



01646/07/NL  
WP 138

**Advies 5/2007 over de follow-upovereenkomst 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, gesloten in juli 2007**

**Goedgekeurd op 17 augustus 2007**

Deze Groep is opgericht bij artikel 29 van Richtlijn 95/46/EG. Het is een onafhankelijk Europees adviesorgaan over gegevensbescherming en bescherming van de persoonlijke levenssfeer, waarvan de taken zijn omschreven in artikel 30 van Richtlijn 95/46/EG en in artikel 15 van Richtlijn 2002/58/EG.

Het secretariaat wordt verzorgd door directoraat C (Civiel recht, grondrechten en burgerschap) van directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid van de Europese Commissie, B-1049 Brussel, België, kantooradres: LX-46 01/43.

Website: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/index_en.htm)

## Samenvatting

Dit advies wil de impact analyseren van de nieuwe en derde overeenkomst inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) aan het ministerie van Binnenlandse veiligheid (DHS) van de VS op de fundamentele rechten en vrijheden, en inzonderheid het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de passagiers.

Het feit dat een nieuwe langdurige overeenkomst is bereikt, biedt een rechtsgrondslag voor de overdracht van persoonsgegevens van passagiers. De groep heeft altijd de strijd tegen internationaal terrorisme en internationale georganiseerde misdaad gesteund en acht deze strijd noodzakelijk en legitiem. Elke beperking van deze rechten en vrijheden moet goed gemotiveerd zijn en moet het juiste evenwicht vinden tussen de vereisten van de bescherming van de openbare veiligheid en andere openbare belangen, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De groep is er niet van overtuigd dat de overeenkomst erin geslaagd is dat juiste evenwicht te vinden.

De vragen in verband met gegevensbescherming die de nieuwe overeenkomst doet rijzen, en die in dit advies aan bod komen, kunnen in twee conclusies worden samengevat.

1. In het algemeen zijn de garanties van de vorige overeenkomst aanmerkelijk verzwakt.
2. De nieuwe overeenkomst doet ernstige vragen rijzen, vertoont tekortkomingen en bevat te veel spoedeisende uitzonderingen.

Aangaande punt 1:

- a) Het aantal gegevenselementen dat kan worden overgedragen, is toegenomen en omvat niet alleen informatie over de betrokkene doch ook over derden.
- b) Het filteren van gevoelige gegevens wordt nog steeds door het DHS gedaan, zelfs wanneer een „push”-systeem is ingevoerd.
- c) Het DHS mag nu in uitzonderlijke gevallen gevoelige gegevens gebruiken, wat onder de vorige overeenkomst uitgesloten was.
- d) Doorgiften aan binnenlandse en buitenlandse overheidsinstanties zijn gemakkelijker geworden en zijn niet langer onderworpen aan dezelfde garanties op het vlak van gegevensbescherming.
- e) De bewaringsperiode is verlengd tot ten minste vijftien jaar en kan zelfs nog langer zijn.
- f) Het mechanisme voor gezamenlijke evaluatie voorziet niet in de betrokkenheid van onafhankelijke gegevensbeschermingsautoriteiten.

Aangaande punt 2:

- a) De garanties in de overeenkomst en de brief van het DHS zijn niet precies geformuleerd en laten te veel uitzonderingen toe, die uitsluitend naar goeddunken van de autoriteiten van de Verenigde Staten kunnen worden ingeroepen.
- b) De doelstellingen waarvoor de gegevens kunnen worden overgedragen, met inbegrip van de ruime uitzonderingen op deze doelstellingen, zijn niet

voldoende gespecificeerd en zijn ruimer dan die welke door de gegevensbeschermingsnormen zijn erkend.

- c) De overstap van een „pull”-systeem op een „push”-systeem is eindelijk gepland voor 1 januari 2008 doch het is onduidelijk of en onder welke voorwaarden deze nieuwe methode van overdracht uiteindelijk zal worden uitgewerkt.
- d) Het blijft onduidelijk hoe het DHS, wanneer het in uitzonderlijke gevallen andere gegevens mag zoeken dan die welke in de lijst zijn opgenomen, toegang tot deze gegevens zal krijgen nadat van een „pull”-systeem op een „push”-systeem is overgestapt.
- e) Het blijft onduidelijk wanneer en onder welke omstandigheden een gezamenlijke evaluatie zal plaatsvinden.
- f) De overeenkomst voorziet niet een mechanisme om geschillen op te lossen en laat dit aan de overeenkomstsluitende partijen over. Dit is inzonderheid relevant voor een gezamenlijke evaluatie.
- g) De regeling bij doorgifte van gegevens door derden aan andere eenheden is onduidelijk.
- h) Het is onduidelijk wat de effecten van de bepalingen inzake wederkerigheid betekenen voor het niveau van gegevensbescherming in een EU-PNR-systeem.
- i) Het risico bestaat dat een verandering in de VS-wetgeving eenzijdig van invloed is op het niveau van gegevensbescherming waarin de nieuwe PNR-overeenkomst voorziet.

De groep betreurt dat de gelegenheid om te kiezen voor een meer evenwichtige aanpak op basis van de werkelijke behoeften, niet te baat is genomen. Omdat er veel commentaar was op de nieuwe overeenkomst, had de groep graag gezien dat de onderhandelingen tussen de EU en de VS tot een ander resultaat hadden geleid. De groep is van mening dat de nieuwe overeenkomst niet het juiste evenwicht heeft gevonden waardoor de fundamentele rechten van de burgers op het gebied van gegevensbescherming worden geëerbiedigd.

Omdat enkele elementen van de overeenkomst onduidelijk blijven, zal de groep de Commissie verzoeken om schriftelijke verduidelijking aangaande het volgende:

- De werkingssfeer van de overeenkomst: op welke luchtvaartmaatschappijen is zij van toepassing?
- Onder welke omstandigheden kunnen gegevens worden gebruikt voor andere doelstellingen dan die welke zijn opgenomen in artikel I, onder 1), 2) en 3), van de brief van het DHS?
- Hoe zal een uitzonderlijke „pull” plaatsvinden en hoe zal op deze uitzonderlijke bevoegdheden in het rechtsgebied van de EU controle worden uitgeoefend?
- Hoe kan worden gegarandeerd dat de termijn die nu op 1 januari 2008 afloopt, niet opnieuw zal worden verlengd, bijvoorbeeld vanwege besprekingen in verband met de vereisten?
- Welke zijn de 13 luchtvaartmaatschappijen die volgens artikel VIII van de brief van het DHS de gegevens reeds via een „push”-systeem overdragen en aan welke vereisten moeten zij voldoen?
- Wanneer en hoe zal de evaluatie worden voorbereid en uitgevoerd?

- Artikel 5 van de nieuwe overeenkomst en artikel IX van de brief van het DHS (inzake wederkerigheid) bevatten een dubbelzinnige verklaring over de verwachtingen aan de zijde van de VS.

De groep betreurt ook dat hij niet is geraadpleegd of om advies is gevraagd omtrent de gegevensbeschermingsaspecten van de overeenkomst, in het bijzonder gelet op zijn rol van officieel adviesorgaan van de EU op het gebied van gegevensbescherming en gelet op het ontbreken van een soortgelijk kader of een soortgelijke groep voor activiteiten van de derde pijler. De groep betreurt dit feit des te meer aangezien de leden van de groep de autoriteiten zijn die toezicht houden op de eerbiediging van het recht op gegevensbescherming door de luchtvaartmaatschappijen die de overeenkomst zullen moeten uitvoeren in nauwe samenwerking met de gegevensbeschermingsautoriteiten van de EU.

De groep zou graag zijn constructieve relatie met de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie voortzetten, inzonderheid in verband met de tenuitvoerlegging van deze nieuwe overeenkomst. De groep zou met name graag zien dat hij zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van de gezamenlijke evaluatie wordt betrokken. Hij zou ook graag worden betrokken bij alle besprekingen in verband met de definitie van gevoelige gegevens en bij andere follow-upactiviteiten.

# **ADVIES 5/2007 VAN DE GROEP VOOR DE BESCHERMING VAN PERSONEN IN VERBAND MET DE VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS**

## **over 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, gesloten in juli 2007**

### **I. Inleiding**

#### **De nieuwe overeenkomst**

In juli 2007<sup>1</sup> heeft de Europese Unie een follow-upovereenkomst gesloten met de Verenigde Staten van Amerika inzake de verwerking en overdracht van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) aan het ministerie van Binnenlandse veiligheid [Department of Homeland Security (hierna „het DHS” genoemd)], ter vervanging van de vorige PNR-interimovereenkomst met de Verenigde Staten van 19 oktober 2006, die op 31 juli 2007 verstreek.

In afwachting van de inwerkingtreding van de overeenkomst in de lidstaten van de EU zal zij voorlopig van toepassing zijn vanaf haar datum van ondertekening en aflopen op de dag waarop een overeenkomst ter vervanging hiervan in werking treedt doch in elk geval uiterlijk zeven jaar na de ondertekening van de overeenkomst.

Door de vervanging van de interimovereenkomst van oktober 2006 tussen de Europese Unie en de VS wil de overeenkomst rechtszekerheid bieden aan de luchtvaartmaatschappijen die internationale passagiersvluchten van en naar de Verenigde Staten van Amerika uitvoeren en aan de gegevensbeschermingsautoriteiten van de lidstaten van de EU. Deze interimovereenkomst was tot stand gekomen na het arrest van het Europees Hof van Justitie van 30 mei 2006, waarbij Besluit 2004/496/EG van 17 mei 2004 van de Raad [betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van een overeenkomst inzake de verwerking en overdracht van PNR-gegevens door luchtvaartmaatschappijen aan het Bureau of Customs and Border Protection (CBP) van de Verenigde Staten] en Beschikking 2004/535/EG van 14 mei 2004 van de Commissie (de zogenaamde gelijkwaardigheidsbeschikking) om reden van een onjuiste rechtsgrondslag nietig werden verklaard.

De nieuwe regeling bestaat uit de volgende elementen:

- de door beide partijen ondertekende overeenkomst;
- een brief van het DHS met verzekeringen in verband met de wijze waarop het van plan is PNR-gegevens te beschermen;
- een antwoord van de EU waarin de ontvangst van de verzekeringen wordt bevestigd en waarin zij verklaart dat zij op grond van de verzekeringen het niveau van bescherming van de PNR-gegevens in de VS adequaat acht.

---

<sup>1</sup> De overeenkomst werd op 23 juli 2007 ondertekend door de EU en op 26 juli 2007 door de VS en kan op het volgende adres worden gevonden: [http://www.dhs.gov/xnews/releases/pr\\_1185470531857.shtm](http://www.dhs.gov/xnews/releases/pr_1185470531857.shtm). De overeenkomst is ook gepubliceerd in het Publicatieblad van 4 augustus 2007 (PB L 204 van 4.8.2007, blz. 18): <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2007:204:SOM:EN:HTML>

## **Context**

De groep neemt nota van het feit dat een nieuwe langdurige overeenkomst is bereikt, die een rechtsgrondslag biedt voor de overdracht van persoonsgegevens over passagiers. Hij waardeert ook de inspanningen van de onderhandelaars van de EU voor de totstandbrenging van een overeenkomst, zodat voorkomen wordt dat ingevolge de terughoudendheid van de VS een rechtsvacuüm ontstaat.

De groep acht het zijn taak advies te geven over vragen in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die rijzen bij de overdracht van persoonsgegevens aan de autoriteiten van de VS, aangezien passagiers, beleidsmakers en gegevensbeschermingsautoriteiten moeten weten welk niveau van gegevensbescherming door de nieuwe overeenkomst wordt geboden. PNR-gegevens worden immers eerst verzameld en vervolgens overgedragen door luchtvaartmaatschappijen, waarvoor de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten als toezichthoudende autoriteit optreden.

De groep heeft altijd de strijd tegen internationaal terrorisme en internationale georganiseerde misdaad gesteund. Hij acht deze strijd noodzakelijk en legitiem. Hij erkent dat persoonsgegevens een waardevol instrument kunnen vormen, doch is van mening dat het verzamelen en het verwerken van persoonsgegevens van passagiers op zichzelf niet kunnen volstaan om dit fenomeen te verslaan en dat alle overige beschikbare middelen moeten worden ingezet om de veiligheid te verhogen en te zorgen voor veilig en efficiënt luchtvervoer.

Elk jaar steken miljoenen passagiers de Atlantische Oceaan over en verwacht wordt dat het aantal reizigers snel zal toenemen na de sluiting van de „Open Skies”-overeenkomst. Luchtvaartmaatschappijen verzamelen persoonsgegevens van passagiers en gebruiken deze voor zakelijke doeleinden en opnieuw moet worden beklemtoond dat in de strijd tegen terrorisme en daarmee samenhangende strafbare feiten de eerbiediging van fundamentele rechten en vrijheden van personen, waaronder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op gegevensbescherming, moet worden gegarandeerd, zonder dat hierover kan worden onderhandeld.

Elke beperking van deze rechten en vrijheden moet goed gemotiveerd zijn en moet het juiste evenwicht vinden tussen de vereisten van de bescherming van de openbare veiligheid en andere openbare belangen, zoals het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Elk ongerechtvaardigd en onevenredig algemeen toezicht door een derde land is niet verenigbaar met de menselijke waardigheid en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Om het niveau van gegevensbescherming dat door de nieuwe langdurige overeenkomst wordt geboden juist te kunnen beoordelen, moet de overeenkomst in deze context worden getoetst aan de fundamentele beginselen van gegevensbescherming, zoals het evenredigheidsbeginsel, het noodzakelijkheidsbeginsel, de aanwijzing van een verantwoordelijke voor de verwerking en het recht op informatie en het verhaalsrecht van de betrokkene.

## **Beoordeling door de groep gegevensbescherming artikel 29**

Dit advies van de groep, waarvan de onafhankelijke functionarissen voor de gegevensbescherming van de EU deel uitmaken, wil het niveau van gegevensbescherming van de nieuwe langdurige overeenkomst zorgvuldig analyseren

door de bepalingen van de overeenkomst te vergelijken met de bepalingen van de vorige regelingen in het licht van erkende gegevensbeschermingsnormen, zoals die welke zijn opgenomen in Richtlijn 95/46/EG<sup>2</sup>, in Conventie 108<sup>3</sup> van de Raad van Europa en in de adviezen die de groep vroeger over deze kwestie heeft goedgekeurd. Dit advies wil ook een beoordeling maken van de gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer van passagiers die van en naar de Verenigde Staten vliegen.

Anders dan de vorige regelingen verwijst de nieuwe PNR-overeenkomst niet naar de zogenaamde verbintenissen die het CBP in mei 2004 was aangegaan, zodat deze nu overbodig zijn geworden. Ofschoon deze verbintenissen juridisch gezien een eenzijdige verplichting van de VS vormden, waren zij eigenlijk het resultaat van lange en ingewikkelde onderhandelingen met het oog op het bereiken van een adequaat niveau van gegevensbescherming voor het gebruik van PNR-gegevens, waarop de Europese Commissie zich heeft gebaseerd voor haar zogenaamde gelijkwaardigheidsbeschikking 2004/535/EG. De groep heeft tijdens en na die onderhandelingen een aantal adviezen goedgekeurd over het niveau van gegevensbescherming<sup>4</sup>. Nu zijn de zogenaamde verzekeringen die bij het gebruik van persoonsgegevens van passagiers uit de EU de gegevensbescherming moeten garanderen, te vinden in de nieuwe overeenkomst en inzonderheid de brief van het DHS. Deze verzekeringen vervangen dus de verbintenissen.

Dit advies zal derhalve ook de verzekeringen van de brief van het DHS grondig vergelijken met de verbintenissen van 2004 en conclusies trekken in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

## **II. De nieuwe PNR-overeenkomst**

### **1. Omvang en juridische aard**

De nieuwe overeenkomst bepaalt dat zij van toepassing is op luchtvaartmaatschappijen die internationale passagiersvluchten van en naar de VS uitvoeren. Het is niet duidelijk of dit bijvoorbeeld luchtvaartmaatschappijen omvat die vanuit een derde land internationale passagiersvluchten naar de VS uitvoeren via de EU. Het is niet duidelijk wat de grenzen zijn van de bevoegdheid van de EU. Moet de verwerking in de EU plaatsvinden of moet de voor de verwerking verantwoordelijke in de EU zijn gevestigd? De overeenkomst geeft geen antwoord op deze vragen en de groep zou graag zien dat de Europese Commissie dienaangaande schriftelijk verduidelijking verstrekt.

Volgens artikel 1 zijn de overeenkomst en de brief van het DHS bindend voor beide partijen. Zowel de overeenkomst als de brief zullen in het Publicatieblad van de EU (L-reeks) worden gepubliceerd. Het is echter niet duidelijk of de brief van het DHS zal worden gepubliceerd in het Federal Register van de VS. Indien de VS inbreuk op de overeenkomst maakt, kan de EU op grond van artikel 8 de overeenkomst beëindigen. De overeenkomst en de brief zijn niet rechtstreeks van toepassing op particulieren, zoals luchtvaartmaatschappijen of burgers. De overeenkomst is in de lidstaten van toepassing volgens de bepalingen van de nationale wetgeving.

---

<sup>2</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

<sup>3</sup> Verdrag van de Raad van Europa tot bescherming van het individu in verband met de geautomatiseerde registratie van persoonsgegevens, goedgekeurd te Straatsburg op 28 januari 1981.

<sup>4</sup> WP 78 advies van 13 juni 2003, WP 87 advies van 29 januari 2004 en WP 95 advies van 22 juni 2004.

## **2. Beperking van de doelstellingen**

De nieuwe langdurige PNR-overeenkomst bestaat uit een aantal overwegingen en negen artikelen en regelt de overdracht van PNR-gegevens door luchtvaartmaatschappijen aan het ministerie van Binnenlandse veiligheid van de VS. De doelstellingen van deze overdrachten zijn uiteengezet in de overwegingen: het voorkomen en het bestrijden van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. In de brief van het DHS zijn voorts opgenomen: het voorkomen en het bestrijden van 1) terrorisme en daarmee samenhangende strafbare feiten, 2) andere zware misdrijven, waaronder georganiseerde misdaad, die van grensoverschrijdende aard zijn, en 3) het zich onttrekken aan aanhoudingsbevelen of arrestatie voor de bovengenoemde strafbare feiten.

De in de nieuwe overeenkomst opgenomen doelstellingen zijn dezelfde als die in de vorige interimovereenkomst. Er wordt geen definitie gegeven van het begrip met terrorisme samenhangende strafbare feiten of van het begrip zware misdrijven, waaronder georganiseerde misdaad, die van grensoverschrijdende aard zijn, wat ruimte laat voor interpretatie.

De groep acht deze beperking van de doelstellingen nog steeds te ruim en had liever gezien dat er duidelijker definities waren gegeven van de begrippen met terrorisme samenhangende strafbare feiten en zware misdrijven.

Volgens de brief van het DHS mogen PNR-gegevens ook in andere gevallen worden gebruikt, namelijk waar nodig voor de bescherming van de vitale belangen van de betrokkene of anderen, wat overeenstemt met de vroegere verbintenissen. PNR-gegevens mogen ook worden gebruikt bij strafrechtelijke procedures, wat lijkt te betekenen dat zij ook kunnen worden gebruikt bij kleine misdrijven die noch met terrorisme samenhangende strafbare feiten vormen, noch zware misdrijven van grensoverschrijdende aard. Bovendien mogen zij ook worden gebruikt in andere wettelijk voorgeschreven gevallen (VS-wetgeving). Dit gebruik van de PNR-gegevens was ook opgenomen in de verbintenissen van 2004. Dit was echter in verband met de doorgifte van gegevens. In de nieuwe overeenkomst is dit meer centraal komen te staan en als een specifieke doelstelling opgenomen, in plaats van als een gevolg van de doorgifte van gegevens.

De groep is bezorgd over deze wijziging in de beperking van de doelstellingen, niet in het minst omdat de beperking van de doelstellingen in de vorige overeenkomst reeds ruim werd geacht. De groep zou graag zien dat de Commissie schriftelijk verduidelijking verstrekt en de omstandigheden specificeert waarin de gegevens kunnen worden gebruikt voor andere doelstellingen dan die welke hierboven in de punten 1), 2) en 3) zijn genoemd.

## **3. Ontvangers van passagiersgegevens**

Terwijl in de overwegingen van de vorige overeenkomst enkele eenheden van het DHS werden genoemd die PNR-gegevens mochten ontvangen, alsook de eenheden die geen passagiersgegevens mochten ontvangen (bijvoorbeeld de burgerschaps- en immigratiediensten van de VS en de geheime dienst van de VS), bevat de nieuwe overeenkomst geen enkele bepaling in die zin. De overeenkomst bepaalt alleen dat het DHS de PNR-gegevens van de EU als gevoelig en vertrouwelijk behandelt overeenkomstig de VS-wetgeving. De eenheden van het DHS die vroeger niet duidelijk gedefinieerd waren of zelfs uitgesloten waren van het rechtstreeks ontvangen van



PNR-gegevens worden niet langer als „derden” beschouwd en zijn niet langer onderworpen aan de voorwaarden inzake de doorgifte van PNR-gegevens.

De groep betreurt dat de groep van potentiële ontvangers aanmerkelijk uitgebreid is en had het belangrijk gevonden dat het aantal eenheden dat PNR-gegevens mag gebruiken, met het oog op het controleren van de gegevensstroom beperkt bleef. De groep acht de huidige situatie een aanmerkelijke verzwakking van de garanties van de vorige regeling.

#### **4. Doorgiftes**

De doorgifte van PNR-gegevens aan „derden” binnen het DHS, aan andere overheidsinstanties van de VS en aan buitenlandse overheidsinstanties is uitsluitend door de verzekeringen geregeld, terwijl de vorige interimovereenkomst de situatie van de eerste PNR-overeenkomst van 2004 in stand hield.

De verzekeringen bepalen dat de PNR-gegevens van de EU uitsluitend per geval kunnen worden overgedragen aan andere overheidsinstanties, met inbegrip van overheidsinstanties van derde landen, met het oog op het voorkomen en het bestrijden van terrorisme en daarmee samenhangende strafbare feiten, andere zware misdrijven, waaronder georganiseerde misdaad, die van grensoverschrijdende aard zijn en het zich onttrekken aan aanhoudingsbevelen of arrestatie voor de genoemde strafbare feiten. Indien de voorwaarden voor doorgifte niet worden geëerbiedigd, kan dit worden onderzocht en gerapporteerd door de chief privacy officer van het DHS, wat tot gevolg kan hebben dat de ontvangende autoriteit niet langer in aanmerking komt voor doorgifte van PNR-gegevens van het CBP.

Ofschoon volgens artikel II van de brief van het DHS voor de verspreiding van PNR-gegevens bepaalde beperkingen gelden, betekent de ruimere omschrijving van de doelstellingen waarvoor PNR-gegevens kunnen worden gedeeld dat overheidsinstanties die andere strafrechtelijke zaken behandelen dan die welke verband houden met het bestrijden van terrorisme en daarmee samenhangende strafbare feiten, gemakkelijker PNR-gegevens zullen kunnen ontvangen en verwerken. Dit geldt ook voor gevallen waarin PNR-gegevens nodig zijn in andere gevallen op grond van de VS-wetgeving. Er bestaat niet langer een specifieke beperking dat gegevens alleen per geval kunnen worden gedeeld, wat de vraag doet rijzen of in de toekomst massadoorgiften mogelijk zijn.

Aangaande de verdere verspreiding van PNR-gegevens door „derden” aan andere instanties moet worden opgemerkt dat het DHS krachtens de vorige overeenkomst als de eigenaar van de gegevens werd beschouwd. Gegevens konden alleen met de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van het CBP worden medegegdeeld zodat de gegevensstroom kon worden gecontroleerd. Aangezien deze nuttige beperking is weggevallen, rijst bezorgdheid over de gegevenskwaliteit en de bewaringsperiode zodra persoonsgegevens door een derde aan andere ontvangers zijn doorgegeven. Het is niet langer duidelijk wie voor de verwerking en verdere verspreiding van deze gegevens verantwoordelijk kan worden gesteld.

De garanties op het gebied van gegevensbescherming van de nieuwe overeenkomst zijn veel minder groot, enerzijds doordat de lijst van mogelijke in aanmerking komende instanties wordt uitgebreid en anderzijds doordat de doorgifte aan andere instanties gemakkelijker wordt.

Aangaande de doorgifte van PNR-gegevens aan overheidsinstanties in derde landen moet worden opgemerkt dat de vorige garanties van de verbintenissen die de doorgifte per geval beperkten, evenmin nog van toepassing zijn. Indien een derde land een niveau van gegevensbescherming heeft dat geacht wordt vergelijkbaar te zijn van met dat van het DHS, komt het in aanmerking voor de uitwisseling van persoonsgegevens. In dit verband rijst ook de vraag hoe doorgiftes van gegevens kunnen worden gecontroleerd zodra het derde land in het bezit is gekomen van de gegevens.

## 5. Gegevens-elementen

De lijst van gegevens-elementen die in bijlage A van de verbintenissen van de VS van mei 2004 was opgenomen, is door de nieuwe overeenkomst herzien en is nu opgenomen in artikel III van de brief van het DHS.

Krachtens de vorige regeling konden 34 afzonderlijke elementen worden overgedragen, voorzover zij in de boekingsystemen van de luchtvaartmaatschappijen waren opgenomen. De nieuwe overeenkomst somt 19 soorten PNR-informatie op, die in reeksen gegroepeerd zijn zodat de indruk ontstaat dat het aantal overdraagbare gegevens aanmerkelijk is verminderd. De nieuwe lijst bevat inderdaad niet langer het gegevens-element „go-show”-informatie dat in de vorige overeenkomst was opgenomen, doch vermeldt alle andere gegevens-elementen van de vorige lijst (33 in totaal), ofschoon soms in een licht andere vorm.

Daarnaast vermeldt de nieuwe lijst gegevens-elementen die vroeger niet in de lijst waren opgenomen, waardoor de door het DHS verlangde informatie groter in omvang wordt. Het gaat om de volgende gegevens-elementen.

a) Gegevens-element 5 (beschikbare informatie betreffende frequent reizen en voordelen): terwijl de vorige overeenkomst de informatie betreffende frequent reizen beperkte tot het aantal gevlogen kilometers en adres(sen), voegt de nieuwe overeenkomst details toe als het nummer van de frequente reiziger, gratis biljetten enzovoort, die ook moeten worden overgedragen. Krachtens de vorige overeenkomst hoefde geen informatie betreffende voordelen te worden overgedragen.

b) Gegevens-element 7 (alle beschikbare contactgegevens): ofschoon dit gegevens-element alle vorige gegevens-elementen samenvoegt [adres (6), factuuradres (8), telefoonnummers van contactpersonen (9) en e-mailadres (17)], kan niet worden uitgesloten dat aanvullende informatie ter beschikking zal worden gesteld, alsook bijvoorbeeld het e-mailadres van de werkgever.

c) Gegevens-element 15 (alle bagage-informatie): terwijl krachtens de vorige overeenkomst alleen informatie over de bagagebiljetnummers werd verlangd, moeten vanaf nu alle aanvullende details over de bagage van een passagier - zoals het aantal of de maat van de koffers en zakken - bekend worden gemaakt, wat andermaal het toepassingsgebied van de vorige overeenkomst uitbreidt.

Terwijl de groep actief heeft gepleit voor de beperking van de gegevens-elementen die nuttig worden geacht bij het bestrijden van terrorisme en daarmee samenhangende strafbare feiten<sup>5</sup>, breidt de nieuwe overeenkomst de lijst van gegevens-elementen uit door

---

<sup>5</sup> WP 78 advies 4/2003 over het in de VS voor de doorgifte van passagiersgegevens gewaarborgde beschermingsniveau, goedgekeurd op 13 juni 2003.

meer informatie over de betrokkene te verlangen. Dit kan op geen enkele wijze worden gerechtvaardigd en moet onevenredig worden geacht.

### **Persoonsgegevens van derden**

Tevens moet worden opgemerkt dat krachtens de vorige overeenkomst het DHS kon vragen om informatie die niet de betrokkene doch derden betrof, bijvoorbeeld factuuradres, e-mailadres, reisagent, informatiebronnen enzovoort. Krachtens de nieuwe overeenkomst worden niet alleen meer details over de passagier verlangd, doch ook over derden, bijvoorbeeld bij de informatie betreffende voordelen voorzover die in de boekingsystemen van de luchtvaartmaatschappijen is opgenomen.

De groep is bezorgd over deze ontwikkeling aangezien de derde hoogstwaarschijnlijk niet op de hoogte is van de overdracht van persoonsgegevens aan het DHS, en nog minder van zijn rechten op het gebied van gegevensbescherming in dat geval. Om die reden kan de derde zijn rechten op het gebied van gegevensbescherming uit hoofde van de overeenkomst niet uitoefenen.

### **Aanvullende gegevens**

Voorts moet worden opgemerkt dat volgens artikel III, derde alinea, van de brief van het DHS andere gegevenselementen dan die welke in de lijst zijn opgenomen doch die mogelijk in de boekingsystemen van de luchtvaartmaatschappijen zijn opgenomen, in uitzonderlijke gevallen door het DHS kunnen worden gebruikt, wat de omvang van de gegevenselementen aanmerkelijk uitbreidt. De groep blijft bij zijn standpunt dat er in de derde pijler<sup>6</sup> andere wettelijke kanalen zijn ontwikkeld die in dergelijke uitzonderlijke gevallen toegang verlenen tot persoonsgegevens, zonder dat de persoonlijke levenssfeer van passagiers in het gedrang komt. De groep is ook bezorgd over de verklaring dat het DHS de Europese Commissie „normaliter binnen 48 uur” in kennis zal stellen van het feit dat dergelijke gegevens zijn gebruikt. Dit impliceert dat het DHS naar goeddunken beoordeelt of en wanneer het dienaangaande tot kennisgeving zal overgaan.

De vraag blijft hoe het DHS dergelijke aanvullende gegevenselementen in de boekingsystemen van de luchtvaartmaatschappijen zal terugvinden, zodra de overdracht niet langer via een „pull”-systeem doch via een „push”-systeem zal plaatsvinden. De nieuwe PNR-overeenkomst voorziet niet in precieze regelingen en het lijkt zo te zijn dat zelfs indien een actief „push”-systeem is ingevoerd, in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden een „pull”-systeem zal worden behouden. De groep zou graag zien dat de Europese Commissie schriftelijk verduidelijking verstrekt en uiteenzet hoe deze uitzonderlijke „pull” zal verlopen en ook hoe op deze uitzonderlijke bevoegdheden in het rechtsgebied van de EU controle zal worden uitgeoefend.

## **6. Analytische informatie**

In artikel IX van de brief van het DHS wordt verklaard dat het DHS de overdracht van uit PNR-gegevens voortvloeiende analytische informatie door de bevoegde VS-autoriteiten aan de politieke en justitiële autoriteiten van de lidstaten en, in voorkomend geval, aan Europol en Eurojust zal aanmoedigen.

---

<sup>6</sup> De overeenkomsten tussen de EU en de VS betreffende respectievelijk uitlevering en wederzijdse rechtshulp, beide ondertekend op 25 juni 2003.

Het is onduidelijk wat die analytische informatie zal bevatten en of zij persoonsgegevens<sup>7</sup> zal omvatten.

Artikel IX vermeldt ook de verwachting van het DHS dat de EU en haar lidstaten eveneens hun bevoegde autoriteiten zullen aanmoedigen om uit de PNR-gegevens voortvloeiende analytische informatie aan het DHS en andere betrokken VS-autoriteiten te verstrekken. Een dergelijke overdracht van gegevens aan de Verenigde Staten is niet door de nieuwe overeenkomst gedekt, aangezien de overeenkomst beperkt is tot de overdracht van PNR-gegevens die zijn opgenomen in de boekingsystemen van de luchtvaartmaatschappijen.

Analytische informatie is niet opgenomen in de lijst in artikel III van de brief van het DHS, die op uitputtende wijze alle overdraagbare gegevenselementen opsomt. Afhankelijk van de aard van de analytische informatie zou een rechtstreekse uitwisseling van analytische informatie met andere overheidsinstanties van de VS het bereik van de lijst van gegevenselementen aanmerkelijk uitbreiden, zodat het niet langer zin heeft dat die lijst uitputtend is. Een uitwisseling van dergelijke informatie moet met andere rechtsinstrumenten worden aangepakt doch is momenteel niet door de overeenkomst gedekt. Om die reden is het voor de groep duidelijk dat die verwachting, zoals verwoord in de brief van het DHS, geen rechtsgrondslag heeft en trekt hij de juridische waarde daarvan in twijfel.

## **7. Methode van overdracht van PNR-gegevens**

Net als in de vorige overeenkomst is het de bedoeling dat in een latere fase wordt overgestapt op een „push”-systeem voor de overdracht van PNR-gegevens, doch alleen voor die luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de technische vereisten van het DHS. Zoniet zullen de VS-autoriteiten gebruik blijven maken van een „pull”-systeem om de PNR-gegevens te verkrijgen.

In het verleden hebben de Europese luchtvaartmaatschappijen zwaar geïnvesteerd in een „push”-systeem en zij bevestigen dat een dergelijk systeem momenteel technisch haalbaar is. Bedoeling van hun inspanningen was het halen van de oorspronkelijke termijn van eind december 2004 die door de verzekeringen van 2004 was opgelegd. In deze fase moet opnieuw worden beklemtoond dat vanuit de optiek van de gegevensbescherming een „push”-systeem de enige aanvaardbare manier is om persoonsgegevens over te dragen. Elk verder uitstel doet de vraag rijzen of het DHS wel echt het voornemen heeft de huidige praktijk te wijzigen. Onder verwijzing naar zijn vorige adviezen merkt de groep met grote bezorgdheid op dat de invoering van een „push”-systeem is uitgesteld sedert de ondertekening van de eerste PNR-overeenkomst in mei 2004. De groep zou graag zien dat de Europese Commissie garanties verstrekt dat de termijn die nu op 1 januari 2008 afloopt, niet opnieuw zal worden verlengd, bijvoorbeeld vanwege besprekingen in verband met de vereisten. Hij zou tevens graag zien dat de Commissie verduidelijking verstrekt over de vraag welke de 13 luchtvaartmaatschappijen zijn die volgens artikel VIII van de brief van de VS de gegevens reeds met een „push”-systeem overdragen en onder welke voorwaarden zij dit doen.

Het blijft verontrustend te vernemen dat de overstap op een functionerend „push”-systeem eenzijdig van het DHS afhangt en dat de nieuwe overeenkomst niet voorziet in een onderling overeengekomen manier om snel een „push”-systeem in te voeren, noch in een mechanisme om onopgeloste problemen aan te pakken. Aangezien

---

<sup>7</sup> WP 136 advies 4/2007 over het begrip persoonsgegevens, goedgekeurd op 20 juni 2007.

de luchtvaartmaatschappijen rechtstreeks getroffen worden door de technische vereisten in verband met de manier waarop zij de PNR-gegevens moeten overdragen, zouden zij ook moeten worden gehoord en hun problemen moeten door beide overeenkomstsluitende partijen worden aangepakt. Indien een partij eenzijdig kan beslissen over de technische vereisten voor de overstap van een „pull”-systeem op een „push”-systeem, wordt de uiteindelijke overstap op een „push”-systeem in gevaar gebracht.

Aangaande het aantal „pushes” verwijst de brief alleen naar de actualiseringen die noodzakelijk worden geacht, zonder te vermelden hoe vaak luchtvaartmaatschappijen gegevens moeten overdragen na de eerste overdracht 72 uren vóór het vertrek. De groep is van mening dat deze beslissing niet aan het DHS mag worden overgelaten, aangezien actualiseringen evenredig moeten zijn rekening houdend met de implicaties op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer voor reizigers en de financiële aspecten voor luchtvaartmaatschappijen. Er zou een wederzijds aanvaardbare oplossing moeten worden gevonden, aangezien dit de voorkeur geniet boven een eenzijdige beslissing. Voorts bevat noch de overeenkomst noch de brief van het DHS een verwijzing naar een beperking van „push”-verzoeken meer dan 72 uur vóór het vertrek.

## **8. Gevoelige gegevens en filters**

De vraag hoe PNR-gegevens moeten worden overgedragen hangt nauw samen met de kwestie van het filteren van passagiersgegevens (artikel III van de brief van het DHS).

Een van de hoofdbeginselen van gegevensbescherming is de aanwijzing van een verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens. Dit beginsel is vastgelegd in artikel 2, onder d), van Richtlijn 95/46/EG, dat moet worden gelezen in combinatie met artikel 6, lid 2, dat bepaalt dat de persoon of instelling die de doeleinden en de middelen van de verwerking vaststelt, de voor de verwerking verantwoordelijke is. Soortgelijke bepalingen kunnen worden gevonden in artikel 2, onder d), en artikel 5 van Conventie 108. In het geval van passagiersgegevens zijn het de luchtvaartmaatschappijen die gegevens verzamelen en verwerken voor zakelijke doeleinden. Om die reden zou het aan hen moeten toekomen te bepalen dat alleen de in de overeenkomst en de brief van het DHS opgenomen gegevens aan het DHS worden overgedragen. In de lijst van over te dragen PNR-gegevens, die in artikel III van de brief van het DHS is opgenomen, is er geen sprake van gevoelige gegevens. Gevoelige gegevens kunnen echter zijn opgenomen in de gegevensvelden die zijn opgenomen onder nummer 17 („Algemene opmerkingen, waaronder OSI-, SSI- en SSR-informatie”) en nummer 19 („Alle vroegere wijzigingen in de PNR”). Aangezien gevoelige gegevens niet zijn opgenomen in de lijst van overdraagbare gegevenselementen, verbindt het DHS zich ertoe deze eruit te filteren. Het is echter de voor de verwerking verantwoordelijke die alle gegevens moet filteren alvorens deze via een „push”-systeem worden overgedragen, teneinde te voorkomen dat niet onder de overeenkomst vallende gegevens, waaronder gevoelige gegevens, worden overgedragen.

De groep is van mening dat het tegen de beginselen van gegevensbescherming indruist dat de nieuwe overeenkomst de verzamelaars van gegevens van hun verantwoordelijkheid ontslaat en het aan het DHS overlaat bepaalde gegevens uit te filteren. Dit is des te relevanter voor gevoelige gegevens die van verwerking zullen worden uitgesloten. Volgens de nieuwe overeenkomst mag het DHS echter gevoelige gegevens in zijn bezit zelfs gebruiken indien het deze informatie in uitzonderlijke omstandigheden nodig heeft.

Ofschoon het DHS zich ertoe verbindt een register inzake de toegang bij te houden voor alle gevoelige gegevens en deze binnen de 30 dagen te vernietigen zodra de bewaring niet langer vereist is, blijven er vragen over hoe het gebruik en de gegevensstroom kunnen worden gecontroleerd zodra het DHS gevoelige gegevens heeft doorgegeven aan andere binnenlandse of buitenlandse overheidsinstanties en het DHS niet langer de eigenaar van dergelijke gegevens is.

Tevens moet worden opgemerkt dat het DHS in overleg met de Europese Commissie de gevoelige gegevens als gedefinieerd in Conventie 108 of de richtlijn zal vaststellen. Aangezien het begrip en de relevantie van gevoelige gegevens gaandeweg kan veranderen, is het noodzakelijk dat voortdurend nieuwe relevante gevoelige gegevens worden vastgesteld en dat de lijst op gezette tijden in nauwe samenwerking met gegevensbeschermingsautoriteiten en de luchtvaartindustrie opnieuw wordt bekeken en geactualiseerd wordt. In de nieuwe overeenkomst komt deze kwestie niet aan bod. De groep zou graag zien dat hij betrokken wordt bij alle besprekingen in verband met de definitie van gevoelige gegevens.

## **9. Gegevensbewaring**

De nieuwe overeenkomst bevat geen bepaling in verband met de bewaringsperiode van PNR-gegevens die door het DHS worden opgeslagen. De bewaring is echter geregeld door artikel VII van de brief van het DHS, dat een onderscheid maakt tussen een actieve analytische gegevensbank waarin gegevens gedurende zeven jaar worden bewaard, wat de vorige bewaringsperiode verdubbelt, en een slapende, niet-operationele status voor nog eens acht jaar. De verzekeringen van 2004 bepaalden dat gegevens voor acht jaar naar een bestand met gewisse dossiers zouden worden overgedragen doch dit was alleen van toepassing voor een zeer beperkt aantal gegevens dat in de oorspronkelijke periode van drieënehalf jaar was geraadpleegd.

Vanuit de optiek van de gegevensbescherming is er geen verschil tussen actieve en zogenaamde slapende perioden van toegang. Zolang persoonsgegevens toegankelijk zijn, ook al is dit gedurende een slapende periode slechts in een zeer beperkt aantal gevallen mogelijk, blijven zij in een gegevensbank beschikbaar en kunnen zij door het DHS worden geraadpleegd en verwerkt. Om die reden is de bewaringsperiode daadwerkelijk verlengd van drieënehalf tot 15 jaar.

En zelfs die periode kan niet als definitief worden beschouwd, aangezien de brief van het DHS nog verder gaat door te verklaren dat PNR-gegevens aan het eind van deze periode zullen worden gewist en dat de vraag of en wanneer de PNR-gegevens moeten worden vernietigd in toekomstige besprekingen aan bod zal komen, hetgeen doet vermoeden dat de bewaringsperiode zelfs nog verder kan worden verlengd, wat uiterst zorgwekkend is en niet verenigbaar met erkende normen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals artikel 5, onder e), van Conventie 108 en artikel 6, lid 1, onder e), van de richtlijn.

De groep achtte zelfs een periode van drieënehalf jaar onevenredig in het licht van de doelstellingen waarvoor persoonsgegevens van passagiers worden opgeslagen. Er is geen doorslaggevend bewijs verstrekt dat de bestaande periode noodzakelijk was (zoals vereist door artikel 8 van het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens) of dat die periode te kort was.

Voorts is in de brief van het DHS verklaard dat voor de PNR-gegevens die op basis van de vorige overeenkomst zijn verzameld, dezelfde langdurige bewaringsperiode geldt als voor gegevens die op basis van de nieuwe overeenkomst zijn verzameld. Dit druist in tegen de verbintenissen van de VS van mei 2004, die voorzagen in een algemene, onderling overeengekomen bewaringsperiode van drieënehalf jaar. Het DHS heeft de bewaringsperiode voor de op basis van de eerste overeenkomst verzamelde PNR-gegevens (van 28 mei 2004 tot oktober 2006) eenzijdig verlengd. Alle gegevens zijn in die periode aan het DHS overgedragen onder de voorwaarde dat zij na drieënehalf jaar zouden worden vernietigd, tenzij zij manueel waren geraadpleegd. Dit beginsel is nu door de brief van het DHS tenietgedaan en de eenzijdige verlenging van de periode door het DHS zonder doorslaggevend bewijs is niet aanvaardbaar.

## **10. Gezamenlijke evaluatie**

Volgens artikel 4 van de nieuwe overeenkomst en artikel X van de brief van het DHS zullen de overeenkomstsluitende partijen de uitvoering van de overeenkomst, de brief van het DHS, het beleid en de praktijken van de VS en de EU op PNR-gebied op gezette tijden evalueren, teneinde bij te dragen aan de doeltreffende werking van en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in hun systeem. Daarnaast bepaalt de brief van het DHS dat bij een evaluatie de gevallen waarin toegang is verkregen tot gevoelige gegevens, ook zullen worden geëvalueerd. Het evaluatieteam zal bestaan uit de minister van Binnenlandse veiligheid en het Commissielid voor Justitie, Vrijheid en Veiligheid, of uit wederzijds aanvaardbare functionarissen die elke partij kan besluiten aan te wijzen. De EU en het DHS zullen in onderling overleg bepalen hoe de evaluaties precies moeten worden gerealiseerd.

In vergelijking met de bepalingen van de verbintenissen is de gegevensbeschermingsnorm in verband met onafhankelijk toezicht aanmerkelijk verzwakt.

Om te beginnen voorzagen de verbintenissen in een regelmatige jaarlijkse gezamenlijke evaluatie of vaker indien de partijen dit overeenkwamen. In de nieuwe overeenkomst is het niet duidelijk hoe vaak de voorgenomen evaluatie zal plaatsvinden en of zij überhaupt zal plaatsvinden. De brief van het DHS stelt geen concrete datum voor een evaluatie voor en bevat evenmin een aanwijzing in verband met de datum waarop de voorbereiding van de evaluatie moet worden aangevat.

Ten tweede vermeldt de brief van het DHS niet langer dat de overeenkomstsluitende partijen bij de evaluatie moeten worden bijgestaan door onafhankelijke vertegenwoordigers van Europese rechtshandhavingsautoriteiten en/of autoriteiten van de lidstaten. Onafhankelijke deskundigen en onafhankelijk toezicht vormen in gegevensbescherming een van de belangrijkste pijlers van een doeltreffende bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die ervoor moet zorgen dat tekortkomingen correct worden aangepakt en dat de bezorgdheid van de betrokkene wordt gehoord.

Aangezien de overeenkomstsluitende partijen op basis van de eerste PNR-overeenkomst één gezamenlijke evaluatie met onafhankelijke gegevensbeschermingsautoriteiten hebben georganiseerd, die als een succes kan worden beschouwd, beklemtoont de groep opnieuw het belang van volledige betrokkenheid van de gegevensbeschermingsautoriteiten bij alle toekomstige evaluaties. Indien er geen onafhankelijke deelnemers zijn, worden de garanties op het gebied van gegevensbescherming voor de passagiers mogelijk verzwakt. Om die reden verwacht de groep dat hij zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van de gezamenlijke

evaluatie zal worden betrokken. Hij zou graag zien dat de Commissie dringend schriftelijk verduidelijking verstrekt over wanneer en hoe het evaluatieproces zal worden voorbereid en uitgevoerd.

Een ander probleem vloeit voort uit het feit dat pas een evaluatie zal plaatsvinden indien beide partijen het in onderling overleg eens geraken over hoe de evaluatie precies moet verlopen. Dit betekent dat indien de partijen het niet eens kunnen geraken of indien een partij eenzijdig de evaluatie belemmert, de evaluatie gewoonweg niet zal plaatsvinden, wat betekent dat hangende thema's niet passend zullen worden behandeld. De nieuwe overeenkomst voorziet niet in een mechanisme om dergelijke conflicten op te lossen en kent elke partij uitgebreide discretionaire bevoegdheid toe om het verloop van een evaluatie te beïnvloeden en de evaluatie volgens haar bedoelingen vorm te geven. De groep zou graag zien dat de Commissie ook deze kwestie verduidelijkt, mede gelet op het feit dat er geen gezamenlijke evaluatie op basis van de PNR-interimovereenkomst heeft plaatsgevonden omdat de overeenkomstsluitende partijen het niet eens konden geraken over het verloop van een dergelijke evaluatie.

## **11. Rechten van de betrokkenen waaronder het verhaalsrecht**

De gegevensbeschermingsgaranties in verband met de overdracht en verwerking van PNR-gegevens door de autoriteiten van de VS maken geen deel uit van de overeenkomst zelf, doch zijn opgenomen in de bijgaande brief van het DHS waarin de verzekeringen zijn opgenomen die het DHS aan de reizigers wil bieden.

Ofschoon de overeenkomst en de brief van het DHS juridisch bindend worden geacht, blijft de brief op heel wat punten vaag, zoals in dit advies uiteengezet, en bij de naleving van de verzekeringen kan het DHS vaak naar goeddunken handelen, bijvoorbeeld wat de overstap van een „pull”-systeem op een „push”-systeem en de bewaringsperiode van 15 jaar betreft. De vraag rijst hoe de verzekeringen van de brief van het DHS in rechte kunnen worden afgedwongen indien zoveel punten vaag blijven. Om die reden is de groep van mening dat de juridische garanties die in de brief van het DHS worden verstrekt, veel zwakker zijn dan die welke bij de vorige overeenkomst werden verstrekt.

Ofschoon in artikel V van de brief van het DHS wordt verwezen naar handhavingsmaatregelen die ter beschikking staan van de reizigers, blijft het onduidelijk of de brief van het DHS in het Federal Register zal worden gepubliceerd en een rechtsgrondslag kan vormen voor de eerbiediging van gegevensbeschermingsrechten in de VS. De groep roept de Europese Commissie derhalve op ervoor te zorgen dat de brief in het Federal Register wordt gepubliceerd.

Dit gezegd zijnde, is de groep tevreden over het feit dat het DHS een beleidsbesluit heeft genomen waardoor de administratieve beschermingen van de Privacy Act worden uitgebreid tot passagiers die noch onderdaan van de VS zijn noch wettelijk in de VS verblijven. Niet-onderdanen van de VS worden dus niet langer gediscrimineerd, wat de neerslag vormt van het universele recht op gegevensbescherming. Ofschoon dit een stap in de goede richting is, moet er nog veel worden gedaan om ervoor te zorgen dat deze rechten in praktijk kunnen worden uitgeoefend en hier hebben de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten een rol te vervullen.

De groep verheugt zich ook over het feit dat de VS samen met de EU een grotere zichtbaarheid van informatie waarin de PNR-systemen aan de reizigers wordt uitgelegd, zal bevorderen en moedigt de luchtvaartmaatschappijen aan om deze informatie in het officiële vervoerscontract op te nemen. Deze bepaling van de nieuwe overeenkomst zal



de transparantie zeker ten goede komen doordat de trans-Atlantische passagiers zullen worden ingelicht over bestaande rechten en verhaalsmechanismen.

De groep, die de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten vertegenwoordigt, heeft meegewerkt aan het opstellen en het promoten van de huidige informatie die de luchtvaartmaatschappijen aan de passagiers zullen verstrekken en zal dit belangrijke werk in de toekomst voortzetten.

## **12. Impact van de overeenkomst op het PNR-systeem van de EU**

Artikel 5 van de nieuwe overeenkomst en artikel IX van de brief van het DHS (inzake wederkerigheid) bevatten een dubbelzinnige verklaring over de verwachtingen van de VS ten aanzien van de gegevensbeschermingsmaatregelen die voor het PNR-systeem van de VS en alle toekomstige PNR-systemen van de EU worden toegepast. Ofschoon aangenomen wordt dat dit betekent dat de VS verwacht dat in een toekomstig PNR-systeem van de EU geen lagere normen worden ingevoerd dan die in de nieuwe overeenkomst, kan dit ook in die zin worden geïnterpreteerd dat het DHS de EU vraagt geen striktere gegevensbeschermingsnormen in een PNR-systeem van de EU in te voeren, zoniet zal het de overeenkomst opschorten. Dit zou een uiterst zorgwekkende ontwikkeling kunnen zijn, die van invloed kan zijn op de inspanningen van de EU om een hoog niveau van gegevensbescherming te garanderen in alle toekomstige PNR-systemen van de EU. Het is van essentieel belang dat de Europese Commissie schriftelijk verduidelijking verstrekt over de precieze draagwijdte van dit punt.

Tevens moet worden opgemerkt dat het artikel inzake wederkerigheid onevenwichtig is, aangezien de VS slechts verplicht is de medewerking van de luchtvaartmaatschappijen van de VS „actief te bevorderen”, terwijl de Europese Unie volledige naleving moet garanderen.

## **III. Conclusie**

De groep erkent dat een nieuwe langdurige PNR-overeenkomst met de Verenigde Staten is gesloten inzake de overdracht van PNR-gegevens aan het DHS. De groep acht het van het grootste belang dat een dergelijke overeenkomst tot stand is gebracht, teneinde rechtsonzekerheid bij de lidstaten, de passagiers en de luchtvaartmaatschappijen te voorkomen.

De groep apprecieert dat het DHS de transparantie van gegevensverwerking zal verhogen door informatie voor de passagiers te promoten. De groep herinnert eraan dat hij in het verleden dienaangaande met de chief privacy officer van het DHS overleg heeft gepleegd en vervolgens twee adviezen<sup>8</sup> heeft goedgekeurd die richtsnoeren aan de luchtvaartmaatschappijen verstrekken en de bewustwording van de reizigers verhogen. De groep is ook verheugd over het feit dat een beleidsbesluit van het DHS de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitbreidt tot niet-onderdanen van de VS, wat voordien niet door de PNR-overeenkomst was gedekt.

---

<sup>8</sup> WP 97 advies 8/2004 inzake de informatie voor passagiers in verband met de doorgifte van PNR-gegevens op vluchten tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, goedgekeurd op 30 september 2004, en WP 132 advies 2/2007 inzake de informatie voor passagiers in verband met de overdracht van PNR-gegevens aan autoriteiten van de VS, goedgekeurd op 15 februari 2007 en een kort bericht voor reizen tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten.

De groep betreurt echter dat deze kleine verbeteringen helemaal niet opwegen tegen de globale vermindering van het niveau van gegevensbescherming. De garanties die in de brief van het DHS worden gegeven, zijn veel zwakker dan die welke in de verbintenissen waren verstrekt. De groep betreurt ook dat de EU de overeenkomst voldoende achtte op het vlak van de gegevensbeschermingsgaranties, zonder het advies in te winnen van een gevestigd orgaan op het gebied van gegevensbescherming, en dit ondanks het feit dat de overeenkomst door de lidstaten zal moeten worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met de nationale toezichthoudende autoriteiten.

De groep acht de doelstellingen waarvoor persoonsgegevens van passagiers worden overgedragen te ruim en betreurt dat de doelstellingen ruimer zijn dan die welke door gegevensbeschermingsnormen zijn erkend. Voorts zijn de brede uitzonderingen op deze doelstellingen niet voldoende gespecificeerd. De groep is bezorgd over het feit dat de groep potentiële ontvangende instanties binnen het DHS erg is verruimd en dat er geen duidelijke lijst bestaat van alle entiteiten binnen het DHS die PNR-gegevens kunnen raadplegen.

In verband met de methode om PNR-gegevens over te dragen stelt de groep met grote bezorgdheid vast dat de invoering van een „push”-systeem is uitgesteld sedert de ondertekening van de eerste PNR-overeenkomst in mei 2004. Deze invoering mag niet nog eens worden uitgesteld. De groep is het niet eens met de bepaling van de nieuwe overeenkomst waardoor het DHS eenzijdig kan besluiten tot de overstap van een „pull”-systeem op een „push”-systeem, zonder dat het rekening hoeft te houden met de legitieme rechten van de betrokken luchtvaartmaatschappijen. Dit geldt ook voor het aantal „pushes”, waarover het DHS naar goeddunken beslist. Op een wederzijds aanvaardbare en economisch verantwoorde manier, die niet discriminerend is (inzonderheid voor de luchtvaartmaatschappijen), moet een oplossing worden gevonden die de bescherming van de persoonlijke levenssfeer versterkt.

Aangezien de bewaringsperiode aanmerkelijk is verlengd en ook de lijst met gegevenselementen langer is geworden, zijn de garanties van de vorige verbintenissen aanzienlijk verzwakt. Het feit dat het filteren van gevoelige gegevens nog steeds door het DHS wordt gedaan en dat het DHS in uitzonderlijke gevallen gevoelige gegevens kan gebruiken, is niet in overeenstemming met erkende gegevensbeschermingsnormen, zoals die van Conventie 108 en de richtlijn.

De groep beklemtoont dat de gegevensbeschermingsautoriteiten volledig moeten worden betrokken bij alle onafhankelijke evaluaties en dit zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering. De Commissie moet verduidelijken wanneer en hoe het evaluatieproces zal worden voorbereid en uitgevoerd.

Er is geen rechtsgrondslag voor de overdracht van analytische informatie en de juridische waarde van de verwachting van het DHS dienaangaande blijft twijfelachtig.

Ten slotte is de groep niet blind voor het feit dat de nieuwe PNR-overeenkomst enkele kleine verbeteringen bevat ten opzichte van het vorige akkoord, doch hij is zonder meer ontgoocheld over het ontoereikende niveau van gegevensbescherming van de nieuwe PNR-overeenkomst. De nieuwe overeenkomst behoudt zelfs niet het niveau van gegevensbescherming van de overige overeenkomst, dat de groep in zijn vorige adviezen reeds als zwak bestempelde.

De nieuwe PNR-overeenkomst, die in dit advies is geanalyseerd, voldoet niet aan aanvaarde gegevensbeschermingsnormen, zoals die van Conventie 108 en de richtlijn. Dit zal begrijpelijkerwijs bij alle trans-Atlantische reizigers bezorgdheid doen rijzen over hun recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Gedaan te Brussel, 17 augustus 2007.

*Voor de Groep*  
De voorzitter  
Peter SCHAAR