

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR
GEGEVENSBECHERMINGAdvies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het voorstel voor een
verordening van het Europees Parlement en de Raad over het burgerinitiatief

(2010/C 323/01)

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBECHERMING,

Gelet op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name op artikel 16,

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⁽¹⁾,Gezien het verzoek om advies op grond van artikel 28, lid 2, van 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, dat op 31 maart 2010 is toegezonden aan de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming (hierna: de EDPS)⁽²⁾,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

I. INLEIDING

1. De Commissie heeft op 31 maart 2010 een voorstel aangenomen voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over het burgerinitiatief⁽³⁾. Het voorstel volgt op een openbare raadpleging die tussen 11 november 2009 en 31 januari 2010 over dit onderwerp werd gehouden⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.⁽²⁾ PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1.⁽³⁾ Zie COM(2010) 119 def., met bijbehorend werkdocument van de Commissie waarin de uitkomsten van de openbare raadpleging over het Groenboek over een Europees burgerinitiatief worden beschreven, SEC(2010) 730.⁽⁴⁾ Voor het groenboek zie COM(2009) 622.

2. Het burgerinitiatief is een van de vernieuwingen in het EU-recht die door het Verdrag van Lissabon is geïntroduceerd. Ten minste één miljoen burgers uit een significant aantal lidstaten, kunnen de Commissie verzoeken een wetgevingsvoorstel in te dienen. De voorgestelde verordening is gebaseerd op artikel 11, lid 4, VEU en artikel 24, eerste alinea, VWEU waarin wordt bepaald dat de procedures en voorwaarden voor de indiening van een burgerinitiatief volgens de gewone wetgevingsprocedure worden vastgesteld.
3. Op dezelfde dag dat het werd aangenomen, werd het voorstel overeenkomstig artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001 naar de EDPS gestuurd. Voordat het voorstel werd aangenomen, was de EDPS reeds informeel geraadpleegd. De EDPS was blij met deze informele raadpleging en verheugt zich erover dat de meeste van zijn opmerkingen in het definitieve voorstel zijn verwerkt.
4. Over het algemeen is de EDPS tevreden over de wijze waarop het vraagstuk van de gegevensbescherming in de voorgestelde verordening wordt behandeld. Wat de details betreft heeft de EDPS enkele suggesties voor aanpassingen. Deze komen aan de orde in hoofdstuk II van dit advies.
5. Ter inleiding wil de EDPS graag onderstrepen dat volledige eerbiediging van de regels voor gegevensbescherming in aanzienlijke mate zal bijdragen aan de betrouwbaarheid, de kracht en het succes van dit belangrijke nieuwe instrument.

II. UITVOERIGE ANALYSE VAN HET VOORSTEL

6. Overeenkomstig artikel 11, lid 4, VEU en artikel 24, lid 1, VWEU worden in het voorstel de procedures en voorwaarden voor het burgerinitiatief vastgesteld. In de voorgestelde verordening worden het minimumaantal lidstaten, het minimumaantal burgers per lidstaat en de minimumleeftijd van de deelnemende burgers vastgelegd. In het voorstel wordt voorts bepaald welke materiële en procedurele voorwaarden de Commissie bij de behandeling van een initiatief dient te hanteren.

7. Dit advies heeft uitsluitend betrekking op de bepalingen die vanuit het oogpunt van gegevensbescherming relevant zijn. Het gaat om de regels voor de registratie van een burgerinitiatief (artikel 4), de procedures voor het verzamelen van steunbetuigingen (artikelen 5 en 6) en de voorschriften voor de verificatie en certificatie van steunbetuigingen (artikel 9). In artikel 12 van het voorstel wordt speciale aandacht besteed aan gegevensbescherming. Voorts handelt artikel 13 over de aansprakelijkheid van de organisatoren van een burgerinitiatief. Deze bepalingen zullen nu in detail worden geanalyseerd.

Artikel 4 — Registratie van een voorgesteld burgerinitiatief

8. Voordat met het verzamelen van steunbetuigingen wordt begonnen, moet de organisator het initiatief bij de Commissie in een onlineregister laten registreren. Hij dient de informatie te verstrekken die in bijlage II van de voorgestelde verordening vermeld staat. Deze informatie behelst de persoonsgegevens van de organisator: naam, adres en e-mailadres. Volgens artikel 4, lid 5, van het voorstel wordt een voorgesteld burgerinitiatief openbaar gemaakt in het register. Hoewel dat uit de tekst niet geheel duidelijk wordt, veronderstelt de EDPS dat het adres en het e-mailadres van de organisator in beginsel niet voor iedereen zichtbaar zijn in het register. Indien dat wel zo is, verzoekt de EDPS de wetgever te beoordelen en uit te leggen of het nodig is deze gegevens openbaar te maken en de tekst van artikel 4 op dit punt te verduidelijken.

Artikel 5 — Procedures en voorwaarden voor het verzamelen van steunbetuigingen

9. De organisator is verantwoordelijk voor het verzamelen van de nodige steunbetuigingen voor het voorgestelde burgerinitiatief. Volgens artikel 5, lid 1, moeten steunbetuigingsformulieren beantwoorden aan het in bijlage III van de voorgestelde verordening opgenomen model. Ondertekenaars van dit formulier moeten bepaalde (voor de hand liggende) persoonlijke informatie verstrekken, zoals voornamen en achternaam en, wanneer het een gedrukt formulier betreft, hun handtekening. Om de bevoegde instantie in staat te stellen de authenticiteit van een steunbetuiging te verifiëren, moet ook bepaalde andere informatie worden verschaft: plaats en land waar de ondertekenaar woont, geboortedatum en -plaats, nationaliteit, persoonlijk identificatienummer, het soort identificatienummer/identiteitsdocument en de lidstaat die dit nummer/document heeft afgegeven. Overige, niet-verplichte velden op het modelformulier zijn de straat waar de ondertekenaar woont, en het e-mailadres.

10. De EDPS is van mening dat de verplichte informatievelden op het modelformulier alle noodzakelijk zijn om het burgerinitiatief te organiseren en de authenticiteit van de steunbetuigingen zeker te stellen, met uitzondering van het persoonlijke identificatienummer. In de diverse lidstaten gelden verschillende regels voor de wijze waarop deze unieke identificatienummers, voor zover ze bestaan, dienen te worden

gebruikt. Hoe het ook zij, de EDPS ziet niet in welke toegevoegde waarde het persoonlijke identificatienummer heeft voor het verifiëren van de authenticiteit van de steunbetuigingen. De overige gevraagde informatie is reeds toereikend. Daarom beveelt de EDPS aan dit informatieveld uit het modelformulier in bijlage III te verwijderen.

11. De EDPS vraagt zich eveneens af of het wel nodig is de niet-verplichte informatievelden in het standaardformulier op te nemen en beveelt aan deze velden uit het modelformulier in bijlage III te verwijderen als de noodzaak daartoe niet kan worden aangetoond.

12. Voorts beveelt de EDPS aan onder aan het model een standaardverklaring over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toe te voegen met daarin vermeld de identiteit van de voor de verwerking verantwoordelijke, de doeleinden van de gegevensverzameling, de overige ontvangers van de gegevens en de bewaarperiode. Verstrekking van zulke informatie aan de betrokkene is verplicht op grond van artikel 10 van Richtlijn 95/46/EG.

Artikel 6 — Systemen voor het online verzamelen van steunbetuigingen

13. Artikel 6 van de voorgestelde verordening handelt over het verzamelen van steunbetuigingen met behulp van online-systemen. Op grond van artikel 6 moet de organisator alvorens steunbetuigingen te verzamelen, zich ervan vergewissen dat de beveiliging en de technische kenmerken van de systemen voor het online verzamelen van steunbetuigingen van dien aard zijn dat onder meer de online verstrekte gegevens veilig worden opgeslagen „zodat ze niet kunnen worden gewijzigd of worden gebruikt voor een ander doel dan voor het steunen van het burgerinitiatief waarvoor ze werden verstrekt, en zodat de persoonsgegevens worden beschermd tegen vernietiging, hetzij per ongeluk, hetzij onrechtmatig, tegen verlies, vervalsing, niet-toegelaten verspreiding of toegang”⁽¹⁾.

14. In artikel 6, lid 2, staat voorts dat de organisator te allen tijde de bevoegde instantie om een certificaat kan vragen waarin wordt bevestigd dat het systeem voor het online verzamelen van steunbetuigingen aan die eisen voldoet. De organisator vraagt in ieder geval om dit certificaat voordat de steunbetuigingen ter verificatie worden ingediend (zie bij artikel 9 hieronder).

15. Voorts is de Commissie op grond van artikel 6, lid 5, verplicht technische specificaties vast te stellen voor de uitvoering van deze beveiligingsvoorschriften overeenkomstig de comitologieprocedure als voorzien in artikel 19, lid 2, van het voorstel.

⁽¹⁾ Zie artikel 6, lid 4, van het voorstel.

16. De EDPS is blij met de nadruk die in artikel 6 van het voorstel wordt gelegd op de beveiliging van systemen voor het online verzamelen van steunbetuigingen. De verplichting om de gegevensverwerking te beveiligen, is een van de eisen die in artikel 17 van Richtlijn 95/46/EG aan de bescherming van gegevens wordt gesteld. De EDPS verheugt zich erover dat de Commissie naar aanleiding van de informele opmerkingen van de EDPS de tekst van artikel 6, lid 4, van het voorstel in overeenstemming heeft gebracht met artikel 17, lid 1, van Richtlijn 95/46/EG. Voorts is de EDPS ingenomen met het feit dat in artikel 6, lid 4, een verplichting is opgenomen die luidt dat gegevens niet kunnen worden gebruikt voor een ander doel dan voor het steunen van het burgerinitiatief waarvoor ze werden verstrekt. De EDPS spoort de wetgever echter aan in artikel 12 een vergelijkbare verplichting met algemene strekking op te nemen (zie punt 27).
17. De EDPS heeft zijn twijfels over het tijdstip van certificering door de bevoegde instantie. De organisator hoeft een dergelijk certificaat pas aan te vragen voordat hij de verzamelde steunbetuigingen ter verificatie bij die instantie indient. Hij mag dat eerder doen. Ervan uitgaande dat certificering van het onlinesysteem toegevoegde waarde heeft, is de EDPS van oordeel dat de certificering plaats moet vinden *voordat* de steunbetuigingen zijn verzameld, om te voorkomen dat de persoonsgegevens van ten minste een miljoen burgers worden verzameld via een systeem dat achteraf onvoldoende beveiligd blijkt te zijn. Daarom verzoekt de EDPS de wetgever deze verplichting in de tekst van artikel 6, lid 2, op te nemen. Uiteraard dient er daarbij op te worden toegezien dat de certificatieprocedure geen onnodige administratieve belasting voor de organisator met zich meebrengt.
18. In verband hiermee wijst de EDPS op artikel 18 van Richtlijn 95/46/EG waarin de voor de verwerking verantwoordelijken worden verplicht een verwerking bij de nationale autoriteit voor gegevensbescherming aan te melden alvorens de verwerking te verrichten, behoudens enkele uitzonderingen. Het is niet duidelijk hoe deze met uitzonderingen omgeven aanmeldingsplicht zich verhoudt tot de certificering door de bevoegde nationale instantie op grond van de voorgestelde verordening. Om de administratieve belasting zo veel mogelijk te beperken, verzoekt de EDPS de wetgever de relatie tussen de aanmeldingsprocedure van artikel 18 van Richtlijn 95/46/EG en de certificatieprocedure van artikel 6 van de voorgestelde verordening te verhelderen.
19. Wat de uitvoeringsregels voor de technische specificaties betreft, verwacht de EDPS dat hij zal worden geraadpleegd voordat deze uitvoeringsregels worden goedgekeurd. En dat vooral omdat in het werkdocument van de Commissie over de uitkomsten van het groenboek diverse systemen worden genoemd die tijdens de openbare raadpleging zijn voorgesteld om de authenticiteit van onlinehandtekeningen te waarborgen, waaronder een smartcard voor Europese bur-

gers waarmee een elektronische handtekening kan worden gezet. Een dergelijk systeem leidt uiteraard tot nieuwe overwegingen op het gebied van gegevensbescherming ⁽¹⁾.

Artikel 9 — Verificatie en certificering van steunbetuigingen door de lidstaten

20. Nadat hij de nodige steunbetuigingen heeft verzameld, moet de organisator deze indienen bij de bevoegde instantie die voor de verificatie en certificering van de steunbetuigingen is aangewezen. De organisator overhandigt de persoonsgegevens van de ondertekenaars aan de bevoegde instantie van de lidstaat die het in de steunbetuiging vermelde identificatiedocument heeft afgegeven. Binnen drie maanden moet de bevoegde instantie de steunbetuigingen verifiëren aan de hand van „representatieve steekproeven” en de organisator een certificaat verstrekken ⁽²⁾. Het certificaat wordt gebruikt wanneer het initiatief daadwerkelijk bij de Commissie wordt ingediend.
21. De EDPS is blij met dit gedecentraliseerde systeem waarbij de Commissie niet in het bezit zal komen van de persoonsgegevens van de ondertekenaars maar uitsluitend van de certificaten die door de nationale bevoegde instanties worden afgegeven. Met een dergelijk systeem is het risico kleiner dat op een verkeerde manier met persoonsgegevens wordt omgegaan omdat het aantal ontvangers van die gegevens tot een minimum wordt beperkt.
22. Uit de tekst wordt niet duidelijk wat er precies met de „representatieve steekproeven” van de bevoegde instantie wordt bedoeld. Ook overweging 15 verschaft hierin geen duidelijkheid. De EDPS vraagt zich af hoe de authenticiteit van de steunbetuigingen door de bevoegde instanties zal worden getoetst. Hij wil vooral graag weten of de bevoegde instanties in staat zullen zijn de steunbetuigingen te vergelijken met informatie over de identiteit van burgers uit andere bronnen, zoals nationale of regionale registers. De EDPS verzoekt de wetgever nadere informatie over dit punt te verstrekken.

Artikel 12 — Bescherming van persoonsgegevens

23. Artikel 12 van de voorgestelde verordening staat geheel in het teken van de bescherming van persoonsgegevens. In dit artikel wordt benadrukt dat de organisator en de bevoegde instantie Richtlijn 95/46/EG en de nationale bepalingen die ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld, moeten eerbiedigen. In overweging 20 wordt ook melding gemaakt van de toepasselijkheid van Verordening (EG) nr. 45/2001 wanneer de Commissie bij de registratie van de organisator van een burgerinitiatief persoonsgegevens verwerkt. De EDPS verwelkomt deze bepalingen.

⁽¹⁾ Zie SEC(2010) 730, blz. 4.

⁽²⁾ Zie artikel 9, lid 2, van het voorstel.

24. In het artikel wordt tevens duidelijk gesteld dat wat de verwerking van de persoonsgegevens betreft, de organisator en de bevoegde instantie als de verantwoordelijken moeten worden beschouwd. De EDPS is ingenomen met deze bepaling. De voor de verwerking verantwoordelijke is primair verantwoordelijk voor de naleving van de regels voor gegevensbescherming. Artikel 12 van het voorstel laat er geen twijfel over bestaan wie als verantwoordelijk voor de verwerking moet worden beschouwd.
25. In artikel 12 worden tevens de maximale bewaarperioden voor de verzamelde persoonsgegevens vastgesteld. Voor de organisator geldt een termijn van een maand nadat hij het initiatief bij de Commissie heeft ingediend of maximaal 18 maanden na de datum van registratie van een voorgesteld burgerinitiatief. De bevoegde instanties moeten de gegevens een maand na de afgifte van het certificaat vernietigen. De EDPS is blij met deze beperkingen omdat ze stroken met de voorschriften van artikel 6, lid 1, onder e), van Richtlijn 95/46/EG.
26. De EDPS is voorts tevreden over het feit dat in artikel 12 de tekst van artikel 17, lid 1, van Richtlijn 95/46/EG over de beveiliging van gegevensverwerking is overgenomen. Op deze manier wordt duidelijk gemaakt dat deze verplichtingen niet alleen gelden bij gebruik van een systeem voor het online verzamelen van steunbetuigingen (zie punt 13 e.v.), maar voor alle situaties waarop de voorgestelde verordening betrekking heeft.
27. Zoals vermeld in punt 16, beveelt de EDPS de wetgever aan een lid aan artikel 12 toe te voegen waarin wordt bepaald dat door de organisator verzamelde gegevens (hetzij via een onlinesysteem hetzij langs andere weg) niet mogen worden gebruikt voor een ander doel dan voor het steunen van het burgerinitiatief waarvoor ze werden verstrekt, en voorts dat gegevens die de bevoegde instantie heeft ontvangen, uitsluitend mogen worden gebruikt om de authenticiteit van steunbetuigingen voor een burgerinitiatief te verifiëren.

Artikel 13 — Aansprakelijkheid

28. In artikel 13 staat dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen dat organisatoren die op hun grondgebied verblijven of zijn gevestigd, volgens het nationale burgerlijk of strafrecht aansprakelijk zijn voor overtredingen van de voorgestelde verordening en met name voor onder meer het niet-voldoen aan de vereisten voor onlinesystemen voor het verzamelen van steunbetuigingen of het frauduleus gebruik van de gegevens. In overweging 19 wordt verwezen naar hoofdstuk III van Richtlijn 95/46/EG over beroep op de rechter, aansprakelijkheid en sancties en wordt bepaald dat dit hoofdstuk van toepassing is op de gegevensverwerking in het kader van de voorgestelde verordening. Artikel 13 van het voorstel moet worden gezien als een toevoeging hieraan, daar het in tegenstelling tot hoofdstuk III van Richtlijn 95/46/EG uitdrukkelijk naar het burgerlijk en strafrecht van de lidstaten verwijst. De EDPS is uiteraard ingenomen met deze bepaling.

III. CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

29. Zoals vermeld in de inleiding en zoals blijkt uit de analyse in hoofdstuk II van dit advies, is de EDPS over het algemeen tevreden over de wijze waarop het vraagstuk van de gegevensbescherming wordt behandeld in de voorgestelde verordening betreffende het burgerinitiatief. Er is ruime aandacht voor dit vraagstuk en het voorstel strookt met de regels voor gegevensbescherming. De EDPS is bijzonder verheugd over artikel 12, dat geheel in het teken staat van gegevensbescherming en waarin de verantwoordelijkheden en bewaarperioden worden verduidelijkt. De EDPS wil graag onderstrepen dat volledige eerbiediging van de regels voor gegevensbescherming in aanzienlijke mate zal bijdragen aan de betrouwbaarheid, de kracht en het succes van dit belangrijke nieuwe instrument. Hoewel de EDPS in grote lijnen tevreden is over het voorstel, ziet hij nog enkele verbeterpunten.
30. De EDPS beveelt aan dat de wetgever artikel 6 zodanig wijzigt dat de organisator verplicht is een certificaat voor de beveiliging van het onlinesysteem aan te vragen *voordat* hij begint met het verzamelen van de steunbetuigingen. Daarbij mag een dergelijke certificatieprocedure geen onnodige administratieve belasting voor de organisator met zich meebrengen. Voorts beveelt de EDPS aan de relatie tussen de aanmeldingsprocedure van artikel 18 van Richtlijn 95/46/EG en de certificatieprocedure van artikel 6 van de voorgestelde verordening te verhelderen.
31. Om het voorstel verder te verbeteren, beveelt de EDPS de wetgever aan:
- te beoordelen of het nodig is het adres en het e-mailadres van de organisator van een initiatief openbaar te maken en de tekst van artikel 4 van het voorstel te verduidelijken, mocht een dergelijke openbaarmaking worden overwogen;
 - het verzoek om opgave van het persoonlijke identificatienummer en de niet-verplichte informatievelden uit het modelformulier in bijlage III te verwijderen;
 - een standaardverklaring over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer toe te voegen aan het modelformulier in bijlage III waarmee artikel 10 van Richtlijn 95/46/EG wordt geëerbiedigd;
 - duidelijk te maken wat wordt bedoeld met de „representatieve steekproeven” in artikel 9, lid 2, die de bevoegde instantie moet verrichten wanneer zij de authenticiteit van steunbetuigingen verifieert.

-
- een lid aan artikel 12 toe te voegen waarin wordt bepaald dat door de organisator verzamelde gegevens niet mogen worden gebruikt voor een ander doel dan voor het steunen van het burgerinitiatief waarvoor ze werden verstrekt, en dat gegevens die de bevoegde instantie heeft ontvangen, uitsluitend mogen worden gebruikt om de authenticiteit van steunbetuigingen voor een burgerinitiatief te verifiëren.

Gedaan te Brussel, 21 april 2010.

Peter HUSTINX

Europese toezichthouder voor gegevensbescherming
