



Minister van Justitie en Veiligheid

**Minister van Justitie en
Veiligheid**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota bij brief Voortgang implementatie aanvullende
maatregelen aangaande Passenger Name Records

Datum
17 mei 2023

Ons kenmerk
4639628

Bijlagen
2

1. Aanleiding

Op 21 februari 2023 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens u per brief¹ verzocht tot analyse en het aanpassen van de Passenger Name Record-wetgeving en de verwerkingen van de Passenger Name Record-gegevens naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 21 juni 2022.² Op 10 maart 2023 heeft u de Autoriteit Persoonsgegevens van een reactie voorzien en heeft u ook de Tweede Kamer geïnformeerd.³

In uw brief aan de Tweede Kamer heeft u toegezegd te rapporteren over de voortgang van de aangekondigde maatregelen, de Europese ontwikkelingen en daarbij behorende implicaties voor de processen van de Passagiersinformatie-eenheid Nederland en de "Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven".

2. Geadviseerd besluit

- U wordt geadviseerd in te stemmen met de inhoud en verzending van de brief aan de Tweede Kamer;
- U wordt geadviseerd in te stemmen met de inhoud en verzending van de brief aan de Autoriteit Persoonsgegevens (met de hierboven genoemde Kamerbrief als bijlage).

3. Kernpunten

- Aanleiding om deze brief nu te sturen, is het aankomende commissiedebat terrorisme en extremisme op 7 juni 2023.
- Middels deze brief informeert u de Tweede Kamer over de voortgang van de implementatie van de maatregelen:
 - In uw brief aan de Kamer van 10 maart 2023 heeft u aangegeven binnen een maand invulling te geven aan de inperking van de algemene bewaartermijn door passagiersgegevens (zogenoemde Passenger Name Record-gegevens) ouder dan drie jaar niet meer te verstrekken aan bevoegde instanties. In de uitwerking van deze maatregelen is gebleken dat er specifieke gevallen kunnen zijn, waarin passagiersgegevens ouder

¹ Brief Autoriteit Persoonsgegevens van 21 februari 2023 over Passagiersgegevens luchtvaart (PNR), te raadplegen via www.autoriteitpersoonsgegevens.nl.

² Zie voor de uitspraak: HvJ EU 21 juni 2022, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491, (*Ligue des droits humains*).

³ Kamerstukken II, 2022/2023, 34861, nr. 35.

dan drie jaar toch verstrekt kunnen worden. Middels deze brief informeert u de Kamer hierover.

- U geeft aan dat om daadwerkelijk over te gaan tot wissen van gegevens ouder dan drie jaar een nadere analyse noodzakelijk is. Deze analyse is nog niet afgerond. Hier wordt de komende tijd prioriteit aan gegeven. Zolang niet is overgegaan tot het daadwerkelijk wissen van passagiersgegevens, is het op dit moment mogelijk dat er passagiersgegevens worden gevorderd door het Openbaar Ministerie die, als de analyse wél was afgerond, niet meer beschikbaar zouden zijn.
- Tijdens een gesprek met vertegenwoordigers van de Belgische passagiersinformatie-eenheid kwam naar voren dat in de Tweede Kamerbrief én de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens van 10 maart 2023 per abuis gemeld is dat de Belgische Passagiersinformatie-eenheid beschikt over zelfstandige opsporingsbevoegdheid, terwijl dit niet het geval blijkt te zijn. Middels deze brief informeert u de Tweede Kamer over deze verkeerde veronderstelling. De Autoriteit Persoonsgegevens zal separaat hierover geïnformeerd worden en zal proactief een afschrift krijgen van de Tweede Kamerbrief.

Minister van Justitie en Veiligheid

Datum
17 mei 2023

Ons kenmerk
4639628

4. Toelichting

4.1 Achtergrond context

Voortgang maatregel algemene bewaartermijn drie jaar

U heeft aangekondigd een algemene bewaartermijn van drie jaar te zullen vaststellen. Alleen van die gevallen waar binnen die drie jaar een concrete link⁴ met terrorisme of ernstige criminaliteit is gebleken, geldt een bewaartermijn van vijf jaar. Daarbij gaf u aan binnen een maand invulling te zullen geven aan de uitspraak van het Hof door geen passagiersgegevens ouder dan drie jaar meer te verstrekken aan bevoegde instanties.

Aan deze toezegging is inmiddels gevolg gegeven. Passagiersgegevens ouder dan drie jaar worden, met in acht neming van hieronder genoemde specifieke gevallen, niet meer verstrekt aan bevoegde instanties.

Op dit moment heeft het daadwerkelijk wissen van passagiersgegevens ouder dan drie jaar nog niet plaatsgevonden. Hiervoor is een nadere analyse nodig om te bepalen voor welke passagiersgegevens het noodzakelijk is dat deze vijf jaar bewaard blijven conform de door het Hof gestelde voorwaarden. Het arrest van het Hof laat immers ruimte om in bepaalde gevallen gegevens voor de maximale duur van vijf jaar rechtmatig te bewaren. Deze voorwaarden dienen nader uitgewerkt te worden voordat implementatie en uitvoering mogelijk is. Dit vergt een mate van zorgvuldigheid, omdat bij het wissen van die gegevens (alle) gegevens verloren gaan. Dit kan de informatiepositie van bevoegde instanties schaden in de strijd tegen terrorisme en ernstige criminaliteit. Aan deze analyse wordt de komende tijd prioriteit gegeven.

⁴ Het Europese Hof spreekt over "objectief verband" (zie overwegingen: 153, 156, 157, 162, 217, 218, 220, 251, 257, 262 en 299 (onder 5) en "uit andere omstandigheden is gebleken dat er objectieve aanwijzingen bestaan..... met een minstens indirect objectief verband" (zie overweging 262).

Uit de eerste bevindingen van deze analyse komen een aantal specifieke gevallen naar voren, waarin passagiersgegevens ouder dan drie jaar wel bewaard en verstrekt zouden mogen worden, in lijn met de uitspraak van het Hof. Deze specifieke gevallen worden momenteel in kaart gebracht en vastgelegd door de Passagiersinformatie-eenheid Nederland. Ook de Functionaris-gegevensbescherming passagiersinformatie-eenheid Nederland wordt hiervan in kennis gesteld. Denk hierbij aan de situatie waar na analyse van eerdere verstrekkingen naar een verdachte, medeverdachten worden geïdentificeerd waarvoor passagiersgegevens wordt opgevraagd, waarbij de drie jaar termijn inmiddels is verstreken.

Minister van Justitie en Veiligheid

Datum
17 mei 2023

Ons kenmerk
4639628

Voortgang maatregel onafhankelijke toets vorderingen en verstrekkingen

Aangezien de hierboven genoemde analyse nog niet is afgerond, is er nog niet overgegaan tot het daadwerkelijk wissen van passagiersgegevens. Om die reden is het mogelijk dat er passagiersgegevens worden gevorderd door het Openbaar Ministerie die op grond van de uitspraak van het Hof niet langer bewaard hadden mogen worden. Om dit risico zoveel mogelijk in te perken, worden vorderingen ouder dan drie jaar extra getoetst aan de criteria van het Hof, door een op afstand van het opsporingsonderzoek gepositioneerde officier van justitie. Alleen in die gevallen waarin de noodzakelijkheid is vastgesteld, zal de Passagiersinformatie-eenheid Nederland passagiersgegevens ouder dan drie jaar verstrekken.

Hiermee wordt door het Openbaar Ministerie tevens een stap gezet vooruitlopend op de formele inbedding van de op afstand van het opsporingsonderzoek gepositioneerde officier van justitie voor het toetsen van vorderingen en verstrekkingen.

Voortgang selectie intra-EU vluchten-methodiek en aanleveringsmethodiek

Momenteel wordt gewerkt aan een aanpak voor de borging van de periodieke selectie voor intra-EU vluchten in Nederland. Daarnaast volgt Nederland ook de ontwikkelingen op Europees niveau ten aanzien van selectiemethodieken voor intra-EU vluchten. De komende maanden worden gebruikt om de in Nederland gehanteerde selectiemethodiek verder door te ontwikkelen mede op basis van de methodiek die binnen Europa wordt ontwikkeld.

Met de Functionaris Gegevensbescherming van de Passagiersinformatie-eenheid Nederland is afgestemd welke onderdelen van de *data protection impact assessment* (DPIA) uitgewerkt zullen worden voor het doorgiftepunt waar data van niet geselecteerde intra-EU vluchten direct (geautomatiseerd) wordt verwijderd.

Europese ontwikkelingen

Door de Belgische overheid is een methodiek ontwikkeld voor de selectie van Intra-EU vluchten, deze methodiek zal op korte termijn in Europees verband ter beschikking worden gesteld aan alle lidstaten. De Belgische vertegenwoordigers zijn gevraagd om deze methodiek toe te lichten op expertlevel niveau in het kader van de Benelux-samenwerking. Op 30 maart jongstleden heeft een informeel overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de Belgische passagiersinformatie-eenheid. In dit overleg kwam naar voren dat de Belgische passagiersinformatie-eenheid, in tegenstelling tot hetgeen vermeld staat in de brieven aan de Tweede Kamer en de Autoriteit Persoonsgegevens, geen zelfstandige opsporingsbevoegdheid heeft. Op basis van de uitspraak van het Hof

is ten onrechte verondersteld dat de Belgische eenheid over een zelfstandige opsporingsbevoegdheid beschikt. Verder is door de Belgische vertegenwoordigers aangegeven dat het Belgische Hof nog geen uitspraak heeft gedaan in de zaak die leidde tot de prejudiciële vragen aan het Europese Hof over de verenigbaarheid van de Passenger Name Record-richtlijn. Mogelijk wordt er voor de zomer door de Belgische rechter uitspraak gedaan in deze zaak.

Minister van Justitie en Veiligheid

Datum
17 mei 2023

Ons kenmerk
4639628

De Europese Commissie is geïnformeerd over de aanpassingen die door Nederland worden geïmplementeerd. Naar verwachting zal in mei 2023 hierover een informeel overleg plaatsvinden met de Europese Commissie. Daarnaast zal Nederland de ontwikkelingen binnen Europa nauwgezet volgen.

Aanpak wetgeving

Met bovenstaande maatregelen wordt beoogd op operationeel niveau opvolging te geven aan de uitspraak van het Hof. Zoals in de brief van 10 maart 2023 is vermeld, is hier als zodanig geen wetwijziging voor nodig. Dit laat onverlet dat de Passenger Name Record-wetgeving op enig moment moet worden aangepast. Daarvoor is wel van belang dat duidelijk is op welke wijze deze wet moet worden aangepast. Op dit moment wordt dit inhoudelijk nader uitgewerkt in expertmeetings. Een dergelijke onderbouwing is nodig niet alleen om een scherpe wettekst op te kunnen stellen, maar ook een adequate toelichting op de wijzigingen te kunnen geven⁵. Op dit moment kan nog geen planning worden gegeven van het verwachte wetstraject.

4.3 Politieke en bestuurlijke context

- Op 7 juni 2023 staat de brief van de Autoriteit Persoonsgegevens van 22 februari en het antwoord hierop van 10 maart 2023 geagendeerd voor het commissiedebat terrorisme en extremisme.
- Naar aanleiding van de Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen-fiche over de nieuwe Advance Passenger Information-voorstellen van de Europese Commissie, zijn er aanvullende vragen gesteld door de Eerste Kamer.
- Op 2 mei 2023 heeft de Autoriteit Persoonsgegevens het Ministerie van Justitie en Veiligheid geïnformeerd dat zij graag in een bestuurlijk overleg haar reactie op de brief van 10 maart 2023 met u wil bespreken. De ambtelijke voorbereidingen voor dit gesprek zijn gestart.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

⁵ Zoals al in de beslisnota behorende bij de Kamerbrief van 10 maart 2023 is aangegeven luidt de mening van Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (DWJZ) dat deze onderbouwing geldt voor gegevens die langer dan zes maanden worden bewaard. Het arrest lijkt te vergen dat na zes maanden wordt beoordeeld of de gegevens van de betreffende luchtreiziger langer bewaard kunnen worden. Categorale bewaring lijkt daar niet aan te voldoen, volgens DWJZ.