

EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBE- SCHERMING

Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisselingen van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten (COM (2005) 690 def).

(2006/C 313/12)

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBECHERMING,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 286,

Gelet op het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name op artikel 8,

Gelet op 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,

Gelet op Verordening (EG) nr.45/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2000 inzake de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, met name op artikel 41,

Gelet op het verzoek om advies op grond van artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001, dat op 19 januari 2006 aan de EDPS is toegezonden.

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

I. INLEIDENDE OPMERKINGEN

1. Het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de organisatie en de inhoud van uitwisselingen van gegevens uit het strafregister tussen de lidstaten is overeenkomstig artikel 28, lid 2, van Verordening 45/2001/EG voor advies aan de EDPS toegezonden. Volgens de EDPS dient het onderhavige advies in de preambule van het kaderbesluit te worden vermeld.

2. Besluit 2005/876/JBZ van 21 november 2005 inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister ⁽¹⁾, een door urgentie ingegeven besluit met een in de tijd beperkte geldigheid, wordt bij het bovengenoemde kaderbesluit ingetrokken. De EDPS had op 13 januari 2005 zijn advies over het voorstel voor dat besluit van de Raad uitgebracht ⁽²⁾. In dat advies kwamen een aantal kwesties aan bod die belangrijk zijn voor de uitwisseling van gegevens uit de strafregisters, zoals de noodzaak en de evenredigheid van het voorgestelde instrument. De EDPS had kritische opmerkingen omtrent de werkingssfeer van het rechtsinstrument (de werkingssfeer ervan is niet beperkt tot bepaalde ernstige misdrijven), alsook omtrent de waarborgen voor de gegevenssubjecten waarin het voorstel voorziet.

3. Deze elementen komen ook in dit advies aan bod. In dit advies zal voorts rekening worden gehouden met het feit dat het huidige voorstel veel meer in detail is uitgewerkt en een permanente regeling voor gegevensuitwisseling in het vooruitzicht stelt op een gebied waarop de nationale wetgevingen inzake strafregisters een enorme diversiteit vertonen.

⁽¹⁾ PB L 322 van 9.12.2005, blz. 33.

⁽²⁾ PB C 58 van 8.3.2005, blz. 3.

4. In dit advies zal eerst de context van het voorstel worden besproken. In een Europese Unie zonder binnengrenzen vergt een doeltreffende criminaliteitsbestrijding ten minste een intensieve samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten. Deze samenwerking wordt evenwel in aanzienlijke mate gehinderd, ten dele omdat criminaliteitsbestrijding in de eerste plaats een bevoegdheid van de lidstaten is.

5. Ten tweede zal de EDPS in overweging nemen dat een kader voor gegevensuitwisseling kan worden gecreëerd op basis van verschillende modellen, met verschillende effecten op de gegevensbescherming. In dit advies zullen de voornaamste elementen van het voorstel — in twee algemene paragrafen en artikelsgewijs — worden besproken en daarbij zal dieper worden ingegaan op onder meer de volgende kwesties:

- De beleidskeuzen die aan het voorstel ten grondslag liggen. Het voorstel betreft de strafbladen van onderdanen van de lidstaten en voorziet niet in gecentraliseerde gegevensbanken op Europees niveau, noch in rechtstreekse toegang van de autoriteiten van een lidstaat tot de gegevensbanken in andere lidstaten of samenwerking via Eurojust.
- Waarborgen inzake gegevensbescherming. In artikel 9 van het voorstel zijn de voorwaarden voor het gebruik van persoonsgegevens vastgesteld; het handelt over beperkingen met betrekking tot de doeleinden en het verdere gebruik van deze gegevens. In dit voorstel wordt niet nader ingegaan op het verband met de algemene voorschriften inzake de gegevensbescherming in de derde pijler, zoals deze zijn opgenomen in het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.
- De taakverdeling, omdat — zoals verder zal worden besproken — ten minste drie lidstaten betrokken kunnen zijn. Verduidelijkt moet worden welke lidstaat verantwoordelijk is voor onder meer de opname van gegevens in de strafregisters, de bijwerking van deze gegevens, alsook de verwerking en het verdere gebruik daarvan. Dat is des te belangrijker omdat — zoals onder punt II zal worden beklemtoond — de lidstaten ter zake niet over een geharmoniseerd juridisch kader beschikken. In deze context moet ook worden verduidelijkt hoe voor een passend toezicht op het gebruik van de persoonsgegevens zal worden gezorgd.

II. HET KADER

6. In de verklaring van de Europese Raad van 25 en 26 maart 2004 betreffende de bestrijding van terrorisme is de invoering van een Europees register van veroordelingen en ontzeggingen genoemd als één van de maatregelen op wetgevingsgebied ter bestrijding van terrorisme.

7. De doelstelling zowel als het ambitieniveau lijken met het Haags programma te zijn gewijzigd. Wat de doelstelling betreft, koppelt het Haags Programma het voorstel aan gegevens uit de nationale registers van veroordelingen en ontzeggingen, met name betreffende seksuele delinquenten. Wat de ambitie betreft, werd een voorstel betreffende nauwere samenwerking inzake uitwisseling van gegevens uit de nationale strafregisters in het vooruitzicht gesteld (op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken, onder de noemer „wederzijdse erkenning”).

8. Het voorstel is één van de vele wetgevingsinstrumenten die gericht zijn op de verbetering van de uitwisseling van gegevens tussen de wetshandhavinginstanties van de lidstaten. Zoals in het Verdrag betreffende de Europese Unie (en met name in de artikelen 29-31) is voorzien, hebben de instrumenten voor nauwere samenwerking tussen de lidstaten een spilfunctie in de derde pijler. Aldus biedt de derde pijler in de eerste plaats een kader voor wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning, alsook, zij het in veel mindere mate, voor de harmonisering van nationale wetgevingen. Het voorstel vertoont derhalve een verband met de doelstellingen van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Aangezien de essentiële bevoegdheden evenwel in de handen van de lidstaten blijven, moet aan de doeltreffendheid van het nieuwe wetgevingsinstrument — omdat verschillende bevoegdheidsniveaus in het geding zijn — bijzondere aandacht worden geschonken.

9. Voorts moet het voorstel worden beoordeeld in het licht van het bestaande juridisch kader voor de uitwisseling van gegevens uit de strafregisters. Het voornaamste wetgevingsinstrument is het Europees Verdrag van 1959 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken. Met het voorstel wordt geen ingrijpende wijziging van de door het Verdrag ingestelde regeling inzake de uitwisseling van gegevens beoogd. Integendeel, het is erop gericht de bestaande regeling doeltreffender te maken, onder meer door een kader te verschaffen voor de geautomatiseerde uitwisseling van gegevens over strafrechtelijke veroordelingen.

10. De belemmeringen voor een werkelijk efficiënte uitwisseling van gegevens uit de strafregisters van de lidstaten vinden evenwel hun oorsprong in het feit dat de lidstaten verschillende talen en verschillende technologische en juridische kaders hebben. Er is een duidelijk tekort aan harmonisatie van de nationale wetgevingen inzake strafregisters. De nationale wetgevingen vertonen verschillen met betrekking tot de veroordelingen die in de strafregister moeten worden opgenomen, de termijnen voor de bewaring van deze gegevens in de registers, de gegevens uit de strafregisters die aan derden moeten worden verstrekt, alsook met betrekking tot de doeleinden waarvoor deze gegevens kunnen worden verstrekt. In dat verband kan worden verwezen naar de opmerkingen van de EDPS in zijn advies over het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de uitwisseling van informatie volgens het beschikbaarheidsbeginsel⁽³⁾. Er zijn extra maatregelen nodig om ervoor te zorgen dat de gegevens daadwerkelijk kunnen worden gevonden en geraadpleegd (zie ook de punten 50 tot 54 van dit advies).

Algemeen kader voor de bescherming van persoonsgegevens

11. In het voorstel komt de bescherming van persoonsgegevens niet uitgebreid aan bod. Slechts een aantal bepalingen hebben specifiek betrekking op gegevensbescherming. Dat is goed begrijpelijk, aangezien in overweging 10 van het voorstel uitdrukkelijk wordt verwezen naar (het voorstel voor) een kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Dat kaderbesluit zou namelijk de *lex generalis* zijn die van toepassing is op de in het kader van de uitwisseling van gegevens uit strafregisters verrichte verwerkingsoperaties, terwijl de in dit voorstel opgenomen meer specifieke bepalingen inzake gegevensbescherming als de *lex specialis* kunnen worden beschouwd. Zo zijn de voorschriften inzake raadpleging bijvoorbeeld gunstiger voor het gegevenssubject (zie hieronder de bespreking van artikel 9 in dit advies).

12. Zoals in de vorige adviezen reeds is onderstreept, onderschrijft de EDPS deze aanpak.⁽⁴⁾ De bespreking van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens is in het Europees Parlement en de Raad evenwel nog steeds aan de gang, en ook met betrekking tot fundamentele vraagstukken — zoals het toepassingsgebied en de waarborgen in geval van overdracht naar derde landen — ligt een oplossing nog niet meteen binnen handbereik. Deze situatie heeft belangrijke gevolgen voor de evaluatie van dit voorstel.

13. Allereerst kan dit voorstel op zichzelf niet zorgen voor een toereikende bescherming van de persoonsgegevens in het kader van de uitwisseling van strafbladen. Daarom beklemtoont de EDPS dat dit kaderbesluit niet in werking mag treden voordat het kaderbesluit inzake de bescherming van persoonsgegevens in werking treedt. Daarvoor moet worden gezorgd met een specifieke bepaling in één van de slotartikelen van dit voorstel.

14. Bovendien zijn de door dit voorstel geboden waarborgen inzake gegevensbescherming bijzonder moeilijk te beoordelen zonder duidelijk en stabiel beeld van de algemene voorschriften inzake gegevensbescherming in de derde pijler. In dit voorstel wordt bijvoorbeeld ook de overdracht van persoonsgegevens aan derde landen overwogen, maar wordt — vanuit de gedachte dat algemene voorschriften in het kaderbesluit van de Raad inzake de bescherming van persoonsgegevens worden opgenomen — alleen voorzien in enkele meer specifieke, zij het partiële waarborgen (zie hieronder de bespreking van artikel 7). Algemeen gesproken zullen de uit de onderhandelingen in de Raad resulterende ingrijpende wijzigingen qua werkingssfeer en inhoud van laatstgenoemd kaderbesluit van de Raad rechtstreeks van invloed zijn op de voor de uitwisseling van gegevens uit strafregisters geldende waarborgen inzake gegevensbescherming. De EDPS beveelt de Raad aan de onderhandelingen over dit voorstel zorgvuldig te koppelen aan de onderhandelingen over het kaderbesluit van de Raad inzake de bescherming van persoonsgegevens.

III. VOORNAAMSTE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

15. Allereerst heeft het voorstel geen betrekking op in de lidstaten uitgesproken veroordelingen van onderdanen van derde landen. De voorgestelde regeling kan in die gevallen om evidente redenen niet functioneren, omdat derde landen niet onder het recht van de Europese Unie vallen.

⁽³⁾ Advies van 28 februari 2006 (PB C 116, blz. 8) en meer bepaald Deel III.

⁽⁴⁾ Zie met name het advies van 19 december 2005 betreffende het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (PB C 47 [2006], blz. 27) en het advies van 20 januari 2006 betreffende het voorstel voor een besluit van de Raad over de toegang tot het visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door de nationale veiligheidsdiensten van de lidstaten en Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten (PB C 97, blz. 6).

16. De EDPS is van oordeel dat de bestaande rechtsinstrumenten tot op zekere hoogte zorgen voor de uitwisseling van gegevens over veroordeelde onderdanen van derde landen. Met name de verplichting om bepaalde gegevens betreffende deze personen in het Schengeninformatiesysteem op te nemen ⁽⁵⁾, zorgt ervoor dat gegevens over bepaalde veroordelingen op het volledige grondgebied van de Europese Unie beschikbaar zijn. Tevens wordt overwogen om via het bij artikel 7 van de Europol-Overeenkomst gecreëerde informatiesysteem gegevens over *onder meer* veroordeelde personen uit te wisselen. De doeleinden waarvoor persoonsgegevens uit hoofde van deze reeds bestaande instrumenten worden verzameld, zijn evenwel niet dezelfde als de doeleinden voor het opnemen van persoonsgegevens in een strafregister. Het gebruik van de gegevens die uit hoofde van deze bestaande instrumenten in het kader van strafrechtelijke procedures worden verzameld, zou dus niet altijd in overeenstemming zijn met het beginsel van de beperking van het doel.

17. Bovendien wordt er met de bestaande instrumenten niet voor gezorgd dat de gegevens uit alle strafregisters kunnen worden uitgewisseld, met name de persoonsgegevens die niet onder de definitie van de artikelen 95 en 96 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst vallen. Tot slot is er onduidelijkheid omtrent de juridische situatie van de onderdanen van derde landen. Zo bepaalt artikel 14, lid 4, dat het Besluit van 21 november 2005 ⁽⁶⁾, dat ook van toepassing is op onderdanen uit derde landen, zal worden ingetrokken.

18. Voor onderdanen van derde landen is misschien een alternatieve regeling nodig. Volgens de toelichting waren de lidstaten, voor wat de onderdanen van derde landen betreft, gewonnen voor de invoering van een index van veroordeelde personen. De Commissie heeft toegezegd in het vierde kwartaal van 2006 een voorstel voor de uitwisseling van gegevens over de veroordelingen van deze onderdanen te zullen indienen. De EDPS zal dit voorstel evalueren zodra het is aangenomen.

19. In de tweede plaats leidt het voorstel niet tot het invoeren van een Europees strafregister, noch tot het creëren van andere omvangrijke gegevensbanken op Europees niveau. De voornaamste gevolgen van het voorstel — op het gebied van gegevensbanken — zijn dat de bestaande nationale strafregisters moeten worden gecentraliseerd, dat gegevens over in andere lidstaten veroordeelde onderdanen moeten worden toegevoegd en dat technische systemen ter vergemakkelijking van de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten moeten worden gecreëerd en verder ontwikkeld. De EDPS juicht het toe dat het voorstel geen onvoorwaardelijke interconnectie van de gegevensbanken voorstaat, en dat er aldus geen netwerk van gegevensbanken wordt gecreëerd waarop moeilijk toezicht zou kunnen worden uitgeoefend ⁽⁷⁾.

20. Ten derde beklemtoont de EDPS dat het voorstel — algemeen gesproken — in een adequaat en *a priori* efficiënt systeem van gegevensuitwisseling lijkt te voorzien. Hij beklemtoont met name de volgende essentiële elementen van het voorstel.

21. In artikel 4, lid 2, van het voorstel is bepaald dat een lidstaat die een veroordeling uitspreekt tegen een onderdaan van een andere lidstaat en deze veroordeling in zijn strafregister opneemt, de andere lidstaat daarvan op de hoogte brengt. In artikel 5 is bepaald dat de lidstaat van nationaliteit deze gegevens bewaart om ze op verzoek van een (derde) lidstaat te kunnen doorgeven ten behoeve van een strafrechtelijke procedure of — onder strikte voorwaarden — voor andere doeleinden. Indien een dergelijk verzoek wordt gedaan, verstrekt de lidstaat van nationaliteit van de betrokkene bepaalde gegevens (artikelen 6 en 7).

22. Het voorstel bevat bijkomende bepalingen om dit systeem te doen functioneren; de belangrijkste is de verplichting een centrale autoriteit (of, voor bepaalde doeleinden, verscheidene centrale autoriteiten) aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor de toezending en de opslag van de gegevens. In dat verband wijst de EDPS ook op de artikelen 10 en 11. Artikel 10 voorziet in een integrale talenregeling en artikel 11 in een gestandaardiseerde methode voor de uitwisseling van de gegevens, die na afloop van een overgangperiode plaats zal maken voor een verzending van gegevens langs elektronische weg in een standaardformaat. De EDPS spreekt zijn waardering uit voor deze essentiële bepalingen. Een rechtsinstrument ter bevordering van de uitwisseling van gegevens moet bijkomende maatregelen bevatten om ervoor te zorgen dat de gegevens daadwerkelijk kunnen worden gevonden en geraadpleegd.

⁽⁵⁾ Zie met name de artikelen 95 en 96 van de Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland, en van de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, PB L 329, blz. 19.

⁽⁶⁾ Zie ook punt 2 van dit advies.

⁽⁷⁾ Zie in dat verband ook het advies van de EDPS over het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad betreffende de uitwisseling van informatie volgens het beschikbaarheidsbeginsel, geciteerd in voetnoot 3.

23. De EDPS beklemtoont voorts dat de bevoegdheden van de verschillende actoren en van het nationale en het Europese niveau in een dergelijk rechtsinstrument duidelijk moeten worden afgebakend. Het is niet de bedoeling dat een buitensporig wethandvingsinstrument wordt gecreëerd; het moet een evenwicht tussen de verschillende in het geding zijnde belangen, zoals de belangen van het gegevenssubject en de openbare veiligheid, pogen te handhaven. De gegevens mogen alleen voor duidelijk omschreven doeleinden worden geraadpleegd. Zo niet is het rechtsinstrument niet geschikt om zijn doel te bereiken en strookt het derhalve niet met het evenredigheidsbeginsel. Algemeen gesproken en niettegenstaande de opmerkingen in de punten 37 tot en met 40 voldoet het voorstel aan deze voorwaarden.

IV. ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING

Artikel 2: Definities

24. Het voorstel is niet beperkt tot veroordelingen wegens ernstige misdrijven. Het is van toepassing op alle veroordelingen die overeenkomstig het recht van de lidstaat van veroordeling in het nationale strafregister worden opgenomen. In het voorstel behoren ook eindbeslissingen van administratieve overheden tot de werkingsfeer.

25. Deze ruime werkingsfeer vindt een verklaring in het feit dat het recht met betrekking tot de in de nationale strafregisters opgenomen veroordelingen sterk verschilt van lidstaat tot lidstaat. Het is niet de taak van de EDPS kritiek uit de oefenen op de manier waarop de lidstaten bepalen welke veroordelingen, waaronder voor hoger beroep voor de strafrechter vatbare beslissingen van administratieve overheden, in het strafregister worden opgenomen; de EDPS herinnert evenwel aan zijn advies van 13 januari 2005 (zie punt 2 van dit advies), waarin zijn conclusie luidde dat de uitwisseling van gegevens tot veroordelingen wegens bepaalde ernstige misdrijven moet worden beperkt. In deze betreurt de EDPS dat de Gemeenschapswetgever noch in de toelichting, noch in enig ander officieel document argumenteert waarom dit voorstel betreffende uitwisseling van gegevens niet tot de ernstiger strafbare feiten kon worden beperkt. Een dergelijke toelichting had duidelijkheid kunnen verschaffen over de vragen waarom deze ruime werkingsfeer noodzakelijk is in een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en waarom de grenzen van het evenredigheidsbeginsel door dit voorstel niet worden overschreden.

Artikel 3: Centrale autoriteit

26. De aanwijzing van een centrale autoriteit is in dat opzicht belangrijk. Hoewel dit ertoe leidt dat in iedere lidstaat een gecentraliseerde gegevensbank van veroordeelde personen wordt gecreëerd, zorgt het er tevens voor dat aan een gespecialiseerde autoriteit een duidelijk omschreven verantwoordelijkheid wordt toevertrouwd met betrekking tot de verwerking van (gegevens uit) het strafregister en maakt het onwaarschijnlijk dat gegevens over veroordelingen van bepaalde personen aan de verkeerde autoriteiten worden gevraagd, hetgeen op zijn beurt tot een overbodige stroom van persoonsgegevens had kunnen leiden. Een duidelijke omschrijving van de taken van de centrale autoriteit is vanzelfsprekend een *conditio sine qua non* ⁽⁸⁾. Algemeen gesproken lijkt dit voorstel aan deze voorwaarde te voldoen. Het biedt ook een kans voor een doeltreffend en vrij eenvoudig toezicht op de verwerking door de nationale gegevensbeschermingsautoriteit. Volgens de EDPS wordt aan dat toezicht niet substantieel afbreuk gedaan wanneer een lidstaat gebruik maakt van de door artikel 3 geboden mogelijkheid in een lidstaat meer dan één autoriteit aan te wijzen.

27. Als reactie op artikel 3, lid 2, geeft de EDPS in overweging de lijst van aangewezen autoriteiten in het Publicatieblad te laten bekendmaken. Dat zou de transparantie van de regeling ten goede komen.

28. Voorts vraagt de EDPS zich af waarom het secretariaat-generaal van de Raad Eurojust moet informeren over de aanwijzing van autoriteiten. De EDPS heeft vragen bij het nut van deze verplichting, met name omdat Eurojust volstrekt geen rol speelt in de regeling zoals deze in het voorstel is beschreven.

Artikelen 4 en 5: Verplichtingen van de lidstaat van veroordeling en van de lidstaat van nationaliteit van de betrokkene

29. Artikel 4 verplicht de lidstaat van veroordeling de lidstaat van nationaliteit van de veroordeelde in kennis te stellen van alle in eerstgenoemde lidstaat uitgesproken veroordelingen. De centrale autoriteit van laatstgenoemde lidstaat slaat deze gegevens vervolgens op uit hoofde van de bij artikel 5 opgelegde verplichting.

⁽⁸⁾ Zie, in dezelfde zin, het advies van 15 mei 2006 over het voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen, en de samenwerking op het gebied van onderhoudsverplichtingen (COM(2005) 649 def.).

30. Met betrekking tot de bewaartermijn van de gegevens uit het strafregister lijkt het voorstel het criterium van de lidstaat van veroordeling te volgen. Tot de gegevens over veroordelingen behoren namelijk ook de termijn tijdens welke de veroordeling volgens de nationale wetgeving van de lidstaat van veroordeling in het strafregister van die lidstaat bewaard blijven. Alle verdere maatregelen die van invloed zijn op de bewaartermijn van de gegevens worden eveneens medegedeeld. De ontvangende lidstaat moet deze gegevens dan dienovereenkomstig wissen. Dat mechanisme lijkt ook van toepassing te zijn wanneer de wetgeving van de ontvangende lidstaat slechts een kortere opslagperiode toestaat. Hetzelfde mechanisme is van toepassing op de wijziging of schrapping van de in de strafregisters opgenomen gegevens. De lidstaat van veroordeling zal de wijzigingen melden en de lidstaat van nationaliteit van de veroordeelde zal zijn strafregisters op basis van deze gegevens bijwerken.

31. Anders gezegd, de „lidstaat van veroordeling” kan als de eigenaar van de gegevens worden beschouwd. De lidstaat van nationaliteit bewaart de gegevens namens die lidstaat. De EDPS beveelt aan dat begrip „eigenaar” te verduidelijken, hetgeen tevens bijdraagt tot een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden — hetzij in het corpus, hetzij in de overwegingen van het voorstel.

32. De EDPS is tevreden over het mechanisme op zichzelf, omdat het nauwkeurigheid waarborgt door ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens spoedig worden bijgewerkt en niet worden gebruikt als zij achterhaald zijn (zie ook artikel 5, lid 3, van het voorstel). De nauwkeurigheid van de strafregisters is nog belangrijker wanneer de gegevens het voorwerp uitmaken van veelvuldige overdrachten en vertalingen.

33. Om ook in de verdere overdrachten overeenkomstig artikel 7 de nauwkeurigheid van de gegevens te waarborgen, beveelt de EDPS aan om de centrale autoriteit van de lidstaat van nationaliteit van de veroordeelde te verplichten bijwerkingen/doorhalingen te melden aan de centrale autoriteiten van alle andere lidstaten of derde landen die de gegevens hebben opgevraagd voordat deze werden bijgewerkt of doorgehaald. Voorts moeten de centrale autoriteiten van laatstgenoemde lidstaten verplicht worden de gegevens bij te werken/te schrappen en moet het gebruik van achterhaalde gegevens worden voorkomen. Deze verplichtingen moeten ook een beter toezicht op de naleving van de voorwaarden voor het gebruik van persoonsgegevens vergemakkelijken (zie de opmerkingen bij artikel 9).

34. Artikel 4, lid 2, tot slot, behandelt de specifieke situatie van onderdanen van verschillende lidstaten. In die gevallen zullen de gegevens over een veroordeling aan elk van deze lidstaten worden toegezonden. De noodzaak van deze meervoudige toezending is duidelijk. Uit deze gevallen komt het belang van de mechanismen die de nauwkeurigheid in alle gegevensbanken waarborgen, zelfs nog duidelijker naar voren.

Artikelen 6 en 7: Verzoeken om gegevens over veroordelingen, antwoorden op deze verzoeken en overdracht naar derde landen.

35. Mede omdat derde verzoekende lidstaten betrokken kunnen zijn, moeten de verantwoordelijkheden duidelijk worden afgebakend en omschreven. Verzoeken van derde landen worden in de artikelen 6 en 7 behandeld.

36. In artikel 7 is bepaald in welke gevallen gegevens over een veroordeling aan de centrale autoriteit van de verzoekende lidstaat zullen of kunnen worden toegezonden. In dit artikel wordt ook bepaald welke gegevens zullen worden toegezonden. Voorts wordt voorzien in de mogelijkheid gegevens over veroordelingen aan derde landen toe te zenden. Al deze aspecten moeten zorgvuldig worden beoordeeld.

37. Opgemerkt dient te worden dat de toezending van gegevens alleen verplicht is wanneer het verzoek om toezending van gegevens uit het strafregister geschiedt in het kader van een strafrechtelijke procedure en er gebruik wordt gemaakt van de in artikel 7, lid 1, opgenomen lijst van gegevens. Wanneer informatie uit de strafregisters evenwel voor andere doeleinden wordt opgevraagd, behandelt de lidstaat van nationaliteit van de betrokkene dat verzoek overeenkomstig zijn nationaal recht. Voorts zal deze lidstaat zich ervan vergewissen dat de toezending van deze gegevens aan de verzoekende lidstaat volgens het recht van de lidstaat van veroordeling toegestaan is (artikel 7, lid 2).

38. Deze regeling is derhalve nogal ingewikkeld, omdat het gevolg is dat alle verzoeken die om andere doeleinden dan een strafrechtelijke procedure worden gedaan, moeten voldoen aan de eisen van drie rechtsstelsels: het recht van de verzoekende lidstaat, het recht van de lidstaat van nationaliteit van de veroordeelde en het recht van de lidstaat van veroordeling. Deze puzzel, waarvan niet alleen het strafprocesrecht maar ook de toepasselijke nationale voorschriften inzake gegevensbescherming stukken zijn, zal moeten worden opgelost door de centrale autoriteit van de lidstaat van nationaliteit van de veroordeelde, en wel binnen de bij artikel 8 opgelegde termijn (tien dagen).

39. De EDPS vraagt zich af of dit het meest praktische en efficiënte systeem is. De EDPS is namelijk van mening dat de toezending van gegevens in deze gevallen moet worden beperkt, zoals in overweging 11 van het voorstel is onderstreept. Deze beperking zou wellicht beter kunnen geschieden door een nauwkeurige afbakening van de doeleinden waarvoor gegevens uit strafregisters kunnen worden toegezonden en door de groep personen, afgezien van het gegevenssubject zelf, die deze gegevens kunnen opvragen, te beperken. De EDPS is van mening dat andere personen dan het gegevenssubject zelf deze gegevens alleen in uitzonderlijke omstandigheden op wettige wijze mogen kunnen opvragen.

40. Daarom beveelt de EDPS aan het mechanisme te stroomlijnen en de andere doeleinden dan strafrechtelijke procedures waarvoor gegevens kunnen worden opgevraagd, nog meer te beperken en nauwkeuriger te omschrijven, alsook de groep personen die om deze gegevens kunnen verzoeken, te beperken.

41. Artikel 6, lid 2, betreft een specifiek geval. Het voorziet in de mogelijkheid, voor de belanghebbende, om informatie over zijn eigen strafblad op te vragen bij de centrale autoriteit van een lidstaat, mits de belanghebbende ingezetene of onderdaan van de verzoekende of aangezochte lidstaat is of is geweest. Deze bepaling moet in samenhang met het algemenere recht van het gegevenssubject op toegang tot de hem betreffende persoonsgegevens worden gezien, mede in het licht van het kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

42. De EDPS is tevreden over deze bepaling, in die zin dat het voorstel het gegevenssubject de mogelijkheid biedt zijn recht niet alleen rechtstreeks uit te oefenen, door zich te wenden tot de centrale autoriteit die zorg draagt voor het toezicht op de gegevens, maar ook onrechtstreeks, via de centrale autoriteit van de lidstaat waar hij verblijft. Echter, de in deze *lex specialis* opgenomen gunstiger bepalingen mogen op generlei wijze de grondrechten van het gegevenssubject beperken, noch bij het gegevenssubject verwarring zaaien omtrent diens rechten. Met betrekking tot dit punt stelt de EDPS voor dat de centrale autoriteit van de woonstaat het verzoek tot de centrale autoriteit van de andere lidstaat „richt”, en niet „kan richten”.

43. Tot slot buigt de EDPS zich over artikel 7, lid 3, dat betrekking heeft op de door derde landen verstrekte gegevens en op de toezending van gegevens aan derde landen. De bepaling bevat specifieke waarborgen om ervoor te zorgen dat de uitwisseling met derde landen geen afbreuk kan doen aan de waarborgen die ten aanzien van de uitwisseling op het grondgebied van de Europese Unie zelf gelden. Deze bepaling op zichzelf is bevredigend.

44. Deze bepaling moet evenwel worden gelezen in samenhang met artikel 15 van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Artikel 15 van laatstgenoemd voorstel is een van de voornaamste punten die in de Raad worden besproken en het is geen uitgemaakte zaak dat dit artikel in de eindversie van het kaderbesluit van de Raad zal worden gehandhaafd. De EDPS beklemtoont dat, indien de onderhandelingen over het kaderbesluit van de Raad betreffende de bescherming van persoonsgegevens ertoe leiden dat de voorschriften betreffende de overdracht van persoonsgegevens aan derde landen uit de werkingssfeer worden uitgesloten, in het onderhavige voorstel nauwkeuriger voorschriften aangaande de overdracht van persoonsgegevens aan derde landen moeten worden opgenomen om in overeenstemming te zijn met de basisbeginselen inzake gegevensbescherming, alsmede met het Aanvullend Protocol bij Verdrag 108 van de Raad van Europa inzake toezichthoudende autoriteiten en grensoverschrijdend verkeer van gegevens.

Artikel 9: Voorwaarden voor het gebruik van persoonsgegevens

45. De uitwisseling van gegevens uit strafregisters zal vallen onder de werkingssfeer van het kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, zodra dat kaderbesluit is aangenomen. ⁽⁹⁾ Hetzelfde geldt voor de strafregisters zelf, mits de werkingssfeer van dat kaderbesluit van de Raad niet beperkt wordt tot de persoonsgegevens die tussen de lidstaten worden uitgewisseld. Overeenkomstig het kaderbesluit van de Raad zal op de verwerking van persoonsgegevens worden toegezien door de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten.

⁽⁹⁾ Zie het in voetnoot 4 geciteerde advies van de EDPS..

46. In de artikelen van het besproken voorstel wordt niet verwezen naar het kaderbesluit van de Raad. Aan een dergelijke verwijzing is geen behoefte, omdat laatstgenoemd kaderbesluit automatisch wordt toegepast. Artikel 9 bevat de voorwaarden voor het gebruik van persoonsgegevens. Het moet worden beschouwd als een *lex specialis* voor de algemene waarborgen inzake gegevensbescherming. Artikel 9 bevat de voorwaarden waaronder de gegevens mogen worden gebruikt. Artikel 9, lid 1, bevat een duidelijk basisvoorschrift. In het kader van een strafrechtelijke procedure gevraagde gegevens mogen alleen worden gebruikt voor de specifieke procedure waarvoor zij zijn gevraagd. Artikel 9, lid 2, bevat een soortgelijk voorschrift voor de gegevens die buiten het bestek van een strafrechtelijke procedure zijn gevraagd. Deze bepaling heeft evenwel enige verduidelijking, aangezien ervan wordt uitgegaan dat de gegevens alleen kunnen worden opgevraagd voor andere juridische of quasi-juridische procedures, terwijl artikel 7 geen gewag maakt van een dergelijke beperking. Verduidelijkt moet worden voor welke andere doeleinden gegevens kunnen worden opgevraagd uit hoofde van de artikelen 7 en 9 (zie ook de opmerkingen bij artikel 7).

47. Artikel 9, lid 3, opent de mogelijkheid dat de gegevens door de verzoekende lidstaat worden gebruikt ter voorkoming van een onmiddellijke en ernstige bedreiging van de openbare veiligheid. De EDPS is het ermee eens dat het gebruik van deze gegevens in deze uitzonderlijke situaties moet worden toegestaan. Er dient evenwel te worden gewaarborgd dat de gegevensbeschermingsautoriteiten toezicht kunnen uitoefenen op dat uitzonderlijke gebruik. De EDPS doet derhalve de aanbeveling om aan het voorstel een bepaling ter zake toe te voegen, bijvoorbeeld de verplichting dat uitzonderlijk gebruik aan de nationale gegevensbeschermingsautoriteit te melden.

48. Wat het toezicht betreft: de gegevens worden opgeslagen door de centrale autoriteit van de lidstaat van nationaliteit van de persoon. Het toezicht wordt verricht door de gegevensbeschermingsautoriteit van deze lidstaat, overeenkomstig het kaderbesluit gegevensbescherming in de derde pijler, zodra dat besluit is aangenomen en in werking is getreden. De centrale autoriteit van deze lidstaat kan evenwel niet verantwoordelijk worden gesteld voor de kwaliteit van de gegevens, aangezien zij op dat punt volledig afhankelijk is van de door de lidstaat van veroordeling verstrekte gegevens. Dat is vanzelfsprekend van invloed op de doeltreffendheid van het toezicht.

49. Volgens de EDPS moet in het voorstel niet alleen de samenwerking tussen de centrale autoriteiten worden behandeld, maar ook de samenwerking tussen de gegevensbeschermingsautoriteiten van de lidstaten. De EDPS beveelt de toevoeging van een bepaling aan artikel 9 aan, waarin de gegevensbeschermingsautoriteiten worden aangemoedigd tot actieve onderlinge samenwerking⁽¹⁰⁾, teneinde een doeltreffend toezicht op de gegevensbeschermingsaspecten, en met name op de kwaliteit van de gegevens, mogelijk te maken.

Artikelen 10 en 11: Talen en formaten

50. De EDPS is tevreden over deze bijkomende bepalingen, omdat de doeltreffendheid van de regeling voor de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten ook de gegevensbescherming ten goede komt.

51. Een passende talenregeling is van cruciaal belang voor de doeltreffendheid van de regeling. Hoewel de EDPS zich ten volle bewust is van het beginsel van de gelijkheid van de talen en de gevoeligheid van specifieke talenregelingen in het kader van de Europese samenwerking, is hij bezorgd over de in artikel 10 van het voorstel beschreven talenregeling. Het in artikel 10 opgenomen basisvoorschrift is dat de gegevens worden uitgewisseld in een officiële taal van de aangezochte lidstaat. Dat is zinvol, omdat vertaalde juridische teksten en juridische kwalificaties niet altijd ondubbelzinnig zijn. Indien de huidige 25 lidstaten van de Europese Unie dit basisvoorschrift zouden volgen, zou de regeling evenwel onwerkbaar worden.

52. Artikel 10, lid 3, bepaalt dat een lidstaat kan besluiten andere talen te aanvaarden. Vanzelfsprekend is dat lid erop gericht de uitwisseling in één of een aantal in de Europese Unie meer gangbare talen aan te moedigen. Volgens de EDPS zou dat lid zo moeten worden geformuleerd dat het een werkbare talenregeling daadwerkelijk waarborgt, bijvoorbeeld door de lidstaten te verplichten gegevens in een gangbare taal van de Europese Unie te aanvaarden. Dat is — zoals hiervoor is gesteld — een voorwaarde om de regeling te doen functioneren.

53. Voorts kan het gebruik van het gestandaardiseerde formaat bijdragen tot de kwaliteit van de gegevens. Door het gebruik van dat formaat kan dubbelzinnigheid omtrent de inhoud van de gegevens uit de strafregisters worden uitgesloten, hetgeen tot een betere gegevenskwaliteit leidt. Ondubbelzinnigheid kan ook het gevaar wegnemen dat de autoriteiten van de lidstaten meer informatie vragen dan zij strikt genomen nodig hebben.

⁽¹⁰⁾ Voor deze bepaling kunnen de soortgelijke bepalingen die in de voorstellen voor SIS II zijn opgenomen model staan, met dien verstande evenwel dat de EDPS in deze bepalingen geen rol is toebedeeld.

54. Daarom betreurt de EDPS het dat het verplichte gebruik van het formaat gedurende een vrij lange overgangperiode kan worden uitgesteld. Ten eerste zal het formaat (etc.) worden gecreëerd via een comitologieprocedure — zonder dat enige termijn geldt voor het nemen van een besluit. In de tweede plaats hebben de lidstaten een termijn van drie jaar na het creëren van het formaat voordat zij verplicht zijn het te gebruiken (artikel 11, lid 6). De EDPS beveelt aan om:

- het creëren van het formaat in het kaderbesluit zelf te regelen.
- de technische specificaties via een comitologieprocedure vast te stellen, en wel binnen een duidelijke termijn.
- de overgangperiode voor de toepassing van het gemeenschappelijk formaat door de lidstaten af te schaffen, of, indien dit technisch niet haalbaar is, de overgangperiode te beperken tot één jaar.

V. CONCLUSIE

55. De EDPS is tevreden over de beleidskeuzen die aan het voorstel ten grondslag liggen. In het voorstel wordt algemeen gesproken rekening gehouden met de belemmeringen voor een werkelijk efficiënte uitwisseling van gegevens uit de strafregisters van de lidstaten, die hun oorsprong vinden in het feit dat de lidstaten verschillende talen en verschillende technologische en juridische kaders hebben, meer bepaald omdat:

- de lidstaat van veroordeling beschouwd wordt als de 'eigenaar' van de gegevens, die verantwoordelijk is voor de kwaliteit ervan.
- voorzien wordt in de aanwijzing van een centrale autoriteit in elke lidstaat.
- voorzien wordt in aanvullende maatregelen om ervoor te zorgen dat de gegevens daadwerkelijk kunnen worden gevonden en geraadpleegd.

56. De EDPS constateert dat de bespreking van het voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens in het Europees Parlement en de Raad nog steeds aan de gang is, en dat ook voor fundamentele vraagstukken — zoals de waarborgen in geval van overdachten naar derde landen — een oplossing nog lang niet binnen handbereik ligt. De EDPS beveelt aan:

- dit kaderbesluit niet in werking te laten treden voordat het kaderbesluit inzake de bescherming van persoonsgegevens in werking is getreden.
- de onderhandelingen over dit voorstel zorgvuldig te koppelen aan de onderhandelingen over het kaderbesluit van de Raad inzake de bescherming van persoonsgegevens. Mochten de onderhandelingen over het kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens ertoe leiden dat de voorschriften voor overdrachten van persoonsgegevens aan derde landen uit de werkingssfeer ervan worden geweerd, dan moeten in het onderhavige voorstel nauwkeuriger voorschriften inzake de overdracht van persoonsgegevens aan derde landen worden opgenomen.

57. De EDPS beveelt aan het mechanisme te stroomlijnen en de andere doeleinden dan strafrechtelijke procedures waarvoor gegevens kunnen worden opgevraagd, nog meer te beperken en nauwkeuriger te omschrijven, alsook de groep personen die om deze gegevens kunnen verzoeken, te beperken. De EDPS is van mening dat anderen dan het gegevenssubject zelf deze gegevens alleen in uitzonderlijke omstandigheden op wettige wijze kunnen opvragen. Aan het voorstel moet een bepaling worden toegevoegd die de gegevensbeschermingsautoriteiten de mogelijkheid biedt toezicht uit te oefenen op dat uitzonderlijke gebruik.

58. De EDPS beveelt aan het begrip „eigenaar” in het corpus of in de overwegingen van het voorstel te verduidelijken en de centrale autoriteit van de lidstaat van nationaliteit van de veroordeelde te verplichten bijwerkingen of doorhalingen te melden aan de centrale autoriteiten van alle andere lidstaten of derde landen die de gegevens hebben opgevraagd voordat deze werden bijgewerkt of doorgehaald.

59. De EDPS vraagt de Gemeenschapswetgever te verantwoorden waarom dit voorstel niet kan worden beperkt tot de ernstiger strafbare feiten, onder meer gelet op de door het evenredigheidsbeginsel opgelegde grenzen.

60. De EDPS is tevreden over de bijkomende bepalingen in de artikelen 10 en 11, mits:
- Artikel 10 zo wordt geformuleerd dat het effectief zorgt voor een werkbare talenregeling
 - artikel 11 in die zin wordt gewijzigd dat het creëren van het formaat in het kaderbesluit zelf wordt geregeld, de technische specificaties binnen een duidelijke termijn via een comitologieprocedure worden vastgesteld en de overgangperiode voor de uitvoering van het gemeenschappelijk formaat in de lidstaten wordt afgeschaft, of, indien zulks technisch niet haalbaar zou zijn, deze periode wordt beperkt tot één jaar.
61. De verdere aanbevelingen van de EDPS hebben betrekking op:
- artikel 3, lid 2: waarom moet het secretariaat-generaal van de Raad Eurojust kennis geven van de aangezeven autoriteiten?
 - artikel 6, lid 2: de centrale autoriteit van de woonplaats „richt” het verzoek tot de centrale autoriteit van de andere lidstaat — en niet „kan richten”.
 - Artikel 9: er moet een bepaling worden toegevoegd waarin de gegevensbeschermingsautoriteiten worden aangemoedigd actief samen te werken.

Gedaan te Brussel, 29 mei 2006

Peter HUSTINX
*Europees toezichthouder voor gegevens-
bescherming*
