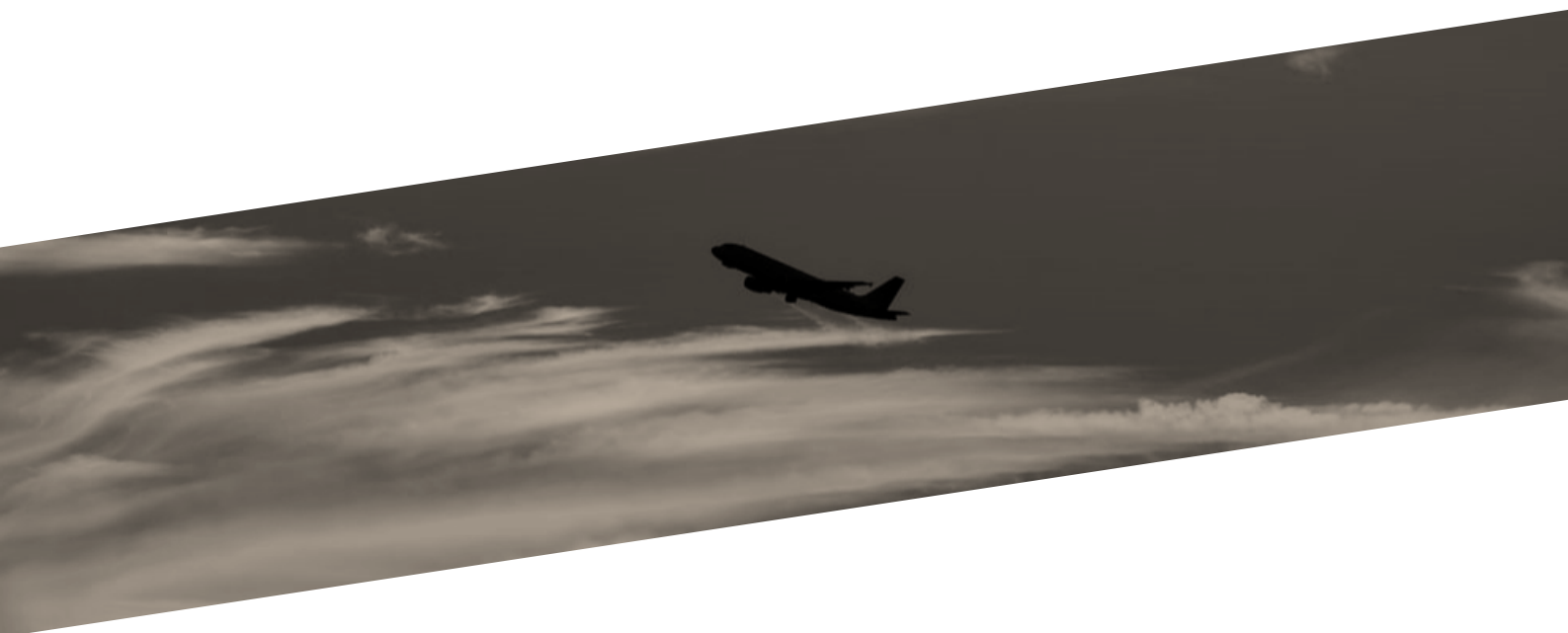


# EVALUATIE PNR-WET

OKTOBER 2021



## Uitgevoerd door:



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM  
Instituut voor Informatierecht

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

it's public

Kees van der Meeren, Msc &  
Daphne Dijkman, MA LL.M.  
It's Public, Amsterdam  
[www.itspublic.nl](http://www.itspublic.nl)

## In opdracht van:



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum

## Samenvatting

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Wet van 5 juni 2019, houdende regels ter implementatie van richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (PbEU 2016, L 119) (Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven), *Stb.* 2019, p.205.

<sup>2</sup> Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, Pb. L 119, 04.05.2016, pp.132-149.

## Het gebruik van de passagiersgegevens krachtens de PNR-wet

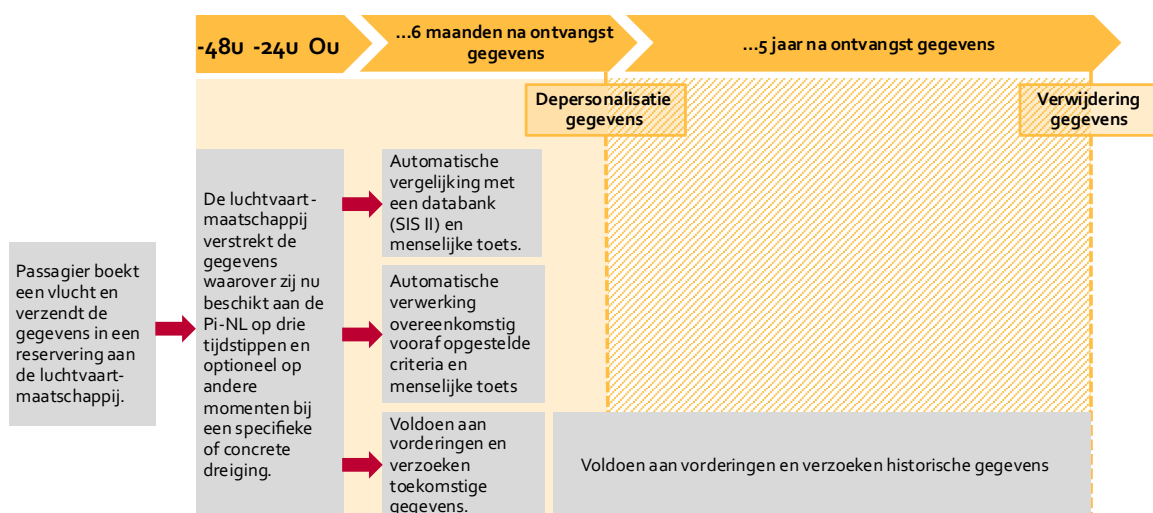
In Nederland is besloten dat de luchtvaartmaatschappijen de passagiersgegevens op drie momenten aan de Pi-NL verstrekken: 48 uur voor vertrek, 24 uur voor vertrek en nadat de deuren van het vliegtuig zijn gesloten (0 uur). Deze passagiersgegevens omvatten reserverings- en check-in-gegevens en bieden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

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

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

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

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



Figuur 1. Stroomschema verwerking passagiersgegevens door Pi-NL.

## Onderzoeksvragen en aanpak

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bevindingen onderzoeksvragen

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

#### Ten aanzien van de verzameling van de passagiersgegevens

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

#### Ten aanzien van de verwerking van de passagiersgegevens

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

#### Ten aanzien van de verstrekking van de passagiersgegevens

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

### Ten aanzien van de verantwoordingsplichten van de verwerkingsverantwoordelijke

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

### Ten aanzien van de interne en externe toezicht

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

### Ten aanzien van de rechten van betrokkenen

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

## Bevindingen hoofdvraag

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

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

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



<sup>1</sup>Vanaf juli 2019.

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

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

Figuur 2. De verwerking van passagiersgegevens in cijfers.

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

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

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

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

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

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

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

