

Kaderbesluit over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor wetshandhavingdoeleinden (uitgebreide samenvatting)

De Europese Commissie stelt in mededeling COM(2007)654 een nieuw instrument voor in de strijd tegen terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Geïnspireerd door bestaande systemen in de Verenigde Staten en Canada wil de Commissie dat de EU-lidstaten zogenoemde Passenger Name Records (PNR) gaan verzamelen en bewaren. Op basis van deze gegevens kunnen mogelijk de risico's op aanslagen worden verminderd. Daarnaast kunnen de gegevens behulpzaam zijn bij het opsporen van mogelijke daders van terroristische daden of georganiseerde criminaliteit.

Op dit moment zijn lidstaten reeds verplicht om API-gegevens (Advance Passenger Information), waaronder de volledige naam, nationaliteit en paspoortnummer, door te geven aan de bevoegde autoriteiten in de lidstaat waar een vlucht aankomt of een tussenstop maakt. API-gegevens zijn officiële gegevens. PNR-gegevens daarentegen gaan verder: het gaat dan ook om creditcardgegevens, hoeveelheid bagage, reisschema's en reisgenoten. Annex I bij het voorstel bevat een limitatieve lijst waarop alle mogelijke PNR-gegevens staan opgenomen.

Het onderhavige ontwerp kaderbesluit is van toepassing op alle internationale vluchten naar en vanuit de Europese Unie. Binnenlandse en intra-Europese vluchten zijn in beginsel van de werking van het kaderbesluit uitgezonderd, tenzij zij (door tussenstops) deel uitmaken van een internationale vlucht. De lidstaten dienen luchtvaartmaatschappijen te verplichten alle PNR-gegevens 24 uur voor vertrek én direct na het 'sluiten van de vlucht' door te geven aan de lidstaat in kwestie. De lidstaat dient hiertoe een Passagiers Informatie Unit (PIU) aan te wijzen.

Verzamelen van informatie

Uitgangspunt van het kaderbesluit is dat alle informatie elektronisch naar de PIU wordt verzonden. Hiertoe worden binnen een jaar na inwerkingtreding uniforme protocollen en encryptiestandaarden ontwikkeld. De luchtvaartmaatschappijen mogen hierbij gebruik maken van een intermediair, zolang deze zijn werkzaamheden beperkt tot de EU-lidstaten. De gegevens worden aangeleverd door middel van een 'push'-systeem: zij worden door de luchtvaartmaatschappij (of de intermediair) naar de PIU gezonden. Alleen wanneer de luchtvaartmaatschappij hier technisch niet toe in staat is (en niet in de EU is gevestigd), mag de PIU rechtstreeks toegang krijgen tot de gegevensbestanden van de luchtvaartmaatschappij. In zo'n geval is sprake van een 'pull'-systeem.

PNR-gegevens hoeven enkel te worden doorgegeven in zoverre de luchtvaartmaatschappijen en hierover reeds voor commerciële doeleinden beschikken. Bovendien mogen bepaalde zaken niet uit de gegevens kunnen worden afgeleid: raciale of ethnische origine, politieke opvattingen, religieuze of filosofische overtuigingen, lidmaatschap van een vakbond en gegevens met betrekking tot de gezondheid of seksuele geaardheid van de passagier. Indien een van deze zaken afleidbaar is uit PNR-gegevens, dienen de gegevens in kwestie direct na overdracht door de PIU te worden vernietigd. De lidstaten dienen er op basis van het kaderbesluit voor te zorgen dat luchtvaartmaatschappijen die weigeren PNR-gegevens

beschikbaar te stellen, kunnen worden gestraft met effectieve, evenredige en ontmoedigende strafmaatregelen, waaronder financiële sancties.

Gebruik PNR-gegevens

De PNR-gegevens worden door de PIU opgeslagen in een actieve databank voor een periode van vijf jaar. Hierna worden de gegevens nog voor een periode van acht jaar bewaard in een slapende databank, waarvan de toegang beperkt is. De opgeslagen gegevens mogen enkel worden gebruikt voor een viertal specifieke doeleinden:

- ? om personen te identificeren die betrokken (kunnen) zijn bij terroristische activiteiten of de georganiseerde misdaad, alsmede hun medeplichtigen;
- ? om de risico-indicatoren voor deze personen op te stellen of bij te werken;
- ? om reis- en andere patronen duidelijk te maken met het oog op terroristisch of georganiseerd criminele activiteiten; en
- ? om te gebruiken in strafrechtelijke onderzoeken naar en bij de vervolging van terroristische daden of georganiseerde misdaad.

Enkel de rechtshandhavingsautoriteiten die specifiek door de lidstaten zijn aangewezen, zijn bovendien bevoegd om de PNR-gegevens op te vragen bij de Passagiers Informatie Units.

Tussen de PIU's of de rechtshandhavingsautoriteiten mogen PNR-gegevens worden uitgewisseld, met dien verstande dat dit enkel mogelijk is binnen het hierboven geschetste kader. Gegevens uit slapende databanken mogen voorts enkel worden gebruikt om nieuwe terroristische of georganiseerd criminele activiteiten te voorkomen, niet om deze achteraf te onderzoeken. Het voorstel voorziet tevens in de mogelijkheid dat gegevens worden doorgegeven aan de autoriteiten in derde landen, mits de gegevens enkel worden gebruikt ter voorkoming of bestrijding van terrorisme of georganiseerde misdaad. Bovendien mag het derde land in kwestie de gegevens niet verder verspreiden zonder uitdrukkelijke toestemming van de lidstaat die de gegevens beschikbaar heeft gesteld.

Het ontwerp kaderbesluit voorziet verder in een verplichting aan de lidstaten om jaarlijks een statistisch overzicht van de verzamelde data aan te bieden aan de Raad en de Europese Commissie. Vijf jaar na inwerkingtreding van het voorstel zal een evaluatie (mogelijk gevolgd door een herziening) plaatsvinden.

Bescherming persoonsgegevens

De Europese Commissie benadrukt in de toelichting op het ontwerp kaderbesluit het belang van de bescherming van persoonsgegevens. Het (nog in onderhandeling zijnde) kaderbesluit persoonsgegevens wordt daarom van toepassing verklaard op het onderhavige voorstel. Daarnaast wordt in artikel 11 een groot aantal eisen gesteld aan de fysieke en elektronische beveiliging van de PNR-gegevens.