaussee en de bijzondere

¹⁴ Zie overweging 38 van de richtlijn.

opsporingsdiensten. Vanuit de begroting van het ministerie wordt vanaf 2020 jaarlijks ruim 22 miljoen euro voor de uitvoering van deze wet uitgetrokken. Dit komt uit de staande begroting. Een fors deel is bestemd voor de passagiersinformatie-eenheid (hierna: Pi-NL). Kan de regering de exacte verdeling van de financiële middelen over de betrokken organisaties/diensten aangeven? Graag ontvangen de PvdA-fractieleden een onderbouwing van de gekozen verdeling.

Vraag 11 (PvdA)

In het ongevraagd advies van de Raad voor de rechtspraak is te lezen dat verwacht wordt dat de voorgestane wijze van uitvoering van het wetsvoorstel substantiële werklastgevolgen heeft voor de Rechtspraak. De Raad schat die gevolgen in op ruim 3 miljoen euro in het eerste jaar na invoering, op bijna 4 miljoen euro in het tweede jaar na invoering en daarna structureel jaarlijks op 6,4 miljoen euro. Deelt de regering deze prognose? Zo nee, waarom niet? Kan zij aangeven hoe deze verwachte kosten gedekt worden?

Ik beantwoord deze vragen van de leden van de PvdA-fractie gezamenlijk. De leden doelen op de «Ketenbrede impactanalyse» zoals uitgevoerd door Significant.¹⁵ Deze geeft een indicatie van de mogelijke werklastgevolgen van het wetsvoorstel voor de betrokken ketenpartners,¹⁶ inclusief de rechtspraak. Omdat deze werklastgevolgen niet geheel of met verschillende maten van onzekerheid zijn in te schatten, is ervoor gekozen om deze op basis van daadwerkelijke werklastgevolgen te bepalen en te financieren. Er is daarom op voorhand nog geen exacte verdeling van de financiële middelen aan te geven. Wel is per 2019 al € 2,5 miljoen verdeeld over de bevoegde instanties (politie, openbaar ministerie, bijzondere opsporingsdiensten en de Koninklijke Marechaussee) om de eerste effecten van het wetsvoorstel op te vangen. Daarnaast is een substantieel gedeelte van de financiële middelen gereserveerd voor doorontwikkeling en het (verder) financieren van de werklasteffecten (over 2020 bijna 8 miljoen en vanaf 2021 zo'n € 9 miljoen).

De Ketenbrede impactanalyse is tezamen met het ongevraagd advies van de Raad voor de Rechtspraak (RvdR) en een brief van de Minister van Justitie en Veiligheid in april 2018 door de Tweede Kamer ontvangen.¹⁷ In deze brief is over de werklastberekening door de RvdR opgemerkt dat deze weliswaar uitgaat van de uitkomsten van de impactanalyse van Significant, maar dat daarin ook andere factoren worden meegenomen in de schatting van de mogelijke werklastgevolgen van het wetsvoorstel voor de rechtspraak. Voorts wordt in de aanbiedingsbrief vermeld dat met alle betrokken ketenpartners is afgesproken dat de werklast na inwerking-treding van de PNR-wet wordt gemonitord. De ketenpartners, inclusief de RvdR, onderschrijven de noodzaak van die monitoring gelet op het onzekere karakter van de impact van de PNR-wet op de langere termijn. Betrokken ketenpartners zijn voorts overeengekomen dat structurele middelen die in 2019 en 2020 beschikbaar komen voor de betrokken ketenpartners op basis van deze monitoring worden verdeeld.

De systematiek van permanent monitoren en periodiek evalueren die thans is ingericht meet aan de hand van een jaarlijkse monitor de

¹⁵ Significant, *Ketenbrede impactanalyse Pi-NL. Keteneffecten van de invoering van de Passagiersinformatie-eenheid Nederland* (27 februari 2018)

¹⁶ Het betreft de Koninklijke marechaussee, de politie (inclusief het Landelijk Informatie en Rechtshulpcentrum), de bijzondere opsporingsdiensten, het openbaar ministerie, de zittende magistratuur en de Dienst Justitiële Inrichtingen.

¹⁷ Kamerstukken II, 2017/18, nr. 34 861, nr. 8, met bijlagen.

werklastgevolgen, afgezet tegen een nulmeting bij de start van de Pi-NL en gebaseerd op heldere indicatoren. Op basis daarvan zal elk jaar worden besloten of en hoeveel van de gereserveerde financiële middelen voor het financieren van werklasteffecten moet worden aangewend voor de werklastgevolgen die de verschillende organisaties, waaronder de rechtspraak, daadwerkelijk ondervinden.

Vraag 12 (PvdA)

In de tweede nota van wijziging wordt het tweede lid van het voorgestelde artikel 18 geschrapt. Daarin staat dat de Minister de functionaris voor gegevensbescherming voldoende middelen moet geven voor de uitvoering van diens taken. Kan de regering aangeven waarom deze passage geschrapt is?

Bij de tweede nota van wijziging is het wetsvoorstel aangepast aan de wijzigingen in de Wpg ter implementatie van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging¹⁸, welke wijzigingen op 1 januari 2019 in werking zijn getreden. Artikel 36, zesde lid, van de Wpg bepaalt dat de FG over voldoende middelen moet beschikken voor de vervulling van diens taken en voor het in stand houden van zijn deskundigheid. In het wetsvoorstel (artikel 18, zesde lid) is artikel 36 van de Wpg van overeenkomstige toepassing verklaard. Op deze wijze is verzekerd dat de FG over voldoende middelen voor de uitvoering van zijn taken beschikt.

Vraag 13 (PvdA)

Er zijn personele tekorten bij de Koninklijke Marechaussee, het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie. Na inwerkingtreding van deze wet krijgen zij er taken bij. Hoe staat het met het beschikbare personeel dat daadwerkelijk invulling aan deze wet kan geven?

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heb ik rekening gehouden met impact op de ketenorganisaties. Om deze reden heb ik bij de begroting van het wetsvoorstel middelen beschikbaar gesteld om de impact die de implementatie van deze richtlijn heeft op de ketenorganisaties op te vangen. Omdat op voorhand kwantificeren van de impact zeer lastig is gebleken, heb ik besloten om aan de hand van een monitoringsysteem in kaart te brengen welke impact de implementatie daadwerkelijk heeft op de ketenorganisaties en naar aanleiding hiervan een deel van het budget te verdelen over de ketenorganisaties dat in tranches tot 2020 beschikbaar komt. Deze verdeling komt dan bovenop het geld dat reeds beschikbaar is gesteld bij het inrichten van de Pi-NL en de frontoffice. De politie heeft nagenoeg voor alle functies het personeel reeds geworven. Vanwege de impact op de werkzaamheden van de Koninklijke Marechaussee (KMar) als gevolg van de inwerkingtreding van de wet wordt de capaciteit van de KMar uitgebreid. Als het wetsvoorstel in werking is getreden, kan de KMar de werkzaamheden ten gevolge van deze wet uitvoeren.

Vraag 14 (PvdA)

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) houdt toezicht op de gegevensverwerking. De AP heeft een kritisch advies gegeven ten aanzien van deze wet. Wat heeft de AP nodig om, ondanks de stevige kritiek,

¹⁸ Wijziging van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ter implementatie van Europese regelgeving over de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen (Stb. 2017, 401, Kamerstukken 34 889).

kwalitatief goed toezicht te kunnen houden in lijn met de AVG? Kan de AP deze rol naar eigen zeggen waarmaken?

Zowel de AVG¹⁹ als de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging²⁰ schrijft voor dat iedere nationale toezichthoudende autoriteit moet beschikken over de personele, technische en financiële middelen en de bedrijfsruimten en infrastructuur die nodig zijn voor het effectief uitvoeren van haar taken en uitoefenen van haar bevoegdheden. Onder die taken en bevoegdheden is ook de toezichthoudende taak in het kader van de richtlijn begrepen. Er is derhalve sprake van een heldere en concrete inspanningsverplichting van de Nederlandse regering. Er zijn thans geen redenen om te veronderstellen dat de AP haar toezichthoudende taak niet op een goed kwalitatief niveau zou kunnen uitoefenen.

Vraag 15 (PvdA)

In artikel 13 van het wetsvoorstel staat dat de passagiersgegevens, onder voorwaarden, ook gedeeld mogen worden met derde landen buiten de EU. Dus ook met onvrije landen en/of landen met een lager beschermingsniveau. Er staat in het voorgestelde artikel 13, eerste lid, onder a dat informatie uitsluitend wordt doorgegeven indien deze informatie noodzakelijk is voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken, of vervolgen van een terroristisch of ernstig misdrijf. In het voorgestelde artikel 13, eerste lid, onder b staat dat deze derde landen (na ermee ingestemd te hebben) deze gegevens aan een ander derde land mogen doorgeven indien dit strikt noodzakelijk is voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken, of vervolgen van een terroristisch of ernstig misdrijf. Kan de regering aangeven op basis van welke criteria beoordeeld wordt of het doorgeven van informatie «noodzakelijk» dan wel «strikt noodzakelijk» is? En kan zij aangeven hoe toezicht wordt gehouden in deze derde landen op het naleven van de gestelde vereisten en waarborgen? Biedt dit toezicht volgens de regering voldoende borging van de gegevens van Nederlandse inwoners? Hoe verhoudt deze wetgeving zich met de AVG-wetgeving op dit onderdeel? Met name als er sprake is van derde landen met een niet passend beschermingsniveau?

De leden van de PvdA-fractie stellen terecht dat de Pi-NL passagiersgegevens en zo nodig het verwerkingsresultaat van die gegevens onder voorwaarden aan een autoriteit in een derde land kan doorgeven. In tegenstelling tot de uitwisseling van passagiersgegevens met de PIU's van andere lidstaten (op grond van artikel 10 van het wetsvoorstel) betreft de doorgifte van passagiersgegevens aan derde landen geen verplichte taak van de Pi-NL. Zie hiervoor artikel 5, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel. Doorgifte van passagiersgegevens aan derde landen *kan* plaatsvinden, indien aan een aantal vereisten is voldaan, zo bepaalt artikel 13 van het wetsvoorstel.²¹

De leden van de PvdA-fractie wijzen er terecht op dat doorgifte aan een derde land uitsluitend kan geschieden indien dit in een bepaald geval *noodzakelijk* is voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van een terroristisch of ernstig misdrijf (artikel 13, eerste lid, onder a, van het wetsvoorstel). Voorts wordt bij de doorgifte aan derde landen de navolgende voorwaarde gesteld: de autoriteit van het derde land moet ermee instemmen de ontvangen gegevens alleen aan een *ander* derde land door te geven indien dit *strikt noodzakelijk* is voor de bestrijding van

¹⁹ Artikel 52, vierde lid, AVG.

²⁰ Artikel 42, vierde lid, van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging.

²¹ Zie voor alle voorwaarden die gelden voor de doorgifte van PNR-gegevens aan derde landen artikel 13 van het wetsvoorstel.

terrorisme en ernstige criminaliteit en nadat voor de doorgifte toestemming is verleend door de verwerkingsverantwoordelijke (de Minister van Justitie en Veiligheid).

De eis van noodzakelijkheid houdt in zijn algemeenheid in dat de omstandigheden van het geval, zoals gepresenteerd in het gemotiveerde verzoek van het derde land, tot de doorgifte van de gegevens aan dat derde land dienen te nopen. Bij de strikte noodzaak voor doorgifte door het derde land aan *andere* derde landen ligt de lat nog hoger. Dit betekent dat de doorgifte in een concreet geval zeer dringend of onvermijdelijk moet zijn met het doel van bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit. Voorts dient de verwerkingsverantwoordelijke toestemming hiertoe te verlenen.

Wat betreft de vraag van de PvdA-fractie over het toezicht in derde landen op het naleven van de gestelde vereisten en waarborgen, wijs ik erop dat het wetsvoorstel voorziet in een uitgebreide set waarborgen waaraan dient te worden voldaan alvorens tot doorgifte aan een derde land kan worden overgegaan. Ik benadruk hierbij dat het zwaartepunt van die toetsing (uiteraard) bij de bevoegde Nederlandse autoriteiten ligt. Het is vanzelfsprekend de verantwoordelijkheid van deze autoriteiten om erop toe te zien dat alleen gegevens worden verstrekt aan landen die aan de nodige regels over gegevensbescherming voldoen en zich aan de gestelde (aanvullende) voorwaarden houden.

De voorwaarden voor doorgifte aan derde landen zijn in artikel 13 van het wetsvoorstel vastgelegd. Daarin zijn naast de direct uit de richtlijn voortvloeiende voorwaarden de in de Wpg opgenomen voorwaarden voor de doorgifte van politiegegevens aan derde landen van toepassing verklaard.²² Als uitgangspunt geldt dat doorgifte mogelijk is indien de Europese Commissie in een zogenaamd adequaatheidsbesluit heeft verzekerd, dat het derde land beschikt over een toereikend beschermingsniveau voor de voorgenomen doorgifte van gegevens vanuit de Unie. Bij ontstentenis van zulk een besluit dienen de Nederlandse autoriteiten te beoordelen of er passende waarborgen zijn voor de bescherming van persoonsgegevens in het derde land (artikel 17a, tweede lid, Wpg). Indien dit niet het geval is, kunnen politiegegevens slechts worden doorgegeven in de gevallen bedoeld in artikel 17a, derde lid, Wpg. Het moet dan bijvoorbeeld gaan om de noodzaak van bescherming van een vitaal belang van betrokkene of andere personen of een onmiddellijk en ernstig gevaar voor de openbare veiligheid van een lidstaat of derde land in samenhang met een terroristisch of ernstig misdrijf. Voorts merk ik op dat aan de verdere verwerking van de gegevens door het derde land (nadere) voorwaarden kunnen worden gesteld.²³

Indien naar het oordeel van de Nederlandse autoriteiten aan de voorwaarden voor doorgifte is voldaan, kan deze plaatsvinden. Hoe door de derde landen toezicht wordt gehouden op het naleven van de gestelde vereisten en waarborgen, is een aspect dat een rol speelt bij de afweging door de Nederlandse autoriteiten of in het derde land passende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens aanwezig zijn²⁴, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie. Toezicht door de Neder-

²² Dit betreft de in artikel 17a Wpg opgenomen voorwaarden. De reden hiervoor is dat de richtlijn in artikel 11 voorschrijft dat aan de voorwaarden van het Kaderbesluit 2008/977 dient te zijn voldaan. Dit kaderbesluit is vervangen door de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging (2016/680/EU), welke sinds 1 januari 2019 in de Wpg is geïmplementeerd (Stb 2017, 401, Kamerstukken 34 889).

²³ Zie artikel 17a, zevende lid, van de Wpg dat in artikel 13, eerste lid, onder d, van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing zijn verklaard.

²⁴ Dit betreft passende waarborgen in de zin van artikel 17a Wpg, zie voorgaande alinea.

landse autoriteiten op de gegevensverwerking in derde landen is niet gebruikelijk, gelet op de soevereiniteit van die landen.

Ik merk voorts op dat de AP belast is met het toezicht op de gegevensverwerking door de Pi-NL, derhalve ook op de doorgifte van gegevens aan derde landen.²⁵ De AP is bevoegd onderzoeken te verrichten na de naleving van het wetsvoorstel, ook op basis van informatie die de AP ontvangt van de toezichtsautoriteiten in de lidstaten.²⁶ De AP kan, naar aanleiding van een klacht van de betrokkene, de rechtmatigheid van de doorgifte te controleren.²⁷ De AP is gerechtigd om bij niet-naleving van de wettelijke voorschriften sancties op te leggen. Zij kan onder meer een last onder bestuursdwang dan wel een bestuurlijke boete opleggen voor ten hoogste de vijfde of de zesde categorie (€ 83.000 resp. € 830.000). Daarnaast kan zij de verwerkingsverantwoordelijke verplichten om een inbreuk op de persoonsgegevens te melden aan betrokkene.

De leden van de PvdA-fractie vragen ten slotte naar de relatie van de regeling over doorgifte naar derde landen tot de AVG, in het bijzonder wat betreft derde landen met een niet passend beschermingsniveau. Als gezegd, is de AVG niet van toepassing op de gegevensverwerking door de Pi-NL. De richtlijn (artikel 11) schrijft voor dat bij de doorgifte aan derde landen aan de bepalingen van het Kaderbesluit 2008/977²⁸ dient te zijn voldaan. Dit kaderbesluit is vervangen door de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging, welke sinds 1 januari 2019 in (onder andere) de Wpg is geïmplementeerd.²⁹ Om die reden zijn, zoals hiervoor reeds vermeld, in artikel 13 van het wetsvoorstel de voorschriften van de Wpg die zien op doorgifte van politiegegevens aan derde landen (artikel 17a Wpg) van overeenkomstige toepassing verklaard op de doorgifte van passagiersgegevens door de Pi-NL aan derde landen. Zoals gezegd, dient op grond van artikel 17a Wpg aan de nodige voorwaarden te zijn voldaan bij ontstentenis van een besluit van de Europese Commissie over een adequaat gegevensbeschermingsniveau in een derde land.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

Vraag 16 (GroenLinks)

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar de Lijst van strafbare feiten als bedoeld in artikel 1 van het wetsvoorstel en constateren dat deze lijst een grote reikwijdte heeft, waarbij in sommige gevallen de proportionaliteit van verwerking van passagiersgegevens niet evident is. Is de regering van mening dat de doelbinding met betrekking tot elk van deze misdrijven voldoende is geborgd in het onderhavige wetsvoorstel? Hoe verhouden bijvoorbeeld «milieumisdrijven» en «namaak van producten en productpiraterij» zich tot het beoogde doel van de wet, namelijk het voorkomen, opsporen en onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit?

De lijst met strafbare feiten die kwalificeren als ernstig misdrijf in de zin van het wetsvoorstel is inderdaad uitgebreid, al gaat het in de meeste gevallen om misdrijven die zonder meer als ernstig moeten worden

²⁵ Zie artikel 35, eerste lid, van de Wpg, in artikel 17 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard.

²⁶ Artikel 35b, eerste lid, onder i, van de Wpg, in artikel 17 van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard.

²⁷ Artikel 35b, eerste lid, onder g, van de Wpg.

²⁸ Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken

²⁹ Stb. 2017, 401.

aangemerkt (zoals moord, verkrachting en seksueel misbruik van kinderen). Plaatsing van een strafbaar feit op de lijst, bedoeld in bijlage 2 bij het wetsvoorstel, is echter niet het enige criterium om als ernstig misdrijf in de zin van het wetsvoorstel te worden aangemerkt. Een strafbaar feit dat is opgenomen op deze lijst is namelijk pas een ernstig misdrijf in de zin van het wetsvoorstel, indien daarop naar wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van drie jaar of meer is gesteld (zie de begripsomschrijving van «ernstig misdrijf» in artikel 1 van het wetsvoorstel). Misdrijven die worden bedreigd met hechtenis of met een gevangenisstraf van minder dan drie jaar worden derhalve niet aangemerkt als ernstig misdrijf in de zin van het wetsvoorstel, ook al vallen zij onder de opsomming van bijlage 2.

Vraag 17 (GroenLinks)

In de memorie van toelichting is te lezen dat «het vastleggen van uitvoeringsregels in een algemene maatregel van bestuur geen verplichting meer, maar een mogelijkheid [is].» Kan de regering dit nader toelichten? Betekent dit dat het inwinnen van advies van de AP geen verplichting is indien er middels AMvB wijzigingen in regels worden aangebracht, bijvoorbeeld het per AMvB stellen van nadere regels over de (toepassing van) risico-criteria en controle hierop, of over de verstrekking en uitwisseling van passagiersgegevens van Pi-NL met Europol en de passagiersinformatie-eenheden van andere lidstaten?

In de memorie van toelichting is in reactie op het advies van de AP³⁰ vermeld dat een mogelijk tot stand te komen ontwerp van een algemene maatregel van bestuur (amvb) over de organisatie, inrichting en werkwijze van de Pi-NL op grond van artikel 5, vierde lid, van het wetsvoorstel, aan haar voor advies zal worden voorgelegd. Een amvb met nadere regels over dit onderwerp is niet nodig gebleken. Wat betreft de andere amvb's, waarvoor het wetsvoorstel grondslag biedt, zullen deze aan de AP worden voorgelegd indien deze zien op de verwerking van persoonsgegevens. Dit conform artikel 36, vierde lid, van de AVG.³¹ De AP is daarom ook geraadpleegd over de ontwerpamvb die nadere regels bevat over de gegevensuitwisseling tussen de Pi-NL en de PIU's van andere lidstaten op grond van artikel 10, vijfde lid, van het wetsvoorstel.

Vraag 18 (GroenLinks)

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat verwerking van passagiersgegevens gebeurt door middel van vergelijking met signaleringslijsten (SIS-II-databank) en door geautomatiseerde risicobeoordeling aan de hand van zogenaamde «risico-criteria». Deze leden vragen de regering, mede gelet op het feit dat de regering in de memorie van toelichting stelt dat «zoveel mogelijk transparantie [wordt] betracht», om een nadere toelichting van deze «risico-criteria» alsmede de betreffende toelaatbare foutmarges en gehanteerde logica.

Het beoordelen van passagiers vóór hun geplande aankomst in of gepland vertrek uit de lidstaat volgens vooraf bepaalde criteria (de zogenaamde risico-criteria) wordt op niet-discriminerende en zorgvuldige

³⁰ Kamerstukken II, 2018/19, 34 861, nr. 3, blz. 36.

³¹ Artikel 36, vierde lid, van de AVG, luidt als volgt: «De lidstaten raadplegen de toezichhoudende autoriteit bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal Parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.»

wijze verricht.³² Deze criteria mogen onder geen beding gebaseerd zijn op ras, etnische afstamming, religieuze, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging, vakbondslidmaatschap, gezondheid, seksleven of seksuele geaardheid van de betrokkene. Voorts moeten zij doelgericht, evenredig en specifiek zijn voor het misdrijf waarbij de mogelijke betrokkenheid van een persoon overeenkomstig de criteria kan worden bepaald. Uitsluitend de bevoegde instanties zijn bevoegd tezamen met de Pi-NL de risico-criteria op te stellen.

De criteria komen tot stand door analyse van (gedepersonaliseerde) passagiersgegevens, criminaliteitsanalyses en andere relevante inlichtingen op basis waarvan de criteria worden bepaald die in verband worden gebracht met specifieke strafbare feiten. Uit deze gegevens kunnen indicatoren worden afgeleid die de modi operandi, reispatronen, reisgedrag en niet-discriminerende kenmerken van personen betreffen. Op basis van de indicatoren worden de risico-criteria ontwikkeld die het mogelijk maken een geautomatiseerde risicobeoordeling van passagiers uit te voeren en personen te identificeren die mogelijk in verband kunnen worden gebracht met ernstige criminaliteit of terrorisme.

Bij het ontwikkelen van de risico-indicatoren speelt het openbaar ministerie een belangrijke rol. Voorafgaand aan het indienen bij de Pi-NL van een set aan risico-indicatoren dient het onderzoeksteam van de bevoegde instanties deze voor te leggen aan de officier van justitie, die een eerste toets op proportionaliteit, subsidiariteit en evenredigheid verricht. Bij positieve besluitvorming wordt de Pi-NL verzocht om de set van risico-indicatoren te testen. Deze test vindt plaats op historische data, waarbij geen PNR-gegevens of verwerkingsresultaten met persoonsgegevens aan de bevoegde instanties worden verstrekt door de Pi-NL. Wel kunnen door de Pi-NL statistische gegevens worden verstrekt aan bevoegde instanties, bijvoorbeeld omtrent een te grote hit-rate en de noodzaak om de risico-criteria specifiek te maken. Indien de toets positief is, wordt de set voorgelegd aan een commissie bestaande uit een vertegenwoordiging van recherchechefs van de bevoegde instanties, het openbaar ministerie en de Pi-NL. Deze commissie verricht een objectieve toets en onderzoekt de doelgerichtheid van de criteria. Er worden nadere afspraken gemaakt over de periode van verwerking van de risico-criteria en het notificeren door de Pi-NL aan de bevoegde instanties van geconstateerde tussentijdse afwijkingen van modus operandi, die nopen tot besluitvorming omtrent de periode van verwerking of het aanpassen van de risico-criteria.

Bij het geschetste proces wordt zoveel mogelijk voldaan aan de zorgplicht dat de gegevens up to date zijn en de datasets een zo gering mogelijke bias (afwijking) bevatten, en dat de gebruikte algoritmen en analysemethoden deugdelijk zijn.³³

Na de geautomatiseerde vergelijking door de Pi-NL van de passagiersgegevens met de set risico-criteria worden de positieve resultaten (hits) door menselijke tussenkomst in de Pi-NL objectief beoordeeld. Nagegaan wordt of de ingestelde matchingscriteria (drempelwaarden) overeenkomen met het resultaat van verwerking. Door tussenkomst van de afdeling analyse van de Pi-NL wordt regelmatig getoetst op tussentijdse afwijkingen bij de vergelijking (bijvoorbeeld een alsnog te grote hit-rate). Het resultaat van de vergelijking met risico-criteria wordt door de Pi-NL verstrekt aan de bevoegde instantie, die de set risico criteria heeft ingediend, opdat deze bevoegde instantie nader onderzoek kan verrichten

³² Zie voor de eisen die voor de vaststelling van risico-criteria gelden artikel 7 van het wetsvoorstel.

³³ Dit in lijn met de uitgangspunten voor het kabinetsbeleid met betrekking tot Big Data in het veiligheidsdomein. Kamerstukken II, 2016/17, 26 643, nr. 426, blz. 8.

waaruit dient te blijken of er voldoende grond is om aan te nemen dat deze personen in verband te brengen zijn met terrorisme of ernstige criminaliteit.

Op dit moment zijn nog geen risico-indicatoren ontwikkeld; dit zal de komende tijd in samenwerking tussen alle betrokken bevoegde instanties geschieden. Het matchen op risico-criteria kan uiteraard pas na inwerking-treding van het wetsvoorstel plaatsvinden. Over een toelaatbare foutmarge is vooraf weinig te zeggen, anders dan dat deze zo gering mogelijk dient te zijn.

Ik merk nog op dat ten behoeve van de Pi-NL een onafhankelijke FG wordt aangesteld. Deze heeft toegang tot alle gegevens die door Pi-NL worden verwerkt en is ook belast met het toezicht op het hiervoor beschreven proces.

Vraag 19 (GroenLinks)

De regering geeft meermaals aan dat menselijke tussenkomst een vereiste is bij automatische verwerking aan de hand van risico-criteria. Kan zij de contouren geven van de «objectieve toets», aan de hand waarvan een medewerker van de Pi-NL de uitkomst van een vergelijking met risico-criteria dient te beoordelen alvorens deze voor nader onderzoek door te geven?

In het antwoord op vraag 18 van de leden van de GroenLinks-fractie is reeds ingegaan op de invulling van de objectieve toets.

Vraag 20 (GroenLinks)

Is de regering voornemens om te onderzoeken dan wel te evalueren of automatische verwerking aan de hand van risico-criteria in de praktijk niet alsnog een disproportioneel discriminatoir effect op bepaalde groepen passagiers heeft, en de bevindingen hiervan te gebruiken om automatische verwerkingsmethoden te optimaliseren?

Ik stel voorop dat in het wetsvoorstel (artikel 7) is vastgelegd dat de risico-criteria doelgericht, evenredig en specifiek dienen te zijn voor het misdrijf, waarbij de mogelijke betrokkenheid van een persoon overeenkomstig de criteria kan worden bepaald. Voorts geldt dat de criteria in geen geval discriminatoir mogen zijn. Dat betekent dat zij niet mogen zijn gebaseerd op godsdienst of levensovertuiging, ras of etnische afkomst, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of geaardheid of lidmaatschap van een vakvereniging van betrokkenen. Deze criteria moeten regelmatig worden getoetst. Bovendien heeft de Pi-NL uitdrukkelijk tot taak de passagiersgegevens te analyseren ten behoeve van het opstellen van nieuwe of het bijstellen van bestaande criteria.

Ik benadruk dat voorzien is in een menselijke toets door een beslissings-bevoegde medewerker van de Pi-NL, alvorens een positief resultaat van een vergelijking van de passagiersgegevens met risico-criteria (een hit) voor nader onderzoek aan de bevoegde instanties wordt verstrekt. Het wetsvoorstel bevat daarom naar mijn oordeel afdoende waarborgen om disproportioneel discriminatoir effect op bepaalde groepen passagiers te voorkomen. Bij de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk op grond van artikel 25 van het wetsvoorstel zal de verwerking van passagiersgegevens op grond van risico-criteria zeker aan de orde komen. De bevindingen van deze evaluatie worden vanzelfsprekend gebruikt om de geautomatiseerde verwerkingsmethoden te optimaliseren.

Vraag 21 (GroenLinks)

Volgens de regering dienen de risico-criteria «uiteraard dusdanig scherp te zijn opgesteld dat het systeem zo weinig mogelijk onschuldige personen aanduidt.» Acht de regering dit mogelijk gezien de aard van de te ontvangen en verwerken passagiersgegevens, die noodzakelijkerwijs een breed karakter hebben?

De risico-criteria, aan de hand waarvan de Pi-NL passagiersgegevens kan analyseren, dienen inderdaad dusdanig scherp te zijn opgesteld, dat het systeem zo weinig mogelijk onschuldige personen aanduidt.³⁴ Anders dan deze leden lijken te veronderstellen, is het naar de opvatting van de regering juist zeer wel mogelijk om op basis van een uitgebreide(re) set gegevens scherpe risico-criteria te formuleren om verdachte patronen te onderkennen en personen in verband te brengen met specifieke strafbare feiten, dan bij een minder uitgebreide set gegevens het geval zou zijn. Ik verwijs voorts naar het antwoord op de voorgaande vraag.

Vraag 22 (GroenLinks)

De GroenLinks-fractieleden menen een spanningsveld te zien tussen het openbaar maken van de principes waarop geautomatiseerde bewerking plaatsvindt en de effectiviteit van automatische verwerkingsmethodes indien transparantie mensen met terroristische of criminele motieven de kans geeft om te kunnen anticiperen op de risico-criteria. Desalniettemin is transparantie voor redenen van aansprakelijkheid essentieel. Graag een reflectie van de regering.

Onder omstandigheden kan er inderdaad een spanningsveld bestaan tussen de vereiste transparantie jegens de betrokkenen en de effectiviteit van automatische verwerkingsmethodes. Artikel 24b Wpg – dat van overeenkomstige toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens door de Pi-NL – bepaalt dat de betrokkene moet worden geïnformeerd over het bestaan van geautomatiseerde besluitvorming, met inbegrip van profilering, en nuttige informatie over de onderliggende logica. Deze informatieverplichting kan echter geheel of gedeeltelijk buiten toepassing worden gelaten voor zover dit een noodzakelijke en evenredige maatregel is in verband met een belang als bedoeld in artikel 27, eerste lid, onderdelen a tot en met e, Wpg. Deze belangen zijn onder meer: de vermindering van nadelige gevolgen voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten en de bescherming van de nationale veiligheid. Dit biedt een grondslag om de informatieverplichting jegens betrokkenen te beperken of achterwege te laten.

Het voorgaande laat onverlet dat de AP als toezichthouder wel zal kunnen beschikken over de onderliggende logica. In dit kader verwijs ik deze leden naar het antwoord op vraag 6 van de leden van de PvdA-fractie.

Vraag 23 (GroenLinks)

Een uitzondering op de regel dat passagiersgegevens na een termijn van 6 maanden deels moeten worden gedepersonaliseerd, geldt voor de lijst met «false positives» om (onterechte) herhaaldelijke controles te vermijden. Geldt hier niet evengoed de absolute bewaartermijn van 5 jaar? Betekent dit dat na deze termijn controle moet plaatsvinden alvorens dezelfde persoon opnieuw op de lijst met «false positives» wordt gezet? Hoe verhoudt dataminimalisatie zich in dit geval tot het doel om foutmarges minimaal te houden?

³⁴ Kamerstukken II, 2018/19, 34 361, nr. 6, blz. 7.

Indien het resultaat van de geautomatiseerde verwerking van de passagiersgegevens na een afzonderlijke controle door een medewerker van de Pi-NL (de menselijke toets) ten onrechte positief blijkt te zijn, kan dit resultaat kan worden opgeslagen om „valse» overeenkomsten («*false positives*») in de toekomst te onderkennen en te voorkomen.³⁵ Een lijst met *false positives* bevat de minimale set persoonsgegevens – in de regel de voornaam, achternaam en geboortedatum – die nodig is om een persoon te identificeren en daarmee (onterechte) herhaaldelijke controles te vermijden. De overige passagiersgegevens betreffende de *false positive* worden na zes maanden afgeschermd.

Het opslaan van de *false positives* is mogelijk, zolang de onderliggende passagiersgegevens niet zijn gewist, omdat de bewaartermijn van vijf jaren voor die gegevens is verstreken. Dit betekent dat een *false positive* na verloop van deze termijn wordt vernietigd. Indien betrokkene voor het verstrijken van de termijn van vijf jaren opnieuw naar of vanuit Nederland vliegt, vangt deze termijn opnieuw aan en kan de geautomatiseerde vergelijking van de passagiersgegevens door de Pi-NL en de menselijke toets (opnieuw) een *false positive* opleveren.

De lijst met *false positives* wordt (gedurende de wettelijke bewaartermijn) periodiek geëvalueerd, om te bezien of de noodzaak nog bestaat om personen op deze lijst te laten staan.

Wat betreft de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie naar de relatie tussen dataminimalisatie en het doel om foutmarges minimaal te houden merk ik het volgende op. Dataminimalisatie houdt in dat bij het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens niet meer gegevens mogen worden gebruikt dan nodig is om het doel waarvoor ze gebruikt zullen worden te bereiken. In het geval van het bewaren van de *false positives* is hieraan voldaan. Het doel van het bewaren van de *false positives* is immers het voorkomen van nieuwe onjuiste positieve overeenkomsten (en dus om foutmarges bij de vergelijking van gegevens minimaal te houden). De inbreuk die iemand ondervindt van (onterechte) herhaaldelijke controles is bovendien vele malen groter dan het opslaan van de gegevens op de lijst met *false positives*.

Vraag 24 (GroenLinks)

Indien een PIU uit een andere lidstaat verzoekt om persoonsgegevens van passagiers die zijn gedepersonaliseerd door afscherming (gegevens die ouder zijn dan 6 maanden), vindt een controle van de verwerking door de functionaris voor gegevensbescherming plaats. Hoe kan deze functionaris voor gegevensbescherming sanctioneren indien een PIU uit een andere lidstaat niet volgens de regels opereert? Is er in een dergelijk geval een legale basis dan wel een andere grondslag voor het onthouden van persoonsgegevens om de privacy van passagiers te borgen?

De leden van de GroenLinks-fractie stellen terecht dat de FG in kennis wordt gesteld van de verstrekking van passagiersgegevens door de Pi-NL aan de PIU's van andere lidstaten en dat hij deze verstrekking achteraf controleert.³⁶ De officier van justitie dient voorafgaand aan de verstrekking toestemming hiertoe te verlenen. Het gaat hier om de verstrekking van passagiersgegevens die zes maanden na ontvangst door de Pi-NL zijn gedepersonaliseerd (dit betekent dat de identificerende gegevens van betrokkenen zijn afgeschermd) en welke afscherming ongedaan wordt gemaakt.

³⁵ Artikel 20, vierde lid, van het wetsvoorstel.

³⁶ Artikel 10, derde lid, van het wetsvoorstel.

Uit het vertrouwensbeginsel dat ten grondslag ligt aan politionele en justitiële samenwerking tussen (de bevoegde autoriteiten van) de lidstaten vloeit voort dat de Pi-NL ervan moet uitgaan dat verzoeken van de PIU's van andere lidstaten voldoen aan de daartoe door de richtlijn en de nationale wetgeving gestelde eisen. De Pi-NL behoudt uiteraard de ruimte om de motivering van een individueel verzoek van een PIU met inachtneming van artikel 10 van het wetsvoorstel te beoordelen. Indien het gaat om gedepersonaliseerde gegevens, is voor de verstrekking aan een PIU van een andere lidstaat bovendien als vermeld voorafgaande toestemming van de officier van justitie vereist. De officier van justitie toetst of de inbreuk op het recht op bescherming van de persoonsgegevens die de verstrekking met zich brengt, in een concreet geval gerechtvaardigd is. Hij beoordeelt ook of het opsporingsbelang mogelijk aan de verstrekking in de weg staat. De FG controleert achteraf of de verstrekking rechtmatig was. Hij beziet of de Pi-NL adequaat gebruik heeft gemaakt van de haar toekomende beoordelingsruimte, of het verzoek van de andere PIU voldoende gemotiveerd was en de verstrekking in het individuele geval noodzakelijk was voor bestrijding terrorisme en/of ernstige criminaliteit. Ik teken hierbij aan dat controle achteraf impliceert dat de FG de verstrekking niet kan beletten. De FG kan evenmin sancties opleggen. Echter, de FG is bevoegd de AP te informeren als hij de verwerking door de Pi-NL onrechtmatig acht (artikel 18, vijfde lid, van het wetsvoorstel³⁷). De AP kan zo nodig handhavend optreden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Vraag 25 (ChristenUnie)

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben er begrip voor dat de regering voor een dilemma staat en de implementatie doorgang laat vinden omdat de richtlijn zelf niet ongeldig is verklaard. Tegelijk blijft het schuren dat de Afdeling reeds concludeert dat de richtlijn eveneens op onderdelen strijdig is met de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde grondrechten. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke effecten het advies van het HvJ EU op de implementatie in andere EU-landen vorm heeft en of hier gezamenlijke voornemens worden ontwikkeld om de richtlijn in overeenstemming te brengen met het Handvest. Zij vragen wat de stand van zaken op dit moment in Brussel is en welke voornemens de regering hieromtrent heeft op het moment dat een nieuwe Europese Commissie aantreedt.

Evenals Nederland achten andere lidstaten, hoewel uiteraard bekend met het Hofadvies over de voorgenomen overeenkomst tussen de EU en Canada, zich gebonden aan de richtlijn. Dit blijkt uit het feit dat 24 van de 27 lidstaten³⁸ aan de Europese Commissie hebben genotificeerd dat ze de richtlijn hebben geïmplementeerd. De lidstaten die nog niet hebben geïmplementeerd zijn Finland, Spanje en Nederland.³⁹ Gezamenlijke initiatieven van lidstaten om in het licht van het Hofadvies een herziening van de richtlijn bij de Europese Commissie te agenderen zijn niet gebleken.

In mijn antwoord op vraag 2 van de leden van de D66-fractie heb ik uiteengezet dat ik ter uitvoering van de motie-Groothuizen, waarin de regering is verzocht in Europees verband te pleiten voor een juridische herbeoordeling van de richtlijn, zo spoedig mogelijk na de Europese

³⁷ Artikel 36, derde lid, onder d, van de Wpg, waarnaar artikel 18, vijfde lid van het wetsvoorstel verwijst, bepaalt dat de FG dient samen te werken met de AP.

³⁸ Uitgezonderd Denemarken (opt-out).

³⁹ Stand van zaken implementatie d.d. 20.3.2019

verkiezingen de herbeoordeling bij de nieuw aangetreden Commissie aan de orde zal stellen.

Vraag 26 (ChristenUnie)

Het doel van de richtlijn is de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen om een korte uiteenzetting hoe de regering de effectiviteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit van de maatregel wenst te volgen. Welke evaluatieve voornemens zijn er bij deze richtlijn? Heeft de regering reeds wetenschappelijk onderzoek tot haar beschikking die nut en noodzaak van deze maatregelen onderschrijven en kan ze hier een opsomming van geven?

Zoals reeds vermeld in het antwoord op vraag 4 van de leden van de SP-fractie zal de Commissie in 2020 een evaluatie van de richtlijn uitvoeren. Dit is vastgelegd in artikel 19 van de richtlijn. De Commissie zal in die evaluatie aandacht besteden aan onder meer de naleving van de geldende normen voor de bescherming van persoonsgegevens, de noodzakelijkheid en evenredigheid van het verzamelen en het verwerken van PNR-gegevens, de lengte van de bewaartermijn, de doeltreffendheid van de gegevensuitwisseling tussen de lidstaten en de kwaliteit van de beoordelingen van passagiers door de PIU's in de lidstaten. De Commissie zal ook ingaan op het verzamelen van passagiersgegevens van intra-EU vluchten, evenals een eventuele uitbreiding naar andere vervoerders. De lidstaten leveren hiervoor de relevante informatie aan de Commissie. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een nationale evaluatie die binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet moet zijn afgerond (artikel 25 van het wetsvoorstel). In deze evaluatie zullen naar verwachting dezelfde aspecten aan de orde komen als in de evaluatie door de Commissie. De doeltreffendheid en de effecten van het verwerken van passagiersgegevens betreffende vluchten binnen de EU maakt expliciet onderdeel uit van de evaluatie.⁴⁰

De regering beschikt niet over wetenschappelijk onderzoek naar de noodzaak van de voorgestelde maatregelen. Wel heb ik in de beantwoording van de vragen van de leden van de SP-fractie vermeld dat uit het door de Europese Commissie bij de totstandkoming van de richtlijn uitgevoerde impact-assessment volgt dat een richtlijn gericht op het op nationaal niveau verzamelen van PNR-gegevens, noodzakelijk is om de veiligheid binnen de EU te vergroten en tegelijkertijd de kaders van de privacybescherming in acht te nemen.

Vraag 27 (ChristenUnie)

De leden van de fractie van de ChristenUnie zien dat deze richtlijn alleen betrekking heeft op vliegverkeer. Welke overwegingen en risico-inschattingen liggen hieraan ten grondslag, zo vragen zij.

De richtlijn, en daarmee het wetsvoorstel, heeft uitsluitend betrekking op luchtvaartverkeer, zowel op vluchten binnen de EU als op vluchten tussen derde landen en EU-lidstaten. Na de aanslagen op 9/11 stelde VS dat met het verzamelen van luchtvaartpassagiersgegevens, PNR (Passenger Name Record), de kans groter zou zijn om dergelijke aanslagen te onderkennen en te voorkomen. Bovendien heeft de luchtvaartsector internationaal goede onderlinge afspraken en verzamelt deze veel data die behulpzaam kunnen zijn bij het vooraf screenen van personen. Zware criminelen en terroristen beperken zich echter niet tot één bepaalde manier van reizen. Het gebruik van passagiersgegevens van andere vervoersmodaliteiten,

⁴⁰ Dit als gevolg van het amendement-Groothuizen, Kamerstukken II, 2018/19, 34 861, nr. 14.

zoals treinen, bussen en boten, kan evenzeer bijdragen aan de bestrijding en een adequate opsporing en vervolging van ernstige criminaliteit en terrorisme.

In de overwegingen van de richtlijn⁴¹ wordt aangegeven dat deze onverlet laat dat de lidstaten krachtens hun nationaal recht een systeem kunnen opzetten voor het verzamelen en verwerken van PNR-gegevens van andere vervoerders dan de luchtvaart, mits dit nationale recht in overeenstemming is met het recht van de Unie. Ik heb reeds aangekondigd te zullen bezien of passagiersgegevens van andere typen vervoerders op vergelijkbare wijze kunnen worden geanalyseerd als vormgegeven in het wetsvoorstel.⁴²

Om te voorkomen dat lidstaten verschillende eisen zullen stellen aan de vervoerssector (bussen, hogesnelheidstreinen en ferry's) is een technisch onderzoek uitgevoerd. Op basis van dit onderzoek is een routekaart opgesteld die als basis dient voor de onderhandelingen met de vervoerssector. België is gestart met een pilot om passagiersgegevens te verzamelen van één busmaatschappij. Verenigd Koninkrijk en België zijn voorts een pilot gestart voor het verzamelen van passagiersgegevens van één aanbieder van internationaal treinverkeer. Nederland zal op termijn, nadat de Pi-NL haar werkzaamheden heeft aangevangen, bezien of een systematiek zoals vormgegeven in de richtlijn toegepast kan worden op hogesnelheidstreinen, bussen en/of ferry's.

Vraag 28 (ChristenUnie)

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat er reeds een inbreukprocedure is gestart door de Europese Commissie tegen Nederland, omdat de implementatie van deze richtlijn niet tijdig is afgerond. Dat zet de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer onder tijdsdruk. Deze leden vragen of de regering de implementatietermijn te kort vond of dat er andere te billijken redenen zijn waardoor de Eerste Kamer nu in zeven weken dit wetsvoorstel moet behandelen. Hoe reflecteert de regering hierop en welke maatregelen heeft zij genomen om te waarborgen dat er voldoende tijd is voor een zorgvuldige en gedegen behandeling van voorstellen, ook in de Eerste Kamer?

Erkend moet worden dat het implementatietraject langer heeft geduurd dan wenselijk is. De richtlijn is op 27 april 2016 vastgesteld en op 24 mei 2016 in werking getreden. De implementatietermijn was, zoals gebruikelijk bij richtlijnen, twee jaar en eindigde op 25 mei 2018. Hierbij moet echter worden bedacht dat de richtlijn niet op zichzelf staat, maar tezamen met de AVG en de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging onderdeel is van een omvangrijk pakket van Unieregelgeving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens. Zowel de AVG als de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging vergde omvangrijke implementatie-, aanpassings- en uitvoeringswetgeving, in het bijzonder de totstandkoming van de Uitvoeringswet AVG en ingrijpende wijzigingen van de Wpg en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, alsmede wijziging van de onderliggende regelgeving. Deze trajecten legden een fors beslag op de beschikbare wetgevingscapaciteit.

Zowel vanwege de hiervoor genoemde samenloop van een aantal grote en zeer complexe wetgevingstrajecten als vanwege de uitvoeringsaspecten kon het voorliggende implementatiewetsvoorstel pas op 8 januari

⁴¹ Punt 33 van de richtlijnoverwegingen.

⁴² Handelingen II 2017/18, nr. 65, item 3, p. 1–2.

2018 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Na een eerste schriftelijke ronde en een afgelast wetgevingsoverleg bracht de Tweede Kamer op 17 mei 2018 een nader verslag uit. Er zit een zekere tijdspanne tussen het nader verslag en de nota naar aanleiding van het nader verslag, die volgde op 30 januari 2019. De reden voor de vertraging is dat er intensief is gewerkt aan complexe uitvoeringsaspecten, zulks met het oog op het verzekeren van de goede aansluiting van de Pi-NL op de opsporingspraktijk. Zo zijn werkprocessen uitgewerkt om de gegevensuitwisseling tussen de Pi-NL en de bevoegde instanties (politie, openbaar ministerie, Koninklijke marechaussee en bijzondere opsporingsdiensten) alsmede tussen de Pi-NL en de passenger information units (PIU's) van de andere lidstaten optimaal vorm te geven. De Pi-NL is inmiddels geheel volgens de voorschriften van de richtlijn ingericht en kan haar werkzaamheden aanvangen onmiddellijk na inwerkingtreding van de implementatiewet.

Het kabinet acht tijdige implementatie van Europese richtlijnen van zeer groot belang. Er zijn in het verleden verschillende maatregelen getroffen om dit waarborgen. Niettemin is niet geheel uit te sluiten dat een lidstaat onder bepaalde omstandigheden niet aan de implementatietermijn kan voldoen. De hiervoor genoemde omstandigheden maakten dat dit het geval is wat betreft de richtlijn. Dit ontslaat Nederland uiteraard niet van de plicht tot (tijdige) implementatie. Ik heb in mijn brief van 18 april jl. uw Kamer daarom dringend verzocht het onderhavige wetsvoorstel voortvarend te behandelen. Ik ben uw Kamer dan ook zeer erkentelijk dat zij hiertoe bereid is, en zal van mijn kant alles in werk stellen om ondanks de vereiste spoed een zorgvuldige en gedegen behandeling door uw Kamer mogelijk te maken.

*De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de regering **uiterlijk vrijdag 10 mei 2019** met belangstelling tegemoet, zodat zij de nadere procedure op 14 mei 2019 kunnen bespreken, nu de Minister van Justitie en Veiligheid heeft aangegeven dat spoedige behandeling van het wetsvoorstel wenselijk is.*

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus