

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

Samenvatting van het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het eerste hervormingspakket inzake het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (Eurodac-, EASO- en Dublinverordeningen)

(De volledige tekst van dit advies is beschikbaar in het Duits, het Engels en het Frans op de EDPS-website: www.edps.europa.eu)

(2017/C 9/04)

Sinds een aantal jaar wordt Europa geconfronteerd met een nijpende migratie- en vluchtelingen crisis, die Europa in 2015 voor nog grotere uitdagingen stelde. Daarom heeft de Commissie voorgesteld om de Dublinverordening te herzien teneinde deze aan de actuele situatie aan te passen. Deze herziening gaat gepaard met een voorstel inzake de oprichting van een Asielagentschap van de Europese Unie om de lidstaten met de uitvoering van hun asieltaken te helpen.

Sinds zijn instelling heeft Eurodac ten doel gehad om bewijs in de vorm van vingerafdrukken te leveren om te bepalen welke lidstaat een in de EU gedane asielaanvraag moet onderzoeken.

De Commissie heeft ook een herziening van de Eurodac-verordening voorgesteld. De belangrijkste wijziging in deze verordening betreft de uitbreiding van het toepassingsgebied van Eurodac tot de registratie van onderdanen van derde landen die illegaal worden aangetroffen in een lidstaat of die worden aangehouden in verband met het onregelmatig oversteken van een grens tussen een lidstaat en een derde land.

De EDPS erkent de noodzaak van een doeltreffender beheer van migratie en asiel in de EU. Hij beveelt echter belangrijke verbeteringen aan om beter rekening te houden met de legitieme rechten en belangen van de betrokkenen voor wie de verwerking van persoonsgegevens gevolgen heeft, met name kwetsbare groepen personen die specifieke bescherming behoeven, zoals migranten en vluchtelingen.

In zijn advies beveelt de EDPS onder meer de volgende belangrijke punten aan:

- vermelding in de Dublinverordening dat de invoering van het gebruik van een unieke identificatiecode in de Dublindatabank in elk geval niet voor andere doeleinden mag worden gebruikt dan die welke in de Dublinverordening zijn omschreven;
- de uitvoering van een volledige beoordeling van de gevolgen van de Eurodac-herschikking 2016 voor de gegevensbescherming en de persoonlijke levenssfeer ter bepaling van de gevolgen van de voorgestelde nieuwe tekst en van de uitbreiding van het toepassingsgebied van de Eurodac-databank voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- de uitvoering van een beoordeling van de noodzaak tot het verzamelen en gebruiken van gezichtsopnamen van de categorieën personen op wie de Eurodac-herschikking 2016 is gericht en inzake de proportionaliteit van de verzameling daarvan op basis van een consistente studie of een op bewijs gebaseerde aanpak;
- het uitvoeren van een gedetailleerde beoordeling van de situatie van minderjarigen en een evenwicht tussen de risico's en nadelen van de procedure van het nemen van vingerafdrukken van de minderjarigen en de voordelen die dit voor hen kan hebben, naast de toelichting.

Het advies wijst ook op andere tekortkomingen van de verschillende voorstellen en doet aanvullende aanbevelingen inzake gegevensbescherming en de persoonlijke levenssfeer waarmee tijdens de wetgevingsprocedure rekening zou moeten worden gehouden.

I. INLEIDING EN ACHTERGROND

1. In april 2016 heeft de Commissie een Mededeling vastgesteld getiteld „Naar een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en een verbetering van de legale mogelijkheden om naar Europa te komen”⁽¹⁾ waarin de prioriteiten voor de verbetering van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel („CEAS”) werden uiteengezet. In dit verband heeft de Commissie op 4 mei 2016 drie voorstellen gedaan als onderdeel van een eerste pakket van hervormingen van het CEAS:
 - een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (hierna het „Dublinvoorstel”) ⁽²⁾;

⁽¹⁾ COM(2016) 197 final.

⁽²⁾ COM(2016) 270 final.

- een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010 (hierna het „het voorstel inzake het EU-Asielagentschap” of „EUAA-voorstel”) ⁽¹⁾ en
 - een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 603/2013 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van [Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend], voor de identificatie van een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land of staatloze en betreffende verzoeken van rechtshandhavinginstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving (herschikking 2016) (hierna het „Eurodac-herschikkingsvoorstel 2016”) ⁽²⁾.
2. De EDPS is voor de publicatie van het Eurodac-herschikkingsvoorstel en het EASO-voorstel op informele wijze geraadpleegd en heeft de Commissie voorzien van informele opmerkingen met betrekking tot beide teksten.
 3. De EDPS begrijpt de noodzaak voor de EU om het hoofd te bieden aan de uitdagingen van de migratie- en vluchtelingen crisis sinds 2015 alsmede de noodzaak om een effectief en geharmoniseerd EU-beleid te hebben dat onregelmatige immigratie binnen alsmede naar de EU aanpakt. Met volledige respectering van de rol van de wetgever bij de beoordeling van de noodzaak en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen, zal de EDPS, in zijn adviserende rol, in dit advies een aantal aanbevelingen doen op het gebied van gegevensbescherming en de persoonlijke levenssfeer teneinde de wetgever te helpen voldoen aan de eisen van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten inzake het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en gegevensbescherming en van artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.
 4. De EDPS zal eerst de belangrijkste aanbevelingen met betrekking tot de drie voorstellen bespreken. Deze belangrijkste aanbevelingen betreffen de voornaamste door de EDPS geobserveerde kwesties die tijdens de wetgevingsprocedure in elk geval moeten worden geregeld. De aanvullende aanbevelingen betreffen de punten waarvan de EDPS heeft vastgesteld dat zij verduidelijkt moeten worden, aanvullende informatie vereisen of geringe aanpassingen behoeven. Dit onderscheid zou de wetgever moeten helpen om prioriteit te geven aan de voornaamste kwesties die in dit advies aan de orde worden gesteld.

IV. CONCLUSIE

68. De EDPS neemt met tevredenheid kennis van de inspanningen die in de verschillende teksten aan de dag zijn gelegd als het gaat om gegevensbescherming. Hij kan zien dat de cultuur van gegevensbescherming onderdeel van de wetgevingsprocedure aan het worden is en ook zichtbaar is in de formulering van de voorstellen.
69. Onder volledige respectering van de rol van de wetgever bij de beoordeling van de noodzaak en de proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen, doet de EDPS, in zijn adviserende rol, in dit advies een aantal aanbevelingen op het gebied van gegevensbescherming en de persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de drie bestudeerde voorstellen.
70. Voor wat betreft het Dublinvoorstel spreekt de EDPS zijn bezorgdheid uit over het feit dat de unieke identificatiecode zou kunnen worden gebruikt voor andere doeleinden, zoals het identificeren van de betrokkenen in andere databanken, waardoor de vergelijking van databanken heel gemakkelijk zou worden. De EDPS adviseert om een bepaling op te nemen die elk ander gebruik van de identificatiecode verbiedt.
71. Voor wat betreft het Eurodac-herschikkingsvoorstel overweegt de EDPS dat de uitbreiding van het toepassingsgebied van Eurodac aanleiding geeft tot bezorgdheid over de respectering van het doelbindingsprincipe zoals dat verankerd is in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Voorts beveelt de EDPS aan om het soort maatregelen dat de lidstaten op basis van de Eurodac-gegevens kunnen nemen, anders dan uitzetting en repatriëring, nader te omschrijven. De EDPS beveelt aan dat de Commissie een volledige beoordeling van de gevolgen van de Eurodac-herschikking 2016 voor de gegevensbescherming en persoonlijke levenssfeer ter beschikking stelt ter bepaling van de gevolgen van de voorgestelde tekst voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.
72. De EDPS maakt zich ook zorgen over de opname van gezichtsopnames: de verordening verwijst niet naar enige beoordeling van de noodzaak tot het verzamelen en gebruiken van gezichtsopnames van de categorieën personen op wie het Eurodac-herschikkingsvoorstel gericht is. Bovendien is de EDPS van mening dat het voorstel zou moeten verduidelijken in welke gevallen een vergelijking van vingerafdrukken en/of gezichtsopnames zal plaatsvinden, aangezien de formulering van het Herschikkingsvoorstel lijkt te impliceren dat een dergelijke vergelijking systematisch behoort plaats te vinden.

⁽¹⁾ COM(2016) 271 final.

⁽²⁾ COM(2016) 272 final.

73. De EDPS beveelt eveneens aan om een gedetailleerde beoordeling uit te voeren met betrekking tot de situatie van minderjarigen, het evenwicht tussen de risico's en de nadelen van die procedure voor de minderjarigen en de voordelen die deze voor hen kan hebben, naast de toelichting. In dit verband zou de verordening het belang om op kindvriendelijke vingerafdrukken van minderjarigen te maken nader moeten omschrijven (*d.w.z.* in een overweging).
74. Voor wat betreft de bewaartermijn, die in principe vijf jaar is, beveelt de EDPS aan om meer bijzonderheden te verstrekken en uit te leggen waarom en hoe een gegevensbewaartermijn van vijf jaar in dit verband noodzakelijk werd geacht ter verwezenlijking van de nieuwe doelstellingen van de Eurodac-databank. Daarnaast beveelt de EDPS aan om de bewaartermijn te verkorten tot de daadwerkelijke duur van het toegangsverbod voor de persoon in kwestie. Ten slotte beveelt de EDPS aan om in het voorstel te bepalen dat de bewaartermijn begint te lopen op de datum waarop de eerste vingerafdruk door een lidstaat wordt verwerkt.
75. Ten slotte beveelt de EDPS aan om alle gegevens voor rechtshandavingsdoeleinden na drie jaar te blokkeren en in dit verband niet langer onderscheid te maken tussen verschillende categorieën niet-EU-onderdanen.
76. In aanvulling op de belangrijkste tekortkomingen die hierboven zijn vastgesteld, betreffen de aanbevelingen van de EDPS in dit advies de volgende aspecten:
- Voor wat betreft het Eurodac-herschikkingsvoorstel,
 - De EDPS beveelt aan om in de tekst van het voorstel op te nemen dat de eindverantwoordelijkheid voor de verwerking van de persoonsgegevens ligt bij de lidstaten die als verwerkers in de zin van Richtlijn 95/46/EG worden beschouwd.
 - Artikel 37 moet opnieuw geformuleerd worden om te verduidelijken in welk geval een internationale doorgifte toegestaan of verboden is, en specifiek voor wat betreft de doorgifte naar het land van oorsprong van de aanvrager.
 - Artikel 38, lid 1, moet bepalen dat alleen de gegevens die strikt noodzakelijk zijn met het oog op terugkeer door de lidstaten kunnen worden doorgegeven.
 - Er mag geen dwang worden toegestaan om vingerafdrukken van personen te verkrijgen. Dit zou in de Eurodac-verordening moeten worden vastgelegd.
 - In dit verband beveelt de EDPS aan te verduidelijken dat detentie niet mag worden overwogen als sanctie op het niet voldoen aan de verplichting om vingerafdrukken te laten afnemen.
 - Het gebruik van reële gegevens door eu-LISA voor testdoeleinden geeft aanleiding tot grote bezorgdheid en mag niet door de Eurodac-verordening worden toegestaan. Het alternatief om non-reële data te gebruiken zou door de wetgever moeten worden overwogen en beoordeeld, met inachtneming van het risico voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. In elk geval mag de tekst er niet van uitgaan dat biomedische gegevens geanonimiseerd kunnen worden, aangezien deze altijd betrekking zullen hebben op een persoon en derhalve als persoonsgegevens zullen worden beschouwd.
 - Ten aanzien van de verwerking van informatie door eu-LISA beveelt de EDPS aan vast te leggen dat er goede waarborgen moeten komen voor de toegang tot de gegevens door externe contractpartijen.
 - Ten slotte staat de EDPS positief tegenover de inspanningen die ondernomen zijn om te waarborgen dat de toegang door de rechtshandavingsautoriteiten door een onafhankelijke instantie wordt beoordeeld. De aangewezen autoriteiten en de controlerende autoriteiten mogen echter geen deel uitmaken van dezelfde organisatie ter behoud van de onafhankelijkheid van de controlerende autoriteit.
 - Ten aanzien van het voorstel voor het Asielagentschap van de Europese Unie,
 - De EDPS beveelt aan om vast te leggen dat de deskundigen van het Agentschap slechts toegang tot databanken mogen krijgen overeenkomstig de wetgeving die van toepassing is op deze databanken en de gegevensbeschermingsregels.
 - De EDPS beveelt ook aan om nader te omschrijven wat in artikel 30, lid 3, wordt verstaan onder administratieve doelen, aangezien elk doel dat een regering nastreeft onder deze term kan vallen.
 - De EDPS beveelt aan om de verantwoordelijkheden voor het waarborgen van de beveiliging van de apparatuur die het Agentschap gebruikt, te verduidelijken, welke bij alle stappen in de levenscyclus van de apparatuur moet worden gedefinieerd, te weten vanaf de aankoop tot en met de opslag en het gebruik ervan, en eindigend bij de afvoer ervan.

Brussel, 21 september 2016.

Giovanni BUTTARELLI

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming