

EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

Samenvatting van het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het onderhandelingsmandaat voor een overeenkomst tussen de EU en Japan over de doorgifte en het gebruik van persoonsgegevens van passagiers

(De volledige tekst van dit advies is beschikbaar in het Engels, Frans en Duits op de EDPS-website: www.edps.europa.eu)

(2019/C 419/04)

De Europese Commissie heeft op 27 september 2019 een aanbeveling aangenomen voor een besluit van de Raad waarbij een machtiging wordt verleend tot het openen van onderhandelingen over een overeenkomst tussen de Europese Unie en Japan over doorgifte en gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) met het oog op de voorkoming en bestrijding van terrorisme en andere zware grensoverschrijdende criminaliteit. Het doel van de beoogde overeenkomst is om de rechtsgrondslag en de voorwaarden vast te leggen op grond waarvan luchtvaartmaatschappijen bevoegd zijn de PNR-gegevens van passagiers die vliegen tussen de EU en Japan door te geven aan Japan, met eerbiediging van de vereisten van de EU-wetgeving, met inbegrip van het Handvest van de grondrechten van de EU.

De EDPS verwelkomt het feit dat het onderhandelingsmandaat erop is gericht volledig respect te waarborgen voor de grondrechten en vrijheden zoals vastgelegd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU, alsook voor de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie in zijn Advies 1/15 over de PNR-overeenkomst tussen de EU en Canada.

Gelet op het effect van de beoogde overeenkomst op de grondrechten van een zeer grote hoeveelheid personen die niet betrokken zijn bij criminele activiteit, is de EDPS van oordeel dat een dergelijke overeenkomst alle vereiste materiële en procedurele waarborgen moet bevatten om de proportionaliteit van het PNR-systeem te waarborgen en de inmenging in de privacy- en gegevensbeschermingsrechten te beperken tot wat strikt noodzakelijk is en wordt gerechtvaardigd door het algemeen belang van de Europese Unie. Daartoe doet de EDPS een aantal aanbevelingen ter verbetering van de onderhandelingsrichtsnoeren, zoals:

- er moet uit worden gegaan van een strikte benadering ten aanzien van de noodzakelijkheid en evenredigheid van het PNR-systeem;
- overeenkomstig het beginsel van doelbinding moet al het gebruik van de overgedragen PNR-gegevens voor overige doeleinden zeer goed worden gerechtvaardigd, op heldere en nauwkeurige wijze worden gespecificeerd en worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is;
- het besluit van de Raad om het openen van de onderhandelingen te machtigen moet niet alleen een verwijzing bevatten naar de procedurele rechtsgrondslag, maar ook naar de materiële rechtsgrondslag, met inbegrip van artikel 16 VWEU;
- speciale aandacht moet uitgaan naar preventie van het risico dat speciale categorieën gegevens over luchtvaartpassagiers indirect worden onthuld, evenals naar het risico van heridentificatie van personen na de anonimisering van de hen betreffende PNR-gegevens;
- de beoogde overeenkomst moet bepalingen bevatten die het mogelijk maken de overeenkomst ingeval van inbreuk op de daarin opgenomen voorschriften op te schorten, alsook de overeenkomst te beëindigen als de inbreuk ernstig en aanhoudend is.

In het advies worden door de EDPS meer gedetailleerde aanbevelingen verstrekt.

De EDPS blijft voor de instellingen beschikbaar voor nader advies tijdens de onderhandelingen. De EDPS verwacht in latere fasen van de afronding van de conceptovereenkomst overeenkomstig artikel 42 van Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad ⁽¹⁾ te worden geraadpleegd.

I. INLEIDING EN ACHTERGROND

1. De Europese Commissie heeft op 27 september 2019 een aanbeveling aangenomen voor een besluit van de Raad waarbij een machtiging wordt verleend tot het openen van onderhandelingen over een overeenkomst tussen de Europese Unie (EU) en Japan over de doorgifte en het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) met het oog op de voorkoming en bestrijding van terrorisme en andere zware grensoverschrijdende criminaliteit. In de bijlage bij de aanbeveling (hierna "de bijlage") zijn de onderhandelingsrichtsnoeren voor de Commissie vastgelegd, d.w.z. de doelstellingen die de Commissie tijdens de onderhandelingen namens de EU moet proberen te bereiken.

⁽¹⁾ PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39.

2. De aanbeveling is vastgesteld op basis van de procedure van artikel 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voor tussen de EU en derde landen gesloten overeenkomsten. Met deze aanbeveling wil de Commissie toestemming krijgen van de Raad om te worden aangewezen als onderhandelaar namens de EU en om de onderhandelingen met de Japan te beginnen, overeenkomstig het onderhandelingsrichtsmandaat. Na afronding van de onderhandelingen moet het Europees Parlement, om deze overeenkomst formeel te kunnen afsluiten, akkoord gaan met de teksten van de overeenkomst waarover is onderhandeld, waarna de Raad een besluit dient aan te nemen ter afronding van de overeenkomst.
3. Het wettelijk kader voor de verwerking van PNR-gegevens in de EU wordt gevormd door Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit (de PNR-richtlijn), die is aangenomen op 27 april 2016. De lidstaten moesten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 25 mei 2018 aan deze richtlijn te voldoen. De Europese Commissie moet op 25 mei 2020 een eerste beoordeling van de PNR-richtlijn verrichten.
4. Momenteel zijn er twee internationale overeenkomsten tussen de EU en derde landen inzake de verwerking en doorgifte van PNR-gegevens van kracht: met Australië ⁽²⁾ en met de Verenigde Staten ⁽³⁾, beide van 2011. Op verzoek van het Europees Parlement heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJ) krachtens artikel 218, lid 11 VWEU Advies 1/15 van 26 juli 2017 ⁽⁴⁾ over de beoogde overeenkomst tussen de EU en Canada over de doorgifte en verwerking van PNR-gegevens aangenomen en op 25 juni 2014 ondertekend. Het HvJ concludeerde dat de overeenkomst niet verenigbaar is met de artikelen 7, 8 en 21 alsook artikel 52, lid 1 van het Handvest van de grondrechten van de EU (het Handvest) voor zover de overeenkomst de doorgifte van gevoelige gegevens van de EU naar Canada en het gebruik en de bewaring van die gegevens niet uitsluit. Daarnaast stelde het HvJ een aantal voorwaarden en waarborgen voor wettige verwerking en doorgifte van PNR-gegevens vast. Op basis van Advies 1/15 zijn er in juni 2018 nieuwe PNR-onderhandelingen met Canada gestart, die zich volgens de Commissie momenteel in een afrondende fase bevinden.
5. Op mondiaal niveau wordt de uitgifte van PNR-gegevens behandeld in het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart (het Verdrag van Chicago) van 1947, dat het internationale luchtvervoer reguleert en op grond waarvan de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) in het leven is geroepen. De raad van de ICAO heeft normen en aanbevolen praktijken inzake PNR vastgesteld, die deel uitmaken van bijlage 9 ("Facilitation") van het Verdrag van Chicago. Deze worden aangevuld met aanvullende richtsnoeren, in het bijzonder document nr. 9944 van de ICAO, waarin de richtsnoeren inzake persoonsgegevens van passagiers (PNR) ⁽⁵⁾ uiteen worden gezet. Alle EU-lidstaten zijn partij bij het verdrag van Chicago.
6. Daarnaast vereist resolutie 2396 (2017) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties over bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid die worden veroorzaakt door terugkerende buitenlandse terroristische strijders, welke is aangenomen op 21 december 2017, van de lidstaten van de VN dat zij "de capaciteit ontwikkelen om ter bevordering van de normen en aanbevolen praktijken van de ICAO persoonsgegevens van passagiers (PNR) te verzamelen, te verwerken en te analyseren, en zorgen dat de PNR-gegevens worden gebruikt door en gedeeld met alle bevoegde nationale autoriteiten, met volledige eerbiediging van de mensenrechten en fundamentele vrijheden". Voorts worden lidstaten in de resolutie aangemoedigd "waar van toepassing, de PNR-gegevens te delen met de relevante en betrokken lidstaten teneinde buitenlandse terroristische strijders op te sporen" ⁽⁶⁾.
7. De EDPS verwelkomt het feit dat hij is geraadpleegd naar aanleiding van de goedkeuring van de aanbeveling door de Europese Commissie en verwacht dat in de preambule van het besluit van de Raad een verwijzing naar dit advies wordt opgenomen. Dit advies doet geen afbreuk aan eventuele aanvullende opmerkingen die de EDPS in een later stadium op basis van verdere beschikbare informatie kan maken.

⁽²⁾ PB L 186 van 14.7.2012, blz. 4.

⁽³⁾ PB L 215 van 11.8.2012, blz. 5.

⁽⁴⁾ Advies 1/15 van het Hof van Justitie van 26 juli 2017 krachtens artikel 218, lid 11, VWEU over het ontwerp van overeenkomst tussen Canada en de EU over de doorgifte en verwerking van PNR-gegevens (ECLI:EU:C:2017:592).

⁽⁵⁾ ICAO, document nr. 9944 "Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data", eerste editie — 2010.

⁽⁶⁾ Punt 12 van resolutie 2396 (2017) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties over bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid die worden veroorzaakt door terugkerende buitenlandse terroristische strijders, vastgesteld door de Veiligheidsraad tijdens zijn 8148ste vergadering op 21 december 2017.

V. CONCLUSIES

34. De EDPS verwelkomt het feit dat het onderhandelingsmandaat erop is gericht volledig respect te waarborgen voor de grondrechten en vrijheid zoals vastgelegd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest, alsook voor de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid zoals geïnterpreteerd door het HvJ in zijn Advies 1/15 over de PNR-overeenkomst tussen de EU en Canada.
35. Gelet op het effect van de beoogde overeenkomst op de grondrechten van een zeer grote hoeveelheid personen die niet betrokken zijn bij criminele activiteit, is de EDPS van oordeel dat de beoogde overeenkomst alle vereiste materiële en procedurele waarborgen moet bevatten die in hun geheel de proportionaliteit van het PNR-systeem waarborgen en de inmenging in de privacy- en gegevensbeschermingsrechten beperken tot wat strikt noodzakelijk is en wordt gerechtvaardigd door het algemeen belang van de EU.
36. Daarom benadrukt de EDPS als zijn voornaamste aanbeveling de noodzaak van een strikte benadering ten aanzien van de noodzakelijkheid en evenredigheid van het PNR-systeem. Bovendien moet speciale aandacht uitgaan naar de praktische uitvoering van het beginsel van doelbinding met betrekking tot het gebruik van de doorgegeven PNR-gegevens. Verder herhaalt de EDPS zijn standpunt uit eerdere adviezen (7) dat het besluit van de Raad waarbij een machtiging wordt verleend tot het openen van onderhandelingen krachtens artikel 218 VWEU niet alleen een verwijzing moet bevatten naar de procedurele rechtsgrondslag, maar ook naar de desbetreffende materiële rechtsgrondslag, met inbegrip van artikel 16 VWEU.
37. De aanvullende aanbevelingen van de EDPS in het huidige advies hebben betrekking op het passende wettelijke kader voor de doorgifte van operationele persoonsgegevens, de noodzaak om het risico te vermijden dat speciale categorieën gegevens over luchtvaartpassagiers indirect worden onthuld en het risico van heridentificatie van personen na de anonimisering van de hen betreffende PNR-gegevens. De EDPS wijst met klem op de noodzaak om het onafhankelijk toezicht op de verwerking van de PNR-gegevens door de bevoegde Japanse autoriteit nader te verklaren, hetgeen een van de essentiële waarborgen vormt voor het recht op gegevensbescherming. Bovendien beveelt de EDPS aan dat er bepalingen worden opgenomen die het mogelijk maken de beoogde overeenkomst ingeval van inbreuk op de daarin opgenomen voorschriften op te schorten, alsook de overeenkomst te beëindigen als de inbreuk ernstig en aanhoudend is.
38. De EDPS blijft ter beschikking van de Commissie, de Raad en het Europees Parlement om in verdere fasen van dit proces advies te verstrekken. De opmerkingen in dit advies doen geen afbreuk aan eventuele aanvullende opmerkingen die de EDPS zou kunnen maken indien verdere problemen zich voordoen. Deze zouden dan worden behandeld zodra meer informatie beschikbaar is. Daarom verwacht de EDPS vóór de afronding ervan over de tekst van de ontwerpovereenkomst te worden geraadpleegd.

Brussel, 25 oktober 2019.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming

(7) Zie Advies 2/2019 van de EDPS over het onderhandelingsmandaat van een overeenkomst tussen de EU en VS over grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal en Advies 3/2019 van de EDPS betreffende de deelname aan de onderhandelingen met het oog op een tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit, beschikbaar op: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf en https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf