



**AUTORITEIT  
PERSOONSGEGEVENS**

Autoriteit Persoonsgegevens  
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag  
Bezuidenhoutseweg 30, 2594 AV Den Haag  
T 070 8888 500 - F 070 8888 501  
autoriteitpersoonsgegevens.nl

Aan de Minister voor Rechtsbescherming  
de heer drs. S. Dekker  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum  
8 mei 2018

Ons kenmerk

Uw brief van  
18 april 2018

Contactpersoon

Uw kenmerk

Onderwerp  
Advies Uitvoeringsregelgeving PNR

Geachte heer Dekker,

Per e-mail van 18 april 2018 heeft u de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over het concept-ontwerpbesluit ter uitvoering van de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven en tot wijziging van het Besluit politiegegevens in verband met de verstrekking van politiegegevens aan de Passagiersinformatie-eenheid. Hiermee voldoet de AP aan uw verzoek.

**Achtergrond**

Het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven (hierna: de wet) strekt tot implementatie van Richtlijn 2016/681/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (Pb EU 2016, L 119/132). Deze richtlijn (verder te noemen: PNR-richtlijn<sup>1</sup>) voorziet in een verplichting voor de lidstaten om een passagiersinformatie-eenheid in te richten en luchtvaartmaatschappijen voor te schrijven dat zij de PNR-gegevens van vluchten naar of vanuit derde landen, waarover zij voor hun normale bedrijfsvoering beschikken, versturen naar de databank van de passagiersinformatie-eenheid van de lidstaat waarvan of waarnaar een vlucht plaatsvindt. De PNR-richtlijn moet uiterlijk op 25 mei 2018 zijn geïmplementeerd in de nationale wetgeving.

---

<sup>1</sup> PNR: Passenger Name Record;



Datum  
8 mei 2018

Ons kenmerk  
z2018-08132

De PNR-richtlijn heeft tot doel een gemeenschappelijk rechtskader in EU-verband vast te stellen betreffende het verwerken van persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers ten behoeve van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit. Hierdoor zal een effectievere samenwerking mogelijk zijn tussen de EU-lidstaten, aldus de Memorie van Toelichting. Per brief van 28 april 2017<sup>2</sup> heeft de AP ten aanzien van het concept wetsvoorstel geadviseerd.

### Inhoud concept-ontwerpbesluit

Het concept-ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van een tweetal delegatiebepalingen in de wet. Deze delegatiebepalingen zien op de verstrekking van passagiersgegevens en verwerkingsresultaten van de passagiersgegevens door de Passagiersinformatie-eenheid (Pi-NL) aan passagiersinformatie-eenheden (PIU's) dan wel aan een bevoegde instantie van de andere lidstaten en aan Europol. In het concept-ontwerpbesluit worden deze nadere regels gesteld.

In de tweede plaats betreft het concept-ontwerpbesluit een wijziging van het Besluit politiegegevens (Bpg) teneinde de Pi-NL in staat te stellen haar wettelijke taak uit te voeren. Dit betreft het vergelijken door de Pi-NL van de passagiersgegevens met databanken die nationaal of internationaal worden bijgehouden voor het voorkomen van terroristische of ernstige misdrijven. Het doel ervan is te bepalen welke personen vanwege mogelijke betrokkenheid bij een terroristisch of ernstig misdrijf moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek door de bevoegde instanties, zoals de politie of het openbaar ministerie.

### Beoordeling

#### *Opmerking vooraf*

Per brief van 6 maart 2018 heeft de AP van uw Ministerie het concept-ontwerpbesluit implementatie richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging ter advisering voorgelegd gekregen. Dit concept-ontwerpbesluit behelst de wijzigingen van het Besluit politiegegevens en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens als gevolg van de implementatie van de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging. De AP heeft geconstateerd dat het onderhavige concept-ontwerpbesluit nog niet is aangepast aan de nieuwe tekst van het Bpg. Dit heeft onder andere tot gevolg dat de in het concept-ontwerpbesluit opgenomen terminologie niet in overeenstemming is met de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging. Om een voorbeeld te noemen: de term "verstrekking" dient te worden vervangen door de term "doorzending". Ook wordt in het concept-ontwerpbesluit nog verwezen naar de "oude" artikelnummers.

Nu de Richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging reeds (formeel) in werking is getreden en de teksten van het nieuwe Bpg (althans in concept) gereed zijn, dient het concept-ontwerpbesluit reeds geheel te zijn toegeschreven op en met zoveel woorden blijkt te geven van deze nieuwe regelgeving.

#### *Onderscheid tussen passagiersgegevens en verwerkingsresultaten*

In de nota van toelichting staat onder "Gegevensuitwisseling met PIU's van andere lidstaten" aangegeven: "Van belang bij de gegevensuitwisseling tussen de Pi-NL en de PIU's van andere lidstaten is het onderscheid tussen passagiersgegevens en het verwerkingsresultaat van passagiersgegevens. Het verwerkingsresultaat is de positieve overeenkomst van een beoordeling door de Pi-NL van passagiers voorafgaand aan hun aankomst in of vertrek uit

<sup>2</sup> Wetgevingsadvies conceptwetsvoorstel Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven, 28 april 2017, z2017-01901;



AUTORITEIT  
PERSOONSGEGEVENS

Datum  
8 mei 2018

Ons kenmerk  
z2018-08132

Nederland in de zin van artikel 8, eerste lid van de wet.<sup>3</sup> Deze beoordeling geschiedt (zoals reeds vermeld) door vergelijkingen met relevante databanken<sup>4</sup> of analyse aan de hand van voorafvastgestelde criteria (artikel 6, tweede lid, van de wet). De verwerkingsresultaten worden door menselijke tussenkomst gecontroleerd alvorens deze aan de bevoegde instanties worden verstrekt (artikel 8 van de wet)".

In deze paragraaf staat verder niet aangegeven wat de consequenties zijn van het onderscheid tussen passagiersgegevens en het verwerkingsresultaat van de passagiersgegevens. De AP heeft de indruk dat dit samenhangt met het hiernavolgende punt in haar beoordeling, maar adviseert het belang van het onderscheid in de nota van toelichting ook daadwerkelijk aan te geven.

*Kwalificatie gegevensverwerking door de Pi-NL*

In de nota van toelichting bij het concept-ontwerpbesluit staat onder "Verwerkingsresultaten" aangegeven: "Indien de Pi-NL een verwerkingsresultaat verstrekt aan een bevoegde instantie zoals de politie, wordt het verwerkingsresultaat na ontvangst daarvan door de politie aangemerkt als een politiegegeven in de zin van de Wpg.<sup>5</sup>"

In het eerder genoemde advies van de AP ten aanzien van de implementatie van de Richtlijn heeft de AP het volgende opgemerkt:

"Uit de beschrijving van de taken van de PIU in paragraaf 2.2. van de Memorie van Toelichting (bestandsvergelijking, behandelen van aanvragen om informatie en analyseren van PNR-gegevens), alsmede uit een daarmee verband houdende passage in de inleiding van de Memorie van Toelichting<sup>6</sup> volgt dat de PIU taken verricht en verdere bewerkingen uitvoert die behoren tot het toepassingsgebied van de Richtlijn Politie & Justitie. De gegevensverwerking door de PIU zal dan geheel onder de bepalingen van de WPG vallen."

En daarvoor:

"In de artikelsgewijze toelichting op het conceptwetsvoorstel<sup>7</sup> staat aangegeven dat op de verwerking van de PNR-gegevens door de PIU een aantal artikelen van de Wet politie gegevens van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Daarbij staat aangegeven dat gekozen is voor het van "overeenkomstige toepassing verklaren" van die bepalingen, anders dan "het van toepassing verklaren", omdat, samengevat, de PIU niet belast zou zijn met de uitvoering van de politietaak.

<sup>3</sup> Dit met het doel om te bepalen welke personen vanwege mogelijke betrokkenheid bij een terroristisch of ernstig misdrijf moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek door een bevoegde instantie of Europol. Verwerkingsresultaten worden op grond van artikel 8 van de wet door de Pi-NL aan de bevoegde instanties doorgegeven.

<sup>4</sup> Voorbeelden van deze databanken, of – gelet op de limitatieve lijst van misdrijven waarop de bevoegdheid van de Pi-NL ziet – onderdelen daarvan, zijn de databank OPS van de politie en de internationale databank SIS van de Schengen-lidstaten.

<sup>5</sup> Vgl. de in artikel 1, onder a Wpg opgenomen definitie van een politiegegeven: "elk persoonsgegeven dat in het kader van de uitoefening van de politietaak wordt verwerkt".

<sup>6</sup> "De overeenkomstig de PNR-richtlijn verzamelde gegevens mogen door de PIU en de in het conceptwetsvoorstel aangewezen bevoegde instanties, zijnde de officier van justitie, politie, Koninklijke Marechaussee, bijzondere opsporingsdiensten en Rijksrecherche, gelet op artikel 1, tweede lid, van de PNR-richtlijn, uitsluitend worden verwerkt om terroristische misdrijven en bepaalde vormen van ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen. Ook is in artikel 7, vierde lid, van de PNR-richtlijn bepaald dat de bevoegde instanties de PNR-gegevens en de verwerkingsresultaten van die gegevens die van de PIU zijn ontvangen uitsluitend verder mogen verwerken voor het doel van voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit. Dit zijn doeleinden die zien op de strafrechtspleging".

<sup>7</sup> Artikel 17;



Datum

8 mei 2016

Ons kenmerk

*De persoonsgegevens die door de PIU worden verwerkt, zouden dan ook niet kunnen worden aangeduid als politiegegevens.”*

Maar ook de artikelsgewijze toelichting bij het concept-ontwerpbesluit geeft aan:

*“De Pi-NL heeft tot taak het verwerken van passagiersgegevens met het doel van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische en ernstige misdrijven”<sup>8</sup>*

Gelet op de hiervoor genoemde passages betekent dit dat de verwerkingsresultaten van de passagiersgegevens (artikel 1 onder e van het concept-ontwerpbesluit) reeds bij de Pi-NL als politiegegevens in de zin van de Wpg dient te worden gekwalificeerd en niet pas na ontvangst van het verwerkingsresultaat door een bevoegde instantie zoals de politie. Dat geldt ook voor de (onbewerkte)passagiersgegevens. De AP adviseert dit in de nota van toelichting aan te passen.

Ten overvloede wijst de AP er op dat in de wijzigingen van het Bpg van het concept-ontwerpbesluit gesproken wordt van de “Wet gebruik passagiersgegevens”. Het gaat hier voluit om de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

**Dictum**

De AP adviseert u aan het vorenstaande op passende wijze aandacht te schenken.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
Autoriteit Persoonsgegevens,



Mr. A. Wolfsen

<sup>8</sup> Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4 (wijziging van het Besluit politiegegevens);