

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR
GEGEVENSBESCHERMING

Advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over het initiatief van het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek en het Koninkrijk Zweden met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad inzake het versterken van Eurojust en tot wijziging van Besluit 2002/187/JBZ

(2008/C 310/01)

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:

I. INLEIDENDE OPMERKINGEN

1. Op 27 februari 2008 is in het Publicatieblad het initiatief van 14 lidstaten met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad inzake het versterken van Eurojust en tot wijziging van Besluit 2002/187/JBZ bekendgemaakt ⁽¹⁾.
2. De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (hierna „de EDPS” genoemd) is niet om advies over dit initiatief verzocht. Derhalve brengt hij dit advies op eigen initiatief uit, naar analogie van zijn advies over het initiatief voor een besluit van de Raad inzake de intensivering van de

grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (Verdrag van Prüm) en zijn advies over het initiatief voor een besluit van de Raad betreffende de uitvoering van bovengenoemd besluit van de Raad ⁽²⁾. Volgens de EDPS dient het onderhavige advies in de preambule van het Raadsbesluit te worden vermeld, op dezelfde manier dat zijn advies vermeld staat in een aantal op basis van een voorstel van de Commissie aangenomen rechtsinstrumenten.

3. Een lidstaat of een groep van lidstaten die het initiatief neemt tot een wetgevingsmaatregel uit hoofde van titel VI van het EU-Verdrag, is wettelijk niet verplicht de EDPS om advies te verzoeken, maar de toepasselijke bepalingen sluiten dit evenmin uit. De EDPS betreurt dat de lidstaten hem in dit geval niet om advies hebben verzocht, aangezien een belangrijk onderdeel van het initiatief betrekking heeft op — de voorwaarden voor — het verwerken van persoonsgegevens.
4. Eveneens betreurt hij het ontbreken van een effectbeoordeling bij het initiatief ⁽³⁾. Dit is een noodzakelijk element dat de transparantie en meer algemeen de kwaliteit van het wetgevingsproces verbetert. Voor de burgers van de

⁽¹⁾ PB C 54 van 27.2.2008, blz. 4.

⁽²⁾ Advies van 4 april 2007 betreffende het initiatief van 15 lidstaten met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (PB C 169 van 21.7.2007, blz. 2) en Advies van 19 december 2007 over het initiatief van de Bondsrepubliek Duitsland met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad betreffende de uitvoering van Besluit 2007/.../JBZ inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (PB C 89 van 10.4.2008, blz. 1).

⁽³⁾ Een toelichting (die niet in het Publicatieblad is bekendgemaakt, maar in het openbaar register van de Raad toegankelijk is) licht het initiatief toe. Dit brengt echter geen oplossing voor het gebrek aan transparantie (enz.) waarop in dit advies wordt gewezen.

Europese Unie is het niet gemakkelijk te begrijpen waarom dit element een normaal onderdeel van het wetgevingsproces is wanneer voorstellen door de Commissie worden voorgelegd, maar niet wanneer lidstaten het initiatief nemen.

5. In het onderhavige geval zouden begeleidende documenten de urgentie van de wijziging van Besluit 2002/187/JBZ kunnen hebben verantwoord. In dit verband moet worden benadrukt dat het initiatief werd genomen met het oog op de aanneming van een rechtsinstrument vlak voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Dit verdrag zal leiden tot een wijziging van de status van Eurojust, onder meer doordat de pijlerstructuur van het EU-verdrag wordt afgeschaft.
6. Als laatste inleidende opmerking herinnert de EDPS eraan dat de 14 lidstaten een tweede en nauw hiermee samenhangend initiatief hebben voorgelegd met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad betreffende het Europees Justitieel Netwerk ⁽⁴⁾. De EDPS zal over dit laatste initiatief geen advies uitbrengen omdat het vanuit het oogpunt van gegevensbescherming minder belang heeft. De binnen het Europees Justitieel Netwerk verspreide gegevens — zoals voorgesteld in artikel 8 van dat initiatief — behelzen normaliter geen persoonsgegevens.

II. ALGEMEEN

De context van het initiatief

7. Volgens zijn overwegingen beoogt het initiatief de operationele doelmatigheid van Eurojust verder te versterken. Dit doel sluit aan bij een context waarin de verdere ontwikkeling van Eurojust wordt beschouwd als een logische stap voorwaarts voor deze organisatie. In het Haags programma van november 2004 ⁽⁵⁾ heeft de Europese Raad de Commissie reeds verzocht zich te beraden op de verdere ontwikkeling van Eurojust. In oktober 2007 heeft de Commissie een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement voorgelegd over de rol van Eurojust en het Europees Justitieel Netwerk bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme in de Europese Unie ⁽⁶⁾. In deze mededeling wordt geconcludeerd dat de wijziging van het Eurojust-besluit noodzakelijk is om het samenwerkingspotentieel van Eurojust te ontwikkelen, zodat het verder een essentiële rol kan blijven spelen in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en het terrorisme in Europa.
8. De EDPS memoreert tevens dat artikel 85 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) (Verdrag van Lissabon) de rechtsgrondslag van Eurojust in vergelijking met de huidige rechtsgrondslag — neergelegd in artikel 31, lid 2, van het EU-Verdrag — zal uitbreiden. In artikel 85 VWEU wordt onder meer het inleiden van strafrechtelijk onderzoek genoemd. Artikel 86 VWEU bepaalt

dat de Raad op de grondslag van Eurojust een Europees openbaar ministerie kan instellen.

9. Er wordt in de mededeling nota genomen van de positieve operationele resultaten van Eurojust. Het aantal door Eurojust behandelde zaken stijgt aanzienlijk. Er wordt in de mededeling evenwel op gewezen dat de bevoegdheden van de nationale leden van Eurojust en van het college wegens deze ontwikkeling moeten worden verduidelijkt en verruimd. Er wordt in de mededeling gewezen op de tekortkomingen van het huidige kader, dat de nationale leden en het college onvoldoende gezag garandeert.
10. De EDPS is zich bewust van de noodzaak het rechtskader van Eurojust te verbeteren om het doeltreffender te maken. Eurojust is een groeiende organisatie. De rol van Eurojust in strafrechtelijk onderzoek en strafrechtelijke vervolging neemt toe en moet toenemen om Eurojust tot een belangrijke speler op dit gebied te maken.

De informatiepositie van Eurojust

11. In de mededeling wordt de toegang tot informatie van essentieel belang geacht. Vanuit dit oogpunt is het logisch dat een groot aantal van de voorgestelde wijzigingen in het initiatief betrekking heeft op de informatiepositie ⁽⁷⁾ van Eurojust. Het onderhavige advies van de EDPS zal met name gericht zijn op dit punt, aangezien het mede gaat om de verzameling, opslag en uitwisseling van persoonsgegevens. In dit verband is het tevens van belang dat het tweede gedeelte van de mededeling handelt over de betrekkingen tussen Eurojust en andere spelers op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken. De verbetering van deze betrekkingen staat ook centraal in het initiatief en zal een belangrijke plaats in dit advies innemen.
12. De EDPS constateert dat het initiatief bepalingen bevat die van bijzonder belang zijn in verband met de verzameling, opslag en uitwisseling van persoonsgegevens:
 - artikel 9, lid 4, biedt de nationale leden van Eurojust volledige toegang tot een aantal registers;
 - artikel 9 bis definieert de volledige bevoegdheden van de nationale leden, met inbegrip van hun informatiepositie;
 - overeenkomstig artikel 12, lid 5, wordt het nationale coördinatiesysteem verbonden met het case managementsysteem van Eurojust;
 - het nieuwe artikel 13 bis betreft de gegevens die door Eurojust aan de nationale autoriteiten worden verstrekt;
 - de uitputtende lijsten met betrekking tot de verwerking van gegevens in artikel 15 zullen worden vervangen door open lijsten. Er worden in artikel 15, lid 1, onder l) nieuwe soorten gegevens toegevoegd, en het concept case managementsysteem wordt geïntroduceerd;

⁽⁴⁾ PB C 54 van 27.2.2008, blz. 14.

⁽⁵⁾ PB C 53 van 3.3.2005, blz. 1.

⁽⁶⁾ Mededeling van de Commissie van 23 oktober 2007, COM(2007) 681 def. Hierna „de mededeling” genoemd.

⁽⁷⁾ De term „informatiepositie” verwijst naar de mogelijkheid voor Eurojust en zijn leden informatie te verzamelen.

- overeenkomstig artikel 26, lid 1 bis, kan het college van Eurojust een Europol-analysebestand openen en aan de werking daarvan deelnemen. Artikel 26, lid 2, bevordert de betrekkingen met het Europees Justitieel Netwerk, Frontex en andere spelers;
 - artikel 27 bis betreft de verzoeken om justitiële samenwerking van derde landen.
13. Deze bepalingen breiden de mogelijkheden uit voor de verzameling, opslag en uitwisseling van persoonsgegevens en gaan derhalve ook gepaard met meer risico's voor de bescherming van persoonsgegevens. Uiteraard kunnen risico's niet altijd worden vermeden aangezien de geldende regels Eurojust in staat moeten stellen zijn operationele activiteiten doelmatig uit te voeren. Bij het opstellen van nieuwe bepalingen die de mogelijkheden voor gegevensverwerking uitbreiden, moet de Europese wetgever echter een goed evenwicht vinden tussen de verschillende publieke belangen die op het spel staan, en rekening houden met het evenredigheidsbeginsel.
14. Dit vereist in ieder geval dat deze regels worden opgesteld op basis van een analyse van de tekortkomingen van de bestaande regels en de verwachte doeltreffendheid van de nieuwe bepalingen. Om die reden is het ook jammer dat er bij het initiatief geen documenten zijn gevoegd die een dergelijke analyse bevatten, ongeacht het feit dat de Commissie veel nuttige informatie verstrekt. Zo wordt er bijvoorbeeld geen bewijs geleverd voor de noodzaak uitputtende lijsten van artikel 15 te vervangen door open lijsten.

De nationale strafrechtelijke context

15. De vraag naar bewijsmateriaal is des te groter in het licht van de complexe realiteit waarin Eurojust moet opereren. Bij de huidige stand van de Europese integratie vallen strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen onder het nationale recht. De nationale wetgevingen op dit gebied stelen op lange juridische tradities en lopen sterk uiteen. Het is de taak van Eurojust de optimale coördinatie van acties inzake onderzoek en vervolging die het grondgebied van verscheidene lidstaten bestrijken te vergemakkelijken, met volledige inachtneming van de grondrechten en de fundamentele vrijheden ⁽⁸⁾.
16. Daarnaast geeft Besluit 2002/187/JBZ de nationale regeringen veel armslag voor wat betreft de manier waarop zij hun taken in verband met Eurojust uitvoeren, bijvoorbeeld aangaande de positie die zij aan nationale leden verlenen.
17. De gevolgen van deze realiteit lopen uiteen. Ten eerste lijken er goede redenen te bestaan voor het beperken van de armslag van de lidstaten om ervoor te zorgen dat Eurojust doelmatig kan functioneren. Het voorgestelde artikel 2, lid 2, verhoogt het minimumaantal personeelsleden dat de lidstaten aan de nationale leden moeten toewijzen. Ook het nieuwe artikel 9 bis is erop gericht de positie van de nationale leden te versterken. De lidstaten moeten bepaalde bevoegdheden aan hun leden verlenen.
18. Ten tweede dient rekening te worden gehouden met het feit dat Eurojust informatie uitwisselt binnen zeer uiteenlopende rechtssystemen, met verschillende juridische (en constitutionele) eisen wat het gebruik van en de toegang tot deze informatie betreft. Deze eisen mogen niet worden gebruikt om de bevoegdheden van Eurojust met betrekking tot de verzameling, opslag en uitwisseling van informatie te beperken of beperkt te houden, maar in een dergelijk complexe omgeving dienen alle potentiële gevolgen van tevoren goed onderzocht en overwogen te worden.
- Het Verdrag van Lissabon en de urgente behoefte aan veranderingen: zijn veranderingen momenteel nodig?**
19. Het Verdrag van Lissabon heeft drie belangrijke gevolgen die verband houden met het onderhavige initiatief:
- a) artikel 85 van het Verdrag breidt de taken van Eurojust uit, terwijl artikel 86 zelfs een meer fundamentele functieverandering behelst, namelijk de instelling van een Europees openbaar ministerie (zie ook punt 8 van dit advies);
 - b) het wetgevingskader voor Eurojust moet door het Europees Parlement en de Raad worden aangenomen, volgens de gewone wetgevingsprocedure met besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad. De inbreukprocedure van artikel 228 (Verdrag van Lissabon: artikel 260) zal gelden voor de uitvoering in de lidstaten;
 - c) als gevolg van de afschaffing van de pijlerstructuur wordt Eurojust een orgaan van de Europese Unie waarvoor alle algemeen toepasselijke voorschriften van Titel II VWEU zullen gelden, zoals bijvoorbeeld de bepalingen inzake transparantie en gegevensbescherming.
20. De vraag rijst of het niet beter zou zijn de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon af te wachten alvorens de wijziging van het rechtskader voor Eurojust aan te nemen, zoals in het initiatief wordt voorgesteld.
21. De EDPS is van mening dat er enkele overtuigende argumenten zijn voor het wachten op de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, namelijk:
- a) de in artikel 85 VWEU genoemde taken kunnen volledig worden opgenomen ⁽⁹⁾;

⁽⁸⁾ Zie de tweede overweging van Besluit 2002/187/JBZ van de Raad van 28 februari 2002 betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken.

⁽⁹⁾ Artikel 86 VWEU doet in deze context minder ter zake, omdat deze bepaling niet noodzakelijkerwijze onmiddellijk na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon operationeel wordt.

- b) de rol van het Europees Parlement als medewetgever en als betrokkene bij de evaluatie van de activiteiten van Eurojust wordt erkend ⁽¹⁰⁾;
- c) toezicht door de Commissie en het Hof van Justitie op de uitvoering in de lidstaten wordt mogelijk, en de nieuwe bepalingen kunnen niet profiteren van de vrijstellingen van titel VII van Protocol nr. 36 van het Verdrag van Lissabon, waarin wordt bepaald dat de beperkte bevoegdheden van het Hof van Justitie ongewijzigd blijven met betrekking tot de handelingen die voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld, totdat deze besluiten gewijzigd zijn of nadat vijf jaar verstreken is;
- d) de gevolgen van de afschaffing van de pijlerstructuur kunnen in aanmerking worden genomen: op het gebied van gegevensbescherming zou dat kunnen zijn dat Verordening (EG) nr. 45/2001 ⁽¹¹⁾ van toepassing kan zijn op Eurojust.

III. BEPALINGEN BETREFFENDE DE VERWERKING VAN PERSOONSgegevens

Algemeen kader

- 22. In artikel 14 van Besluit 2002/187/JBZ wordt bepaald dat Eurojust binnen zijn bevoegdheid en ter vervulling van zijn taken persoonsgegevens kan verwerken. Voorts wordt in dit artikel verwezen naar Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa ⁽¹²⁾, worden enkele algemene beginselen op het gebied van gegevensbescherming genoemd en wordt bepaald dat Eurojust een register van onderzoeksgegevens dient aan te leggen en tijdelijke werkbestanden met onder meer persoonsgegevens kan aanleggen.
- 23. In het initiatief wordt niet voorgesteld de verwijzing naar Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa te vervangen door een verwijzing naar het kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken ⁽¹³⁾, noch wordt hierin anderszins naar dit kaderbesluit van de Raad verwezen ⁽¹⁴⁾. Ter wille van de samenhang beveelt de EDPS aan een dergelijke verwijzing naar artikel 14 van Besluit 2002/187/JBZ toe te voegen. Deze verwijzing is des te belangrijker aangezien Eurojust

persoonsgegevens uitwisselt met nationale autoriteiten die gebonden zullen zijn door het kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens nadat dit in de lidstaten in werking is getreden.

Het case managementsysteem

- 24. In het initiatief wordt voorgesteld de woorden „een register van” te vervangen door „een case managementsysteem bevattende”. De EDPS onderschrijft deze wijziging, aangezien de tekst zo beter aansluit bij de praktijk binnen Eurojust. Verduidelijkt wordt dat de bepalingen over — de beperkingen op — de verwerking van persoonsgegevens van toepassing zijn op het case managementsysteem als zodanig en niet alleen op het register.
- 25. In het initiatief wordt voorgesteld de beperkte lijsten persoonsgegevens die kunnen worden verwerkt overeenkomstig artikel 15, leden 1 en 2, door soortgelijke maar dan open lijsten te vervangen. Het woord „alleen” wordt geschrapt en in artikel 15, lid 1, wordt „zoals” toegevoegd. Afgezien van een kleine incoherentie in het voorstel (waarom wordt alleen in artikel 15, lid 1, „zoals” toegevoegd?), moet deze wijziging volgens de EDPS niet in het recht van de Unie worden opgenomen. De wijziging verandert het karakter van de lijst en heeft zo negatieve gevolgen voor gegevensbescherming en voor rechtszekerheid, zonder dat er daarvoor een goede beweegreden bestaat. ⁽¹⁵⁾
- 26. De EDPS begrijpt niet waarom deze wijziging nodig is, met name aangezien de lijst van gegevens reeds vrij uitgebreid is. Indien een specifieke categorie gegevens ontbreekt, zou het beter zijn deze categorie in het besluit zelf op te nemen. Het onderhavige initiatief biedt daartoe een goede gelegenheid, zoals blijkt uit de voorgestelde toevoeging van een categorie l) aan artikel 15, lid 1.

Toevoeging van een categorie gegevens

- 27. Deze toevoeging betreft telefoonnummers, gegevens uit kentekenregisters, e-mailadressen, gegevens betreffende telefoon- en e-mailverkeer, DNA-databanken en foto's, welke allemaal betrekking hebben op personen tegen wie een strafrechtelijk onderzoek of een strafrechtelijke vervolging voor een bepaald delict loopt. De EDPS begrijpt dat zulke gegevens verwerkt moeten worden, maar wijst wel op enkele specifieke punten die verduidelijking behoeven:
 - a) het begrip „DNA-databanken” is niet duidelijk. Het is van essentieel belang dat het concept van DNA-databanken duidelijk wordt omschreven en dat een verschil wordt gemaakt tussen DNA-profielen en DNA-gegevens

⁽¹⁰⁾ Zie de laatste zin van artikel 85, lid 1, VWEU.

⁽¹¹⁾ 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 (PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1).

⁽¹²⁾ Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van de Raad van Europa, 28 januari 1981.

⁽¹³⁾ De laatste voor het publiek bestemde versie van het kaderbesluit van de Raad dateert van 11 december 2007 en is in het publieke register van de Raad beschikbaar.

⁽¹⁴⁾ Helaas bevat het voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) (zie punt 31 van het onderhavige advies) ook geen dergelijke verwijzing.

⁽¹⁵⁾ De EDPS weet dat deze kwestie ook binnen de groep van de Raad wordt besproken, met als mogelijk resultaat dat het een gesloten lijst blijft. Een dergelijk resultaat zou vanzelfsprekend op prijs worden gesteld.

die informatie kunnen opleveren over de genetische kenmerken en/of de gezondheidstoestand van een persoon. Volgens de EDPS kan het verwerken van gegevens door Eurojust beperkt worden tot DNA-profielen ⁽¹⁶⁾;

- b) voor gegevens in verband met telefoon- en e-mailverkeer is het niet geheel duidelijk van welke gegevens precies sprake is. Vooral wat e-mail betreft is het verschil tussen gegevens over verkeer en gegevens over inhoud niet vanzelfsprekend. Dit probleem wordt erkend in het kader van de richtlijn betreffende de bewaring van gegevens 2006/24/EG ⁽¹⁷⁾, en bij de bespreking van de uitvoering van deze richtlijn. Artikel 5, lid 2, van de richtlijn luidt: „Gegevens waaruit de inhoud van de communicatie kan worden opgemaakt, mogen krachtens deze richtlijn niet worden bewaard”. De EDPS beveelt aan een dergelijke verduidelijking toe te voegen aan artikel 15 van het besluit van de Raad;
- c) foto's kunnen gevoelige informatie onthullen over de verdachte zelf, maar ook over andere personen, zoals getuigen of slachtoffers in de zin van artikel 15, lid 2. Volgens de EDPS moet ervoor worden gezorgd dat voor het verwerken van foto's soortgelijke procedurele waarborgen gelden als die in artikel 15, lid 4. Artikel 15 moet in die zin worden gewijzigd.

b) het SitCen is geen onafhankelijke organisatie, maar een entiteit zonder rechtspersoonlijkheid in het kader van de Raad. Er zou nader moeten worden bekeken hoe passende betrekkingen met het SitCen moeten worden onderhouden, met inbegrip van de nodige waarborgen voor gegevensbescherming;

c) wat Interpol betreft begrijpt de EDPS dat de uitwisseling van gegevens in specifieke gevallen noodzakelijk zal zijn. De tekst van het initiatief kan worden gesteund, maar het zou nog beter zijn geweest indien een overeenkomst tussen beide organisaties met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens voor goedkeuring aan het gemeenschappelijk controleorgaan zou moeten worden voorgelegd;

d) tot slot is de EDPS tegen het uitwisselen van persoonsgegevens tussen Eurojust en de Werelddouaneorganisatie, aangezien er daarvoor geen duidelijke noodzaak schijnt te bestaan. Hij stelt voor artikel 26, lid 10, van het initiatief te schrappen of ten minste in de tekst aan te geven dat de overeenkomst het uitwisselen van persoonsgegevens uitsluit.

Samenwerking met Europol

IV. BETREKKINGEN MET EXTERNE PARTNERS

28. Volgens de zevende overweging van het initiatief moet ook de capaciteit van Eurojust om te werken met externe partners, zoals Europol, OLAF en Frontex, alsook de autoriteiten van derde landen, worden vergroot.

29. Verder bevat artikel 26 enkele nieuwe bepalingen betreffende de betrekkingen en nauwe samenwerking met andere partners, zoals het Europees Justitieel Netwerk, het gemeenschappelijk situatiecentrum (SitCen), Interpol en de Werelddouaneorganisatie. Uit de tekst van het initiatief vloeit voort dat het uitwisselen van persoonsgegevens in alle gevallen tot deze samenwerking kan behoren. Dit leidt tot de volgende opmerkingen:

- a) wat betreft het Europees Justitieel Netwerk bevatten zowel dit initiatief als het initiatief voor een besluit van de Raad betreffende het Europees Justitieel Netwerk precieze voorschriften betreffende de samenwerking, wat zeer gewaardeerd wordt;

⁽¹⁶⁾ Zie in dezelfde zin vroegere adviezen van de EDPS, zoals het advies betreffende het initiatief van 15 lidstaten met het oog op de aanneming van een besluit van de Raad inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (Prüm), punten 47-48.

⁽¹⁷⁾ Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van Richtlijn 2002/58/EG (PB L 105 van 13.4.2006, blz. 54).

30. Wat de samenwerking met Europol betreft bevat het initiatief verscheidende nieuwe bepalingen die hoofdzakelijk verband houden met de positie van Eurojust ten aanzien van de analysebestanden van Europol ⁽¹⁸⁾. Het voorgestelde artikel 9 bis, lid 1, onder c), verleent de nationale leden van Eurojust de bevoegdheid om taken uit te voeren in verband met het analysebestand van Europol. Het voorgestelde artikel 26 bis, lid 1 bis, is van bijzonder belang aangezien wordt bepaald dat lidstaten ervoor zorgen dat het College daadwerkelijk een dergelijk analysebestand kan openen en aan de werking daarvan kan deelnemen. Dit voorstel is fundamenteel nieuw van aard aangezien het een einde maakt aan de situatie waarin de wettelijke kaders van Europol en Eurojust de twee organen volledig gescheiden houden. Zij werken bijvoorbeeld samen op basis van een wederzijds akkoord, maar hebben niet rechtstreeks toegang tot elkaars systemen.

31. Het voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van een Europese politiedienst (Europol) bevat geen soortgelijke bepaling als artikel 26, lid 1 bis, die de toegang tot en de deelname van Eurojust aan de analysebestanden van Europol mogelijk maakt ⁽¹⁹⁾. Artikel 14 van dat voorstel bevat juist strikte beperkingen voor de deelname aan en de

⁽¹⁸⁾ De analysebestanden worden beschreven in de artikelen 14 en 16 van het voorstel dat in punt 31 van dit advies wordt vermeld. In artikel 26 van het initiatief staat „Europol-analysebestand”.

⁽¹⁹⁾ De EDPS heeft op 16 februari 2007 een advies over dit voorstel uitgebracht (PB C 255 van 27.10.2007, blz. 13). De laatste versie van het voorstel van 10 april 2008 is in het publieke register van de Raad beschikbaar.

analyse van deze bestanden. Artikel 14, lid 2, bepaalt dat alleen analisten bevoegd zijn gegevens in het betrokken bestand in te voeren en te wijzigen en dat alle deelnemers aan de analysegroep gegevens uit het bestand kunnen opvragen.

32. Dit leidt tot twee tegenstrijdige wettelijke verplichtingen. Enerzijds zou Europol de deelname aan en de analyse van deze analysebestanden moeten beperken tot analisten/deelnemers aan een analysegroep. Anderzijds zijn de lidstaten op grond van het recht van de Unie verplicht de opening van en de deelname aan de bestanden door Eurojust toe te staan. Het is niet duidelijk welke van deze verplichtingen zou prevaleren. Ter wille van de rechtszekerheid moet de Raad één van de twee rechtsinstrumenten voor de definitieve aanneming wijzigen. Beide instrumenten moeten met elkaar verenigbaar zijn.
33. In dit verband moet er eveneens een fundamentele vraag worden beantwoord. Is het noodzakelijk voor het College van Eurojust actief deel te nemen aan het werk van Europol, of zou het voor Eurojust voldoende zijn Europol te verzoeken een analysebestand te openen en/of op aanvraag gegevens van Europol te verkrijgen, zoals nu overeenkomstig het akkoord tussen de twee organen het geval is?
34. Onder de huidige omstandigheden en bij ontstentenis van een duidelijk openbaar belang moet volgens de EDPS overwogen worden of het niet voldoende zou zijn de huidige regelingen voort te zetten, mits:
- a) dit de informatiepositie van de nationale leden van Eurojust en van het College onverlet laat;
 - b) de structurele banden tussen de twee organen sterk genoeg zijn om voor samenwerking te zorgen en overlappingsen te voorkomen ⁽²⁰⁾.

Een dergelijke oplossing zou ook het belang van gegevensbescherming dienen. De verantwoordelijkheden van Europol en die van Eurojust met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (wie verwerkt? wie is verantwoordelijk voor de verwerking?) blijven dan duidelijk gescheiden, hetgeen ook nuttig is in het licht van de verschillende systemen van toezicht op gegevensverwerking die over verschillende gemeenschappelijke controleorganen beschikken, waarbij het gemeenschappelijk controleorgaan van Eurojust uit rechters is samengesteld ⁽²¹⁾.

Samenwerking met de autoriteiten van derde landen

35. Samenwerking met de autoriteiten van derde landen komt ook aan de orde. De reeds bestaande bepalingen ex artikel 27 van het Besluit van de Raad 2002/187/JBZ zullen worden aangevuld met een artikel betreffende in derde landen gedetacheerde verbindingsmagistraten (artikel 26 bis),

alsook met een artikel betreffende verzoeken om justitiële samenwerking van derde landen (artikel 27 bis).

36. De EDPS keurt deze nieuwe bepalingen goed, maar vraagt om extra aandacht voor het niveau van gegevensbescherming in derde landen dat in artikel 27, lid 4, van Besluit 2002/187/JBZ van de Raad wordt behandeld. De EDPS beveelt aan de huidige wijziging van het besluit van de Raad waarbij de reikwijdte van de uitwisseling met derde landen verder wordt verruimd, aan te grijpen om in het Raadsbesluit een procedure voor de toetsing van de adequaatheid op te nemen. Die toetsing zou moeten worden verricht door het College van Eurojust, met goedkeuring van het gemeenschappelijke controleorgaan.

V. TOEZICHT

37. Besluit 2002/187/JBZ van de Raad bevat uitgebreide bepalingen om de inachtneming van de vereisten inzake gegevensbescherming te garanderen die op Eurojust van toepassing zijn. Artikel 17 betreft de functionaris voor de gegevensbescherming binnen Eurojust, terwijl bij artikel 23 een gemeenschappelijk controleorgaan wordt opgericht dat als collectief optreedt en toeziet op de activiteiten van Eurojust.
38. In het initiatief worden geen ingrijpende wijzigingen van deze kennelijk goed functionerende bepalingen voorgesteld. Er wordt slechts één kleine toevoeging voorgesteld wat betreft artikel 23, lid 10, waarin wordt bepaald dat het secretariaat van het gemeenschappelijk controleorgaan een beroep kan doen op de deskundigheid van het bij Besluit 2000/641/JBZ van de Raad ⁽²²⁾ opgerichte secretariaat.
39. De EDPS is ingenomen met deze toevoeging die de samenhang van het toezicht op gegevensbescherming op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (de huidige derde pijler) zou kunnen bevorderen. Het putten uit ervaringen met andere EU organen en grootschalige informatiesystemen kan niet anders dan de kwaliteit van de gegevensbescherming verder verbeteren.

Personeelsgegevens

40. Ook het volgende vraagstuk betreft de samenhang en verdient aandacht. Artikel 38 van het voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol) ⁽²³⁾ betreft het personeel van Europol. Volgens artikel 38, lid 1, vallen de directeur, de adjunct-directeuren en de personeelsleden van Europol onder het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen (en soortgelijke regels). Tegelijkertijd wordt in artikel 38, lid 5 bis, bepaald dat Europol bij het verwerken van persoonsgegevens over zijn personeelsleden Verordening (EG) nr. 45/2001 toepast. Dit omvat het toezicht op de toepassing van deze verordening door de EDPS.

⁽²⁰⁾ Zie in dit verband ook de discussienota van de coördinator voor terrorismebestrijding van november 2007 (Raadsdocument 15448/07).

⁽²¹⁾ Artikel 23 van Besluit 2001/187/JBZ van de Raad.

⁽²²⁾ Besluit van de Raad van 17 oktober 2000 tot oprichting van een secretariaat voor de gemeenschappelijke controleorganen voor gegevensbescherming ingesteld bij de Overeenkomst tot oprichting van een Europese politiedienst (Europol-overeenkomst), de Overeenkomst inzake het gebruik van informatie op douanegebied en de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Schengenovereenkomst) (PB L 271 van 24.10.2000, blz. 1).

⁽²³⁾ Laatste versie van de tekst, zie voetnoot 19.

41. De EDPS beveelt aan dat de Raad met betrekking tot Eurojust dezelfde aanpak volgt en een soortgelijke bepaling toevoegt als met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens van het personeel van Europol. Een extra reden voor deze benadering is dat het geheel niet duidelijk is of het gemeenschappelijk controleorgaan bevoegd is voor het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens van het personeel van Eurojust. In artikel 23, lid 1, van Besluit 2002/187/JBZ van de Raad wordt specifiek verwezen naar het toezicht op de activiteiten van Eurojust bedoeld in de artikelen 14 tot en met 22 van dat besluit, die niet noodzakelijkerwijs gegevens van het bestuur van Eurojust, zoals personeelsgegevens, omvatten.
42. Een dergelijke aanpak is des te nuttiger aangezien Eurojust door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de daaruit resulterende afschaffing van de pijlerstructuur wellicht onder Verordening (EG) nr. 45/2001 zou komen te vallen en in ieder geval onder artikel 16, lid 2, van het VWEU zal vallen, op grond waarvan de wetgever van de Unie verplicht is regels op te stellen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door alle EU-organen.

Raadpleging van het gemeenschappelijk controleorgaan

43. Tot slot wordt in het initiatief de adviserende rol van het gemeenschappelijke controleorgaan erkend. Verscheidende besluiten kunnen alleen worden genomen na raadpleging van het gemeenschappelijke controleorgaan. Dit verdient waardering. Op sommige punten zou deze rol zelfs kunnen worden verstrekt door het College van Eurojust te verplichten niet alleen het gemeenschappelijk controleorgaan te raadplegen, maar ook diens advies te volgen (zie de punten 29 en 36 hierboven).

VI. CONCLUSIE

Procedure

44. De EDPS betreurt dat de lidstaten hem niet om advies hebben verzocht, aangezien een belangrijk deel van het initiatief betrekking heeft op — de voorwaarden voor — de verwerking van persoonsgegevens door Eurojust.

Ontbreken van een effectbeoordeling

45. Het initiatief had niet alleen vergezeld moeten gaan van een toelichting, maar ook van een effectbeoordeling. Beide zijn noodzakelijke elementen die de transparantie en meer algemeen de kwaliteit van het wetgevingsproces verbeteren. Deze documenten zouden de urgentie van de wijziging van Besluit 2002/187/JBZ kunnen hebben verantwoord.

Noodzaak om het wettelijk kader van Eurojust te verbeteren

46. De EDPS begrijpt dat het wettelijke kader van Eurojust verbeterd moet worden om Eurojust doeltreffender te

maken. Eurojust is een organisatie die in volle ontwikkeling is. De EDPS merkt het volgende op:

- a) de wijzigingen breiden de mogelijkheden voor de verwerking van persoonsgegevens uit en brengen derhalve extra risico's voor de bescherming van persoonsgegevens met zich mee;
- b) Eurojust wisselt informatie uit binnen zeer uiteenlopende rechtssystemen, met verschillende juridische (en constitutionele) eisen betreffende het gebruik van en de toegang tot deze informatie.

Ook om deze redenen moeten de nieuwe bepalingen worden opgesteld op basis van een analyse van de tekortkomingen van de bestaande regels en de verwachte doelmatigheid van de nieuwe bepalingen.

Verdrag van Lissabon

47. Het advies bevat vier argumenten die ervoor pleiten te wachten totdat het Verdrag van Lissabon in werking treedt:

- a) de in artikel 85 VWEU genoemde taken kunnen volledig worden opgenomen;
- b) de rol van het Europees Parlement als medewetgever en als betrokkene bij de evaluatie van de activiteiten van Eurojust wordt erkend;
- c) Toezicht door de Commissie en het Hof van Justitie op de uitvoering in de lidstaten wordt mogelijk, en de nieuwe bepalingen kunnen niet profiteren van de vrijstellingen van Titel VII van Protocol nr. 36 van het Verdrag van Lissabon;
- d) de gevolgen van de afschaffing van de pijlerstructuur kunnen in aanmerking worden genomen; Verordening (EG) nr. 45/2001 zou van toepassing kunnen zijn op Eurojust.

Bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens

48. Er moet een verwijzing komen naar het kaderbesluit van de Raad over de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. De lijsten van persoonsgegevens die overeenkomstig artikel 15, leden 1 en 2, kunnen worden verwerkt, moeten gesloten lijsten blijven. Er is verduidelijking nodig voor de nieuwe elementen die in artikel 15, lid 1, onder l), worden toegevoegd.

Betrekkingen met externe partners

49. De EDPS is tegen de uitwisseling van persoonsgegevens tussen Eurojust en de Werelddouaneorganisatie.

50. Wat betreft de betrekkingen met Europol moet overwogen worden de huidige regelingen voort de zetten, mits:
- a) dit de informatiepositie van de nationale leden van Eurojust en van het College onverlet laat;
 - b) de structurele banden tussen de twee organen sterk genoeg zijn om voor samenwerking te zorgen en overlappingen te voorkomen.
51. Wat betreft de samenwerking met de autoriteiten van derde landen wordt aanbevolen de huidige wijziging van het besluit van de Raad waarbij de informatie-uitwisseling met derde landen verder wordt uitgebreid, aan te grijpen om in het besluit van de Raad een procedure voor de toetsing van de adequaatheid op te nemen.
53. De EDPS beveelt aan een soortgelijke bepaling op te nemen als artikel 38, lid 5 *bis*, van het voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van een Europese politiedienst (Europol), zodat de bepalingen van Verordening (EG) nr. 45/2001 van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot het personeel van Eurojust.
54. De bepalingen betreffende de adviserende rol van het gemeenschappelijke controleorgaan worden gewaardeerd en zouden op bepaalde punten zelfs kunnen worden versterkt.

Toezicht

52. De EDPS juicht de voorgestelde toevoeging in artikel 23, lid 10, toe waarin wordt bepaald dat het secretariaat van het gemeenschappelijk controleorgaan een beroep kan doen op de deskundigheid van het bij Besluit 2000/641/JBZ van de Raad opgerichte secretariaat.

Gedaan te Brussel, 25 april 2008.

Peter HUSTINX
*Europese Toezichthouder voor
gegevensbescherming*