

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen (KOM(2006) 866 slutlig)

(2007/C 94/02)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR ANTAGIT DETTA YTTRANDE,

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

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

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

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

med beaktande av den begäran om ett yttrande i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001 som mottogs den 4 januari 2007 från kommissionen.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

INLEDNING

1. Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen ⁽³⁾ (nedan kallat "förslaget") har två mål. Å den ena sidan syftar det till att få den gällande rådets förordning (EG) nr 515/97 att överensstämma med gemenskapens nya befogenheter när det gäller gemenskapsarbete i tullfrågor. Å den andra sidan syftar förslaget till att stärka samarbetet och utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna och mellan dem och kommissionen.
2. För att kunna uppnå dessa båda mål innehåller förslaget bland annat utökade funktioner hos det befintliga tullinformationssystemet (TIS), och det inrättas en kompletterande

europaisk databas där transport av containrar och/eller transportmedel samt berörda varor och personer kommer att kunna följas (den europeiska databasen).

3. I förslaget införlivas dessutom det register för identifiering av tullutredningar (Fide) som ursprungligen upprättades av medlemsstaterna i enlighet med avdelning IV i fördraget om Europeiska unionen ⁽⁴⁾, med gemenskapslagstiftningen. Från och med nu kommer Fide att omfattas av såväl ramen för Europeiska gemenskapens åtgärder som tredje pelaren, med tillämpning av det relevanta rättsliga instrument som omfattar Fide i varje situation. Samma situation gäller för TIS ⁽⁵⁾. I praktiken uppnås detta genom att det upprättas två databaser som görs tillgängliga för olika enheter i syfte att säkerställa att de används för olika ändamål (första och tredje pelaren).

I. Samråd med Europeiska datatillsynsmannen

4. Förslaget översändes av kommissionen till Europeiska datatillsynsmannen (nedan datatillsynsmannen) för samråd i enlighet med artikel 28.2 i Europaparlamentets och rådets förordning 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (nedan kallad "förordning (EG) nr 45/2001"). Datatillsynsmannen mottog denna begäran den 4 januari 2007.
5. Med beaktande av den bindande karaktären hos artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001 bör det göras en hänvisning till detta samråd i ingressen till förslaget, före skälen. I detta syfte föreslår datatillsynsmannen följande formulering, motsvarande den som används i andra lagförslag för att hänvisa till yttranden från datatillsynsmannen ⁽⁶⁾: "efter samråd med Europeiska datatillsynsmannen".

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31

⁽²⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1

⁽³⁾ EGT L 82, 22.3.1997, s. 1

⁽⁴⁾ Protokoll upprättat enligt artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionen, om ändring, när det gäller inrättande av ett register för identifiering av tullutredningar, av konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål, TIS-konventionen. Protokoll et antogs genom rådets akt av den 8 maj 2003, EUT C 139, 13.6.2003, s. 1.

⁽⁵⁾ Den rättsliga grunden för den mellanstatliga databasen är TIS-konventionen, en konvention som utarbetats på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen, om användning av informationsteknologi för tulländamål, (EGT C 316, 27.11.1995, s. 34).

⁽⁶⁾ Jfr förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF), SEK(2006) 638, KOM(2006) 244 slutlig - COD 2006/0084.

II. Förslagets betydelse ur dataskyddssynvinkel

6. Inrättandet och utvecklingen av olika instrument för att förstärka gemenskapens samarbete, t.ex. TIS, Fide och den europeiska databasen, innebär en ökning av antalet personuppgifter som först kommer att samlas in och därefter utbytas mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och, i vissa fall, även med tredjeländer. De personuppgifter som behandlas och därefter sprids kan innehålla uppgifter om en persons påstådda eller bekräftade deltagande i förseelser på området tull- eller jordbruksverksamhet. Ur denna synvinkel får förslaget betydande konsekvenser när det gäller skyddet av personuppgifter. Dess betydelse ökar dessutom om man betänker typen av uppgifter som samlas in och sprids, särskilt misstankar om att personer deltar i förseelser, och det övergripande ändamålet med och resultatet av behandlingen.
7. Med beaktande av förslagets konsekvenser för skyddet av personuppgifter anser datatillsynsmannen att det är lämpligt att i yttrandet inbegripa en analys av förslagets inverkan på skyddet av enskilda personers fri- och rättigheter i samband med behandling av personuppgifter.

III. De viktigaste inslagen i förslaget samt inledande kommentarer

8. De viktigaste inslagen i förslaget med relevans ur dataskyddsperspektiv är de följande: i) Inrättande av en europeisk databas (artikel 18a och 18b); ii) bestämmelserna om uppdatering av reglerna om TIS (artiklarna 23-27); och iii) bestämmelserna om fastställande av Fide som en gemenskapsdatabas (artikel 41a-41d). Även andra bestämmelser är relevanta, bland annat de om övervakning av dataskyddet vilka har ändrats för att beakta antagandet av förordning (EG) nr 45/2001 (artiklarna 37, 42 och 43).
9. Datatillsynsmannen erinrar om att han, i sitt tidigare yttrande om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt administrativt bistånd för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet⁽⁷⁾, påpekade behovet av att anpassa några bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 515/97 för att de bättre skall överensstämma med den nya dataskyddslagstiftning som gäller för EU:s institutioner, nämligen förordning (EG) nr 45/2001. Datatillsynsmannen välkomnar därför de bestämmelser i förslaget som går i denna riktning.
10. Datatillsynsmannen välkomnar även att bestämmelserna om inrättandet av en europeisk databas och om uppdateringen av reglerna om TIS, innehåller skyddsåtgärder för att

säkerställa skyddet av enskilda personers personuppgifter och privatliv. Datatillsynsmannen välkomnar även beslutet att låta Fide omfattas av räckvidden för gemenskapslagstiftningen, dvs. av förordning (EG) nr 45/2001.

11. Datatillsynsmannen inser relevansen av de mål som eftersträvas i förslaget, nämligen att stärka samarbetet såväl mellan medlemsstaterna som mellan dessa och kommissionen. Han inser även behovet av att upprätta eller uppdatera befintliga instrument såsom TIS och Fide för att uppnå dessa mål. Datatillsynsmannen välkomnar dessutom att det i detta syfte har införts dataskyddsåtgärder i förslaget där den nuvarande dataskyddslagstiftning som gäller för EU:s institutioner beaktas. Datatillsynsmannen anser dock att det finns utrymme för förbättringar för att säkerställa förslagets övergripande överensstämmelse med den befintliga rättsliga ramen för dataskydd och ett effektivt skydd av enskildas personuppgifter. Av denna anledning gör datatillsynsmannen de kommentarer och ger de förslag som återges i nästa avsnitt.

ANALYS AV FÖRSLAGET

I. Inrättande av en europeisk databas

12. Enligt artikel 18a.1 i förslaget skall kommissionen inrätta och förvalta en europeisk databas i syfte att "spåra dels varusändningar som skulle kunna bli föremål för transaktioner som strider mot jordbruks- och tullagstiftningen, dels de transportmedel ... som används ...". Kommissionen kommer att få de flesta uppgifterna från statliga och privata tjänsteleverantörer som arbetar med internationell logistik eller varusändningar. Databasen får utökas "med uppgifter ur andra källor" enligt artikel 18a.2 b. I artikel 18a.3 förtecknas de uppgifter som får föras in i databasen, inbegripet en förteckning över de personuppgifter som berörs⁽⁸⁾. Kommissionen kommer att ge de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna tillgång till uppgifterna i databasen.
13. I förslaget säkerställs det att inrättandet av en databas kommer att bidra till att det blir möjligt att spåra transaktioner som kan strida mot tull- och jordbrukslagstiftningen. Datatillsynsmannen anser emellertid, i likhet med vad som bör göras varje gång det inrättas en central databas med personuppgifter, att behovet av en sådan databas måste utvärderas på ett lämpligt och noggrant sätt och, när databasen har inrättats, att det vidtas särskilda säkerhetsåtgärder med beaktande av dataskyddsprinciperna. Syftet med detta är att undvika allting som på ett olämpligt sätt skulle kunna inverka på skyddet av personuppgifter.

⁽⁷⁾ Europeiska datatillsynsmannens yttrande om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ömsesidigt administrativt bistånd för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet (KOM(2004) 509 slutlig av den 20 juli 2004), EUT C 301, 7.12.2004, s. 4.

⁽⁸⁾ I artikel 18.3 c begränsas uppgifterna till att gälla "efternamn, namn som ogift, förnamn, alias, födelsedatum och -ort, nationalitet, kön och adress avseende ägarna, avsändarna, mottagarna, speditörerna, transportörerna och övriga personer som ingriper i den internationella logistiska kedjan och i varusändningen".

14. Datatillsynsmannen anser att förslaget inte innehåller tillräckliga argument till stöd för att inrätta denna databas. För att säkerställa att det endast inrättas databaser som verkligen behövs, uppmanar datatillsynsmannen kommissionen att genomföra en lämplig bedömning av behovet av att denna databas inrättas och att rapportera om resultatet.
15. När det gäller säkerhetsåtgärder för dataskyddet noterar datatillsynsmannen att förslaget visserligen innehåller några säkerhetsåtgärder, men att det krävs ytterligare åtgärder.
19. Datatillsynsmannen erinrar om att kommissionen, för att följa förordning (EG) nr 45/2001, bl.a. kommer att vara skyldig att underrätta enskilda personer vars namn är registrerade i databasen om detta ⁽¹⁰⁾. Det bör särskilt hållas i minne att en sådan rättighet existerar även om de personuppgifter som förts in i databasen härrör från offentliga källor. Med hänsyn till databasens ändamål kommer kommissionen dessutom att vara bunden av artikel 27 i förordning (EG) nr 45/2001 enligt vilken datatillsynsmannen i förhand skall kontrollera systemet innan det genomförs ⁽¹¹⁾.

I.1 Tillämpning av förordning (EG) nr 45/2001

16. Med beaktande av att kommissionen kommer att inrätta och förvalta den europeiska databasen och att denna kommer att innehålla personuppgifter, noterar datatillsynsmannen att förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter utan tvekan är tillämplig på databasen. Kommissionen måste således, i egenskap av registeransvarig för databasen ⁽⁹⁾, säkerställa efterlevnad av alla bestämmelser i denna förordning.

17. Även om förordning (EG) nr 45/2001 alltså i sig gäller för inrättandet och förvaltningen av databasen, anser datatillsynsmannen av konsekvensskäl att det vore lämpligt att föra in ett nytt stycke där det erinras om dess tillämpning. Datatillsynsmannen noterar t.ex. att artikel 34 i förslaget, som gäller tullinformationssystemet (TIS) och registret för identifiering av tullutredningar (Fide), innehåller en bestämmelse där det erinras om tillämpningen av förordning (EG) nr 45/2001. Datatillsynsmannen föreslår därför att det skall föras in ett nytt stycke i artikel 18.1 med en lydelse liknande den i artikel 34 enligt följande: "Kommissionen skall behandla den europeiska databasen som ett sådant system för behandling av personuppgifter som lyder under förordning (EG) nr 45/2001".

18. Datatillsynsmannen noterar att det i artikel 18a.2 b i förslaget bekräftas att förordning (EG) nr 45/2001 är tillämplig för viss användning av databasen, särskilt när kommissionen använder databasen för att "sammanställa och jämföra uppgifter ... indexera och utöka dem ...". Såvida det inte finns något allmänt uttalande där det bekräftas att förordning (EG) nr 45/2001 är tillämplig på databasen i sin helhet, inbegripet behandlingar som genomförs från inrättandet till förvaltningen av databasen, skulle alla andra åtgärder/skeden som inte uttryckligen omnämnas i artikel 18a.2 b inte anses vara omfattade av förordning (EG) nr 45/2001. Detta är ytterligare ett skäl som stöder införandet av den föreslagna texten ovan.

⁽⁹⁾ Registeransvariga är de personer eller organ som fastställer syftet med och medlen för behandling av personuppgifter, inom såväl den offentliga som den privata sektorn.

I.2 Tillämpning av nationella genomförandebestämmelser till direktiv 95/46/EG

20. Enligt artikel 18a.2 c i förslaget har kommissionen behörighet att ställa uppgifterna i databasen till förfogande för de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. Datatillsynsmannen noterar att eftersom en sådan överföring omfattas av förordning (EG) nr 45/2001, omfattas medlemsstaternas senare behandlingar av uppgifterna av direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995. Även om artikel 18a.2 c förefaller vara avsedd att förmedla denna idé, såsom närmare beskrivs nedan, skulle formuleringen kunna förbättras så att den uttrycks på ett klarare sätt.

21. I artikel 18a.2 c anges följande: "Kommissionen har följande behörighet i fråga om förvaltningen av databasen: (...) c) Ställa uppgifterna i databasen till förfogande för de behöriga myndigheter som avses i artikel 1.1, i avsikt att uppnå syftet med den här förordningen och med hänsyn till de nationella genomförandebestämmelserna till direktiv 95/46/EG." Datatillsynsmannen anser att artikel 18a.2 c inte i tillräcklig utsträckning återspeglar idén att senare behandling av personuppgifterna i medlemsstaternas behöriga myndigheter skall omfattas av nationella genomförandebestämmelser till direktiv 95/46/EG. För att klargöra denna punkt anser datatillsynsmannen att den sista delen av artikel 18a.2 c bör formuleras på följande sätt: "... i avsikt att uppnå syftet med den här förordningen. Senare behandling av personuppgifterna i dessa myndigheter skall omfattas av de nationella genomförandebestämmelserna till direktiv 95/46/EG." Sådan senare behandling på

⁽¹⁰⁾ Såvida inte den tjänsteleverantör som överför uppgifterna till kommissionen redan har underrättat personerna om detta, i enlighet med de nationella bestämmelserna för att genomföra direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, EGT L 281, 23.11.95, s. 31.

⁽¹¹⁾ Databehandling som skall omfattas av förhandskontroll av datatillsynsmannen inbegriper den behandling som förtecknas i artikel 27 i förordning (EG) nr 45/2001, dvs. a) behandling av uppgifter som rör hälsa samt behandlingar av uppgifter som rör misstankar om brott, brott, brottmålsdomar eller säkerhetsåtgärder; b) behandling där syftet är att bedöma den registrerades personlighet, t.ex. hans kompetens, prestationsförmåga eller uppträdande; c) behandling som möjliggör samkörning som inte anges i nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning mellan uppgifter som behandlats för olika ändamål; d) behandling som syftar till att enskilda personer skall utestängas från att komma i åtnjutande av en rättighet, en förmån eller ett avtal. Direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31).

nationell nivå måste under alla omständigheter vara förenlig med det ändamål för vilket kommissionen gjorde uppgifterna tillgängliga, såvida inte särskilda villkor är uppfyllda (se artiklarna 6.1 b och 13.1 i direktiv 95/46/EG).

1.3 Kompletterande synpunkter

22. Datatillsynsmannen stöder tillvägagångssättet i artikel 18.4 i förslaget att inom kommissionen begränsa de avdelningar som är behöriga att behandla personuppgifterna i den europeiska databasen. Detta ligger i linje med artikel 22 i förordning (EG) nr 45/2001 där det krävs att den registransvarige bl.a. skall vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, t.ex. se till att uppgifterna endast lämnas ut om behövsenlig behörighet föreligger, för att säkerställa en lämplig dataskyddsnivå.
23. I den sista delen av artikel 18.4 fastställs det att personuppgifter som inte är nödvändiga för att uppnå syftet skall avidentifieras. Det anges även att de under inga omständigheter får sparas i mer än ett år. Datatillsynsmannen välkomnar denna skyldighet som ligger i linje med artikel 4.1 e i förordningen, där det föreskrivs att personuppgifter skall lagras på ett sätt som förhindrar att de registrerade kan identifieras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna samlades in eller senare behandlas.
24. I enlighet med artikel 22 i förordning (EG) nr 45/2001 måste databasen skyddas på lämpligt sätt. Säkerställandet av en optimal säkerhetsnivå för databasen är ett grundläggande krav för skyddet av de personuppgifter som lagras i databasen. Medan det i bestämmelserna om TIS fastställs att det skall vidtas särskilda säkerhetsåtgärder, föreskrivs det inte något i förslaget när det gäller den europeiska databasen. Datatillsynsmannen anser att säkerhetsfrågorna i fråga om databasen bör omfattas av kompletterande administrativa bestämmelser om särskilda åtgärder för att säkerställa uppgifternas sekretess. När dessa bestämmelser antas bör datatillsynsmannen höras.

II. Ändringar av bestämmelserna om tullinformations-systemet (TIS)

25. I artiklarna 23-41 i rådets förordning (EG) nr 515/97 fastställs bestämmelserna om upprättandet av tullinformations-systemet (TIS) som en databas som förvaltas av kommissionen, är tillgänglig för medlemsstaterna och kommissionen och avsedd att lämna hjälp för att förebygga, utreda och beivra överträdelse av tull- eller jordbrukslagstiftningen.

II.1 Vidgning av tänkbar användning för uppgifter som lagras i TIS

26. I förslaget har några av de ursprungliga bestämmelserna om upprättande och användning av TIS ändrats. Man har bl.a. i artikel 25 utökat antalet kategorier av personuppgifter som får lagras i TIS och i artikel 27 utvidgat möjligheterna till användning för personuppgifter som lagras i TIS till att omfatta operativ analys för att bland annat möjliggöra "bedömning av källans och uppgifternas tillförlitlighet", "utarbetande av fakta, rekommendationer (...) för att spåra (...) transaktioner (...) eller för att närmare identifiera fysiska eller juridiska personer". I artikel 35.3 ges även en möjlighet att kopiera innehållet i TIS till andra informationsbehandlingssystem när det gäller "sådana system för riskanalys som används för att målstyra nationella tullkontroller eller system för operativ analys som används för att målstyra samordnade åtgärder inom gemenskapen."
27. Enligt förslaget är de kompletterande användningsmöjligheter som anges ovan nödvändiga för spårande och uppföljning av transaktioner som strider mot tull- och jordbrukslagstiftningen. Även om datatillsynsmannen inte ifrågasätter ett sådant behov anser han att det i kommissionens förslag borde ha givits mer övergripande information samt hållbara skäl för detta behov.
28. Datatillsynsmannen välkomnar att ovanstående ändringar åtföljs av dataskyddsåtgärder. Man har i förslaget t.ex. behållit en fast lista med de personuppgifter som får föras in i TIS (tidigare artikel 25.1) på villkor att det finns "faktiska bevis" som tyder på att den berörda personen har begått eller kommer att begå förseelser (tidigare artikel 27.2). Dessutom, enligt tidigare artikel 25.3, får det inte föras in några känsliga uppgifter⁽¹²⁾ i TIS. I artikel 35.3 begränsas dessutom de personer som får kopiera innehållet i TIS för de ändamål som anges i samma artikel samt den tidsperiod under vilken uppgifter som kopierats från TIS får lagras. Dessa åtgärder ligger i linje med principen om uppgifternas kvalitet i artikel 4 i förordning (EG) nr 45/2001.

II.2 Tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 45/2001

29. I artikel 34 i förslaget beaktas antagandet av förordning (EG) nr 45/2001 som är tillämplig på gemenskapsinstitutionernas och -organens behandling av personuppgifter. Kommissionen uppmanas därför att notera att förordning (EG) nr 45/2001 är tillämplig på TIS. Datatillsynsmannen bekräftar att med beaktande av att TIS innehåller personuppgifter och att kommissionen har tillgång till och är registransvarige för databasen, är förordning (EG) nr 45/2001 utan tvekan tillämplig. Datatillsynsmannen välkomnar därför denna ändring som återspeglar den nuvarande rättsliga ramen för dataskydd.

⁽¹²⁾ Uppgifter om ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös tro, filosofisk övertygelse, fackföreningstillhörighet samt uppgifter om hälsa eller sexualliv.

30. Datatillsynsmannen erinrar om att på grund av tillämpningen av artikel 27 i förordning (EG) nr 45/2001 och med beaktande av att syftet med TIS kan bedömas medföra risker för de registrerades rättigheter och friheter, måste datatillsynsmannen förhandsgranska systemet.
31. Utöver tillämpningen av förordning (EG) nr 45/2001, har man samtidigt i artikel 34 i förslaget bevarat tillämpningen av de nationella genomförandebestämmelserna för direktiv 95/46/EG. Datatillsynsmannen anser att detta tillvägagångssätt är korrekt i den mån som medlemsstaternas myndigheter har tillträde till TIS och behörighet att föra in och senare behandla uppgifterna i TIS. Datatillsynsmannen anser alltså kommissionen och medlemsstaterna, i egenskap av medregisteransvariga, skall ha gemensamt ansvar för kontrollen av TIS-uppgifterna.

II.3 Datatillsynsmannens översyn av TIS tillsammans med de nationella dataskyddsmyndigheterna

32. Till följd av att förordning (EG) nr 45/2001 är tillämplig, har datatillsynsmannen ansvaret för att förordningen tillämpas på TIS. Även om datatillsynsmannens behörighet återspeglas i några av artiklarna i förslaget är så inte fallet i andra. Datatillsynsmannen beklagar särskilt att några av de delar i artikel 37 som gäller tillsyn inte har ändrats i enlighet därmed och uppmanar lagstiftarna att göra de ändringar som beskrivs nedan.
33. Datatillsynsmannen noterar att behörigheten för medlemsstaternas myndigheter att utöva tillsyn över TIS uttryckligen erkänns i artikel 37.1. I denna artikel omnämns dock inte någon liknande behörighet för datatillsynsmannen enligt förordning (EG) nr 45/2001. Detta problem framträder ännu tydligare i artikel 37.3, som inte har ändrats i förslaget: "Kommissionen skall inom sina avdelningar vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att en kontroll av skyddet av personuppgifter erbjuder en skyddsnivå motsvarande den i punkt 1". Med andra ord tillerkänns "kommissionen" kontrollen av dataskyddet i artikel 37.3. Det är uppenbart att denna artikel borde ha ändrats för att återspegla den nya tillsynsrollen för datatillsynsmannen. I sin nuvarande form är artikel 37.3 ologisk. För att åtgärda detta problem bör artikel 37.3 ändras på följande sätt: "Europeiska datatillsynsmannen skall kontrollera att TIS överensstämmer med förordning (EG) nr 45/2001."
34. Eftersom TIS regleras av såväl förordning (EG) nr 45/2001 som de nationella genomförandebestämmelserna för direktiv 95/46/EG, har datatillsynsmannen och de nationella dataskyddsmyndigheterna gemensamt ansvar för tillsynen av TIS. De nationella tillsynsmyndigheternas och

datatillsynsmannens tillsynsverksamhet bör slutligen i viss utsträckning samordnas för att säkerställa tillräcklig överensstämmelse och övergripande effektivitet. Såsom datatillsynsmannen framhållit i tidigare yttranden om databaser som övervakas av EU:s medlemsstater och datatillsynsmannen "... är (det) nödvändigt med ett harmoniserat genomförande av förordningen och att man verkar för ett gemensamt tillvägagångssätt när det gäller gemensamma problem" ⁽¹³⁾.

35. Det föreskrivs tyvärr inte något samordningsförfarande i förslaget för att strukturera och förbättra samarbetet mellan datatillsynsmannen och de nationella dataskyddsmyndigheterna. För att åtgärda detta problem föreslår datatillsynsmannen som ett första alternativ att det förs in ett nytt stycke i artikel 37 om kontroll av dataskyddet enligt följande: "Datatillsynsmannen skall sammankalla ett möte med alla nationella tillsynsmyndigheter minst en gång varje år för att behandla tillsynsfrågor med anknytning till TIS. Medlemmar i nationella dataskyddsmyndigheter och datatillsynsmannen kallas nedan 'tillsynsmyndigheterna'".
36. En bättre lösning för att återspegla tillsyn på olika nivåer vore, såsom nämndes tidigare, att dela upp bestämmelserna om tillsyn (artikel 37) i flera bestämmelser, där var och en av dem gäller en viss tillsynsnivå, såsom det har gjorts i de nyligen antagna rättsliga instrumenten om inrättande av Schengens informationssystem (SIS II). Särskilt i artiklarna 44-46 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) ⁽¹⁴⁾ fastställs det ett väl avvägt system där tillsynen är uppdelad på nationell nivå och gemenskapsnivå samt samordning av dessa. Datatillsynsmannen förordar att samma tillsynssystem (med några smärre anpassningar) skall fastställas för TIS. TIS och SIS II är till stor del jämförbara när det gäller tillsynens struktur.
37. I artikel 43.5 fastställs det att en för ändamålet inrättad sammansättning av den kommitté som avses i artikel 43.1 (nedan kallad ad hoc-kommittén) regelbundet skall sammanträda för att behandla alla dataskyddsproblem som rör TIS. Datatillsynsmannen anser att denna ad hoc-kommitté inte bör uppfattas som det behöriga organet för att utöva tillsyn över TIS eftersom denna behörighet uteslutande ligger hos medlemsstaternas myndigheter och datatillsynsmannen. Den ad hoc-kommitté som fastställs i artikel 43.5 är i själva verket en kommitté för så kallat kommittéförfarande.

⁽¹³⁾ Yttrande av den 19 oktober 2005 om tre förslag om andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (KOM(2005) 230 slutlig, KOM(2005) 236 slutlig och KOM(2005) 237 slutlig), EUT C 91, 19.4.2006, s. 38 samt yttrande av den 23 mars 2005 om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse, EUT C 181, 23.7.2005, s. 13.

⁽¹⁴⁾ EUT L 381, 28.12.2006, s. 4.

38. Datatillsynsmannen anser emellertid att ad hoc-kommittén är ett lämpligt forum för att behandla dataskyddsproblemet i samband med driften av TIS. I detta syfte föreslår datatillsynsmannen att artikel 43.5 skall omformuleras för att åter spegla uppgifterna och rollen för ad hoc-kommittén enligt artikel 43.5 på följande sätt: "Kommittén skall tillsammans med den tillsynsgrupp som avses i artikel ... undersöka alla problem som rör driften av TIS och som uppmärksammas av tillsynsmyndigheterna. Kommittén skall sammanträda i ad hoc-sammansättningen minst en gång om året."
39. Datatillsynsmannen vill även göra lagstiftaren uppmärksam på ett annat gemensamt kännetecken för TIS och SIS II, nämligen att de omfattas av såväl den första som den tredje pelaren vilket innebär att det finns två särskilda rättsliga grunder för vart och ett av systemen. Tredje pelarens TIS regleras av den konvention som avses i punkt 3 i detta yttrande. Detta medför en rad konsekvenser, bland annat för tillsynens struktur: medan den första pelarens TIS skall kontrolleras av datatillsynsmannen och de nationella tillsynsmyndigheterna, skall den tredje pelarens del kontrolleras av en gemensam tillsynsmyndighet (bestående av företrädare för samma nationella myndigheter). Detta utgör ett ganska svårhanterligt tillsynssystem som kan leda till brist på överensstämmelse och effektivitet och det belyser svårigheterna med en så komplex rättslig miljö som denna.
40. Det är värt att notera att när det gäller SIS II har den europeiska lagstiftaren valt att rationalisera tillsynsmodellen genom att använda samma modell i flera nivåer som den som beskrivs ovan när det gäller såväl den första som den tredje pelaren i systemet. Detta tillvägagångssätt är utan tvekan värt att överväga, och datatillsynsmannen rekommenderar att man ytterligare undersöker de möjligheter systemet erbjuder för bättre och mer konsekvent tillsyn.
- #### II.4 De enskildas rättigheter
41. De enskildas dataskyddsrättigheter enligt förslaget, särskilt rätten till tillgång, regleras i artiklarna 36 och 37, vilka delvis har ändrats i förslaget. Datatillsynsmannen skulle vilja ta upp följande tre frågor med anknytning till rätten till tillgång: i) Tillämplig lagstiftning enligt den tidigare artikel 36.1; ii) Begränsningar av rätten till tillgång enligt den tidigare artikel 36.2 samt iii) Förfarandet för enskilda för att lämna in en ansökan om tillgång enligt den tidigare artikel 37.2 i förslaget.
42. Tillämplig lagstiftning: I artikel 36.1, som inte har ändrats i förslaget, erkänns tillämpningen av dataskyddsbestämmelser för enskilda "som hastigast" och det fastställs att rätten till tillgång skall regleras av medlemsstaternas lagstiftning eller av de dataskyddsbestämmelser som är tillämpliga på kommissionen, beroende på om denna rätt åberopas i en medlemsstat eller i en EU-institution. I detta kriterium återspeglas vad som ovan sagts om artikel 34 i förslaget, nämligen att både kommissionen och medlemsstaterna är medregisteransvariga för TIS. Datatillsynsmannen samtycker till detta tillvägagångssätt och välkomnar att man i förslaget har bevarat lydelsen av artikel 36.1. Det står under alla omständigheter klart att det i denna bestämmelse indirekt hänvisas till den relevanta nationella lagstiftningen för genomförandet av direktiv 95/46/EG eller förordning (EG) nr 45/2001. Den tillämpliga lagstiftningen kommer i varje enskilt fall att bero på var rättigheterna utövas.
43. Begränsningar av rätten till tillgång: I det andra stycket av artikel 36.2 fastställs det att "ingen (får) beviljas tillgång (...)" under den period då åtgärder vidtas för observation, rapportering eller (...) en utredning pågår". Av de skäl som anges nedan önskar datatillsynsmannen att texten ändras på följande sätt: "ansökan om tillgång får avslås" (i stället för "ingen (får) beviljas tillgång").
44. I förordning (EG) nr 45/2001 fastställs den allmänna principen att enskilda får utöva rätten till tillgång till sina egna personuppgifter. I artikel 20 i förordning (EG) nr 45/2001 fastställs det dock att en sådan rätt kan begränsas om något av de särskilda villkor som motiverar en begränsning föreligger. De enskilda har med andra ord rätt till tillgång i princip, men en sådan tillgång kan begränsas. Omvänt medger lydelsen av artikel 36.2 "ingen (får) beviljas tillgång" inte något utrymme för en bedömning av huruvida tillgång kan beviljas eller ej. Detta innebär i grunden att enskilda under en viss tid inte har någon sådan rätt alls. Det finns inte någon anledning till att det allmänna tillvägagångssättet i förordning (EG) nr 45/2001 inte skulle kunna tillämpas i denna situation, särskilt om en begränsning av tillgång under den period som avses i artikel 36.2 skulle vara möjlig enligt artikel 20. Om kommissionen önskar avslå en ansökan skulle detta kunna ske genom artikel 20, enligt vilken tillgång kan avslås för att skydda utredningen.
45. Datatillsynsmannen anser att förslaget bör formuleras i samma anda som förordning (EG) nr 45/2001. Något annat skulle strida mot den allmänna ramen där rätten till tillgång enligt förordning (EG) nr 45/2001 föreskrivs. Problemet skulle enkelt kunna lösas genom att byta ut "ingen (får) beviljas tillgång" mot "ansökan om tillgång får avslås".
46. Förfarandet för ansökan om tillgång för enskilda: I förslaget har den tidigare artikel 37.2 i förordning (EG) nr 515/97 ändrats där man tar upp det förfarande som skall användas för att få kunskap om huruvida TIS innehåller personuppgifter för en viss person. I den nya artikel 37.2 erkänns möjligheten för enskilda att lämna in en begäran hos Europeiska datatillsynsmannen eller de nationella tillsynsmyndigheterna, beroende på om uppgifterna fördes in i TIS av kommissionen eller en medlemsstat.
47. Datatillsynsmannen välkomnar denna ändring som gör att förfarandet bättre överensstämmer med den nuvarande rättsliga ramen för dataskydd. Av följande skäl anser datatillsynsmannen dock att medlemsstaternas eller kommissionens behörighet inte bör vara avhängig vilket organ som förde i uppgifterna i TIS. För det första noterar datatillsynsmannen att enskilda i de flesta fall inte kommer att ha vetskap om vem, kommissionen eller en medlemsstat, som förde in uppgifterna i TIS. De kan följaktligen inte veta vilket organ som är behörigt att behandla deras ansökan om tillgång. Förfarandet för att ansöka om tillgång skulle bli tungrovt om enskilda först skulle vara tvungna att ta reda på vem som förde in uppgifterna. Datatillsynsmannen anser dessutom att denna bestämmelse strider mot det

kriterium som fastställs i artikel 36.1, enligt vilken rätten till tillgång skall regleras av medlemsstaternas lagstiftning eller de dataskyddsbestämmelser som är tillämpliga på kommissionen, beroende på om denna rätt åberopas i en medlemsstat eller en EU-institution. Enbart för att skapa överensstämmelse med artikel 36 borde därför behörigheten för att behandla ansökningar om tillgång bero på om rätten till en sådan tillgång har åberopats hos en nationell tillsynsmyndighet eller datatillsynsmannen.

48. För att kunna lösa detta problem bör orden "Beroende på vem som fört in uppgifterna i TIS" bytas ut mot "Beroende på om rätten åberopas hos en nationell tillsynsmyndighet eller datatillsynsmannen". Om man väljer detta tillvägagångssätt blir även den sista meningen i artikel 37.2 fullt logisk: "Om uppgifterna har förts in av en annan medlemsstat eller av kommissionen, skall kontrollen genomföras i nära samarbete med denna medlemsstats nationella tillsynsmyndighet eller med Europeiska datatillsynsmannen".

II.5 Utbyte av uppgifter

49. Förslaget innehåller inte några nya inslag när det gäller utbyte av personuppgifter med myndigheter i tredjeländer. Frågan berörs i artikel 30.4 i förslaget. Datatillsynsmannen anser att artikeln borde ha ändrats för att hänvisa till kommissionens (och inte enbart medlemsstaternas) behov av att det vidtas särskilda åtgärder för att säkerställa säkerheten för uppgifterna när dessa överförs eller överlämnas till myndigheter i tredjeländer. Artikel 30.4 i förordningen bör dessutom ändras på så sätt att överensstämmelse säkerställs med den lagstiftning som är tillämplig på överföring av personuppgifter till tredjeländer.

III. Register för identifiering av tullutredningar (Fide)

50. I artiklarna 41a, 41b, 41c och 41d i förslaget fastställs bestämmelser för driften av registret för identifiering av tullutredningar. Genom Fide kan de behöriga myndigheterna kontrollera om en person eller ett företag har varit föremål för en brottsutredning i någon medlemsstat.
51. Fide är ett instrument som medlemsstaterna redan använder sig av inom tredje pelaren⁽¹⁵⁾. Syftet med artikel 41 är således att ge en rättslig grund för gemenskapens Fide, vilket är något som datatillsynsmannen välkomnar.
52. Eftersom alla de bestämmelser i förslaget som gäller TIS även gäller Fide i enlighet med den tidigare artikel 41a, gäller också alla kommentarer i avsnitt II ovan Fide, med nödvändiga anpassningar.

⁽¹⁵⁾ Inrättat genom rådets akt av den 8 maj 2003 om upprättande av ett protokoll om ändring av konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål.

III.1 Tillämpning av förordning (EG) nr 45/2001

53. Med beaktande av att kommissionen är behörig att behandla uppgifter i Fide noterar datatillsynsmannen att förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, otvetydigt är tillämplig på Fide. Datatillsynsmannen anser att det vore lämpligt om det i artikel 41 erinrades om att förordning (EG) nr 45/2001 är tillämplig på Fide samt att datatillsynsmannen är behörig att övervaka och säkerställa att bestämmelserna i denna förordning efterlevs.
54. Datatillsynsmannen erinrar om att, till följd av tillämpningen av artikel 27 i förordning (EG) nr 45/2001 och med beaktande av Fides ändamål och uppgifternas art, kan särskilda risker för de registrerades rättigheter och frihet anses föreligga och datatillsynsmannen måste således förhandsgranska systemet.

III.2 Lagring av uppgifter

55. I artikel 41d fastställs särskilda tidsfrister för bevarande av uppgifter. Datatillsynsmannen anser att de tidsfrister som fastställs i artikel 41d är rimliga.
56. Det är osäkert på vilket sätt denna artikel är kopplad till artikel 33 när det gäller TIS. Man kan förmoda att artikel 41d har företräde framför bestämmelserna om samma fråga när det gäller TIS, men detta fastställs inte uttryckligen i förslaget. Det borde införas en bestämmelse där detta klargörs.

III.3 Uppdatering av uppgifter som förts in i Fide

57. Enligt principen för uppgifternas kvalitet enligt tidigare artikel 4 i förordning (EG) nr 45/2001, skall personuppgifterna vara adekvata och relevanta och får inte omfatta mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka de samlats in. Det är tydligt att kvaliteten på personuppgifterna endast kan säkerställas om de omfattas av regelbunden och lämplig kontroll. Datatillsynsmannen välkomnar även bestämmelsen i artikel 41d, där det krävs att personuppgifter omedelbart skall raderas om en person har avförts från utredningen enligt lagar, förordningar och förfaranden i den medlemsstat som lämnat upplysningarna.
58. För att kunna säkerställa att uppgifter som inte behövs inte ligger kvar i Fide, föreslår datatillsynsmannen dessutom att några av bestämmelserna för TIS om lagring av uppgifter enligt artikel 33 även skall gälla för Fide. Datatillsynsmannen föreslår särskilt att bestämmelserna i artikel 33.1 skall tillämpas på Fide, enligt vilka behovet av att lagra uppgifter skall ses över årligen av den uppgiftslämnande parten. I detta syfte föreslår datatillsynsmannen att följande mening skall föras in efter artikel 41d.2: "Behovet av att lagra uppgifter skall ses över minst en gång per år av den uppgiftslämnande medlemsstaten".

SLUTSATSER

59. Datatillsynsmannen uttrycker sin tillfredsställelse över att ha hörts om förslaget i vilket olika system som innehåller personuppgifter - den europeiska databasen, tullinformationssystemet (TIS) och registret för identifiering av tullutredningar (Fide) - inrättas eller uppdateras i syfte att stärka samarbetet och utbytet av uppgifter såväl mellan medlemsstaterna som mellan dem och kommissionen.
60. I fråga om **innehållet** konstaterar datatillsynsmannen följande:
- Förslaget innehåller inte tillräckliga argument till stöd för inrättandet av en europeisk databas. Datatillsynsmannen uppmanar kommissionen att genomföra en lämplig bedömning av behovet av att denna databas inrättas och att rapportera om resultatet.
 - Det bör införas ett nytt stycke i artikel 18a.1 där det erinras om tillämpningen av förordning (EG) nr 45/2001 på den europeiska databasen: "Kommissionen skall behandla den europeiska databasen som ett sådant system för behandling av personuppgifter som lyder under förordning (EG) nr 45/2001".
 - För att klargöra att de nationella genomförandebestämmelserna för direktiv 95/46/EG är tillämpliga på medlemsstaternas användning av den europeiska databasen, föreslår datatillsynsmannen följande ändring av artikel 18a2 c: "Kommissionen har följande behörighet i fråga om förvaltningen av databasen: c) Ställa uppgifterna i databasen till förfogande för de behöriga myndigheter som avses i artikel 1.1, i avsikt att uppnå syftet med den här förordningen. Senare behandling av personuppgifterna i dessa myndigheter skall omfattas av de nationella genomförandebestämmelserna till direktiv 95/46/EG."
 - Inga säkerhetsbestämmelser för den europeiska databasen fastställs i förslaget. Datatillsynsmannen anser att det vore lämpligt att lägga till ett nytt stycke i artikel 18a2, där det fastställs att det skall antas kompletterande administrativa bestämmelser om särskilda åtgärder för att säkerställa uppgifternas sekretess. När dessa bestämmelser antas bör datatillsynsmannen höras.
 - I förslaget erkänns inte till fullo datatillsynsmannens roll när det gäller tillsyn över tullinformationssystemet (TIS). Därför bör artikel 37.3 ändras på följande sätt: "Europeiska datatillsynsmannen skall kontrollera att TIS överensstämmer med förordning (EG) nr 45/2001".
 - De nationella tillsynsmyndigheternas och datatillsynsmannens verksamhet bör i viss utsträckning samordnas för att säkerställa tillräcklig överensstämmelse och övergripande effektivitet i fråga om tillsynen över TIS. Därför föreslår datatillsynsmannen som första alternativ att det införs ett nytt stycke i artikel 37 enligt följande: "Datatillsynsmannen skall sammankalla ett möte med alla nationella tillsynsmyndigheter minst en gång varje år för att behandla tillsynsfrågor med anknytning till TIS. Medlemmar i nationella dataskyddsmyndigheter och datatillsynsmannen skall kallas för 'tillsynsmyndigheterna'. En bättre lösning vore dock att följa den mer utvecklade modell som nyligen antogs för andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II). I linje med detta måste artikel 43.5 ändras på följande sätt: "Kommittén skall tillsammans med den tillsynsgrupp som avses i artikel ... undersöka alla problem som rör driften av TIS och som uppmärksammas av de tillsynsmyndigheter som avses i artikel 37. Kommittén skall sammanträda i ad hoc-sammansättningen minst en gång om året."
 - I artikel 36.2 andra stycket om tillgång till personuppgifter som lagras i TIS fastställs det att "ingen (får) beviljas tillgång (...) under den period då åtgärder vidtas för observation, rapportering eller (...) en utredning pågår". För att säkerställa överensstämmelse med förordning (EG) nr 45/2001 vill datatillsynsmannen att texten ändras på följande sätt: "ansökan om tillgång får avslås".
 - När det gäller förfarandet för att begära tillgång, dvs. om tillgång skall begäras hos datatillsynsmannen eller hos de nationella tillsynsmyndigheterna, anser datatillsynsmannen att det föreslagna systemet enligt den tidigare artikel 37.2 där fastställandet av den behöriga myndigheten beror på om det var en medlemsstat eller kommissionen som införde uppgifterna i TIS, är mycket tungrott. Det strider även mot andra artiklar i förslaget. Därför bör orden "Beroende på vem som fört in uppgifterna i TIS" i artikel 37.2 bytas ut mot "Beroende på om rätten åberopas hos en nationell tillsynsmyndighet eller datatillsynsmannen".
 - Datatillsynsmannen anser att det vore lämpligt om det i artikel 41a erinrades om att förordning (EG) nr 45/2001 är tillämplig på registret för identifiering av tullutredningar (Fide) samt att datatillsynsmannen är behörig att övervaka och säkerställa att bestämmelserna i denna förordning efterlevs.
61. För att kunna säkerställa att personuppgifter som inte behövs raderas föreslår datatillsynsmannen att följande införs efter artikel 41d.2: "Behovet av att lagra uppgifter skall ses över minst en gång per år av den uppgiftslämnande medlemsstaten".

62. När det gäller förfarandet

- rekommenderar datatillsynsmannen att det görs följande uttryckliga hänvisning i ingressen till förslaget: "*efter samråd med Europeiska datatillsynsmannen*",
- erinrar datatillsynsmannen om att eftersom behandlingen av uppgifter i den europeiska databasen, TIS och Fide innebär särskilda risker för de registrerades rättigheter och friheter, p g a av databasernas ändamål och

uppgifternas art, måste datatillsynsmannen förhandsgranska de tre systemen.

Utfärdat i Bryssel den 22 februari 2007

Peter HUSTINX
Europeisk datatillsynsman