

Samenvatting van de aanbevelingen van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming over de voorgestelde verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht

[De volledige tekst van dit advies is beschikbaar in het Engels, het Frans en het Duits op de EDPS-website: www.edps.europa.eu]

(2016/C 186/06)

Samenvatting

Europa wordt vandaag de dag geconfronteerd met een ernstige migratiecrisis en toegenomen terroristische dreiging. De EU wil het beheer van haar buitengrenzen daarom versterken. In dat kader beoogt de voorgestelde verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht algemene beginselen van geïntegreerd Europees grensbeheer vast te stellen en het mandaat van het Frontex-agentschap te versterken.

De EDPS erkent dat er behoefte is aan een doeltreffender migratiebeheer en aan een versterking van de binnenlandse veiligheid, waarvoor verwerking van persoonsgegevens nodig is. Het voorstel van de Commissie kan echter ook leiden tot ernstige inbreuken op de rechten van migranten en vluchtelingen, een kwetsbare groep die in het bijzonder bescherming nodig heeft.

In dit advies wordt ingegaan op de vijf belangrijkste punten van zorg inzake gegevensbescherming en wordt verzocht de voorgestelde tekst verder te verbeteren om volledige naleving van gegevensbeschermingsbeginselen te waarborgen. De EDPS is van mening dat een dergelijke naleving van essentieel belang is voor het succes van het initiatief en om ervoor te zorgen dat het juridische toetsing doorstaat. In het bijzonder bevelen wij aan om:

- betreffende de toepassing van het voorstel, de noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregelen ter verwezenlijking van de twee omschreven migratie- en veiligheidsdoelen afzonderlijk te beoordelen, waarbij zij aangetekend dat de doelen zullen leiden tot toepassing van verschillende voorschriften inzake gegevensbescherming;
- ten aanzien van het verzamelen van persoonsgegevens duidelijkheid te verschaffen omtrent de omvang en reikwijdte van de verwerkingsactiviteiten door het agentschap, aangezien het onderhavige voorstel inhoudt dat het nieuwe agentschap een verzamelpunt wordt van enorme hoeveelheden persoonsgegevens;
- de verantwoordelijkheden tussen het nieuwe agentschap en de EU-lidstaten duidelijk af te bakenen, zodat er geen sprake is van onduidelijkheid over de aansprakelijkheid inzake gegevensbeschermingsverplichtingen van elke voor de verwerking verantwoordelijke;
- de overdracht van persoonsgegevens naar derde landen en internationale organisaties te verduidelijken, in de wetenschap dat deze overdrachten gebaseerd moeten zijn op hetzij een beoordeling van de toereikendheid, hetzij op passende waarborgen;
- in verband met de eerbiediging van de grondrechten van migranten en vluchtelingen, ter plaatse te garanderen dat migranten en vluchtelingen van hun rechten op de hoogte worden gesteld, op een manier die zij redelijkerwijs kunnen begrijpen en die er tevens voor zorgt dat zij deze rechten kunnen uitoefenen.

In het algemeen moet het nieuwe agentschap voldoende toegerust en in staat zijn om zich te kunnen kwijten van zijn taken ter naleving van gegevensbeschermingsvoorschriften en de bescherming van de belangen en rechten van personen op wie de verwerking van de persoonsgegevens betrekking heeft.

1. Achtergrond van het voorstel

1. Op 15 december 2015 maakte de Commissie een belangrijk pakket maatregelen op het gebied van grenzen⁽¹⁾ bekend, met als doel het beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie te versterken en het Schengengebied beter te beschermen. Het belangrijkste initiatief van dit pakket is het voorstel voor een verordening voor de oprichting van een Europese grens- en kustwacht⁽²⁾ (hierna „het voorstel” genoemd), dat voorziet in de algemene

(1) Het pakket maatregelen op het gebied van grenzen omvat in totaal dertien wetgevingsdocumenten: een voorstel voor de oprichting van de Europese grens- en kustwacht, vergezeld van een mededeling van de Commissie, een voorstel om de Schengengrenscodes te wijzigen voor de invoering van verplichte systematische controles op EU-burgers die de EU binnenkomen en verlaten, een voorstel tot instelling van een Europees reisdocument voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, een praktische handleiding voor de uitvoering en het beheer van het Europees grensbewakingsstelsel, een voortgangsverslag over de instelling van de hotspots in Griekenland, een voortgangsverslag over de instelling van de hotspots in Italië, een voorstel voor tijdelijke opschorting van de verplichtingen van Zweden uit hoofde van de herplaatsingsregeling van de EU, een aanbeveling van de Commissie voor een vrijwillige humanitaire toelatingsregeling met Turkije, een verslag over de follow-up van de bijeenkomst van de leiders betreffende de vluchtelingenstromen langs de Westelijke Balkanroute, een voorstel tot wijziging van het besluit tot oprichting van het Communautair Bureau voor visserijcontrole en een voorstel tot wijziging van het besluit tot oprichting van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid. Alle documenten zijn beschikbaar op: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/index_en.htm

(2) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2007/2004, Verordening (EG) nr. 863/2007 en Besluit 2005/267/EG van de Raad (COM(2015) 671 final).

beginselen van geïntegreerd Europees grensbeheer en dat een vervolg is op de eigen migratieagenda van de Commissie ⁽¹⁾ en in zekere mate op haar veiligheidsagenda ⁽²⁾, die beide in het voorjaar van 2015 zijn ingediend.

2. Op 17 december 2015 drong de Europese Raad aan op snelle goedkeuring van het voorstel en verzocht hij de Raad van de EU een politiek akkoord te bereiken voor het verstrijken van het huidige voorzitterschap ⁽³⁾. De medewetgevers hebben hun besprekingen over het voorstel versneld. Het Nederlandse voorzitterschap is voornemens te voldoen aan de gestelde termijn ⁽⁴⁾, en het Europees Parlement heeft voorlopig begin juni een plenaire vergadering gepland om het voorstel te onderzoeken ⁽⁵⁾.
3. De EDPS onderkent dat de EU momenteel wordt geconfronteerd met een migratiecrisis en met terroristische dreiging, en ziet het belang ervan in om deze situatie met snelle en toereikende maatregelen op EU-niveau het hoofd te bieden. De EDPS is ingenomen met de inspanningen van de Europese Commissie om snel te reageren op de huidige ontwikkelingen. Tegelijkertijd is het de taak van de EDPS om te wijzen op het belang van de eerbiediging van het grondrecht op gegevensbescherming en advies te geven over betere manieren om waarborgen voor gegevensbescherming in nieuwe wetgevende maatregelen op te nemen, zulks in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU ⁽⁶⁾ (hierna „het Handvest” genoemd), en artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Wij betreuren het dat door de bovenvermelde agenda, de EDPS niet in een eerder stadium van het wetgevingsproces kon worden geraadpleegd.
4. In dit advies heeft de EDPS de vijf belangrijkste punten van zorg geïdentificeerd, die verdere verbetering van de voorgestelde tekst vereisen om naleving van het kader voor gegevensbescherming te waarborgen. De EDPS zal zijn opmerkingen toespitsen op de doelstellingen van het voorstel, de verzameling van persoonsgegevens, de verantwoordelijkheid voor de verwerking van persoonsgegevens, de overdracht van persoonsgegevens naar derde landen en internationale organisaties, en de eerbiediging van de grondrechten van migranten en vluchtelingen. Tot slot zal de toezichthouder aspecten van het voorstel belichten die belangrijke verduidelijkingen vereisen.

8. Conclusie

De EDPS is ingenomen met diverse aspecten van het voorstel, met name het feit dat er een aantal waarborgen is opgenomen in de tekst, bijvoorbeeld ter beperking van de bewaarperiode van gegevens. Maar gezien het effect van de inbreuk op grondrechten van migranten en vluchtelingen, is de EDPS meer in het algemeen van oordeel dat de noodzakelijkheid en evenredigheid van de verwerkingsactiviteiten voor elke beoogde toepassing van het voorstel afzonderlijk moeten worden beoordeeld. De verenigbaarheid van de verschillende in artikel 45, lid 1, van het voorstel beoogde doelen voor verwerking moet eveneens worden gecontroleerd.

Om de rechtszekerheid en naleving van de gegevensbeschermingsbeginselen te waarborgen, beveelt de EDPS met name aan dat de volgende verbeteringen en verduidelijkingen in de definitieve tekst van het initiatief worden opgenomen:

- Specificatie en beperking doel
 - de beide in het voorstel nagestreefde doelen overal in de tekst explicieter en afzonderlijk omschrijven;
 - verenigbaarheid in de verwerkingswijze van gegevens waarborgen en uitdrukkelijk verwijzen naar de verenigbaarheid van de doelen in artikel 45, lid 1;
 - artikel 45, lid 3, zodanig herschrijven dat het een uitdrukkelijk verbod bevat om bewaarde persoonsgegevens ook nog voor een ander doel te verwerken dan in artikel 45, lid 1, wordt omschreven;

⁽¹⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een Europese migratieagenda, Brussel, 13 mei 2015, COM(2015) 240 final; op dat moment had de Commissie reeds het volgende vastgesteld: „De toenemende activiteit in de Middellandse Zee wijst uit dat het beheer van de buitengrenzen meer en meer een gedeelde verantwoordelijkheid is. Oprichting van een Europees grenswachtstelsel behoort tot de mogelijkheden, net als een nieuwe benadering van de kustwachtfuncties in de EU. Daarbij zal worden gekeken naar initiatieven op gebieden als gezamenlijk gebruik van middelen, gezamenlijke oefeningen en civiel/militair gebruik van de middelen. Ook een ontwikkeling in de richting van een Europese kustwacht is denkbaar.”.

⁽²⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - De Europese Veiligheidsagenda, Straatsburg, 28 april 2015, COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ Zie de conclusies van de Europese Raad tijdens zijn bijeenkomst op 17 en 18 december 2015: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/nl/pdf>

⁽⁴⁾ Zie de belangrijkste resultaten van de bijeenkomst van de Raad Justitie en binnenlandse zaken van 25 februari 2016 op de website van de Raad: <http://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/jha/2016/02/25/>

⁽⁵⁾ Zie de webpagina van het dossier inzake de Observatiepost wetgeving van het Europees Parlement: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310(COD))

⁽⁶⁾ Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (PB C 364 van 18.12.2000, blz. 1).

- Verantwoordelijkheden van het agentschap
 - verduidelijken van de omvang van de verwerkingsactiviteiten van het agentschap ten aanzien van persoonsgegevens die tijdens gezamenlijk optreden en andere operationele taken worden verzameld, door uitputtende vermelding in artikel 46 van de categorieën gegevens die kunnen worden gebruikt door het agentschap of die via het agentschap lopen;
 - onduidelijkheid vermijden ten aanzien van de verantwoordingsplicht voor verwerking, en overeenstemming tussen het agentschap, de ontvangende lidstaat en de lidstaten van herkomst bij gezamenlijke activiteiten;
 - in artikel 46 verduidelijken onder welke omstandigheden de door de lidstaten aan de grens verzamelde gegevens naar het agentschap worden gestuurd, waardoor het op dat moment verantwoordelijk voor verwerking wordt;
- Kwaliteit en veiligheid van gegevens
 - artikel 46, lid 1, onder c), zodanig verduidelijken dat het niet wordt uitgelegd als een algemene toestemming dergelijke gegevens te verzamelen, ongeacht de in artikel 46, lid 1, onder a) en b) bedoelde categorieën personen;
 - een duidelijke omschrijving geven van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de door de EBCG gebruikte apparatuur waarnaar in de artikelen 37 en 38 wordt verwezen, in alle fasen van de levenscyclus van de apparatuur;
- Overdrachten
 - in artikel 44, lid 4, verwijzen naar internationale organisaties voor wat betreft het verbod op de overdracht van persoonsgegevens, en artikel 51, lid 4, hiermee in overeenstemming brengen;
 - artikel 51 verduidelijken door lid 4 te herschrijven en door het in twee bepalingen op te delen, met het oog op de samenwerking van de entiteiten binnen de EU en op samenwerking met internationale organisaties;
- Rechten van de betrokkenen
 - in artikel 72 specificeren dat rechten inzake gegevensbescherming en klachten op dit gebied afzonderlijk door de functionaris voor gegevensbescherming zullen worden behandeld;
 - ervoor zorgen dat in dit kader relevante informatie aan betrokkenen wordt verstrekt op een wijze die past bij hun leeftijd en dat er duidelijke en eenvoudige taal wordt gebruikt met zo min mogelijk juridische termen;
 - de nationale autoriteiten voor gegevensbescherming ook opnemen in de lijst van autoriteiten, zoals bedoeld in artikel 15, lid 3, onder l);
 - de in artikel 11, lid 4 opgenomen mogelijkheid afschaffen dat verbindingsfunctionarissen toegang hebben tot nationale en Europese informatiesystemen, wanneer de noodzaak hiertoe niet is aangetoond.

Gedaan te Brussel, 18 maart 2016.

Giovanni BUTTARELLI

Europese toezichthouder voor gegevensbescherming
