

## DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

### Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (KOM(2005) 475 endelig)

(2006/C 47/12)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE,

finder, at denne udtalelse bør nævnes i rammeafgørelsens præambel.

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 286,

*Det foreliggende forslags betydning*

som henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

2. Den tilsynsførende understreger det foreliggende forslags betydning set i forhold til, at den enkelte som led i sine grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder har ret til at få sine personoplysninger beskyttet. Vedtagelsen af dette forslag vil betyde et stort skridt fremad for beskyttelsen af personoplysninger på et vigtigt område, hvor der især kræves en konsekvent og effektiv mekanisme til beskyttelse af personoplysninger på EU-plan.

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, og

3. Den tilsynsførende understreger i den forbindelse, at det politimæssige og retlige samarbejde mellem medlemsstaterne, der er et led i den gradvise indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, er af stadig større betydning. Haag-programmet introducerede tilgængelighedsprincippet for at forbedre den grænseoverskridende udveksling af retshåndhævelsesoplysninger. Ifølge Haag-programmet <sup>(1)</sup> bør det ikke længere have betydning, at oplysninger krydser grænserne. Introduktionen af tilgængelighedsprincippet afspejler en mere generel tendens til at lette udvekslingen af retshåndhævelsesoplysninger (jf. f.eks. den såkaldte Prüm-aftale <sup>(2)</sup>), der er undertegnet af syv medlemsstater, og det svenske forslag til rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem de retshåndhævende myndigheder <sup>(3)</sup>). Europa-Parlamentets godkendelse for nylig af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om opbevaring af kommunikationsdata <sup>(4)</sup> kan ses i samme perspektiv. Denne udvikling kræver vedtagelse af en retsakt for at sikre effektiv beskyttelse af personoplysninger i alle EU-medlemsstaterne på grundlag af fælles standarder.

som henviser til anmodningen om udtalelse i henhold til artikel 28, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

#### I. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

*Høring af den tilsynsførende*

1. Kommissionen sendte forslaget til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde til den tilsynsførende ved skrivelse af 4. oktober 2005. Den tilsynsførende ser denne skrivelse som en anmodning om at rådgive Fællesskabets institutioner og organer, jf. artikel 28, stk. 2, i forordning 45/2001/EF. Den tilsynsførende

<sup>(1)</sup> Punkt 2.1. i programmet.

<sup>(2)</sup> Aftale mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene og Republikken Østrig om øget grænseoverskridende samarbejde, især om bekæmpelse af terrorisme, grænseoverskridende kriminalitet og ulovlig indvandring. Prüm (Tyskland), den 27. maj 2005.

<sup>(3)</sup> Initiativ fra Kongeriget Sverige med henblik på vedtagelse af en rammeafgørelse om forenkling af udvekslingen af oplysninger og efterretninger mellem Den Europæiske Unions medlemsstaters retshåndhævende myndigheder, navnlig med hensyn til alvorlige lovovertrædelser, herunder terrorhandlinger (EUT C 281 af 18.11.2004).

<sup>(4)</sup> På grundlag af forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om lagring af data behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentlige elektroniske kommunikationstjenester og om ændring af direktiv 2002/58/EF (KOM(2005) 438 endelig).

4. Den tilsynsførende gør opmærksom på, at den nuværende generelle ramme for databeskyttelse på dette område er utilstrækkelig. For det første gælder direktiv 95/46/EF ikke for behandling af personoplysninger i forbindelse med aktiviteter, der ikke er omfattet af fællesskabsretten, som f.eks. de aktiviteter, der er fastsat i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union (artikel 3, stk. 2, i direktivet). Selv om anvendelsesområdet for gennemførelseslovgivningen i de fleste medlemsstater er bredere, end det kræves i selve direktivet, og ikke udelukker databehandling med henblik på retshåndhævelse, er der væsentlige forskelle i national lovgivning. For det andet er Europarådets konvention nr. 108<sup>(1)</sup>, som alle medlemsstaterne er bundet af, ikke præcis nok i beskyttelsen, hvilket allerede blev erkendt i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 95/46/EF. For det tredje tager ingen af disse to retsakter hensyn til de særlige kendetegn ved politiets og de retlige myndigheders udveksling af oplysninger<sup>(2)</sup>.

#### Et bidrag til et vellykket samarbejde

5. En effektiv beskyttelse af personoplysninger er ikke kun vigtig for de registrerede, men bidrager også til et vellykket politimæssigt og retligt samarbejde. På mange måder går disse to samfundsinteresser hånd i hånd.
6. Man må ikke glemme, at der meget ofte er tale om følsomme personoplysninger, som politiet og de retlige myndigheder har fremskaffet under en efterforskning af en person. Der bliver større vilje til at udveksle disse oplysninger med andre medlemsstaters myndigheder, hvis en myndighed har garanti for beskyttelsesniveauet i disse andre medlemsstater. Den tilsynsførende bemærker, at oplysningernes fortrolige karakter og sikkerhed samt begrænsninger med hensyn til adgangen til og den videre anvendelse af dem er relevante elementer i databeskyttelsen.
7. Desuden kan et højt databeskyttelsesniveau sikre personoplysningers rigtighed og pålidelighed. Ved udveksling af oplysninger mellem politiet og/eller de retlige myndigheder er det meget vigtigt, at oplysningerne er rigtige og pålidelige, især da de efter flere udvekslinger og videregivelser mellem retshåndhævende myndigheder til sin tid behandles langt væk fra kilden og uden for den kontekst, hvori de oprindeligt blev indsamlet og brugt. De modtagende myndigheder har normalt ingen viden om yderligere omstændigheder og er nødt til udelukkende at basere sig på selve oplysningerne.
8. Harmonisering af de nationale regler om personoplysninger på det politimæssige og retlige område — herunder tilstrækkelige garantier for beskyttelsen af disse oplysninger — kan således stimulere den gensidige tillid og øge effektiviteten af selve udvekslingen.

<sup>(1)</sup> Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger.

<sup>(2)</sup> Europarådet udstedte i 1987 anbefaling R(87)15 om politiets brug af personoplysninger, men denne anbefaling er på grund af sin natur ikke bindende for medlemsstaterne.

*Respekt for databeskyttelsesprincipperne kombineret med et ekstra sæt regler*

9. Nødvendigheden og betydningen af det foreliggende forslag er blevet fremhævet ved flere lejligheder. Under forårskonferencen i Krakow i april 2005 vedtog de europæiske databeskyttelsesmyndigheder en erklæring og et positionspapir, hvori de krævede, at der vedtages et nyt lovgrundlag for databeskyttelse i forbindelse med søjle 3-aktiviteter. Dette nye grundlag bør ikke kun respektere databeskyttelsesprincipperne som fastsat i direktiv 95/46/EF — det er vigtigt at sikre en konsekvent databeskyttelse i EU — men også omfatte et ekstra sæt regler, der tager hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende på retshåndhævelsesområdet<sup>(?)</sup>. Den tilsynsførende hilser velkommen, at det foreliggende forslag tager hensyn til disse udgangspunkter: det respekterer databeskyttelsesprincipperne som fastsat i direktiv 95/46/EF og indeholder et ekstra sæt regler.

10. I denne udtalelse analyseres det, hvorvidt resultatet er acceptabelt set ud fra et databeskyttelsessynspunkt, med behørig hensyntagen til den specifikke kontekst, som databeskyttelse indgår i på retshåndhævelsesområdet. På den ene side er der ret ofte tale om meget følsomme oplysninger (jf. punkt 6 ovenfor), og på den anden side er der et stærkt pres for at få adgang til disse oplysninger med henblik på effektiv retshåndhævelse, der kan omfatte beskyttelse af menneskers liv og fysiske sikkerhed. Den tilsynsførende er af den opfattelse, at databeskyttelsesreglerne bør tage hensyn til berettigede retshåndhævelsesbehov, men at de også bør beskytte de registrerede mod uberettiget behandling og adgang. For at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet skal resultaterne af EU-lovgiverens overvejelser afspejle hensynet til de to potentielt modsat rettede samfundsinteresser. Den tilsynsførende påpeger i den forbindelse endnu en gang, at de to interesser ret ofte går hånd i hånd.

#### Konteksten i afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union

11. Endelig skal det nævnes, at det foreliggende forslag er en del af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, den såkaldte søjle 3. EU-lovgiverens indgriben er klart begrænset: der er tale om begrænsninger i EU's lovgivningsbeføjelser til de områder, der er nævnt i artikel 30 og 31, begrænsninger for så vidt angår lovgivningsproceduren, der ikke omfatter Europa-Parlamentets fulde deltagelse, og begrænsninger i domstolskontrollen, eftersom EF-Domstolens beføjelser som fastsat i EU-traktatens artikel 35 er ufuldstændige. Disse begrænsninger gør det endnu mere nødvendigt at foretage en meget omhyggelig analyse af teksten til forslaget.

<sup>(?)</sup> Jf. i den sammenhæng papiret af 18. marts 2005 om Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse som rådgiver for EF-institutionerne i forbindelse med lovgivningsforslag og dokumenter i den forbindelse, offentliggjort på [www.edps.eu.int](http://www.edps.eu.int)

## II. KONTEKSTEN: UDVEKSLING AF OPLYSNINGER EFTER TILGÆNGELIGHEDSPRINCIPPET, OPBEVARING AF DATA OG DE SPECIFIKKE SIS II- OG VIS-RAMMER

## II.2 Opbevaring af data

### II.1 Tilgængelighedsprincippet

12. Der er en tæt sammenhæng mellem det foreliggende forslag og forslaget til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet (KOM(2005) 490 endelig). Formålet med sidstnævnte forslag er at gennemføre tilgængelighedsprincippet og dermed sikre, at oplysninger, som de kompetente myndigheder i en medlemsstat har adgang til i kampen mod kriminalitet, stilles til rådighed for ækvivalente myndigheder i andre medlemsstater. Det skulle føre til afskaffelse af de indre grænser for udvekslingen af disse oplysninger, ved at der indføres ensartede betingelser herfor overalt i EU.

13. Den tætte sammenhæng mellem de to forslag skyldes, at retshåndhævelsesoplysninger i vid udstrækning involverer personoplysninger. Der kan ikke vedtages lovgivning om udveksling af retshåndhævelsesoplysninger, uden at der sikres passende beskyttelse af personoplysninger. Hvis et tiltag på EU-niveau fører til, at de indre grænser for udveksling af sådanne oplysninger afskaffes, kan beskyttelsen af personoplysninger ikke længere kun være genstand for national lovgivning. Det er nu EU-institutionernes opgave at sikre beskyttelsen af personoplysninger i et EU uden indre grænser. Denne opgave er udtrykkeligt fastsat i artikel 30, stk. 1, litra b), i TEU og er en følge af, at EU har pligt til at respektere de grundlæggende rettigheder (artikel 6 i TEU). Endvidere bemærkes følgende:

— Det fastsættes udtrykkeligt i artikel 1, stk. 2, i det foreliggende forslag, at medlemsstaterne ikke længere må begrænse eller forbyde oplysningsudveksling på tværs af grænserne af årsager, der vedrører beskyttelsen af personoplysninger.

— Forslaget til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet indeholder flere henvisninger til det foreliggende forslag.

14. Den tilsynsførende gør opmærksom på, at forslaget til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet kun bør vedtages, hvis der også vedtages en rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger. Det foreliggende forslag til Rådets rammeafgørelse om databeskyttelse har imidlertid fordele i sig selv og er nødvendigt, også selv om der ikke vedtages nogen retsakt om tilgængelighed. Dette er allerede blevet fremhævet i del I ovenfor.

15. Den tilsynsførende vil derfor analysere de to forslag i to særskilte udtalelser. Også af praktiske grunde. Der er nemlig ingen garanti for, at forslagene vil blive behandlet sammen og i samme tempo i Rådet og Europa-Parlamentet.

16. Den tilsynsførende forelagde sin udtalelse om forslaget til direktiv om opbevaring af kommunikationsdata den 26. september 2005<sup>(1)</sup>. Han gjorde i sin udtalelse opmærksom på nogle vigtige mangler ved forslaget og foreslog, at der i direktivet tilføjes specifikke bestemmelser om de kompetente myndigheders adgang til trafik- og lokaliseringsdata og om videre anvendelse af disse data, og at der også tilføjes yderligere supplerende garantier for databeskyttelse. Direktivteksten som vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet indeholder en begrænset — men på ingen måde tilstrækkelig — bestemmelse om databeskyttelse og datasikkerhed og en endnu mere utilstrækkelig bestemmelse om adgang, idet fastsættelsen af foranstaltninger vedrørende adgang til opbevarede data henvises til national lovgivning med forbehold af de relevante bestemmelser i EU-retten eller folkeretten.

17. Godkendelsen af direktivet om opbevaring af kommunikationsdata gør det endnu mere presserende at fastsætte et lovgrundlag for databeskyttelse under søjle 3. Med vedtagelsen af direktivet tvinger fællesskabslovgiveren leverandørerne af tele- og internettjenester til at opbevare data til retshåndhævelsesformål uden nødvendige og tilstrækkelige garantier for beskyttelse af de registrerede. Der er fortsat en lakune i beskyttelsen, eftersom direktivet ikke (i tilstrækkelig grad) omhandler adgangen til dataene eller deres videre anvendelse, når først de kompetente retshåndhævelsesmyndigheder har fået adgang til dem.

18. Det foreliggende forslag udfylder en vigtig del af denne lakune, eftersom det gælder for den videre anvendelse af dataene, når først retshåndhævelsesmyndighederne har fået adgang til dem. Den tilsynsførende beklager dog, at heller ikke dette forslag omhandler adgangen til disse data. I modsætning til, hvad der er planen for SIS II- og VIS-systemerne (jf. punkt II.3 nedenfor), overlades dette spørgsmål til den nationale lovgivers skøn.

### II.3 Databehandling inden for rammerne af SIS II og VIS

19. EU bruger allerede eller er i gang med at udvikle flere storstilede informationssystemer (Eurodac, SIS II og VIS) og stræber efter synergier mellem disse systemer. Der er også en voksende tendens til at give bredere adgang til disse systemer til retshåndhævelsesformål. Denne vidtrækkende udvikling skal som fastsat i Haag-programmet tage hensyn til »nødvendigheden af at finde den rette ligevægt mellem retshåndhævelsesformål og beskyttelsen af den enkeltes grundlæggende rettigheder«.

<sup>(1)</sup> Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om opbevaring af data behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentlige elektroniske kommunikationstjenester og om ændring af direktiv 2002/58/EF (KOM(2005) 438 endelig), offentliggjort på [www.edps.eu.int](http://www.edps.eu.int)

20. I sin udtalelse af 19. oktober 2005 om forslagene til anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) <sup>(1)</sup> fremhævede den tilsynsførende nogle elementer vedrørende samtidig anvendelse af almindelige regler (*lex generalis*) og særregler (*lex specialis*) på databeskyttelse. Det foreliggende forslag kan ses som en *lex generalis*, der træder i stedet for konvention nr. 108 inden for søjle 3 <sup>(2)</sup>.
21. Den tilsynsførende understreger i den forbindelse, at forslaget også omfatter en generel ramme for databeskyttelse for specifikke instrumenter som søjle 3-delen af SIS II og retshåndhævelsesmyndighedernes adgang til Visum-informationssystemet <sup>(3)</sup>.

### III. FORSLAGETS KERNE

#### III.1 Fælles standarder for al databehandling

##### Udgangspunkt

22. Formålet med forslaget er ifølge artikel 1, stk. 1, heri at fastsætte fælles standarder, der skal sikre beskyttelsen af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Artikel 1, stk. 1, skal læses sammen med artikel 3, stk. 1, hvori det hedder, at forslaget finder anvendelse på en kompetent myndigheds behandling af personoplysninger med henblik på at forebygge, undersøge, afsløre og retsforfølge straffelovsovertrædelser.
23. Det følger af disse bestemmelser, at forslaget til rammeafgørelse har to hovedkarakteristika: det fastsætter fælles standarder og gælder for al databehandling med henblik på håndhævelse af straffelovgivningen, også selv om de pågældende oplysninger ikke er blevet videregivet eller stillet til rådighed af andre medlemsstaters kompetente myndigheder.
24. Den tilsynsførende fremhæver betydningen af disse to hovedkarakteristika. Det foreliggende forslag bør have som ambition at fastsætte en databeskyttelsesramme, der til fulde supplerer det allerede eksisterende lovgrundlag under søjle 1. Det er kun, hvis denne betingelse opfyldes, at EU til fulde overholder den forpligtelse, som det i henhold til artikel 6, stk. 2, i TEU har til at respektere de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved EMRK.

<sup>(1)</sup> Punkt 2.2.4 i udtalelsen.

<sup>(2)</sup> Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger.

<sup>(3)</sup> Forslag til Rådets afgørelse om adgang til søgning i visuminformationssystemet for de myndigheder i medlemsstaterne, der er ansvarlige for den indre sikkerhed, og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre grove straffelovsovertrædelser (KOM(2005) 600 endelig) af 24. november 2005. Den tilsynsførende agter at afgive udtalelse om dette forslag i begyndelsen af 2006.

##### Fælles standarder

25. Hvad angår det første af disse karakteristika er formålet med det foreliggende forslag at sikre, at de eksisterende databeskyttelsesprincipper anvendes inden for søjle 3. Desuden fastsættes der fælles standarder, der præciserer disse principper med henblik på deres anvendelse på dette område. Den tilsynsførende fremhæver betydningen af disse aspekter af forslaget. De afspejler den specifikke og følsomme karakter af behandlingen af personoplysninger på dette område. Den tilsynsførende sætter især pris på indførelsen af princippet om sondring mellem personoplysninger vedrørende forskellige personkategorier som et specifikt princip for databeskyttelsen i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde ud over de eksisterende databeskyttelsesprincipper (artikel 4, stk. 4). Den tilsynsførende er af den opfattelse, at selve princippet og dets retsvirkninger for de registrerede bør præciseres endnu mere (jf. punkt 88-92 nedenfor).
26. Reglerne er nødt til at gælde i forskellige situationer, så de må ikke være for detaljerede. På den anden side skal de give borgerne den nødvendige retssikkerhed samt passende beskyttelse af deres personoplysninger. Den tilsynsførende finder, at forslaget i det store og hele skaber balance mellem disse to potentielt modstridende lovkrav. Bestemmelserne giver fleksibilitet, hvor det er nødvendigt, men er på de fleste områder præcise nok til at beskytte borgerne.
27. På nogle punkter er forslaget imidlertid for fleksibelt og giver ikke de nødvendige garantier. F.eks. fastsættes der i forslagens artikel 7, stk. 1, en almindelig undtagelse fra garantiene blot på én betingelse: »medmindre der er fastsat bestemmelser om andet i national ret«. En så bred skønsbeføjelse med hensyn til at opbevare oplysningerne længere end, hvad der er nødvendigt i forhold til det tiltænkte formål, er ikke alene uforenelig med den grundlæggende ret til databeskyttelse, men vil også skade det grundlæggende behov for harmonisering af beskyttelsen af personoplysninger, der behandles i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde.
28. Hvis der er brug for undtagelser, bør de begrænses til — nationale eller europæiske — lovbestemmelser, der vedtages for at beskytte specifikke samfundsinteresser. Disse samfundsinteresser bør nævnes i artikel 7, stk. 1.
29. Dette fører til et andet punkt. Når et andet specifikt retligt instrument i henhold til EU-traktatens afsnit VI indeholder mere præcise betingelser for eller begrænsninger i behandlingen af eller adgangen til oplysninger, bør dette mere specifikke instrument gælde som *lex specialis*. Artikel 17 i det foreliggende forslag indeholder undtagelser fra artikel 12, 13, 14 og 15, hvis der i særlovgivning i henhold til afsnit VI er fastsat specifikke betingelser for videregivelse af oplysninger. Dette illustrerer forslagets

generelle karakter (som forklaret ovenfor), men dækker ikke alle hypoteser. Den tilsynsførende mener, at artikel 17 bør affattes mere generelt:

- hvis der findes mere specifik lovgivning om et hvilket som helst aspekt af databehandling (ikke kun videregivelse af oplysninger),
- er det den specifikke lovgivning, der gælder give garanti for, at undtagelserne ikke sænker beskyttelsesniveauet.

#### Anvendelse på al databehandling

30. Hvad angår det andet af karakteristikaene vil det ideelle være, at al indsamling og behandling af personoplysninger inden for rammerne af søjle 3 er omfattet.

31. Hvis dette mål skal nås, er det af afgørende betydning, at rammeafgåelsen omfatter alle politimæssige og retlige oplysninger, også selv om de ikke videregives eller stilles til rådighed af andre medlemsstaters kompetente myndigheder.

32. Dette er så meget vigtigere, som enhver begrænsning i oplysninger, der videregives til eller stilles til rådighed for andre medlemsstaters kompetente myndigheder, vil gøre rammeafgåelsens anvendelsesområde specielt usikkert og uvist, hvilket vil være i modstrid med dens hovedmål<sup>(1)</sup>. Det vil skade den enkeltes retssikkerhed. Under normale omstændigheder ved man aldrig på forhånd — på tidspunktet for indsamlingen eller behandlingen af personoplysninger — om disse oplysninger er relevante for udveksling med andre medlemsstaters kompetente myndigheder. Den tilsynsførende henviser i den forbindelse til tilgængelighedsprincippet og afskaffelsen af de indre grænser for udveksling af retshåndhævelsesoplysninger.

33. Endelig bemærker den tilsynsførende, at forslaget ikke gælder for:

- databehandling inden for rammerne af EU-traktatens søjle 2 (den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik)
- efterretningstjenesters behandling af oplysninger og deres adgang til oplysninger, når disse behandles af kompetente myndigheder eller andre parter (dette følger af artikel 33 i TEU).

På disse områder er det op til den nationale lovgivning at yde de registrerede passende beskyttelse. Det er i vurderingen af forslaget nødvendigt at tage hensyn til denne lakune i beskyttelsen på EU-niveau<sup>(2)</sup>: eftersom ikke al databehandling på retshåndhævelsesområdet kan blive

omfattet, er lovgiveren nødt til at sikre en endnu mere effektiv beskyttelse på de områder, der til gengæld er omfattet af fors

### III.2 Retsgrundlaget

34. I betragtningerne i forslaget til Rådets rammeafgåelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet nævnes der et specifikt retsgrundlag, nemlig artikel 30, stk. 1, litra b). I modsætning hertil præciserer det foreliggende forslag ikke, hvilke bestemmelser i artikel 30 eller 31, der er retsgrundlag.

35. Selv om det ikke er op til den tilsynsførende som rådgiver om EU-lovgivning at vælge et forslags retsgrundlag, kunne man forestille sig, at også det foreliggende forslag baseres på artikel 30, stk. 1, litra b). Derudover kan det baseres på artikel 31, stk. 1, litra c), i TEU, og det bør også i sin helhed gælde for nationale forhold, forudsat at dette er nødvendigt for at forbedre det politimæssige og retlige samarbejde mellem medlemsstaterne. Den tilsynsførende understreger i den forbindelse endnu en gang, at alle personoplysninger, der er blevet indsamlet, lagret, behandlet eller analyseret til retshåndhævelsesformål, kan udveksles med en anden medlemsstats kompetente myndigheder, især efter tilgængelighedsprincippet.

36. Den tilsynsførende er enig i, at artikel 30, stk. 1, litra b), og artikel 31, stk. 1, litra c), i TEU er retsgrundlag for regler om databeskyttelse, der ikke er begrænset til beskyttelse af personoplysninger, som rent faktisk udveksles mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, men også gælder for nationale forhold. Især bemærkes følgende:

— Artikel 30, stk. 1, litra b), der kan tjene som retsgrundlag for regler om indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger, er ikke begrænset til oplysninger, der er stillet til rådighed for eller videregivet til andre medlemsstater. Den eneste begrænsning, der ligger i artikel 30, stk. 1, litra b), er, at oplysningerne skal være relevante for politisamarbejdet.

— Hvad angår det retlige samarbejde er artikel 31, stk. 1, litra c), endnu mere eksPLICIT, eftersom den fælles handling skal omfatte »sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre samarbejdet«.

— Det følger af Pupino-sagen<sup>(3)</sup>, at Domstolen anvender fællesskabsrettens principper på søjle 3-anliggender. Denne sag afspejler udviklingen fra rent samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder under søjle 3 i retning af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der kan sammenlignes med det indre marked som fastsat ved EF-traktaten.

<sup>(1)</sup> Den tilsynsførende henviser til Domstolen, der har argumenteret på samme måde, bl.a. i sin dom vedrørende Österreichischer Rundfunk m.fl. i de forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01, Saml. 2003, s. I-4989.

<sup>(2)</sup> Jf. i den forbindelse den tilsynsførendes udtalelse af 26. september 2005 om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om opbevaring af data behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentlige elektroniske kommunikationstjenester og om ændring af direktiv 2002/58/EF, punkt 33.

<sup>(3)</sup> Domstolens dom af 16. juni 2005 i sag C-105/03, Pupino.

- Efter den tilsynsførendes mening indebærer effektivitetsprincippet, at traktaten ikke fortolkes på en måde, der hindrer EU-institutionerne i at udføre deres opgaver effektivt, bl.a. den opgave, der går ud på at beskytte de grundlæggende rettigheder.
- Som tidligere nævnt vil det ikke respektere konsekvenserne af tilgængelighedsprincippet, og det vil skade den enkeltes retssikkerhed, hvis rammeafgørelsen begrænses til grænseoverskridende forhold.

37. Den tilsynsførende gør specielt opmærksom på *udvekslingen af oplysninger med tredjelande*. Medlemsstaterne bruger personoplysninger, der er indsamlet og behandlet i tredjelande og videregivet til dem, til retshåndhævelsesformål, og de videregiver personoplysninger, som de selv har indsamlet og/eller behandlet, til tredjelandes kompetente myndigheder og internationale organer eller organisationer.

38. Artikel 30 og 31 i TEU kræver ikke forskellig behandling af personoplysninger, der er indsamlet af tredjelandes myndigheder, og personoplysninger, der oprindeligt blev indsamlet af medlemsstaternes kompetente myndigheder. Oplysninger fra tredjelande skal, når først de er modtaget, opfylde de samme standarder som oplysninger, der er indsamlet i en medlemsstat. Det er imidlertid ikke altid let at garantere oplysningernes kvalitet (dette spørgsmål behandles nedenfor i næste del).

39. Medlemsstaternes kompetente myndigheders videregivelse af personoplysninger til tredjelande er strengt taget ikke omfattet af EU-traktatens afsnit VI. Hvis oplysninger imidlertid kan videregives til tredjelande, uden at de registrerede er sikret beskyttelse, vil dette alvorligt skade den beskyttelse, der tilsigtes med det foreliggende forslag inden for EU's område, af de årsager, der er nævnt i del III.4 i denne udtalelse. Kort sagt:

- vil de registreredes rettigheder som garanteret ved det foreliggende forslag blive direkte berørt, hvis videregivelsen til tredjelande ikke bliver underlagt databeskyttelsesregler
- vil der være risiko for, at medlemsstaternes kompetente myndigheder kan omgå de strenge databeskyttelsesregler.

40. Det kan sammenfattende siges, at det er nødvendigt at anvende fælles regler for beskyttelse af personoplysninger, som medlemsstaternes kompetente myndigheder udveksler med tredjelandes myndigheder og internationale organer og organisationer, for at sikre effektiviteten af de fælles regler for beskyttelse af personoplysninger mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder og for dermed at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne.

Artikel 30 og 31 i TEU indeholder det nødvendige retsgrundlag.

### III.3 Specifikke bemærkninger vedrørende forslagens anvendelsesområde

#### Personoplysninger, der behandles af retlige myndigheder

41. Personoplysninger behandles og udveksles af politiet og også af retlige myndigheder. Forslaget, der er baseret på EU-traktatens artikel 30 og 31, gælder for politisamarbejde og for samarbejde mellem retlige myndigheder. Forslaget har i den henseende et bredere anvendelsesområde end forslaget til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger, der kun gælder for politisamarbejde og kun for oplysninger forud for indledning af retsforfølgning.

42. Den tilsynsførende hilser velkommen, at forslaget også omfatter personoplysninger, der behandles af retlige myndigheder. Der er en god grund til at beskæftige sig med politioplysninger og retlige myndigheders oplysninger, der behandles til retshåndhævelsesformål, i samme forslag. For det første er der forskelle i medlemsstaternes kriminalefterforsknings- og retsforfølgningskæde. De retlige myndigheder involveres på forskellige stadier i de forskellige medlemsstater. For det andet kan alle personoplysninger i denne kæde ende i sagsakter. Det er ikke logisk at anvende forskellige databeskyttelsesordninger i de forudgående etaper.

43. Hvad angår derimod overvågning af databehandling er der brug for en anden fremgangsmåde. Forslagets artikel 30 indeholder en liste over tilsynsmyndighedernes opgaver. Det hedder i artikel 30, stk. 9, at tilsynsmyndighedens beføjelser ikke påvirker retternes uafhængighed. Den tilsynsførende anbefaler at gøre det klart i forslaget, at tilsynsmyndighederne ikke overvåger de retlige myndigheders databehandling, for så vidt de handler som judicielle myndigheder<sup>(1)</sup>.

#### Databehandling i Europol og Eurojust (og toldinformationssystemet)

44. I henhold til artikel 3, stk. 2, i forslaget gælder rammeafgørelsen ikke for behandling af personoplysninger i Europol, Eurojust og toldinformationssystemet<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Bestemmelsen kan være i stil med bestemmelsen i artikel 46 i forordning 45/2001/EF.

<sup>(2)</sup> Toldinformationssystemet er et lille, men ret kompliceret system, der består af nationale og supranationale elementer, og som kan sammenlignes med Schengen-informationssystemet. Da det foreliggende forslag har relativt ringe betydning for toldinformationssystemet, og dette system er så kompleks, vil det ikke blive taget op i denne udtalelse. Den tilsynsførende vil beskæftige sig med toldinformationssystemet i en anden kontekst.

45. Strengt taget er denne bestemmelse overflødig, i hvert fald for så vidt angår Europol og Eurojust. En rammeafgørelse i henhold til artikel 34, litra b), i TEU kan kun vedtages med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser og kan ikke rettes til Europol og Eurojust.
46. Hvad angår substansen giver teksten til artikel 3, stk. 2, anledning til følgende bemærkninger:
- Det foreliggende forslag indeholder en generel ramme, der i princippet bør gælde for alle forhold, der er omfattet af søjle 3. Et konsekvent retsgrundlag for databeskyttelse er i sig selv et element, der gør databeskyttelsen mere effektiv.
  - Europol og Eurojust har allerede veldefinerede databeskyttelsessystemer til deres rådighed, herunder et tilsynssystem. Det er derfor ikke umiddelbart presserende at tilpasse de gældende regler til det foreliggende forslag.
  - På længere sigt bør de databeskyttelsesregler, der gælder for Europol og Eurojust, dog bringes i fuld overensstemmelse med den foreliggende rammeafgørelse.
  - Dette er så meget vigtigere, som det foreliggende forslag til rammeafgørelse — bortset fra dets kapitel III — gælder for indsamling og behandling af personoplysninger, som medlemsstaterne videregiver til Europol og Eurojust.

### III.4 Forslagets struktur

47. Den tilsynsførende har analyseret forslaget og konkluderer, at det generelt kan siges at have en lagdelt beskyttelsesstruktur. De fælles standarder som fastsat i forslagets kapitel II (og på specifikke områder i kapitel IV-VII) indeholder to beskyttelseslag:
- De generelle databeskyttelsesprincipper som fastsat i direktiv 95/46/EF og andre EF-retsakter samt i Europarådets konvention nr. 108 gennemføres i søjle 3.
  - Der fastsættes supplerende databeskyttelsesregler, der gælder for al behandling af personoplysninger inden for rammerne af søjle 3. Eksempler på disse supplerende regler kan ses i forslagets artikel 4, stk. 3 og 4.
48. Kapitel III tilføjer et tredje beskyttelseslag for specielle former for databehandling. Overskrifterne på de to afdelinger i kapitel III og ordlyden af flere af forslagets bestemmelser tyder på, at dette kapitel kun gælder for oplysninger, der videregives eller stilles til rådighed af andre medlemsstaters kompetente myndigheder. Dette betyder, at en række vigtige bestemmelser for beskyttelsen af personoplysninger ikke vil komme til at gælde for personoplysninger, hvis de ikke udveksles mellem medlemsstaterne. Når det er sagt, er teksten tvetydig, eftersom bestemmelserne selv synes at række videre end til aktiviteter i direkte relation til udvekslede oplysninger. Under alle omstændigheder forklares eller begrundes denne begrænsning af anvendelsesområdet ikke udtrykkeligt, hverken i begrundelsen eller i konsekvensanalysen.
49. Den tilsynsførende fremhæver den merværdi, der er forbundet med en sådan lagdelt struktur, der i sig selv kan give optimal beskyttelse af de registrerede under hensyn til de specifikke retshåndhævelsesbehov. Det afspejler behovet for en passende databeskyttelse, således som det også kom frem under forårskonferencen i april 2005 i Krakow, og således som det i princippet fremgår af artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, særlig artikel 8.
50. En analyse af teksten til forslaget giver imidlertid anledning til følgende bemærkninger.
51. For det første bør det sikres, at de supplerende databeskyttelsesregler i kapitel II (andet lag som nævnt i punkt 47 ovenfor) ikke fraviger de almindelige databeskyttelsesprincipper. Den tilsynsførende er af den opfattelse, at de supplerende regler i kapitel II bør yde de registrerede supplerende beskyttelse i den specifikke søjle 3-kontekst (politioplysninger og retlige oplysninger). Med andre ord må disse supplerende regler ikke medføre til et lavere beskyttelsesniveau.
52. Desuden bør kapitel III om særlige former for behandling (som indeholder det tredje beskyttelseslag) ikke fravige kapitel II. Den tilsynsførende er af den opfattelse, at bestemmelserne i bilag III bør yde de registrerede supplerende beskyttelse i situationer, der involverer de kompetente myndigheder i mere end en medlemsstat, men at disse bestemmelser ikke må medføre et lavere beskyttelsesniveau.
53. For det andet bør almindelige regler ikke anbringes i kapitel III. Den tilsynsførende anbefaler, at disse bestemmelser flyttes til kapitel II. Kapitel III må kun indeholde bestemmelser, der specifikt vedrører beskyttelse af personoplysninger i tilfælde af udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. Dette er af så meget større betydning, som kapitel III indeholder vigtige bestemmelser med henblik på at yde de registrerede et højt beskyttelsesniveau i forbindelse med retshåndhævelse (jf. del IV.1 nedenfor).

## IV. ANALYSE AF FORSLAGETS ELEMENTER

### IV.1 Udgangspunkter for analysen

54. Den tilsynsførende vil i sin analyse af de forskellige væsentlige elementer i forslaget tage hensyn til dets særlige struktur og indhold. Den tilsynsførende vil ikke kommentere hver artikel i forslaget.

55. Først og fremmest afspejler de fleste af forslagens bestemmelser andre EU-retsakter om beskyttelse af personoplysninger. Disse bestemmelser er i overensstemmelse med EU's lovgrundlag for databeskyttelse, og de er tilstrækkelige til at give passende databeskyttelsesgarantier i forbindelse med søjle 3.
56. Den tilsynsførende bemærker imidlertid, at nogle af de bestemmelser, der for øjeblikket er anbragt i forslagens kapitel III — vedrørende særlige databehandlingsforhold og generelt (jf. punkt 48 ovenfor), der kun gælder for oplysninger, der udveksles med andre medlemsstater — indeholder almindelige og væsentlige principper fra EU's databeskyttelseslovgivning. Disse bestemmelser i kapitel III bør derfor flyttes til kapitel II, og de bør gælde for al behandling af oplysninger, som de retshåndhavende myndigheder foretager. Dette gælder bestemmelserne om kontrol af oplysningernes kvalitet (artikel 9, stk. 1 og 6) og om yderligere behandling af personoplysninger (artikel 11, stk. 1).
57. I en række af de andre artikler i forslagens kapitel III sondres der ikke mellem på den ene side supplerende betingelser, der specielt gælder udveksling af oplysninger med andre medlemsstater — såsom samtykke fra den videregivende medlemsstats kompetente myndighed — og på den anden side garantier, der i stedet også er relevante og nødvendige i forbindelse med oplysninger, der behandles i en medlemsstat. I disse tilfælde anbefaler den tilsynsførende, at sidstnævnte garantier bør gælde generelt, også for personoplysninger, der ikke er blevet videregivet eller stillet til rådighed af en anden medlemsstat. Denne anbefaling vedrører:
- videregivelsen af oplysninger til private parter og ikke-retshåndhavende myndigheder (litra a) og b) i artikel 13 og 14) og
  - overførslen til tredjelande eller internationale organer eller organisationer (artikel 15, undtagen litra c)).
58. I denne del af udtalelsen henledes lovgiverens opmærksomhed også på nogle supplerende garantier, der ikke er med i det foreliggende forslag. Den tilsynsførende mener, at disse supplerende garantier bør gives i relation til edb-behandlede individuelle afgørelser, personoplysninger, der modtages fra tredjelande, adgang til private parters databaser og behandling af biometriske data og dna-profiler.
59. Endvidere gives der under følgende analyse anbefalinger med henblik på at forbedre den nuværende tekst, så der sikres effektive bestemmelser, sammenhæng i teksten og overensstemmelse med det nuværende lovgrundlag for databeskyttelse.

#### IV.2 Formålsbegrænsning og yderligere behandling

60. Ifølge artikel 4, stk. 1, litra b), skal personoplysninger indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og må ikke senere gøres til genstand for behandling, som er uforenelig med disse formål. Oplysninger indsamles

normalt i forbindelse med en bestemt lovovertrædelse (eller under visse omstændigheder for at efterforske en kriminel gruppe eller et kriminelt netværk osv.). De kan bruges til det oprindelige formål og derefter behandles til et andet formål, forudsat at det er foreneligt med det oprindelige formål (oplysninger, der er indsamlet om en person, der er dømt for ulovlig narkotikahandel, kan bruges i forbindelse med en anden efterforskning af et netværk af narkotikahandlere f.eks.). Denne fremgangsmåde afspejler nøje princippet om formålsbegrænsning, som det også findes i artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og er således i overensstemmelse med den nuværende databeskyttelseslovgivning.

#### Yderligere behandling til formål, der er omfattet af rammeafgørelsen

61. Den tilsynsførende bemærker, at forslaget ikke er helt tilfredsstillende i forbindelse med en bestemt situation, der kan opstå under politiarbejde: behovet for videre anvendelse af oplysningerne til et formål, der anses for at være uforeneligt med det formål, de blev indsamlet til. Oplysninger, som politiet har indsamlet, vil måske være nødvendige for at opklare en helt anden lovovertrædelse. Som illustration kan nævnes oplysninger, der er indsamlet med henblik på retsforfølgning af en trafikforseelse og senere bruges til at finde og retsforfølge en biltyv. Selv om det andet formål er legitimt, kan det ikke betragtes som fuldt foreneligt med det oprindelige formål med indsamlingen af oplysningerne. Hvis de retshåndhavende myndigheder ikke har mulighed for at bruge oplysningerne til dette andet formål, vil de måske have tendens til at indsamle oplysninger til brede eller ikke særligt præcist angivne formål, og princippet om formålsbegrænsning vil i så fald miste sin betydning i relation til indsamling. Det vil også være til hinder for anvendelsen af andre principper såsom principperne om oplysningernes proportionalitet, rigtighed og pålidelighed (jf. artikel 4, stk. 1, litra c) og d)).
62. Ifølge EU's databeskyttelseslovgivning skal personoplysninger indsamles til udtrykkeligt angivne formål og må ikke senere gøres til genstand for behandling, som er uforenelig med disse formål. Den tilsynsførende er imidlertid af den opfattelse, at der er nødt til at være en vis fleksibilitet med hensyn til den videre anvendelse. Det er mere sandsynligt, at begrænsningen i indsamlingen vil blive nøje overholdt, hvis de myndigheder, der er ansvarlige for den interne sikkerhed, ved, at de kan regne med en undtagelse fra begrænsningen med hensyn til videre anvendelse, hvis der gives passende garantier.

63. Det skal bemærkes, at dette behov for yderligere behandling anerkendes i forslagens artikel 11, men på en ret utilstrækkelig måde. Artikel 11 gælder kun for oplysninger, der er modtaget fra eller stillet til rådighed af andre medlemsstaters kompetente myndigheder, og indeholder ikke tilstrækkelige garantier.



64. Den tilsynsførende anbefaler, at artikel 11, stk. 1, anvendes på alle oplysninger, uanset om de er modtaget fra en anden medlemsstat. Desuden bør der tilføjes strengere garantier ud over dem, der er fastsat i artikel 11, stk. 1, litra b): yderligere behandling af oplysninger til et formål, der betragtes som uforeneligt med det oprindelige formål, bør kun tillades, når det er absolut nødvendigt i en konkret sag med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser eller med henblik på beskyttelse af en persons interesser eller grundlæggende rettigheder. I praksis foreslår den tilsynsførende at anbringe denne bestemmelse i en ny artikel 4a (under alle omstændigheder i forslagets kapitel II).

65. Artikel 11, stk. 2 og 3, kan anvendes, som de er; de giver supplerende garantier for så vidt angår oplysninger, der er modtaget fra andre medlemsstater. Den tilsynsførende gør opmærksom på, at artikel 11, stk. 3, vil komme til at gælde for oplysningsudveksling via SIS II: den tilsynsførende har allerede nævnt i sin udtalelse om SIS II, at det bør sikres, at SIS-oplysninger ikke kan bruges til andre formål end systemets egne.

*Yderligere behandling til formål, der ikke er omfattet af det politimæssige og retlige samarbejde*

66. I nogle tilfælde skal oplysningerne behandles for at beskytte andre vigtige interesser. De kan i disse tilfælde endog blive behandlet af andre myndigheder end de kompetente myndigheder i henhold til denne rammeafgørelse. Medlemsstaternes beføjelser på dette punkt kan eventuelt involvere databehandling, der griber ind i privatlivets fred (f.eks. undersøgelse af en person, der ikke er under mistanke), og bør derfor kun foregå på meget strenge betingelser som f.eks., at medlemsstaterne har pligt til at vedtage specifik lovgivning, hvis de ønsker at gøre brug af denne undtagelse. Hvad angår søjle 1 tages dette spørgsmål op i artikel 13 i direktiv 95/46/EF, hvorefter der i visse tilfælde kan tillades begrænsninger i nogle af direktivets bestemmelser. De medlemsstater, der anvender sådanne begrænsninger, skal gøre dette i overensstemmelse med artikel 8 i EMRK.

67. I samme forbindelse bør det fastsættes i kapitel II i rammeafgørelsen, at medlemsstaterne bør kunne træffe lovmæssige foranstaltninger for at tillade yderligere behandling, når sådanne foranstaltninger er nødvendige af hensyn til:

- imødegåelse af trusler mod den offentlige sikkerhed, forsvaret eller statens sikkerhed
- beskyttelse af væsentlige økonomiske eller finansielle interesser hos en medlemsstat eller Den Europæiske Union
- beskyttelse af den registrerede.

#### IV.3 Kriterier for legitim databehandling

68. Det hedder i artikel 5 i forslaget, at de kompetente myndigheder kun må behandle oplysninger, hvis det er lovbestemt, og det i loven er fastsat, at behandlingen er nødvendig for, at de pågældende myndigheder retmæssigt kan udføre deres opgave, med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge straffelovsovertrædelser. Den tilsynsførende støtter de strenge krav i artikel 5.

69. Teksten i artikel 5 undervurderer imidlertid, at det er nødvendigt at gøre databehandling legitim af andre retlige grunde under bestemte omstændigheder. Det er en vigtig bestemmelse, der f.eks. ikke bør gøre det umuligt for politiet at opfylde sine retlige forpligtelser efter national lovgivning til at videregive oplysninger til indvandrings- eller skattemyndighederne. Den tilsynsførende foreslår derfor, at der i artikel 5 tages hensyn til andre berettigede retlige grunde til behandling af personoplysninger, der f.eks. kan være, at den registeransvarlige er nødt til at opfylde en retlig forpligtelse, at den registrerede giver sit utvetydige samtykke, forudsat at behandlingen foretages i den registreredes interesse, eller at det er nødvendigt at beskytte den registreredes vitale interesser.

70. Den tilsynsførende bemærker, at opfyldelsen af kriterierne for legitim databehandling har særlig betydning for det politimæssige og retlige samarbejde, idet man kan forestille sig, at politiets ulovlige indsamling af personoplysninger kan føre til, at disse oplysninger ikke kan bruges som bevis i retssager.

#### IV.4 Nødvendighed og proportionalitet

71. Artikel 4 og 5 i forslaget tager også sigte på at sikre — på en generelt tilfredsstillende måde — at begrænsninger i beskyttelsen af personoplysninger er nødvendige og proportionelle som krævet i EU-retten og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis i forbindelse med artikel 8 i EMRK:

- Artikel 4, stk. 1, litra c), indeholder den hovedregel, at oplysninger skal være tilstrækkelige og relevante og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil de indsamles, og de formål, hvortil de senere behandles.
- Det præciseres i artikel 5, at behandlingen skal være *nødvendig* for, at de pågældende myndigheder retmæssigt kan udføre deres opgave, med henblik på at forebygge, efterforske, afsløre og retsforfølge straffelovsovertrædelser.
- Det hedder i artikel 4, stk. 4, at det kun er nødvendigt at behandle personoplysninger, hvis visse specifikke betingelser er opfyldt.

72. Den tilsynsførende bemærker, at den foreslåede affattelse af artikel 4, stk. 4, ikke opfylder de kriterier, der er fastsat i Menneskerettighedsdomstolens retspraksis i forbindelse med artikel 8 i EMRK, hvorefter retten til privatlivets fred kun kan indskrænkes, hvis det er nødvendigt i et demokratisk samfund. Ifølge forslaget vil databehandling blive betragtet som nødvendig, ikke blot når det *vil gøre det muligt* for de retshåndhævende og retlige myndigheder at udføre deres opgaver, men også hvis der er *grund til at tro*, at de pågældende personoplysninger blot vil *lette eller fremme* forebyggelsen, efterforskningen, afsløringen eller retsforfølgningen af en straffelovsovertrædelse.
73. Disse kriterier opfylder ikke kriterierne i artikel 8 i EMRK, eftersom næsten al behandling af personoplysninger kan anses for at lette politiets eller de retlige myndigheds aktiviteter, også selv om de pågældende oplysninger reelt ikke er nødvendige for udførelsen af disse aktiviteter.
74. Den nuværende tekst til artikel 4, stk. 4, baner vej for en uacceptabelt bred indsamling af personoplysninger alene på det grundlag, at personoplysninger *kan gøre det lettere* at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge en straffelovsovertrædelse. Men behandling af personoplysninger må kun anses for nødvendig, hvis de kompetente myndigheder klart kan påvise, at det er nødvendigt, og forudsat at der ikke er foranstaltninger til rådighed, der griber mindre ind i privatlivets fred.
75. Den tilsynsførende anbefaler derfor at omformulere artikel 4, stk. 4, første led, så det sikres, at retspraksis i forbindelse med artikel 8 i EMRK overholdes. Af hensyn til systematikken foreslår den tilsynsførende endvidere, at artikel 4, stk. 4, flyttes til slutningen af artikel 5.

#### IV.5 Behandling af særlige kategorier af oplysninger

76. Artikel 6 indeholder et principielt forbud mod behandling af følsomme personoplysninger, dvs. oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold eller om helbredsforhold og seksuelle forhold. Dette forbud gælder ikke, hvis behandlingen er lovbestemt og absolut nødvendig for, at den berørte myndighed retmæssigt kan udføre sin opgave og forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge straffelovsovertrædelser. Følsomme oplysninger kan også behandles, hvis den registrerede udtrykkeligt har givet sit samtykke. I begge tilfælde skal der fastsættes passende særlige sikkerhedsgarantier.
77. Teksten til artikel 6 giver anledning til to bemærkninger. For det første er artikel 6 i for høj grad baseret på den registreredes samtykke. Den tilsynsførende understreger, at behandling af følsomme oplysninger på grundlag af den registreredes udtrykkelige samtykke kun bør være mulig, hvis behandlingen udføres i den registreredes interesse, og et afslået samtykke ikke får negative konsekvenser for den registrerede. Den tilsynsførende anbefaler

at ændre artikel 6 i så henseende, også for at bringe artiklen i overensstemmelse med gældende EU-databeskyttelseslovgivning.

78. For det andet finder den tilsynsførende, at der også kan tages hensyn til andre retlige grunde til behandling, f.eks. nødvendigheden af at beskytte den registreredes vitale interesser eller en anden persons vitale interesser (hvis den registrerede fysisk eller juridisk er ude af stand til at give sit samtykke).
79. Hvad angår politimæssigt og retligt samarbejde er behandlingen af andre kategorier af eventuelt følsomme personoplysninger som f.eks. biometriske data og dna-profiler af stadig større betydning. Disse oplysninger er ikke udtrykkeligt omfattet af forslagens artikel 6. Den tilsynsførende opfordrer EU-lovgiveren til at være særlig opmærksom, når de almindelige databeskyttelsesprincipper i dette forslag gennemføres i yderligere lovgivning, der medfører behandling af disse særlige kategorier af oplysninger. Til eksempel kan nævnes forslaget til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet (jf. punkt 12-15 ovenfor), der udtrykkeligt tillader behandling og udveksling af biometriske data og dna-profiler (jf. bilag II til forslaget), men ikke beskæftiger sig med disse oplysningers følsomhed og særlige karakteristika set ud fra et databeskyttelsessynspunkt.
80. Den tilsynsførende anbefaler, at der fastsættes specifikke garantier, især for at garantere:
- at biometriske data og dna-profiler kun bruges på grundlag af veletablerede og interoperable tekniske standarder
  - at der nøje tages hensyn til deres rigtighed, og at den registrerede kan gøre indsigelse mod rigtigheden af dem med lettilgængelige midler, og
  - at der sikres fuld respekt for den menneskelige værdighed.

Det er op til lovgiveren at bestemme, om disse ekstra garantier skal fastsættes i denne rammeafgørelse eller i de specifikke retsakter, der regulerer indsamling og udveksling af disse særlige kategorier af oplysninger.

#### IV.6 Rigtighed og pålidelighed

81. Artikel 4, stk. 1, litra d), indeholder almindelige regler for oplysningernes kvalitet. Ifølge denne artikel skal den registeransvarlige sikre, at oplysningerne er korrekte og om nødvendigt ajourførte. Han skal træffe alle rimelige foranstaltninger for at sikre, at personoplysninger, der er urigtige eller ufuldstændige i forhold til de formål, hvortil de indsamles, eller de formål, hvortil de behandles, slettes eller berigtiges. Dette er i overensstemmelse med de almindelige principper i EU-databeskyttelseslovgivningen.

82. I artikel 4, stk. 1, litra d), tredje semikolon, hedder det, at medlemsstaterne kan fastsætte bestemmelser om forskellige grader af rigtighed og pålidelighed i forbindelse med databehandlingen. Den tilsynsførende ser denne bestemmelse som en undtagelse fra det almindelige rigtighedsprincip og anbefaler, at det gøres klart, at der er tale om en undtagelsesbestemmelse, ved at tilføje »imidlertid« eller »ikke desto mindre« efter »medlemsstaterne kan« i artikel 4, stk. 1, litra d), tredje semikolon. I de tilfælde, hvor oplysningernes rigtighed ikke kan sikres fuldt ud, skal den registeransvarlige have pligt til at sondre mellem oplysningerne afhængig af deres grad af rigtighed og pålidelighed, idet der især skal foretages en grundlæggende sondring mellem oplysninger, der er baseret på kendsgerninger, og oplysninger, der er baseret på meninger eller personlige vurderinger. Den tilsynsførende fremhæver betydningen af denne pligt for både den registrerede og de retshåndhavende myndigheder, især når oplysningerne behandles langt fra kilden (jf. punkt 7 ovenfor).

#### Kontrol med oplysningernes kvalitet

83. Det almindelige princip i artikel 4, stk. 1, litra d), suppleres med de mere specifikke garantier i artikel 9 om kontrol med oplysningernes kvalitet. Det hedder især i artikel 9:

1. at kvaliteten af personoplysningerne skal kontrolleres senest, før de videregives eller stilles til rådighed. Hvad angår oplysninger, der stilles til rådighed ved direkte elektronisk adgang, skal kvaliteten desuden kontrolleres regelmæssigt (artikel 9, stk. 1 og 2)
2. at i forbindelse med al videregivelse af oplysninger skal retsafgørelser og afgørelser om ikke at retsforfølge anføres, og oplysninger baseret på meninger skal kontrolleres ved kilden, inden de videregives, og deres grad af rigtighed eller pålidelighed anføres (artikel 9, stk. 1)
3. at personoplysninger på anmodning af den registrerede skal markeres, hvis den registrerede nægter, at de er rigtige, og hvis det ikke kan afgøres, om de er rigtige eller ej (artikel 9, stk. 6).

84. Hvis artikel 4, stk. 1, og artikel 9 anvendes sammen, sikrer de derfor, at personoplysningernes kvalitet kontrolleres i passende omfang, både af den registrerede og af de myndigheder, der er tættest på kilden til de behandlede oplysninger og derfor er bedst i stand til at undersøge dem.

85. Den tilsynsførende hilser disse bestemmelser velkommen, eftersom de — samtidig med at de fokuserer på de retshåndhavende myndigheders behov — sikrer, at der tages behørigt hensyn til og gøres brug af de enkelte oplysninger i overensstemmelse med deres rigtighed og pålidelighed, så det undgås, at de registrerede berøres uforholdsmæssigt af en eventuel mangel på rigtighed i forbindelse med oplysninger, der vedrører dem.

86. Kontrol med oplysningernes kvalitet er et væsentligt element i beskyttelsen af de registrerede, især når der er tale om personoplysninger, der behandles af politiet og de retlige myndigheder. Den tilsynsførende beklager derfor, at artikel 9 om kontrol med oplysningernes kvalitet kun gælder for oplysninger, der videregives til eller stilles til rådighed for andre medlemsstater. Dette er uheldigt, eftersom det betyder, at kvaliteten af personoplysninger, der også er væsentlig i forbindelse med retshåndhævelsesformål, kun er fuldt sikret, når disse oplysninger videregives til eller stilles til rådighed for andre medlemsstater, men ikke hvis de behandles inden foren medlemsstat (!). Det er imidlertid absolut nødvendigt — både i de registreredes og de kompetente myndigheders interesse — at det sikres, at der foretages behørig kontrol med kvaliteten af alle personoplysninger, også oplysninger, der ikke videregives eller stilles til rådighed af en anden medlemsstat.

87. Den tilsynsførende anbefaler derfor, at man under alle omstændigheder fjerner begrænsningerne i anvendelsesområdet for artikel 9, stk. 1 og 6, ved at flytte disse bestemmelser til forslaget kapitel II.

#### Sondringen mellem forskellige kategorier af oplysninger

88. Ifølge artikel 4, stk. 3, skal den registeransvarlige klart sondre mellem personoplysninger vedrørende forskellige kategorier af personer (mistænkte, dømt, vidner, ofre, meddelere, kontaktpersoner og andre). Den tilsynsførende hilser denne fremgangsmåde velkommen. Det er ganske vist rigtigt, at de retshåndhavende og retlige myndigheder kan have brug for at behandle oplysninger vedrørende meget forskellige personkategorier, men det er væsentligt, at der sondres mellem disse oplysninger alt efter, hvordan den pågældende er involveret i en lovovertrædelse. Især bør betingelserne for indsamling af oplysninger, tidsfristerne, betingelserne for at nægte den registrerede adgang eller information og reglerne for de kompetente myndigheders adgang til oplysningerne afspejle de særlige karakteristika ved de forskellige kategorier af behandlede oplysninger og de forskellige formål, hvortil de retshåndhavende og retlige myndigheder har indsamlet disse oplysninger.

89. Den tilsynsførende anmoder i den forbindelse om, at man er særlig opmærksom på oplysninger vedrørende ikke-mistænkte personer. Der er brug for specifikke betingelser og garantier for at sikre proportionalitet og undgå skadelige følger for personer, der ikke er aktivt involveret i en lovovertrædelse. For denne personkategoris vedkommende bør forslaget indeholde supplerende bestemmelser med henblik på at begrænse formålet med behandlingen, fastsætte præcise tidsfrister og begrænse adgangen til oplysningerne. Den tilsynsførende anbefaler, at forslaget ændres i overensstemmelse hermed.

(!) Dette er i øvrigt heller ikke i overensstemmelse med Europarådets anbefaling R(87)15 fra Ministerkomitéen til medlemsstaterne om politiets brug af personoplysninger. Det fastsættes navnlig i princip 7.2, at der bør indføres regelmæssig kontrol med personoplysningernes kvalitet efter aftale med tilsynsmyndigheden eller i overensstemmelse med national lovgivning.

90. Den nuværende tekst til forslaget indeholder én specifik garanti for så vidt angår ikke-mistænkte, nemlig artikel 7, stk. 1. Den tilsynsførende anser dette for at være en vigtig garanti, hovedsagelig fordi medlemsstaterne ikke har mulighed for at fastsætte undtagelser. Desværre indeholder artikel 7, stk. 1, kun specifikke garantier med hensyn til tidsfrister og gælder kun for den personkategori, der er nævnt i artikel 4, stk. 3, sidste led, i forslaget. Teksten indeholder derfor ikke tilfredsstillende garantier og dækker ikke hele gruppen af ikke-mistænkte personer <sup>(1)</sup>.

91. Der bør også lægges særlig vægt på oplysninger vedrørende dømte personer. Hvad angår disse oplysninger bør der således tages behørigt hensyn til nylige og fremtidige initiativer vedrørende udveksling af oplysninger fra strafferegistre, og der bør sikres konsekvens <sup>(2)</sup>.

92. På baggrund af ovenstående bemærkninger anbefaler den tilsynsførende at tilføje et nyt stykke i artikel 4 med følgende indhold:

— der bør fastsættes yderligere bestemmelser for at begrænse formålet med behandlingen, fastsætte præcise tidsfrister og begrænse adgangen til oplysninger, når der er tale om ikke-mistænkte personer

— medlemsstaterne skal have pligt til at fastsætte de retlige følger af de sondringer, der skal foretages mellem personoplysninger vedrørende forskellige personkategorier, der afspejler karakteristikaene ved de forskellige kategorier af behandlede oplysninger og de forskellige formål, som de retshåndhævende og retlige myndigheder indsamler oplysningerne til

— de retlige følger bør vedrøre betingelserne for indsamling af personoplysninger, tidsfrister, yderligere overførsel og videre anvendelse af oplysningerne og betingelserne for at nægte de registrerede adgang eller information.

#### IV.7. Tidsfrister for lagring af personoplysninger

93. De almindelige principper for tidsfristerne for lagring af personoplysninger findes i artikel 4, stk. 1, litra e), og artikel 7, stk. 1, i forslaget. Personoplysninger må som hovedprincip ikke lagres længere end, hvad der er

<sup>(1)</sup> Jf. specielt punkt 94 i denne udtalelse.

<sup>(2)</sup> Rådets afgørelse 2005/876/RIA om udveksling af oplysninger fra strafferegistre trådte i kraft den 9. december. Afgørelsen supplerer og letter eksisterende mekanismer for videregivelse af oplysninger om domme baseret på allerede indgåede konventioner såsom den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager fra 1959 og konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem medlemsstaterne fra 2000. Denne tekst vil senere blive afløst af en mere præcis rammeafgørelse fra Rådets side. Kommissionen agter at foreslå en ny rammeafgørelse på dette område.

nødvendigt i forhold til det formål, hvortil de blev indsamlet. Dette er i overensstemmelse med EU's databeskyttelseslovgivning. <sup>(3)</sup>

94. Ikke desto mindre gælder den almindelige bestemmelse i artikel 7, stk. 1, med den undtagelse »medmindre der er fastsat bestemmelser om andet i national ret«. Den tilsynsførende bemærker, at denne undtagelse er meget generel og rækker ud over de undtagelser, der kan indrømmes efter artikel 4, stk. 1, litra e). Den tilsynsførende foreslår, at den generelle undtagelse i artikel 7, stk. 1, slettes eller i det mindste udtrykkeligt afgrænses, hvilke samfundsinteresser der berettiger medlemsstaterne til at gøre brug af denne undtagelse <sup>(4)</sup>.

95. Det hedder i artikel 7, stk. 2, at overholdelsen af tidsfristerne skal sikres ved hjælp af hensigtsmæssige proceduremæssige og tekniske foranstaltninger og kontrolleres regelmæssigt. Den tilsynsførende hilser denne bestemmelse velkommen, men anbefaler, at det nævnes udtrykkeligt, at hensigtsmæssige proceduremæssige og tekniske foranstaltninger bør indebære automatisk og regelmæssig sletning af personoplysningerne efter et vist tidsrum.

#### IV.8. Udveksling af personoplysninger med tredjelande

96. Et effektivt politimæssigt og retligt samarbejde inden for EU's grænser afhænger i stigende grad af samarbejdet med tredjelande og internationale organer eller organisationer. Der er både på nationalt plan og EU-plan drøftelser i gang eller planer om mange foranstaltninger med henblik på at forbedre samarbejdet om retshåndhævelse og det retlige samarbejde med tredjelande og internationale organer og organisationer <sup>(5)</sup>. Udviklingen af dette internationale samarbejde vil sandsynligvis i høj grad blive baseret på udveksling af personoplysninger.

97. Det er derfor afgørende, at principperne om retfærdig og lovlig behandling — såvel som principperne om behørig behandling i almindelighed — også kommer til at gælde for indsamling og udveksling af personoplysninger på tværs af EU's ydre grænser, og at personoplysninger kun overføres til tredjelande eller internationale organer eller organisationer, hvis de berørte tredjeparter garanterer et passende beskyttelsesniveau eller giver passende garantier.

<sup>(3)</sup> Ud over den almindelige bestemmelse om tidsfrister for lagring af personoplysninger i artikel 7 indeholder forslaget også specifikke bestemmelser for personoplysninger, der udveksles med andre medlemsstater. Det fastsættes navnlig i artikel 9, stk. 7, at personoplysninger skal slettes:

1. hvis de ikke burde have været videregivet, stillet til rådighed eller modtaget
2. efter den tidsfrist, der er meddelt af den videregivende myndighed, medmindre der er behov for dem til en retssag
3. hvis de ikke eller ikke længere er nødvendige til de formål, hvortil de blev videregivet.

<sup>(4)</sup> Det kan overvejes at begrænse sig til bekæmpelse af terrorisme og/eller de specifikke samfundsinteresser, der er nævnt i artikel 4, stk. 1, litra e); historisk, statistisk eller videnskabeligt øjemed.

<sup>(5)</sup> Jf. f.eks. Kommissionens nylige meddelelse om en strategi for den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (KOM(2005) 491 endelig).

## Overførsel af personoplysninger til tredjelande

98. Den tilsynsførende hilser i den forbindelse artikel 15 i forslaget velkommen, der omhandler beskyttelse i tilfælde af overførsel til kompetente myndigheder i tredjelande eller til internationale organer eller organisationer. Denne bestemmelse, der er anbragt i forslaget kapitel III, gælder imidlertid kun for oplysninger, der modtages fra eller stilles til rådighed af andre medlemsstaters kompetente myndigheder. Som følge af denne begrænsning er der fortsat en lakune i databeskyttelsessystemet på EU-plan for så vidt angår oplysninger, der ikke modtages fra andre medlemsstaters kompetente myndigheder. Den tilsynsførende er af den opfattelse, at denne lakune er uacceptabel af følgende grunde.
99. For det første bør beskyttelsesniveauet i henhold til EU-retten i tilfælde af overførsel til tredjelande ikke bestemmes af kilden til oplysningerne — politiet i den medlemsstat, der overfører oplysninger til et tredjeland, eller politiet i en anden medlemsstat.
100. For det andet skal det bemærkes, at reglerne for overførsel af personoplysninger til tredjelande repræsenterer et grundlæggende princip i databeskyttelseslovgivningen. Dette princip repræsenterer ikke kun en af de grundlæggende bestemmelser i direktiv 95/46/EF, men findes også i tillægsprotokollen til konvention nr. 108<sup>(1)</sup>. Der kan ikke sikres fælles standarder for beskyttelse af personoplysninger som nævnt i artikel 1 i forslaget, hvis de fælles regler for overførsel af personoplysninger til tredjelande ikke omfatter alle behandlingsoperationer. De registreredes rettigheder som sikret ved det foreliggende forslag vil således blive direkte berørt, hvis personoplysninger kan videregives til tredjelande, der ikke tilbyder et passende beskyttelsesniveau.
101. For det tredje vil begrænsningen af disse regler til »udvekslede oplysninger« medføre, at der — for så vidt angår oplysninger, der kun behandles i et land — ikke vil være nogen garantier: paradoksalt nok vil det blive »lettere« at overføre personoplysninger til tredjelande — uanset at der ikke sikres nogen passende beskyttelse af disse oplysninger — end til andre medlemsstater. Dette vil give mulighed for »hvidvaskning af oplysninger«. Medlemsstaternes kompetente myndigheder vil kunne omgå de strenge databeskyttelsesregler ved at videregive oplysninger til tredjelande eller internationale organer eller organisationer, hvorefter en anden medlemsstats kompe-

tente myndighed kan få adgang til dem, eller hvorefter de endog kan blive sendt tilbage til en sådan myndighed.

102. Den tilsynsførende anbefaler derfor at ændre det foreliggende forslag, så det sikres, at artikel 15 kommer til at gælde for udveksling af alle personoplysninger med tredjelande. Denne anbefaling vedrører ikke artikel 15, stk. 1, litra c), der i sagens natur kun er relevant for personoplysninger, der udveksles med andre medlemsstater.

## Undtagelsesvis videregivelse til lande uden passende beskyttelsesniveau

103. Artikel 15 indeholder en række betingelser for overførsel til tredjelandes kompetente myndigheder eller til internationale organer eller organisationer, der svarer til betingelserne i artikel 25 i direktiv 95/46/EF. Ikke desto mindre giver artikel 15, stk. 6, mulighed for at videregive oplysninger til tredjelande eller internationale organer eller organisationer, som ikke sikrer et passende beskyttelsesniveau, forudsat at videregivelsen er absolut nødvendig for at beskytte en medlemsstats væsentlige interesser eller forebygge en umiddelbart forestående alvorlig fare, der truer den offentlige sikkerhed eller en eller flere specifikke personer.
104. Det bør tydeliggøres, hvordan undtagelsen i stk. 6 skal anvendes. Den tilsynsførende anbefaler derfor:
- at gøre det klart, at denne undtagelse blot er en undtagelse fra betingelsen om tilstrækkelig beskyttelse, og at den ikke berører de andre betingelser, der er fastsat i artikel 15, stk. 1
  - at tilføje, at videregivelse af oplysninger efter denne undtagelse bør være underlagt passende betingelser (såsom en udtrykkelig betingelse om, at oplysningerne kun behandles midlertidigt og kun til specifikke formål) og meddeles den kompetente tilsynsmyndighed.

## Behandling af personoplysninger modtaget fra tredjelande

(<sup>1</sup>) Tillægsprotokollen til konventionen om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med databehandling af personoplysninger, om tilsynsmyndigheder og grænseoverskridende dataudveksling blev undertegnet den 8. november 2001 og trådte i kraft den 1. juli 2004. Denne bindende internationale retsakt er indtil nu blevet undertegnet af 11 lande (heraf 9 EU-medlemsstater). Artikel 2, stk. 1, i protokollen indeholder det almindelige princip, at hver part skal sørge for, at personoplysninger kun overføres til en modtager, der er underlagt en stat eller organisation, som ikke er part i konventionen, hvis denne stat eller organisation sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau for den påtænkte overførsel af oplysninger.

105. I forbindelse med den stadig voksende udveksling af personoplysninger med politi og retlige myndigheder i tredjelande, bør der også lægges særlig vægt på personoplysninger, der »importeres« fra tredjelande, som ikke sikrer passende standarder med hensyn til respekt for menneskerettighederne og især beskyttelse af personoplysninger.

106. Set ud fra et bredere perspektiv finder den tilsynsførende, at lovgiveren bør sikre, at personoplysninger, der modtages fra tredjelande, i det mindste overholder de internationale standarder med hensyn til respekt for menneskerettighederne. F.eks. bør oplysninger, der er indsamlet under tortur eller ved krænkelser af menneskerettighederne, sortlister, der udelukkende er baseret på politisk overbevisning eller seksuel orientering, ikke behandles og bruges af de retshåndhævende og retlige myndigheder, medmindre dette er i de registreredes interesse. Den tilsynsførende anbefaler derfor, at dette gøres klart, i det mindste i en betragtning i forslaget, eventuelt ved henvisning til relevante internationale instrumenter <sup>(1)</sup>.
107. Hvad angår mere specifikt beskyttelse af personoplysninger bemærker den tilsynsførende, at når personoplysninger videregives af lande, hvor der ikke er passende standarder og garantier for beskyttelse af personoplysninger, skal oplysningernes eventuelle mangel på kvalitet vurderes nøje, så det undgås, at EU's retshåndhævende myndigheder fejlagtigt regner med sådanne oplysninger, og så det forhindres, at de registrerede lider skade.
108. Den tilsynsførende anbefaler derfor at tilføje en bestemmelse i artikel 9 i forslaget om, at kvaliteten af personoplysninger, der videregives af tredjelande, bør underkastes en særlig vurdering, så snart de er modtaget, og graden af deres rigtighed og pålidelighed bør angives.

#### IV.9. Udveksling af personoplysninger med private parter og ikke-retshåndhævende myndigheder

109. Artikel 13 og 14 i forslaget indeholder en række krav, der skal opfyldes i de tilfælde, hvor personoplysninger videregives til private parter og ikke-retshåndhævende myndigheder. Som nævnt ovenfor supplerer disse artikler de mere almindelige regler i kapitel II, som under alle omstændigheder skal overholdes.
110. Den tilsynsførende er af den opfattelse, at videregivelse til private parter og ikke-retshåndhævende myndigheder ganske vist kan være nødvendig i visse tilfælde med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, men at der bør gælde specifikke og strenge betingelser.

<sup>(1)</sup> FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, som alle EU-medlemsstaterne har undertegnet, og som trådte i kraft den 26. juni 1987. Især lyder artikel 15 således: »Enhver deltagende stat skal sikre, at enhver udtalelse, om hvilken det er fastslået, at den er afgivet som følge af tortur, ikke kan påberåbes som bevis i nogen proces undtagen mod en person, der er tiltalt for tortur, som bevis for, at udtalelsen er afgivet.«

Dette er i overensstemmelse med det synspunkt, som de europæiske datatilsynsmyndigheder gav udtryk for i Krakow-positionsrapportet <sup>(2)</sup>.

111. Den tilsynsførende finder i den forbindelse, at de supplerende betingelser i artikel 13 og 14 bør betragtes som tilfredsstillende, hvis de anvendes sammen med de almindelige regler i kapitel II, herunder omfattende anvendelse af reglerne om yderligere behandling (jf. punkt IV.2 ovenfor). Det foreliggende forslag begrænser imidlertid anvendelsesområdet for artikel 13 og 14 til personoplysninger, der er modtaget fra eller stillet til rådighed af en anden medlemsstats kompetente myndigheder.
112. Den generelle anvendelse af sidstnævnte betingelser er endnu vigtigere, hvis man ser på den stadig voksende udveksling af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder og andre myndigheder eller private parter i medlemsstaterne. Til eksempel kan nævnes det offentlig-private retshåndhævelsespartnerskab <sup>(3)</sup>.
113. Den tilsynsførende anbefaler derfor at ændre det foreliggende forslag for at sikre, at artikel 13 og 14 kommer til at gælde for udveksling af *alle* personoplysninger, også dem, der ikke er videregivet eller stillet til rådighed af en anden medlemsstat. Denne anbefaling vedrører ikke artikel 13, litra c), og artikel 14, litra c).

*Adgang til og videre anvendelse af personoplysninger, der kontrolleres af private parter*

114. Udvekslingen af personoplysninger med private parter går i to retninger: den indebærer, at private parter også videregiver personoplysninger til eller stiller dem til rådighed for de retshåndhævende og retlige myndigheder.
115. Således har de offentlige myndigheder adgang til personoplysninger, der indsamles til kommercielle formål (handelstransaktioner, marketing, levering af tjenesteydelser osv.) og forvaltes af private registeransvarlige, og de kan videreanvende dem til de helt andre formål forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser. Rigtigheden og pålideligheden af oplysninger, der er behandlet til kommercielle formål, skal i øvrigt nøje vurderes, når disse oplysninger bruges til retshåndhævelsesformål <sup>(4)</sup>.

<sup>(2)</sup> *Positionsrapport om retshåndhævelse og oplysningsudveksling i EU*, vedtaget på de europæiske datatilsynsmyndigheders forårskonference den 25.-26. april 2005 i Krakow.

<sup>(3)</sup> Jf. Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram for 2006 (KOM(2005) 531 endelig).

<sup>(4)</sup> F.eks. er en telefonregning pålidelig til kommercielle formål, når den korrekt angiver, hvilke oplysninger der er foretaget. Men den samme telefonregning er muligvis ikke helt pålidelig til retshåndhævelsesformål som klart bevis på, hvem der har foretaget en bestemt opringning.

116. Et meget nyt og vigtigt eksempel på adgang til private databaser med henblik på retshåndhævelse er at finde i den godkendte tekst til direktivet om opbevaring af kommunikationsdata (jf. punkt 16-18 ovenfor), hvorefter udbydere af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller af et offentligt kommunikationsnet skal lagre visse kommunikationsdata i op til to år for at sikre, at der er adgang til disse data i forbindelse med efterforskning, afsløring og retsforfølgning af grov kriminalitet. Ifølge den godkendte tekst falder spørgsmålet om adgang til disse data uden for fællesskabslovgivningens rammer og kan ikke reguleres af selve direktivet. I stedet kan disse vigtige spørgsmål være underlagt nationale love eller foranstaltninger i medfør af EU-traktatens afsnit VI<sup>(1)</sup>.

117. I sin udtalelse om nævnte direktivforslag forsvarede den tilsynsførende en bredere fortolkning af EF-traktaten, eftersom det er nødvendigt at begrænse adgangen for at sikre passende beskyttelse af de registrerede, hvis kommunikationsdata skal opbevares. Desværre medtog EU-lovgiveren ikke regler for adgang i dette direktivforslag.

118. Den tilsynsførende giver også i nærværende udtalelse udtryk for, at han stærkt foretrækker, at EU-lovgivningen indeholder fælles standarder for de retshåndhævende myndigheders adgang og videre anvendelse. Så længe dette spørgsmål ikke er behandlet under søjle 1, kan et søjle 3-instrument give den nødvendige beskyttelse. Den tilsynsførende baserer endvidere sin holdning på den generelt tiltagende udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og det nylige forslag om tilgængelighedsprincippet. Forskellige nationale regler for adgang og videre anvendelse vil ikke være forenelige med den foreslåede EU-dækkende frie bevægelighed for retshåndhævelsesoplysninger, der også omfatter oplysninger fra private databaser.

119. Den tilsynsførende mener derfor, at der bør gælde fælles standarder for de retshåndhævende myndigheders adgang til personoplysninger, der opbevares af private parter, så det sikres, at der kun gives adgang på grundlag af veldefinerede betingelser og begrænsninger. Især bør de kompetente myndigheder kun tillades adgang fra sag til sag under bestemte omstændigheder og til bestemte formål, og denne adgang bør være underlagt domstolskontrol i medlemsstaterne.

<sup>(1)</sup> Det hedder i en af betragtningerne i direktivet: »Spørgsmålet om adgangen til de data, som de nationale offentlige myndigheder opbevarer i henhold til dette direktiv, for så vidt aktiviteter, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, første led, i direktiv 95/46/EF, falder uden for fællesskabslovgivningens rammer. De kan derimod være underlagt nationale love eller foranstaltninger i medfør af afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union, når blot sådanne love eller foranstaltninger altid fuldt ud respekterer de grundlæggende frihedsrettigheder, der følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, og som er sikret i den europæiske menneskerettighedskonvention. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols fortolkning af artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention ...«.

#### IV.10. Den registreredes rettigheder

120. Kapitel IV omhandler den registreredes rettigheder på en måde, der i det store og hele er i overensstemmelse med den nuværende databeskyttelseslovgivning og artikel 8 i EU-chartret om grundlæggende rettigheder.

121. Den tilsynsførende hilser disse bestemmelser velkommen, da de giver de registrerede et harmoniseret sæt rettigheder og samtidig tager hensyn til de særlige karakteristika ved de retshåndhævende og retlige myndigheders behandling af oplysninger. Dette er en betydelig forbedring, eftersom den nuværende situation er kendetegnet af et bredt spektrum af regler og praksis, især for så vidt angår retten til adgang. Nogle medlemsstater tillader ikke de registrerede adgang til deres oplysninger, men har en ordning med »indirekte adgang« (retten udøves af den nationale databeskyttelsesmyndighed på den registreredes vegne).

122. Forslaget harmoniserer de mulige undtagelser fra den direkte ret til adgang. Det er vigtigt at tillade borgere, hvis oplysninger i stigende grad behandles og udveksles af forskellige EU-medlemsstaters kompetente myndigheder, at gøre brug af et harmoniseret sæt rettigheder som registrerede, uanset i hvilken medlemsstat oplysningerne er indsamlet eller behandlet<sup>(2)</sup>.

123. Den tilsynsførende erkender, at det er hensigtsmæssigt at begrænse de registreredes rettigheder i de tilfælde, hvor det er nødvendigt med henblik på forebyggelse, efterforskning, afsløring og retsforfølgning af straffelovsovertrædelser. Eftersom disse begrænsninger må betragtes som undtagelser fra de registreredes grundlæggende rettigheder, bør der under alle omstændigheder foretages en nøje undersøgelse af proportionaliteten. Dette betyder, at undtagelser bør være begrænsede og veldefinerede, og at begrænsninger om muligt bør være delvise og tidsbegrænsede.

124. Den tilsynsførende ønsker i den forbindelse specielt at henlede lovgiverens opmærksomhed på litra a) i stk. 2 i artikel 19, 20 og 21, der indeholder en meget bred og udefineret undtagelse fra de registreredes rettigheder ved at anføre, at disse rettigheder kan begrænses, hvis det er nødvendigt »for at sætte den registeransvarlige i stand til at udføre sine lovbestemte opgaver på tilfredsstillende vis«. Denne undtagelse overlapper endvidere bestemmelsen i litra b), der tillader begrænsning af de registreredes rettigheder, hvis det er nødvendigt »for at undgå at

<sup>(2)</sup> Kapitel IV omhandler især retten til at blive orienteret (artikel 19 og 20) og retten til adgang til samt berigtigelse, sletning eller blokering af oplysninger (artikel 21). Disse artikler giver generelt de registrerede alle de rettigheder, der sædvanligvis er sikret ved EU's databeskyttelseslovgivning, og indeholder samtidig en række undtagelser med det formål at tage hensyn til de særlige karakteristika ved søjle 3. Navnlig er begrænsningerne i de registreredes rettigheder tilladt i form af næsten identiske bestemmelser for så vidt angår både retten til at blive orienteret (artikel 19, stk. 2, og artikel 20, stk. 2) og retten til adgang (artikel 21, stk. 2).

skade igangværende efterforskninger, undersøgelser eller retssager eller forhindre de kompetente myndigheder i at udføre deres retmæssige opgaver«. Mens sidstnævnte undtagelse kan betragtes som berettiget, synes førstnævnte undtagelse at begrænse de registreredes rettigheder i uforholdsmæssig grad. Den tilsynsførende anbefaler derfor at slette litra a) i stk. 2 i artikel 19, 20 og 21.

125. Derudover anbefaler den tilsynsførende følgende forbedringer i artikel 19, 20 og 21:

- det bør præciseres, at begrænsningerne i de registreredes rettigheder ikke er obligatoriske, ikke gælder på ubestemt tid og »kun« kan tillades i de specifikke tilfælde, der er nævnt i artiklerne
- det bør fremgå, at den registeransvarlige bør udlevere oplysningerne af sig selv og ikke efter anmodning fra den registrerede
- det bør tilføjes i artikel 19, stk. 1, litra c), at der også bør gives informationer om tidsfristerne for lagring af oplysninger
- det bør sikres (ved at bringe artikel 20, stk. 1, i overensstemmelse med andre EU-databeskyttelsesinstrumenter), at når oplysningerne ikke er indhentet hos den registrerede, eller de er blevet indhentet uden dennes viden, skal han orienteres senest på det tidspunkt, hvor oplysningerne videregives første gang
- det bør sikres, at den registreredes klagemuligheder i tilfælde af, at hans rettigheder nægtes eller begrænses, også gælder, hvis hans ret til at blive orienteret begrænses, og sidste punktum i artikel 19, stk. 4, bør ændres i så henseende.

#### *Edb-behandlede individuelle afgørelser*

126. Den tilsynsførende beklager, at forslaget slet ikke omhandler det vigtige spørgsmål om edb-behandlede individuelle afgørelser. De praktiske erfaringer viser nemlig, at de retshåndhævende myndigheder gør stadig større brug af edb-behandling af oplysninger med det formål at vurdere visse personlige aspekter af en person og især for at bedømme den pågældendes pålidelighed og adfærd.

127. Den tilsynsførende erkender, at disse systemer ganske vist kan være nødvendige i visse tilfælde for at gøre de retshåndhævende aktiviteter mere effektive, men bemærker, at afgørelser, der udelukkende er baseret på edb-behandling af oplysninger, bør være underlagt meget strenge betingelser og forholdsregler, når de har retsvirkninger for en person eller berører en person væsentligt. Dette er så meget vigtigere i søjle 3-sammenhæng, som de kompe-

tente myndigheder her har offentlige tvangsbeføjelser, og det derfor er sandsynligt, at deres afgørelser eller handlinger berører en person eller medfører større indgriben, end det normalt ville være tilfældet, hvis der var tale om private parters afgørelser eller handlinger.

128. I overensstemmelse med de almindelige databeskyttelsesprincipper bør sådanne afgørelser eller handlinger især kun tillades, hvis det udtrykkeligt er hjemlet i loven, eller hvis den kompetente tilsynsmyndighed giver sin udtrykkelige tilladelse hertil, og de bør være genstand for passende foranstaltninger med det formål at beskytte de registreredes legitime interesser. De registrerede bør desuden have lettilgængelige midler til deres rådighed, så de kan fremkomme med deres synspunkt og gøre sig bekendt med logikken i afgørelsen, medmindre dette er uforeneligt med det formål, som oplysningerne behandles til.
129. Den tilsynsførende anbefaler derfor, at der i overensstemmelse med gældende EU-databeskyttelseslovgivning indsættes en specifik bestemmelse om edb-behandlede individuelle afgørelser.

#### **IV.11. Sikkerhed i forbindelse med databehandling**

130. Hvad angår sikkerhed i forbindelse med databehandling har den registeransvarlige ifølge artikel 24 pligt til at gennemføre hensigtsmæssige tekniske og organisatoriske foranstaltninger, der er i overensstemmelse med bestemmelserne i andre EU-databeskyttelsesinstrumenter. Stk. 2 indeholder desuden en detaljeret og omfattende liste over foranstaltninger, der skal gennemføres med henblik på elektronisk databehandling.
131. Den tilsynsførende hilser denne bestemmelse velkommen, men foreslår — for at gøre det lettere for tilsynsmyndighederne at foretage effektiv kontrol — at tilføje følgende yderligere foranstaltning på listen i stk. 2: »k) at der gennemføres foranstaltninger med henblik på systematisk overvågning af og rapportering om effektiviteten af disse sikkerhedsforanstaltninger (systematisk selvaudit af sikkerhedsforanstaltninger)«. <sup>(1)</sup>

#### *Registrering af oplysninger*

132. Det hedder i artikel 10, at al elektronisk videregivelse og modtagelse af personoplysninger skal registreres (i tilfælde af elektronisk videregivelse) eller dokumenteres (i tilfælde af ikke-elektronisk videregivelse), således at det efterfølgende er muligt at kontrollere lovligheden af videregivelsen og databehandlingen. Sådanne oplysninger skal stilles til rådighed for den kompetente tilsynsmyndighed på dennes anmodning.

<sup>(1)</sup> Jf. i den forbindelse den tilsynsførendes udtalelse om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (KOM(2004) 835 endelig), offentliggjort på [www.edps.eu.int](http://www.edps.eu.int).



133. Den tilsynsførende hilser denne bestemmelse velkommen. Den tilsynsførende bemærker ikke desto mindre, at det for at sikre omfattende tilsyn og kontrollere personoplysningernes korrekte anvendelse også er nødvendigt at registrere eller dokumentere adgangen til oplysningerne. Denne information er væsentlig, eftersom effektiv overvågning af den korrekte behandling af personoplysninger ikke kun skal fokusere på lovligheden af videregivelsen af personoplysninger mellem myndighederne, men også på lovligheden af disse myndigheders adgang (!). Den tilsynsførende anbefaler derfor at ændre artikel 10, så det fastsættes, at adgangen til oplysninger også registreres eller dokumenteres.

#### IV.12. Klageadgang, erstatningsansvar og sanktioner

134. Kapitel VI i forslaget omhandler klageadgang (artikel 27), erstatningsansvar (artikel 28) og sanktioner (artikel 29). Bestemmelserne er i det store og hele i overensstemmelse med gældende EU-databeskyttelseslovgivning.

135. Hvad angår specielt sanktioner hilser den tilsynsførende velkommen, at det præciseres, at sanktioner i tilfælde af overtrædelse af de bestemmelser, der vedtages til rammeafgørelsens gennemførelse, skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til lovovertrædelsen og have afskrækkende virkning. Desuden vil strafferetlige sanktioner i tilfælde af grove og forsætlige overtrædelser — især for så vidt angår fortrolighed og sikkerhed omkring databehandling — virke mere præventivt i henseende til grovere overtrædelser af databeskyttelseslovgivningen.

#### IV.13. Kontrol, tilsyn og rådgivende opgaver

136. De af forslagens bestemmelser, der omhandler kontrol og tilsyn med databehandling samt høring om databehandlingsanliggender, ligner i vid udstrækning bestemmelserne i direktiv 95/46/EF. Den tilsynsførende hilser velkommen, at Kommissionen i sit forslag har valgt allerede afprøvede og velfungerende mekanismer, og fremhæver især indførelsen af en (obligatorisk) ordning med forudgående kontrol. Ikke blot findes en sådan ordning i direktiv 95/46/EF, den er også medtaget i forordning nr. 45/2001/EF og har vist sig at være et effektivt instrument til brug for den tilsynsførende i tilsynet med EF-institutionernes og -organernes databehandling.

137. Et andet instrument til kontrol og tilsyn med databehandling, der har vist sig at være effektivt, er en registeransvarligs udpegning af databeskyttelsesansvarlige. Dette

instrument fungerer i flere medlemsstater. Det er fastsat som obligatorisk instrument i forordning nr. 45/2001/EF og spiller en central rolle på EF-plan. Databeskyttelsesansvarlige er administratorer i en organisation, der i fuld uafhængighed skal sikre, at bestemmelserne om databeskyttelse finder anvendelse internt.

138. Den tilsynsførende anbefaler at tilføje bestemmelser om databeskyttelsesansvarlige i forslaget. Sådanne bestemmelser kan affattes i stil med artikel 24-26 i forordning nr. 45/2001/EF.

139. Forslaget til rammeafgørelse er rettet til medlemsstaterne. Det er derfor logisk, at artikel 30 i forslaget omhandler uafhængige tilsynsmyndigheders tilsyn. Denne artikel er affattet i stil med artikel 28 i direktiv 95/46/EF. Disse nationale myndigheder bør samarbejde med hinanden, med de fælles tilsynsmyndigheder oprettet i medfør af EU-traktatens afsnit VI og med den tilsynsførende. Artikel 31 i forslaget omhandler endvidere nedsættelsen af en arbejdsgruppe, hvis rolle svarer til Artikel 29-Gruppens rolle i søjle 1-anliggender. Alle de relevante databeskyttelsesaktører nævnes i artikel 31 i forslaget.

140. Det siger sig selv, at i et forslag, der tager sigte på at forbedre det politimæssige og retlige samarbejde mellem medlemsstaterne, spiller samarbejdet mellem alle de relevante aktører på databeskyttelsesområdet en vigtig rolle. Den tilsynsførende hilser derfor velkommen, at der i forslaget lægges vægt på samarbejde mellem tilsynsorganerne.

141. Den tilsynsførende fremhæver endvidere betydningen af en konsekvent tilgang til databeskyttelsesanliggender, der kan styrkes ved at fremme kommunikationen mellem den eksisterende Artikel 29-Gruppe og den arbejdsgruppe, der nedsættes ved det foreliggende forslag til rammeafgørelse. Den tilsynsførende anbefaler at ændre artikel 31, stk. 2, i forslaget for at give Artikel 29-Gruppens formand ret til at deltage i eller være repræsenteret på møderne i den nye arbejdsgruppe.

142. Teksten til artikel 31 i det foreliggende forslag adskiller sig på et punkt markant fra artikel 29 i direktiv 95/46/EF. Den tilsynsførende er fuldt medlem af Artikel 29-Gruppen. Dette medlemskab indebærer stemmeret. Ifølge det foreliggende forslag er den tilsynsførende også medlem af arbejdsgruppen (på grundlag af artikel 31), men har ikke stemmeret. Det er ikke klart, hvorfor det foreliggende forslag afviger fra artikel 29 i direktiv 95/46/EF. Den tilsynsførende finder den foreslåede tekst tvetydig med hensyn til hans rolle, hvilket kan skade effektiviteten af hans deltagelse i arbejdsgruppens arbejde. Den tilsynsførende anbefaler derfor konsekvens med direktivteksten.

(!) Dette er i overensstemmelse med artikel 18 i forslaget, hvorefter den videregivende myndighed på anmodning informeres om den videre behandling af de personoplysninger, der er videregivet eller stillet til rådighed, og artikel 24 om gennemførelse af sikkerhedsforanstaltninger, også i lyset af den foreslåede systematiske selvaudit af disse foranstaltninger.

## IV.14. Andre bestemmelser

143. Kapitel VIII i forslaget indeholder en række afsluttende bestemmelser om ændring af Schengen-konventionen og andre instrumenter vedrørende behandling og beskyttelse af personoplysninger.

*Schengen-konventionen*

144. Det hedder i artikel 33 i forslaget, at i forhold, der falder under anvendelsesområdet for EU-traktaten, erstatter denne afgørelse artikel 126-130 i Schengen-konventionen. Artikel 126-130 i Schengen-konventionen indeholder de almindelige databeskyttelsesregler for behandling af oplysninger, der meddeles i henhold til konventionen (men uden for Schengen-informationssystemet).

145. Den tilsynsførende hilser dette velkommen, da det øger konsekvensen i databeskyttelsesordningen under søjle 3 og i nogle henseender i væsentlig grad forbedrer beskyttelsen af personoplysninger, f.eks. ved at øge tilsynsmyndighedernes beføjelser. Det fører imidlertid på nogle punkter til det utilsigtede — og uheldige — resultat, at databeskyttelsesniveauet sænkes. En række af Schengen-konventionens bestemmelser er således strengere end rammeafgørelsens bestemmelser.

146. Den tilsynsførende nævner specielt artikel 126, stk. 3, litra b), i Schengen-konventionen, hvori det fastsættes, at oplysningerne kun må anvendes af de retlige myndigheder og de tjenester og instanser, der varetager en opgave eller udøver en funktion, der henhører under de formål, som er nævnt i konventionen. Denne bestemmelse synes at udelukke videregivelse til private parter, mens en sådan videregivelse vil være tilladt i henhold til den foreslåede rammeafgørelse. Et andet punkt er, at databeskyttelsesbestemmelserne i Schengen-konventionen også finder anvendelse på videregivelse af alle oplysninger, der hidrører fra og optages i et ikke-elektronisk register (artikel 127), hvorimod ikke-strukturerede registre er udelukket fra den foreslåede rammeafgørelsens anvendelsesområde.

*Konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater*

147. Det hedder i artikel 34, at rammeafgørelsen erstatter artikel 23 i konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater. Den tilsynsførende bemærker, at selv om dette i det store og hele giver en bedre beskyttelse af personoplysninger, der udveksles inden for rammerne af konventionen, kan det også give anledning til en række problemer med hensyn til foreneligheden mellem de to instrumenter.

148. Især beskæftiger konventionen sig også med gensidig retshjælp i forbindelse med aflytning af telekommunikation. I dette tilfælde kan den anmodede medlemsstat give

sit samtykke — til aflytning eller overførsel af optagelsen af telekommunikationen — på de samme betingelser, som den ville stille i en tilsvarende national sag. Det fastsættes i konventionens artikel 23, stk. 4, at hvis sådanne supplerende betingelser vedrører anvendelsen af personoplysninger, har de forrang for de databeskyttelsesregler, der er fastsat i artikel 23. Tilsvarende fastsættes det i artikel 23, stk. 5, at supplerende regler til beskyttelse af oplysninger, der er indsamlet af fælles efterforskningshold, har forrang. Den tilsynsførende bemærker, at hvis artikel 23 erstattes af det foreliggende forslag, vil det være uklart, om ovennævnte supplerende regler stadig gælder. Den tilsynsførende anbefaler derfor at afklare dette punkt med henblik på nøje at vurdere, hvilke følger det får, hvis denne rammeafgørelse erstatter konventionens artikel 23 som helhed.

*Europarådets konvention nr. 108 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger*

149. Det hedder i artikel 34, stk. 2, at alle henvisninger til konvention nr. 108 skal læses som en henvisning til denne rammeafgørelse. Fortolkningen og den konkrete anvendelse af denne bestemmelse er langt fra tydelig. Under alle omstændigheder formoder den tilsynsførende, at denne bestemmelse kun gælder inden for rammeafgørelsens saglige anvendelsesområde.

*Afsluttende spørgsmål*

150. Hvad angår tekstens systematiske sammenhæng bemærker den tilsynsførende, at der er nogle af artiklerne, som det vil være mere hensigtsmæssigt at placere andetsteds i forslaget.

Den tilsynsførende foreslår derfor:

1. at flytte artikel 16 (Udvalg) fra kapitel III (Særlige former for behandling) til et nyt kapitel
2. at flytte artikel 25 (Register) og 26 (Forudgående kontrol) fra kapitel V (Fortrolighed og sikkerhed i forbindelse med databehandling) til et nyt kapitel.

## V. KONKLUSIONER

*Et vigtigt skridt fremad*

- a) Vedtagelsen af dette forslag vil betyde et vigtigt skridt fremad i beskyttelsen af personoplysninger på et betydningsfuldt område, der især kræver en konsekvent og effektiv mekanisme til beskyttelse af personoplysninger på EU-plan.

- b) En effektiv beskyttelse af personoplysninger er ikke kun af betydning for de registrerede, men bidrager også til et vellykket politimæssigt og retligt samarbejde i sig selv. På mange måder går disse to samfundsinteresser hånd i hånd.

*Fælles standarder*

- c) Den tilsynsførende finder, at en ny ramme for databeskyttelse ikke kun bør overholde databeskyttelsesprincipperne — det er vigtigt at sikre konsekvent databeskyttelse i EU — men også indeholde et supplerende sæt regler, der tager hensyn til retshåndhævelsesområdet særlige karakterer.
- d) Det foreliggende forslag opfylder disse betingelser: det sikrer, at de eksisterende databeskyttelsesprincipper som fastsat i direktiv 95/46/EF vil blive anvendt inden for søjle 3, eftersom de fleste af forslagens bestemmelser afspejler andre EU-retsakter om beskyttelse af personoplysninger og er i overensstemmelse med disse retsakter. Desuden indeholder forslaget fælles standarder, som præciserer disse principper med henblik på deres anvendelse på dette område, og som i det store og hele er tilstrækkelige til at give passende databeskyttelsesgarantier inden for søjle 3.

*Anvendelse på al databehandling*

- e) Hvis rammeafgørelsens mål skal nås, er det af afgørende betydning, at den omfatter alle politimæssige og retlige oplysninger, også selv om de ikke videregives eller stilles til rådighed af andre medlemsstaters kompetente myndigheder.
- f) Artikel 30, stk. 1, litra b), og artikel 31, stk. 1, litra c), i TEU hjemler databeskyttelsesregler, som ikke er begrænset til beskyttelse af personoplysninger, der rent faktisk udveksles mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, men også gælder for nationale forhold.
- g) Forslaget gælder ikke for databehandling inden for rammerne af EU-traktatens søjle 2 (den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik) og heller ikke for efterretningstjenesters databehandling og adgang til oplysninger, når de behandles af kompetente myndigheder eller andre parter (dette følger af artikel 33 i TEU). På disse områder er det op til den nationale lovgivning af yde de registrerede passende beskyttelse. Denne lakune i beskyttelsen på EU-plan kræver en endnu mere effektiv beskyttelse på de områder, der til gengæld er omfattet af forslaget.
- h) Den tilsynsførende hilser velkommen, at forslaget omfatter personoplysninger behandlet af de retlige myndigheder.

*Forholdet til andre retsakter*

- i) Når en anden specifik retsakt i medfør af EU-traktatens afsnit VI indeholder mere præcise betingelser eller begrænsninger for så vidt angår behandlingen af eller adgangen til oplysninger, bør den specifikke retsakt anvendes som *lex specialis*.

j) Det foreliggende forslag til Rådets rammeafgørelse om databeskyttelse har fordele i sig selv og er nødvendigt, også selv om der ikke vedtages nogen retsakt om tilgængelighed (som foreslået af Kommissionen den 12. oktober 2005).

k) Europa-Parlamentets godkendelse af direktivet om opbevaring af kommunikationsdata gør det endnu mere presserende at fastsætte et lovgrundlag for databeskyttelse inden for søjle 3.

*Forslagets struktur*

- l) De supplerende regler i kapitel II (ud over de almindelige principper i direktiv 95/46/EF) bør give de registrerede yderligere beskyttelse, specifikt i søjle 3-kontekst, men må ikke føre til et lavere beskyttelsesniveau.
- m) Kapitel III om særlige former for behandling (hvor det tredje lag beskyttelse er indarbejdet) må ikke fravige kapitel II: bestemmelserne i kapitel III bør give de registrerede supplerende beskyttelse i situationer, der involverer mere end en medlemsstats kompetente myndigheder, men disse bestemmelser må ikke føre til et lavere beskyttelsesniveau.
- n) Bestemmelserne om kontrol med oplysningernes kvalitet (artikel 9, stk. 1 og 6), der regulerer den yderligere behandling af personoplysninger (artikel 11, stk. 1), bør flyttes til kapitel II og gælde for al databehandling foretaget af de retshåndhævende myndigheder, også selv om personoplysningerne ikke er blevet videregivet eller stillet til rådighed af en anden medlemsstat. Det er især — både i de registreredes og de kompetente myndigheders interesse — af afgørende betydning at sikre, at der foretages nøje kontrol med kvaliteten af alle personoplysninger.

*Formålsbegrænsning*

- o) Der er et forhold i forbindelse med politiarbejde, som forslaget ikke beskæftiger sig med i helt tilstrækkelig grad: behovet for videre anvendelse af oplysninger til et formål, der betragtes som uforeneligt med det formål, de blev indsamlet til.
- p) Ifølge EU's databeskyttelseslovgivning skal personoplysninger indsamles til specifikke og udtrykkelige formål, og må ikke videreanvendes på en måde, der er uforenelig med disse formål. Der er nødt til at være en vis fleksibilitet med hensyn til videre anvendelse. Det er mere sandsynligt, at begrænsningen i indsamlingen vil blive nøje overholdt, hvis de myndigheder, der er ansvarlige for den interne sikkerhed, ved, at de kan regne med en undtagelse fra begrænsningen med hensyn til videre anvendelse, hvis der gives passende garantier.

q) Det bør fastsættes i kapitel II i rammeafgårelsen, at medlemsstaterne bør kunne træffe lovmæssige foranstaltninger for at tillade yderligere behandling, når sådanne foranstaltninger er nødvendige af hensyn til:

- imødegåelse af trusler mod den offentlige sikkerhed, forsvaret eller statens sikkerhed
- beskyttelse af en medlemsstats væsentlige økonomiske eller finansielle interesser
- beskyttelse af den registrerede.

Medlemsstaternes beføjelser på disse punkter vil kunne involvere databehandling, der griber ind i privatlivets fred, og bør derfor være underlagt meget strenge betingelser.

#### *Nødvendighed og proportionalitet*

r) Forslagets nødvendigheds- og proportionalitetsprincipper bør til fulde afspejle Menneskerettighedsdomstolens retspraksis ved at sikre, at behandling af personoplysninger kun anses for nødvendig, hvis de kompetente myndigheder klart kan påvise, at det er nødvendigt, og forudsat at der ikke er foranstaltninger til rådighed, der griber mindre ind i privatlivets fred.

#### *Udveksling af personoplysninger med tredjelande*

s) Hvis oplysninger kan videregives til tredjelande, uden at de registrerede er sikret beskyttelse, vil dette alvorligt skade den beskyttelse, der tilsigtes for EU's område med det foreliggende forslag. Den tilsynsførende anbefaler at ændre forslaget, så det sikres, at artikel 15 gælder for udveksling af alle personoplysninger med tredjelande. Anbefalingen vedrører ikke artikel 15, stk. 1, litra c).

t) Når personoplysninger videregives af tredjelande, bør deres kvalitet før brug vurderes nøje i lyset af respekten for menneskerettighederne og overholdelsen af databeskyttelsesstandarderne.

#### *Udveksling af personoplysninger med private parter og ikke-retshåndhævende myndigheder*

u) Det kan være nødvendigt at videregive oplysninger til private parter og andre offentlige organer i specifikke tilfælde med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, men der bør gælde specifikke og strenge betingelser. Den tilsynsførende anbefaler at ændre det foreliggende forslag, så det sikres, at artikel 13 og 14 gælder for udveksling af alle personoplysninger, også oplysninger, der ikke modtages fra eller stilles til rådighed af en anden medlemsstat. Denne anbefaling vedrører ikke artikel 13, litra c), og artikel 14, litra c).

v) Der bør gælde fælles standarder for de retshåndhævende myndigheders adgang til personoplysninger, der opbevares

af private parter, så det sikres, at der kun tillades adgang på grundlag af veldefinerede betingelser og begrænsninger.

#### *Særlige kategorier af oplysninger*

w) Der bør fastsættes specifikke garantier, især med henblik på at sikre:

- at biometriske data og dna-profiler kun bruges på grundlag af veletablerede og interoperable tekniske standarder
- at der nøje tages hensyn til graden af deres rigtighed, og at de registrerede kan gøre indsigelse mod rigtigheden med lettilgængelige midler
- at respekten for den menneskelige værdighed til fulde garanteres.

#### *Sondringen mellem forskellige kategorier af oplysninger*

x) Behandlingen af personoplysninger vedrørende forskellige kategorier af personer (mistænkte, dømte, ofre, vidner osv.) bør også underkastes forskellige betingelser og garantier af passende art. Den tilsynsførende foreslår derfor at tilføje et nyt stykke i artikel 4, der indeholder følgende elementer:

- medlemsstaterne skal have pligt til at fastsætte de retlige følger af de sondringer, der skal foretages mellem personoplysninger vedrørende forskellige personkategorier
- der bør fastsættes supplerende bestemmelser for at begrænse formålet med behandlingen, fastsætte præcise tidsfrister og begrænse adgangen til oplysninger, når der er tale om ikke-mistænkte personer.

#### *Edb-behandlede individuelle afgørelser*

y) Afgørelser, der udelukkende er baseret på elektronisk databehandling, bør være underlagt meget strenge betingelser, når de har virkninger for en person eller berører ham i væsentlig grad. Den tilsynsførende anbefaler derfor at indsætte specifikke bestemmelser om edb-behandlede individuelle afgørelser i stil med dem i direktiv 95/46/EF.

#### *Forskellige andre anbefalinger*

z) Den tilsynsførende anbefaler:

- at omformulere første led i artikel 4, stk. 4, for at sikre overensstemmelsen med retspraksis i forbindelse med artikel 8 i EMRK, eftersom den foreslåede formulering af artikel 4, stk. 4, ikke opfylder de kriterier, der er fastsat i Menneskerettighedsdomstolens retspraksis i forbindelse med artikel 8 i EMRK

- at slette den brede undtagelse i artikel 7, stk. 1, eller i det mindste udtrykkeligt begrænse de samfundsinteresser, der berettiger medlemsstaternes brug af den
- at ændre artikel 10, så det fastsættes, at også adgangen til oplysninger skal registreres eller dokumenteres
- at slette litra a) i stk. 2 i artikel 19, 20 og 21
- at tilføje bestemmelser om databeskyttelsesansvarlige i forslaget i stil med bestemmelserne i artikel 24-26 i forordning 45/2001/EF
- at ændre artikel 31, stk. 2, i forslaget, så formanden for Artikel 29-Gruppen også får ret til at deltage i eller være repræsenteret på møderne i den nye arbejdsgruppe.

Bruxelles, den 19. december 2005

Peter HUSTINX

*Europæisk Tilsynsførende for Databeskyttelse*

---