

## EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENS- BESCHERMING

**Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het voorstel voor een besluit van de Raad inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister (COM(2004) 664 def. van 13 oktober 2004)**

(2005/C 58/03)

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSbeschERMING,

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 betreffende 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, en met name op artikel 41,

HEEFT HET VOLGENDE ADVIES AANGENOMEN:

### A. Inleidende opmerking

1. Het voorstel is gebaseerd op titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie (de derde pijler). De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) moet niet alleen over wetgevingsvoorstellen in het kader van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap advies uitbrengen, maar ook over voorstellen in de derde pijler. De EDPS heeft als algemene taak te zorgen voor eerbiediging van de grondrechten en fundamentele vrijheden bij de verwerking van persoonsgegevens, een taak die zou worden bemoeilijkt indien een belangrijk gebied als de derde pijler buiten beschouwing werd gelaten. Het behoort tot deze taak erop te letten dat het beschermingsniveau van personen in uiteenlopende juridische verbanden een consistent niveau bereikt.

2. De EDPS is door de Commissie niet geraadpleegd zoals artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 voorschrijft. Derhalve brengt hij eigener beweging advies uit.

### B. De belangrijkste elementen van het voorstel vanuit het oogpunt van de gegevensbescherming

3. Het voorstel zal slechts over een beperkte termijn lopen. Het dient een nijpende tekortkoming in de bepalingen inzake gegevensuitwisseling te ondervangen, totdat er een nieuw systeem voor gegevensuitwisseling is. Kort gezegd bevat het voorstel twee nieuwe bepalingen:

— artikel 3, over de mededeling, op eigen initiatief, van gegevens over veroordelingen van onderdanen van andere lidstaten (aan deze lidstaten).

— artikel 4, over de uitwisseling, op verzoek, van zulke gegevens.

Beide bepalingen vinden hun oorsprong in het Europees Verdrag aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (Raad van Europa, 1959) en de Overeenkomst van 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie, die nog niet in werking is getreden. De belangrijkste vernieuwing is dat de gegevens binnen korte termijnen en op gestructureerde wijze moeten worden uitgewisseld. Ook moeten de lidstaten een centrale autoriteit aanwijzen.

4. Het voorstel wordt gemotiveerd met een beroep op de urgentie. In de toelichting worden enkele tragische voorbeelden van slecht functionerende wettelijke bepalingen gegeven. Met name hoeven de lidstaten bij de huidige stand van het recht slechts éénmaal per jaar gegevens over strafvonnissen met elkaar uitwisselen. Dit voorstel wordt door de Raad met hoge voorrang behandeld. Het voorstel is bedoeld voor een interimperiode; de Commissie werkt aan een Europees strafregister, of althans een minder verrijkende variant: in de toelichting bij het huidige voorstel wordt gesproken van een ontwikkeling in de richting van een geautomatiseerd systeem van gegevensuitwisseling tussen de lidstaten. De Commissie zal in de komende maanden een witboek presenteren. Het Luxemburgse voorzitterschap van de Raad beschouwt dit onderwerp als prioritair.

5. Het voorstel heeft een ruim toepassingsgebied, dat zich niet beperkt tot veroordelingen voor specifieke strafbare feiten. Het in de bijlage opgenomen formulier B bevat een lijst van ernstige delicten, maar deze lijst is open en sommige categorieën in de lijst zijn betrekkelijk vaag (bv. verkeersregels). Daarbij komt dat op grond van artikel 1, onder b), niet alleen beslissingen van strafgerichten, maar ook van administratieve autoriteiten binnen het toepassingsgebied van het voorstel vallen. Daardoor gaat het voorstel veel verder dan wat doorgaans onder de voorkoming en bestrijding van criminaliteit wordt verstaan.

Dit ruime toepassingsgebied moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van de wezenlijke verschillen tussen de wetgevingen van de lidstaten met betrekking tot strafregisters. Deze verschillen betreffen de vraag welke veroordelingen in de strafregisters moeten worden opgenomen, hoe lang zij in de registers moeten worden bewaard, welke gegevens uit de strafregisters aan derden moeten worden verstrekt, en met welk doel dit mag gebeuren. Kortom, het voorstel voorziet in de uitwisseling en coördinatie van gegevens in een juridisch heterogene omgeving.

6. In het voorstel staat een artikel over gegevensbescherming, maar daarin worden de doeleinden waarvoor uitgewisselde gegevens mogen worden gebruikt, alleen beperkt in het geval van uitwisseling op verzoek in de zin van artikel 4.

Om gegevens kan worden verzocht in het kader van strafprocedures, maar ook voor andere doeleinden (overeenkomstig de nationale wetgeving van de verzoekende lidstaat). De aangezochte lidstaat kan het gebruik van die gegevens dan aan beperkingen onderwerpen en van de verzoekende lidstaat verlangen dat hij hem meedeelt welk gebruik ervan werd gemaakt. Het voorstel bevat geen andere waarborg voor een billijke behandeling van de betrokkene.

Het artikel over gegevensbescherming is niet van toepassing op gegevens die overeenkomstig artikel 3 op eigen initiatief worden meegedeeld, hetgeen betekent dat er geen beperkingen staan op de doeleinden waarvoor deze gegevens mogen worden gebruikt.

### C. Effectanalyse

7. De EDPS heeft het effect geanalyseerd van het voorstel op de bescherming van de rechten en vrijheden van het individu met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Gezien de aard van het voorstel — het zal slechts over een beperkte termijn lopen en de gevolgen voor het bestaande niveau van gegevensbescherming zijn weliswaar belangrijk, maar op zich beperkt — gaat het om een vluchtig onderzoek.

8. Beschrijving van het effect van het voorstel

— Het effect op het bestaande niveau van gegevensbescherming is beperkt, omdat de uitwisseling van gegevens uit strafregisters reeds het voorwerp uitmaakt van een voor de lidstaten bindende internationale overeenkomst.

— Het voorstel gaat echter verder dan het huidige rechtskader, met name waar het middels de aanwijzing van een centrale autoriteit in elke lidstaat wil voorzien in een onmiddellijke uitwisseling van gegevens die een breed toepassingsgebied bestrijken (beslissingen van strafgerichten en van administratieve autoriteiten).

— Er bestaat geen garantie dat de waarborgen inzake gegevensbescherming die de nationale wetgeving biedt ten aanzien van de bekendmaking van gegevens uit strafregisters, steeds van toepassing zullen zijn.

— Dit is des te belangrijker omdat de persoonsgegevens — die immers betrekking hebben op het strafrechtelijke verleden van de betrokkene — van nature gevoelig zijn. Deze gegevens staan opgesomd in artikel 8, lid 5, van Richtlijn 95/46/EG. Een al te uitgebreid gebruik van gegevens uit een strafregister zou de resocialisatie van de veroordeelde in het gedrang kunnen brengen, zoals in de tiende overweging van het voorstel wordt erkend.

#### 9. Verenigbaarheid met het huidige rechtskader inzake gegevensbescherming

— Het toepassingsgebied van het voorstel ligt buiten dat van Richtlijn 95/46/EG. Verdrag 108 en andere internationale overeenkomsten van de Raad van Europa zijn wél van toepassing. De tekst moet worden geïnterpreteerd in het licht van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het voorstel mag er niet toe leiden dat het particulieren onmogelijk wordt gemaakt, de juridisch afdwingbare rechten op gegevensbescherming uit te oefenen, of dat zij daarbij onrechtmatige beperkingen ondervinden.

— Volgens de EDPS is deze doelstelling niet bereikt.

— Het voorstel waarborgt niet dat de toegang tot de persoonsgegevens wordt beperkt tot personen die in specifieke hoedanigheid en voorzover nodig voor de veiligheid van de burgers optreden. Er zijn geen specifieke beperkingen op de verwerking en het verdere gebruik van de uitgewisselde persoonsgegevens.

— Daar komt nog bij dat de waarborgen inzake gegevensbescherming (artikel 5) niet van toepassing zijn op de mededeling, op eigen initiatief, van gegevens over veroordelingen.

— Bovendien doet formulier B in de bijlage bij het voorstel twijfel rijzen over de vraag of de betrokkene er recht op heeft te worden ingelicht, omdat overhandiging van het formulier en van een uittreksel uit het strafregister aan de betrokkene optioneel zijn.

#### 10. Kwaliteit van het voorstel

— Het voorstel is helder en duidelijk gesteld, hetgeen vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de wetgeving op zich een prestatie is (zie bv. de gemeenschappelijke richtsnoeren voor de redactionele kwaliteit van de communautaire wetgeving, PB C 73 van 17.3.1999, blz. 1).

— De juridische omgeving is echter heterogeen. De wezenlijke verschillen tussen de nationale wetgevingen vergen een ingreep van de Europese wetgever met het oog op harmonisatie of ten minste een precieze coördinatie, zoals een systeem van wederzijdse erkenning met specifieke beperkingen die de rechten van de betrokkenen waarborgen.

#### 11. Noodzaak en evenredigheid van de uitwisseling van gegevens uit het strafregister

##### Eenzijds:

— De uitwisseling van persoonsgegevens wordt gerechtvaardigd door de noodzaak de burgers in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid een hoog niveau van veiligheid te verschaffen.

— Het voorstel wil een nijpende tekortkoming in de bepalingen inzake gegevensuitwisseling ondervangen, totdat er een nieuw systeem voor gegevensuitwisseling is. Het voorstel schept een wettelijke verplichting voor de lidstaten om gegevens uit het strafregister onmiddellijk uit te wisselen.

— In het algemeen belang zouden derden buiten het strafproces ter voorkoming en bestrijding van criminaliteit onder bepaalde omstandigheden en onder zekere voorwaarden toegang moeten kunnen krijgen tot gegevens uit strafregisters. Men denke daarbij aan (toekomstige) werkgevers, die recht hebben op toegang tot gegevens over veroordelingen die relevant zouden kunnen zijn voor de betrekking, of aan administratieve autoriteiten die namens hen gegevens verzamelen.

##### Anderzijds:

— Zoals hierboven is aangetoond, heeft het voorstel een weerslag op de gegevensbescherming, bevat het niet alle noodzakelijke waarborgen voor een adequate gegevensbescherming conform het huidige rechtskader, en ontbeert het de precisie die nodig is in een juridisch heterogene omgeving.

— De vaststelling van een aanvullend rechtsinstrument is alleen dringend wat betreft veroordelingen voor bepaalde ernstige strafbare feiten (en niet voor alle strafbare feiten die worden genoemd in formulier B). In de andere gevallen is niet aangetoond dat het Europees Verdrag van 1959 aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken niet doeltreffend genoeg zou zijn.

— Bovendien wordt met het voorstel een snellere uitwisseling van gegevens beoogd, zonder dat de gevolgen voor de gegevensbescherming grondig zijn beoordeeld. Daarom mist het voorstel evenredigheid.

#### D. Conclusie

12. In het licht van het bovenstaande adviseert de EDPS om het voorstel voor een besluit van de Raad inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister te beperken tot gegevens over veroordelingen voor bepaalde ernstige strafbare feiten. Voorts dienen de waarborgen voor de betrokkenen te worden gepreciseerd, om het voorstel in overeenstemming te brengen met het huidige rechtskader inzake gegevensbescherming. Er moet ten minste worden gezorgd dat artikel 5 ook van toepassing is op gegevens over veroordelingen die op eigen initiatief worden meegedeeld, en dat de waarborgen inzake gegevensbescherming uit de nationale wetgeving van toepassing zijn.

13. Een grondige beoordeling van de gevolgen voor de gegevensbescherming is noodzakelijk als onderdeel van de ontwikkeling van een nieuw systeem, het Europees strafregister.

Brussel, 13 januari 2005.

Peter HUSTINX

*Europese Toezichter voor gegevens-  
bescherming*

---