



Datum van
inontvangstneming

:

15/01/2020

Zaak C-817/19**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

31 oktober 2019

Verwijzende rechter:

Grondwettelijk Hof (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 oktober 2019

Verzoekende partij:

ASBL „Ligue des droits humains”

I. Voorwerp van het beroep en standpunt van de partijen

- 1 De Belgische wetgever heeft de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens (*Belgisch Staatsblad*, 25 januari 2017; hierna ook: „PNR-wet”) in wezen vastgesteld ter omzetting 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;
 - richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven.
- 2 De PNR-wet verplicht vervoerders van passagiers in verschillende internationale transportsectoren (luchtvervoer, treinverkeer, internationaal wegvervoer en maritiem transport) alsook reisoperatoren om de gegevens van hun passagiers door te sturen naar een gegevensbank die wordt beheerd door de FOD Binnenlandse Zaken.
- 3 Daartoe is bij de wet binnen de FOD Binnenlandse Zaken een „Passagiersinformatie-eenheid” (hierna: „PIE”) opgericht (artikelen 12 en 14), die

met name is samengesteld uit gedetacheerden van de politiediensten, de staatsveiligheid, de algemene directie inlichtingen en veiligheid en de douane, en die is belast met het verzamelen, het bewaren en het verwerken van de passagiersgegevens die door de vervoerders en reisoperatoren zijn doorgestuurd.

- 4 De „passagiersgegevensbank” bevat reservatiegegevens en gegevens van de check-in-status en het instappen [„API”-gegevens (Advance Passenger Information) en „PNR”-gegevens (Passenger Name Record)].
- 5 Deze gegevens worden met name verwerkt met het oog op het opsporen en vervolgen en de uitvoering van straffen met betrekking tot de in de wet bedoelde strafbare feiten, de preventie van ernstige inbreuken op de openbare veiligheid in het kader van gewelddadige radicalisering, het toezicht op de activiteiten van inlichtingen- en veiligheidsdienst en de verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen en ter bestrijding van illegale immigratie.
- 6 De passagiersgegevens kunnen worden verwerkt in het kader van de voorafgaande beoordeling van de passagiers (artikelen 24-26) of in het kader van gerichte opzoekingen.
- 7 De wet bepaalt dat de passagiersgegevens in de passagiersgegevensbank worden bewaard gedurende een maximale termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de registratie ervan (artikelen 18-23).
- 8 ASBL „Ligue des droits humains” bekritiseert de wet op zeven punten:
 - de uitvoeringsmodaliteiten van de wet van 25 december 2016 (artikelen 3, § 2, en 7, § 3);
 - de begrippen „identiteitsdocumenten” en „reisdocumenten” (artikel 7, §§ 1 en 2);
 - de beoogde gegevens (artikelen 4, 9^o, en 9);
 - het begrip „passagier” (artikel 4, 10^o);
 - de doelstellingen van de verwerking van „PNR-gegevens” (artikel 8);
 - het beheer van de passagiersgegevensbank en de gegevensverwerking in het kader van de voorafgaande beoordeling van passagiers en van gerichte opzoekingen (artikelen 12 tot 16 en 24 tot 27, en artikelen 50 en 51);
 - de bewaartermijn van „PNR-gegevens” (artikel 18).
- 9 Zij is van mening dat de wet door een aantal onregelmatigheden is aangetast en heeft bij het Grondwettelijk Hof een beroep tot vernietiging ingesteld, dat berust op twee middelen.

- 10 Het eerste middel is in wezen gebaseerd op artikel 23 van verordening (EU) 2016/679¹, de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „handvest”) en artikel 8 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens (hierna: „EVRM”).
- 11 Zij betoogt in essentie dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van de persoonsgegevens onrechtmatig is omdat zij niet beantwoordt aan de criteria van wettigheid, noodzakelijkheid en evenredigheid.
- 12 Om te beginnen verleent de PNR-wet een ruime beoordelingsmarge aan de uitvoerende macht, die zij ermee belast om bij koninklijk besluit bepaalde essentiële elementen vast te leggen, wat in strijd is met het wettigheidsbeginsel, dat vereist dat de inmenging bij wet wordt vastgelegd of, in geval van delegatie aan de Koning, dat de essentiële elementen voldoende nauwkeurig en gedetailleerd door de wet worden vastgelegd.

Voorts streeft de bestreden wet geen legitiem doel na. Zij voorziet immers in een voorafgaande beoordeling of „pre-screening”, die erin bestaat het risico dat passagiers vormen te beoordelen vóór de aankomst, de doorreis of het vertrek op het nationaal grondgebied.

- 13 Volgens verzoekster zijn de bestreden maatregelen ook niet nodig om het bestreden doel te bereiken.

Een koppeling van de gegevens – die duidelijk minder sterk in de persoonlijke levenssfeer zou ingrijpen dan de oprichting van een gegevensbank – zou eveneens toelaten om het nagestreefde doel te bereiken.

- 14 Ten slotte betoogt verzoekster dat de bestreden wet niet voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, aangezien de gegevens, op algemene wijze en zonder enig onderscheid te maken, door de operatoren worden verzameld en aan de bevoegde autoriteiten worden doorgegeven om te worden bewaard gedurende vijf jaar, zonder onderscheid, differentiatie, beperking of uitzondering naargelang van het nagestreefde doel.
- 15 Meer specifiek neemt de wet het evenredigheidsbeginsel niet in acht vanuit het oogpunt van (a) haar toepassingsgebied en de beoogde categorieën van gegevens, (b) de gegevensverwerkingen die zij invoert, (c) haar doelstellingen en (d) de bewaartermijn van de gegevens.

¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1; hierna: „AVGB”).

- 16 Om te beginnen geeft de bestreden wet een zeer ruime omschrijving van de verzamelde gegevens, die duidelijk verder gaan dan strikt noodzakelijk is.
- 17 Verzoekster stelt vast dat het erop lijkt – maar de wet is niet duidelijk – dat de pre-screening zou moeten worden uitgevoerd in de gegevensbank die gecentraliseerd is bij de PIE, aan de hand van vooraf bepaalde criteria die dienen als indicatoren van dreiging. De PNR-wet definieert echter noch de precieze aard van de gegevensbanken die voor de correlatie worden gebruikt, noch de modaliteiten van die laatste. De PNR-wet bepaalt evenmin dat die correlatie beperkt is tot de gegevensbanken die worden beheerd met betrekking tot de bestrijding van terrorisme en van ernstige criminaliteit.
- 18 Verzoekster uit ook kritiek op de gerichte opzoekingen waarin de wet voorziet zonder te preciseren welke gegevens daadwerkelijk toegankelijk zijn.
- 19 Zij laakt ook de doelstellingen van de gegevensverwerking, die duidelijk ruimer zijn dan die waarin de „PNR-richtlijn” voorziet, zoals de bestrijding van illegale immigratie, van activiteiten die bedreigend kunnen zijn voor de fundamentele belangen van de staat of nog de bestrijding van „gewelddadige radicalisering”, die enkel in een omzendbrief wordt omschreven.
- 20 Ten slotte bekritiseert verzoekster de bewaartermijn van vijf jaar voor de gegevens. De wetgever heeft echter geenszins verantwoord waarom hij de door de PNR-richtlijn toegestane maximumtermijn heeft gekozen, die het onevenredige karakter van de maatregel aantoont.
- 21 De Ministerraad (die de wet verdedigt) werpt primair de niet-ontvankelijkheid van het eerste middel op in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 23 van de AVGB, aangezien zowel uit overweging 19 van de AVGB als uit artikel 1 van de PNR-richtlijn duidelijk blijkt dat de verwerking van PNR-gegevens niet onder de AVGB valt, maar wel onder de justitiële en politieke samenwerking tussen de lidstaten en onder de richtlijn (EU) 2016/680.²
- 22 Voorts betoogt hij dat het wettigheidsbeginsel niet is geschonden omdat de wet de essentiële elementen bevat van de maatregelen waarin ze voorziet en omdat de machtiging aan de Koning voldoende nauwkeurig is. Voor het overige dient het wettigheidsvereiste volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te worden begrepen in materiële zin, zodat reglementaire akten voldoen aan het begrip „wet” in de zin van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

² Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB 2016, L 119, blz. 89; hierna: „richtlijn 2016/680”).

De „PNR-wet” heeft tot doel de openbare veiligheid te verzekeren door niet alleen de vervolging van terroristische misdrijven of van bepaalde ernstige vormen van criminaliteit mogelijk te maken, maar ook om, via een voorafgaande analyse van verzamelde gegevens, die strafbare feiten te voorkomen. Het Hof van Justitie heeft erkend dat die doelstellingen legitiem zijn in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zowel in zijn arrest van 8 april 2014, *Digital Rights e.a.* (C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238) als in zijn advies 1/15 (PNR-overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592.

- 23 De Ministerraad is van mening dat de bestreden maatregelen evenredig zijn.
- 24 Wat de oprichting van een „passagiersgegevensbank” betreft, werpt de Ministerraad op dat verzoekster alleen maar beweert, zonder het aan te tonen, dat een matching van gegevens zou hebben toegelaten het nagestreefde doel te bereiken en dat zij minder afbreuk zou hebben gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven. De oprichting van een gegevensbank laat overigens toe tegemoet te komen aan overweging 25 van de PNR-richtlijn, waarbij wordt gevraagd de gegevens zolang te bewaren als noodzakelijk is voor de nagestreefde doelstellingen.
- 25 Wat de correlatie tussen de verschillende gegevensbanken betreft, herinnert de Ministerraad eraan dat de artikelen 24 en 25 van de „PNR-wet” artikel 6 van de PNR-richtlijn omzetten. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt overigens dat de wetgever geen correlatie wil doorvoeren tussen de „passagiersgegevensbank” en het geheel van de gegevensbanken waartoe de bevoegde autoriteiten toegang hebben, maar alleen tussen de „passagiersgegevensbank” en de gegevensbanken die beantwoorden aan de doeleinden van de bestreden wet. Die maatregelen zijn in overeenstemming met de leringen van advies 1/15 van het Hof van Justitie, aangezien artikel 6, lid 3, van de PNR-richtlijn evenmin verduidelijkt welke gegevensbanken aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Een beoordelingsbevoegdheid is evenmin onverenigbaar met het wettigheidsbeginsel, zoals het wordt geïnterpreteerd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Het doel van de wet zou overigens niet kunnen worden bereikt indien de reizigers op voorhand de criteria zouden kennen die tot een positieve overeenstemming leiden, want dan zouden zij hun gedrag kunnen aanpassen. Artikel 16 van de bestreden wet geeft bovendien duidelijk aan dat de pre-screening moet worden uitgevoerd binnen de „passagiersgegevensbank”, wat dus in overeenstemming is met het wettigheidsbeginsel.

- 26 Wat de bewaartermijn van de gegevens betreft, preciseert de Ministerraad dat het niet onredelijk is te voorzien in een bewaartermijn van vijf jaar, hetgeen overigens overeenstemt met de minimumduur voor verjaring van een strafvordering, wat misdrijven en gecorrectionaliseerde misdaden betreft.

De bewaartermijn van die gegevens, die overeenstemt met de in de PNR-richtlijn bepaalde termijn, is dus geenszins onevenredig.

- 27 Met het tweede middel, dat subsidiair wordt aangevoerd, wordt in wezen betoogd dat inbreuk wordt gemaakt op de gecombineerde bepalingen van artikel 3, lid 2, VWEU en artikel 45 van het Handvest.
- 28 Verzoekster stelt dat artikel 3, § 1, en artikel 8, § 2, alsook hoofdstuk 11 van de bestreden wet (dat de artikelen 28 tot en met 31 bevat) in strijd zijn met het vrije verkeer van personen, in zoverre zij niet alleen het vervoer buiten de EU, maar ook het vervoer binnen de EU (met inbegrip van tussenlandingen) beogen. Zij is met andere woorden van mening dat de bestreden bepalingen, door het „PNR-systeem” uit te breiden tot de vluchten binnen de Europese Unie, indirect de grenscontroles herinvoeren die in strijd zouden zijn met de vrijheid van verkeer van de personen.
- 29 De Ministerraad is van mening dat de bestreden wet geenszins neerkomt op de herinvoering van een controle aan de grenzen en geenszins ingaat tegen de vrijheid van verkeer van personen. De PNR-richtlijn is niet van toepassing op illegale immigratie en de bestreden wet zet niet alleen de PNR-richtlijn, maar ook de API-richtlijn om.

Het middel, zoals het is geformuleerd, ziet enkel op artikel 3, § 1, en artikel 8, § 2, alsook op hoofdstuk 11 van de bestreden wet. Uit de definitie van het begrip „buitengrenzen” blijkt echter dat de PNR-wet alleen de controles aan de buitengrenzen van de EU beoogt. Bovendien zet de PNR-wet richtlijn 2004/82/EG om, zodat zij niet kan worden geïnterpreteerd in die zin dat zij opnieuw een controle invoert aan de grenzen van de Schengenruimte.

Uiterst subsidiair voorziet overweging 10 van de PNR-richtlijn uitdrukkelijk in de mogelijkheid om het gebruik van „PNR-gegevens” uit te breiden tot de vluchten binnen de Unie, wat aantoont dat die maatregel op zich niet strijdig is met de vrijheid van verkeer, noch met de verordening (EG) nr. 562/2006.

II. Toepasselijke bepalingen

Europees Verdrag voor de rechten van de mens

- 30 Artikel 8 bepaalt:

„1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van ‘s lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van

de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

Unierecht

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

- 31 Artikel 7 van het Handvest („De eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven”) bepaalt:

„Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie.”

- 32 Artikel 8 van het Handvest („De bescherming van persoonsgegevens”) bepaalt:

„1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd.”

- 33 Artikel 52, lid 1, van het Handvest bepaalt:

„Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

Algemene verordening gegevensbescherming (AVGB)

- 34 Artikel 2, lid 2, onder d), bepaalt:

„2. Deze verordening is niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens:

[...]

d) door de bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de

tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid.”

35 Artikel 23 bepaalt:

„1. De reikwijdte van de verplichtingen en rechten als bedoeld in de artikelen 12 tot en met 22 en artikel 34, alsmede in artikel 5 kan, voor zover de bepalingen van die artikelen overeenstemmen met de rechten en verplichtingen als bedoeld in de artikelen 12 tot en met 20, worden beperkt door middel van Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die op de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker van toepassing zijn, op voorwaarde dat die beperking de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laat en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is ter waarborging van:

- a) de nationale veiligheid;
- b) landsverdediging;
- c) de openbare veiligheid;
- d) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid;
- e) andere belangrijke doelstellingen van algemeen belang van de Unie of van een lidstaat, met name een belangrijk economisch of financieel belang van de Unie of van een lidstaat, met inbegrip van monetaire, budgettaire en fiscale aangelegenheden, volksgezondheid en sociale zekerheid;
- f) de bescherming van de onafhankelijkheid van de rechter en gerechtelijke procedures;
- g) de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van schendingen van de beroepsregels voor gereguleerde beroepen;
- h) een taak op het gebied van toezicht, inspectie of regelgeving die verband houdt, al is het incidenteel, met de uitoefening van het openbaar gezag in de in de punten a), tot en met e) en punt g) bedoelde gevallen;
- i) de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen;
- j) de inning van civielrechtelijke vorderingen.

2. De in lid 1 bedoelde wettelijke maatregelen bevatten met name specifieke bepalingen met betrekking tot, in voorkomend geval, ten minste:

- a) de doeleinden van de verwerking of van de categorieën van verwerking,

- b) de categorieën van persoonsgegevens,
- c) het toepassingsgebied van de ingevoerde beperkingen,
- d) de waarborgen ter voorkoming van misbruik of onrechtmatige toegang of doorgifte,
- e) de specificatie van de verwerkingsverantwoordelijke of de categorieën van verwerkingsverantwoordelijken,
- f) de opslagperiodes en de toepasselijke waarborgen, rekening houdend met de aard, de omvang en de doeleinden van de verwerking of van de categorieën van verwerking,
- g) de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, en
- h) het recht van betrokkenen om van de beperking op de hoogte te worden gesteld, tenzij dit afbreuk kan doen aan het doel van de beperking.”

PNR-richtlijn

36 Artikel 3 luidt als volgt:

„[...]

4) ‚passagier’, iedere persoon, met inbegrip van de transferpassagiers en transitpassagiers en met uitsluiting van de bemanningsleden, die met toestemming van de luchtvaartmaatschappij in een luchtvaartuig wordt vervoerd of zal worden vervoerd, en waarbij die toestemming blijkt uit de vermelding van die persoon op de passagierslijst”.

37 Artikel 4 bepaalt:

„Passagiersinformatie-eenheid

1. Elke lidstaat richt een instantie op of wijst die een bestaande instantie aan die bevoegd is terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken of te vervolgen, of wijst die een afdeling van een dergelijke instantie aan, om op te treden als zijn [PIE].

2. De PIE heeft tot taak:

- a) de PNR-gegevens van de luchtvaartmaatschappijen te verzamelen, op te slaan en te verwerken, en die gegevens of het resultaat van de verwerking ervan aan de in artikel 7 bedoelde bevoegde instanties door te geven;
- b) zowel de PNR-gegevens als het resultaat van de verwerking ervan met de PIE's van andere lidstaten en met Europol uit te wisselen, overeenkomstig de artikelen 9 en 10.

[...]”

38 Artikel 6 bepaalt:

„1. De door de luchtvaartmaatschappij doorgegeven PNR-gegevens worden door de PIE van de betrokken lidstaat verzameld overeenkomstig artikel 8. Indien de door de luchtvaartmaatschappij doorgegeven PNR-gegevens andere dan de in bijlage I vermelde PNR-gegevens bevatten, worden zij door de PIE onmiddellijk na ontvangst definitief gewist.

2. De PIE verwerkt de PNR-gegevens uitsluitend voor de volgende doeleinden:

a) het beoordelen van de passagiers vóór hun geplande aankomst in of gepland vertrek uit de lidstaat, om te bepalen welke personen moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek door de in artikel 7 bedoelde bevoegde instanties, en, in voorkomend geval, door Europol overeenkomstig artikel 10, omdat zij betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of bij ernstige criminaliteit;

b) het per geval inwilligen van een op afdoende gronden gebaseerd, gemotiveerd verzoek van de bevoegde instanties om in bepaalde gevallen PNR-gegevens te verstrekken en te verwerken voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit, en de resultaten van deze verwerking aan die instanties of, in voorkomend geval, aan Europol mee te delen; en

c) het analyseren van PNR-gegevens voor het bijstellen van bestaande of het formuleren van nieuwe criteria die moeten worden gebruikt bij de beoordelingen die worden verricht op grond van lid 3, onder b), om te bepalen welke personen betrokken zouden kunnen zijn bij een terroristisch misdrijf of bij ernstige criminaliteit.

[...]”

39 Artikel 12 bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de door de luchtvaartmaatschappijen aan de PIE verstrekte PNR-gegevens bij die PIE in een databank worden bewaard gedurende een termijn van vijf jaar nadat de gegevens zijn doorgegeven aan de PIE van de lidstaat waar de vlucht aankomt of vertrekt.

2. Wanneer een termijn van zes maanden is verstreken nadat de PNR-gegevens overeenkomstig lid 1 zijn doorgegeven, worden de PNR-gegevens gedepersonaliseerd door afscherming van de volgende gegevenselementen waaruit de identiteit van de passagier op wie de PNR-gegevens betrekking hebben, rechtstreeks zou kunnen worden afgeleid:

a) naam/namen, waaronder de namen van andere passagiers in het PNR en het aantal reizigers in het PNR dat samen reist;

- b) adres en contactgegevens;
- c) alle betalingsinformatie, met inbegrip van het factuuradres, voor zover daarin informatie is vervat waaruit de identiteit van de passagier op wie het PNR betrekking heeft of van andere personen rechtstreeks zou kunnen worden afgeleid;
- d) informatie betreffende reizigers die gebruikmaken van een loyaliteitsprogramma voor frequent reizen;
- e) algemene opmerkingen, voor zover deze informatie bevatten waaruit rechtstreeks de identiteit zou kunnen worden afgeleid van de passagier op wie het PNR betrekking heeft; en
- f) verzamelde API-gegevens.

3. Wanneer de in lid 2 bedoelde termijn van zes maanden is verstreken, wordt mededeling van de volledige PNR-gegevens uitsluitend toegestaan als:

a) er redelijkerwijze wordt aangenomen dat zulks noodzakelijk is voor de in artikel 6, lid 2, onder b), bedoelde doeleinden en

b) goedgekeurd door:

i) een gerechtelijke instantie, of

ii) een andere nationale instantie die volgens het nationale recht bevoegd is om na te gaan of aan de voorwaarden voor mededeling is voldaan, onder voorbehoud van kennisgeving aan, en controle achteraf door, de functionaris voor gegevensbescherming van de PIE.

4. De lidstaten zorgen ervoor dat de PNR-gegevens na het verstrijken van de in lid 1 bedoelde termijn definitief worden gewist. Deze verplichting geldt niet indien bepaalde PNR-gegevens zijn doorgegeven aan een bevoegde instantie en worden gebruikt in het kader van een specifieke zaak met het oog op het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit; in dat geval beheerst het nationale recht het bewaren van de gegevens door de bevoegde instantie.

5. De PIE bewaart het resultaat van de in artikel 6, lid 2, onder a), bedoelde verwerking niet langer dan noodzakelijk is om een overeenstemming te kunnen melden aan de bevoegde instanties en, overeenkomstig artikel 9, lid 1, aan de PIE's van andere lidstaten. Indien het resultaat van geautomatiseerde verwerking na een afzonderlijke niet-geautomatiseerde controle als bedoeld in artikel 6, lid 5, negatief blijkt te zijn, kan dit niettemin worden opgeslagen om 'valse' overeenkomsten in de toekomst te voorkomen, voor zover de onderliggende gegevens niet op grond van lid 4 van dit artikel worden gewist."

- 40 Bijlage I van de „PNR-richtlijn”, met als opschrift „PNR-gegevens verzameld door luchtvaartmaatschappijen”, vermeldt onder meer:

„[...]

12. Algemene opmerkingen (met inbegrip van alle beschikbare informatie over niet-begeleide minderjarigen jonger dan 18 jaar, zoals naam en geslacht van de minderjarige, leeftijd, talen die de minderjarige spreekt, naam en contactgegevens van de persoon die de minderjarige begeleidt naar het vertrek en de aard van de relatie van deze persoon met de minderjarige, naam en contactgegevens van de persoon die de minderjarige afhaalt bij aankomst en de aard van de relatie van deze persoon met de minderjarige, functionaris voor vertrek en aankomst)

[...]

18. Alle verzamelde API-gegevens (Advance Passenger Information) (onder meer 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 vertrek, tijdstip van aankomst)

[...]”

API-richtlijn

- 41 Artikel 1 bepaalt:

„Deze richtlijn heeft tot doel de grenscontroles te verbeteren en de illegale immigratie te bestrijden door erin te voorzien dat de vervoerders de passagiersgegevens vooraf aan de bevoegde nationale autoriteiten verstrekken.”

Belgisch recht

- 42 De relevante bepalingen van de **PNR-wet** (zoals gewijzigd bij de wetten van 15 en 30 juli 2018 en bij de wet van 2 mei 2019) luiden als volgt:

„HOOFDSTUK 2. – Toepassingsgebied

Art. 3. § 1. Deze wet bepaalt de verplichtingen van de vervoerders en de reisoperatoren inzake de doorgifte van gegevens van passagiers van, naar en op doorreis over het nationaal grondgebied.

§ 2. De Koning bepaalt bij een in Ministerraad overlegd besluit, per vervoerssector en voor de reisoperatoren, de passagiersgegevens die moeten worden doorgestuurd en de nadere regels voor het doorsturen, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

HOOFDSTUK 3. – Definities

Art. 4. Voor de toepassing van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan wordt verstaan onder:

[...]

9° ‚PNR’: het bestand met de reisgegevens van iedere passagier, dat de in artikel 9 bedoelde informatie bevat, die de boekende en de deelnemende vervoerders en reisoperatoren nodig hebben om reserveringen te kunnen verwerken en controleren bij elke reis die door of namens iemand wordt geboekt; dit bestand kan zich bevinden in een reserveringssysteem, een vertrekcontrolesysteem (voor de controle van vertrekkende passagiers) of een soortgelijk systeem dat dezelfde functies vervult;

10° ‚passagier’: iedere persoon, met inbegrip van de transferpassagiers en transitpassagiers en met uitsluiting van de bemanningsleden, die wordt vervoerd of moet worden vervoerd door een vervoerder, met de toestemming van deze laatste, wat zich vertaalt door de inschrijving van deze persoon op de passagierslijst;

[...]

HOOFDSTUK 5. – Doelen van de gegevensverwerking

Art. 8. § 1. De passagiersgegevens worden verwerkt met het oog op:

1° het opsporen en vervolgen, met inbegrip van de uitvoering van straffen of vrijheidsbepalende maatregelen, met betrekking tot misdrijven bedoeld in [...] het Wetboek van Strafvordering;

2° het opsporen en vervolgen, met inbegrip van de uitvoering van straffen of vrijheidsbepalende maatregelen, met betrekking tot misdrijven bedoeld in [...] het Strafwetboek;

3° de preventie van ernstige inbreuken op de openbare veiligheid in het kader van gewelddadige radicalisering door het toezien op fenomenen en groeperingen overeenkomstig artikel 44/5, § 1, 2° en 3° en § 2, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt;

4° het toezien op activiteiten bedoeld in de artikelen 7, 1° en 3°/1, en 11, § 1, 1° tot 3° en 5°, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst;

5° het opsporen en vervolgen met betrekking tot de misdrijven bedoeld in [verschillende wetten].

§ 2. Onder de voorwaarden bepaald in hoofdstuk 11, worden de passagiersgegevens eveneens verwerkt ter verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen en ter bestrijding van illegale immigratie.

HOOFDSTUK 6. - Passagiersgegevens

Art. 9. § 1. Wat de reservatiegegevens betreft, bevatten de passagiersgegevens maximaal:

- 1° de PNR-bestandslocatiecode;
- 2° de datum van reservering en afgifte van het biljet;
- 3° de geplande reisdata;
- 4° de namen, voornamen en geboortedatum;
- 5° het adres en de contactgegevens (telefoonnummer, e-mailadres);
- 6° de betalingsinformatie, met inbegrip van het factureringsadres;
- 7° de volledige reisroute voor de betrokken passagier;
- 8° de informatie over de ‚geregistreerde reizigers‘, met name de reizigers die gebruikmaken van een loyauteitsprogramma voor frequent reizen;
- 9° het reisbureau of de reisagent;
- 10° de status van de reiziger, met inbegrip van de bevestigingen, check-in-status, no-show- of go-show-informatie;
- 11° de aanwijzingen over de opgesplitste of opgedeelde PNR-informatie;
- 12° de algemene opmerkingen, met inbegrip van alle beschikbare informatie over de niet-begeleide minderjarigen onder 18 jaar, zoals de naam en het geslacht van de minderjarige, zijn leeftijd, de taal/talen die hij spreekt, de naam en de contactgegevens van de voogd die de minderjarige begeleidt bij het vertrek en de aard van zijn relatie met de minderjarige, de naam en de contactgegevens van de voogd aanwezig bij de aankomst en de aard van zijn relatie met de minderjarige, de ambtenaar die bij het vertrek en de aankomst aanwezig is;
- 13° de informatie betreffende de biljetuitgifte, waaronder het biljetnummer, de uitgiftedatum, de biljetten voor enkele reizen en de geautomatiseerde prijsnotering van de biljetten;
- 14° het zitplaatsnummer en andere informatie over de zitplaats;
- 15° de informatie over gezamenlijke vluchtnummers;

16° alle bagage-informatie;

17° het aantal en de namen van de andere reizigers in het PNR;

18° alle voorafgaande passagiersgegevens (API-gegevens) die werden verzameld en worden opgesomd in § 2;

19° alle vroegere wijzigingen van de onder 1° tot 18° opgesomde gegevens;

§ 2. Wat de gegevens van de check-in-status en het instappen betreft, zijn de voorafgaande gegevens bedoeld in § 1, 18°, de volgende:

1° soort reisdocument;

2° nummer van het document;

3° nationaliteit;

4° land van afgifte van het document;

5° vervaldatum van het document;

6° familienaam, voornaam, geslacht, geboortedatum;

7° vervoerder / reisoperator;

8° nummer van het vervoer;

9° datum van vertrek, datum van aankomst;

10° plaats van vertrek, plaats van aankomst;

11° tijdstip van vertrek, tijdstip van aankomst;

12° totaal aantal vervoerde personen;

13° zitplaatsnummer;

14° PNR-bestandslocatiecode;

15° aantal, gewicht en identificatie van de bagagestukken;

16° grensdoorlaatpost van binnenkomst op het nationaal grondgebied.

[...]

HOOFDSTUK 7. – De Passagiersinformatie-eenheid

Art. 12. Binnen de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken wordt een Passagiersinformatie-eenheid opgericht.

Art. 13. § 1. De PIE is belast met:

1° het verzamelen, het bewaren en het verwerken van de passagiersgegevens die door de vervoerders en reisoperatoren zijn doorgestuurd, evenals met het beheer van de passagiersgegevensbank;

2° de uitwisseling met de PIE's van andere lidstaten van de Europese Unie, met Europol, en met derde landen van zowel de passagiersgegevens als de resultaten van hun verwerking, overeenkomstig hoofdstuk 12.

§ 2. Onverminderd andere wettelijke bepalingen, mag de PIE de gegevens die krachtens hoofdstuk 9 zijn bewaard, niet voor andere dan de in artikel 8 bedoelde doelen gebruiken.

Art. 14. § 1. De PIE is samengesteld uit:

1° een [...] ambtenaar [...] verantwoordelijk voor:

- a) de organisatie en de werking van de PIE;
- b) het toezicht op de naleving door de vervoerders en de reisoperatoren van hun verplichtingen bepaald in hoofdstuk 4;
- c) het beheer en het gebruik van de passagiersgegevensbank;
- d) de verwerking van de passagiersgegevens;
- e) de naleving van de wettigheid en de regelmatigheid van de in hoofdstuk 10 bedoelde verwerkingen;

[...]

2° uit de volgende bevoegde diensten gedetacheerde leden:

- a) de politiediensten [...];
- b) de Veiligheid van de Staat [...];
- c) de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst [...];
- d) de Administratie [...] van de Douane en Accijnzen [...].

[...]

HOOFDSTUK 8. – De passagiersgegevensbank

Art. 15. § 1. Er wordt een passagiersgegevensbank opgericht die door de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken wordt beheerd en waarin de passagiersgegevens worden geregistreerd.

[...].

§ 4. De verwerkingen van de passagiersgegevens uitgevoerd volgens deze wet worden onderworpen aan de wet bescherming van de persoonlijke levenssfeer [...]. De bevoegde toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens] oefent haar bevoegdheden uit die de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer bepaalt.

[...]

HOOFDSTUK 9. – Bewaartermijnen

Art. 18. De passagiersgegevens worden in de passagiersgegevensbank bewaard gedurende een maximale termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de registratie ervan. Aan het eind van deze termijn worden ze vernietigd.

[...]

HOOFDSTUK 10. – De gegevensverwerking

Afdeling 1. – De verwerking van passagiersgegevens in het kader van de voorafgaande beoordeling van de passagiers

Art. 24. § 1. De passagiersgegevens worden verwerkt met het oog op het uitvoeren van een voorafgaande beoordeling van de passagiers vóór hun geplande aankomst in, vertrek uit of doorreis over het nationaal grondgebied om te bepalen welke personen moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek.

[methodes voor de voorafgaande beoordeling]

Art. 25. [...]

§ 2. Het beoordelen van de passagiers voor hun geplande aankomst, doorreis of vertrek op grond van vooraf bepaalde criteria wordt op niet-discriminerende wijze verricht. Deze criteria mogen niet gericht zijn op de identificatie van een individu en moeten doelgericht, evenredig en specifiek zijn.

§ 3. Deze criteria mogen niet gebaseerd zijn op gegevens die de raciale of etnische oorsprong van een persoon, zijn religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, zijn politieke opvattingen, zijn vakbondslicidmaatschap, zijn gezondheidstoestand, zijn seksleven of zijn seksuele geaardheid onthullen.

[...]

Afdeling 2. – De verwerking van gegevens in het kader van gerichte opzoeken

Art. 27. De passagiersgegevens worden gebruikt om gerichte opzoeken te verrichten voor de doelen beoogd in artikel 8, § 1, 1°, 2°, 4° en 5°, en onder de voorwaarden bepaald in artikel 46septies van het Wetboek van Strafvordering, in

artikel 16/3 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst of in artikel 281, § 4 van de algemene wet inzake douane en accijnzen gecoördineerd op 18 juli 1977.

HOOFDSTUK 11. – De verwerking van de passagiersgegevens ter verbetering van de grenscontroles en ter bestrijding van de illegale immigratie

Art. 28. § 1. Dit hoofdstuk is van toepassing op de verwerking van de passagiersgegevens door de politiediensten belast met de grenscontroles en door de Dienst Vreemdelingenzaken, met het oog op de verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen en met het oog op de bestrijding van de illegale immigratie.

[...]

Art. 29. § 1. [...]

§ 2. Enkel de [API-]gegevens worden doorgegeven voor de volgende categorieën van passagiers:

1° de passagiers die van plan zijn om het grondgebied via de buitengrenzen van België te betreden of het grondgebied via de buitengrenzen van België betreden hebben;

2° de passagiers die van plan zijn om het grondgebied via de buitengrenzen van België te verlaten of het grondgebied via de buitengrenzen van België verlaten hebben;

3° de passagiers die van plan zijn om via een in België gelegen internationale transitzone te passeren, die zich in een in België gelegen internationale transitzone bevinden of die via een in België gelegen transitzone gepasseerd zijn.

§ 3. De passagiersgegevens bedoeld in § 2 worden onmiddellijk na hun registratie in de passagiersgegevensbank doorgestuurd naar de politiediensten zoals bedoeld in artikel 14, § 1, 2°, a). Deze bewaren de gegevens in een tijdelijk bestand en vernietigen ze binnen de vierentwintig uur na doorsturing.

§ 4. [...] de passagiersgegevens bedoeld in § 2 [worden] onmiddellijk na hun registratie in de passagiersgegevensbank doorgestuurd. De Dienst Vreemdelingenzaken bewaart deze gegevens in een tijdelijk bestand en vernietigt ze binnen de vierentwintig uur na doorsturing.

[...]

Art. 31. De vervoerders en de reisoperatoren vernietigen, binnen de vierentwintig uur na het einde van het in artikel 4, 3° tot 6° bedoelde vervoer, alle in artikel 9, § 1, 18°, bedoelde passagiersgegevens [...].

[...]

HOOFDSTUK 15. – Wijzigingsbepalingen

Afdeling 1. – Wijziging van het Wetboek van Strafvordering

Art. 50. In het Wetboek van Strafvordering wordt een artikel 46septies ingevoegd, luidende:

„Art. 46septies. Bij het opsporen van de misdaden en wanbedrijven bedoeld in artikel 8, § 1, 1^o, 2^o en 5^o, van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, kan de procureur des Konings, bij een schriftelijke en met redenen omklede beslissing, de officier van gerechtelijke politie opdragen om de PIE te vorderen tot het meedelen van de passagiersgegevens overeenkomstig artikel 27 van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens.

[...]

Afdeling 2. – Wijziging van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst

Art. 51. In hoofdstuk III, afdeling 1, onderafdeling 2, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, wordt een artikel 16/3 ingevoegd, luidende:

„Art. 16/3. § 1. De inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen, in het belang van de uitoefening van hun opdrachten, mits afdoende motivering, beslissen om toegang te hebben tot de passagiersgegevens bedoeld in artikel 27 van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens [...]”

III. Beoordeling door het Grondwettelijk Hof

- 43 Het Grondwettelijk Hof preciseert om te beginnen dat het bij het onderzoek van het beroep rekening houdt met de wijzigingen die in de wet van 25 december 2016 zijn ingevoerd bij de wetten van 15 en 30 juli 2018 en bij de wet van 2 mei 2019.
- 44 Voorts beperkt het Grondwettelijk Hof de reikwijdte van het beroep tot vernietiging door vast te stellen dat het eerste middel uitsluitend is gericht tegen artikel 3, lid 2, artikel 4, 9^o en 10^o, de artikelen 7 tot en met 9, de artikelen 12 tot en met 16, artikel 18, de artikelen 24 tot en met 27, de artikelen 50 en 51 van de wet, en dat het tweede middel is gericht tegen artikel 3, lid 1, artikel 8, lid 2, en de artikelen 28 tot en met 31 van de wet.

1. Ontvankelijkheid van het eerste middel: is artikel 23 van de AVGB van toepassing op de PNR-wet?

- 45 De verwijzende rechter brengt in herinnering dat de door de AVGB geboden bescherming is gegrond op artikel 16, lid 2, VWEU en dat de verwerking van

persoonsgegevens door bevoegde instanties met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen in principe niet onder de AVGB valt, maar onder richtlijn 2016/680. Deze richtlijn stelt specifieke regels vast betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid, met inachtneming van de specifieke aard van die activiteiten.

- 46 De PNR-wet organiseert de verzameling en de doorgifte van PNR-gegevens, de oprichting van een passagiersgegevensbank, die wordt beheerd door de PIE, de doelstellingen van de verwerking van die gegevensbank en de toegang tot die laatste. Zij zet hoofdzakelijk de PNR-richtlijn om, maar de inhoud ervan gaat verder dan de omzetting van die richtlijn.
- 47 Onder verwijzing naar advies 1/15 (PNR-overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017 (EU:C:2017:592) stelt de verwijzende rechter vast dat bepalingen die het verzamelen, de doorgifte en de verwerking van PNR-gegevens organiseren, zowel onder de bescherming van gegevens (artikel 16 VWEU) als onder de politieke samenwerking (artikel 87 VWEU) kunnen vallen.

Hij merkt ook op dat overweging 5 van de PNR-richtlijn aangeeft dat de doelstellingen van die richtlijn „*onder meer [zijn] de veiligheid te waarborgen, het leven en de veiligheid van personen te beschermen, en een wettelijk kader te scheppen voor de bescherming van PNR-gegevens bij de verwerking door bevoegde autoriteiten*”. Overweging 38 van die richtlijn geeft evenwel aan dat de doelstellingen van de richtlijn „*de doorgifte door luchtvaartmaatschappijen van PNR-gegevens en de verwerking daarvan voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven of ernstige criminaliteit*” zijn, waardoor die doelstellingen zouden kunnen doorwegen op de doelstelling van bescherming van de gegevens.

Voorts stelt hij vast dat het nationale recht niet de gehele PNR-wet uitsluit van het toepassingsgebied van artikel 23 van de AVGB.

- 48 Het Grondwettelijk Hof komt bijgevolg tot de conclusie dat, om te bepalen of de vereisten van artikel 23 van de AVGB van toepassing zijn op de PNR-wet, die onder meer en hoofdzakelijk de PNR-richtlijn omzet, een eerste prejudiciële vraag aan het Hof dient te worden gesteld.

2. *Onderzoek ten gronde van het eerste middel*

De bedoelde gegevens (artikel 4, 9°, en artikel 9 van de PNR-wet)

49 Verzoekster is van mening dat het zeer ruime toepassingsgebied met betrekking tot de passagiersgegevens die worden beoogd in de artikelen 4, 9°, en 9, van de PNR-wet kennelijk onevenredig is ten aanzien van het nagestreefde doel. Volgens haar zouden de beoogde gegevens gevoelige gegevens, zoals het lidmaatschap van een vakorganisatie, de persoonlijke affiniteit en de persoonlijke of professionele relaties, kunnen onthullen.

50 De verwijzende rechter herinnert eraan dat een overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven niet alleen dient te steunen op een voldoende precieze wettelijke bepaling, maar ook moet beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en evenredig moet zijn met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling. De wetgever beschikt ter zake over een beoordelingsvrijheid. Die vrijheid is evenwel niet onbegrensd: opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met het recht op eerbiediging van het privéleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft ingesteld tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.

In zijn advies 1/15 (PNR-overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017 heeft het Hof eraan herinnerd dat een inmenging in het recht op bescherming van de persoonsgegevens tot het „strikt noodzakelijke” moet worden beperkt (zie punten 140 en 141).

51 Het Grondwettelijk Hof merkt op dat de PNR-wet tot doel heeft de openbare veiligheid te verzekeren door een doorgifte van passagiersgegevens en het gebruik van die gegevens in te voeren in het kader van de strijd tegen terroristische misdrijven en zware grensoverschrijdende criminaliteit. Die doelstellingen vormen doelstellingen van algemeen belang die inmengingen kunnen verantwoorden in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens (arrest van 8 april 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 en C-594/12, EU:C:2014:238, punt 42). Het Hof van Justitie heeft overigens bevestigd dat die doelstellingen van algemeen belang de doorgifte en verwerking van persoonsgegevens van passagiers konden rechtvaardigen [advies 1/15 (PNR-overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punten 148 en 149).

52 De verwijzende rechter onderzoekt voorts of die inmengingen voldoende precies, evenredig met en beperkt zijn tot het „strikt noodzakelijke”, rekening houdend met de omvang van de door de PNR-wet beoogde gegevens.

Het verzamelen van de door de PNR-wet beoogde passagiersgegevens gaat gepaard met waarborgen wat de inhoud van die gegevens betreft. Die gegevens zijn namelijk exhaustief vastgelegd bij artikel 9 van de PNR-wet. Het gaat om inlichtingen die rechtstreeks verband houden met de reis die aanleiding geeft tot

het vervoer dat binnen het toepassingsgebied van de PNR-wet valt, en waarover de vervoerders en reisoperatoren in principe reeds beschikken. Voorts stemmen die gegevens overeen met bijlage I van de richtsnoeren van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO). Die gegevens zijn bijgevolg relevant gezien de doelstellingen die door de PNR-wet worden nagestreefd.

Voorts bepalen de artikelen 10 en 11 van de PNR-wet, die niet worden bestreden, dat de passagiersgegevens geen betrekking mogen hebben op de raciale of etnische oorsprong van een persoon, zijn religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, zijn politieke opvattingen, zijn vakbondslidmaatschap, zijn gezondheidstoestand of zijn seksleven of seksuele geaardheid, en dat de PIE, wanneer de door de vervoerders en de reisoperatoren doorgegeven passagiersgegevens andere gegevens bevatten dan de in artikel 9 opgesomde gegevens of gegevens bevatten die in artikel 10 zijn opgesomd, deze aanvullende gegevens definitief verwijderd bij hun ontvangst. Die bepalingen waarborgen dat gevoelige gegevens in principe niet kunnen worden verzameld of bewaard als passagiersgegevens.

- 53 In zijn advies 1/15 van 26 juli 2017 heeft het Hof van Justitie eveneens met betrekking tot de gevoelige gegevens geoordeeld dat *„de artikelen 7, 8 en 21 alsook artikel 52, lid 1, van het Handvest zich zowel verzetten tegen de doorgifte van gevoelige gegevens aan Canada als tegen de door de Unie met deze derde staat overeengekomen afbakening van de voorwaarden inzake het gebruik en de bewaring van dergelijke gegevens door de Canadese autoriteiten”* (punt 167).

Die opmerking geldt ook te dezen. Hoewel er waarborgen bestaan die gekoppeld zijn aan de door de PNR-wet beoogde passagiersgegevens, dient niettemin de vraag te worden gesteld of die waarborgen voldoende zijn, rekening houdend met de omvang van de beoogde gegevens. De gegevens die worden beoogd in artikel 9, § 1, van de PNR-wet, dat de in bijlage I van de „PNR-richtlijn” beoogde gegevens overneemt, omvatten immers, naast de gegevens van de *check-in*-status en het instappen, zeer ruime gegevens, waaronder: de volledige reisroute voor de betrokken passagier, het reisbureau, het zitplaatsnummer, alle bagage-informatie, de betalingsinformatie, met inbegrip van het factuuradres, de algemene opmerkingen, „met inbegrip van alle beschikbare informatie over de niet-begeleide minderjarigen onder 18 jaar”.

In zijn voormelde advies 1/15 van 26 juli 2017 heeft het Hof overigens opgemerkt dat *„bepaalde PNR-gegevens op zichzelf beschouwd weliswaar geen belangrijke informatie [lijken] te kunnen verschaffen over het privéleven van de betrokkenen, maar samen beschouwd [...] onder meer een volledige reisroute [kunnen] blootleggen, inzicht [kunnen] geven in reisgewoontes en relaties tussen twee of meer personen, inlichtingen [kunnen] verschaffen over de financiële situatie van luchtreizigers, hun voedingsgewoonten of hun gezondheidstoestand, en zelfs gevoelige gegevens over deze passagiers [kunnen] bevatten, zoals gedefinieerd in artikel 2, onder e), van de voorgenomen overeenkomst”* (punt 128).

In haar advies van 19 augustus 2016 „over de gevolgen, op het gebied van gegevensbescherming, van de verwerking van passagiersgegevens”, heeft de Adviescommissie inzake Verdrag nr.108 van de Raad van Europa „tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens” eveneens het volgende opgemerkt: *„De PNR’s bevatten informatie die ertoe strekt de reis van een passagier te vergemakkelijken, en kunnen een aantal gevoelige gegevens bevatten (gegevens die kunnen dienen om te wijzen op de raciale oorsprong van een persoon, zijn politieke opvattingen, zijn religieuze en andere overtuigingen, zijn gezondheidstoestand of zijn seksuele geaardheid), niet alleen onder bepaalde ‚gecodeerde’ gegevens, maar ook in het open veld dat algemene opmerkingen bevat (zoals diëtische en medische verzoeken, of het feit dat een politieke of religieuze vereniging tickets tegen een verlaagd tarief heeft gekregen voor de reis van haar leden), wat zou kunnen leiden tot een rechtstreekse discriminatie”* (Raad van Europa, advies van 19 augustus 2016, T-PD(2016)18rev, blz. 7).

Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten heeft eveneens opgemerkt dat „PNR-gegevens” *„gevoelige of specifieke gegevens zouden kunnen omvatten onder de rubriek ‚algemene opmerkingen”* (advies 1/2011 van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten over het voorstel van richtlijn betreffende het gebruik van persoonsgegevens van passagiers voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (COM(2011) 32 definitief), 14 juni 2011, blz. 8; zie ook *ibid.*, blz. 13).

- 54 Gezien het zeer ruime toepassingsgebied ervan, zouden de in artikel 9 van de PNR-wet beoogde gegevens, hoewel zij niet rechtstreeks gevoelige gegevens kunnen bevatten, niettemin onrechtstreeks gevoelige elementen kunnen onthullen die vallen onder de bescherming van persoonsgegevens en onder de eerbiediging van het privéleven. Rekening houdend met advies 1/15 van het Hof van Justitie, stelt het Grondwettelijk Hof zich de vraag of de in artikel 9 van de PNR-wet beoogde gegevens, die de in bijlage I van de PNR-richtlijn beoogde gegevens bevatten, niet verder gaan dan het „strikt noodzakelijke” om de door de PNR-richtlijn nagestreefde doelstellingen te bereiken. Het besluit het Hof dan ook een tweede prejudiciële vraag te stellen.
- 55 In zijn voormelde advies 1/15 van 26 juli 2017 heeft het Hof voorts de volgende opmerkingen geformuleerd met betrekking tot het vereiste dat de gegevens die worden bedoeld in het ontwerp van overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie over het doorgeven en het verwerken van persoonsgegevens van passagiers, duidelijk en nauwkeurig worden bepaald:

„156. Hoewel volgens de opmerkingen van de Commissie de 19 categorieën van PNR-gegevens die in de bijlage bij de voorgenomen overeenkomst vermeld staan overeenstemmen met bijlage I van de richtsnoeren inzake PNR-gegevens van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), moet worden beklemtoond - zoals de advocaat-generaal in punt 217 van zijn conclusie heeft gedaan - dat

punt 5, dat ziet op ‚[b]eschikbare informatie betreffende frequent reizen en voordelen (d.w.z. gratis biljetten, upgrades, enz.)’, en punt 7, dat betrekking heeft op ‚[a]lle beschikbare contactgegevens (met inbegrip van informatie betreffende de verstrekker)’, niet op een voldoende duidelijke en nauwkeurige manier de door te geven PNR-gegevens omschrijven.

157. Wat punt 5 betreft, bepaalt het gebruik van het woord ‚enz.’ immers onvoldoende de omvang van de door te geven gegevens. Voorts kan op grond van de bewoordingen van dit punt niet worden achterhaald of dit punt enkel ziet op informatie betreffende de status van een luchtreiziger in het kader van een klantenloyaliteitsprogramma dan wel op alle informatie betreffende vliegreizen en transacties in het kader van dergelijke programma’s.

158. Ook punt 7, waarin gesproken wordt over ‚[a]lle beschikbare contactgegevens’, bepaalt onvoldoende de omvang van de door te geven gegevens. Met name wordt hierin niet gepreciseerd op welk type contactgegevens dit punt betrekking heeft en evenmin of onder de voormelde bewoordingen ook - zoals uit het schriftelijke antwoord van de Commissie op de vragen van het Hof kan worden afgeleid - de contactgegevens vallen van derden die de vlucht hebben geboekt voor de luchtreiziger, derden via welke een luchtreiziger kan worden bereikt, of derden met wie in noodgevallen contact moet worden opgenomen.

159. Punt 8 betreft ‚[a]lle beschikbare betalings-/factureringsinformatie (zonder andere transactiegegevens die gekoppeld zijn aan een creditcard of -rekening en niet samenhangen met de reistransactie)’. Door het gebruik van de termen ‚[a]lle beschikbare [...] informatie’ kan dit punt weliswaar erg ruim lijken, maar zoals uit het antwoord van de Commissie op de vragen van het Hof voortvloeit, moet dit punt worden geacht enkel betrekking te hebben op de informatie inzake de betalings- en factureringswijzen van het vliegticket en dus niet op andere informatie die geen rechtstreeks verband houdt met de vlucht. Indien dit punt aldus wordt uitgelegd kan het dus worden geacht te beantwoorden aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid.

160. Punt 17 heeft dan weer betrekking op ‚[a]lgemene opmerkingen, waaronder Other Supplementary Information (OSI), Special Service Information (SSI) en Special Service Request (SSR) informatie’. Volgens de met name door de Commissie gegeven toelichting is dit punt een zogenoemd ‚free text’-punt, dat tot doel heeft om ‚alle aanvullende inlichtingen’ te omvatten, te weten die welke niet reeds elders in de bijlage bij de voorgenomen overeenkomst zijn opgesomd. Een dergelijk punt levert dus geen aanwijzingen over de aard en de omvang van de door te geven inlichtingen, en lijkt zelfs informatie te kunnen omvatten die geen verband houdt met de doelstelling van de doorgifte van de PNR-gegevens. Aangezien de in dit punt bedoelde informatie slechts bij wijze van voorbeeld wordt vermeld, zoals het gebruik van het woord ‚waaronder’ aangeeft, beperkt dit punt bovendien geenszins de aard en de omvang van de informatie die daaronder kan vallen. Derhalve kan punt 17 niet worden geacht voldoende duidelijk en nauwkeurig te zijn afgebakend.

161. *Tot slot heeft punt 18 betrekking op „[a]lle informatie uit het Advance Passenger Information System (APIS) die met het oog op de boeking is verzameld”. Volgens de preciseringen van de Raad en de Commissie stemt die informatie overeen met de in artikel 3, lid 2, van richtlijn 2004/82 bedoelde inlichtingen, te weten het nummer en de aard van het gebruikte reisdocument, de nationaliteit, de volledige naam, de geboortedatum, de grensdoorlaatpost van binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten, het vervoermiddel, het tijdstip van vertrek en van aankomst van het vervoermiddel, het totale aantal met dat vervoermiddel vervoerde passagiers en het eerste instappunt. Dit punt kan, voor zover het aldus begrepen wordt dat het uitsluitend de in de voornoemde bepaling uitdrukkelijk bedoelde inlichtingen omvat, geacht worden aan de vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid te voldoen.*

162. *Artikel 4, lid 3, van de voorgenomen overeenkomst – volgens hetwelk Canada, wanneer het een PNR-gegeven ontvangt dat niet in de lijst van de bijlage bij deze overeenkomst is opgenomen, dit gegeven moet wissen – kan het gebrek aan duidelijkheid van de punten 5, 7 en 17 van deze bijlage niet vergoelijken. Deze lijst bakent als zodanig immers niet voldoende duidelijk en nauwkeurig de door te geven PNR-gegevens af, zodat het voornoemde artikel 4, lid 3, geen oplossing kan bieden voor de onzekerheden in verband met de PNR-gegevens die moeten worden doorgegeven.*

163. *Wat de aan Canada door te geven PNR-gegevens betreft, bakenen de punten 5, 7 en 17 van de bijlage bij de voorgenomen overeenkomst dus niet voldoende duidelijk en nauwkeurig de draagwijdte af van de inmenging in de grondrechten die in de artikelen 7 en 8 van het Handvest zijn verankerd.”*

- 56 Aangezien sommige van die opmerkingen te dezen eveneens zouden kunnen gelden ten aanzien van het illustratieve en niet-exhaustieve karakter van sommige gegevens die zijn vervat in bijlage I van de PNR-richtlijn, die worden omgezet door artikel 9 van de PNR-wet, besluit de verwijzende rechter om een derde prejudiciële vraag stellen.

Het begrip „passagier” (artikel 4, 10°)

- 57 Verzoekster bekritiseert het ruime karakter van het begrip „passagier”, dat leidt tot een systematische, niet-doelgerichte, geautomatiseerde verwerking van de gegevens van alle passagiers.
- 58 De definitie van „passagier” (artikel 4, 10°, van de PNR-wet) heeft tot gevolg dat het verzamelen, het doorgeven en het verwerken van de PNR-gegevens van die „passagiers” algemene en ongedifferentieerde verplichtingen vormen, die van toepassing zijn op elke persoon die wordt vervoerd of moet worden vervoerd en die op de passagierslijst is ingeschreven. De verplichtingen die de PNR-wet oplegt, zijn aldus van toepassing ongeacht of er ernstige redenen zijn om te geloven dat de betrokken personen een strafbaar feit hebben gepleegd of op het

punt staan een strafbaar feit te plegen, of aan een strafbaar feit schuldig zijn bevonden.

- 59 In haar advies van 19 augustus 2016 heeft de Adviescommissie inzake Verdrag nr. 108 dienaangaande het volgende opgemerkt: *„De verwerking van de PNR-gegevens – die het unieke voordeel heeft de identificatie van personen die van belang zijn mogelijk te maken – is een algemene en niet-selectieve filtering van alle passagiers, met inbegrip van diegenen die niet ervan worden verdacht enig strafrechtelijk misdrijf te hebben gepleegd, door verschillende bevoegde instanties, en zij betreft gegevens die aanvankelijk voor commerciële doeleinden door private entiteiten verzameld zijn. Gelet op de omvang van de aantasting van de rechten op privéleven en op gegevensbescherming die uit de verwerking van de PNR-gegevens zou voortvloeien, dient duidelijk te worden aangetoond dat de genoemde verwerking een noodzakelijke maatregel met een wettig doel in een democratische samenleving is; bovendien is vereist dat passende waarborgen worden ingevoerd. Het is onontbeerlijk de noodzaak van het verzamelen en het later gebruiken van de PNR-gegevens uitdrukkelijk aan te tonen”* (advies van 19 augustus 2016, T-PD(2016)18rev, blz. 5).
- 60 Op het gebied van elektronische communicatie heeft het Hof zich uitgesproken over een nationale regeling die voorzag in algemene en ongedifferentieerde bewaring van alle verkeersgegevens en locatiegegevens van alle abonnees en geregistreerde gebruikers betreffende alle elektronischecommunicatiemiddelen, alsook in de verplichting voor de aanbieders van elektronischecommunicatiediensten om die gegevens stelselmatig en voortdurend te bewaren zonder enige uitzondering (arrest van 21 december 2016, [REDACTED] C-203/15 en C-698/15, EU:C:2016:970).

Het heeft geoordeeld dat *„de doeltreffendheid van de bestrijding van zware criminaliteit, met name van georganiseerde misdaad en terrorisme, weliswaar in aanzienlijke mate kan afhangen van het gebruik van moderne onderzoekstechnieken, maar dat een dergelijke doelstelling van algemeen belang, hoe wezenlijk zij ook is, op zich niet kan rechtvaardigen dat een nationale regeling die voorziet in algemene en ongedifferentieerde bewaring van alle verkeersgegevens en alle locatiegegevens, noodzakelijk wordt geacht voor het voeren van deze strijd”* (punt 103).

Het Hof heeft geoordeeld dat *een dergelijke regeling tot gevolg heeft dat de bewaring van de verkeersgegevens en van de locatiegegevens de regel is, terwijl het bij richtlijn 2002/58 ingevoerde stelsel eist dat deze bewaring van gegevens de uitzondering vormt, en dat „een nationale regeling [...] die algemeen geldt voor alle abonnees en geregistreerde gebruikers en ziet op alle elektronischecommunicatiemiddelen en op alle verkeersgegevens, in geen enkele differentiatie, beperking of uitzondering naargelang van het nagestreefde doel [voorziet]. Zij heeft algemeen betrekking op alle personen die gebruikmaken van elektronischecommunicatiediensten zonder dat deze personen zich, al was het maar indirect, in een situatie bevinden die aanleiding kan geven tot*

strafvervolgning. Zij is dus zelfs van toepassing op personen voor wie er geen enkele aanwijzing bestaat dat hun gedrag – zelfs maar indirect of van ver – verband houdt met ernstige strafbare feiten. Bovendien bevat zij geen uitzonderingen, zodat zij zelfs van toepassing is op personen van wie de communicaties naar nationaal recht onder het beroepsgeheim vallen (zie naar analogie, met betrekking tot richtlijn 2006/24, arrest Digital Rights, punten 57 en 58).

106. Een dergelijke regeling eist geen enkel verband tussen de gegevens die moeten worden bewaard en een bedreiging van de openbare veiligheid. Zij beperkt de bewaring met name niet tot gegevens die betrekking hebben op een bepaalde periode en/of een bepaald geografisch gebied en/of een kring van personen die op een of andere wijze betrokken kunnen zijn bij een ernstig strafbaar feit, of op personen van wie de bewaring van de gegevens om andere redenen zou kunnen helpen bij de bestrijding van criminaliteit (zie naar analogie, met betrekking tot richtlijn 2006/24, arrest Digital Rights, punt 59).

107. Een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding gaat dus verder dan strikt noodzakelijk is, en kan niet worden beschouwd als een regeling die in een democratische samenleving gerechtvaardigd is, zoals artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58, gelezen tegen de achtergrond van de artikelen 7, 8 en 11 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, eist.

108. Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58, gelezen tegen de achtergrond van de artikelen 7, 8 en 11 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, staat daarentegen niet eraan in de weg dat een lidstaat een regeling vaststelt op grond waarvan de verkeersgegevens en de locatiegegevens ter bestrijding van zware criminaliteit preventief gericht kunnen worden bewaard, op voorwaarde dat de bewaring van die gegevens, wat de categorieën van te bewaren gegevens, de betrokken communicatiemiddelen, de betrokken personen en de duur van de bewaring betreft, tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt.

109. Om aan de in het vorige punt van het onderhavige arrest genoemde eisen te voldoen, moet deze nationale regeling in de eerste plaats duidelijke en nauwkeurige regels voor de draagwijdte en de toepassing van een dergelijke maatregel van bewaring van gegevens bevatten en een minimum aan eisen stellen, zodat de personen wier gegevens zijn bewaard, voldoende garanties hebben dat hun persoonsgegevens doeltreffend worden beschermd tegen het risico van misbruik. Zij moet in het bijzonder aangeven in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een maatregel van bewaring van gegevens preventief kan worden genomen, en aldus waarborgen dat een dergelijke maatregel tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt (zie naar analogie, met betrekking tot richtlijn 2006/24, arrest Digital Rights, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

110. In de tweede plaats dient – wat de materiële voorwaarden betreft waaraan een nationale regeling op grond waarvan de verkeersgegevens en de locatiegegevens preventief kunnen worden bewaard ter bestrijding van

criminaliteit, moet voldoen om te waarborgen dat zij tot het strikt noodzakelijke is beperkt – erop te worden gewezen dat dergelijke voorwaarden weliswaar kunnen verschillen naargelang van de maatregelen die voor het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van zware criminaliteit worden getroffen, maar dat de bewaring van de gegevens niettemin steeds moet voldoen aan objectieve criteria die een verband leggen tussen de te bewaren gegevens en het nagestreefde doel. In het bijzonder moeten dergelijke voorwaarden in de praktijk van dien aard blijken te zijn dat zij de omvang van de maatregel, en dus de kring van betrokken personen, daadwerkelijk afbakenen.

111. Wat de afbakening van een dergelijke maatregel ter zake van de personen en situaties betreft die onder die maatregel kunnen vallen, moet de nationale regeling worden gebaseerd op objectieve elementen waarmee kan worden gemikt op een groep mensen wier gegevens, althans indirect, een band met handelingen van zware criminaliteit aan het licht kunnen brengen, waarmee op de een of andere wijze kan worden bijgedragen tot de bestrijding van zware criminaliteit of waarmee een ernstig risico voor de openbare veiligheid kan worden voorkomen. Een dergelijke afbakening kan aan de hand van een geografisch criterium worden verricht wanneer de bevoegde nationale autoriteiten op basis van objectieve elementen van mening zijn dat er in een of meer geografische gebieden een hoog risico bestaat dat dergelijke handelingen worden voorbereid of gepleegd.

112. Gelet op een en ander dient op de eerste vraag in zaak C-203/15 te worden geantwoord dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58, gelezen tegen de achtergrond van de artikelen 7, 8 en 11 en artikel 52, lid 1, van het Handvest, in die zin moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die, ter bestrijding van criminaliteit, voorziet in algemene en ongedifferentieerde bewaring van alle verkeersgegevens en locatiegegevens van alle abonnees en geregistreerde gebruikers betreffende alle elektronische communicatiemiddelen.”

Op de tweede prejudiciële vraag in zaak C-203/15 en de eerste prejudiciële vraag in zaak C-698/15 antwoordt het Hof dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58/EG, gelezen tegen de achtergrond van de artikelen 7, 8 en 11 alsook artikel 52, lid 1, van het Handvest „in die zin moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die de bescherming en de beveiliging van de verkeersgegevens en van de locatiegegevens en in het bijzonder de toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de bewaarde gegevens regelt zonder, in het kader van de bestrijding van criminaliteit, te bepalen dat die toegang alleen wordt verleend ter bestrijding van ernstige criminaliteit, dat die toegang aan een voorafgaand toezicht door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke bestuurlijke autoriteit is onderworpen, en dat de betrokken gegevens op het grondgebied van de Unie moeten worden bewaard” (punt 125).

- 61 Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van zijn kant heeft in het arrest Centrum för Rättvisa t. Zweden van 19 juni 2018 de Zweedse wetgeving inzake het massief onderscheppen van elektronische communicatie inmiddels in

overeenstemming bevonden met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het merkte inzonderheid op:

„Het Hof heeft uitdrukkelijk erkend dat de nationale overheden over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij de keuze hoe zij de nationale veiligheid het best vrijwaren. In de zaken Weber en Saravia en Liberty e.a. heeft het Hof aanvaard dat de regels inzake het massief onderscheppen op zich niet buiten die marge vallen. Gelet op de motivering van het Hof in die besluiten en rekening houdend met de dreigingen waarmee vele verdragsluitende Staten geconfronteerd worden (met name de plaag van wereldwijd terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit zoals drugshandel, mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen en cybercriminaliteit), met de technologische evoluties waardoor terroristen en criminelen gemakkelijker kunnen ontkomen aan hun opsporing via het internet en met de onvoorspelbaarheid van de kanalen via welke elektronische communicatie wordt doorgegeven, is het Hof van mening dat de beslissing om een regeling inzake het massief onderscheppen in te voeren teneinde tot dusver onbekende dreigingen voor de nationale veiligheid te identificeren een beslissing is die nog steeds onder de beoordelingsmarge van de staten valt” (EHRM, 19 juni 2018, Centrum för Rättvisa t. Zweden, § 112).

Hetzelfde Hof heeft daarentegen geoordeeld dat de Engelse wet over het onderscheppen van communicatie artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schond omdat zij de in zijn rechtspraak geformuleerde criteria niet in acht nam. Het Hof was ook van oordeel dat *„het aanwenden van een regeling inzake het massief onderscheppen in beginsel binnen de beoordelingsmarge van een staat valt. Het massief onderscheppen is per definitie niet-doelgericht en die onderschepping doen afhangen van een ‚redelijke verdenking’ zou de aanwending van zulk een regeling onmogelijk maken”* (EHRM, 13 september 2018, Big Brother Watch e.a. t. Verenigd Koninkrijk, § 317).

- 62 De vraag rijst in welke mate voormelde rechtspraak, die de algemene en ongedifferentieerde bewaring van gegevens inzake elektronische communicatie betreft, geldt met betrekking tot het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen, doorgeven en verwerken van passagiersgegevens zoals zij zijn georganiseerd bij de wet van 25 december 2016.
- 63 In zijn voormeld advies 1/15 van 26 juli 2017 heeft het Hof zich uitgesproken over een analogo PNR-systeem, dat echter een beperkter toepassingsgebied had, aangezien het ontwerp van overeenkomst tussen Canada en de Europese Unie over het doorgeven en het verwerken van persoonsgegevens van passagiers voorzag in *„de stelselmatige en continue doorgifte [...] van de PNR-gegevens van eenieder die een vlucht tussen de Unie en Canada neemt”* (punt 127). Het Hof was van oordeel dat *„de doorgifte van PNR-gegevens aan Canada en de latere verwerkingen ervan [...] geschikt [kunnen] worden geacht voor de verwezenlijking van het met de voorgenomen overeenkomst nagestreefde doel de openbare veiligheid te beschermen”* (punt 153).

Wat de betrokken passagiers betreft, heeft het Hof van Justitie het volgende overwogen:

„186. De voorgenomen overeenkomst heeft betrekking op de PNR-gegevens van alle luchtreizigers die vluchten nemen tussen de Unie en Canada. De doorgifte van deze gegevens aan Canada gebeurt los van het feit of er al dan niet objectieve gegevens aanwezig zijn die laten vermoeden dat de betrokken reizigers een risico kunnen opleveren voor de openbare veiligheid in Canada.

187. In dit verband moet worden opgemerkt dat de PNR-gegevens, zoals in de punten 152 en 169 van het onderhavige advies in herinnering is gebracht, met name bedoeld zijn om op geautomatiseerde wijze te worden verwerkt. Zoals diverse interveniënten evenwel hebben aangevoerd, beoogt deze verwerking het risico voor de openbare veiligheid vast te stellen dat zou kunnen worden gevormd door personen die in dit stadium niet bekend zijn bij de bevoegde diensten en vanwege dit risico aan een grondig onderzoek worden onderworpen. In dit verband zorgt de geautomatiseerde verwerking van deze gegevens vóór de aankomst van de reizigers in Canada ervoor dat de veiligheidscontroles, met name aan de grens, veel soepeler en sneller verlopen. Bovendien zou de uitsluiting van bepaalde categorieën personen of bepaalde gebieden van herkomst in de weg staan aan de verwezenlijking van de doelstelling van de geautomatiseerde verwerking van de PNR-gegevens - te weten door middel van een verificatie van deze gegevens die luchtreizigers identificeren die een risico zouden kunnen opleveren voor de openbare veiligheid - en het mogelijk maken om aan deze verificatie te ontsnappen.

188. Daarenboven moeten alle luchtreizigers overeenkomstig artikel 13 van het Verdrag van Chicago - waarnaar in het bijzonder de Raad en de Commissie hebben verwezen in hun antwoorden op de vragen van het Hof - bij binnenkomst in of vertrek uit dan wel tijdens het verblijf binnen het grondgebied van de verdragsluitende staat de wetten en voorschriften van die staat betreffende de toelating tot of het vertrek uit zijn grondgebied van luchtreizigers nakomen. Alle luchtreizigers die Canada willen inreizen of verlaten moeten krachtens dit artikel dus de grenscontroles ondergaan en de toelatings- en vertrekvoorwaarden respecteren waarin het toepasselijke Canadese recht voorziet. Zoals uit de punten 152 en 187 van het onderhavige advies volgt, maakt de identificatie - door middel van de PNR-gegevens - van de passagiers die een risico kunnen opleveren voor de openbare veiligheid, deel uit van de grenscontroles. De luchtreizigers die Canada willen inreizen en er willen verblijven zijn dus, aangezien zij het voorwerp van die controles uitmaken, wegens de aard van deze maatregel onderworpen aan de verificatie van hun PNR-gegevens.

189. Bijgevolg blijkt niet dat de voorgenomen overeenkomst verder gaat dan strikt noodzakelijk is, voor zover zij de doorgifte van de PNR-gegevens van alle luchtreizigers aan Canada toestaat.”

- 64 Het Grondwettelijk Hof vraagt zich af of die overwegingen ook zouden gelden ten aanzien van de PNR-richtlijn en nationale wetgeving zoals de PNR-wet, die de PNR-richtlijn omzet en daarbij voorziet in het algemeen en ongedifferentieerd verzamelen, doorgeven en gebruiken van PNR-gegevens voor alle passagiers die reizen via vervoer door de lucht, over het spoor of met de bus, los van een overschrijding van de buitengrenzen van de Unie. Dat systeem is immers van toepassing op personen voor wie er geen enkele aanwijzing bestaat dat hun gedrag – zelfs maar indirect of van ver – een verband vertoont met zware criminaliteit, en is ruimer dan het systeem waarin is voorzien bij de PNR-overeenkomst met Canada. Gelet op de omvang van de beoogde gegevens rijst de vraag of die maatregel de grenzen van het „strikt noodzakelijke” in acht neemt. Het Grondwettelijk Hof besluit dan ook om een vierde prejudiciële vraag aan het Hof te stellen alvorens ten gronde uitspraak te doen.

De doelstellingen van de „PNR-gegevensverwerking” (artikel 8 van de PNR-wet)

- 65 De verzoekende partij bekritiseert de in artikel 8 van de PNR-wet vervatte definitie van de doelstellingen van de „PNR-gegevensverwerking”, die veel ruimer zou zijn dan de tot terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit beperkte „specifieke doeleinden” van de „PNR-richtlijn”. Zij is van mening dat die doelen de grenzen van het „strikt noodzakelijke” overschrijden.

PNR-gegevens mogen volgens artikel 1, lid 2, en artikel 6, lid 2, van de PNR-richtlijn uitsluitend worden verwerkt om terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen (zie ook overweging 7 van de PNR-richtlijn).

Sommige van de in artikel 8 van de PNR-wet beoogde verwerkingsdoelen stemmen overeen met de in bijlage II van de PNR-richtlijn bedoelde strafbare feiten, overeenkomstig de in de richtlijn beoogde doelstellingen inzake het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit. De verwerking van PNR-gegevens heeft evenwel nog andere doelen dan die welke zijn vastgelegd in deze richtlijn, waaronder het „toezien op activiteiten bedoeld in de artikelen 7, 1° en 3° /1, en 11, § 1, 1° tot 3° en 5°, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst” (artikel 8, § 1, 4°).

De verwijzende rechter onderzoekt of die andere doelstellingen neergelegd zijn in duidelijke en nauwkeurige regels die beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is, en heeft twijfels ten aanzien van de in artikel 8, lid 1, 4° van de PNR-wet bedoelde doelstelling.

Volgens de memorie van toelichting bij de PNR-wet heeft dit „doel betrekking op de bevoegdheden van de inlichtingendiensten, namelijk de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV). Om hun opdrachten inzake opzoeking, analyse en verwerking van inlichtingen met betrekking tot de activiteiten die de fundamentele belangen van de Staat kunnen bedreigen, uit te

voeren, moeten deze diensten in staat zijn de passagiersgegevens te analyseren teneinde concrete dreigingen zo vroeg mogelijk op te sporen, verplaatsingen van specifieke personen te volgen of analyses van fenomenen of tendensen in de ruimere zin op te stellen. De opdrachten inzake het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op de activiteiten van buitenlandse inlichtingendiensten op Belgisch grondgebied ressorteren ook onder dit doel. (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3652/001, blz. 19-20).

Hoewel de opdrachten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het algemeen bijdragen tot de nationale en internationale veiligheid, lijkt de verwerking van de „PNR-gegevens” in het licht van het in artikel 8, § 1, 4°, van de PNR-wet beoogde doel zeer vaag en algemeen.

Dat doel maakt bovendien, wat betreft de voorafgaande beoordeling van de passagiers, het voorwerp uit van dezelfde verwerking als de in artikel 8, § 1, 1°, 2° en 5°, van de PNR-wet beoogde doelstellingen (artikelen 24, § 2, en 26, § 2).

In die context besluit het Grondwettelijk een vijfde prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, teneinde te oordelen of dat doel voldoende duidelijk, nauwkeurig en tot het strikt noodzakelijke beperkt is.

Het beheer van de passagiersgegevensbank en de verwerking van de gegevens in het kader van de voorafgaande beoordeling van de passagiers en van de gerichte opzoeken (artikelen 12 tot 16, 24 tot 27, 50 en 51)

- 66 Verzoekster is van mening dat de verschillende verwerkingen en stromen van persoonsgegevens kennelijk onevenredig zijn.
- 67 Artikel 16 van de PNR-wet bepaalt dat, in het kader van de doelstellingen beoogd in artikel 8, § 1, de passagiersgegevens het voorwerp uitmaken van de verwerkingen bedoeld in de artikelen 24 tot 27.

– *Voorafgaande beoordeling van de passagiers (artikelen 24-26)*

- 68 De passagiersgegevens worden verwerkt met het oog op het uitvoeren van een voorafgaande beoordeling (pre-screening) van de passagiers vóór hun geplande aankomst op, vertrek uit of doorreis over het nationaal grondgebied om te bepalen welke personen moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek. „Het is de bedoeling de potentiële dreiging te beoordelen en te bepalen welke passagiers belangrijk zijn voor de uitoefening van hun opdrachten of bijvoorbeeld een te nemen maatregel vereisen (uitvoering van een aanhoudingsmandaat, fouillering,...)”. (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54 3652/001, blz. 28).

De voorafgaande beoordeling steunt op twee krachtlijnen: enerzijds de correlatie van de passagiersgegevens met de gegevensbanken en, anderzijds, de correlatie van de gegevens met vooraf bepaalde criteria.

- 69 Ten aanzien van de correlatie met de gegevensbanken wordt in de parlementaire voorbereiding van de PNR-wet uiteengezet dat „[d]e eerste factor bestaat uit het zoeken naar positieve overeenstemmingen door middel van verbanden van passagiersgegevens met de gegevens verwerkt in de gegevensbanken die door de bevoegde diensten worden beheerd. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk om te beoordelen of een persoon een hoge gevaarlijkheidsgraad heeft, omdat hij is bekend in een politionele gegevensbank in het kader van een terroristisch dossier en waarvoor uit de analyse van zijn passagiersgegevens blijkt dat hij zich regelmatig naar landen begeeft die trainingskampen voor terroristen hebben of naar landen om door te reizen naar dergelijke plaatsen. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om een persoon over wie beschikbare inlichtingen bij de inlichtingendiensten aangeven dat hij een gijzeling zou voorbereiden en dat hij zich, op basis van de vervoersgegevens, naar een land begeeft waarvan de inlichtingendiensten, op basis van de ontvangen inlichtingen, weten dat deze persoon er zou kunnen rekruteren om zijn plannen tot uitvoering te brengen. Hoe meer positieve overeenstemmingen bovendien ontdekt worden door verschillende diensten voor één en dezelfde persoon, hoe waarschijnlijker de reële dreiging.

De positieve overeenstemming kan eveneens het nemen van een maatregel vergen op bevel van de gerechtelijke overheden, zoals het uitvoeren van een aanhoudingsbevel ten aanzien van een persoon die klaar staat om België te verlaten.

De positieve overeenstemming kan eveneens blijken uit een verband met internationale gegevensbanken, zoals SIS II, Interpol (SLTD).

Het is natuurlijk niet de bedoeling om alle gegevensbanken van de diensten te linken met de passagiersgegevensbank, maar wel om de correlaties met de gegevensbanken die rechtstreeks verband houden met de door de wet bepaalde doelen, technisch te beperken.

[...]

Deze correlatie zal eveneens moeten worden gemaakt via lijsten van personen die specifiek zijn opgesteld door de bevoegde diensten voor dit doel. Overeenkomstig de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer en meer in het bijzonder artikel 4, § 1, 4^o, zullen deze lijsten regelmatig moeten worden bijgewerkt » (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, blz. 28-29).

- 70 Ten aanzien van de correlatie met de vooraf bepaalde criteria wordt in de parlementaire voorbereiding van de PNR-wet uiteengezet:

„De tweede factor bestaat uit het zoeken naar positieve overeenstemmingen via (één of meerdere) door de PIE vooraf bepaalde criteria die worden toegepast op de passagiersgegevens. Deze criteria bestaan uit één of meerdere objectieve indicatoren waaruit kan worden afgeleid dat de personen die er het voorwerp van uitmaken, een specifiek risicogedrag vertonen, dat een dreiging kan vormen in het licht van de doelen in artikel 8, § 1, punten 1, 4 en 5, van de wet.

In deze criteria kunnen bijvoorbeeld bepaalde specifieke reserverings- of reisgedragingen worden opgenomen.

Het gebruik van deze criteria biedt het voordeel dat risicovolle passagiersprofielen tevoorschijn kunnen treden, die niet noodzakelijkerwijze zijn gekend of opgenomen in de gegevensbanken van de diensten.

Deze criteria kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op een bepaald land van bestemming of vertrek, in combinatie met bepaalde reisgegevens, zoals de betaalmethode en de datum van reservering” (*Parl. St.*, Kamer, 2018-2019, DOC 54-3652/001, blz. 29-30).

„De voorafgaande beoordeling in het kader van het doel met betrekking tot het toezien op fenomenen van bestuurlijke politie en groeperingen die verbonden zijn met gewelddadige radicalisering, is aan veel strengere voorwaarden onderworpen dan de andere doelen [...]

Voor de voorafgaande beoordeling in het kader van de andere doelen is de toegang tot alle in artikel 9 opgesomde passagiersgegevens toegelaten” (*ibid.*, blz. 31).

„De positieve overeenstemming moet in elk geval worden gevalideerd door de PIE. Immers, om de volstreekte naleving van het recht op de bescherming van persoonsgegevens [...] te waarborgen, mag geen enkele beslissing met juridische gevolgen worden genomen voor een persoon of die deze persoon ernstig nadeel kan berokkenen, op de loutere basis van de geautomatiseerde verwerking van de gegevens van het bestand met informatie over zijn reis. Daarom moet de menselijke beoordeling steeds voorafgaan aan elke bindende beslissing voor de betrokken persoon.

Deze validatie moet gebeuren binnen de 24 uur teneinde het recht op toegang tot de passagiersgegevensbank te openen.

Na deze validatie van de positieve overeenstemming komt het aan de diensten die aan de basis liggen van de positieve overeenstemming toe om een nuttige actie te nemen binnen een passende termijn. Een nuttige actie kan een actieve interventie (fouille, arrestatie,...) betekenen, maar kan evengoed een beslissing zijn om voorlopig geen actieve interventie te ondernemen. Deze operationele beoordeling komt volledig aan de bevoegde diensten toe” (*ibid.*, blz. 30-31).

- 71 Wat de door de PIE vooraf bepaalde beoordelingscriteria betreft, deze mogen niet gebaseerd zijn op gegevens die de raciale of etnische oorsprong van een persoon, zijn religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, zijn politieke opvattingen, zijn vakbondslidmaatschap, zijn gezondheidstoestand, zijn seksleven of zijn seksuele geaardheid onthullen. De beoordeling van de passagiers vóór hun aankomst, doorreis of vertrek op grond van de vooraf bepaalde criteria wordt op niet-discriminerende wijze verricht. Die criteria mogen niet gericht zijn op de identificatie van een individu en moeten doelgericht, evenredig en specifiek zijn.

- 72 In haar advies van 19 augustus 2016 heeft de Adviescommissie inzake Verdrag nr. 108 het volgende opgemerkt:

„De verwerking van persoonsgegevens kan betrekking hebben op alle passagiers en niet alleen op individuele personen die ervan worden verdacht betrokken te zijn bij een strafbaar feit of een onmiddellijke dreiging te vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde.

[...]

De beoordeling van de passagiers door gegevens te vergelijken, kan de vraag van de voorzienbaarheid doen rijzen, in het bijzonder wanneer die gebeurt op basis van voorspellende algoritmen die gebruikmaken van dynamische criteria die voortdurend kunnen evolueren als gevolg van zelflerende capaciteiten.

De ontwikkeling van algoritmen voor datamining, zou moeten steunen op de resultaten van regelmatige beoordelingen van de mogelijke impact van de verwerking van gegevens op de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokken personen.

De basisstructuur van de analyses zou gebaseerd moeten zijn op vooraf gedefinieerde risico-indicatoren die op voorhand duidelijk zijn vastgesteld.

De relevantie van de individuele resultaten van die automatische beoordelingen zou nauwgezet geval per geval moeten worden onderzocht door één persoon en op niet-geautomatiseerde wijze” (advies van 19 augustus 2016, T-PD(2016)18rev, blz. 8).

- 73 Te dezen zijn de in artikel 24 bedoelde gegevensbanken zorgvuldig gedefinieerd en houden zij rechtstreeks verband met de in artikel 8 van de PNR-wet beoogde doelstellingen. Het gaat immers om gegevensbanken van de „bevoegde diensten”, namelijk de politiediensten, de staatsveiligheid, de algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst en de douane.

Bovendien waarborgt artikel 24, §§ 4 en 5, van de PNR-wet dat de geautomatiseerde stelselmatige verwerking het voorwerp uitmaakt van een individuele controle met niet-geautomatiseerde middelen, teneinde te beoordelen of de bevoegde instantie maatregelen moet nemen overeenkomstig het nationale recht, zoals artikel 6, lid 5, van de PNR-richtlijn dat vereist

- 74 In zijn advies 1/15 (PNR-overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017 had het Hof van Justitie eveneens aangedrongen op de noodzaak van nog een individueel onderzoek met niet-geautomatiseerde middelen alvorens een individuele maatregel wordt genomen (punt 173).

Het vereiste van een menselijk optreden, na een positieve overeenstemming, vormt een waarborg die kan verzekeren dat de voorafgaande beoordeling niet

uitsluitend berust op geautomatiseerde middelen en aldus bijdraagt tot de doeltreffendheid van het systeem.

Een stelselmatige voorafgaande beoordeling van de passagiers vormt bijgevolg in principe een maatregel die relevant is in het licht van het doel dat erin bestaat dreigingen voor de openbare veiligheid te identificeren en te voorkomen.

Zoals het Hof van Justitie heeft vastgesteld in zijn voormeld advies 1/15 van 26 juli 2017 kunnen de verwerkingen die voortvloeien uit de voorafgaande beoordeling echter „aanvullende informatie verschaffen over het privéleven van de luchtreizigers” (punt 131); bovendien „worden deze analyses verricht zonder dat er op individuele omstandigheden gebaseerde redenen bestaan om aan te nemen dat de betrokkenen een risico voor de openbare veiligheid zouden kunnen vormen” (ibid., punt 132).

Het Hof heeft vastgesteld dat de geautomatiseerde verwerking van de „PNR-gegevens” op basis van vooraf bepaalde modellen en criteria een niet verwaarloosbare foutenmarge vertoont (ibid., punten 169-170), en heeft opgemerkt dat „de vooraf vastgestelde modellen en criteria [...] ten eerste specifiek en betrouwbaar moeten zijn, zodat zij [...] tot resultaten leiden waarmee precies die personen worden geïdentificeerd op wie een redelijk vermoeden van deelneming aan terrorisme of zware grensoverschrijdende criminaliteit kan rusten, en [...] ten tweede niet [mogen] discrimineren”, en dat „de databases waarmee de PNR-gegevens worden vergeleken, betrouwbaar en up-to-date moeten zijn en dat het enkel mag gaan om databases die Canada gebruikt met het oog op de strijd tegen terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit” (ibid., punt 172). Ten slotte heeft het Hof van Justitie, teneinde te waarborgen dat die beoordeling geen discriminerend karakter vertoont en tot het strikt noodzakelijke is beperkt, opgemerkt dat „in het kader van de in [...] de voorgenomen overeenkomst bedoelde toetsing van de uitvoering van deze overeenkomst”, één jaar na de inwerkingtreding ervan en vervolgens op gezette tijden „moet worden onderzocht – rekening houdend met de statistische gegevens en de resultaten van het internationaal onderzoek – of deze vooraf vastgestelde modellen en criteria en de gebruikte databases betrouwbaar en up-to-date zijn” (ibid., punt 174).

- 75 Voor het overige lijkt het technisch onmogelijk om de vooraf bepaalde criteria die zullen dienen om risicoprofielen vast te stellen, nader te definiëren. Zoals hierboven is vermeld, dienen die criteria specifiek, betrouwbaar en niet discriminerend te zijn.
- 76 Hoewel noch de PNR-richtlijn, noch de PNR-wet aanwijzingen bevat omtrent de manier waarop de criteria die ten grondslag liggen aan de voorafgaande beoordeling, vooraf worden vastgesteld door de PIE, blijken de waarborgen die gepaard gaan met de totstandkoming van die criteria te volstaan om de bestreden maatregel niet onevenredig te bevinden. Teneinde te beslissen of die stelselmatige voorafgaande beoordeling voldoende duidelijk en nauwkeurig en beperkt is tot het

strikt noodzakelijke, dient echter een zesde prejudiciële vraag aan het Hof te worden gesteld.

– *Gerichte opzoeken (artikelen 27, 50 en 51)*

- 77 Artikel 27 van de PNR-wet laat de verwerking van persoonsgegevens toe om gerichte opzoeken te verrichten voor de in artikel 8, § 1, 1°, 2°, 4° en 5°, beoogde doelstellingen, onder de voorwaarden die zijn bepaald in artikel 46septies van het Wetboek van strafvordering of in artikel 16/3 van de wet van 30 november 1998, die respectievelijk zijn ingevoegd bij de artikelen 50 en 51 van de PNR-wet. Volgens artikel 20 van de PNR-wet gelden de toepassingsvoorwaarden van artikel 27 eveneens voor verzoeken om toegang, na de termijn van zes maanden van artikel 19.
- 78 Artikel 46 septies van het Wetboek van Strafvordering heeft betrekking op gerichte opzoeken in het kader van het door artikel 8, lid 1, 1°, 2° en 5°, van de PNR-wet nagestreefde doel. Die maatregel wordt omgeven met verschillende waarborgen, waaronder de voorafgaande toestemming van de procureur des Konings.
- 79 Artikel 16/3 van de wet van 30 november 1998 betreft de gerichte opzoeken in het kader van het in artikel 8, § 1, 4°, van de PNR-wet beoogde doel. Die maatregel wordt omgeven met verschillende waarborgen, waaronder het inlichten van en de controle door het Vast Comité I.
- 80 Verzoekster is van mening dat de uit de politiediensten gedetacheerde leden die deel uitmaken van de PIE onvoldoende onafhankelijk zijn om de verzoeken om toegang in het kader van die gerichte opzoeken te beantwoorden.
- 81 Artikel 14, lid 1, van de PNR-wet bepaalt de samenstelling van de PIE. Dienaangaande wordt in de parlementaire voorbereiding uiteengezet: „*Het Belgisch model is gebaseerd op een concept van multidisciplinaire eenheid, samengesteld uit een leidend ambtenaar die een leidinggevende functie vervult, alsook uit administratieve leden en gedetacheerde leden afkomstig uit de bevoegde diensten.*”

De PIE is samengesteld uit:

- *een leidend ambtenaar, bijgestaan door een ondersteuningsdienst, die binnen de FOD Binnenlandse Zaken verantwoordelijk zal zijn voor het beheer van de gegevensbank, het naleven van de verplichtingen van de vervoerders en reisoperatoren, de rapportering, het afsluiten van protocollen met de bevoegde diensten en het naleven van de verwerkingsvoorwaarden. De ondersteunende dienst zal met name worden samengesteld uit analisten, juristen, ICT-experten, een functionaris voor de gegevensbescherming en administratieve ondersteuning.*
- *gedetacheerde leden die afkomstig zijn uit de bevoegde diensten die limitatief zijn opgesomd in punt 2 van § 1, namelijk de politiediensten, de*

inlichtingendiensten en de douane. De precieze doelen vormen op zich de eerste beperking. Op het niveau van de diensten van de geïntegreerde politie spreekt het bijvoorbeeld voor zich dat een wijkagent bij de lokale politie nooit kennis zal kunnen nemen van de passagiersgegevens, aangezien de doelen niet tot zijn opdrachten behoren.

De detachering van de bevoegde diensten heeft tot doel enige graad van expertise te garanderen, maar sluit geenszins uit dat er tussen de bevoegde diensten akkoorden worden gesloten met het oog op de onderlinge afstemming van de detacheringen” (Parl. St., Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, blz. 22).

De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken heeft hieraan toegevoegd dat „[e]r [...] ook een data protection officer toegevoegd [zal] worden die verslag uitbrengt aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer” (Parl. St., Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/003, blz. 24).

Het koninklijk besluit van 21 december 2017 ter uitvoering van de PNR-wet regelt de voorwaarden inzake de samenstelling en de organisatie van de PIE. In het verslag aan de Koning dat aan dat koninklijk besluit voorafgaat, wordt gepreciseerd dat „ [d]e gegevensbank [...] enkel [kan] geraadpleegd worden binnen de PIE, uitsluitend door leden van de PIE in het kader van hun opdrachten, alsook door de functionaris voor de gegevensbescherming”.³

De detacheringsprocedure is geregeld bij de artikelen 12 tot en met 21 van dit koninklijk besluit. Het feit dat de uit bevoegde diensten gedetacheerde leden deelnemen aan de werking van de PIE, strekt ertoe te waarborgen dat die PIE is samengesteld uit personen met een zekere expertise, teneinde aldus de doeltreffendheid van de PIE te versterken. Artikel 4, lid 3, van de PNR-richtlijn voorziet overigens uitdrukkelijk in die detacheringmogelijkheid.

Niets laat toe ervan uit te gaan dat die personen, ook al behouden zij hun statuut in hun oorspronkelijke dienst, hun functies binnen de PIE niet onafhankelijk uitoefenen. De leden van de PIE kunnen bovendien strafrechtelijk worden gestraft wanneer zij het beroepsgeheim niet naleven of wanneer zij informatie, gegevens en inlichtingen willens en wetens achterhouden waardoor de in artikel 8 bepaalde doelen worden verhinderd (artikelen 48 en 49).

- 82 Ten aanzien van de toegang tot de „PNR-gegevens” in het kader van gerichte opzoekingen na een termijn van zes maanden heeft het Hof in zijn advies 1/15 (PNR-overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017 geoordeeld dat het gebruik van de PNR-gegevens die aldus worden opgeslagen, zou moeten „worden gebaseerd op objectieve criteria ter bepaling van de omstandigheden waarin en de voorwaarden waarop de in de voorgenomen overeenkomst bedoelde Canadese autoriteiten toegang kunnen krijgen tot deze gegevens met het oog op het gebruik ervan” en dat „dit gebruik – behalve in naar behoren gerechtvaardigde dringende

³ *Belgisch Staatsblad* van 29 december 2017, tweede editie, blz. 116833.

doelstelling van de voorgenomen overeenkomst [...] geen verband – zelfs geen indirect verband – [lijkt] te bestaan dat [rechtvaardigt] [...] [dat] de PNR-gegevens van alle luchtreizigers na hun vertrek uit Canada duurzaam worden opgeslagen met het oog op een eventuele toegang tot deze gegevens, los van het bestaan van enig verband met de strijd tegen terrorisme en zware grensoverschrijdende criminaliteit (zie, naar analogie, arrest van 21 december 2016, ██████████ C-203/15 en C-698/15, EU:C:2016:970, punt 119)” (punt 205).

- 88 Artikel 18 van de PNR-wet bepaalt dat de passagiersgegevens in de passagiersgegevensbank worden bewaard gedurende een maximale termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de registratie ervan, en dat ze aan het einde van die termijn worden vernietigd. Volgens artikel 21, § 1, van deze wet moet de PIE ervoor zorgen dat de passagiersgegevens definitief uit haar gegevensbank worden verwijderd na de in artikel 18 bedoelde periode.

De bewaartermijn van vijf jaar dient evenwel te worden gelezen in samenhang met de artikelen 19 en volgende van dezelfde wet, die ook de voorwaarden inzake de bewaring van de gegevens regelen. Artikel 19 van de wet dient te worden gelezen in samenhang met artikel 4, 14°, dat het „depersonaliseren door afscherming van gegevenselementen” definieert als „het voor een gebruiker onzichtbaar maken van de gegevenselementen waaruit de identiteit van de betrokken persoon rechtstreeks zou kunnen worden afgeleid, bedoeld in artikel 19”.

Artikel 20 van de PNR-wet bepaalt dat na de in artikel 19 bedoelde periode van zes maanden de mededeling van alle passagiersgegevens uitsluitend wordt toegestaan voor de door artikel 27 voorgeschreven verwerking van de gegevens en enkel onder de daarin bepaalde voorwaarden.

Voorts wordt het resultaat van de in artikel 24 bedoelde verwerking door de PIE enkel bewaard voor de tijd die noodzakelijk is om de bevoegde diensten en de PIE’s van de andere lidstaten te informeren over het bestaan van een positieve overeenstemming (artikel 21, § 3, eerste alinea).

Artikel 22 van de PNR-wet waarborgt dat de leidend ambtenaar en de functionaris voor de gegevensbescherming alleen toegang hebben tot alle gegevens die voor het uitvoeren van hun opdracht relevant zijn.

Ten slotte worden de verwerkte gegevens opgesomd en staan zij rechtstreeks in correlatie met de doelstellingen bepaald in artikel 8 (artikel 23, § 1). De PIE zorgt voor de opsomming door een documentair spoor gedurende vijf jaar te bewaren voor alle behandelssystemen en -procedures onder haar verantwoordelijkheid (artikel 23, § 2, eerste alinea).

- 89 Bij de vaststelling van de bewaartermijn van de passagiersgegevens dient rekening te worden gehouden met de doelstellingen van de verwerking van die gegevens,

die rechtstreeks verband houden met de doelstellingen inzake preventie, opzoeking en vervolging van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

- 90 De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer had evenwel vastgesteld dat, wanneer de bewaartermijn van de gegevens lang is en de gegevens massaal worden opgeslagen, „het risico op profilering van de betrokkenen [toeneemt], net als het risico op finaliteitsafwijking („function creep”), dit is de potentiële uitdeining van het gegevensgebruik naar andere misdrijven waarover initieel geen (politiek) akkoord tot gegevensuitwisseling bestond” (Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, advies uit eigen beweging nr. 01/2010 van 13 januari 2010 „betreffende het wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) door luchtvaartmaatschappijen aan het Ministerie van Binnenlandse veiligheid van de Verenigde Staten van Amerika (PNR-Overeenkomst 2007), gedaan te Brussel op 23 juli 2007 en te Washington op 26 juli 2007”, punt 3.3, blz. 19).

In haar advies nr. 55/2015 van 16 december 2015 over het voorontwerp van wet dat de PNR-wet is geworden, was de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer eveneens van mening dat de noodzaak van de bewaartermijn van vijf jaar nauwkeuriger zou moeten worden gerechtvaardigd en gestaafd.

In haar advies van 19 augustus 2016 heeft de Adviescommissie inzake Verdrag nr. 108 in dat verband eveneens opgemerkt dat „afgeschermd gegevens het nog mogelijk maken de personen te identificeren en in die zin persoonsgegevens blijven, en dat de bewaring ervan ook zou moeten worden beperkt in de tijd om een veralgemeend permanent toezicht te voorkomen” (advies van 19 augustus 2016, T-PD(2016)18rev, blz. 9).

- 91 Teneinde na te gaan of die door de PNR-richtlijn toegestane bewaartermijn van vijf jaar, gelet op hetgeen voorafgaat en op de verschillende hierboven in punt 88 opgesomde waarborgen, verenigbaar is met de hierboven in punt 87 genoemde opmerkingen van het Hof van Justitie, gelet op het feit dat geen enkel onderscheid wordt gemaakt naargelang de betrokken passagiers in het kader van de voorafgaandelijke beoordeling al dan niet een risico kunnen vormen voor de openbare veiligheid, dient een achtste prejudiciële vraag aan het Hof te worden gesteld.

3. Tweede middel

- 92 De verzoekende partij is van mening dat de bestreden bepalingen, door het „PNR-systeem” uit te breiden tot de vluchten binnen de Europese Unie, indirect de grenscontroles herinvoeren die in strijd zijn met de vrijheid van verkeer van de personen.

- 93 Ten aanzien van het toepassingsgebied van de PNR-wet wordt in de parlementaire voorbereiding het volgende uiteengezet:

„De inclusie intra-EU in de verzameling van gegevens zal het mogelijk maken een vollediger beeld te krijgen van de verplaatsingen van passagiers die een potentiële bedreiging vormen voor de intracommunautaire en nationale veiligheid. De praktijk heeft reeds aangetoond dat bepaalde ‚returnees’ (zogenaamde ‚foreign fighters’ die terugkeren naar Europa) verscheidene vluchten nemen alvorens aan te komen op hun eindbestemming.

De EU-PNR-richtlijn voorziet expliciet [in] de mogelijkheid voor lidstaten om eveneens passagiersgegevens voor internationaal verkeer binnen de Europese Unie te verwerken. Bovendien verklaarden alle Europese lidstaten via een gemeenschappelijke verklaring goedgekeurd op de Raad 21 april 2016 van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie om de EU-PNR-richtlijn in nationaal recht om te zetten eveneens voor het intra-EU-verkeer” (*Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, blz. 7).

- 94 Het Grondwettelijk Hof merkt op dat de in hoofdstuk 11 van de PNR-wet beoogde passagiers, net als de beoogde gegevens en de bewaartermijn, beperkt zijn.

In de parlementaire voorbereiding wordt namelijk uiteengezet dat „het enkel gaat om de passagiers die de buitengrenzen van België wensen te overschrijden of die overschreden hebben om België binnen te komen of België te verlaten, en dit ongeacht het type vervoer dat gebruikt wordt (maritiem vervoer, spoorvervoer, landvervoer, luchtvervoer). De politiediensten die belast zijn met de controle aan de grenzen en de Dienst Vreemdelingenzaken zullen dus enkel de gegevens van deze passagiers verwerken.

De passagiers die van plan zijn om via de internationale transitzone van bijvoorbeeld een in België gelegen luchthaven door te reizen, worden eveneens bedoeld, voor zover de regels betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen eveneens op hen van toepassing zijn. Zo moeten deze personen over de vereiste reisdocumenten beschikken. Sommige van deze personen moeten over een luchthaventransitvisum beschikken. In deze zones kunnen controles worden uitgevoerd en deze controles kunnen in bepaalde gevallen leiden tot een uitwijzingsmaatregel.

[...] krachtens dit hoofdstuk [zullen] enkel de zogenaamde ‚API’-passagiersgegevens doorgegeven worden aan de politiediensten en de Dienst Vreemdelingenzaken. Deze gegevens worden opgesomd in artikel 9, § 2, van het voorontwerp van wet.

Ze komen in hoofdzaak overeen met de gegevens die de luchtvervoerders reeds moeten doorgeven krachtens het koninklijk besluit van 11 december 2006.

[...]

Het gebruik van de gegevens is ook beperkt tot vierentwintig uren. Als in het kader van de uitoefening van zijn wettelijke opdrachten, de toegang tot de passagiersgegevens voor de Dienst Vreemdelingenzaken verder noodzakelijk is, richt hij hiertoe een gemotiveerde aanvraag tot de PIE” (ibid., blz. 34-35).

- 95 Zoals eerder is vermeld, staat overweging 10 van de PNR-richtlijn de uitbreiding van het „PNR-systeem” tot de vluchten binnen de EU toe. Artikel 2 van de PNR-richtlijn regelt de procedure om het toepassingsgebied uit te breiden.

Het doel om illegale immigratie te bestrijden en de controle aan de grenzen te verbeteren betreft alleen de in artikel 29, § 2, van de PNR-wet opgesomde categorieën van passagiers, en is beperkt tot de in artikel 9, § 1, 18°, van deze wet bedoelde „API-gegevens”. De verwerkingen die in het kader van dat doel worden uitgevoerd, zijn eveneens beperkt. De bestreden bepalingen passen in het kader van de omzetting van de „API-richtlijn”, die eveneens de doelstellingen inzake de bestrijding van de illegale immigratie en de verbetering van de grenscontroles nastreeft.

- 96 In haar advies nr. 55/2015 van 16 december 2015 over het voorontwerp van wet dat de wet van 25 december 2016 is geworden, had de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer evenwel vragen bij de verenigbaarheid met het beginsel van het vrije verkeer van personen van het ingevoerde „PNR-systeem”, dat „zowel de transporten naar en vanuit de Schengenruimte (extra-Schengen) als inkomend en uitgaand binnen de Schengenruimte (intra-Schengen)” beoogt, hetgeen „indirect [zou kunnen] neerkomen op een herinvoering van controles aan de binnengrenzen” (punten 21-25).
- 97 Aangezien het Grondwettelijk Hof twijfels heeft over de uitlegging van „API-richtlijn” 2004/82 en de geldigheid ervan vanuit het oogpunt van het Handvest en het VWEU, besluit het een negende prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.
- 98 Ten slotte stelt het Grondwettelijk Hof een laatste vraag over de eventuele regeling van de gevolgen van zijn arrest in de tijd.

IV. De prejudiciële vragen

Bijgevolg stelt het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vragen:

1. Dient artikel 23 van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 „betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG” (Algemene verordening gegevens – AVG), in samenhang gelezen met artikel 2, lid 2, d), van die verordening, in die zin te worden geïnterpreteerd dat het van toepassing is op een nationale wetgeving zoals de wet van 25 december 2016 „betreffende de verwerking van passagiersgegevens”, die niet enkel de

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” omzet, alsook de richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 „betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven” en de richtlijn 2010/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 „betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten en tot intrekking van Richtlijn 2002/6/EG”?

2. Is bijlage I van de richtlijn (EU) 2016/681 bestaanbaar met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in die zin dat de erin opgesomde gegevens zeer ruim zijn - onder meer de gegevens die worden beoogd in punt 18 van bijlage I van de richtlijn (EU) 2016/681, die verder gaan dan de gegevens beoogd in artikel 3, lid 2, van de richtlijn 2004/82/EG - en doordat die gegevens, in hun geheel beschouwd, gevoelige gegevens zouden kunnen onthullen, en aldus de grenzen van het „strikt noodzakelijke” zou kunnen overschrijden?

3. Zijn de punten 12 en 18 van bijlage I bij de richtlijn (EU) 2016/681 bestaanbaar met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre, rekening houdend met de bewoordingen „onder meer” en „met inbegrip van”, de erin beoogde gegevens bij wijze van voorbeeld en niet exhaustief worden vermeld, zodat de vereiste van nauwkeurigheid en duidelijkheid van de regels die leiden tot een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van de persoonsgegevens niet in acht zou zijn genomen?

4. Zijn artikel 3, punt 4, van de richtlijn 2016/681/EU en bijlage I bij dezelfde richtlijn bestaanbaar met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre het systeem van het algemeen verzamelen, doorgeven en verwerken van passagiersgegevens dat die bepalingen instellen, iedere persoon beoogt die het desbetreffende vervoersmiddel gebruikt, los van elk objectief element dat het mogelijk maakt ervan uit te gaan dat die persoon een risico voor de openbare veiligheid kan vormen?

5. Dient artikel 6 van de richtlijn (EU) 2016/681, in samenhang gelezen met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus te worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wetgeving zoals de bestreden wet, die, als doel van de „PNR-gegevensverwerking”, het toezien op door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten beoogde activiteiten aanvaardt, waarbij het dat doel aldus opneemt in het voorkomen, het opsporen, het onderzoeken en het vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit?

6. Is artikel 6 van de richtlijn (EU) 2016/681 bestaanbaar met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in

zoverre de voorafgaande beoordeling die daarin wordt geregeld, door een correlatie met de gegevensbanken en de vooraf bepaalde criteria, stelselmatig en op algemene wijze van toepassing is op de passagiersgegevens, los van elk objectief element dat toelaat ervan uit te gaan dat die passagiers een risico kunnen vormen voor de openbare veiligheid?

7. Kan het begrip „andere bevoegde nationale instantie” bepaald in artikel 12, lid 3, van de richtlijn (EU) 2016/681 zo worden geïnterpreteerd dat het de PIE beoogt die bij de wet van 25 december 2016 is opgericht en die derhalve de toegang tot de „PNR-gegevens”, na een termijn van zes maanden, in het kader van de gerichte opzoeken zou kunnen toestaan?

8. Dient artikel 12 van de richtlijn (EU) 2016/681, in samenhang gelezen met de artikelen 7, 8 en 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zo te worden geïnterpreteerd dat het zich verzet tegen een nationale wetgeving zoals de bestreden wet die voorziet in een algemene bewaartermijn van de gegevens van vijf jaar, zonder onderscheid of de betrokken passagiers, in het kader van de voorafgaande beoordeling, al dan niet een risico kunnen vormen voor de openbare veiligheid?

9. a) Is de richtlijn 2004/82/EG bestaanbaar met artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en met artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in zoverre de daarbij ingevoerde verplichtingen van toepassing zijn op de vluchten binnen de Europese Unie?

b) Dient de richtlijn 2004/82/EG, in samenhang gelezen met artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en met artikel 45 van het Verdrag betreffende de grondrechten van de Europese Unie, zo te worden geïnterpreteerd dat zij zich verzet tegen een nationale wetgeving zoals de bestreden wet die, met het oog op de strijd tegen illegale immigratie en het verbeteren van de grenscontroles, een systeem toestaat voor de verzameling en verwerking van de passagiersgegevens „van, naar en op doorreis over het nationaal grondgebied”, hetgeen indirect een herinvoering van de controles aan de binnengrenzen zou kunnen impliceren?

10. Zou het Grondwettelijk Hof, indien het op grond van de antwoorden op de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen, tot de conclusie zou komen dat de bestreden wet, die met name de richtlijn (EU) 2016/681 omzet, één of meer van de uit de in die vragen vermelde bepalingen voortvloeiende verplichtingen schendt, de gevolgen van de wet van 25 december 2016 „betreffende de verwerking van passagiersgegevens” tijdelijk kunnen handhaven teneinde rechtsonzekerheid te voorkomen en het mogelijk te maken dat de voorheen verzamelde en bewaarde gegevens alsnog kunnen worden gebruikt voor de door de wet beoogde doelstellingen?