

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Rådets rammeafgørelse om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne (KOM(2005) 690 endelig)

(2006/C 313/12)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE,

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

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

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,

som henviser til 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, særlig artikel 41, og

som henviser til anmodningen om en udtalelse i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr.45/2001, der blev sendt til den tilsynsførende den 19. januar 2006,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

1. Forslaget til Rådets rammeafgørelse om tilrettelæggelsen og indholdet af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne blev af Kommissionen forelagt den tilsynsførende med henblik på rådgivning i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr.45/2001/EF. Den tilsynsførende finder, at denne udtalelse bør nævnes i præambelen til afgørelsen.

2. Den foreliggende rammeafgørelse ophæver Rådets afgørelse 2005/876/RIA af 21. november 2005 om udveksling af oplysninger fra strafferegistre ⁽¹⁾, som var en afgørelse med en begrænset tidshorizont, der blev indført på grund af hastende omstændigheder. Den tilsynsførende forelagde den 13. januar 2005 sin udtalelse om forslaget til den pågældende rådsafgørelse ⁽²⁾. Udtalelsen omhandler en række vigtige spørgsmål vedrørende udveksling af oplysninger fra strafferegistre såsom behovet for og proportionaliteten af det foreslåede instrument. Den tilsynsførende var kritisk med hensyn til det juridiske instruments anvendelsesområde (anvendelsen er ikke begrænset til visse alvorlige strafbare handlinger) og de garantier for den registrede, der er indeholdt i forslaget.

3. Disse elementer vil også blive behandlet i denne udtalelse. I udtalelsen vil der desuden blive taget hensyn til, at det foreliggende forslag er mere omfattende og indebærer indførelse af en permanent ordning for udveksling af oplysninger på et område, hvor medlemsstaternes love om strafferegistre er vidt forskellige.

⁽¹⁾ EUT L 322 af 9.12.2005, s. 33.

⁽²⁾ EUT C 58 af 8.3.2005 s. 3.

4. Udtalelsen behandler først baggrunden for forslaget. I en Europæisk Union uden indre grænser kræver en effektiv bekæmpelse af kriminalitet, at der i det mindste findes et indgående samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder. Der er dog væsentlige hindringer for et sådant samarbejde, til dels fordi bekæmpelsen af kriminalitet hovedsagelig henhører under medlemsstaternes kompetenceområde.

5. Dernæst vil den tilsynsførende tage i betragtning, at en ramme for informationsudveksling kan bygge på flere forskellige modeller, der har forskellige virkninger for beskyttelsen af personoplysninger. Udtalelsen behandler de centrale elementer i forslaget — både i et generelt afsnit samt artikel for artikel — og i den forbindelse gennemgås *bl.a.* følgende spørgsmål indgående:

- De politiske valg, der ligger til grund for forslaget. Forslaget vedrører strafferegistre over medlemsstaternes statsborgere og indebærer ikke centraliserede databaser på EU-plan; det giver heller ikke mulighed for, at en medlemsstats myndigheder får direkte adgang til andre medlemsstaters databaser, eller for et samarbejde gennem Eurojust.
- Garantierne for databeskyttelse. Forslagets artikel 9 omhandler betingelserne for anvendelsen af personoplysninger og begrænsninger for formålet og den øvrige anvendelse af dem. Forslaget vedrører ikke forbindelsen til de generelle regler for databeskyttelse under tredje søjle som omhandlet i forslaget til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og retlige samarbejde i kriminalsager.
- Ansvarsfordelingen, eftersom der kan blive tale om inddragelse af mindst tre medlemsstater; dette spørgsmål behandles nærmere nedenfor. Det skal klart fremgå, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for *bl.a.* at indsætte oplysninger i strafferegistrene, ajourføre og behandle samt anvende dem yderligere. Det er så meget desto vigtigere, som at de juridiske rammer i medlemsstaterne på dette område — som understreget i afsnit II nedenfor — ikke er harmoniserede. I denne sammenhæng skal det også afklares, hvordan der sikres et passende tilsyn med anvendelsen af personoplysningerne.

II. BAGGRUND

6. Det Europæiske Råds erklæring om bekæmpelse af terrorisme af den 25.-26. marts 2004 omhandler indførelsen af et europæisk register over domme og rettighedsfrakendelser som en af de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der skal føre til en videre udvikling af lovrammen med henblik på terrorismebekæmpelse.

7. I Haag-programmet er der tilsyneladende sket en ændring både med hensyn til formålet og ambitionsniveauet. For så vidt angår formålet sætter Haag-programmet forslaget i forbindelse med oplysninger fra nationale registre over straffedomme og rettighedsfrakendelser, især for seksualforbrydere. For så vidt angår ambitionsniveauet nævnes et forslag om forbedring af udvekslingen af oplysninger fra nationale registre (inden for rammerne af det retlige samarbejde i kriminalsager under titlen »Gensidig anerkendelse«).

8. Forslaget er et af mange juridiske instrumenter, der har til formål at forbedre udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. Som omhandlet i EU-traktaten (især artikel 29-31) spiller instrumenter om et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne en central rolle under tredje søjle. Tredje søjle skaber derved først og fremmest en ramme for gensidig tillid og gensidig anerkendelse og i mere begrænset omfang for harmonisering af national ret. Forslaget vedrører derfor formålene i EU-traktatens afsnit VI. Da væsentlige kompetenceområder stadig ligger hos medlemsstaterne, skal opmærksomheden dog i særlig grad være rettet mod effektiviteten af det nye juridiske instrument, eftersom der er tale om en situation med forskellige kompetenceniveauer.

9. Forslaget skal endvidere vurderes på baggrund af de eksisterende juridiske rammer for udveksling af oplysninger fra strafferegistre. Det væsentligste juridiske instrument er den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager fra 1959. Formålet med forslaget er ikke at foretage grundlæggende ændringer af den ordning for udveksling af oplysninger, der indføres ved konventionen. Det tager derimod sigte på at gøre den eksisterende ordning mere effektiv, *bl.a.* ved at fastlægge rammerne for et edb-baseret system for udveksling af oplysninger om straffedomme.

10. Hindringerne for en virkelig effektiv udveksling af oplysninger fra strafferegistre mellem medlemsstaterne er dog et resultat af medlemsstaternes sprogforskel og forskellige teknologiske og juridiske rammer. Der er en klar mangel på harmonisering af national ret om strafferegistre. Der er forskelle i national ret med hensyn til, hvilke domme der indsættes i strafferegistrene, hvor længe dommene opbevares i disse registre, og hvilke oplysninger fra strafferegistrene der skal videregives til tredjemand og til hvilke formål. I den forbindelse henvises til bemærkningerne fra den tilsynsførende i udtalelsen om forslaget til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet⁽³⁾. Yderligere foranstaltninger er påkrævet for at sikre, at sådanne oplysninger rent faktisk kan findes og er tilgængelige (jf. også punkt 50-54 i denne udtalelse).

De generelle rammer for beskyttelsen af personoplysninger

11. Forslaget omhandler ikke spørgsmålet om beskyttelse af personoplysninger i væsentligt omfang. Kun få bestemmelser vedrører specifikt en sådan beskyttelse. Dette er fuldt ud forståeligt, eftersom der i forslaget betragtning 10 henvises til (forslaget til) Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Rammeafgørelsen antages at ville finde anvendelse som en generel lovbestemmelse for de operationer i forbindelse med behandling af personoplysninger, der udføres inden for rammerne af udvekslinger af oplysninger fra strafferegistre, hvorimod de mere specifikke bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger, der fastsættes i det foreliggende forslag, bør betragtes som særlige lovregler. Reglerne om adgang er f.eks. mere gunstige for den registrerede (jf. bemærkningerne om artikel 9 i denne udtalelse).

12. Den tilsynsførende går ind for denne fremgangsmåde som allerede fremhævet i tidligere udtalelser⁽⁴⁾. Forslaget til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger drøftes imidlertid stadig i Europa-Parlamentet og i Rådet, og en række grundlæggende spørgsmål såsom anvendelsesområde og garantier i forbindelse med overførsel af oplysninger til tredjelande er langt fra løst. Denne situation har alvorlige følger for evalueringen af det foreliggende forslag.

13. Dette betyder for det første, at det foreliggende forslag ikke i sig selv kan sikre en tilstrækkelig beskyttelse af personoplysninger som led i udveksling af oplysninger fra strafferegistre. Den tilsynsførende understreger derfor, at rammeafgørelsen ikke bør træde i kraft inden Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger træder i kraft. En specifik bestemmelse i en af de sidste artikler i forslaget bør sikre dette.

14. Det er endvidere yderst vanskeligt at evaluere forslaget garantier for beskyttelse af personoplysninger uden at have et klart og stabilt overblik over de generelle regler om beskyttelse af personoplysninger under tredje søjle. Forslaget indeholder f.eks. også bestemmelser om overførsel af personoplysninger til tredjelande, men fastsætter — ud fra en formodning om, at der fastlægges generelle regler i Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger — kun mere specifikke og delvise garantier (jf. bemærkningerne til artikel 7). Generelt vil betydelige ændringer af sidstnævnte rammeafgørelses anvendelsesområde og substans som følge af forhandlingerne i Rådet direkte berøre garantierne for beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med udveksling af oplysninger fra strafferegistre. Den tilsynsførende anbefaler, at Rådet kæder forhandlingerne om dette forslag nøje sammen med forhandlingerne om Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger.

III. CENTRALE ELEMENTER I FORSLAGET

15. For det første omhandler forslaget ikke domme i medlemsstaterne vedrørende tredjelandsstatsborgere. Den foreslåede ordning kan derfor ikke fungere i sådanne tilfælde, fordi tredjelande ikke er omfattet af Den Europæiske Unions lovgivning.

⁽³⁾ Udtalelse af 28. februar 2006 (EUT C 116 af 17.5.2006 s. 8), især afsnit III.

⁽⁴⁾ Især udtalelsen af 19. december 2005 om forslaget til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med det politimæssige og strafferetlige samarbejde (EUT C 47 af 25.2.2006, s. 27) og udtalelsen af 20. januar 2006 om forslaget til Rådets afgørelse om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger (EUT C 97 af 25.4.2006, s. 6).

16. Den tilsynsførende mener, at eksisterende juridiske instrumenter til en vis grad sikrer udveksling af oplysninger om dømte tredjelandsstatsborgere. Navnlig sikrer forpligtelsen til at registrere visse oplysninger om sådanne personer i Schengen-informationssystemet ⁽⁵⁾, at oplysninger om visse domme er tilgængelige i hele EU. Desuden omhandler det informationssystem, der oprettes ifølge artikel 7 i Europol-konventionen, udveksling af oplysninger om bl.a. dømte personer. Formålet med indsamling af personoplysninger under disse eksisterende instrumenter er dog ikke de samme som formålet med at medtage personoplysninger i et strafferegister. Anvendelsen af oplysninger, der er indsamlet i henhold til et af ovennævnte instrumenter som led i straffesager er derfor ikke altid i overensstemmelse med princippet om formålsbegrænsning.

17. Endvidere sikrer de eksisterende instrumenter ikke, at oplysninger fra alle strafferegistre kan udveksles, især ikke oplysninger om personer, der ikke er omfattet af definitionen i artikel 95 og 96 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen. Endelig er disse statsborgeres retlige status ikke klar. I henhold til artikel 14, stk. 4, ophæves f.eks. afgørelsen af 21. november 2005 ⁽⁶⁾, der gælder for tredjelandsstatsborgere.

18. For tredjelandsstatsborgere kan der være behov for en alternativ ordning. Ifølge begrundelsen gik medlemsstaterne ind for at oprette et indeks over domfældte personer for så vidt angår tredjelandsstatsborgere. Kommissionen har bebudet et forslag om udveksling af oplysninger om domfældelser vedrørende tredjelandsstatsborgere i fjerde kvartal af 2006. Den tilsynsførende vil vurdere dette forslag, når det er vedtaget.

19. For det andet medfører forslaget ikke, at der oprettes et europæisk strafferegister eller andre større databaser på EU-plan. De vigtigste konsekvenser af forslaget med hensyn til databaser er, at de eksisterende nationale strafferegistre skal centraliseres, at der skal tilføjes oplysninger om statsborgere, der er dømt i andre medlemsstater, og at der skal udformes og udvikles tekniske systemer, der letter informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne. Den tilsynsførende noterer med tilfredshed, at forslaget ikke fremmer en betingelsesløs sammenkobling af databaser og derved et net af databaser, som ville være vanskeligt at overvåge ⁽⁷⁾.

20. Den tilsynsførende understreger for det tredje, at forslaget tilsyneladende generelt giver en hensigtsmæssig og a priori effektiv ordning for udveksling af oplysninger, og fremhæver især nedenstående væsentlige elementer i forslaget.

21. I henhold til forslagets artikel 4, stk. 2, informerer en medlemsstat, der afsiger dom over en statsborger fra en anden medlemsstat og anfører dette i sit strafferegister, den anden medlemsstat herom. Ifølge artikel 5 opbevarer den medlemsstat, hvori den berørte person er statsborger, disse oplysninger, så den er i stand til at videreformidle dem efter anmodning fra en (tredje) medlemsstat med henblik på straffesager eller til andre formål under strenge betingelser. Hvis der fremsættes en sådan anmodning, overfører den medlemsstat, hvori personen er statsborger, visse oplysninger (artikel 6 og 7).

22. Forslaget indeholder supplerende bestemmelser for at dette system kan fungere, idet den vigtigste er forpligtelsen til at udpege en central myndighed (eller i visse tilfælde flere centrale myndigheder), der har ansvar for at overføre og opbevare oplysningerne. I den forbindelse henviser peger den tilsynsførende også på artikel 10 og 11. I artikel 10 fastlægges der en samlet sprogordning, og i artikel 11 fastsættes der en standardiseret måde for udveksling af oplysninger, der efter en overgangsperiode vil føre til en forpligtelse til at anvende et standardformat og til at overføre data ad elektronisk vej. Den tilsynsførende hilser disse væsentlige bestemmelser velkommen. Et juridisk instrument til fremme af udveksling af oplysninger skal indeholde supplerende foranstaltninger for at sikre, at man effektivt kan finde og få adgang til oplysninger.

⁽⁵⁾ Jf. især artikel 95 og 96 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, EUT L 239 af 22.9.2000, s. 19.

⁽⁶⁾ Jf. punkt 2 i denne udtalelse.

⁽⁷⁾ Jf. også den tilsynsførendes udtalelse om forslaget til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet, jf. fodnote 3.

23. Den tilsynsførende fremhæver endvidere, at et sådant juridisk instrument kræver, at der er præcise definitioner for de forskellige aktørers ansvar og for indførelsen af en afgrænsning af kompetenceområder på nationalt og europæisk plan. Der må ikke indføres et urimeligt omfattende instrument til retshåndhævelse, men det bør tilstræbes at bevare balancen mellem de forskellige interesser, der er berørt, som f.eks. den registreredes interesser og offentlig sikkerhed. Mulighederne for adgang til oplysninger skal begrænses til strengt definerede formål. Et juridisk instrument vil ellers ikke passe til formålet og vil derfor ikke være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Generelt og uanset bemærkningerne i punkt 37-40 opfylder forslaget disse betingelser.

IV. GENNEMGANG ARTIKEL FOR ARTIKEL

Artikel 2: Definitioner

24. Forslaget er ikke begrænset til domme for alvorlige strafbare handlinger. Det finder anvendelse på alle domme, der overføres til det nationale strafferegister i overensstemmelse med domsstatens lovgivning. Forslaget omfatter også endelige afgørelser truffet af administrative myndigheder.

25. Dette brede anvendelsesområde er begrundet i de betydelige forskelle mellem medlemsstaterne love vedrørende de domme, der overføres til nationale strafferegistre. Det er ikke den tilsynsførendes rolle at kritisere medlemsstaternes kompetencer med hensyn til, hvilke domme de overfører til strafferegistrene, herunder afgørelser truffet af administrative myndigheder, for så vidt de kan appelleres til en straffedomstol. Den tilsynsførende minder imidlertid om sin udtalelse af 13. januar 2005 (jf. punkt 2 i nærværende udtalelse), hvor det konkluderes, at udveksling af oplysninger bør begrænses til domme for visse alvorlige strafbare handlinger. Den tilsynsførende beklager for indeværende, at fællesskabslovgiveren ikke begrunder — hverken i begrundelsen eller i et andet officielt dokument — hvorfor det nærværende forslag om udveksling af oplysninger ikke kan begrænses til alvorligere strafbare handlinger. En sådan forklaring skulle præcisere, hvorfor dette brede anvendelsesområde er nødvendigt inden for rammerne af det fælles rum for frihed, sikkerhed og retfærdighed og ikke går videre end de grænser, der følger af proportionalitetsprincippet.

Artikel 3: Central myndighed

26. I denne henseende er udpegelsen af en central myndighed vigtig. Dette fører til en centraliseret database over dømte personer i hver medlemsstat, og sikrer derudover, at der er en specialiseret myndighed, som klart har ansvaret for behandlingen af (oplysninger fra) strafferegistret, og det gør det usandsynligt, at der vil blive anmodet om oplysninger vedrørende domme for visse personer fra de forkerte myndigheder, hvilket igen ville kunne føre til en unødvendig strøm af personoplysninger. Det er selvfølgelig en forudsætning, at den centrale myndigheds opgaver er klart definerede⁽⁸⁾. Generelt synes forslaget at være tilfredsstillende på dette punkt. Det åbner også mulighed for en effektiv og relativt enkel kontrol med nationale databeskyttelsesmyndigheders behandling. Efter den tilsynsførendes opfattelse vil denne kontrol ikke i væsentlig grad blive berørt i tilfælde af, at en medlemsstat anvender muligheden i artikel 3 for at udpege mere end en myndighed i en medlemsstat.

27. Med hensyn til artikel 3, stk. 2, foreslår den tilsynsførende at offentliggøre listen over udpegede myndigheder i Den Europæiske Unions Tidende. Dette ville styrke systemets gennemsigtighed.

28. Endvidere vil den tilsynsførende gerne vide, hvorfor Generalsekretariatet for Rådet skal informere Eurojust om udpegelsen af myndighederne. Den tilsynsførende sætter spørgsmålstegn ved denne informations funktion, især da Eurojust ikke har en rolle i det system, der er omhandlet i forslaget.

Artikel 4 og 5: Forpligtelser, der påhviler domsstaten, og forpligtelser, der påhviler den medlemsstat, hvori den berørte person er statsborger

29. I artikel 4 fastsættes forpligtelsen til, at domsstaten skal informere den medlemsstat, hvor domfældte er statsborger, om eventuelle domme. Den centrale myndighed i sidstnævnte medlemsstat opbevarer herefter disse oplysninger i medfør af forpligtelserne i artikel 5.

⁽⁸⁾ Se i samme forbindelse udtalelsen af 15. maj 2006 om forslaget til Rådets forordning om kompetence, gældende lov, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser og om samarbejde vedrørende underholdspligt (KOM(2005) 649 endelig).

30. For så vidt angår opbevaringsperioden for oplysninger i strafferegistre synes forslaget at anvende kriteriet om »domsstaten«. Overførsel af oplysninger om domme omfatter også den periode, hvor dommen skal forblive i domsstatens strafferegister i overensstemmelse med den stats nationale lovgivning. Alle yderligere foranstaltninger, der berører den periode, hvor oplysningerne skal opbevares, skal også meddeles. Den medlemsstat, der modtager dem, bør herefter slette oplysningerne i overensstemmelse hermed. Denne mekanisme synes også at finde anvendelse, når lovgivningen i den medlemsstat, der modtager dem, kun giver mulighed for en kortere opbevaringsperiode. Den samme mekanisme er fastlagt med hensyn til ændring eller sletning af oplysninger i strafferegistre: domsstaten informerer om ændringerne, og den medlemsstat, hvori domfældte er statsborger, skal ajourføre sine registre i overensstemmelse hermed.

31. Med andre ord kan »domsstaten« betragtes som ejeren af oplysningerne. Den medlemsstat, som den berørte person er statsborger i, opbevarer oplysningerne på den pågældende medlemsstats vegne. Den tilsynsførende anbefaler at præcisere dette »ejerskabsbegreb« i teksten eller i forslagets betragtninger, hvilket også fører til en klar ansvarsfordeling.

32. Den tilsynsførende hilser selve mekanismen velkommen, da den garanterer oplysningernes rigtighed, idet den sikrer, at personoplysninger hurtigt ajourføres og ikke anvendes, hvis de er forældede (jf. artikel 5, stk. 3, i forslaget). Rigtigheden af oplysninger i strafferegistre er endnu vigtigere i de tilfælde, hvor oplysningerne er berørt af en lang række overførsler og oversættelser.

33. For også at sikre oplysningernes rigtighed i forbindelse med yderligere overførsler i henhold til artikel 7 anbefaler den tilsynsførende, at der indføres en forpligtelse for den centrale myndighed i den medlemsstat, hvori domfældte er statsborger, til at give oplysninger om ajourføring/sletning til de centrale myndigheder i de andre medlemsstater eller tredjelande, der har anmodet om oplysninger, inden de blev ajourført eller slettet. Endvidere bør de centrale myndigheder i sidstnævnte medlemsstater være forpligtet til at ajourføre/slette oplysninger og forhindre i at anvende forældede oplysninger. Disse forpligtelser bør også medvirke til at fremme en bedre overvågning af betingelserne for anvendelse af personoplysninger (jf. bemærkningerne vedrørende artikel 9).

34. Endelig behandles i artikel 4, stk. 2, den særlige situation for så vidt angår personer, der er statsborgere i flere medlemsstater. I de tilfælde sendes oplysningerne om en dom til hver af disse medlemsstater. Det er klart, at det er nødvendigt at sende oplysningerne til flere medlemsstater. I sådanne tilfælde er betydningen af mekanismer, der sikrer rigtigheden af oplysninger i alle databaser, endnu mere indlysende.

Artikel 6 og 7: Anmodning om oplysninger vedrørende domme, besvarelse af disse anmodninger og overførsel af oplysninger til tredjelande

35. Det er også nødvendigt med en klar ansvarsfordeling og definition af ansvar i situationer med en tredje begærende medlemsstat. Artikel 6 og 7 behandler disse anmodninger.

36. I artikel 7 fastsættes det, i hvilke tilfælde oplysninger vedrørende domme skal eller kan sendes til den begærende medlemsstats centrale myndighed. Det fastsættes også, hvilke oplysninger der vil blive overført. Desuden fastsættes der en mulighed for at overføre oplysninger om domme til tredjelande. Alle disse aspekter bør nøje vurderes.

37. Det skal bemærkes, at en forpligtelse til at overføre oplysninger udelukkende er fastsat i det tilfælde, hvor anmodning om oplysninger fra strafferegistre indsendes i forbindelse med en straffesag i henhold til en liste over oplysninger som omhandlet i artikel 7, stk. 1. I de tilfælde, hvor der anmodes om oplysninger fra strafferegistre med andet formål, besvarer den medlemsstat, hvor den berørte person er statsborger, den i overensstemmelse med national ret. Endvidere kontrollerer den, om disse oplysninger kan overføres til den begærende medlemsstat i overensstemmelse med domsstatens lovgivning (artikel 7, stk. 2).

38. Systemet er derfor temmelig kompliceret, da enhver anmodning, hvis formål ikke er en straffesag, i virkeligheden er underlagt tre forskellige lovlighedsparametre: den begærende medlemsstats lovgivning, lovgivningen i den medlemsstat, hvori domfældte er statsborger, og domsstatens lovgivning. Dette puslespil, der meget vel kan omfatte ikke kun strafferetspleje, men også de enkelte landes gældende databeskyttelsesregler, skal løses af den centrale myndighed i den medlemsstat, hvori domfældte er statsborger, inden for den tidsfrist (ti dage), der er fastsat i artikel 8.

39. Den tilsynsførende er ikke sikker på, at dette system er det mest praktiske og effektive. Den tilsynsførende er ganske vist enig i, at overførsel af oplysninger bør begrænses i disse sager, således som det fremhæves i betragtning 11 i forslaget. En sådan begrænsning vil dog sandsynligvis bedre kunne opnås ved en mere præcis afgrænsning af de formål, hvortil der kan overføres oplysninger om strafferegistre, og ved at afgrænse, hvilke personer der kan anmode om sådanne oplysninger, bortset fra den registrerede selv. Ifølge den tilsynsførende bør andre end den registrerede selv kun i undtagelsestilfælde være berettiget til at anmode om oplysningerne.

40. Den tilsynsførende anbefaler derfor at forenkle ordningen og fastsætte en begrænset og mere præcis definition af, hvilke formål, bortset fra straffesager, oplysninger kan begæres udvekslet til, og en afgrænsning af, hvilke personer der kan anmode om sådanne oplysninger.

41. Artikel 6, stk. 2, handler om et specifikt spørgsmål. Stykket giver den berørte person mulighed for at anmode en medlemsstats centrale myndighed om oplysninger fra vedkommendes eget strafferegister, forudsat at den begærende part har eller har haft opholdssted eller er eller har været statsborger i den begærende eller den anmodede medlemsstat. Denne bestemmelse skal ses i forbindelse med den registreredes mere almene ret til at få adgang til personoplysninger, der vedrører den registrerede, også med hensyn til forslaget til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.

42. Den tilsynsførende hilser denne bestemmelse velkommen, for så vidt forslaget giver den registrerede mulighed for at udøve sine rettigheder ikke kun direkte ved at henvende sig til den centrale myndighed, der kontrollerer oplysningerne, men også indirekte gennem den centrale myndighed, hvor den berørte person har opholdssted. De mere gunstige bestemmelser i denne *særlige lovregel* må dog på ingen måde indskrænke den registreredes grundlæggende rettigheder, og de må heller ikke skabe forvirring om den registreredes rettigheder. Med henblik herpå foreslår den tilsynsførende, at den centrale myndighed på opholdsstedet »skal« — ikke »kan« — sende anmodningen til den centrale myndighed i den anden medlemsstat.

43. Endelig behandler den tilsynsførende artikel 7, stk. 3, der vedrører oplysninger, der stammer fra tredjelande, og overførsel af oplysninger til tredjelande. Bestemmelsen indeholder specifikke garantier, hvis formål er at sikre, at udvekslingen med tredjelande ikke undergraver de garantier, der gælder for udveksling inden for Den Europæiske Unions område. Bestemmelsen er i sig selv tilfredsstillende.

44. Bestemmelsen bør imidlertid vurderes i forbindelse med artikel 15 i forslaget til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Artikel 15 i nævnte forslag er et af de mest debatterede emner i Rådet, og det er ikke oplagt, at denne artikel vil være bibeholdt i den endelige udgave af Rådets rammeafgørelse. Den tilsynsførende understreger, at hvis forhandlingerne om Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger ender med, at reglerne om overførsel af personoplysninger til tredjelande ikke medtages i rammeafgørelsens anvendelsesområde, bør det foreliggende forslag omfatte mere præcise regler om overførsel af personoplysninger til tredjelande, så de grundlæggende principper for databeskyttelse og tillægsprotokollen til Europarådets konvention 108 om tilsynsmyndigheder og grænseoverskridende dataudveksling.

Artikel 9: Betingelser for anvendelsen af personoplysninger

45. Udveksling af oplysninger fra strafferegistre falder ind under Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, når den bliver vedtaget.⁽⁹⁾ Det samme gælder for selve strafferegistrene, forudsat at anvendelsesområdet for nævnte rammeafgørelse ikke begrænses til personoplysninger, der er blevet udvekslet mellem medlemsstaterne. I overensstemmelse med Rådets rammeafgørelse vil behandlingen af personoplysninger blive kontrolleret af de nationale databeskyttelsesmyndigheder.

⁽⁹⁾ Se udtalelse fra den tilsynsførende, jf. fodnote 4.

46. Artiklerne i dette forslag henviser ikke til Rådets rammeafgørelse. Der er ikke behov for en sådan henvisning, da rammeafgørelsen automatisk finder anvendelse. Artikel 9 indeholder betingelser for anvendelsen af personoplysninger. Den skal ses som en særlig lovregel i forhold til de almindelige garantier for databeskyttelse. I artikel 9 præciseres det, hvad oplysningerne må anvendes til. Artikel 9, stk. 1, indeholder en klar grundregel. De personoplysninger, der anmodes om med henblik på en straffesag, kan kun anvendes med henblik på den straffesag, hvortil der er anmodet om dem. Artikel 9, stk. 2, indeholder en tilsvarende regel om personoplysninger, der anmodes om til andre formål end en straffesag. Denne bestemmelse er dog uklar, idet der gås ud fra, at der kun kan anmodes om personoplysninger til andre retssager (eller kvasiretssager), hvorimod en sådan begrænsning ikke nævnes i artikel 7. Det bør præciseres, hvilke andre formål der er tilladt i henhold til artikel 7 og 9 (se også bemærkningerne til artikel 7).

47. Artikel 9, stk. 3, giver mulighed for, at den begærende medlemsstat kan anvende personoplysninger til at forebygge en umiddelbar og alvorlig fare for den offentlige sikkerhed. Den tilsynsførende er enig i, at personoplysninger bør kunne anvendes i sådanne undtagelsessituationer. Der bør dog være garanti for, at databeskyttelsesmyndighederne kan kontrollere en sådan undtagelsesvis anvendelse. Den tilsynsførende anbefaler derfor, at der indsættes en bestemmelse herom i forslaget, for eksempel en forpligtelse til at underrette den nationale databeskyttelsesmyndighed om anvendelsen.

48. Angående tilsyn: oplysningerne lagres af den centrale myndighed i den medlemsstat, hvori den berørte person er statsborger. Databeskyttelsesmyndigheden i den nævnte medlemsstat fører tilsyn i overensstemmelse med rammeafgørelsen om databeskyttelse inden for tredje søjle, når denne er vedtaget og trådt i kraft. Medlemsstatens centrale myndighed kan imidlertid ikke drages til ansvar for personoplysningernes kvalitet, da den er helt afhængig af de oplysninger, domsstaten har afgivet. Det er klart, at dette har betydning for, hvor effektivt tilsynet kan være.

49. Ifølge den tilsynsførende bør forslaget ikke kun omhandle samarbejdet mellem de centrale myndigheder, men også samarbejde mellem medlemsstaternes databeskyttelsesmyndigheder. Den tilsynsførende anbefaler, at der indsættes en bestemmelse i artikel 9, hvori databeskyttelsesmyndighederne tilskyndes til at samarbejde aktivt indbyrdes⁽¹⁰⁾, så der kan føres effektivt tilsyn med forskellige aspekter af databeskyttelse, navnlig med oplysningernes kvalitet.

Artikel 10 og 11: Sprog og formater

50. Den tilsynsførende udtrykker tilfredshed med disse supplerende bestemmelser, idet et effektivt system for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne også kommer databeskyttelsen til gode.

51. En hensigtsmæssig sprogordning er afgørende for systemets effektivitet. Den tilsynsførende er helt klar over princippet om sprogenes ligestilling og de specifikke sprogordningers følsomme karakter inden for rammerne af det europæiske samarbejde, men er betænkelig ved den sprogordning, der er beskrevet i forslaget artikel 10. Den grundlæggende regel, der fremgår af artikel 10, er, at oplysningerne udveksles på et af den anmodede stats officielle sprog. Dette giver mening, idet juridiske tekster og juridiske udredninger ikke altid er utvetydige, når de bliver oversat. I et EU med nu 25 medlemsstater vil systemet imidlertid umuligt kunne fungere i praksis med denne grundregel.

52. Ifølge artikel 10, stk. 3, kan en medlemsstat anføre, at den accepterer andre sprog. Dette stykke tager helt klart sigte på at fremme udveksling på ét eller nogle få sprog, der har en videre udbredelse i EU. Ifølge den tilsynsførende bør stykket imidlertid affattes således, at det sikrer en sprogordning, der kan fungere i praksis, for eksempel ved at pålægge medlemsstaterne at acceptere oplysninger på et sprog, der har en stor udbredelse på EU's område. Som det fremgår af ovenstående, er det en forudsætning for, at systemet kan fungere.

53. Anvendelse af standardformatet kan desuden bidrage til oplysningernes kvalitet. Ved anvendelse af dette format undgås det, at oplysninger fra strafferegistre indeholder tvetydige oplysninger, hvilket øger oplysningernes kvalitet. Ved at undgå tvetydighed risikerer man heller ikke, at medlemsstaternes myndigheder anmoder om flere oplysninger end strengt nødvendigt.

⁽¹⁰⁾ Som model for en sådan bestemmelse kunne man overveje tilsvarende bestemmelser, der findes i forslagene vedrørende SIS II, dog uden inddragelse af den tilsynsførende.

54. Derfor beklager den tilsynsførende, at den obligatoriske anvendelse af formatet kan udsættes i en temmelig lang overgangsperiode. For det første fastlægges formatet (osv.) ved en komitologiprocedure — uden nogen tidsfrist for beslutninger herom. For det andet har medlemsstaterne tre år, efter at formatet er fastlagt, inden de er forpligtet til at anvende det (artikel 11, stk. 6). Den tilsynsførende anbefaler:

- at medtage fastlæggelsen af formatet i selve rammeafgørelsen
- at fastsætte de tekniske specifikationer ved en komitologiprocedure inden for en klar tidsfrist
- at udelade overgangsperioden for medlemsstaternes gennemførelse af det fælles format eller, hvis det ikke kan lade sig gøre af tekniske årsager, begrænse den til ét år.

V. KONKLUSION

55. Den tilsynsførende hilser de politiske valg, der ligger til grund for forslaget, velkommen. Generelt kan det siges, at forslaget tager hensyn til de hindringer for en virkelig effektiv udveksling af oplysninger fra straferegistre mellem medlemsstaterne, der skyldes forskelle i medlemsstaternes sprog og i deres teknologiske og juridiske rammer, navnlig ved at:

- definere domsstaten som oplysningernes »ejer«, der er ansvarlig for deres kvalitet
- sørge for, at der udpeges en central myndighed i hver medlemsstat
- indføre supplerende foranstaltninger til sikring af, at man effektivt kan finde og få adgang til oplysninger.

56. Den tilsynsførende noterer sig, at forslaget til Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger stadig er under behandling i Europa-Parlamentet og Rådet, og at også grundlæggende spørgsmål — såsom anvendelsesområde og garantier vedrørende overførsel til tredjelande — langt fra er afgjort. Den tilsynsførende anbefaler:

- at den foreliggende rammeafgørelse ikke træder i kraft, før Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger træder i kraft
- at Rådet nøje kæder forhandlingerne om det foreliggende forslag sammen med forhandlingerne om Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger. Såfremt forhandlingerne om Rådets rammeafgørelse om beskyttelse af personoplysninger resulterer i, at bestemmelserne om overførsel af personoplysninger til tredjelande ikke medtages i afgørelsens anvendelsesområde, bør der indsættes mere præcise bestemmelser om overførsel af personoplysninger til tredjelande i det foreliggende forslag.

57. Den tilsynsførende anbefaler at forenkle ordningen og fastsætte en begrænset og mere præcis definition af, hvilke formål, bortset fra straffesager, oplysninger kan begæres udvekslet til, og en afgrænsning af, hvilke personer der kan anmode om sådanne oplysninger. Ifølge den tilsynsførende bør andre end den registrerede selv kun i undtagelsestilfælde være berettiget til at anmode om sådanne oplysninger. Der bør indsættes en bestemmelse i forslaget, om at databeskyttelsesmyndighederne kan kontrollere en sådan undtagelsesvis anvendelse.

58. Den tilsynsførende anbefaler at præcisere begrebet »ejerskab« i teksten eller i betragtningerne til forslaget og at pålægge den centrale myndighed i den stat, hvori domfældte er statsborger, en forpligtelse til at underrette de centrale myndigheder i de andre medlemsstater eller tredjelande om ajourførte/slettede oplysninger, hvis de har anmodet om oplysninger, inden de blev ajourført/slettet.

59. Den tilsynsførende ønsker en begrundelse fra EF-lovgiveren for, at det foreliggende forslag ikke kan begrænses til alvorligere strafbare handlinger, bl.a. i betragtning af de grænser, som proportionalitetsprincippet sætter.

60. Den tilsynsførende hilser de supplerende bestemmelser i artikel 10 og 11 velkommen, forudsat at:
- artikel 10 affattes, så den sikrer en sprogordning, der kan fungere i praksis
 - artikel 11 ændres, så formatet fastlægges i selve rammeafgørelsen, de tekniske specifikationer fastsættes ved en komitologiprocedure inden for en klar tidsfrist, og overgangsperioden for medlemsstaternes gennemførelse af det fælles format udelades eller, hvis det ikke er teknisk muligt, begrænses til ét år.
61. Den tilsynsførendes yderligere anbefalinger vedrører:
- artikel 3, stk. 2: hvorfor skal Rådets Generalsekretariat informere Eurojust om de myndigheder, der udpeges?
 - artikel 6, stk. 2: den centrale myndighed på opholdsstedet »skal« — ikke »kan« — sende anmodningen til den centrale myndighed i den anden medlemsstat
 - artikel 9: der bør indsættes en bestemmelse, hvori databeskyttelsesmyndighederne tilskyndes til et aktivt indbyrdes samarbejde.

Udfærdiget i Bruxelles, den 29. maj 2006

Peter HUSTINX
*Den Europæiske Tilsynsførende for Databe-
skyttelse*
