

Inventering 2009

I. Inledning

Detta är den tredje offentliga inventeringen av Europeiska datatillsynsmannens roll som rådgivare när det gäller lagstiftningsförslag och därtill hörande dokument. Den offentliggjordes i december 2008 på följande webbadress: www.edps.europa.eu.

Denna inventering utgör en del av datatillsynsmannens årliga arbetscykel. En gång om året redogör datatillsynsmannen för det gångna årets verksamhet i årsrapporten. Dessutom offentliggör datatillsynsmannen en inventering av sina samrådsavsikter för det kommande året. Datatillsynsmannen lämnar följaktligen rapporter två gånger om året om sin verksamhet på detta område.

Bakgrunden till inventeringen finns i ett policydokument av den 18 mars 2005, *Europeiska datatillsynsmannen som rådgivare åt gemenskapsinstitutionerna i fråga om förslag till lagstiftning* och därmed sammanhängande dokument. I detta dokument fastställs datatillsynsmannens policy när det gäller samråd om lagstiftningsförslag, vilket är en av hans viktigaste uppgifter enligt artiklarna 28.2 och 41 i förordning (EG) nr 45/2001. Datatillsynsmannens arbetsmetod beskrivs i kapitel 5 i policydokumentet. En viktig del av arbetsmetoden är det urval och den planering (inbegripet en regelbunden översyn av urvalet och planeringen) som krävs för en effektiv rådgivning.

De viktigaste källorna vid inventeringen är kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram 2009 och flera därmed sammanhängande planeringsdokument från kommissionen. Inventeringen har förberetts av datatillsynsmannens personal. Under det förberedande arbetet har kommissionens berörda avdelningar fått möjlighet att lämna bidrag. Dessa bidrag är mycket uppskattade.

Inventeringen består av följande inslag:

- Denna inledning, som innehåller en kort analys av kontexten samt datatillsynsmannens prioriteringar för 2009.
- En bilaga med kommissionens relevanta förslag och andra dokument som nyligen har antagits eller planeras antas och som påkallar datatillsynsmannens uppmärksamhet.

Bilagan offentliggjordes första gången i december 2006 och uppdateras sedan dess tre gånger om året.

När datatillsynsmannen har yttrat sig om ett dokument (eller reagerat offentligt på något annat sätt), tas dokumentet bort från bilagan, även om det måste betonas att datatillsynsmannens medverkan i lagstiftningsprocessen inte är över när hans yttrande har utfärdats. I undantagsfall kan ärendet föras in på nytt i bilagan om datatillsynsmannen utfärdar ett andra yttrande. Datatillsynsmannens yttranden återfinns även på andra ställen på datatillsynsmannens webbplats (under "consultation", därefter "opinions").

II. Kort analys av kontexten

a) Utvecklingen inom EU

Lissabonfördraget har väsentliga konsekvenser för den rättsliga ramen för dataskydd inom EU, t.ex. genom att det införs en enda rättslig grund för skydd av personuppgifter (artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Osäkerhet om vad som kommer att hända med Lissabonfördraget utgör ett viktigt inslag i det sammanhang där datatillsynsmannens

bedriver sin verksamhet. Därtill kommer att ett nytt Europaparlament ska väljas och en ny kommission utses 2009. Den nya kommissionens prioriteringar kan få betydande konsekvenser för datatillsynsmannens arbete som rådgivare.

Framtiden för området med frihet, säkerhet och rättvisa har ytterligare övervägts, oberoende av Lissabonfördraget. I rapporten från den s.k. framtidsgruppen har balansen mellan rörlighet, säkerhet och integritet fått en central plats. Rapporten och den konvergensprincip som införs i den kommer att utgöra en av grundstenarna för det nya fleråriga program på området som kommer att antas under rådets svenska ordförandeskap (ofta kallat "Stockholmsprogrammet"). En annan viktig utveckling på området är att det gradvis upprättas ett enda rättsligt område (ett "verkligt område med rättvisa") genom att det utvecklas nätverk som kopplar samman medlemsstaternas rättsliga system.

I kommissionens lagstiftnings- och arbetsprogram för 2009 är utgångspunkten aktiv solidaritet i kristider, såväl mellan medlemsstaterna som mellan EU:s institutioner. Följande målsättningar kan nämnas, eftersom de har särskild betydelse för datatillsynsmannens arbetsområde: behovet av en global samordning och reglering, initiativ för att föra Europa närmare medborgarna (grundläggande rättigheter och medborgarskap, migration, rättvisa, trygghet och säkerhet, konsumentskydd och hälsa) samt strategier för bättre lagstiftning.

b) Den tekniska utvecklingen

År 2008 gav kommissionen ut ett viktigt meddelande om framtida nätverk och Internet, vilket kommer att utgöra den huvudsakliga grunden för det s.k. allomfattande informationssamhället. Meddelandet gav belysande exempel på ny teknik som stöds av tre viktiga tekniska trender: obegränsad bandbredd, allmänt utbredda nätverksanslutningar och obegränsad lagringskapacitet. Trots lovande innovation, produktivitetsvinster, tillväxt och arbetstillfällen kommer det allomfattande informationssamhället att kunna leda till hållbar utveckling endast om frågor som rör säkerhet, dataskydd och integritet behandlas på ett lämpligt sätt på ett tidigt utvecklingsstadium. Samtidigt bör man nämna de forskningsinsatser i EU som stöder utvecklingen av ett allomfattande informationssamhälle, närmare bestämt de projekt som tilldelades medel 2008 till följd av sjunde ramprogrammets inbjudan att lämna förslag till förtroende- och säkerhetsfrämjande forskning i fråga om informations- och kommunikationsteknik.

I slutet av 2008 nådde rådet och Europaparlamentet fram till en kompromiss i fråga om de reviderade gemensamma konsulära anvisningarna. Denna kompromiss kräver att biometrin och dess begränsningar studeras ingående.

c) Tillämpning av lagen och gränskontroll

År 2008 var produktivt ur lagstiftningshänseende. Det antogs ett antal viktiga åtgärder av betydelse för dataskyddet. Antagandet av rådets rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete innebär att det nu finns en allmän ram för dataskydd även för den tredje pelaren. Andra åtgärder är beslut 2008/615/RIF om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (Prüm), nya rättsliga ramar för Europol och Eurojust samt förordningen om informationssystemet för viseringar. År 2009 kommer tonvikten att läggas på genomförandet av dessa åtgärder i medlemsstaterna.

Ett viktigt förslag diskuteras fortfarande i rådet, nämligen förslaget till rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) i brottsbekämpande syfte. De intensiva

diskussionerna om behovet av och proportionaliteten i detta förslag, vilket huvudsakligen syftar till att bidra till kampen mot terrorism, är positiva och visar att man eftersträvar ett mer balanserat förhållningssätt i beslutsprocessen.

Dessutom håller (etnisk) profilering på att bli ett tema i diskussionerna om underrättelsestyrd polisverksamhet. Frågan är i vilken utsträckning profilering kan godtas som instrument.

Det sker en viktig utveckling i fråga om gränsförvaltning. De slutliga förberedelserna inför ikraftträdandet av SIS 2, med en tillsynsroll för datatillsynsmannen, pågår för närvarande, inrättandet av en europeisk förvaltningsbyrå för storskaliga informationssystem har aviserats och grundläggande nya åtgärder, såsom ett europeiskt system för in- och utresa, kan komma att utvecklas på kort sikt.

d) Internationella överföringar och globalisering

Kommer EU och USA att nå fram till ett avtal om datadelning i brottsbekämpande syfte? Mycket energi läggs ned på förberedelserna för ett sådant avtal, bl.a. av den s.k. kontaktgruppen på hög nivå. Om ett avtal uppnås, skulle det kunna få effekter som går längre än enbart ett utbyte med USA när det gäller brottsbekämpning.

Det finns ett antal trender som går mot en global harmonisering av dataskyddsstandarder, inte bara i fråga om brottsbekämpning utan även på andra områden. APEC håller t.ex. på att utveckla standarder, och latinamerikanska och fransktalande länder vidtar olika åtgärder.

Diskussionen om sökmotorer, ansvaret i förhållande till dessa och tillämpningen av EU:s dataskyddslagstiftning på sökmotorer utanför EU visar att det behövs ett mer globalt tillvägagångssätt.

e) Mot en ny rättslig ram för dataskydd?

I sitt yttrande av den 25 juli 2007 om genomförandet av dataskyddsdirektivet 95/46/EG föreslog datatillsynsmannen att man ska börja överväga en framtida dataskyddssram som inte per definition skiljer sig fundamentalt från den nuvarande ramen.

Sedan dess har flera åtgärder, inspirerade av detta förslag eller inte, vidtagits. Kommissionen har inrättat en expertgrupp för personuppgifter och beställt en undersökning om framtiden för den rättsliga ramen för dataskydd. Denna fråga kommer dessutom att diskuteras vid de europeiska dataskyddskommissionärernas konferens 2009. Den brittiska dataskyddskommissionären har beställt en undersökning som ska ligga till grund för diskussionerna.

Det vidtas andra närstående åtgärder, såsom "Londoninitiativet", för att göra dataskyddet effektivare, och arbetsgruppen för skydd av enskilda med avseende på behandlingen av personuppgifter arbetar med flera grundläggande dataskyddsfrågor, såsom begreppen "registeransvarig" och "registerförare" och frågor om tillämplig lag.

Som en första lagstiftningsåtgärd kan ändringen av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation nämnas. När denna ändring diskuteras tas flera bredare teman upp, t.ex. brister i säkerheten.

f) Och datatillsynsmannen?

Datatillsynsmannens sätt att arbeta i detta sammanhang kan sammanfattas på följande sätt:

- Alla frågor tas upp. Lagring och utbyte av uppgifter håller på att bli ett instrument på många politikområden, ofta som ett sätt för att främja den inre marknaden.
- Medverkan i alla skeden, från reaktioner på grönböcker till råd vid förlikningsmöten inom ramen för medbeslutandeförfarandet.
- Upprätthållande av väsentliga riktlinjer. Konsekvens i resultaten är av avgörande betydelse, och datatillsynsmannen strävar efter att hitta rätt balans mellan dataskydd och andra (allmänna) intressen.

III. Datatillsynsmannens prioriteringar för 2009

Datatillsynsmannens policy i egenskap av rådgivare när det gäller EU-lagstiftning och därtill tillhörande dokument kommer inte nämnvärt att förändras. Men eventuella förändringar av själva sammanhanget kommer att medföra att tyngdpunkterna förflyttas. Datatillsynsmannen kommer självfallet att delta intensivt i diskussionerna om eventuella ändringar av den rättsliga ramen för dataskydd. Dessa diskussioner kommer att intensifieras om och när Lissabonfördraget träder i kraft.

När det gäller frågeställningarna kan tre viktiga områden urskiljas. För det första folkhälsa, vilket är ett nytt område för datatillsynsmannen, för det andra – i likhet med tidigare år – området med frihet, säkerhet och rättvisa och för det tredje informationssamhället.

a) Allmänna frågor

- Beroende på utvecklingen, ytterligare förberedelser inför av Lissabonfördragets ikraftträdande.

b) Folkhälsa

- Utvecklingen av system för e-hälsa.
- Frågan om sekundär användning av hälsouppgifter.
- Hantering av lagstiftningsverksamhet som rör känsliga uppgifter.
- Vissa andra grundläggande frågor som också rör kritik inom sjukvårdssektorn när det gäller dataskyddslagstiftning.

c) Området med frihet, säkerhet och rättvisa.

- Stockholmsprogrammet som en ny allmän ram.
- Uppföljning av konsekvenserna av införandet av rådets rambeslut om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete.
- Gränsförvaltning och system för in- och utresa.
- Övergången till SIS 2 och inrättande av en förvaltningsmyndighet.
- Utarbetande av konvergensprincipen (från: framtidsgruppens rapport).
- Åtgärder med anknytning till e-juridik och ett enda rättsligt område.
- Framtagande av en ståndpunkt när det gäller profilering.

d) Tendenser i informationssamhället.

- Ytterligare utveckling när det gäller de viktigaste frågorna kring direktivet om integritet och elektronisk kommunikation (brister i säkerhet, förhållandet till immateriella rättigheter etc.).
- Rekommendationer om biometriska pass.
- Sociala nät, vetenskapliga nät och forskningsnät.

e) Mot tänkbara ändringar av ramen för dataskydd.

- Ytterligare precisering av begreppen "registeransvarig" och "registerförare" och klargörande av frågan om tillämplig lag och behörig domstol (även när det gäller nationella dataskyddsmyndigheter, inom ramen för arbetsgruppen för skydd av enskilda med avseende på behandlingen av personuppgifter).

- Bidrag till olika slags åtgärder som gäller den tänkbara framtida ramen.
 - Uppföljning av diskussionerna om en ändring av förordning nr 1049/2001.
 - I ett bredare sammanhang, konsekvenserna för dataskydd av åtgärder för att främja insyn och ansvarighet i EU-institutionerna (t.ex. offentliggörande av mottagare av EU-medel).
- f) Utveckling av nätverk för gränsöverskridande informationsutbyte.
- IMI, konsumentskydd, hälsouppgifter
- g) Mot externa avtal och globala standarder.
- Uppföljning av datatillsynsmannens yttrande om rapporten från kontaktgruppen på hög nivå, vilket eventuellt kan leda till en överenskommelse mellan EU och USA om utbyte av brottsbekämpningsuppgifter.
 - Andra avtal om konsumentuppgifter, såsom handelsavtalet mot varumärkesförfalskning.
- h) Övrigt
- Datatillsynsmannen kommer att lägga fram ett eller flera dokument om sin rådgivningspolitik, vilka under alla omständigheter kommer att ta upp tänkbara inlägg i kommittéförfaranden eller andra förfaranden där de rättsliga befogenheterna har delegerats till kommissionen, datatillsynsmannens medverkan vid beslut om överföring av uppgifter till tredjeländer samt konsekvenserna av rådgivning om lagstiftning för datatillsynsmannens tillsynsfunktion.

Bryssel, december 2008.