

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

Samenvatting van het advies van de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming inzake het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking en opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot intrekking van Besluiten 2009/371/JBZ en 2005/681/JBZ

(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>)

(2014/C 38/03)

I. Inleiding

I.1. Achtergrond van het advies

1. Op 27 maart 2013 heeft de Commissie het voorstel vastgesteld voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking en opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot intrekking van Besluiten 2009/371/JBZ en 2005/681/JBZ („het voorstel”). Het voorstel is dezelfde dag door de Commissie voor raadpleging naar de EDPS gestuurd en is op 4 april 2013 ontvangen.

2. Voordat het voorstel werd vastgesteld, kreeg de EDPS de gelegenheid om informele opmerkingen te maken. Het verheugt de EDPS dat met veel van zijn opmerkingen rekening is gehouden.

3. Het verheugt de EDPS dat hij door de Commissie is geraadpleegd en dat er een verwijzing naar de raadpleging is opgenomen in de preambules van het voorstel.

4. De EDPS is ook geraadpleegd inzake de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's tot vaststelling van een Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving, die gelijktijdig met het voorstel is vastgesteld ⁽¹⁾. Hij ziet evenwel af van een afzonderlijke reactie op deze mededeling, aangezien hij er in slechts zeer beperkte mate opmerkingen over heeft. Deze zijn opgenomen in deel IV van dit advies.

I.2. Doel van het voorstel

5. Het voorstel is gebaseerd op artikel 88 en artikel 87, lid 2, onder b) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en heeft het volgende tot doel ⁽²⁾:

- Europol in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Lissabon door het juridische kader volgens de gewone wetgevende procedure aan te nemen;
- te voldoen aan de doelstellingen van het programma van Stockholm door van Europol een knooppunt voor informatie-uitwisseling tussen rechtshandavingsinstanties van de lidstaten te maken en door Europese opleidingsprogramma's en uitwisselingsprogramma's op te zetten voor ieder die op nationaal of Europees niveau beroepshalve bij rechtshandhaving betrokken is;
- Europol nieuwe verantwoordelijkheden toe te kennen door de taken van Cepol over te nemen en het EU-centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit een rechtsgrond te verschaffen;
- te zorgen voor een solide regeling voor gegevensbescherming, met name door de structuur op het gebied van toezicht te versterken;
- de bestuurswijze van Europol te verbeteren, door deze efficiënter te maken en in overeenstemming te brengen met de beginselen van de gemeenschappelijke aanpak voor de gedecentraliseerde agent-schappen.

De EDPS benadrukt dat het voorstel van groot belang is vanuit het oogpunt van verwerking van persoonsgegevens. De verwerking van informatie, waaronder persoonsgegevens, is een belangrijke reden voor het bestaan van Europol. Gezien de huidige staat van ontwikkeling van de EU blijft operationeel politiewerk een bevoegdheid van lidstaten. Deze taak heeft echter steeds meer een grensoverschrijdend karakter en op EU-niveau wordt ondersteuning geboden door informatie te verschaffen, uit te wisselen en te bestuderen.

⁽¹⁾ COM(2013) 172 definitief.

⁽²⁾ Toelichting, deel 3.

I.3. Doel van het advies

6. Dit advies spitst zich toe op de meest relevante veranderingen van het wettelijk kader van Europol vanuit het oogpunt van gegevensbescherming. Eerst worden de juridische achtergrond, zijn ontwikkeling en de gevolgen voor Europol geanalyseerd. Vervolgens wordt ingegaan op de voornaamste veranderingen. Deze zijn:

- de nieuwe informatiestructuur voor Europol, die een samenvoeging van verschillende gegevensbanken met zich meebrengt, en de gevolgen hiervan voor het beginsel van doelafbakening;
- de verscherping van het toezicht op gegevensbescherming;
- doorgifte en uitwisseling van persoonsgegevens en andere informatie, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar uitwisseling van persoonsgegevens met derde landen.

7. Vervolgens komt in het advies een aantal specifieke bepalingen van het voorstel aan de orde, met de nadruk op hoofdstuk VII (artikelen 34-48) over waarborgen inzake gegevensbescherming.

V. Conclusies

Algemeen

167. De EDPS benadrukt dat het voorstel van groot belang is vanuit het oogpunt van verwerking van persoonsgegevens. De verwerking van informatie, waaronder persoonsgegevens, is een van de voornaamste bestaansredenen van Europol, en het voorstel voorziet reeds in een krachtige gegevensbescherming. Dit uitgebreide advies is daarom uitgebracht met als doel het voorstel verder te versterken.

168. De EDPS merkt op dat het huidige Europol-besluit voorziet in een solide stelsel voor gegevensbescherming en is van mening dat het niveau hiervan niet omlaag mag, los van de discussie over de voorgestelde richtlijn gegevensbescherming. Dit dient in de overweging te worden vermeld.

169. De EDPS is ingenomen met het feit dat het voorstel Europol in overeenstemming brengt met de eisen van artikel 88, lid 2, van het VWEU, dat ervoor zorgt dat Europol bij zijn activiteiten profijt trekt van de volledige betrokkenheid van alle betrokken EU-instellingen.

170. De EDPS is ingenomen met artikel 48 van het voorstel waarin wordt bepaald dat Verordening (EG) nr. 45/2001, waaronder de bepalingen betreffende het toezicht, volledig van toepassing is op personeels- en administratieve gegevens. Hij betreurt het echter dat de Commissie er niet voor heeft gekozen Verordening (EG) nr. 45/2001 van toepassing te laten zijn op de hoofdtaken van Europol en het voorstel te beperken tot aanvullende speciale regels en afwijkingen waarin naar behoren rekening wordt gehouden met de specifieke eigenschappen van de rechtshandhavingssector. Hij merkt evenwel op dat in overweging 32 van het voorstel expliciet wordt vermeld dat de voorschriften inzake gegevensbescherming bij Europol dienen te worden verscherpt en gebaseerd op de beginselen die aan de grondslag liggen van Verordening (EG) nr. 45/2001. Deze beginselen zijn tevens een belangrijk referentiepunt voor het onderhavige advies.

171. De EDPS beveelt aan om in de overwegingen van het voorstel te vermelden dat het nieuwe gegevensbeschermingskader van de instellingen en organen van toepassing zal zijn op Europol zodra het is vastgesteld. Daarnaast dient de toepassing van de regeling inzake gegevensbescherming voor EU-instellingen en -organen op Europol te worden verduidelijkt binnen het instrument ter vervanging van Verordening (EG) nr. 45/2001, zoals voor het eerst is aangekondigd in 2010, tegen de achtergrond van de evaluatie van het pakket gegevensbescherming. Uiterlijk vanaf het moment van vaststelling van het nieuwe algemene kader dienen de voornaamste nieuwe elementen van de gegevensbeschermingshervorming (beginsel van verantwoordingsplicht, effectbeoordeling gegevensbescherming, ingebouwde privacy en standaard-privacy en melding van schending van persoonsgegevens) ook op Europol te worden toegepast. Dit dient ook in de overwegingen te worden vermeld.

Nieuwe informatiestructuur van Europol

172. De EDPS begrijpt dat er behoefte is aan flexibiliteit in verband met de veranderende context en in het licht van de groeiende taken van Europol. De bestaande informatiestructuur is niet noodzakelijkerwijs een maatstaf voor de toekomst. Het is aan de EU-wetgever om de informatiestructuur van Europol te bepalen. In zijn rol van adviseur van de EU-wetgever richt de EDPS zich op de vraag in hoeverre de keuze van de wetgevers wordt ingeperkt door de beginselen van gegevensbescherming.

173. Met betrekking tot artikel 24 van het voorstel beveelt hij aan:

- de begrippen strategische, thematische en operationele analyse in het voorstel te omschrijven en de mogelijkheid om persoonsgegevens te verwerken voor strategische of thematische analyse te schrappen, tenzij deugdelijk gemotiveerd;
- om met betrekking tot artikel 24, lid 1, onder c), een specifiek doel voor elk geval van operationele analyse te definiëren en te eisen dat alleen relevante persoonsgegevens worden verwerkt, in overeenstemming met het vastgestelde specifieke doel;
- om in het voorstel de volgende elementen op te nemen: i) alle kruiscontroles door Europol-onderzoekers worden specifiek gemotiveerd, ii) het opvragen van gegevens ingevolge een raadpleging wordt beperkt tot het strikt vereiste minimum en specifiek gemotiveerd, iii) de traceerbaarheid van alle verrichtingen met betrekking tot kruiscontroles wordt gewaarborgd en iv) alleen bevoegd personeel dat is belast met het doel waarvoor de gegevens aanvankelijk zijn verzameld kan die gegevens wijzigen. Dit is in overeenstemming met de huidige praktijk binnen Europol.

Verscherping van het toezicht op gegevensbescherming

174. In artikel 45 van het voorstel wordt erkend dat toezicht op de verwerking zoals in het voorstel bepaald een taak is die de actieve betrokkenheid van nationale instanties op het gebied van gegevensbescherming vereist (¹). Samenwerking tussen de EDPS en nationale controleorganen is van cruciaal belang voor effectief toezicht op dit gebied.

175. De EDPS is ingenomen met artikel 45 van het voorstel. Daarin wordt gesteld dat gegevensverwerking door de nationale organen is onderworpen aan nationaal toezicht. Zo komt de sleutelrol van nationale controleorganen in het artikel tot uitdrukking. Hij is ook ingenomen met de eis dat de nationale controleorganen de EDPS op de hoogte moeten houden van acties die zij met betrekking tot Europol ondernemen.

176. De EDPS is ingenomen:

- met de bepalingen betreffende het toezicht die voorzien in een krachtige structuur voor het toezicht op gegevensverwerking. Er wordt rekening gehouden met de verantwoordelijkheden op nationaal niveau en op EU-niveau, en er is een systeem opgezet voor coördinatie tussen alle betrokken organen op het gebied van gegevensbescherming;
- met de erkenning in het voorstel van de rol van de EDPS als de autoriteit die is ingesteld om toezicht te houden op alle instellingen en organen van de EU;
- met artikel 47 betreffende samenwerking en coördinatie met de nationale controleorganen, maar stelt voor te verduidelijken dat de beoogde samenwerking zowel bilaterale als collectieve samenwerking omvat. In een overweging dient voorts het belang van samenwerking tussen de diverse controleorganen te worden benadrukt en dienen voorbeelden te worden gegeven van de wijze waarop een dergelijke samenwerking het beste kan worden geïntensiveerd.

Gegevensoverdracht

177. De EDPS stelt voor een zin in artikel 26, lid 1, van het voorstel in te voegen waarin wordt gesteld dat informatie voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten toegankelijk en doorzoekbaar is op een „need-to-know“-basis en voor zover dat nodig is voor de legitieme uitvoering van hun taken. Artikel 26, lid 2, dient te worden gewijzigd en in overeenstemming te worden gebracht met artikel 27, lid 2.

178. De EDPS juicht het toe dat gegevensoverdracht aan derde landen en internationale organisaties alleen kan plaatsvinden op basis van adequaatheid of een bindende overeenkomst die voorziet in adequate waarborgen. Een bindende overeenkomst zorgt voor rechtszekerheid en voor volledige verantwoordingsplicht van Europol voor de gegevensoverdracht. Een bindende overeenkomst zou altijd nodig moeten zijn voor omvangrijke, structurele en steeds terugkerende overdrachten. Hij begrijpt echter dat er in sommige situaties geen bindende overeenkomsten kunnen worden geëist. Deze situaties dienen echter uitzondering te zijn en gebaseerd te zijn op reële noodzaak, en mogen slechts worden toegestaan voor een beperkt aantal gevallen; krachtige waarborgen — inhoudelijk zowel als procedureel — zijn nodig.

⁽¹⁾ Zie ook Resolutie 4 van de voorjaarsconferentie van de Europese gegevensbeschermingsautoriteiten (Lissabon 16-17 mei 2013).

179. De EDPS beveelt ten eerste aan de mogelijkheid dat Europol de toestemming van lidstaten veronderstelt, te schrappen. De EDPS raadt ook aan dat er „voorafgaand aan de gegevensoverdracht” toestemming wordt verleend, zoals bedoeld in de tweede zin van artikel 29, lid 4. De EDPS beveelt ook aan om aan artikel 29 een alinea toe te voegen waarin wordt gesteld dat Europol de overdrachten van persoonsgegevens nauwkeurig vastlegt.

180. De EDPS beveelt aan om aan het voorstel een overgangsclausule toe te voegen ten aanzien van bestaande samenwerkingsovereenkomsten ter regulering van overdrachten van persoonsgegevens door Europol. Deze clausule dient te zorgen voor herziening van deze overeenkomsten binnen een redelijke termijn teneinde ze in overeenstemming te brengen met de eisen van het voorstel. Deze clausule dient te worden opgenomen in de materiële bepalingen van het voorstel en dient te voorzien in een termijn van niet langer dan twee jaar na de inwerkingtreding van het voorstel.

181. Omwille van de transparantie beveelt de EDPS ook aan om aan het eind van artikel 31, lid 1, toe te voegen dat Europol de lijst van zijn internationale overeenkomsten en samenwerkingsovereenkomsten met derde landen openbaar maakt door deze lijst op zijn website te publiceren en regelmatig te verversen.

182. De EDPS beveelt aan om in artikel 31, lid 2, uitdrukkelijk toe te voegen dat afwijkingen niet van toepassing zijn op frequente, omvangrijke of structurele gegevensoverdrachten, met andere woorden voor verzamelingen gegevensoverdrachten (en niet alleen incidentele gegevensoverdrachten).

183. De EDPS beveelt aan te voorzien in een specifieke alinea, gewijd aan gegevensoverdrachten met de toestemming van de EDPS. In deze alinea, die logischerwijs voorafgaat aan de alinea over afwijkingen, moet worden bepaald dat de EDPS een gegevensoverdracht of een reeks gegevensoverdrachten kan toestaan indien Europol adequate waarborgen aanvoert met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en grondrechten en vrijheden van personen, en ten aanzien van de uitoefening van de overeenkomende rechten. Daarnaast wordt deze toestemming voorafgaand aan de gegevensoverdracht/reeks gegevensoverdrachten verleend, voor een periode van niet meer dan een jaar, die daarna kan worden verlengd.

Overig

184. Het advies omvat een groot aantal andere aanbevelingen, die tot doel hebben het voorstel verder te verbeteren. Hier volgen enkele van de belangrijkste aanbevelingen.

- a) Schrappen van de mogelijkheid voor Europol om rechtstreeks toegang te hebben tot nationale gegevensbanken (artikel 23).
- b) Met betrekking tot de toegang tot EU-informatiesystemen, enkel toegang verlenen op basis van een „hit/no-hit”-systeem (d.w.z. een positief of negatief antwoord). Informatie die betrekking heeft op de hit dient aan Europol te worden doorgegeven na de uitdrukkelijke goedkeuring en toestemming voor gegevensoverdracht door de lidstaat (indien de toegang gegevens betreft die door een lidstaat zijn geleverd), het EU-orgaan of de internationale organisatie en dient te worden onderworpen aan de beoordeling zoals bedoeld in artikel 35 van het voorstel. De EDPS beveelt aan om deze voorwaarden in artikel 23 van het voorstel vast te leggen.
- c) Versterking van artikel 35 van het voorstel door de beoordeling door de lidstaat die de informatie verschaft, verplicht te stellen. De EDPS stelt voor om in artikel 35, leden 1 en 2, de zinsnede „zo veel mogelijk” te schrappen en artikel 36, lid 4, dienovereenkomstig te wijzigen.
- d) Vervanging van het overzicht van alle persoonsgegevens in artikel 36, lid 2, door statistieken over deze gegevens voor elk doel. Aangezien de speciale categorieën betrokkenen waaraan in artikel 36, lid 1, wordt gerefereerd ook speciale aandacht vereisen, stelt de EDPS voor om statistieken over deze gegevens op te nemen.
- e) Opneming in het voorstel van een bepaling dat Europol een transparant en toegankelijk beleid moet hebben ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens en ten behoeve van de uitoefening van de rechten van de betrokkenen, in een begrijpelijke vorm, door middel van duidelijke, eenvoudige taal. De bepaling dient ook te vermelden dat dit beleid eenvoudig is terug te vinden op de website van Europol en op de websites van de nationale controleorganen.
- f) Aangezien in artikel 41 de verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen niet duidelijk wordt omschreven, dient met betrekking tot artikel 41, lid 4, duidelijk te worden gemaakt dat de verantwoordelijkheid voor naleving met alle toepasselijke beginselen aangaande gegevensbescherming (en niet alleen de „rechtmatigheid van de overdracht”) berust bij de verzender van de gegevens. De EDPS beveelt aan artikel 41 dienovereenkomstig te wijzigen.

- g) Toevoeging in een of meer materiële bepalingen van het voorstel dat: i) een effectbeoordeling die soortgelijk is aan wat wordt beschreven in de voorgestelde verordening inzake gegevensbescherming, wordt uitgevoerd voor alle gegevensverwerking van persoonsgegevens, ii) het beginsel van ingebouwde privacy of standaardprivacy wordt toegepast voor de totstandbrenging of verbetering van systemen ter verwerking van persoonsgegevens, iii) de voor de gegevensverwerking verantwoordelijke een beleid vaststelt en passende maatregelen uitvoert om te zorgen voor naleving van de regels aangaande gegevensbescherming en in staat is deze aan te tonen en ervoor te zorgen dat de effectiviteit van de maatregelen wordt gecontroleerd, en iv) de functionaris voor gegevensbescherming van Europol en, waar nodig, controleorganen worden betrokken in de discussies rond de verwerking van persoonsgegevens.

Hij heeft ook enkele voorstellen gedaan met betrekking tot de mededeling die gelijktijdig met het voorstel is vastgesteld.

Gedaan te Brussel, 31 mei 2013.

Peter HUSTINX

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming
