

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over de Beschikking 2008/49/EG van de Commissie van 12 december 2007 inzake de bescherming van persoonsgegevens bij de invoering van het informatiesysteem interne markt (IMI)

(2008/C 270/01)

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 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, en met name op artikel 41,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

1. INLEIDING

Het informatiesysteem interne markt

1. Het informatiesysteem interne markt (IMI) is een informatietechnologisch instrument waarmee de bevoegde autoriteiten uit de lidstaten onderling informatie kunnen uitwisselen bij de toepassing van de wetgeving over de interne markt. Het IMI wordt bekostigd uit het programma voor interoperabele levering van pan-Europese e-overheidsdiensten aan overheidsdiensten, ondernemingen en burgers (IDABC) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Zie punt 12 van dit advies.

2. Het IMI is bedoeld als een algemeen systeem voor informatie over diverse terreinen van de wetgeving over de interne markt, en zal in de toekomst nog meer wetgevingssectoren gaan omvatten. Aanvankelijk zal het worden gebruikt in verband met de bepalingen over wederzijdse bijstand uit Richtlijn 2005/36/EG (de richtlijn beroepskwalificaties) ⁽²⁾. Vanaf december 2009 vallen ook de bepalingen over administratieve samenwerking uit Richtlijn 2006/123/EG (de dienstenrichtlijn) binnen het toepassingsgebied ⁽³⁾.

Het advies van de Groep gegevensbescherming (artikel 29) en de rol van de EDPS

3. In het voorjaar van 2007 verzocht de Europese Commissie de Groep gegevensbescherming van artikel 29 (WP 29) om een advies over de implicaties van het IMI op het gebied van gegevensbescherming. De WP 29 bracht haar advies op 20 september 2007 uit ⁽⁴⁾. Het advies gaf steun aan de plannen van de Commissie om de gegevensbeschermingsaspecten van het IMI bij beschikking te regelen en de gegevensuitwisseling binnen het IMI van een duidelijker rechtsgrond te voorzien.
4. Het verheugt de EDPS dat de Commissie het advies inwon voordat de beschikking werd opgesteld. De EDPS heeft actief deelgenomen aan de werkzaamheden van de subgroep IMI en staat achter de conclusies uit het advies

⁽²⁾ Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PB L 255 van 30.9.2005, blz. 22).

⁽³⁾ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36).

⁽⁴⁾ Advies nr. 7/2007 van WP 29 over de gegevensbeschermingsaspecten van het informatiesysteem voor de interne markt (IMI), WP 140.

van de WP 29. Hij stelt het tevens op prijs dat de Commissie hem informeel heeft geraadpleegd alvorens de beschikking vast te stellen. De EDPS kon dus al voor de aanneming ideeën opperen, wat zonder meer nodig was, omdat hier sprake was van een handeling van de Commissie zelf, en niet van een Commissievoorstel dat, volgens een wetgevingsprocedure, ook door de Raad en het Europees Parlement wordt behandeld.

Beschikking 2008/49/EG van de Commissie

- Op 12 december 2007 heeft de Commissie Beschikking 2008/49/EG inzake de bescherming van persoonsgegevens bij de invoering van het informatiesysteem interne markt (de IMI-beschikking) aangenomen. In de beschikking is rekening gehouden met enkele aanbevelingen van de EDPS en van de WP 29. Voorts is de rechtsgrond specifiek geworden.

Algemene standpunten van de EDPS over het IMI

- De EDPS staat algemeen positief tegenover het IMI. De doelstellingen van de Commissie, invoering van een elektronisch systeem voor informatie-uitwisseling en regeling van de gegevensbeschermingsaspecten daarvan, worden door de EDPS onderschreven. Een aldus gestroomlijnde organisatie kan er niet alleen voor zorgen dat efficiënter wordt samengewerkt, maar er ook toe bijdragen dat de gegevensbeschermingswetgeving wordt toegepast. Dit is mogelijk door duidelijk af te bakenen welke informatie kan worden uitgewisseld, met wie en onder welke voorwaarden.
- Een centralistisch elektronisch systeem houdt echter tevens gevaren in. Vooral bestaat het risico dat meer gegevens worden uitgewisseld en dat dit op grotere schaal gebeurt dan strikt nodig is voor een efficiënte samenwerking, en dat gegevens, waaronder mogelijk ook achterhaalde en onnauwkeurige gegevens, langer in het systeem opgeslagen blijven dan is vereist. Ook de beveiliging van een in 27 lidstaten toegankelijke databank is een netelige kwestie, omdat het systeem niet veiliger is dan zijn zwakste schakel.
- Het is daarom zeer belangrijk dat de gegevensbescherming zo compleet en ondubbelzinnig als mogelijk wordt geregeld in een juridisch bindende handeling van de Gemeenschap.

Duidelijke afbakening van het toepassingsgebied van het IMI

- De EDPS verwelkomt het feit dat het werkteerrein van het IMI duidelijk is bepaald en afgebakend, en dat de desbetreffende handelingen van de Gemeenschap op basis waarvan informatie kan worden uitgewisseld, in een bijlage worden opgesomd. Momenteel gaat het alleen om de richtlijn beroepskwalificaties en de dienstenrichtlijn; maar naar verwachting zal het werkteerrein worden uitgebreid. Nieuwe wetgeving die voorziet in informatie-uitwisseling door middel van het IMI leidt meteen tot aanpassing van de bijlage. De EDPS staat positief tegenover deze methode, omdat i) het werkteerrein van het IMI er duidelijk door

wordt afgebakend, ii) transparantie wordt verzekerd, en iii) het systeem tegelijkertijd flexibel genoeg is voor het geval dat het later ook voor nieuwe informatie-uitwisseling mocht worden gebruikt. Bovendien zal geen informatie via het IMI kunnen worden uitgewisseld zonder dat i) dit toegestaan of voorgeschreven wordt op een adequate, specifieke rechtsgrondslag van de interne markt, en ii) die rechtsgrondslag in de bijlage bij de IMI-beschikking staat vermeld.

Voornaamste bezwaren omtrent de IMI-beschikking

- De EDPS neemt evenwel geen genoegen met i) de keuze van de rechtsgrondslag voor de IMI-beschikking, die thans onduidelijk gefundeerd is (deel 2 van dit advies), en ii) het feit dat in de beschikking een aantal noodzakelijke, gedetailleerde regels betreffende de gegevensbescherming bij het IMI ontbreken (deel 3 van het advies).
- Helaas houdt de door de Commissie gekozen oplossing in de praktijk in dat, in tegenstelling tot wat de EDPS en de WP 29 hadden verwacht, in de IMI-beschikking nu niet alle belangrijke gegevensbeschermingsaspecten volledig zijn geregeld. Dit betreft vooral de wijze waarop de verwerkingsverantwoordelijken er gezamenlijk mee zijn belast de betrokkene in kennis te stellen en hem een toegangsrecht toe te kennen, alsmede de specifieke, praktische facetten van de evenredigheid. Ook betreurt de EDPS het dat de Commissie niet specifiek wordt verplicht de stereotiepe vragen en datavelden op haar website te publiceren, hetgeen de transparantie en de rechtszekerheid ten goede zou komen.

2. RECHTSGRONDSLAG VAN DE IMI-BESCHIKKING

Het IDABC-besluit

- In de IMI-beschikking wordt als rechtsgrondslag aangehaald Besluit 2004/387/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende de interoperabele levering van pan-Europese e-overheidsdiensten aan overheidsdiensten, ondernemingen en burgers (het IDABC-besluit) ⁽¹⁾, met name artikel 4 daarvan.
- Het IDABC-besluit zelf valt onder titel XV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (het EG-Verdrag): trans-Europese netwerken. Artikel 154 van het EG-Verdrag bepaalt dat de Gemeenschap bijdraagt tot de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur. Zij moet helpen om de nationale netwerken onderling te koppelen, en ze interoperabeler en toegankelijker te maken. In artikel 155 staat welke maatregelen de Gemeenschap in dit verband kan vaststellen. Het gaat om i) richtsnoeren, ii) alle maatregelen die nodig kunnen blijken om de interoperabiliteit van de netwerken te verzekeren, met name op het gebied van de harmonisatie van de technische normen, en iii) projectsteun. Het IDABC-besluit is, wat de vaststellingsprocedure betreft, gebaseerd op artikel 156, lid 1.

⁽¹⁾ PB L 144 van 30.4.2004; gerectificeerd in PB L 181 van 18.5.2004, blz. 25.

14. Artikel 4 van het IDABC-besluit bepaalt onder meer dat de Gemeenschap projecten van gemeenschappelijk belang uitvoert. Deze projecten moeten deel uitmaken van een werkprogramma en worden uitgevoerd volgens de beginselen van de artikelen 6 en 7, die voornamelijk inhouden dat tot ruime deelname wordt aangespoord, een degelijke, neutrale procedure wordt gevolgd en in technische harmonisatie wordt voorzien. Die beginselen moeten voorts de economische betrouwbaarheid en haalbaarheid van de projecten garanderen.

De dienstenrichtlijn en de richtlijn beroepskwalificaties

15. Zoals gezegd zal het informatiesysteem interne markt voor eerst worden gebruikt om persoonsgegevens uit te wisselen in verband met twee richtlijnen:

- de dienstenrichtlijn; en
- de richtlijn beroepskwalificaties.

16. Artikel 34, lid 1, van de dienstenrichtlijn vestigt een specifieke rechtsgrond voor een flankerende maatregel, namelijk de invoering van een elektronisch systeem voor informatie-uitwisseling tussen de lidstaten. Luidens die bepaling zet de Commissie, in samenwerking met de lidstaten en met inachtneming van de bestaande informatiesystemen, een elektronisch systeem voor de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten op.

17. De richtlijn beroepskwalificaties voorziet niet in zo'n specifieke systeem, maar bepaalt hier en daar duidelijk dat informatie moet worden uitgewisseld. Zo onder meer in artikel 56, volgens hetwelk de bevoegde autoriteiten van de lidstaten nauw samenwerken en elkaar bijstand verlenen bij de toepassing van de richtlijn. Lid 2 van artikel 56 schrijft voor dat bepaalde gevoelige informatie conform de gegevensbeschermingswetgeving wordt verwerkt. Voorts bepaalt artikel 8 specifiek dat de bevoegde autoriteiten van de ontvangende lidstaat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van vestiging kunnen verzoeken om alle informatie over de rechtmatigheid van de vestiging en het goede gedrag van de dienstverrichter, en over de afwezigheid van tuchtrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen ter zake van de beroepsuitoefening. Luidens artikel 50, lid 2, ten slotte kan de ontvangende lidstaat in geval van gegronde twijfel de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat vragen om bevestiging van de echtheid van de getuigschriften en opleidingstitels.

Behoeftte aan een juiste rechtsgrond voor de bepalingen over gegevensbescherming

18. De bescherming van persoonsgegevens wordt als een grondrecht erkend in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in de jurisprudentie die op artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) is gebaseerd.

19. In de IMI-beschikking worden volgens artikel 1 daarvan de taken, rechten en plichten van de IMI-actoren en -gebruikers ten aanzien van de gegevensbeschermingsvereisten vastge-

legd. Blijkens overweging 7 is de IMI-beschikking bedoeld als een uitwerking van het algemene communautaire gegevensbeschermingskader uit Richtlijn 95/46/EG en Verordening (EG) nr. 45/2001. In het bijzonder worden de verwerkingsverantwoordelijke, zijn taken, de bewaartermijnen en de rechten van de betrokkene omschreven. In de IMI-beschikking worden dus grondrechten afgebakend en nader bepaald en worden subjectieve rechten van de burger nauwkeurig omschreven.

20. De regels waarbij grondrechten worden beperkt, berusten op de rechtspraak over het EVRM en moeten dus een ondubbelzinnig wettelijke status hebben. Zij moeten worden vervat in een wettelijk instrument, dat op het EG-Verdrag is gebaseerd en voor de rechter kan worden ingeroepen. Zou dat niet gebeuren, dan geniet de betrokkene geen rechtszekerheid, omdat hij er niet kan op rekenen zich in rechte op de regels te kunnen beroepen.

21. Het rechtszekerheidsthema is des te belangrijker, daar in het bestel van het EG-Verdrag het vooral de nationale rechters zullen zijn die kunnen beslissen welke waarde zij aan de IMI-beschikking hechten. Hierdoor kan het resultaat per lidstaat en zelfs binnen een gegeven lidstaat verschillen, wat een onaanvaardbare vorm van rechtsonzekerheid is.

22. Het ontbreken van (zekerheid omtrent) een rechtsmiddel zou in ieder geval strijdig zijn met het in artikel 6 van het EVRM vastgelegde recht op een eerlijk proces, en met de desbetreffende jurisprudentie. De Gemeenschap zou aldus tekortschieten in haar verplichtingen ex artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), volgens hetwelk de Unie de door het EVRM gewaarborgde grondrechten moet eerbiedigen.

Een ondeugdelijke rechtsgrondslag

23. De EDPS koestert ernstige vrees dat de Commissie, met de keuze van artikel 4 van het IDABC-besluit als rechtsgrond voor haar beschikking, de hierboven genoemde rechtszekerheidstoets niet kan doorstaan. Dat aan de juistheid van die keuze valt te twijfelen blijkt uit de volgende elementen:

- titel XV van het EG-Verdrag handelt over de trans-Europese netwerken en vormt het kader waarbinnen de Europese Gemeenschap ertoe kan bijdragen dat deze netwerken worden verwezenlijkt, teneinde de Europese burger te laten profiteren van betere, veiliger en goedkopere vervoers- telecommunicatie- en energienetwerken⁽¹⁾. Niet duidelijk is of dit kader ook de netwerken tussen overheden omvat — bijvoorbeeld het IMI — die nodig zijn voor de toepassing van wetgeving;
- de in titel XV van het EG-Verdrag (artikel 155) bedoelde maatregelen. Deze zijn hierboven vermeld: i) richtsnoeren, ii) alle maatregelen die nodig kunnen blijken om de interoperabiliteit van de netwerken te verzekeren, met name op het gebied van de harmonisatie van de technische normen, iii) projectsteun. Het artikel is niet glashelder — „alle maatregelen” kan om het even wat betekenen — maar toch valt eruit af te leiden dat de

⁽¹⁾ Witboek van de Commissie inzake groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid, COM(93) 700 def.

doelstellingen van titel XV vooral met niet-wettelijke maatregelen zullen worden verwezenlijkt. De EDPS benadrukt dat bij „alle maatregelen” hier met name gedacht wordt aan technische harmonisatie;

- volgens artikel 4 van het IDABC-besluit voert de Gemeenschap projecten van gemeenschappelijk belang uit, gespecificeerd in het werkprogramma. Op basis van dit werkprogramma is het IMI opgezet en gefinancierd. De EDPS is er niet van overtuigd dat artikel 4 bruikbaar is als rechtsgrond voor regels over gegevensbescherming die voor de IMI-actoren bindend zijn en de burger subjectieve rechten verschaffen;
- in de artikelen 6 en 7 van het IDABC-besluit is bepaald volgens welke beginselen de projecten van gemeenschappelijk belang worden uitgevoerd. Deze beginselen betreffen de deelneming, de procedure, de technische harmonisatie, alsook de economische betrouwbaarheid en de haalbaarheid van de projecten. Zij hebben niets uit te staan met gegevensbeschermingsbeginselen, noch met daarmee vergelijkbare publiekrechtelijke beginselen;
- de procedure volgens het IDABC-besluit: Luidens overweging 30 worden de maatregelen ter uitvoering van het besluit vastgesteld overeenkomstig het Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden⁽¹⁾. Dit betekent dat er een comitologiecomité met vertegenwoordigers van de lidstaten bij de uitvoering moet worden betrokken. In de overwegingen van de IMI-beschikking is geen sprake van een dergelijk comité, dat bij ons weten ook niet is opgericht;
- de IMI-beschikking is gericht tot de lidstaten. Om deze reden kan de IMI-beschikking, ook al wordt daarin verwezen naar Verordening (EG) nr. 45/2001 en wordt de Commissie in artikel 6 als IMI-actor genoemd, niet van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens door de Commissie zelf.

Mogelijke oplossingen voor de ondeugdelijkheid van de rechtsgrondslag

24. De IMI-beschikking moet derhalve een degelijke rechtsgrondslag krijgen. Of de huidige rechtsgrond aan het rechtszekerheidsvereiste voldoet, kan sterk worden betwijfeld. De EDPS pleit ervoor dat de Commissie zich hierover beraadt en nagaat hoe de ondeugdelijkheid van de rechtsgrondslag kan worden verholpen; eventueel zal de beschikking vervangen moeten worden door regelgeving die de rechtszekerheidstoets wel kan doorstaan.
25. De meest adequate oplossing zou erin kunnen bestaan dat het IMI bij afzonderlijke regelgeving wordt ingesteld door de Raad en het Europees Parlement, naar het voorbeeld van het Schengeninformatiesysteem, het Visuminformatiesysteem en andere grootschalige IT-databanken.

26. De EDPS stelt voor dat deze mogelijkheid wordt onderzocht. In de afzonderlijke rechtshandeling zouden dan de taken, rechten en verplichtingen van de IMI-actoren en -gebruikers met betrekking tot de gegevensbeschermingsvereisten (het onderwerp van de IMI-beschikking), alsook andere voorschriften betreffende de oprichting en de werking van het systeem worden vervat.
27. Een tweede mogelijkheid is dat een rechtsgrond wordt gezocht in de verschillende wetteksten over de interne markt. Voor zover de IMI-beschikking van toepassing is op de uitwisseling van persoonsgegevens in verband met de dienstenrichtlijn, zou nader onderzocht moeten worden of de richtlijn zelf, met name artikel 34, de rechtsgrondslag kan leveren. Voor zover de IMI-beschikking van toepassing is op de uitwisseling van persoonsgegevens in verband met de richtlijn beroepskwalificaties, zou een analoge methode kunnen worden gevolgd: in de richtlijn zou een specifieke, duidelijke rechtsgrondslag kunnen worden opgenomen.
28. In toekomstige wetgeving over de interne markt, op grond waarvan bevoegde nationale autoriteiten informatie zullen moeten uitwisselen, zou telkens een specifieke rechtsgrondslag kunnen komen te staan.

3. INHOUDELIJKE OPMERKINGEN OVER DE IMI-BESCHIKKING

29. Wij zullen nu ingaan op de bepalingen uit de beschikking die de gegevensbeschermingsaspecten van het IMI regelen. De suggesties van de EDPS zouden kunnen worden verwerkt in een nieuwe wettekst die, zoals hierboven voorgesteld, de beschikking vervangt. Komt er geen nieuwe wettekst, dan zouden de suggesties ook in de IMA-beschikking zelf kunnen worden verwerkt.
30. Sommige suggesties kunnen door de IMI-actoren zelfs al meteen worden toegepast, zonder dat de beschikking behoeft te worden gewijzigd. De EDPS verwacht van de Commissie dat zij de aanbevelingen uit dit advies — voor zover deze verband houden met het werk dat de Commissie zelf als IMI-actor verricht, hetgeen aan het toezicht van de EDPS is onderworpen — ten minste op het operationele niveau in aanmerking neemt.

Artikel 2 — Stereotiepe gegevensvelden: transparantie en evenredigheid

31. De EDPS stelt het op prijs dat de Commissie de eerste reeks stereotiepe vragen en andere gegevensvelden op de website van het IMI heeft geplaatst. Het gaat om informatie-uitwisseling op grond van de richtlijn beroepskwalificaties.
32. Om van deze goede praktijk een duidelijke verplichting voor de Commissie te maken, en dus transparantie te bewerkstelligen en verder te bevorderen, pleit de EDPS voor een IMI-wettekst op grond waarvan de Commissie de vragen en gegevensvelden op de website van het IMI bekend moet maken.

⁽¹⁾ PBL 184 van 29.12.2006, blz. 23.

33. Wat de proportionaliteit betreft, moet in die wettekst worden bepaald dat de bedoelde vragen en gegevensvelden toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig horen te zijn, en heeft de EDPS bovendien twee specifieke aanbevelingen:

- ten eerste moet worden verduidelijkt dat het IMI niet bedoeld is als gangbaar middel voor achtergrondcontroles op migrerende beroepsbeoefenaren en dienstverrichters, maar dat het IMI alleen mag worden gebruikt voor zover de wetgeving het toestaat en er redelijke twijfel is omtrent i) de echtheid van de informatie die de migrerende dienstverrichter aan de bevoegde autoriteit in de ontvangende lidstaat verstrekt, of ii) de vraag of hij in aanmerking komt zich in de ontvangende lidstaat te vestigen of er zijn beroep uit te oefenen;
- om het onnodig verstrekken van gevoelige, maar niet altijd relevante gegevens tot een minimum te beperken, moet worden bepaald dat als het niet strikt nodig is dat strafbladgegevens worden meegedeeld, de stereotiepe vragen en antwoorden op de IMI-interface niet mogen gaan over strafbladgegevens. Die vragen en antwoorden moeten anders worden geformuleerd, teneinde het delen van gevoelige gegevens tot een minimum te beperken. Zo zou de bevoegde autoriteit van het gastland genoeg kunnen nemen met de kennis dat een migrerende advocaat rechtsgeldig geregistreerd is bij de balie in zijn land en er een goede reputatie geniet, en zou zij niet behoeven te weten of hij veroordeeld is wegens een verkeersovertreding, als hem op grond daarvan de uitoefening van zijn beroep in eigen land niet wordt ontzegd.

Artikel 3 — Gemeenschappelijke verwerkingsverantwoordelijkheid en toewijzing van verantwoordelijkheden

34. De verantwoordelijkheden worden in artikel 3 van de beschikking duidelijk en ondubbelzinnig toegewezen. De EDPS ziet in dat het onmogelijk is in de beschikking elke verwerking afzonderlijk aan te duiden en de verantwoordelijkheid ervoor aan de Commissie of een bepaalde nationale autoriteit toe te wijzen. Toch zou de beschikking althans ten aanzien van de belangrijkste gegevensbeschermingsverplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke enkele instructies moeten hebben bevat.

35. Met name pleit de EDPS ervoor dat in een wettekst over het IMI het volgende wordt bepaald:

- elke bevoegde autoriteit en IMI-coördinator is als systeemgebruiker verantwoordelijk voor de eigen verwerkingen;
- de Commissie is geen gebruiker maar bestuurder van het systeem, en is primair verantwoordelijk voor het technisch functioneren van het systeem, het onderhoud en de zorg voor de algehele beveiliging ervan;

- de IMI-actoren zijn ten aanzien van de kennisgeving en het verlenen van de rechten van toegang, van verzet en van rectificatie gezamenlijk verantwoordelijk op de wijze die in de (toegevoegde) leden wordt omschreven en die hieronder wordt toegelicht.

Kennisgeving aan de betrokkene

36. In een IMI-wettekst zou een lid kunnen worden ingelast, krachtens hetwelk de instanties die gezamenlijk voor de verwerking verantwoordelijk zijn, de kennisgevingstaken volgens een „gelaagde” methode toegewezen krijgen. In de tekst zou met name het volgende moeten worden bepaald:

- ten eerste moet de Commissie op haar IMI-website een uitgebreide privacyverklaring plaatsen, waarin alle punten uit de artikelen 10 en 11 van Verordening (EG) nr. 45/2001 helder en eenvoudig worden vermeld. Die mededeling moet niet alleen betrekking hebben op de beperkte verwerking door de Commissie van gegevens waartoe zij toegang heeft (persoonsgegevens van IMI-gebruikers), maar ook een algemeen gedeelte bevatten, betreffende datgene waar de databank voor is bedoeld, namelijk de uitwisseling van gegevens tussen de bevoegde autoriteiten van de verschillende lidstaten;
- ten tweede moet ook elke bevoegde autoriteit een privacyverklaring op haar website plaatsen, die een verwijzing en een koppeling naar de privacyverklaring van de Commissie bevat, alsook nadere details betreffende de autoriteit in kwestie. Alle beperkingen van het toegangs- of informatierecht betreffende het bewuste land moeten in de verklaring worden opgenomen. De kennisgevingen kunnen worden gecoördineerd door het verbindingsbureau van de bevoegde autoriteiten in een gegeven lidstaat;
- ten slotte moet ook de betrokkene, uiterlijk bij het uploaden van de persoonsgegevens en behoudens mogelijke restrictie, langs een ander kanaal dan de privacyverklaring op de website rechtstreeks in kennis worden gesteld. Hij (normaliter de migrerende dienstverrichter of beroepsbeoefenaar) zou bijvoorbeeld in elke correspondentie van de bevoegde autoriteiten een korte verwijzing naar het IMI en een koppeling naar de privacyverklaringen op het internet kunnen aantreffen.

Rechten van toegang, van verzet en van rectificatie

37. De EDPS pleit voor het invoegen van een nieuw lid, waarin wordt bepaald:

- aan wie de betrokkene zijn toegangsverzoek, verzet of rectificatieverzoek behoort te richten;
- welke bevoegde autoriteit het verzoek zal behandelen; en
- volgens welke procedure een aan een niet-bevoegde IMI-actor gericht verzoek zal worden behandeld.

38. Voorts zou moeten worden vastgelegd dat de Commissie enkel toegang kan verlenen tot gegevens waartoe zij zelf rechtmatig toegang heeft. Zij zal dus geen toegang behoeven te geven tot informatie die tussen de bevoegde autoriteiten wordt uitgewisseld. Een betrokkene die zich toch met een dergelijk verzoek tot de Commissie richt, wordt terstond doorgeleid naar de autoriteiten die wel toegang hebben tot de informatie, en hiervan in kennis gesteld.

Artikel 4 — Bewaring van persoonsgegevens van betrokkenen over wie informatie wordt uitgewisseld

39. Artikel 4, eerste alinea, van de beschikking bepaalt dat de gegevens worden bewaard gedurende zes maanden na de „formele beëindiging” van de informatie-uitwisseling.

40. De EDPS begrijpt dat de bevoegde autoriteiten over een zekere marge moeten kunnen beschikken om gegevens te bewaren, omdat zij na de eerste vraag-en-antwoondronde in een zaak elkaar misschien vervolgvragen zullen willen stellen. Bij de opstelling van het advies van de WP 29 heeft de Commissie verklaard dat de administratieve procedures in het kader waarvan informatie-uitwisseling noodzakelijk kan zijn, gewoonlijk binnen een paar maanden zijn voltooid en dat de bewaartermijn bedoeld is voor het geval dat er onverwacht vertraging ontstaat.

41. Bijgevolg betwijfelt de EDPS, mede gezien de uitleg van de Commissie, of er een geldige reden is om de gegevens, nadat de uitwisseling formeel is beëindigd, nogmaals voor zes maanden bij het IMI te bewaren. Hij vindt daarom dat de zesmaandstermijn voor automatisch wissen zou moeten ingaan op de datum waarop de verzoekende autoriteit in een uitwisselingsdossier voor het eerst contact opneemt met haar pendant. Beter nog zou zijn dat de datum voor het automatisch wissen bepaald wordt door het soort van gegevensuitwisseling (en dat de termijn vanaf de aanvang van de uitwisseling wordt berekend). Terwijl bijvoorbeeld in het geval van de richtlijn beroepskwalificaties een bewaartermijn van zes maanden kan zijn aangewezen, geldt dit niet per se voor gegevensuitwisseling die in het kader van de internemarktwetgeving zal plaatsvinden.

42. Mochten deze aanbevelingen terzijde worden geschoven, dan moet volgens de EDPS op zijn minst worden uitgelegd wat bedoeld wordt met „formele beëindiging” van een gegevensuitwisseling. In het bijzonder mogen gegevens niet langer in de databank kunnen blijven louter omdat een bevoegde autoriteit verzuimt het dossier af te sluiten.

43. Voorts zou de EDPS de in de tweede alinea van artikel 4 vastgelegde volgorde „wissen-bewaren” gaarne omgekeerd zien. De Commissie zou aan een verzoek om gegevens te wissen in ieder geval binnen tien werkdagen gevolg moeten geven, ongeacht of een andere bevoegde autoriteit die bij de uitwisseling is betrokken ze al dan niet bij het IMI wil

bewaren. Wel zou dit volgens een automatisch mechanisme aan de andere bevoegde autoriteit moeten kunnen worden meegedeeld, zodat de gegevens voor haar niet verloren gaan en zij ze desgewenst kan downloaden of afdrukken, en voor eigen doeleinden, conform haar eigen gegevensbeschermingsregels, buiten het IMI kan opslaan. Een kennisgevingstermijn van tien dagen lijkt redelijk, als minimum én als maximum. De Commissie moet de informatie vóór het verstrijken van die termijn kunnen wissen, als beide autoriteiten dat verlangen.

Beveiligingsmaatregelen

44. De EDPS uit de wens dat beveiligingsmaatregelen, of ze nu door de Commissie dan wel de bevoegde autoriteiten worden genomen, overeenkomstig de beste praktijken in de lidstaten worden genomen.

Gezamenlijk toezicht

45. Aangezien de informatie-uitwisseling in het kader van het IMI onder meerdere nationale beschermingswetgevingen en onder het toezicht van meerdere nationale beschermingsautoriteiten valt — afgezien nog van het feit dat bepaalde verwerkingsaspecten onder Verordening (EG) nr. 45/2001 en het toezicht van de EDPS vallen — pleit de EDPS ervoor dat een IMI-wetstekst duidelijke regels bevat die een gezamenlijk toezicht op het IMI door de verschillende betrokken gegevensbeschermingsautoriteiten vergemakkelijken. Dat gezamenlijke toezicht zou naar het model uit de wetteksten betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS II) kunnen worden opgezet ⁽¹⁾.

4. CONCLUSIES

46. De doelstellingen van de Commissie, invoering van een elektronisch systeem voor gegevensuitwisseling en regeling van de gegevensbeschermingsaspecten daarvan, worden door de EDPS onderschreven.

47. De IMI-beschikking moet om de hierboven uiteengezette redenen een degelijke rechtsgrondslag krijgen. De EDPS pleit ervoor dat de Commissie zich over de door haar gekozen grondslag beraadt en nagaat hoe de ondeugdelijkheid ervan kan worden verholpen; eventueel zal de IMI-beschikking vervangen moeten worden door regelgeving die de rechtszekerheidstoets kan doorstaan.

48. Als meest adequate oplossing zou uiteindelijk de mogelijkheid kunnen worden onderzocht om het IMI bij afzonderlijke regelgeving op het niveau van de Raad en het Europees Parlement te laten instellen, naar het voorbeeld van het Schengeninformatiesysteem, het Visuminformatiesysteem en andere grootschalige IT-databanken.

⁽¹⁾ Zoals beschreven in artikel 44-46 van Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PB L 381 van 28.12.2006, blz. 4), en de artikelen 60-62 van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PB L 205 van 7.8.2007, blz. 63).

49. Het alternatief zou kunnen zijn dat artikel 34 van de dienstenrichtlijn en soortgelijke, nog vast te stellen bepalingen over andere internemarktwetgeving als rechtsgrond gaan fungeren.
50. Voorts is in dit advies een aantal voorstellen betreffende de bepalingen over de gegevensbeschermingsaspecten van het IMI geopperd, welke zouden kunnen worden verwerkt in een nieuwe wetstekst, die, zoals hierboven voorgesteld, de beschikking vervangt; komt er geen nieuwe wetstekst, dan zouden de voorstellen ook in de beschikking zelf kunnen worden verwerkt.
51. Sommige ervan kunnen zelfs al meteen door de IMI-actoren worden toegepast, zonder dat de beschikking hoeft te worden gewijzigd. De EDPS verwacht van de Commissie dat zij de aanbevelingen uit dit advies — voor zover deze verband houden met het werk dat de Commissie zelf als IMI-actor verricht, hetgeen aan het toezicht van de EDPS is onderworpen — ten minste op het operationele niveau in aanmerking neemt.
52. De aanbevelingen handelen over transparantie en evenredigheid, de gemeenschappelijke verwerkingsverantwoordelijkheid en de verdeling van verantwoordelijkheden, de kennisgeving aan de betrokkene, de rechten van toegang, van verzet en van rectificatie, de bewaartermijn, de beveiligingsmaatregelen en het gezamenlijk toezicht.

Gedaan te Brussel, 22 februari 2008.

Peter HUSTINX

*Europese Toezichthouder voor
gegevensbescherming*
