

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om Republiken Frankrikes initiativ till ett rådsbeslut om informationsteknik för tulländamål (5903/2/09 REV 2)

(2009/C 229/03)

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 rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete⁽²⁾,

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⁽³⁾, särskilt artikel 41.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

I. INLEDNING

Samråd med datatillsynsmannen

1. Initiativet från Republiken Frankrike inför antagande av rådets beslut om användning av informationsteknik för tulländamål offentliggjordes i EUT den 5 februari 2009⁽⁴⁾. Datatillsynsmannen hade varken rådfrågats av den medlemsstat som lade fram initiativet eller av rådet. När Europaparlamentet skulle yttra sig om initiativet bad dock Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri och rättigheter och inrikesfrågor datatillsynsmannen att lämna kommentarer till det franska initiativet i enlighet med artikel 41 i förordning (EG) nr 45/2001. Datatillsynsmannen har i liknande fall⁽⁵⁾ yttrat sig på eget initiativ, men föreliggande yttrande måste också ses som ett svar på Europaparlamentets begäran.
2. Enligt datatillsynsmannen bör det här yttrandet omnämnas i ingressen till rådets beslut, på samma sätt som hans yttrande omnämns i ett antal rättsliga instrument antagna på grundval av ett förslag från kommissionen.
3. Även om en medlemsstat som tar initiativ till en lagstiftningsåtgärd enligt avdelning VI i EU-fördraget inte har nå-

gon rättslig skyldighet att rådfråga datatillsynsmannen, finns det inte något i tillämpliga bestämmelser som hindrar detta. Datatillsynsmannen beklagar att han i detta fall varken har rådfrågats av Republiken Frankrike eller av rådet.

4. Då förslaget håller på att behandlas i rådet understryker datatillsynsmannen att kommentarerna i detta yttrande bygger på en version av förslaget som lades fram den 24 februari 2009 (5903/2/09 REV 2) och som finns utlagd på Europaparlamentets webbplats⁽⁶⁾.
5. Datatillsynsmannen ser ett behov av att själva initiativet samt vissa specifika artiklar och mekanismer motiveras bättre. Han beklagar att initiativet inte åtföljs av någon konsekvensbedömning eller motivering. Detta behövs för att öka öppenheten och, mer allmänt, höja kvaliteten i lagstiftningsprocessen. Motiveringar skulle också göra det lättare att bedöma ett antal framställningar i förslaget, exempelvis i fråga om det nödvändiga och berättigade i att ge Eurojust och Eurojust åtkomst till uppgifter i tullinformationssystemet.
6. Datatillsynsmannen har beaktat yttrande 09/03 av den 24 mars 2009 från Gemensamma tillsynsmyndigheten för tullfrågor avseende utkastet till rådets beslut om användning av informationsteknik för tulländamål.

Förslaget i sitt sammanhang

7. De rättsliga ramarna för tullinformationssystemet (nedan kallat TIS) regleras för närvarande av instrument inom både första och tredje pelaren. De rättsliga ramarna för tredje pelaren som reglerar systemet är framför allt konventionen av den 26 juli 1995 som utarbetats på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen, om användning av informationsteknologi för tulländamål (nedan kallad TIS-konventionen⁽⁷⁾) och protokollen av den 12 mars 1999 och den 8 mars 2003.
8. Nuvarande dataskyddsarrangemang innefattar tillämpningen av Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (nedan kallad Europarådets konvention 108). Dessutom är rådets rambeslut 2008/977/RIF om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (nedan kallade rambeslut 2008/977/RIF) tillämpligt på TIS i enlighet med förslaget.

⁽¹⁾ EUT L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EUT L 350, 30.12.2008, s. 60.

⁽³⁾ EUT L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽⁴⁾ EUT C 29, 5.2.2009, s. 6.

⁽⁵⁾ Senast när Europeiska datatillsynsmannen lämnade ett yttrande om initiativet från 15 medlemsstater inför antagandet av rådets beslut om förstärkning av Eurojust och om ändring av beslut 2002/187/RIF (EUT C 310, 5.12.2008, s. 1).

⁽⁶⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/libe/libe_20090330_1500.htm

⁽⁷⁾ EGT C 316, 27.11.1995, s. 33.

9. Den del av systemet som avser första pelaren regleras av rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull och jordbrukslagstiftningen ⁽¹⁾.
10. TIS-konventionen syftar enligt artikel 2.2 i konventionen till att bistå med att förebygga, utreda och lagföra grova överträdelse av nationella lagar genom att påskynda informations spridningen och därmed öka effektiviteten av samarbets och kontrollförfaranden hos tullmyndigheterna i medlemsstaterna.
11. I enlighet med TIS-konventionen består tullinformationssystemet av en central databas och är åtkomligt via terminaler som placerats i varje medlemsstat. Andra viktiga inslag är de följande:
- TIS-konventionen föreskriver att TIS endast kan innehålla sådana uppgifter, inbegripet uppgifter som rör enskilda personer, som är nödvändiga för att uppnå dess syfte inom följande kategorier: a) varor, b) transportmedel, c) företag, d) personer, e) utvecklingen vad avser bedrägeri, och f) tillgång till expertis ⁽²⁾.
 - Medlemsstaterna fastställer vilka uppgifter som ska ingå i TIS inom var och en av de tre sistnämnda kategorierna, om detta är nödvändigt för att uppnå systemets syfte. Inga personuppgifter får ingå i de två sistnämnda kategorierna. Direkt tillgång till uppgifter i TIS är för närvarande förbehållen uteslutande de nationella myndigheter som varje medlemsstat anger. Dessa nationella myndigheter är tullmyndigheter, men kan också inbegripa andra myndigheter som enligt den berörda medlemsstatens lagar, förordningar och förfaranden är behöriga att handla i syfte att uppnå det ändamål som anges i förordningen.
 - Medlemsstaterna får endast använda uppgifter i tullinformationssystemet för att uppnå det ändamål som anges i konventionen; de får dock använda dem för administrativa eller andra ändamål med föregående tillstånd och enligt de villkor som påbjuds av den medlemsstat som infört uppgifterna i systemet. En gemensam tillsynsmyndighet har upprättats för övervaka den del av TIS som avser tredje pelaren.
12. Det franska initiativet, som bygger på artiklarna 30.1 a och 34.2 i fördraget om Europeiska unionen, syftar till att ersätta TIS-konventionen samt protokollet av den 12 mars 1999 och protokollet av den 8 mars 2003 så att de delar av systemet som avser tredje pelaren anpassas till instrumenten inom första pelaren.
13. Förslaget innebär emellertid mer än att TIS-konventionen ersätts med ett rådsbeslut. Det ändrar många av konventionens bestämmelser och utvidgar det nuvarande tillämpningsområdet så att Europol och Eurojust ges åtkomst till uppgifter i TIS. Dessutom införlivar förslaget liknande bestämmelser om tullinformationssystemets funktion som finns i ovannämnda förordning (EG) nr 766/8008, exempelvis när det gäller inrättandet av ett register för identifiering av tullutredningar (kapitel VI).
14. Förslaget beaktar också nya rättsliga instrument, såsom rambeslut 2008/977/RIF och rambeslut 2006/960/RIF av den 13 december 2006 om förenklat informations och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater ⁽³⁾.
15. Förslaget syftar bland annat till att
- förstärka samarbetet mellan tullmyndigheterna genom att fastställa förfaranden som möjliggör för tullmyndigheterna att agera gemensamt och utbyta personuppgifter och andra uppgifter som har samband med olaglig handel genom användning av ny teknik för förvaltning och överföring av sådan information; denna uppgiftsbehandling är underkastad bestämmelserna i Europarådets konvention 108, rambeslut 2008/977/RIF och principerna i Europarådets ministerkommittés rekommendation R(87) 15 av den 17 september 1987 om användningen av personuppgifter inom polisväsendet,
 - förbättra komplementariteten i förhållande till de åtgärder som vidtas i samarbetet med Europol och Eurojust genom att dessa organ får åtkomst till uppgifter i tullinformationssystemet.
16. Syftet med tullinformationssystemet är i enlighet med artikel 1 i förslaget att bistå med att förebygga, utreda och beivra grova överträdelse av nationella lagar genom att göra informationen snabbare tillgänglig och därmed öka ändamålsenligheten i samarbets och kontrollförfarandena hos tullmyndigheterna i medlemsstaterna. Denna bestämmelse återspeglar i stor utsträckning artikel 2.2 i TIS-konventionen.
17. För att detta mål ska kunna uppnås ska enligt förslaget användningen av uppgifterna i TIS utvidgas till att också omfatta sökningar i systemen och möjlighet till strategisk eller operativ analys. Datatillsynsmannen noterar utvidgningen av syftet, den utvidgade förteckningen över kategorier personuppgifter som ska samlas in och behandlas samt den utvidgade förteckningen över registrerade som har direkt åtkomst till uppgifter i TIS.

⁽¹⁾ EUT L 82, 22.3.1997, s. 1.

⁽²⁾ I förslaget finns ytterligare en kategori: g) Kvarhållande, beslag eller förverkande av varor.

⁽³⁾ EUT L 386, 29.12.2006, s. 89.

Yttrandets fokus

18. Med tanke på datatillsynsmannens nuvarande roll som tillsynsmyndighet för den centrala delen av den del av TIS som avser första pelaren är han särskilt intresserad av initiativet och den nya utvecklingen angående dess innehåll i rådet. Datatillsynsmannen framhåller behovet av en sammanhållen och övergripande strategi som ska anpassa de delar av systemet som avser första och andra pelaren till varandra.
19. Datatillsynsmannen noterar att förslaget omfattar olika aspekter som rör grundläggande rättigheter, särskilt skydd av personuppgifter samt rätt till information och andra rättigheter som den registrerade har.
20. När det gäller den nuvarande dataskyddsordningen i TIS-konventionen måste datatillsynsmannen nämna att ett antal av bestämmelserna i den nuvarande konventionen behöver ändras och fräschas upp, eftersom de inte längre uppfyller aktuella krav och normer på dataskyddsområdet. Datatillsynsmannen vill ta tillfället i akt att betona att en hög skyddsnivå för personuppgifter och ett effektivare genomförande i praktiken bör ses som viktiga förutsättningar för att tullinformationssystemets funktion ska kunna förbättras.
21. Efter några allmänna anmärkningar kommer detta yttrande i huvudsak att ta upp följande frågor av relevans för skyddet av personuppgifter:
- Garantier för skydd av uppgifter i systemet.
 - Registret för identifiering av tullutredningar.
 - Eurojusts och Europols åtkomst till uppgifter i systemet (proportionalitet och behov av att ge dessa organ åtkomst till uppgifter).
 - Tillsynsmodell för TIS som helhet.
 - Förteckningen över myndigheter som har åtkomst till uppgifter i TIS.

II. ALLMÄNNA ANMÄRKNINGAR*Överensstämmelse mellan de delar i systemet som avser första respektive tredje pelaren*

22. Såsom nämndes i inledningen är datatillsynsmannen särskilt intresserad av den nya utvecklingen när det gäller den del av TIS som avser tredje pelaren, eftersom han redan har tillsyn över den centrala delen av den del som avser första pelaren i överensstämmelse med den nya förordning (EG) nr 766/2008⁽¹⁾, för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull och jordbrukslagstiftningen.
23. Datatillsynsmannen vill här uppmärksamma lagstiftaren på att han i ett antal yttranden redan har kommenterat frågor

som rör tillsynen av den del av TIS som avser första pelaren, särskilt yttrandet av den 22 februari 2007⁽²⁾.

24. I detta yttrande betonade datatillsynsmannen att "inrättandet och utvecklingen av olika instrument för att förstärka gemenskapens samarbete, t.ex. TIS, [...] 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. [...] 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."

Behov av ett strategiskt förhållningssätt till TIS som helhet

25. Datatillsynsmannen framhåller att till skillnad från de ändringar som infördes i förordning (EG) nr 766/2008 i fråga om det instrument inom första pelaren som reglerar TIS, innebär förslaget en total översyn av TIS-konventionen, vilket ger lagstiftaren möjlighet att få en bättre helhetssyn på hela systemet, utifrån en konsekvent och övergripande strategi.
26. Datatillsynsmannen anser att denna strategi även måste vara framåtblickande. Ny utveckling, såsom antagandet av rambeslut 2008/977/RIF och ett (eventuellt) framtida ikraftträdande av Lissabonfördraget, bör på lämpligt sätt övervägas och beaktas när det fattas ett beslut om själva innehållet i förslaget.
27. Beträffande ikraftträdandet av Lissabonfördraget vill datatillsynsmannen uppmärksamma lagstiftaren på behovet av en ingående analys av vilka konsekvenser ett avskaffande av EU:s pelarstruktur skulle kunna få på TIS, eftersom det nuvarande systemet bygger vidare på en kombination av instrument inom första och tredje pelaren. Datatillsynsmannen beklagar att det inte ges någon förklarande information om denna viktiga framtida utveckling, som i hög grad skulle påverka de rättsliga rammar som kommer att reglera TIS i framtiden. Mer generellt frågar datatillsynsmannen om det inte skulle vara lämpligare att lagstiftaren väntar med revideringen till dess att Lissabonfördraget trätt i kraft, så att eventuell rättsosäkerhet kan undvikas.

Datatillsynsmannen efterlyser samstämmighet med andra storskaliga system

28. Datatillsynsmannen anser att ersättandet av hela TIS-konventionen också är ett bra tillfälle att se till att TIS stämmer överens med andra system och mekanismer som har utvecklats efter konventionens antagande. Datatillsynsmannen efterlyser också en tillsynsmodell som överensstämmer med andra rättsliga instrument, särskilt dem som inrättas SIS II och VIS.

⁽¹⁾ EUT L 218, 13.8.2008, s. 48.

⁽²⁾ Yttrande av den 22 februari 2007 om förslaget till förordning (KOM(2006) 866 slutlig) (EUT C 94, 28.4.2007, s. 3).

Förhållandet till rambeslut 2008/977/RIF

29. Datatillsynsmannen välkomnar att förslaget beaktar rambeslutet om skydd av personuppgifter eftersom utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna sker inom TIS. I artikel 20 i förslaget står det klart och tydligt att rambeslut 2008/977/RIF ska gälla för skydd vid utbyte av uppgifter i enlighet med detta beslut om inget annat anges i det här beslutet. Datatillsynsmannen noterar också att det i förslaget hänvisas till rambeslutet också i andra bestämmelser, t.ex. i artikel 4.5, där det slås fast att uppgifter som avses i artikel 6 i rambeslut 2008/977/RIF inte ska införas, i artikel 8 om användning av de uppgifter som erhålls från TIS för att uppnå det mål som avses i artikel 1.2 i beslutet, i artikel 22 i förslaget om individers rättigheter med avseende på personuppgifter i TIS och artikel 29 om ansvar och skyldigheter.
30. Datatillsynsmannen anser att de begrepp och principer som fastställs i detta rambeslut lämpar sig för TIS och därför bör tillämpas, både av rättssäkerhetsskäl och för samstämmigheten mellan rättsordningarna.
31. Trots detta betonar datatillsynsmannen att lagstiftaren bör ge nödvändiga garantier för att det i avvaktan på ett fullständigt genomförande av rambeslut 2008/977/RIF inte finns några kryphål i dataskyddssystemet. Med andra ord vill datatillsynsmannen understryka att han är för ett upplägg där nödvändiga och adekvata skyddsåtgärder inrättas innan det sker något nytt utbyte av uppgifter.

III. SÄRSKILDA ANMÄRKNINGAR*Dataskyddsåtgärder*

32. För att tullinformationssystemet ska kunna fungera på ett korrekt sätt är det enligt datatillsynsmannen mycket viktigt att rätten till uppgiftsskydd och information tillämpas effektivt. Dataskyddsåtgärder behövs inte bara för att effektivt skydda individer upptagna i TIS, utan bör också kunna göra det lättare att få systemet att fungera på ett korrekt sätt och effektivare.
33. Datatillsynsmannen uppmärksammar lagstiftaren på att behovet av starka och effektiva dataskyddsåtgärder blir ännu tydligare om man tänker på att TIS är en databas som bygger på "misstankar" snarare än på fällande domar eller andra rättsliga eller administrativa avgöranden. Detta återspeglas i artikel 5 i förslaget, där det fastställs att "[u]ppgifter i de kategorier som avses i artikel 3 ska införas i tullinformationssystemet endast för observation och rapportering, diskret övervakning, särskilda kontroller och strategisk eller operativ analys. För de föreslagna åtgärderna [...] får personuppgifter [...] införas i tullinformationssystemet endast om det, särskilt på grundval av tidigare illegal verksamhet, finns faktiska tecken som tyder på att den berörda personen har gjort, gör eller kommer att göra sig skyldig till grova överträdelser av nationella lagar." Med tanke på tullinformationssystemets särdrag krävs enligt förslaget välavvägda, effektiva och förbättrade åtgärder för skydd av personuppgifter och kontrollmekanismer.

34. När det gäller specifika bestämmelser i förslaget om skydd av personuppgifter noterar datatillsynsmannen lagstiftarens ansträngningar för att få till stånd fler skyddsåtgärder än vad TIS-konventionen medger. Datatillsynsmannen känner dock fortfarande ett behov av att föra fram ett antal allvarliga betänkligheter som rör bestämmelserna om uppgiftsskydd, särskilt tillämpningen av principen om ändamålsbegränsning.
35. Det bör i detta sammanhang också nämnas att datatillsynsmannens anmärkningar i detta yttrande inte bara gäller bestämmelser som ändrar eller utvidgar tillämpningsområdet för TIS-konventionen, utan också de delar som är tagna från den nuvarande konventionstexten. Såsom nämnts i de allmänna anmärkningarna beror detta på att vissa bestämmelser i konventionen enligt datatillsynsmannen inte längre verkar uppfylla nuvarande dataskyddskrav, och det franska initiativet ger ett lämpligt tillfälle att på nytt diskutera hela systemet och se till att man har en lämplig dataskyddsnivå som motsvarar den som finns inom den del av systemet som avser första pelaren.
36. Datatillsynsmannen välkomnar att endast en fast och uttömmande förteckning över personuppgifter får tas med i TIS. Han välkomnar också att förslaget innebär att definitionen av termen personuppgifter utvidgas i förhållande till TIS-konventionen. Med personuppgifter avses enligt artikel 2.2 i förslaget varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (den registrerade); en identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för hans fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Ändamålsbegränsning

37. Ett exempel på bestämmelser som väcker allvarliga farhågor på dataskyddsområdet är artikel 8 i förslaget, där det fastställs att medlemsstaterna endast får använda de uppgifter som de erhåller från tullinformationssystemet för att uppnå det mål som avses i artikel 1.2. De får dock använda dem för administrativa eller andra ändamål med föregående tillstånd från den medlemsstat som infört uppgifterna i systemet och om inte annat följer av de villkor som angetts av denna medlemsstat. En sådan användning för andra ändamål ska vara förenlig med lagar, bestämmelser och förfaranden i den medlemsstat som önskar använda uppgifterna i enlighet med artikel 3.2 i rambeslut 2008/977/RIF. Denna bestämmelse om användningen av uppgifter som erhålls från TIS är väsentlig för systemets struktur och kräver därför särskild uppmärksamhet.
38. I artikel 8 i förslaget görs en hänvisning till artikel 3.2 i rambeslut 2008/977/RIF som behandlar principerna om lagenlighet, proportionalitet och ändamål. I artikel 3 i rambeslutet fastställs följande:

"1. De behöriga myndigheterna får inom ramen för sina uppgifter samlas in personuppgifter endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och uppgifterna får endast behandlas för det ändamål som låg till grund för insamlingen av dem. Behandlingen av uppgifterna ska vara lagenlig och adekvat, relevant och inte orimlig i förhållande till det ändamål för vilket de samlades in.

2. Vidare behandling för ett annat ändamål är tillåten om

- a) denna vidare behandling inte är oförenlig med de ändamål för vilket uppgifterna samlades in,
- b) de behöriga myndigheterna i enlighet med tillämpliga rättsliga bestämmelser är bemyndigade att behandla sådana uppgifter för ett sådant annat ändamål, och
- c) denna behandling är nödvändig och står i proportion till det andra ändamålet."

39. Trots tillämpningen av artikel 3.2 i rambeslut 2008/977/RIF om allmänna villkor där behandling för ett annat ändamål kan tillåtas, vill datatillsynsmannen påpeka att bestämmelsen i artikel 8 i förslaget genom att tillåta användning av TIS-uppgifter för eventuella administrativa eller andra ändamål, som inte anges i förslaget, väcker farhågor om överensstämmelsen med dataskyddskraven, särskilt principen om ändamålsbegränsning. Dessutom tillåter inte instrumentet inom första pelaren en sådan allmän användning. Datatillsynsmannen vill därför se att ändamål för vilka uppgifterna får användas specificeras. Detta är i dataskyddshänseende mycket viktigt, eftersom det rör huvudprinciperna för användningen av uppgifter i storskaliga system: uppgifter bör endast användas för väldefinierade och tydligt avgränsade ändamål som regleras av rättsliga ramar.

Överföring av uppgifter till tredjeländer

40. Artikel 8.4 i förslaget behandlar uppgifter som ska överföras till tredjeländer eller internationella organisationer. Enligt denna bestämmelse får "uppgifter som erhålls från tullinformationssystemet [...], med föregående tillstånd av den medlemsstat som infört uppgifterna i systemet och om inte annat följer av de villkor som denna stat angett, överföras [...] till tredjeländer och till internationella eller regionala organisationer som vill använda dem. Varje medlemsstat ska vidta särskilda åtgärder för att garantera dessa uppgifters säkerhet när de överförs till organ som är belägna utanför dess territorium. En redogörelse för dessa åtgärder skall meddelas den gemensamma tillsynsmyndighet som avses i artikel 25."
41. Datatillsynsmannen konstaterar att artikel 11 i rambeslutet om skydd av personuppgifter är tillämplig i detta sammanhang. Det bör dock betonas att de garantier som ingår i bestämmelsen i artikel 8.4 i beslutet, på grund av att tillämpningen av den bestämmelsen är av mycket allmän karaktär och i princip gör det möjligt för medlemsstaterna att överföra uppgifter som erhållits från TIS till tredjeländer och till internationella eller regionala organisationer som vill använda dem, är långt ifrån tillräckliga vad beträffar

skydd av personuppgifter. Datatillsynsmannen vill att artikel 8.4 tas under omprövning så att man kan säkerställa ett enhetligt system för att bedöma tillräckligheten genom en lämplig mekanism; den kommitté som avses i artikel 26 i förslaget skulle exempelvis kunna delta i denna bedömning.

Andra dataskyddsåtgärder

42. Datatillsynsmannen noterar med tillfredsställelse bestämmelserna om ändring av uppgifter (kapitel IV, artikel 13) som är ett viktigt inslag i principen om uppgifternas kvalitet. Han välkomnar särskilt den i förhållande till TIS-konventionen utvidgade och ändrade räckvidden för denna bestämmelse, som nu också omfattar rättelse och radering av uppgifter. Enligt artikel 13.2 ska till exempel en uppgiftslämnande medlemsstat eller Europol, om de upptäcker eller uppmärksammas på att de uppgifter som de har infört är oriktiga i sak eller har införts eller lagrats i strid med detta beslut, ändra, komplettera, rätta eller radera dessa uppgifter, beroende på vad som är lämpligt, och underrätta de andra medlemsstaterna och Europol om detta.
43. Datatillsynsmannen noterar bestämmelserna i kapitel V om bevarande av uppgifter som huvudsakligen bygger på TIS-konventionen och bland annat fastställer tidsfrister för bevarande av uppgifter som kopierats från TIS.
44. Kapitel IX (Skydd av personuppgifter) återspeglar många av bestämmelserna i TIS-konventionen. Det finns dock en viktig ändring, nämligen tillämpningen i rambeslutet om skydd av personuppgifter på TIS och att det i artikel 22 i förslaget står att "[i]ndividens rättigheter med avseende på personuppgifter i tullinformationssystemet, särskilt deras rätt till tillgång till uppgifterna, till rättelse, radering eller blockering ska utövas i överensstämmelse med lagar, bestämmelser och förfaranden i den medlemsstat som genomför rambeslut 2008/977/RIF där dessa rättigheter åberopas." Datatillsynsmannen vill här särskilt framhålla hur viktigt det är att behålla ett förfarande där de registrerade kan åberopa sina rättigheter och begära åtkomst till uppgifter i alla medlemsstater. Datatillsynsmannen kommer att titta närmare på den praktiska tillämpningen av denna för de registrerade mycket viktiga rättighet.
45. Förslaget utvidgar också TIS-konventionens räckvidd i fråga om förbudet att kopiera uppgifter från TIS till andra nationella dataregister. I artikel 14.2 i TIS-konventionen står det uttryckligen att personuppgifter som införts av andra medlemsstater inte får kopieras från tullinformationssystemet till andra nationella dataregister. Enligt artikel 21.3 i förslaget får en sådan kopiering endast förekomma "för kopior i sådana system för riskanalys som används för att målsträva nationella tullkontroller eller kopior i system för operativ analys som används för att samordna åtgärder." Med hänsyn till detta ställer datatillsynsmannen sig bakom påpekandena i yttrande 09/03 från Gemensamma tillsynsmyndigheten för tullfrågor, särskilt i fråga om termen system för riskanalys och behovet av att närmare bestämma när och på vilka villkor som den kopiering som avses i artikel 21.3 skulle vara möjlig.

46. Datatillsynsmannen välkomnar säkerhetsbestämmelserna, som är mycket betydelsefulla för att TIS ska kunna fungera på ett effektivt sätt (kapitel XII).

Registret för identifiering av tullutredningar

47. Förslaget innehåller ytterligare bestämmelser om registret för identifiering av tullutredningar (artiklarna 16–19). Detta återspeglar inrättandet av ett register för identifiering av tullutredningar inom det instrument som avser första pelaren. Datatillsynsmannen ifrågasätter inte behovet av sådana nya databaser inom TIS, men betonar behovet av lämpliga dataskyddsåtgärder. Han välkomnar i detta sammanhang att det undantag som föreskrivs i artikel 21.3 inte ska tillämpas på registren för identifiering av tullutredningar.

Europols och Eurojusts åtkomst till uppgifter i TIS

48. Enligt förslaget får Europeiska polisbyrån (Europol) och Europeiska enheten för rättsligt samarbete (Eurojust) åtkomst till uppgifter i systemet.

49. Datatillsynsmannen betonar först och främst att åtkomstens syfte klart måste definieras och att det måste göras en bedömning av proportionaliteten och nödvändigheten av att åtkomsten utvidgas. Det finns ingen information om varför det är nödvändigt att också låta Europol och Eurojust få åtkomst till uppgifter i systemet. Han betonar också att när åtkomsten till databaser, funktioner och behandling av personuppgifter står på spel finns det ett tydligt behov av att i förväg utvärdera inte bara åtkomstens ändamålsenlighet utan också den verkliga och dokumenterade nödvändigheten av ett sådant förslag. Datatillsynsmannen framhåller att skälen inte har motiverats.

50. Datatillsynsmannen vill också att det i texten klart framgår exakt för vilka uppdrag som Europol och Eurojust kan få utkomst till uppgifter.

51. Enligt artikel 11 har Europol rätt att inom ramen för sitt mandat och för att fullgöra sina uppgifter få åtkomst till de uppgifter som införts i TIS, att direkt söka i dem och att föra in uppgifter i nämnda system.

52. Datatillsynsmannen välkomnar de begränsningar som har införts i förslaget, särskilt

— det samtycke som krävs från den medlemsstat som fört in uppgifterna i systemet för att uppgifterna från TIS ska kunna användas,

— begränsningen av Europols vidarebefordran av uppgifter till tredjeländer (återigen enbart med samtycke från den medlemsstat som fört in uppgifterna i systemet),

— begränsad åtkomst till uppgifter i TIS (personal med särskilt tillstånd),

— den översyn av Europols verksamhet som ska göras av Europols gemensamma tillsynsmyndighet.

53. Datatillsynsmannen vill också nämna att man överallt i förslaget där Europolkonventionen nämns bör beakta det rådsbeslut där det fastställs att Europol med verkan från och med den 1 januari 2010 ska bli en EU-byrå.

54. Artikel 12 i förslaget tar upp Eurojusts åtkomst till uppgifter i TIS. Där fastställs att om inte annat följer av kapitel

IX har de nationella medlemmarna och deras biträdande medlemmar rätt att inom ramen för sitt mandat och för att fullgöra sina uppgifter få åtkomst till de uppgifter som införts i TIS i enlighet med artiklarna 1, 3, 4, 5 och 6 och att söka i dem. Förslaget föreskriver liknande mekanismer i fråga om samtycke för den medlemsstat som fört in uppgifterna som den som planeras för Europol. Det ovannämnda gäller också för Eurojust, nämligen behovet av att motivera nödvändigheten att ge åtkomst till uppgifter och att sätta upp adekvata och nödvändiga begränsningar om sådan åtkomst beviljas.

55. Datatillsynsmannen välkomnade att åtkomsten till uppgifter i TIS begränsas till att endast gälla nationella medlemmar, deras suppleanter och deras biträdande medlemmar. Datatillsynsmannen konstaterar dock att det i artikel 12.1 endast är tal om nationella medlemmar och deras biträdande medlemmar, medan suppleanter till de nationella medlemmarna också nämns i andra punkter i artikel 12. Lagstiftaren bör se till att klarhet och konsekvens råder i detta fall.

Tillsyn – mot en enhetlig, konsekvent och övergripande modell

56. I anslutning till den föreslagna tillsynen över den del av TIS som avser tredje pelaren vill datatillsynsmannen fästa lagstiftarens uppmärksamhet på att det måste finnas en konsekvent och övergripande tillsyn över hela systemet. De komplexa rättsliga ramarna som reglerar TIS, med en dubbel rättslig grund, bör tas i beaktande, och två olika tillsynsmodeller bör undvikas, både av rättssäkerhetsskäl och praktiska skäl.

57. Såsom tidigare nämnts i detta yttrande utövar datatillsynsmannen för närvarande tillsyn över den centrala delen av den del av systemet som avser första pelaren. Detta är i enlighet med artikel 37 i rådets förordning (EG) nr 515/97, ändrad genom förordning (EG) nr 766/2008, som slår fast att Europeiska datatillsynsmannen ska kontrollera att TIS överensstämmer med förordning (EG) nr 45/2001. Datatillsynsmannen konstaterar att den tillsynsmodell som Frankrike föreslår inte tar hänsyn till denna roll. Tillsynsmodellen bygger på den roll som Gemensamma tillsynsmyndigheten för TIS spelar.

58. Datatillsynsmannen uppskattar det arbete som utförts av Gemensamma tillsynsmyndigheten för TIS, men framhåller två skäl till varför en samordnad tillsynsmodell som överensstämmer med hans nuvarande tillsynsuppgifter inom andra storskaliga system bör tillämpas. För det första skulle en sådan modell garantera den inre överensstämmelsen mellan de delar inom systemet som avser första och tredje pelaren. För det andra skulle den också överensstämma med modeller som inrättats inom andra storskaliga system. Därför föreslår datatillsynsmannen att man för TIS som helhet använder en liknande modell som den som används inom SIS II ("samordnad tillsyn" eller "modell i flera nivåer"). Såsom nämns i datatillsynsmannens yttrande om den del av TIS som avser första pelaren har den europeiska lagstiftaren när det gäller SIS II 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.

59. Datatillsynsmannen anser att den lämpligaste lösningen på detta problem skulle vara att införa ett enhetligare tillsynssystem, den redan beprövade modell som bygger på en struktur med tre nivåer: dataskyddsmyndigheter på nationell nivå, datatillsynsmannen på central nivå och en samordning mellan dessa båda. Datatillsynsmannen är övertygad om att ersättandet av TIS-konventionen är ett unikt tillfälle att förenkla tillsynen och få den att bli mer sammanhållen, helt i linje med andra storskaliga system (VIS, SIS II, Eurodac).
60. Slutligen tar en samordnad tillsynsmodell också bättre hänsyn till de ändringar som Lissabonfördragets ikraftträdande och avskaffandet av EU:s pelarstruktur kommer att medföra.
61. Datatillsynsmannen tar inte ställning i frågan om införandet av en samordnad tillsynsmodell skulle kräva en ändring av det instrument inom första pelaren som reglerar TIS, dvs. förordning (EG) nr 766/2008, men uppmärksammar lagstiftaren på behovet av att analysera denna aspekt, också när det gäller rättslig konsekvens.
- Förteckningen över myndigheter som har åtkomst till uppgifter i TIS*
62. Enligt artikel 7.2 ska varje medlemsstat till de övriga medlemsstaterna och till den kommitté som avses i artikel 26 översända en förteckning över de behöriga myndigheter som utsetts och som är behöriga att ha direkt åtkomst till TIS, och i fråga om varje myndighet precisera till vilka uppgifter denna kan få åtkomst och för vilka ändamål.
63. Datatillsynsmannen påpekar att förslaget endast slår fast att information om de myndigheter som har åtkomst till uppgifter i TIS bör utbytas mellan medlemsstaterna och att de bör informera den kommitté som avses i artikel 26, men att det inte är aktuellt att offentliggöra någon sådan förteckning över myndigheter. Detta är beklagligt, eftersom ett sådant offentliggörande skulle bidra till en större öppenhet och skapa ett praktiskt verktyg för effektiv tillsyn över systemet, t.ex. av behöriga dataskyddsmyndigheter.
65. Han beklagar att det saknas förklarande dokument som skulle kunna ge de klargöranden och den information som behövs om några av bestämmelsernas syften och specificitet.
66. Datatillsynsmannen skulle vilja se att förslaget i större utsträckning tar upp behovet av specifika dataskyddsåtgärder. Han anser att det finns ett antal frågor där det bättre skulle kunna sörjas för det praktiska genomförandet av dataskyddsåtgärderna, särskilt tillämpningen av ändamålsbegränsningen när det gäller användningen av de uppgifter som förs in i TIS. Datatillsynsmannen anser att detta är en viktig förutsättning för att tullinformationssystemet ska kunna förbättras.
67. Datatillsynsmannen vill se att en samordnad tillsynsmodell tas med i förslaget. Det bör noteras att datatillsynsmannen för närvarande har till uppgift att utöva tillsyn över den del av systemet som avser första pelaren. Han betonar att det av enhetlighets och konsekvensskäl är bäst att den samordnade tillsynsmodellen också tillämpas på den del av systemet som avser tredje pelaren. Denna modell skulle där så är nödvändigt och lämpligt sörja för konsekvens med andra rättsliga instrument som reglerar inrättandet av andra storskaliga itsystem.
68. Datatillsynsmannen efterlyser ett klargörande av om det är nödvändigt och proportionerligt att Eurojust och Europol ges åtkomst till uppgifter. Han betonar att det i förslaget saknas förklarande information i denna fråga.
69. Datatillsynsmannen håller också fast vid att bestämmelsen i artikel 8.4 i förslaget om överföring av uppgifter till tredje-länder eller internationella organisationer måste stärkas. Detta omfattar behovet av att säkerställa ett enhetligt system för att bedöma lämpligheten.
70. Datatillsynsmannen efterlyser en bestämmelse om offentliggörande av en förteckning över myndigheter som har åtkomst till uppgifter i TIS, så att öppenheten ökas och tillsynen över systemet underlättas.

IV. SLUTSATSER

64. Datatillsynsmannen stöder förslaget till rådets beslut om informationsteknik för tulländamål. Han betonade att hans kommentarer inte bygger på den slutliga texten av förslaget med tanke på det pågående lagstiftningsarbetet i rådet.

Utfärdat i Bryssel den 20 april 2009

Peter HUSTINX
Europeisk datatillsynsman