



Grondwettelijk Hof

**PERSBERICHT
ARREST 131/2023**

Het Hof vernietigt gedeeltelijk de wet die het meedelen van passagiersgegevens verplicht, en acht die wet voor het overige verenigbaar met de Grondwet en met het EU recht voor zover zij op een bepaalde manier wordt geïnterpreteerd

Het Hof heeft tien prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) in het kader van het onderzoek van het beroep tot vernietiging dat is ingesteld door de « Ligue des droits humains » tegen de wet die het meedelen van passagiersgegevens verplicht. Het HvJ heeft het PNR-systeem (« *Passenger Name Record* »-systeem), waarop de bestreden wet berust, geldig verklaard wat het beginsel ervan betreft, met verschillende voorbehouden van interpretatie.

Ingevolge dat arrest van het HvJ is het Hof van oordeel dat het verantwoord is dat het PNR-systeem van toepassing is op alle passagiers, maar dat de verwerking van de PNR-gegevens enkel mogelijk is voor de bestrijding van terrorisme en ernstige vormen van criminaliteit, in verband met het betrokken vervoer. Het Hof verklaart verschillende bestreden bepalingen (oprichting van de gegevensbank, *pre-screening*, bewaartermijn van de gegevens) geldig, met voorbehouden van interpretatie. Het Hof vernietigt andere maatregelen, zoals de mogelijkheid voor de procureur des Konings en voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om toegang te krijgen tot de gegevens. In afwachting van een optreden van de wetgever is de Gegevensbeschermingsautoriteit bevoegd om een dergelijke toegang toe te staan. Het Hof vernietigt ook de bepalingen die de verwerking van de API-gegevens (« *Advanced Passenger Information* »-gegevens) in één enkele databank met de PNR-gegevens regelen.

1. Context van de zaak

De wet van 25 december 2016 « betreffende de verwerking van passagiersgegevens » legt de vervoerders en reisoperatoren de verplichting op om de passagiersgegevens (**PNR-gegevens**) door te geven. Die gegevens worden geregistreerd in een gegevensbank die wordt beheerd door de Passagiersinformatie-eenheid (PIE), een orgaan binnen de FOD Binnenlandse Zaken. Die wet zet de « PNR »-richtlijn (EU) 2016/681 (« *Passenger Name Record* »-richtlijn) om. In België is het PNR-systeem niet alleen van toepassing op het luchtvervoer (zoals de PNR-richtlijn erin voorziet), maar ook op het vervoer per trein en per bus. De voormelde wet zet ook de « API »-richtlijn 2004/82/EG (« *Advanced Passenger Information* »-richtlijn) om, die de luchtvaartmaatschappijen ertoe verplicht om bepaalde gegevens door te geven, met name om illegale immigratie te bestrijden en de grenscontrole te verbeteren.

De vzw « Ligue des droits humains » vordert de vernietiging van de wet van 25 december 2016. Bij zijn arrest [nr. 135/2019](#) heeft het Hof verschillende bestreden bepalingen geldig verklaard.

Het heeft ook tien prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ), met name over de uitlegging en de geldigheid van de PNR- en API-richtlijn.

Het HvJ heeft die vragen beantwoord bij zijn arrest van 21 juni 2022 ([C-817/19](#)). Het HvJ verklaart het PNR-systeem daarin geldig wat het beginsel ervan betreft, maar geeft verschillende voorbehouden van interpretatie om de overeenstemming van de PNR-richtlijn met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie te verzekeren.

2. Onderzoek door het Hof

Het Hof onderzoekt thans de kritiek van de verzoekende partij die het niet heeft onderzocht in het arrest nr. 135/2019, rekening houdend met de antwoorden van het HvJ.

2.1. Het recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens

Volgens de verzoekende partij schenden verschillende aspecten van de bestreden wet het recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens.

2.1.1. De beoogde gegevens (B.24-B.34)

Volgens de verzoekende partij is het verzamelen van een groot aantal passagiersgegevens onevenredig. Bovendien zouden die gegevens gevoelige gegevens kunnen onthullen.

Het Hof merkt op dat de wet van 25 december 2016 een **doel van algemeen belang** nastreeft, namelijk het verzekeren van **de openbare veiligheid**. Voorts worden de verzamelde gegevens duidelijk geïdentificeerd en de operatoren en vervoerders beschikken in beginsel reeds erover; zij moeten verband houden met een specifieke reis en beperkt zijn tot de bestrijding van terroristische misdrijven en ernstige vormen van criminaliteit; ten slotte wordt gewaarborgd dat gevoelige gegevens niet worden verzameld, noch bewaard. Net zoals het HvJ preciseert het Hof evenwel dat **bepaalde gegevens** (adres en contactgegevens, betalingsinformatie, informatie over niet-begeleide minderjarigen) **restrictief moeten worden geïnterpreteerd**. Het Hof aanvaardt bovendien dat de gegevens over het zitplaatsnummer en de bagagestukken worden verzameld. Met die interpretaties besluit het Hof dat de kritiek van de verzoekende partij niet gegrond is.

2.1.2. Het begrip « passagier » (B.35-B.41)

De verzoekende partij bekritiseert het ruime karakter van het begrip « passagier », dat leidt tot een systematische, niet-doelgerichte, geautomatiseerde verwerking van de gegevens van alle passagiers.

Het Hof merkt op dat het verzamelen, het doorgeven en het verwerken van PNR-gegevens van toepassing is op elke passagier, ongeacht of hij een misdrijf heeft gepleegd dan wel er een kan plegen, en ongeacht of hij de buitengrenzen van de EU overschrijdt. Het HvJ heeft geoordeeld dat **de uitbreiding van het PNR-systeem** (dat in beginsel enkel van toepassing is op vluchten die de buitengrenzen van de EU overschrijden) **tot de vluchten binnen de EU toelaatbaar is voor zover er een actuele, reële en voorzienbare dreiging is, die op periodieke basis wordt geëvalueerd door een onafhankelijk orgaan**. Op die grond is het Hof van oordeel dat de terroristische dreiging reëel en actueel was bij het aannemen van de wet en dat zij dat vandaag nog steeds is, rekening houdend met de centrale geografische situering van België en de talrijke Europese en internationale instellingen die het huisvest. Het Hof preciseert dat **de wetgever de wet op periodieke basis zal moeten evalueren op grond van de evaluatie van**

de dreiging door het OCAD, waarbij de eerste evaluatie uiterlijk binnen drie jaar moet plaatsvinden. Rekening houdend met onder meer die verplichting tot evaluatie, is de kritiek niet gegrond.

2.1.3. De doeleinden van de PNR-verwerking (B.42-B.56)

De verzoekende partij voert aan dat de doeleinden van de PNR-gegevensverwerking de grenzen van het « strikt noodzakelijke » overschrijden.

Het HvJ heeft de verzameling en de verwerking van PNR-gegevens aanvaard maar **enkel voor de bestrijding van terrorisme en ernstige vormen van criminaliteit en enkel indien er een, minstens indirect, objectief verband met het betrokken vervoer bestaat.**

Het Hof is van oordeel dat bepaalde verwerkingsdoeleinden ernstige vormen van misdrijven betreffen, dat zij duidelijk worden omschreven en dat zij beperkt zijn tot wat strikt noodzakelijk is. Het Hof merkt op dat andere doeleinden bovenop de in de PNR-richtlijn bedoelde doeleinden komen :

- Het **doeleinde van « preventie van ernstige inbreuken op de openbare veiligheid in het kader van gewelddadige radicalisering »** is toelaatbaar voor zover het in die zin wordt geïnterpreteerd dat het strikt beperkt is tot de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit en dat het, op zijn minst indirect, een objectief verband vertoont met het betrokken vervoer.
- Wat betreft het **doeleinde met betrekking tot het « toezien op de bedoelde activiteiten door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten »**, merkt het Hof op dat de opdrachten van die diensten zich niet beperken tot de preventie van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit en dat dat doeleinde geen objectief verband, zij het indirect, met het passagiersvervoer vertoont. Dat doeleinde **overschrijdt de grenzen van het strikt noodzakelijke en moet worden vernietigd.**
- Bij zijn arrest nr. 135/2019 heeft het Hof aanvaard dat de PNR-gegevens worden verwerkt **om de controles van personen aan de buitengrenzen te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden.** Het Hof stelt vast dat het HvJ dat lijkt uit te sluiten. Het Hof is van oordeel dat het evenwel niet kan terugkomen op wat het definitief heeft geoordeeld. De wetgever moet de bestreden wet op dat punt dus in overeenstemming brengen met het arrest van het HvJ. Het Hof preciseert evenwel dat het verder de kritiek onderzoekt die is gericht tegen de verwerking van de API-gegevens (hierna, punt 2.2).

2.1.4. 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 (B.57-B.70)

De verzoekende partij bekritiseert de oprichting van de passagiersgegevensbank en het beheer ervan door de PIE. Zij bekritiseert ook het verband tussen de gegevensbanken en de methode van *pre-screening* en de mogelijkheid voor de uit de bevoegde diensten gedetacheerde leden om zich uit te spreken over een verzoek om individuele toegang in het kader van gerichte opzoeken.

Het Hof merkt op dat het HvJ de geldigheid van de PNR-richtlijn afhankelijk stelt van de naleving van verschillende waarborgen. Bijgevolg moet de wet van 25 december 2016 in die zin worden

geïnterpreteerd dat die waarborgen erin zijn opgenomen, en de PIE en de bevoegde autoriteiten zullen moeten waken over de naleving van die waarborgen.

Volgens het Hof is **de oprichting van een passagiersgegevensbank**, onder de verantwoordelijkheid van de PIE, een essentieel element van het PNR-systeem. De gedetacheerde personeelsleden van de dienst 'Veiligheid van de Staat' en van de politie-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten oefenen hun functies enkel onder het gezag van de leidend ambtenaar van de PIE uit. De PIE biedt dus waarborgen inzake expertise en onafhankelijkheid en beschikt over de vereiste bevoegdheden om enkel de in de PNR-richtlijn bedoelde doeleinden na te streven. Het Hof besluit dat de maatregel niet onevenredig is.

Wat betreft **de voorafgaande beoordeling van het risico dat de passagiers vormen (pre-screening)**, preciseert het Hof dat de PNR-gegevens technisch enkel kunnen worden gekruist met de databanken betreffende de gezochte of gesignaleerde personen of voorwerpen, dat die databanken op niet-discriminerende wijze door de bevoegde autoriteiten moeten worden geëxploiteerd, en enkel in het kader van terrorisme en ernstige criminaliteit in verband met het vervoer van passagiers. De totstandkoming van vooraf bepaalde criteria wordt aan dezelfde beperkingen onderworpen. Het Hof preciseert dat de PIE geen gebruik mag maken van kunstmatige-intelligentietechnologieën in het kader van machinaal leren (*machine learning*), die het beoordelingsproces zonder menselijke tussenkomst of controle kunnen wijzigen. Ten slotte moet, in geval van een positieve overeenstemming (*hit*), het individuele **heronderzoek** door de PIE binnen 24 uur worden uitgevoerd volgens duidelijke en nauwkeurige regels die een coherente administratieve praktijk waarborgen waarbij de naleving wordt verzekerd van de regels die voorafgaan.

Het Hof preciseert ten slotte dat de betrokken personen voldoende moeten worden geïnformeerd, om te kunnen beslissen om al dan niet een juridische beroep in te stellen.

Wat **de gerichte opzoekingen** betreft, die het de procureur des Konings en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten mogelijk maken toegang te krijgen tot de passagiersgegevens, is het Hof van oordeel dat de leden van de PIE voldoende waarborgen van onafhankelijkheid vertonen om de verzoeken om toegang te beantwoorden. Het Hof vernietigt evenwel de mogelijkheid voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om gerichte opzoekingen te doen om op hun activiteiten toe te zien, aangezien dat doeleinde de vereisten van het strikt noodzakelijke overschrijdt, zoals in punt 2.1.3 is vermeld.

Het HvJ heeft geoordeeld dat enkel tot de mededeling van de PNR-gegevens kan worden beslist op basis van nieuwe omstandigheden en objectieve elementen met het oog op de bestrijding van terrorisme en ernstige criminaliteit in verband met het vervoer van passagiers. Volgens het Hof moet de wet van 25 december 2016 op dezelfde wijze worden geïnterpreteerd. Het HvJ heeft eveneens geoordeeld dat de mededeling van de PNR-gegevens moet worden toegestaan door een rechterlijke instantie of door een andere onafhankelijke bestuurlijke entiteit dan de PIE, naar aanleiding van een gemotiveerd verzoek van de bevoegde autoriteiten. Het Hof is van oordeel dat noch de procureur des Konings, noch de bevoegde douaneambtenaar onafhankelijke nationale instanties zijn. De wet moet dus worden vernietigd in zoverre zij het onafhankelijk orgaan dat belast is met een dergelijke voorafgaande controle niet aanwijst. In afwachting dat dat onafhankelijke orgaan door de wetgever wordt bepaald, kan de Gegevensbeschermingsautoriteit die functie vervullen. De betrokken bepaling kan dus verder worden toegepast in die interpretatie.

2.1.5. De bewaartermijn van de PNR-gegevens (B.71-B.75)

De verzoekende partij voert aan dat het buitensporig is om de gegevens gedurende vijf jaar te bewaren.

Volgens het HvJ is het verantwoord dat de PNR-gegevens van alle passagiers worden bewaard tijdens een initiële periode van zes maanden, maar niet na die periode. Na die periode van zes maanden mogen enkel de gegevens worden bewaard over de personen die een terroristisch of ernstig crimineel risico vertonen in verband met de reis.

Volgens het Hof kan de bestreden bepaling in die zin worden geïnterpreteerd dat, **na zes maanden, enkel de gegevens van de personen die een risico vertonen, worden bewaard, gedurende vijf jaar, terwijl de andere gegevens moeten worden vernietigd.** In die interpretatie verwerpt het Hof de kritiek van de verzoekende partij.

2.2. Het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie (B.76-B.79)

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

Zoals in punt 2.1.2 is vermeld, is het Hof, rekening houdend met het arrest van het HvJ, van oordeel dat de realiteit van de terroristische dreiging de toepassing van het PNR-systeem op verschillende vervoermiddelen binnen de grenzen van de Unie rechtvaardigt. Het Hof is, om soortgelijke redenen, van oordeel dat de beperking van de vrijheid van verkeer waartoe de wet van 25 december 2016 zou leiden, gerechtvaardigd is.

Volgens het HvJ verandert de mogelijkheid om de API-gegevens op te nemen bij de PNR-gegevens niets aan het feit dat de API-richtlijn niet van toepassing is op de vluchten binnen de EU. De verwerking van de API-gegevens kan alleen betrekking hebben op passagiers die de buitengrenzen van de Unie overschrijden. Volgens het HvJ mogen PNR-gegevens, gezien het exhaustieve karakter van de doelstellingen van de PNR-richtlijn, niet worden bewaard in één databank die zowel voor die doeleinden als voor andere doeleinden kan worden geraadpleegd.

Het Hof besluit dat het, gezien het bestaan van één enkele databank die zowel de PNR-gegevens als de API-gegevens bevat, niet mogelijk is om de wet van 25 december 2016 op dat punt uit te leggen overeenkomstig het recht van de Unie. **Het Hof vernietigt dus de bepalingen die de verwerking van de API-gegevens in het kader van het PNR-systeem toestaan voor vluchten binnen de EU,** aangezien zij vluchten binnen de EU beogen. Het Hof vernietigt ook het doeleinde met betrekking tot de verbetering van de controles van personen aan de buitengrenzen en de bestrijding van illegale immigratie, dat onlosmakelijk verbonden is met de vernietigde bepalingen. Het staat aan de wetgever de verzameling van de API-gegevens te organiseren in een gegevensbank die zich onderscheidt van de PNR-gegevensbank en volgens voorwaarden waardoor de API-richtlijn in acht wordt genomen.

3. Besluit

Het Hof vernietigt verschillende bepalingen zoals hiervoor vermeld. Het preciseert dat die vernietigingen tot gevolg hebben dat de verwerkingen van de gegevens die zijn uitgevoerd op basis van de vernietigde doeleinden of de verstrekkingen van gegevens uitgevoerd zonder voorafgaande controle, als onwettig moeten worden beschouwd, maar dat die gedeeltelijke vernietiging de andere verwerkingen van passagiersgegevens niet aantast. Het Hof verwerpt het beroep voor het overige, met de vermelde voorbehouden van interpretatie.

Uit het arrest van het HvJ blijkt dat de voorlopige handhaving van de gevolgen van de vernietigde bepalingen niet mogelijk is. Het Hof preciseert dat het aan de bevoegde strafrechter staat om, in voorkomend geval, uitspraak te doen over de toelaatbaarheid van de bewijzen die werden verzameld bij de tenuitvoerlegging van de vernietigde bepalingen, overeenkomstig de toepasselijke regels van de strafrechtspleging en in het licht van de door het HvJ aangebrachte verduidelijkingen.

Het Grondwettelijk Hof is het rechtscollege dat waakt over de inachtneming van de Grondwet door de verschillende wetgevers in België. Het Hof kan wetten, decreten en ordonnanties vernietigen, ongrondwettig verklaren en schorsen wegens schending van een fundamenteel grondrecht of een bevoegdheidverdelende regel.

Dit persbericht, opgesteld door de cel « media » van het Hof, bindt het Grondwettelijk Hof niet. De [tekst van het arrest](#) is te vinden op de webstek van het Grondwettelijk Hof.

Contactpersonen voor de pers : [Tim Souverijns](#) | 02/500.12.21 | [Thomas Leys](#) | 02/500.12.60 | [Frank Meersschaut](#) | 0475/325.218

Volg het Hof via Twitter [@ConstCourtBE](#)