

## EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

### Europeiska datatillsynsmannens yttrande om förslaget till rådets beslut om utbyte av uppgifter ur kriminalregister (KOM(2004) 664 slutlig av den 13 oktober 2004)

(2005/C 58/03)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN har,

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 286 i detta,

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

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,

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, särskilt artikel 41 i denna,

ANTAGIT FÖLJANDE YTTRANDE:

#### A. Inledande anmärkning

1. Förslaget grundas på avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen (tredje pelaren). Europeiska datatillsynsmannen skall ge råd inte bara om förslag till lagstiftning inom ramen för Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, utan också om förslag inom tredje pelaren. Europeiska datatillsynsmannen har som allmän uppgift att säkerställa respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna med avseende på behandling av personuppgifter, en uppgift som är svår att utföra om ett så viktigt område som tredje pelaren utelämnas. Det ingår i detta uppdrag att betona konsekvensen i nivån på skyddet för enskilda i olika rättsliga sammanhang.

2. Europeiska datatillsynsmannen har inte rådfrågats av kommissionen i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001. Datatillsynsmannen lämnar därför sitt yttrande på eget initiativ.

#### B. Förslagets huvuddelar, betraktade ur ett dataskyddsperspektiv

3. Förslaget har ett begränsat tidsperspektiv. Det förväntas täcka en allvarlig brist i bestämmelserna om utbyte av uppgifter, till dess ett nytt system för utbyte av uppgifter har inrättats. Det innehåller i stort två nya bestämmelser:

— I artikel 3 föreskrivs information på eget initiativ om fällande domar mot medborgare i andra medlemsstater (till dessa medlemsstater).

— Artikel 4 gäller framställningar om utbyte av uppgifter om fällande domar.

Båda bestämmelserna härrör från den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål (Europarådet 1959) och den konvention om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål mellan Europeiska unionens medlemsstater från 2000 som ännu inte trätt i kraft. Det nya huvudinslaget i texten är att utbyte av uppgifter bör ske omgående och på ett strukturerat sätt. Medlemsstaterna skall dessutom utse en centralmyndighet.

4. Förslaget motiveras av sin angelägenhetsgrad. I motiveringen nämns några enskilda tragiska fall, som ett exempel på illa fungerande, befintliga rättsregler. Framför allt innebär den befintliga lagen en skyldighet att informera andra medlemsstater om fällande domar för brott endast en gång om året. Detta förslag behandlas som starkt prioriterat inom rådet. Förslaget är avsett för en interimperiod. Kommissionen är i färd med att bygga upp ett europeiskt kriminalregister, eller kanske en mindre omfattande variant: i motiveringen till det nuvarande förslaget nämns inrättandet av ett datoriserat system för utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna. En vitbok kommer att läggas fram av kommissionen under de närmaste månaderna. Rådets luxemburgska ordförandeskap nämner denna fråga som en prioritering.

5. Förslaget har stor räckvidd. Det är inte begränsat till en viss brottstyp. Bilaga B innehåller en förteckning över allvarliga brott, men denna förteckning är inte begränsad och vissa kategorier i förteckningen är tämligen ospecificerade (såsom: "vägtrafikbestämmelser"). I artikel 1 b sägs dessutom att inte endast domar utan också beslut av administrativa myndigheter ryms inom förslagens räckvidd. Detta innebär att förslaget går långt utöver räckvidden för förebyggande och bekämpning av brottslighet, såsom detta vanligtvis förstås.

Denna stora räckvidd måste utvärderas mot bakgrund av väsentliga skillnader i medlemsstaternas lagstiftning i fråga om kriminalregister. Dessa skillnader föreligger beträffande vilka domar som måste föras in i kriminalregistren, tidsfristerna för bevarandet av domar i dessa register och vilka uppgifter från dessa kriminalregister som skall lämnas till tredje part, samt för vilka syften uppgifter kan lämnas. Förslaget föreskriver kort sagt utbyte av uppgifter och samordning av uppgifter i en heterogen rättsmiljö.

6. Förslaget innehåller en artikel om uppgiftsskydd, som endast innehåller en bestämmelse om begränsning av syftena för utbyte av uppgifter, beträffande det utbyte av uppgifter om domar som begärs (såsom nämns i artikel 4).

Upplysningar kan begäras för straffrättsliga förfaranden, men också för andra syften (enligt lagen i den ansökande staten). Den anmodade staten kan i detta fall begränsa utbytet av uppgifter och kan be den ansökande staten upplysa om användningen av uppgifterna. Förslaget ger ingen annan garanti beträffande den korrekta behandlingen av den person som uppgifterna gäller.

Artikeln om uppgiftsskydd gäller inte för information på eget initiativ om fällande domar (som nämns i artikel 3), vilket har till följd att ingen begränsning finns av de syften för vilka dessa uppgifter kan användas.

### C. Konsekvensanalys

7. Europeiska datatillsynsmannen har analyserat förslagens konsekvenser för skyddet av enskilda personers rättigheter och friheter med avseende på behandlingen av personuppgifter. Med hänsyn till förslagens art – det har ett begränsat tidsperspektiv och har viktiga men i sig begränsade följder för den befintliga nivån på uppgiftsskyddet – har denna analys formen av en snabbstudie.

8. Beskrivning av förslagens konsekvenser

— Konsekvenserna för den befintliga nivån på uppgiftsskyddet är begränsade eftersom utbyte av uppgifter ur kriminalregister redan föreskrivs i ett internationellt avtal som är bindande för medlemsstaterna.

— Förslaget går emellertid utöver den befintliga rättsliga ramen eftersom det föreskrivs om omedelbart utbyte av uppgifter, i synnerhet genom införandet av en central myndighet i varje medlemsstat, med bred räckvidd (som omfattar både de brott som berörs och administrativa myndigheters beslut).

— Det finns inga garantier om att skyddsåtgärder för uppgiftsskydd i nationell lagstiftning när det gäller utlämnande av uppgifter ur kriminalregister alltid är tillämpliga.

— Detta är desto viktigare som de personuppgifter som det handlar om – angående den registrerade personens brottsliga förflutna – är känsliga. Dessa uppgifter är förtecknade i artikel 8.5 i direktiv 95/46/EG. En alltför omfattande användning av uppgifterna i ett kriminalregister skulle kunna äventyra möjligheterna till social återanpassning för den person som dömts för brott, vilket erkänns i skäl 10 i förslaget.

#### 9. Förenlighet med den befintliga rättsliga ramen för uppgiftsskydd

— Förslaget är tillämpligt på ett område utanför tillämpningsområdet för direktiv 95/46. Konvention 108 och andra internationella avtal inom Europarådet är dock tillämpliga. Texten måste tolkas mot bakgrund av artikel 8 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Förslaget får inte leda till att en privatperson fråntas eller på orättmätigt sätt begränsas i utövandet av sin lagstadgade rätt till uppgiftsskydd.

— Europeiska datatillsynsmannen anser att detta mål inte har uppnåtts.

— Förslaget innehåller inte garantier om att tillgången till personuppgifter är begränsad till personer som uppträder i särskilda egenskaper och så långt nödvändigt för medborgarnas säkerhet. Det finns inga specificerade begränsningar om behandling och vidareutnyttjande av de personuppgifter som utväxlas.

— Därtill kommer att skyddsåtgärderna för uppgiftsskydd (som anges i artikel 5) inte är tillämpliga på information på eget initiativ om fällande domar.

— Bilaga B till förslaget föranleder dessutom tvivel om huruvida den registrerade har rätt att informeras eftersom det är valfritt huruvida formuläret får överlämnas till den berörda personen och huruvida en förteckning över fällande domar får överlämnas till den berörda personen.

#### 10. Förslagets kvalitet

— Förslaget är tydligt och enkelt utformat vilket i sig är en bedrift sett ur den aspekt som rör lagstiftningens kvalitet (se till exempel de gemensamma riktlinjerna om gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet, EGT [1999] C 73, s. 1).

— Rättsmiljön är emellertid heterogen. De väsentliga skillnaderna i nationell lagstiftning kräver ett ingripande genom den europeiska lagstiftningen som innebär antingen harmonisering eller åtminstone en exakt samordning, till exempel ett system för ömsesidigt erkännande med specificerade begränsningar som skyddar de registrerade personernas rättigheter.

#### 11. Nödvändigheten av och proportionaliteten när det gäller utbytet av uppgifter ur kriminalregister.

##### Å ena sidan:

— Utbytet av personuppgifter motiveras av att det är nödvändigt att ge medborgarna en hög nivå av säkerhet inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

— Förslaget är avsett att avhjälpa en allvarlig brist i bestämmelserna om utbyte av uppgifter till dess att ett nytt sådant system har inrättats. Det medför en rättslig skyldighet för medlemsstaterna att omedelbart utbyta uppgifter ur kriminalregister.

— Det allmänna intresset av att förebygga och bekämpa brott kan innebära att tillgång till uppgifter ur kriminalregister, under vissa omständigheter och på vissa villkor, ges till tredje parter utanför brottmålsförfaranden. Det kan gälla (framtida) arbetsgivare som har rätt att få tillgång till uppgifter om fällande domar som kan vara relevanta för en anställning eller administrativa myndigheter som samlar in uppgifter för deras räkning.

##### Å andra sidan:

— Såsom nämnts ovan har förslaget konsekvenser för uppgiftsskyddet, det innehåller inte alla garantier som är nödvändiga för ett adekvat uppgiftsskydd i överensstämmelse med den befintliga rättsliga ramen och det saknar exakthet, vilket är nödvändigt i en heterogen rättsmiljö.

— Det trängande behovet av att inrätta ett kompletterande rättsinstrument rör endast fällande domar för vissa allvarliga brott (och inte alla brott som anges i bilaga B). I andra fall finns det inget som tyder på att den europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål från 1959 inte är tillräckligt effektiv.

— Förslaget innebär dessutom att utbytet av uppgifter ur kriminalregister påskyndas utan någon grundlig utvärdering av följderna för uppgiftsskyddet. Förslaget är därför inte proportionerligt.

**D. Slutsats**

12. Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar Europeiska datatillsynsmannen att förslaget till rådets beslut om utbyte av uppgifter ur kriminalregister begränsas till kriminalregister för fällande domar för vissa allvarliga brott. Skyddet för den registrerade bör dessutom preciseras i förslaget, så att det överensstämmer med den befintliga rättsliga ramen när det gäller uppgiftsskydd. Som ett alternativ måste det åtminstone säkerställas att artikel 5 även är tillämplig på information på eget initiativ om fällande domar och att de skyddsåtgärder för uppgiftsskydd som finns i nationell lagstiftning är tillämpliga.

13. Det är nödvändigt att göra en grundlig utvärdering av följderna för uppgiftsskyddet i samband med utformandet av ett nytt system som kallas det europeiska kriminalregistret.

Utfärdat i Bryssel den 13 januari 2005,

Peter HUSTINX  
*Europeiska datatillsynsmannen*

---