



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2011/0126(NLE)

10.10.2011

ONTWERPAANBEVELING

over het ontwerp van besluit van de Raad betreffende de Overeenkomst tussen de Europese Unie en Australië inzake de verwerking en doorgifte van persoonsgegevens van passagiers (PNR) door luchtvaartmaatschappijen aan de Australische dienst Douane en grensbescherming (09825/2011 – C7-0000/2011 – 2011/0126(NLE))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur voor advies: Sophia in 't Veld

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
- *** Goedkeuringsprocedure
- ***I Gewone wetgevingsprocedure (eerste lezing)
- ***II Gewone wetgevingsprocedure (tweede lezing)
- ***III Gewone wetgevingsprocedure (derde lezing)

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de in de ontwerp tekst voorgestelde rechtsgrond.)

INHOUD

	Blz.
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	5
TOELICHTING	7

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het ontwerp van besluit van de Raad betreffende de Overeenkomst tussen de Europese Unie en Australië inzake de verwerking en doorgifte van persoonsgegevens van passagiers (PNR) door luchtvaartmaatschappijen aan de Australische dienst Douane en grensbescherming (09825/2011 – C7-0000/2011 – 2011/0126(NLE))

(Goedkeuring)

Het Europees Parlement,

- gezien het ontwerp van besluit van de Raad (09825/2011),
- gezien de overeenkomst tussen de Europese Unie en Australië inzake de verwerking en doorgifte van persoonsgegevens van passagiers (PNR) door luchtvaartmaatschappijen aan de Australische dienst Douane en grensbescherming, als bijlage bij bovengenoemd voorstel voor een besluit van de Raad,
- gezien de mededeling van de Commissie over de algemene aanpak van de doorgifte van passagiersgegevens (Passenger Name Record - PNR) aan derde landen (COM(2010)0492),
- gezien zijn resoluties van 14 februari 2007 over SWIFT, de PNR-overeenkomst en de trans-Atlantische dialoog over deze kwesties¹, van 22 oktober 2008 over de beoordeling van de PNR-overeenkomst tussen Australië en de EU², van 5 mei 2010 over de opening van onderhandelingen over overeenkomsten inzake persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) met de Verenigde Staten, Australië en Canada³, en van 11 november 2010 over de algemene aanpak van de doorgifte van PNR-gegevens aan derde landen⁴,
- gezien de adviezen van de Europees Toezichthouder voor gegevensbescherming van 19 oktober 2010 inzake de mededeling van de Commissie over de algemene aanpak van de doorgifte van passagiersgegevens (Passenger Name Record - PNR) aan derde landen⁵ en van 15 juli 2011 over het voorstel voor een besluit van de Raad inzake de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en Australië inzake de verwerking en doorgifte van persoonsgegevens van passagiers (PNR) door luchtvaartmaatschappijen aan de Australische dienst Douane en grensbescherming⁶,
- gezien advies 7/2010 van 12 november 2010 van de Groep gegevensbescherming artikel 29 inzake de mededeling van de Commissie over de algemene aanpak van de doorgifte van passagiersgegevens (Passenger Name Record - PNR) aan derde landen,
- gezien het verzoek van de Raad om goedkeuring overeenkomstig artikel 218, lid 6, alinea 2, onder a), juncto artikel 82, lid 1, alinea 2, onder d), en artikel 87, lid 2, onder a),

¹ PB C 287 E van 29.11.2007, blz. 349.

² PB C 15 E van 21.1.2010, blz. 46.

³ PB C 81 E van 15.3.2011, blz. 70.

⁴ Aangenomen teksten, P7-TA(2010)0397.

⁵ PB C 357 van 30.12.2010, blz. 7.

⁶ Nog niet in het Publicatieblad gepubliceerd.

van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (C7-0000/2011),

- gezien artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de artikelen 7 en 8 het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
 - gezien artikel 81 en artikel 90, lid 7, van zijn Reglement,
 - gezien de aanbeveling van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Commissie buitenlandse zaken (A7-0000/2010),
1. hecht zijn goedkeuring aan de sluiting van de overeenkomst;
 2. is van oordeel dat procedure 2009/0186(NLE) is komen te vervallen doordat de PNR-overeenkomst van 2008 tussen de Europese Unie en Australië vervangen is door een nieuwe PNR-overeenkomst;
 3. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en aan de Commissie, alsmede aan de regeringen en parlementen van de lidstaten en de regering van Australië.

TOELICHTING

I. Achtergrond

De Europese Unie onderhandelt momenteel over drie internationale overeenkomsten (met Australië; Canada en de VS) over de verwerking en doorgifte van persoonsgegevens van passagiers (PNR). PNR-gegevens worden door passagiers verstrekt en door luchtvaartmaatschappijen verzameld en gebruikt voor biljetuitgifte, boekingen en tijdens de incheckprocedure. Gelet op de commerciële aard ervan, bevatten PNR verschillende soorten informatie, gaande van namen, adressen, paspoortnummers en kredietkaartinformatie tot informatie over andere passagiers, reisroutes en reisbureaus.

De huidige overeenkomst met Australië vloeit voort uit de Australische wetgeving met betrekking tot grensbescherming, die de Australische douane in staat stelt het risico te beoordelen van de persoonsgegevens van passagiers van internationale luchtvaartmaatschappijen vóór ze in Australië aankomen. Luchtvaartmaatschappijen zijn krachtens deze wetgeving verplicht de douane toegang te verlenen tot de PNR-gegevens die ze bezitten. De naleving van deze Australische regelgeving door de luchtvaartmaatschappijen zorgde echter voor problemen met de Europese wetgeving inzake gegevensbescherming. Om deze problemen op te lossen, heeft de Commissie onderhandelingen opgestart met Australië met het oog op de vaststelling van voorwaarden die toegang tot PNR-gegevens mogelijk zouden maken.

Met Besluit 2008/651/GBVB/JBZ van de Raad van 30 juni 2008 betreffende de ondertekening van een overeenkomst tussen de Europese Unie en Australië inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) uit de Europese Unie door luchtvaartmaatschappijen aan de Australische douane, werd een Europees rechtskader gevestigd dat de overdracht van PNR-gegevens mogelijk maakt. Aangezien de vereiste unanimitéit in de Raad over de sluiting van de overeenkomst niet werd bereikt, was deze overeenkomst vanaf 30 juni 2008 tijdelijk van toepassing in 17 EU-lidstaten¹.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 werd de gewone wetgevingsprocedure van toepassing op de sluiting van internationale overeenkomsten, en het Europees Parlement verkreeg het recht al dan niet zijn goedkeuring te verlenen. Na op 15 februari 2010 het verzoek tot instemming te hebben ontvangen van de Raad, nam het Parlement op 5 mei 2010 een resolutie aan om de stemming over dit verzoek tot instemming uit te stellen. In zijn resolutie werd de Commissie aangespoord te komen tot een coherente aanpak van het gebruik van PNR-gegevens, op basis van één reeks beginselen - rekening houdend met de twee andere PNR-overeenkomsten met de VS en Canada en het toenemende aantal verzoeken om PNR-gegevens te gebruiken, van landen als Saoedi-Arabië, Zuid-Korea en Nieuw-Zeeland². Deze aanpak, die werd onderschreven door zowel de Raad als de Commissie, leek de meest pragmatische oplossing te zijn gelet op het feit dat meer en meer landen verzoeken om de overdracht van PNR-gegevens.

¹ Tien EU-lidstaten, namelijk België, Duitsland, Finland, Hongarije, Ierland, Letland, Nederland, Polen en Tsjechië, verklaarden dat ze hun eigen grondwettelijke procedure moesten naleven.

² Tot op heden hebben 11 landen een verzoek ingediend bij de Commissie voor PNR-gegevens.

Met een mededeling over de algemene aanpak van de doorgifte van PNR-gegevens aan derde landen, en nieuwe door de Raad goedgekeurde onderhandelingsmandaten, werden in januari 2011 nieuwe onderhandelingen opgestart tussen de Commissie en Australië. De Commissie parafeerde de overeenkomst en deed op 19 mei 2011 een aanbeveling toekomen aan de Raad om de overeenkomst te ondertekenen en te sluiten. De Raad nam de overeenkomst aan op 22 september 2011, en de overeenkomst werd op 29 september 2011 ondertekend. Op dezelfde dag ontving het Europees Parlement het verzoek tot instemming van de Raad.

II. Beoordeling van de PNR-overeenkomst tussen de EU en Australië

Er moet rekening mee worden gehouden dat derde landen soevereine staten zijn die zelf de vereisten vastleggen voor personen die hun grondgebied binnenkomen. Daarom kan de Europese Unie de verzameling, opslag en het gebruik van PNR-gegevens door derde landen niet verbieden. De Europese Unie kan enkel beslissen of de voorwaarden voor de overdracht van deze gegevens in overeenstemming zijn met de EU-normen op het vlak van gegevensbescherming. Zonder overeenkomst zullen derde landen PNR-gegevens van Europese burgers blijven verzamelen en opslaan.

Op 5 mei 2010 en 11 november 2011 heeft het Europees Parlement zijn criteria voor het verlenen van instemming met overeenkomsten met derde landen over de overdracht van PNR-gegevens vastgesteld.

Deze criteria zijn:

1. De noodzaak massaal PNR-gegevens te verzamelen en op te slaan moet worden aangetoond, en voor elk van de genoemde doeleinden moet het nodige bewijsmateriaal worden verleend.
2. De evenredigheid (d.w.z. dat hetzelfde doel niet met minder indringende middelen kan worden bereikt) moet worden aangetoond.
3. Het doel moet duidelijk en streng worden beperkt op basis van duidelijke wettelijke definities gebaseerd op de definities in Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding en in Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel.
4. De wijze van doorgeven moet enkel gebaseerd zijn op de "push"-methode (d.w.z. dat gefilterde gegevens door de luchtvaartmaatschappijen worden doorgestuurd naar de bevoegde autoriteiten van de derde landen) en niet op de "pull"-methode (in het kader waarvan derde landen rechtstreeks toegang hebben tot Europese gegevensbanken).
5. PNR-gegevens mogen onder geen beding worden gebruikt voor datamining of profilering.
6. De verdere overdracht van gegevens door het ontvangende land aan derde landen moet voldoen aan EU-normen op het gebied van gegevensbescherming, die worden vastgesteld op basis van een specifieke adequaatheidstoetsing.
7. Resultaten moeten onmiddellijk worden meegedeeld aan de desbetreffende autoriteiten van de EU en van de lidstaten (wederkerigheid).
8. De rechtsgrond van het besluit van de Raad tot sluiting van de overeenkomst moet artikel 16 van het VWEU omvatten.

De meeste van deze criteria werden opgenomen in het onderhandelingsmandaat van de Raad.

Het Europees Parlement heeft de nieuwe ontwerpovereenkomst tussen de EU en Australië inzake PNR beoordeeld op grond van deze criteria, en kwam tot de conclusie dat veel van de criteria op een bevredigende manier werden nageleefd. Het Parlement zal dan ook instemmen met de sluiting van de overeenkomst.

De volgende punten worden positief beoordeeld door het Europees Parlement:

- De omschrijving van het doel werd aanzienlijk beperkt, en omvat enkel nog het doel terroristische misdrijven en ernstige grensoverschrijdende criminaliteit te voorkomen, op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen. In de overeenkomst worden duidelijke definities van beide voorwaarden verstrekt, op basis van relevante EU-instrumenten. Door middel van nauw toezicht op de toepassing van de overeenkomst zal moeten worden aangetoond dat de definitie van het doel voldoende nauwkeurig is, en geen ruimte laat om PNR-gegevens voor andere doeleinden te gebruiken.
- Enkel de "push"-methode wordt gebruikt voor de overdracht van gegevens, met een maximum van vijf afgesproken overdrachten per vlucht.
- De overeenkomst voorziet in het delen van relevante en passende analytische informatie, van zodra dit mogelijk is, met de betrokken lidstaten, of met Eurojust en Eurojust.
- EU-burgers beschikken over het recht om bij een administratieve of rechterlijke instantie in Australië beroep in te stellen, en garanties inzake gegevensbescherming op het vlak van toegang, correctie, verwijdering en gegevensbeveiliging zijn gewaarborgd.

Er dient echter op te worden gewezen dat een aantal criteria niet volledig werden nageleefd en dat er een aantal problemen blijven bestaan. Deze kwesties zijn eveneens van belang voor PNR-overeenkomsten met andere derde landen.

Het Europees Parlement wijst erop dat de volgende criteria niet volledig werden nageleefd:

- Profilering wordt niet specifiek vermeld in de overeenkomst, maar wordt ook niet expliciet uitgesloten. Ondanks herhaalde verzoeken, weigerde de Commissie een wettelijke definitie van profilering en gelijkaardige geautomatiseerde zoekmethoden vast te leggen.
- De regels betreffende verdere overdracht lijken in grote lijnen te voldoen aan de EU-normen op het gebied van gegevensbescherming, met name met de door de Raad gevraagde bijgevoegde verklaring. Het blijft echter onduidelijk of de bepalingen inzake verdere overdracht adequaat zijn. Door middel van nauw toezicht op de toepassing van de overeenkomst zal moeten worden aangetoond of het nodig is deze bepalingen verder aan te scherpen.

De volgende kwesties blijven voor bezorgdheid zorgen bij het Europees Parlement:

- De Commissie heeft slechts gedeeltelijk en op onvoldoende wijze aangetoond dat de massale verzameling en opslag van gegevens noodzakelijk en evenredig is. Bepaalde anekdotische gegevens en bezoeken ter plaatse van delegaties van het Parlement hebben het gebruik van PNR-gegevens voor enkele doelen verduidelijkt. De gedetailleerde motivering voor elk van de genoemde doelstellingen (terrorismebestrijding en de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende criminaliteit) en voor elk van de verwerkingsmethodes (reactief, in real time en

proactief) die werd gevraagd door het Europees Parlement, werd echter nog niet verleend.

- In dit opzicht werd de opslag op lange termijn van identificeerbare gegevens van alle reizigers niet gemotiveerd. De bewaringstermijn van 5,5 jaar lijkt eerder willekeurig te zijn, en niet gebaseerd op specifiek bewijsmateriaal. Dit is in strijd met de wettelijke voorschriften inzake noodzaak en evenredigheid, en met de relevante jurisprudentie, met name met uitspraken van nationale constitutionele hoven over de evenredigheid van de massale opslag op lange termijn van persoonsgegevens bij gebrek aan verdenking of aanklacht. Daarom kan worden verwacht dat de Raad de overeenkomst niet met unanimiteit zal kunnen goedkeuren, aangezien één of meerdere lidstaten zich kunnen onthouden of tegen kunnen stemmen. Dit toont aan dat deze kwestie problematisch is.
- De Commissie is onvoldoende op zoek gegaan naar alternatieve, minder indringende maatregelen, zoals het gebruik van gegevens afkomstig van Advance Passenger Information (API) of het elektronisch systeem voor reisvergunningen (ESTA) voor de identificatie van verdachten.
- De Commissie heeft niet om het advies van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten gevraagd over deze specifieke overeenkomst met Australië. Ook heeft de Commissie niet alle aanbevelingen van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming opgenomen, noch verduidelijkt waarom geen rekening werd gehouden met bepaalde aanbevelingen.
- De passende rechtsgrond voor de overeenkomst is, alleszins in de eerste plaats, artikel 16 van het VWEU (betreffende gegevensbescherming). Dit artikel is echter niet opgenomen in de rechtsgrond. Er is enkel een algemene niet-bindende verwijzing naar opgenomen in de preambule. Zoals hierboven vermeld, en zoals verklaard door de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming in zijn advies van 15 juli 2011, is het doel van de overeenkomst ervoor te zorgen dat de overdracht van gegevens in overeenstemming is met de EU-normen op het vlak van gegevensbescherming. Daarom moet de overeenkomst niet gebaseerd zijn op artikel 82, lid 1, onder d) en artikel 87, lid 2, onder a), maar op artikel 16 van het VWEU. Indien het doel politieel-justitiële samenwerking was geweest, had de EU in theorie een besluit kunnen nemen tegen de verzameling van PNR-gegevens door Australië. Het betreft hier echter een soevereine beslissing door een derde land. Bijgevolg is er ook geen sprake van EU-beleid, aangezien het niet de bevoegdheid van de EU is een besluit te nemen. De gekozen rechtsgrond is duidelijk niet de juiste.

In openbare debatten naar aanleiding van de goedkeuring van de resoluties, heeft het Europees Parlement verdere procedurele waarborgen gevraagd met betrekking tot de samenwerking tussen de EU-instellingen. Met betrekking tot de uitvoering van artikel 218 van het VWEU betreffende de sluiting van internationale overeenkomsten, en de toepassing van artikel 23 (Geschillenbeslechting en opschorting van de overeenkomst) en artikel 25 (Beëindiging) van de PNR-overeenkomst tussen de EU en Australië, heeft het Europees Parlement met name gevraagd voor een publieke toezegging van de Commissie om voorstellen voor de opschorting of beëindiging van de overeenkomst op verzoek van het Parlement door te sturen. De Commissie heeft deze belofte uitgesproken in een openbare verklaring tijdens de plenaire vergadering van het Europees Parlement op 4 juli 2011.

De Commissie wordt gevraagd deze toezegging te bevestigen door middel van een

briefwisseling tussen de voorzitters van de twee instellingen.