



Het Hof verklaart dat de geplande overeenkomst tussen de Europese Unie en Canada over de doorgifte van passagiersgegevens niet in haar huidige vorm mag worden afgesloten

Het is weliswaar in wezen toegestaan om stelselmatig alle gegevens van passagiers door te geven, te bewaren en te gebruiken, maar verschillende bepalingen van de ontwerpovereenkomst beantwoorden niet aan de vereisten die voortvloeien uit de grondrechten van de Unie

De Europese Unie heeft met Canada onderhandeld over een overeenkomst met betrekking tot de doorgifte en de verwerking van gegevens uit het Passenger Name Record (PNR-overeenkomst). Deze overeenkomst is in 2014 ondertekend. Toen de Raad van de Europese Unie aan het Europees Parlement vroeg om deze overeenkomst goed te keuren, heeft die laatste instelling zich tot het Hof van Justitie gewend met de vraag of de voorgenomen overeenkomst verenigbaar is met het recht van de Unie en in het bijzonder met de voorschriften inzake de eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens. Het is van belang om erop te wijzen dat dit de eerste keer is dat het Hof zich moet uitspreken over de verenigbaarheid van een ontwerp van internationale overeenkomst met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

In zijn advies van vandaag antwoordt het Hof dat de PNR-overeenkomst niet in haar huidige vorm mag worden afgesloten, omdat verschillende bepalingen ervan onverenigbaar zijn met de door de Unie erkende grondrechten.

De voorgenomen overeenkomst maakt het mogelijk om de PNR-gegevens van alle luchtreizigers stelselmatig en continu door te geven aan een Canadese autoriteit met het oog op het gebruik en de bewaring ervan en op de eventuele latere doorgifte ervan aan andere autoriteiten en aan andere derde landen, met als doel terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden. Daartoe voorziet de voorgenomen overeenkomst onder meer in een bewaartermijn van vijf jaar voor deze gegevens, in vereisten op het gebied van de beveiliging en de integriteit van de PNR-gegevens, in een onmiddellijke afscherming van gevoelige gegevens, in een recht om toegang tot de gegevens te krijgen, ze te laten verbeteren en ze te laten wissen, en in de mogelijkheid om administratieve en gerechtelijke rechtsmiddelen aan te wenden.

De PNR-gegevens kunnen, samen beschouwd, onder meer een volledige reisroute blootleggen, inzicht geven in reisgewoontes en relaties tussen twee of meer personen, inlichtingen verschaffen over de financiële situatie van luchtreizigers, hun voedingsgewoonten of hun gezondheidstoestand en zelfs gevoelige gegevens over deze passagiers bevatten. Bovendien zijn de doorgegeven PNR-gegevens bestemd om vóór de aankomst van de passagiers in Canada op stelselmatige en geautomatiseerde wijze te worden geanalyseerd aan de hand van vooraf vastgelegde criteria en modellen. Dergelijke analyses kunnen aanvullende informatie verstrekken over het privéleven van de passagiers. Tot slot maakt de voorgenomen overeenkomst het mogelijk om gedurende een erg lange tijd

over informatie met betrekking tot het privéleven van de passagiers te beschikken. De PNR-gegevens kunnen immers tot vijf jaar lang worden bewaard.

Het Hof wijst er dan ook op dat de doorgifte van de PNR-gegevens van de Unie naar Canada en de regels van de voorgenomen overeenkomst over de bewaring en het gebruik van die gegevens en de eventuele latere doorgifte ervan aan Canadese, Europese of buitenlandse openbare instanties een **inmenging in het grondrecht op eerbiediging van het privéleven** inhouden. De voorgenomen overeenkomst vormt ook een **inmenging in het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens**.

Het Hof onderzoekt vervolgens of deze inmengingen kunnen worden gerechtvaardigd. In dat verband merkt het op dat **de betrokken inmengingen gerechtvaardigd worden door een doelstelling van algemeen belang** (het waarborgen van de openbare veiligheid in het kader van de strijd tegen terroristische misdrijven en zware grensoverschrijdende criminaliteit) en dat de doorgifte van PNR-gegevens naar Canada en de latere verwerking ervan geschikte manieren zijn om die doelstelling te verwezenlijken.

Wat de noodzakelijkheid van de inmengingen betreft, verklaart het Hof dat **verschillende bepalingen van de overeenkomst verder gaan dan strikt noodzakelijk is en geen duidelijke en nauwkeurige regels bevatten**.

In het bijzonder merkt het Hof op dat de overeenkomstsluitende partijen de mogelijkheid hebben erkend dat **gevoelige gegevens** (te weten alle informatie waaruit „de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging of het lidmaatschap van een vakvereniging” blijkt en informatie over „gezondheid of seksueel gedrag”) worden doorgegeven aan Canada. Aangezien er een risico bestaat dat de verwerking van gevoelige gegevens in strijd is met het discriminatieverbod, is voor de doorgifte ervan aan Canada een nauwkeurige en bijzonder goed onderbouwde rechtvaardiging nodig die is gebaseerd op andere gronden dan de bescherming van de openbare veiligheid tegen terrorisme en ernstige grensoverschrijdende criminaliteit. In dit geval ontbreekt een dergelijke rechtvaardiging echter. Het Hof leidt hieruit af dat **de bepalingen van de overeenkomst over de doorgifte van gevoelige gegevens aan Canada en over de verwerking en de bewaring van deze gegevens onverenigbaar zijn met de grondrechten**.

Voorts is het Hof van oordeel dat de voorgenomen overeenkomst niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is voor zover zij toestaat dat de PNR-gegevens van alle luchtreizigers worden doorgegeven aan Canada. De geautomatiseerde analyse van de PNR-gegevens beoogt immers het risico voor de openbare veiligheid vast te stellen dat zou kunnen worden gevormd door personen die niet bekend zijn bij de bevoegde diensten en die vanwege dit risico kunnen worden onderworpen aan een grondig onderzoek bij de grens. Deze gegevensverwerking zorgt ervoor dat veiligheidscontroles (met name aan de grenzen) eenvoudiger en sneller kunnen verlopen. Overeenkomstig artikel 13 van het Verdrag van Chicago¹ moeten alle luchtreizigers die Canada willen inreizen of verlaten deze controles ondergaan, aangezien zij de toelatings- en vertrekvoorwaarden dienen te respecteren waarin het toepasselijke Canadese recht voorziet.

Om diezelfde redenen is, voor zover de passagiers zich nog in Canada bevinden of op het punt staan dat derde land te verlaten, het noodzakelijke verband aanwezig tussen deze gegevens en de doelstelling van de voorgenomen overeenkomst, zodat deze overeenkomst niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is door het loutere feit dat zij bepaalt dat de PNR-gegevens van de passagiers stelselmatig mogen worden bewaard en gebruikt.

¹ Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, dat is ondertekend te Chicago op 7 december 1944 (*Recueil des traités des Nations unies*, band 15, nr. 102).

Wat het gebruik van de PNR-gegevens tijdens het verblijf van de luchtreizigers in Canada betreft, merkt het Hof echter wel op dat deze reizigers na verificatie van hun PNR-gegevens toegelaten zijn tot het grondgebied van dit derde land, zodat het gebruik van die gegevens tijdens hun verblijf in Canada gebaseerd moet zijn op nieuwe omstandigheden die dit gebruik rechtvaardigen. In dit kader zijn dus, zoals door de rechtspraak van het Hof wordt vereist, regels nodig die de materiële en procedurele voorwaarden voor dit gebruik bepalen, zodat de gegevens in kwestie met name worden beschermd tegen het gevaar van misbruik. Dergelijke regels moeten gebaseerd zijn op objectieve criteria ter bepaling van de omstandigheden en voorwaarden waarin de in de voorgenomen overeenkomst bedoelde Canadese autoriteiten deze gegevens mogen gebruiken. Om in de praktijk te garanderen dat deze voorwaarden ten volle worden nageleefd, moet het gebruik van de bewaarde PNR-gegevens tijdens het verblijf van de luchtreizigers in Canada in beginsel worden onderworpen aan een voorafgaande controle door hetzij een rechterlijke instantie, hetzij een onafhankelijke bestuurlijke entiteit, en moet de beslissing van deze rechterlijke instantie of deze entiteit worden gegeven naar aanleiding van een gemotiveerd verzoek dat de bevoegde autoriteiten met name in het kader van een procedure ter voorkoming, opsporing of vervolging van strafbare feiten hebben ingediend. Hiervan kan slechts worden afgeweken in dringende gevallen, mits dit naar behoren wordt gerechtvaardigd.

Na het vertrek van de luchtreizigers uit Canada is de duurzame opslag van de PNR-gegevens van alle luchtreizigers – die door de voorgenomen overeenkomst wordt toegestaan – niet beperkt tot wat strikt noodzakelijk is. Wat luchtreizigers betreft voor wie bij hun aankomst in Canada en tot op het ogenblik van hun vertrek uit dat derde land niet is vastgesteld dat zij een terroristische dreiging kunnen vormen of zich schuldig zouden kunnen maken aan zware grensoverschrijdende criminaliteit, lijkt er – zodra zij vertrokken zijn – tussen hun PNR-gegevens en de doelstelling van de voorgenomen overeenkomst immers geen verband, zelfs geen indirect verband, te bestaan dat de bewaring van deze gegevens rechtvaardigt. Wat luchtreizigers betreft ten aanzien van wie op basis van objectieve gegevens kan worden aangenomen dat zij zelfs na hun vertrek uit Canada een terroristische dreiging kunnen vormen of zich schuldig zouden kunnen maken aan zware grensoverschrijdende criminaliteit, is het daarentegen wel toelaatbaar dat hun PNR-gegevens na hun verblijf in Canada, zelfs vijf jaar lang, opgeslagen blijven. Voor het gebruik van de PNR-gegevens gelden dan dezelfde voorwaarden als die welke gelden voor het gebruik van de PNR-gegevens tijdens het verblijf van de luchtreizigers in Canada.

Het Hof is ook van oordeel dat **andere bepalingen van de voorgenomen overeenkomst onverenigbaar zijn met de grondrechten, tenzij deze overeenkomst aldus wordt herzien dat de inmengingen beter worden afgebakend en preciezer worden omschreven**. Zo verklaart het Hof dat de overeenkomst:

- sommige van de door te geven PNR-gegevens duidelijker en nauwkeuriger moet bepalen;
- moet voorschrijven dat de modellen en criteria die voor de geautomatiseerde verwerking van de PNR-gegevens worden gebruikt, specifiek en betrouwbaar zijn en niet discrimineren;
- moet bepalen dat uitsluitend databases zullen worden gebruikt die door Canada worden aangewend in het kader van de strijd tegen terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit;
- dient te bepalen dat de Canadese autoriteiten PNR-gegevens slechts kunnen meedelen aan openbare instanties van landen buiten de Europese Unie indien er tussen de Unie en dat land een overeenkomst bestaat die gelijkwaardig is aan de

voorgenomen overeenkomst of indien de Europese Commissie op dit domein een besluit heeft gegeven;

- moet bepalen dat de luchtreizigers het recht hebben om individueel te worden ingelicht wanneer PNR-gegevens die betrekking hebben op hen worden gebruikt tijdens hun verblijf in Canada en na hun vertrek uit dat land, en ook wanneer deze gegevens aan andere instanties of aan particulieren worden vrijgegeven;
- dient te waarborgen dat een onafhankelijke toezichthoudende instantie nagaat of de regels met betrekking tot de bescherming van luchtreizigers bij de verwerking van hun PNR-gegevens worden nageleefd.

Aangezien niet alle inmengingen die de voorgenomen overeenkomst toestaat beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is en zij dus niet volledig gerechtvaardigd zijn, komt het Hof tot de slotsom dat **de voorgenomen overeenkomst niet kan worden afgesloten in haar huidige vorm**.

Tot slot wenste het Parlement ook te vernemen of de voorgenomen overeenkomst rechtens gegrond moet zijn op de artikelen 82 en 87 VWEU (justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking), dan wel op artikel 16 VWEU (bescherming van persoonsgegevens). In dit verband antwoordt het Hof dat de overeenkomst moet worden gebaseerd op zowel artikel 16 VWEU als artikel 87 VWEU. Zij streeft immers twee onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen na die van even groot belang zijn, te weten de – uit artikel 87 VWEU voortvloeiende – doelstelling terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en de – uit artikel 16 VWEU voortvloeiende – doelstelling persoonsgegevens te beschermen.

Een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie kan het advies inwinnen van het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van een voorgenomen overeenkomst met de Verdragen of over de bevoegdheid om deze overeenkomst te sluiten. Indien het Hof afwijzend adviseert, kan de voorgenomen overeenkomst niet in werking treden, behoudens in geval van wijziging daarvan of herziening van de Verdragen.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van het advies is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het advies zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106