

Europeiska datatillsynsmannens andra yttrande om förslaget till rådets rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete

(2007/C 91/02)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 286,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artikel 8,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter ⁽¹⁾,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter ⁽²⁾, särskilt artikel 41.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

1. Den 19 december 2005 utfärdade Europeiska datatillsynsmannen ett yttrande ⁽³⁾ om kommissionens förslag till rådets rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete. I detta yttrande betonade han förslagens betydelse som ett effektivt instrument för skydd för personuppgifter på det område som omfattas av avdelning VI i EU-fördraget. Ett sådant instrument bör inte bara respektera principerna för uppgiftsskydd enligt Europarådets konvention nr 108 ⁽⁴⁾, och mer specifikt enligt direktiv 95/46/EG, utan också sörja för ytterligare en rad regler med hänsyn till brottsbekämpningens särskilda natur. För datatillsynsmannen är det väsentligt att rambeslutet omfattar all databehandling av polisuppgifter och rättsliga uppgifter, även om de inte överlämnas eller görs tillgängliga av de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater. Samstämmighet i skyddet av personuppgifter är mycket viktigt, oavsett var, av vem eller för vilket ändamål de behandlas. Datatillsynsmannen har lämnat flera förslag till förbättring av skyddsnivån.
2. Den 27 september 2006 antog Europaparlamentet en lagstiftningsresolution om kommissionens förslag. I allmänna ordalag har resolutionen samma mål som datatillsynsmannens yttrande, nämligen stöd för förslaget i stort och förslag till ändringar i syfte att öka den skyddsnivå som rambeslutet erbjuder.
3. Kommissionens förslag diskuteras för närvarande i rådet. Rådet påstås ⁽⁵⁾ göra framsteg och ändrar väsentliga inslag i förslaget. Rådets ordförandeskap gör stora insatser för att göra ytterligare framsteg. Dess syfte är att komma fram till en gemensam inställning om de viktigaste inslagen senast i december 2006.
4. Datatillsynsmannen välkomnar att rådet ägnar mycket uppmärksamhet åt detta viktiga förslag. Han är emellertid bekymrad över vart händelseutvecklingen leder. I de texter som för närvarande diskuteras i rådet införlivas varken Europaparlamentets förslag till ändringar eller yttrandena från datatillsynsmannen och Europeiska dataskyddskonferensen. Tvärtom stryks i många fall bestämmelser till skydd för medborgarna i kommissionens förslag eller försvagas i hög grad. Resultatet är att det finns en betydande risk att skyddsnivån kommer att bli lägre än skyddsnivån enligt direktiv 95/46/EG eller till och med lägre än i Europarådets mer allmänt formulerade konvention nr 108 som är bindande för medlemsstaterna.

⁽¹⁾ EUT L 281 av den 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EUT L 8 av den 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ EUT C 47 av den 25.2.2006, s. 27.

⁽⁴⁾ Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter.

⁽⁵⁾ Formellt finns det inga offentliga handlingar tillgängliga och datatillsynsmannen deltar inte direkt i överläggningarna i rådets arbetsgrupp. Lägesrapporter om rådets arbete finns på webbsidan Statewatch (www.statewatch.org).

5. Datatillsynsmannen noterar att även Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) nyligen gav uttryck för oro över rådets val när det gäller detta förslag till rambeslut.
6. Det är av dessa skäl som datatillsynsmannen nu utfärdar ett andra yttrande. Detta andra yttrande inriktas på vissa väsentliga problem och alla punkter i datatillsynsmannens yttrande från december 2005, tas inte upp igen, men gäller i samtliga fall fortfarande.

Allmänna problem

7. Inom det område med frihet, säkerhet och rättvisa som är under utveckling blir utbytet av polisuppgifter och rättsliga uppgifter allt viktigare. Flera rättsinstrument föreslås eller har antagits för att underlätta detta informationsutbyte. Datatillsynsmannen understryker ännu en gång att det behövs en solid rättslig ram som skyddar de registrerade för att säkerställa att medborgarnas grundläggande rättigheter respekteras. Detta (förslag till) rambeslut är direkt kopplat till förslagen om att underlätta informationsutbytet.
8. Datatillsynsmannen inser vikten av att rådet snarast antar rambeslutet, men påpekar att det snabba beslutsfattandet inte bör leda till sänkta skyddsnormer. De texter som för närvarande diskuteras i rådet väcker tvivel om huruvida resultatet kommer att bli tillräckligt stabilt för att medborgarna skall få en effektiv skyddsnivå. I den nuvarande situationen förefaller det som om följderna av målet att göra det snabbt blir att eventuellt kontroversiella bestämmelser tas bort eller försvagas. Bristen på tid för att nå konsensus om eventuellt kontroversiella bestämmelser kan leda till att rambeslutets kvalitet äventyras.
9. Under dessa omständigheter rekommenderar datatillsynsmannen att rådet avsätter mer tid för förhandlingarna så att man uppnår ett resultat som ger tillräckligt skydd.

Tillämpbarhet på nationell uppgiftsbehandling

10. Denna fråga var ett väsentligt inslag i yttrandet från december 2005 och diskuterades ingående efteråt. Gemensamma regler om uppgiftsskydd bör tillämpas för alla uppgifter inom polissamarbete och rättsligt samarbete och inte begränsas till gränsöverskridande utbyte mellan medlemsstaterna. Ett mer begränsat tillämpningsområde kan inte erbjuda lämpligt skydd enligt kraven i artikel 30.1 b i EU-fördraget. Denna punkt betonades vid flera tillfällen, också av andra aktörer än datatillsynsmannen.
11. I sitt yttrande från december 2005 konstaterade datatillsynsmannen att varje begränsning av de uppgifter som utbyts med andra medlemsstater skulle göra rambeslutets tillämpningsområde synnerligen osäkert och vagt, vilket skulle motverka dess huvudsakliga syfte. Vid tidpunkten för insamling och behandling av personuppgifter vet man inte om dessa uppgifter senare kommer i fråga för ett utbyte med behöriga myndigheter i andra medlemsstater.
12. Av detta skäl är ett mer begränsat tillämpningsområde svårhanterligt och, om det infördes, skulle kräva svåra och exakta distinktioner inom de brottsbekämpande myndigheternas databaser som bara skulle leda till ytterligare komplikationer och kostnader för dessa myndigheter och dessutom skada enskilda personers rättssäkerhet.
13. Två exempel kan ges för att belysa konsekvenserna. För det första uppstår ytterligare komplikationer och kostnader genom att kriminalregistren i många fall är sammanställda av uppgifter från olika myndigheter. Konsekvensen av ett begränsat tillämpningsområde skulle bli att delar av sådana sammanställda register, dvs. de delar som innehåller uppgifter från myndigheter i andra medlemsstater, skulle vara skyddade enligt rambeslutet och att andra delar inte skulle vara skyddade. För det andra skulle enskilda personers rättssäkerhet skadas, eftersom uppgifter från tredjeländer som inte har utbyts mellan medlemsstaterna inte skulle omfattas av rambeslutet om tillämpningsområdet begränsas. Det säger sig självt att behandlingen av dessa uppgifter innebär särskilda risker för den registrerade om det exempelvis inte skulle finnas någon rättslig skyldighet att undersöka om uppgifterna är korrekta. Ett bra exempel skulle vara användning av tredjeländers förteckningar över personer med flygförbud för brottsbekämpande ändamål i en medlemsstat.

14. Datatillsynsmannen betonar på nytt att en hög uppgiftsskyddsnivå är nödvändig inom polissamarbete och rättsligt samarbete, ett område där behandlingen av personuppgifter på grund av dess art innebär särskilda risker för medborgarna, vilket bland annat erkänns genom artikel 30.1 b i EU-fördraget. Dessutom skulle stora avvikelser mellan uppgiftsskyddet inom första och tredje pelaren inte bara påverka medborgarnas rätt till skydd av personuppgifter utan också inverka på brottsbekämpningens effektivitet och det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna.
15. Förslaget tjäna båda dessa syften. För medborgaren skulle det ge garantier mot oriktig användning av hans eller hennes personuppgifter. För den medborgare som drabbas har det ingen betydelse om uppgifter om honom eller henne behandlas i samband med ett utbyte mellan medlemsstaterna eller i rent nationella sammanhang. Dessutom skulle det bidra till det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna som ett villkor för ett framgångsrikt informationsutbyte. Om gemensamma normer tillämpas för behandlingen av uppgifter kommer detta att leda till att uppgiftsutbytet mellan medlemsstaterna lättare accepteras.
16. Datatillsynsmannen varnar för att en begränsning av rambeslutets tillämpningsområde till uppgifter i samband med ett utbyte inte skulle innebära någon fullständig garanti för att förtroende skapas mellan medlemsstaternas myndigheter. Dessutom skyddar en begränsad text inte medborgarna på lämpligt sätt. Under dessa omständigheter skulle rambeslutet inte längre ge medborgarna tillräckliga garantier mot eventuellt missbruk av hans eller hennes uppgifter från de offentliga myndigheternas sida. Datatillsynsmannen anser att lagstiftningens funktion som "sköld" är viktig, om än bara för att garantera att Europeiska unionen respekterar de grundläggande rättigheterna i enlighet med artikel 6 i EU-fördraget.
17. Slutligen finns det ett strategiskt argument för ett rambeslut som är tillämpligt på all behandling. Som de senaste förhandlingarna med Förenta staterna om ett nytt avtal om behandling och överföring av uppgifter om flygpassagerare⁽¹⁾ visar, skulle en solid EU-lagstiftning till skydd för medborgarna i alla interna EU-situationer också stärka EU:s position i förhandlingar med tredjeländer. I avsaknad av en sådan solid lagstiftning skulle det vara tämligen svårt att insistera på en adekvat skyddsnivå i tredjeländer som en förutsättning för överföring av personuppgifter.

Andra problem

18. Betoning på uppgifternas kvalitet. Artikel 4 i kommissionens förslag innehåller inte bara de viktigaste principerna om uppgifternas kvalitet enligt direktiv 95/46/EG men anger också en del särskilda regler. I artikeln skiljer man mellan olika typer av registrerade (misstänkta, dömda, offer, vittnen, osv.). Uppgifter som dessa bör behandlas olika, med särskilda skyddsåtgärder, särskilt när det gäller icke misstänkta. Vidare innehåller den skyldigheter för medlemsstaterna att särskilja uppgifterna efter deras grad av exakthet och tillförlitlighet. Detta är en viktig bestämmelse eftersom de brottsbekämpande myndigheterna också använder icke kontrollerade uppgifter grundade på antaganden och inte nödvändigtvis på fakta. Datatillsynsmannen betraktar dessa bestämmelser som väsentliga skyddsåtgärder som inte bör utgå ur förslaget eller göras frivilliga.
19. Uppgiftsbehandling och begränsning av ändamålet. I yttrandet från december 2005 analyserade datatillsynsmannen behovet av bättre rättsliga bestämmelser om senare behandling av uppgifter som har samlats in av en myndighet för ett visst ändamål. Datatillsynsmannens betänkligheter när det gäller artikel 5 avser nu hans åsikt att (senare) behandling av uppgifter för bredare ändamål å ena sidan måste tillåtas, men å andra sidan måste exakta villkor för senare behandling anges i lagstiftningen för att skydda den registrerade. Datatillsynsmannen varnar för lösningar som överlåter denna fråga helt till den nationella lagstiftningen eller som inte begränsar villkoren för senare behandling i överensstämmelse med direktiv 95/46/EG och Europarådets konvention nr 108⁽²⁾. Behandlingen av särskilda kategorier av uppgifter hanteras i direktiv 95/46/EG och konvention nr 108 genom ett allmänt förbud med undantag⁽³⁾. Datatillsynsmannen är oroad över att det allmänna förbudet kommer att tas bort i rambeslutet, och att undantaget därigenom blir regel. Denna lösning skulle avvika från direktiv 95/46/EG och dessutom inte överensstämma med konvention nr 108.

⁽¹⁾ Avtal mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter och överföring av dessa till Förenta staternas Department of Homeland Security, EUT L 298, 27.10.2006, s. 29.

⁽²⁾ Se artikel 13 jämförd med artikel 6.1 b i direktiv 95/46/EG och artikel 9 jämförd med artikel 5 b i konvention 108.

⁽³⁾ Se artikel 8 i direktiv 95/46/EG och artikel 6 i konvention 108.

20. Utbyte av uppgifter med andra myndigheter och privata parter. Kommissionens förslag innehåller begränsningar och särskilda skyddsåtgärder för informationsutbyte med andra myndigheter än polisen och de rättsliga myndigheterna, dvs. privata parter och myndigheter i ett tredjeland. Datatillsynsmannen betonar vikten av dessa särskilda bestämmelser av följande skäl. För det första innebär informationsutbyte med dessa tredje parter särskilda risker (överträdelse av säkerhetsreglerna, senare behandling för olika ändamål, osv.). För det andra blir tredje parter medverkan i brottsbekämpningen och i behandlingen av information om brottsbekämpning allt vanligare. Direktiv 2006/24/EG om lagring av uppgifter ⁽¹⁾, avtalet om passageraruppgifter med Förenta staterna och det så kallade Swift-fallet ⁽²⁾ är goda exempel. För det tredje väcker EG-domstolens dom av den 30 maj 2006 ⁽³⁾ angående passageraruppgifter allvarliga tvivel på skyddet av personuppgifter som samlas in av privata parter för kommersiella ändamål och senare behandlas för brottsbekämpande ändamål.
21. När det gäller överföringen till och från andra - offentliga eller privata - parter inom EU, är det viktigt att förslaget tar upp frågan i exakta termer och erbjuder lösningar som överensstämmer med direktiv 95/46/EG. Lösningarna måste säkerställa att följderna av pelarstrukturen - särskilt osäkerheten om avgränsningen av de båda pelarna när det gäller utbytet av personuppgifter mellan brottsbekämpande myndigheter och andra parter - inte gör skyddet mindre effektivt.
22. Beträffande överföringen av uppgifter från tredjeländer skall det enligt kommissionens förslag finnas ett kommissionsbeslut om adekvat skydd. Om rådet inte kan godta detta skulle det leda till att varje medlemsstat kommer att besluta om adekvat skydd på egen hand eller, ännu värre, överföra uppgifterna utan att undersöka skyddsnivån i tredjelandet. Avsaknaden av ett harmoniserat system för utbyte av personuppgifter med tredjeländer kan också
- inverka skadligt på förtroendet mellan medlemsstaternas myndigheter, eftersom en myndighet kan vara mindre villig att utbyta information med en myndighet i en annan medlemsstat om denna medlemsstat också kan utbyta denna information med myndigheter i tredjeländer utan tydliga skyddsåtgärder,
 - leda till kringgående manövrer; om myndigheten i en medlemsstat inte kan ta emot information direkt från en annan medlemsstat på grund av det skydd som rambeslutet ger, kan den be om hjälp från en myndighet i ett tredjeland,
 - göra det möjligt för myndigheter i ett tredjeland att ägna sig åt forum shopping. Dessa myndigheter kan be om information i den medlemsstat som har de lägsta rättsliga kraven för överföringar.
- Datatillsynsmannen anser att det är väsentligt att mekanismer som garanterar gemensamma normer och samordnade beslut om adekvat skydd införs, bland annat för att följa Europarådets konvention nr 108 (särskilt artikel 12) ⁽⁴⁾. I rambeslutet bör sådana mekanismer föreskrivas.
23. Datatillsynsmannen inser att flera medlemsstater ifrågasätter den rättsliga grunden för införandet av en bestämmelse om utbyte av personuppgifter med ett tredjeland i de fall när dessa uppgifter inte mottas från eller ställs till förfogande av den behöriga myndigheten i en annan medlemsstat. Enligt datatillsynsmannen finns det inga skäl för att ifrågasätta denna rättsliga grund. De exempel som utvecklades närmare i yttrandet från december 2005 och de argument som nämndes i föregående punkt visar att det finns en direkt koppling mellan detta utbyte med tredjeländer och polissamarbetet och det rättsliga samarbetet enligt artikel 29 i EU-fördraget. En bestämmelse om utbyte av personuppgifter med ett tredjeland måste betraktas som en kompletterande och nödvändig bestämmelse i syfte att uppnå målen i artikel 29 i EU-fördraget jämförd med artikel 6 i EU-fördraget, särskilt ett närmare samarbete av polismyndigheter med respekt för grundläggande rättigheter.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG, EUT L 105, 13.4.2006, s. 54.

⁽²⁾ Se yttrande 10/2006 av den 22 november 2006 från arbetsgruppen för uppgiftsskydd (artikel 29-gruppen) om behandling av personuppgifter av Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT).

⁽³⁾ Dom i mål C-317/04 och C-318/04.

⁽⁴⁾ Se även mer exakt: Artikel 2 i tilläggsprotokollet (som ratificerats av flera medlemsstater) som överensstämmer med artiklarna 25–26 i direktiv 95/46/EG.

24. Den registrerades rättigheter. Den registrerade har rätt att bli informerad om behandlingen av hans eller hennes personuppgifter. Denna rättighet är kopplad till principen om rättvis och laglig behandling av personuppgifter som i sig respekteras i rambeslutet och dessutom skyddas enligt Europarådets konvention nr 108, särskilt artikel 5 a och artikel 8. Ett viktigt inslag i denna rättighet är att informationen bör ges av den registeransvarige på eget initiativ. Eftersom den registrerade vanligen inte vet och inte kan veta att information om honom eller henne behandlas, skulle det strida mot rättighetens natur att kräva en begäran från den registrerade. Naturligtvis finns det undantag från denna rätt att bli informerad, och det är uppenbart att undantagen kan ha stor betydelse när det gäller brottsbekämpning, eftersom information om brottsutredningar skulle kunna skada själva utredningen. En lösning som gör rätten till information avhängig av en begäran från den registrerade skulle dock inte kunna godtas och inte vara förenlig med Europarådets konvention nr 108.
25. Datatillsynsmannen betonar att dataskyddsmyndigheternas ställning bör överensstämma med den ställning som de tilldelades enligt direktiv 95/46/EG. Denna ställning är så mycket mera viktig eftersom det rör sig om polissamarbete och rättsligt samarbete. Samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter för att effektivt bekämpa terrorism och annan grov brottslighet kräver behandling av ofta känsliga personuppgifter och undantag från de registrerades rättigheter (se t.ex. föregående punkt om rätten att bli informerad).
26. Datatillsynsmannen framhåller för det första behovet av effektiv övervakning och inspektion från myndigheternas sida av behandlingen av personuppgifter inom tillämpningsområdet för detta rambeslut, särskilt när personuppgifter utbyts mellan medlemsstaterna inom polissamarbetet. För det andra bör myndigheternas rådgivande roll säkerställas i den nationella rättskipningen och i det institutionaliserade nätverket av dataskyddsmyndigheter, dvs. den arbetsgrupp som består av dessa myndigheter (i direktivet kallad artikel 29-gruppen). Dataskyddsmyndigheternas bidrag behövs för att öka överensstämmelsen mellan skyddet enligt detta instrument och skyddet enligt direktiv 95/46/EG, för att garantera att de rättsliga skyldigheterna uppfylls och för att uppnå fullständig harmonisering mellan medlemsstaterna också på den praktiska nivån.
27. Artikel 24 i kommissionens förslag innehåller detaljerade säkerhetsregler som kan jämföras med reglerna i Europolkonventionen. Datatillsynsmannen varnar för att stryka dessa regler ur förslaget. En harmoniserad säkerhetsnivå är ett viktigt verktyg för att öka de registrerades förtroende och förtroendet mellan medlemsstaternas myndigheter.
28. I sitt yttrande från december 2005 rekommenderade datatillsynsmannen att särskilda skyddsåtgärder borde införas när det gäller behandlingen av vissa kategorier av uppgifter, till exempel biometrisk data uppgifter och DNA-profiler. Inom brottsbekämpningen blir användningen av dessa kategorier av uppgifter allt mer betydelsefull, men användningen kan medföra särskilda risker för den registrerade. Det behövs gemensamma regler. Datatillsynsmannen beklagar att rådet, åtminstone inte synbarligen, har beaktat rekommendationen. Datatillsynsmannen uppmanar kommissionen och rådet att anta ett förslag i denna fråga, med eller utan anknytning till principen om tillgänglighet.

Slutsats

29. Datatillsynsmannen rekommenderar att rådet avsätter mer tid för förhandlingarna så att man uppnår ett resultat som erbjuder tillräckligt skydd. Datatillsynsmannen erkänner vikten av att rådet snarast kan anta rambeslutet, men påminner om att det snabba beslutsfattandet inte bör leda till sänkta skyddsnormer.
30. Ett samstämt skydd är väsentlig, oberoende av var, av vem eller för vilket ändamål personuppgifterna behandlas. Datatillsynsmannen uppmanar rådet att respektera en skyddsnivå som inte är lägre än den skyddsnivå som erbjuds enligt direktiv 95/46/EG eller Europarådets mer allmänt formulerade konvention nr 108 som är bindande för medlemsstaterna.
31. Gemensamma regler om uppgiftsskydd bör tillämpas för alla uppgifter inom polissamarbete och rättsligt samarbete och inte begränsas till gränsöverskridande utbyte mellan medlemsstaterna. Detta yttrande innehåller argument som visar att ett mer begränsat tillämpningsområde är svårhanterligt och, om det infördes, skulle leda till ytterligare komplikationer och kostnader för dessa myndigheter och dessutom skada enskilda personers rättssäkerhet.

32. Datatillsynsmanen har även följande betänkligheter:

- De särskilda bestämmelserna om uppgifternas kvalitet i kommissionens förslag bör inte utgå ur förslaget eller göras frivilliga.
- Bestämmelserna om senare användning av uppgifter och om särskilda kategorier av uppgifter bör överensstämma med direktiv 95/46/EG och Europarådets konvention nr 108.
- De särskilda bestämmelserna om utbyte av uppgifter med andra parter än brottsbekämpande myndigheter i EU bör inte utgå ur förslaget och bör inte heller begränsas. När det gäller utbyte av uppgifter med ett tredjeland bör åtminstone mekanismer som garanterar gemensamma normer och samordnade beslut om adekvat skydd införas, bland annat för att uppfylla Europarådets konvention nr 108. Rambeslutet bör föreskriva sådana mekanismer.
- Lösningar som gör rätten till information avhängig av en begäran från den registrerade kan inte godtas och är inte förenliga med Europarådets konvention nr 108.
- Dataskyddsmyndigheternas ställning bör överensstämma med den ställning de tilldelades enligt direktiv 95/46/EG.
- De detaljerade säkerhetsreglerna, som kan jämföras med reglerna i Europolkonventionen, bör inte utgå ur förslaget.
- Kommissionen och rådet bör anta ett förslag om behandling av särskilda kategorier av uppgifter, till exempel biometriska uppgifter och DNA-profiler, med eller utan anknytning till principen om tillgänglighet.

Utfärdat i Bryssel den 29 november 2006

Peter HUSTINX
Europeisk datatillsynsman
