

Samenvatting van het advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 354/83 wat betreft de bewaargeving van de historische archieven van de instellingen bij het Europees Universitair Instituut in Florence

(De volledige tekst van dit advies is beschikbaar in de Engelse, Franse en Duitse taal op de website van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS): <http://www.edps.europa.eu>)

(2013/C 28/05)

1. Inleiding

1.1. Raadpleging van de EDPS

1. Op 16 augustus 2012 heeft de Commissie een voorstel aangenomen voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG, Euratom) nr. 354/83 wat betreft de bewaargeving van de historische archieven van de instellingen bij het Europees Universitair Instituut in Florence (het „voorstel”) ⁽¹⁾. Het voorstel werd op dezelfde dag aan de EDPS toegezonden voor raadpleging.

2. Voorafgaand aan de aanneming van het voorstel werd de EDPS door de Commissie in de gelegenheid gesteld om informele opmerkingen te maken. Veel van deze opmerkingen zijn in het voorstel in aanmerking genomen. Als gevolg hiervan zijn de waarborgen voor de gegevensbescherming in het voorstel versterkt. De EDPS is ingenomen met het feit dat de Commissie hem nu ook formeel heeft geraadpleegd nadat het voorstel was aangenomen, en dat dit advies in de preambule van het voorstel wordt aangehaald.

1.2. Doelstellingen en achtergrond van het voorstel

3. Verordening (EEG, Euratom) nr. 354/83 van de Raad van 1 februari 1983 inzake het voor het publiek toegankelijk maken van de historische archieven van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ⁽²⁾ (de „archievenverordening”) stelt dat de instellingen historische archieven moeten samenstellen en deze na 30 jaar voor het publiek toegankelijk moeten maken. Volgens de archievenverordening mogen de instellingen en organen ieder voor zich hun historische archieven opslaan op de plaats die zij het meest geschikt achten.

4. Met het voorstel wordt beoogd de archievenverordening te wijzigen en alle EU-instellingen en organen (met uitzondering van het Europees Hof van Justitie en de Europese Centrale Bank) te verplichten om hun papieren archieven onder te brengen bij het Europees Universitair Instituut in Florence („EUI”). De Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement bewaren hun papieren archieven al bij het EUI op basis van contractuele overeenkomsten. Zoals in de toelichting wordt uiteengezet, brengt het voorstel geen verandering in de status quo, maar wordt met het voorstel „beoogd de rol van het EUI bij het beheer van de historische archieven van de instellingen te consolideren. Het scheidt een degelijke juridische en financiële basis voor het partnerschap tussen de EU en het EUI.”

5. Het voorstel brengt evenmin verandering in de bestaande regels en procedures volgens welke de instellingen en organen van de EU hun historische archieven na 30 jaar voor het publiek toegankelijk maken, noch in het eigendomsrecht van de historische archieven, dat in handen van de bewaargevende instellingen blijft. Kortom: het voorstel bevat beperkte en gerichte wijzigingen van de archievenverordening; er wordt geen volledige modernisering en herziening beoogd.

1.3. Relevantie voor gegevensbescherming; doelstellingen van het advies van de EDPS

6. Voor het uitoefenen van hun taken verwerken de Europese instellingen en organen grote hoeveelheden gegevens, waaronder persoonsgegevens. Deze verwerkte persoonsgegevens kunnen soms bijzonder gevoelig zijn vanuit het oogpunt van gegevensbescherming ⁽³⁾ en/of in vertrouwen aan de instellingen of organen zijn verstrekt, zonder dat erop gerekend werd dat deze op een dag openbaar zouden worden: bijvoorbeeld persoonsgegevens in medische of personeelsdossiers over medewerkers, of persoonsgegevens die zijn verwerkt in verband met disciplinaire procedures en procedures naar aanleiding van pesterijen op het werk, interne audits, allerhande klachten en petitities, en onderzoeken op het gebied van handel, mededinging, fraudebestrijding, enz.

⁽¹⁾ COM(2012) 456 definitief.

⁽²⁾ Verordening (EEG, Euratom) nr. 354/83 van de Raad (PB L 43 van 15.2.1983, blz. 1).

⁽³⁾ Zoals „bijzondere categorieën van gegevens” in de zin van artikel 10 van Verordening (EG) nr. 45/2001.

7. Een deel van deze persoonsgegevens, waaronder sommige van de gegevens die op het eerste gezicht de grootste risico's meebrengen voor de betrokken personen, wordt na een bepaalde termijn vernietigd, zodra ze niet meer gebruikt worden voor de oorspronkelijke doelstellingen waarvoor ze verzameld werden (of voor andere, verenigbare „administratieve” doelstellingen).
8. Een aanzienlijk deel van de documenten die de Europese instellingen en organen in hun bezit hebben, inclusief mogelijk de persoonsgegevens die deze bevatten, zullen niet worden vernietigd, maar uiteindelijk worden overgebracht naar de historische archieven van de Europese Unie en zullen publiek toegankelijk worden gemaakt voor historische, statistische en wetenschappelijke doeleinden ⁽¹⁾.
9. Het is van belang dat de Europese instellingen en organen een duidelijk beleid voeren als het gaat om de vraag welke persoonsgegevens wel en welke niet in de historische archieven terecht moeten komen, en de manier waarop de persoonsgegevens die worden bewaard en openbaar toegankelijk worden gemaakt via de historische archieven, moeten worden beschermd. Dit beleid moet de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de persoonsgegevens van de betrokken personen waarborgen en een goed evenwicht bewaren tussen de bescherming van deze grondrechten enerzijds en het recht op toegang tot documenten en legitieme belangstelling in het kader van historisch onderzoek anderzijds.
10. Vooralsnog hebben veel Europese instellingen en organen weliswaar een beleid voor document-beheer, het bewaren van gegevens en archivering (zie bijvoorbeeld de „Common Conservation List (CCL)”, een intern administratief document van de Commissie ⁽²⁾), maar worden hierin slechts beperkte richtsnoeren geboden voor gegevensbescherming. De CCL en soortgelijke documenten moeten verder worden uitgewerkt en aangevuld met preciezere richtsnoeren voor gegevensbescherming.
11. Bovendien zij erop gewezen dat het bestaande beleid wordt geformuleerd in interne documenten en niet in een door de Raad en het Parlement aangenomen wetgevingsinstrument. Behalve een korte verwijzing in artikel 2, lid 1, naar „documenten waarvoor overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1049/2001 ⁽³⁾”, wordt in de huidige tekst van de archievenverordening niet gespecificeerd welke persoonsgegevens aan de historische archieven overgedragen en zo uiteindelijk openbaar gemaakt kunnen worden.
12. Artikel 4, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1049/2001, waarnaar wordt verwezen, moet op zijn beurt worden geïnterpreteerd in overeenstemming met de toepasselijke gegevensbeschermingswetgeving, waaronder Verordening (EG) nr. 45/2001 en in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Al met al vergt de beslissing welke persoonsgegevens in de historische archieven terecht moeten komen, een complexe analyse van geval tot geval.
13. Op dit moment wordt gewerkt aan de herziening van zowel Richtlijn 95/46/EG ⁽⁴⁾ als Verordening (EG) nr. 1049/2001; de herziening van Verordening (EG) nr. 45/2001 moet te gelegener tijd volgen. Hoewel gehoopt wordt dat deze wetgevingswijzigingen meer duidelijkheid zullen scheppen, is het vanwege de algemene aard ervan onwaarschijnlijk dat ze de Europese instellingen en organen voldoende concrete richtsnoeren bieden voor hun archiveringspraktijk. Voor de archievenverordening zelf heeft de Commissie slechts beperkte wijzigingen voorgesteld, die geen invloed hebben op artikel 2, lid 1, of andere inhoudelijke bepalingen.
14. De EDPS zal in dit advies suggesties doen voor een aantal gerichte wijzigingen die kunnen worden meegenomen in de huidige, beperktere herziening van de archievenverordening. Daarnaast zal hij erop wijzen dat er ook specifieke maatregelen moeten worden getroffen, waaronder passende uitvoeringsvoorschriften, om te waarborgen dat punten van zorg op het vlak van gegevensbescherming in het kader van legitieme archivering voor historische doeleinden, doeltreffend worden aangepakt.

⁽¹⁾ In artikel 1, lid 2, van de archievenverordening worden definities gegeven van zowel „archieven” en „historische archieven” (van EU-instellingen en -organen). Archieven worden gedefinieerd als „alle documenten, ongeacht het soort document of het medium waarop deze zijn opgeslagen of zijn ontvangen door de instellingen of hun vertegenwoordigers of functionarissen in de uitvoering van hun taak, die betrekking hebben op de activiteiten van de (EU)”. Historische archieven worden gedefinieerd als „het gedeelte van de archieven van de instellingen ... dat ... werd geselecteerd voor permanente bewaring.” ... „Uiterlijk 15 jaar na de vervaardiging ervan ... worden deze documenten vervolgens gesorteerd, teneinde documenten die moeten worden bewaard te scheiden van die welke geen administratief of historisch belang hebben.”.

⁽²⁾ SEC(2007) 970, aangenomen op 4 juli 2007, wordt momenteel herzien. Zie ook de opmerkingen van de EDPS van 7 mei 2007 over het ontwerp voor de CCL van 2007: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Adminmeasures/2007/07-05-07_commentaires_liste_conservation_EN.pdf

⁽³⁾ PB L 145 van 31.5.2001, blz. 43.

⁽⁴⁾ Zie het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (COM(2012) 11 definitief). Zie ook het advies van de EDPS van 7 maart 2012 over het hervormingspakket gegevensbescherming, beschikbaar op http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Consultation/Reform_package?jessionid=46ACCFDB9005EB950DF9C7D58BDE5377

15. Om de zaken in hun verband te plaatsen, zullen in deel 2 een aantal algemene gegevensbeschermingskwesties en huidige trends met betrekking tot het toegankelijk maken en digitaliseren van historische archieven van de EU, anonimisering en de-anonimisering, en de „open gegevens“-initiatieven van de Commissie worden besproken.

10. Conclusies

65. De EDPS is ingenomen met het feit dat het voorstel ingaat op gegevensbeschermingskwesties, waarbij het in het bijzonder gaat om:

- de bepalingen inzake het toepasselijk recht,
- de vaststelling van de toezichhoudende instantie,
- de specificatie dat het EUI als verwerker optreedt, en
- de eis om uitvoeringsvoorschriften aan te nemen voor de aanpak van gegevensbeschermingskwesties in de praktijk.

66. Voor de aanpak van de overblijvende punten van zorg op het vlak van gegevensbescherming beveelt de EDPS aan dat in de voorgestelde wijziging van de archievenverordening:

- de hoofddoelstellingen en de minimale inhoud van de uitvoeringsvoorschriften worden gespecificeerd, alsmede de procedure voor de aanneming ervan, met inbegrip van een governancestructuur om toe te zien op een geharmoniseerde en gecoördineerde benadering, een duidelijk tijdsbestek voor de aanneming, en raadpleging van de EDPS;
- duidelijkheid wordt verschaft over de regels voor de beveiliging van persoonsgegevens die in de historische archieven worden bewaard;
- waarborgen worden geboden voor de privéarchieven die door het EUI worden bewaard, en
- ten minste enige opheldering wordt verschaft over de uitzondering in verband met de persoonlijke levenssfeer in artikel 2 van de archievenverordening.

Gedaan te Brussel, 10 oktober 2012.

Peter HUSTINX

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming
