

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om det ändrade förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr (.../...) (om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat) och om förslaget till rådets beslut om medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheters och Europols framställningar om jämförelser med Eurodacuppgifter i brottsbekämpande syfte

(2010/C 92/01)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR ANTAGIT FÖLJANDE 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 datatillsynsmannen mottog från Europeiska kommissionen den 15 september 2009.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

I. INLEDNING

1. Den 10 september 2009 antog kommissionen två förslag, nämligen det ändrade förslaget till Europaparlamentets och

rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr (.../...) (om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat)⁽³⁾ och förslaget till rådets beslut om medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheters och Europols framställningar om jämförelser med Eurodacuppgifter i brottsbekämpande syfte⁽⁴⁾. Förslagen (nedan kallade *förslagen eller förslaget till förordning och förslaget till beslut*) översändes av kommissionen till Europeiska datatillsynsmannen för samråd i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2001 och mottogs den 15 september 2009. Datatillsynsmannen har även mottagit konsekvensbedömningen.

2. Datatillsynsmannen välkomnar samrådet och rekommenderar en hänvisning till detta samråd i skälen till förslaget på samma sätt som i ett antal andra lagstiftningstexter där samråd har hållits med datatillsynsmannen i enlighet med förordning (EG) nr 45/2001.

3. Dessa förslag är även av särskilt intresse för datatillsynsmannen mot bakgrund av de tillsynsbefogenheter han utövar över den centrala enheten i Eurodacdatabasen och den samordnade tillsyn av Eurodacsystemet som helhet som han måste säkerställa tillsammans med de nationella dataskyddsmyndigheterna.

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 342 slutlig.

⁽⁴⁾ KOM(2009) 344 slutlig.

4. Frågan om tillgång till storskaliga IT-system i brottsbekämpande syfte har redan tagits upp av datatillsynsmannen i samband med tillgång till informationssystemet för viseringar (VIS) för brottsbekämpande myndigheter och Euro-pol⁽⁵⁾. Innehållet i förslagen hör även nära samman med den allmänna omarbetningen av Dublin- och Eurodacförordningarna, om vilka datatillsynsmannen utfärdade två yttranden den 18 februari 2009⁽⁶⁾.

II. INNEHÅLL I OCH BAKGRUND TILL FÖRSLAGEN

5. Förslagen skapar en grund för både medlemsstaternas utsedda myndigheters och Europols rätt att göra framställningar om jämförelser av fingeravtryck eller latent fingeravtryck med Eurodacuppgifter. En lyckad jämförelse som genererar en träff i Eurodac kommer att åtföljas av alla uppgifter som finns i Eurodac rörande fingeravtrycket. En begäran om ytterligare information efter en träff regleras inte i förslagen, utan omfattas i stället av befintliga instrument om utbyte av information i brottsbekämpande syfte. Förslagets tillämpningsområde omfattar kampen mot terroristbrott och grova brott, exempelvis människohandel och narkotikasmuggling⁽⁷⁾.

6. I artikel 7 i förslaget till beslut fastställs villkoren för de utsedda myndigheternas åtkomst till Eurodacuppgifter. Åtkomst är endast tillåten när jämförelser med nationella databaser med fingeravtryck och andra medlemsstaters automatiska fingeravtrycksdatabaser enligt rådets beslut 2008/615/RIF om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet⁽⁸⁾, inte gett några positiva resultat och när jämförelsen är nödvändig för att bekämpa terroristbrott och andra grova brott, jämförelsen är nödvändig i ett särskilt fall och det finns rimliga skäl att anta att jämförelsen väsentligt bidrar till att bekämpa brotten i fråga. Datatillsynsmannen noterar att det i artikel 7 inte krävs att den registrerade som framställan gäller är misstänkt för något av dessa brott.

⁽⁵⁾ Yttrande av den 20 januari 2006 om förslaget till rådet beslut om möjlighet till sökningar i informationssystemet för viseringar (VIS) för medlemsstatsmyndigheter med ansvar för intern säkerhet och för Euro-pol för att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott (KOM(2005) 600 slutlig), EUT C 97, 25.4.2006, s. 6.

⁽⁶⁾ Yttrande av den 18 februari 2009 om förslaget till förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EG) nr (.../...) (om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat) (KOM(2008) 825) och yttrande av den 18 februari 2009 om förslaget till förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat (KOM(2008) 820 slutlig).

⁽⁷⁾ Se särskilt artikel 1 i förslaget till beslut.

⁽⁸⁾ EUT L 210, 6.8.2008, s. 1, nedan kallat *Prümbeslutet*.

7. Det bör erinras om att målet med inrättandet av Eurodac-systemet var att underlätta tillämpningen av Dublinförordningen, vilken gör det möjligt att fastställa vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan, genom att jämföra asylsökandes och olagliga invandrares fingeravtryck. Genom Eurodacsystemet är det möjligt för medlemsstaterna att identifiera asylsökande och personer som grips i samband med att de olagligen passerar gemenskapens yttre gräns. Genom att jämföra fingeravtryck kan medlemsstaterna fastställa huruvida en asylsökande eller en utländsk medborgare som olagligen uppehåller sig i en medlemsstat tidigare har sökt asyl i en annan medlemsstat eller huruvida en asylsökande olagligt tagit sig in på unionens territorium. När förordningen om inrättande av Eurodac antogs, övervägdes inte tillträde för polisen till Eurodac utan fingeravtrycken samlades in i det mycket specifika syfte som anges i artikel 1.1 i Eurodacförordningen.

8. Genom artikel 1.2 i förslaget till förordning utvidgas nu syftet med Eurodacsystemet och syftet att förebygga, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott läggs till enligt de villkor som anges i förslagen. Denna ändring av syftet förklaras i skäl 6 i förslaget till beslut, där det anges att "eftersom Eurodac tillkommit för att underlätta tillämpningen av Dublinförordningen innebär åtkomst till Eurodac för att förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott och andra grova brott en förändring av Eurodacs ursprungliga syfte som inskränker rätten till skydd av privatlivet för människor vars personuppgifter behandlas i Eurodac."

9. Tillgång för brottsbekämpande myndigheter till Eurodac aviserades redan tidigare, några år efter antagandet av Eurodacförordningen. Den finns omnämnd i Haagprogrammet, i slutsatserna från rådets (rättsliga och inrikes frågor) gemensamma kommitté av den 12-13 juni 2007 och i kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet om större effektivitet, förbättrad interoperabilitet och synergieffekter mellan EU:s databaser på området rättsliga och inrikes frågor av den 24 november 2005⁽⁹⁾: "Med tanke på målsättningen att bekämpa terrorism och brottslighet ser rådet nu det som en brist att uppgifterna i VIS inte kan användas av de myndigheter som ansvarar för den inre säkerheten. Detta gäller även uppgifter om invandring i SIS II och uppgifter i Eurodac".

10. Förslagen att göra Eurodac tillgängligt för brottsbekämpande myndigheter har lett till betydande kritik från flera berörda parter, vilket erkänns både i konsekvensbedömningen och i motiveringen.

⁽⁹⁾ KOM(2005) 597 slutlig, punkt 4.6.

III. YTTRANDETS HUVUDSAKLIGA INRIKTNING

11. I detta yttrande kommer datatillsynsmannen att analysera det berättigade i förslaget. Denna analys kommer att leda till slutsatsen att datatillsynsmannen hyser allvarliga tvivel om huruvida dessa förslag är berättigade och huruvida lagstiftningsinstrument bör antas på grundval av dessa förslag.
12. Analysen kommer att göras på grundval av följande etapper:
 - a) Utgångspunkten: Hur man kan uppnå rätt balans mellan behovet av allmän säkerhet och rätten till skydd av personuppgifter.
 - b) Förslagen som en fortsättning på två mer allmänna tendenser:
 - i) Det blir allt enklare för de brottsbekämpande myndigheterna att använda sådana personuppgifter om enskilda personer som inte har ett direkt samband med ett särskilt brott och som har insamlats för andra ändamål.
 - ii) Nya rättsliga instrument har föreslagits som tillägg till befintliga rättsliga instrument, vilka ännu inte har genomförts fullt ut. Detta väcker frågor om hur nödvändiga sådana nya instrument är.
 - c) De särskilda omständigheterna i det nu aktuella fallet. En hel del information är redan tillgänglig för de brottsbekämpande myndigheterna på detta område.
 - d) Förslaget kommer att få konsekvenser i huvudsak för en särskilt utsatt grupp i samhället, dvs. asylökande, med risk för ytterligare stigmatisering av denna grupp.
 - e) Tidpunkten för förslagen. Förslagen antas utan att man inväntar två viktiga förändringar som eventuellt kommer att påverka förslagen i hög grad, nämligen Stockholmsprogrammet och (det eventuella) ikraftträdandet av Lisabonfördraget. Dessutom läggs förslaget fram oberoende av den allmänna omarbetningen av Dublin- och Eurodacförordningarna, vilka ännu diskuteras i rådet och i Europaparlamentet.
 - f) Förenligheten med artikel 8 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.
13. De materiella bestämmelserna i förslagen kommer inte att analyseras i detalj i yttrandet. Bestämmelserna har generellt en god rättslig kvalitet. De är välformulerade och säkerställer strikta villkor enligt vilka medlemsstaternas ansvariga myndigheter och Europol får göra framställningar om jämförelser av fingeravtryck med fingeravtryck som är lagrade i

Eurodacs centrala databas. I punkterna 49-50 kommer dock några kommentarer att göras om innehållet.

IV. UTGÅNGSPUNKT

14. Datatillsynsmannen vill betona att ett bättre informationsutbyte är ett viktigt politiskt mål för Europeiska unionen. Denna betoning av uppgiftsutbyte är ännu mer logisk i avsaknad av en europeisk polisstyrka, ett europeiskt straffrättsligt system och en fullständigt harmoniserad europeisk gränskontroll. Åtgärder som gäller uppgifter utgör därför ett viktigt bidrag från Europeiska unionen, som gör det möjligt för de nationella myndigheterna i medlemsstaterna att ta itu med gränsöverskridande brottslighet på ett effektivt sätt och effektivt skydda de yttre gränserna. De bör dock inte bara bidra till medborgarnas säkerhet utan även till deras grundläggande friheter.
15. Med andra ord behöver regeringarna lämpliga instrument för att garantera medborgarnas säkerhet, men i våra europeiska samhällen måste de till fullo respektera medborgarnas grundläggande rättigheter. Det är EU:s lagstiftande myndigheters uppgift att säkerställa denna balans. Behovet av en sådan balans betonades uttryckligen i kommissionens meddelande av den 10 juni 2009, *Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst*.⁽¹⁰⁾ Den spelar även en betydande roll i diskussionerna om det nya fleråriga programmet på området frihet, säkerhet och rättvisa (Stockholmsprogrammet).
16. I detta sammanhang är det lämpligt att betona att lagstiftningen om dataskydd inte på något sätt påverkar regeringarnas berättigade intressen att skydda den allmänna säkerheten. Om uppgifterna behövs för specifika och legitima ändamål får de utnyttjas, vid behov med särskilda åtgärder för att tillhandahålla lämpligt skydd. Det är även mycket viktigt att uppgifter endast samlas in, utbyts och behandlas på grundval av konkreta säkerhetsbehov och med beaktande av principerna om dataskydd.
17. Kampen mot terroristbrott och andra grova brott⁽¹¹⁾ kan utan tvekan vara ett legitimt skäl för att medge behandling av personuppgifter, med iakttagande av den grundläggande rätten till personlig integritet och skydd av personuppgifter. För att vara giltig måste dock nödvändigheten av intrånget i den enskildes privatliv styrkas av tydliga och obestridliga faktorer och proportionaliteten i behandlingen måste påvisas. Detta krav är så mycket mer ofrånkomligt när intrånget i de enskildas privatliv är omfattande och dessa utgör en utsatt grupp som behöver skyddas, enligt planerna i förslagen.

⁽¹⁰⁾ KOM(2009) 262 slutlig. Se även datatillsynsmannens yttrande av den 10 juli 2009 om detta meddelande, punkt 22.

⁽¹¹⁾ De ändamål för vilka jämförelse av fingeravtryck är tillåten i enlighet med artikel 1 i förslaget till beslut.

V. FORTSÄTTNING PÅ MER ALLMÄNNA TENDENSER

Tendensen att ge brottsbekämpande myndigheter omfattande tillgång till uppgifter

18. Det bör betonas att förslagen inte bara följer den allmänna trenden att bevilja tillgång för brottsbekämpande myndigheter till flera storskaliga informations- och identifierings-system, utan även utgör ett ytterligare steg i en tendens att ge brottsbekämpande myndigheter tillgång till uppgifter om enskilda personer som i princip inte är misstänkta för något brott. Det handlar dessutom om uppgifter som har insamlats för ändamål som inte gäller brottsbekämpning. Exempel under senare tid är följande:

— Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG. ⁽¹²⁾

— Rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott. ⁽¹³⁾

— Förslaget till rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) i brottsbekämpande syfte. ⁽¹⁴⁾

19. I sina yttranden om dessa initiativ har datatillsynsmannen intagit en kritisk inställning till att bevilja tillgång för brottsbekämpande myndigheter till uppgifter om enskilda personer som inte är misstänkta för något brott och dessa samlats in för andra ändamål. Datatillsynsmannen har betonat behovet av lämna en vederbörlig motivering och att uppfylla nödvändighets- och proportionalitetstesten. I sitt yttrande om passageraruppgifter varnade han även för en utveckling mot ett fullständigt övervakningssamhälle.

⁽¹²⁾ EUT L 105, 13.4.2006, s. 54. Datatillsynsmannens yttrande av den 26 september 2005, EUT C 298, 29.11.2005, s. 1.

⁽¹³⁾ EUT L 218, 13.8.2008, s. 129.

⁽¹⁴⁾ Ännu inte antaget av rådet. Senast tillgängliga text i rådets register från den 29 juni 2009, 5618/2/09. Datatillsynsmannens yttrande av den 20 december 2007, EUT C 110, 1.5.2008, s. 1.

20. Denna hållning angavs närmare i datatillsynsmannens yttrande om kommissionens meddelande av den 10 juni 2009, *Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i allmänhetens tjänst*. ⁽¹⁵⁾ I yttrandet begärde han att Stockholmsprogrammet skulle ta upp tendensen att använda uppgifter som samlats in för andra ändamål. Strikta villkor behövs, t.ex. villkoret att en begäran om uppgifter ska vara proportionell, specifikt riktad och i princip bygga på misstankar mot särskilda personer.

Behovet av en allmän diskussion om tillträde för brottsbekämpande myndigheter

21. Detta yttrande måste även betraktas mot bakgrund av den bredare debatten om framtiden för EU:s informationsutbyte och den ökande tendensen med tillgång för brottsbekämpande myndigheter till väldigt stora databaser. Datatillsynsmannen tar tillfället i akt att betona att det krävs en bedömning från fall till fall av varje sådant förslag och en konsekvent, omfattande och framtidsinriktad syn på denna fråga, helst med anknytning till Stockholmsprogrammet.

22. Nu mer än någonsin tidigare finns det ett tydligt behov av djupgående reflexion om hur EU:s informationsutbyte och storskaliga IT-system bör se ut. När detta övervägs bör vederbörlig hänsyn tas både till kostnaderna för den personliga integriteten och brottsbekämpningens effektivitet, i första hand när nya instrument föreslås och diskuteras, men även efter det att de har genomförts, genom regelbundna översyner. Detta är också en fråga som kräver skräddarsydda skyddsåtgärder och större fokus på principen om ändamålsbegränsning. Denna vision bör inbegripa reflexioner över Lissabonfördragets (eventuella) ikraftträdande och dess konsekvenser för system som bygger på en rättslig grund inom första eller tredje pelaren.

Utvärdering av befintliga instrument

23. De aktuella förslagen antogs som ett tillägg till de befintliga rättsakter som används för sökningar på fingeravtryck, vilka ännu inte har genomförts fullständigt. Europeiska datatillsynsmannen hänvisar i detta sammanhang särskilt till Prümbeslutet ⁽¹⁶⁾, som ska genomföras av medlemsstaterna senast i juni 2011. På grundval av detta beslut beviljar medlemsstaterna varandra automatisk åtkomst till bl.a. nationella automatiska fingeravtrycksidentifieringssystem (Afis) på grundval av en "träff/icke träff"-sökning. Om en sökning på grundval av Prümbeslutet leder till en träff, kan ytterligare information, inklusive personuppgifter, erhållas i den medlemsstat som lade in fingeravtrycket i sitt nationella Afis i enlighet med nationell rätt, bland annat genom ömsesidig rättslig hjälp.

⁽¹⁵⁾ Se fotnot 8.

⁽¹⁶⁾ Se även punkt 6 och fotnot 6.

24. Ett annan rättsakt som kunde vara till nytta i detta sammanhang är rambeslut 2006/960/RIF om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna i Europeiska unionens medlemsstater⁽¹⁷⁾. Denna rättsakt underlättar utbytet av information (dvs. både fingeravtryck och ytterligare information) som innehåller eller är tillgänglig för brottsbekämpande myndigheter i medlemsstaterna. Denna rättsakt har varit i kraft sedan den 18 december 2008.
25. Det finns bara ett äldre verktyg till medlemsstaternas förfogande, nämligen det traditionella instrumentet för ömsesidig rättslig hjälp, enligt vilket medlemsstaternas rättsliga myndigheter kan begära åtkomst till brottsrelaterade och andra samlingar av fingeravtryck, inklusive asylsökandes, med stöd i konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål.
26. Europeiska datatillsynsmannen anser att det är väsentligt att man först genomför och utvärderar tillämpningen av de nya EU-instrument som gör det möjligt för en medlemsstat att göra sökningar angående fingeravtryck och andra brottsbekämpningsdata som innehåller av en annan medlemsstat som en del av bedömningen av behovet av tillgång till Eurodac.
27. Förenlighet med proportionalitetsprincipen innebär inte bara att den föreslagna åtgärden är effektiv utan också att det syfte som eftersträvas genom förslaget inte kan uppnås med hjälp av befintliga verktyg. Dessa verktyg måste utvärderas omsorgsfullt innan man inför ytterligare/nya åtgärder för behandling av personuppgifter. Enligt Europeiska datatillsynsmannens uppfattning har en sådan grundlig utvärdering inte skett.

VI. DE SÄRSKILDA OMSTÄNDIGHETERNA I DET AKTUELLA FALLET

28. Som utgångspunkt noterar Europeiska datatillsynsmannen att kommissionen i sitt meddelande av den 24 november 2005 erinrade om att det "faktum att en person utan ett brottsligt förflutet söker asyl eller ansöker om en visering är inte på något sätt en indikation på att han eller hon kommer att begå ett brott eller terroristbrott"⁽¹⁸⁾.
29. Förslagen rör tillgång till personuppgifter om personer som inte bara i princip inte är misstänkta för något brott utan som dessutom är i behov av starkare skydd, eftersom de flyr undan förföljelse. Dessa personer utgör en särskilt utsatt befolkningsgrupp och deras otrygga ställning måste beaktas när man bedömer den föreslagna åtgärdens nödvändighet och proportionalitet.

⁽¹⁷⁾ EUT L 386, 29.12.2006, s. 89.

⁽¹⁸⁾ Det meddelande som omnämns i punkt 9 i detta yttrande.

VII. VAL AV TIDPUNKT FÖR FÖRSLAGET

30. I motiveringen till det föreslagna beslutet sägs det att det finns en strukturell informations- och kontrollucka, eftersom det i dag inte finns något separat system tillgängligt för brottsbekämpande myndigheter som gör det möjligt att avgöra vilken medlemsstat som har information om en asylsökande.
31. Detta må vara fallet, men det utgör inget svar på frågan om varför denna information behövs när det gäller asylsökande, vilka som sagt utgör en utsatt grupp och i princip inte är misstänkta för någonting, då denna typ av information om fingeravtryck inte heller finns tillgänglig för någon annan samhällsgrupp. Det kanske finns goda skäl, men kommissionen framför dem inte.
32. Europeiska datatillsynsmannen vill framhäva en ytterligare motivering till förslagen. I motiveringen till det föreslagna beslutet anfördes att, om en sökning på grundval av Prüm-beslutet leder till en träff, kan ytterligare information, inklusive personuppgifter, erhållas i den medlemsstat som lagt in fingeravtrycket i sitt nationella Afis genom nationell lagstiftning, inbegripet ömsesidig rättslig hjälp. Därtill förefaller kommissionen att som ett argument för att motivera förslaget hänvisa till följande: "Detta förfarande kan visserligen användas i de medlemsstater som lagrar fingeravtryck från asylsökande tillsammans med andra fingeravtryck insamlade av brottsbekämpande myndigheter i ett nationellt Afis, men inte i medlemsstater som inte lagrar fingeravtryck från asylsökande i sina nationella Afis, såvida de inte har samband med brottslighet." Detta argument framförs också i den konsekvensbedömning som åtföljer förslagen.
33. Enligt Europeiska datatillsynsmannens uppfattning har ett sådant argument inget värde. Systematisk lagring av fingeravtryck från asylsökande som inte har koppling till något brott i samma databas där man lagrar andra fingeravtryck som samlas in av brottsbekämpande myndigheter – från asylsökande och/eller andra personer som är misstänkta eller har dömts för brott – ger i sig upphov till allvarlig oro vad beträffar principen om ändamålsbegränsning och databehandlingens legitimitet. I stället för att använda detta argument bör kommissionen överväga huruvida denna systematiska lagring stämmer överens med EU-lagstiftningen om dataskydd.
34. Kommissionens antagande av förslagen sker vid en tidpunkt då omständigheterna håller på att förändras.

35. För det första förväntas Stockholmsprogrammet bli antaget i december 2009. Intensiva diskussioner om utformningen av detta fleråriga program på området frihet, säkerhet och rättvisa äger rum dessa månader. Utnyttjande och utbyte av information kommer att vara en viktig fråga i Stockholmsprogrammet, inbegripet utarbetandet av en europeisk informationsmodell⁽¹⁹⁾ eller en europeisk informationshantlingsstrategi för säkerhet⁽²⁰⁾. I detta sammanhang förespråkar Europeiska datatillsynsmannen ett balanserat tillvägagångssätt, genom vilket garantier för integritet och data-skydd införs i informationssystem redan i tidigaste möjliga skede. Den verksamhet som utövas av ad hoc-gruppen för informationsutbyte i rådet har nära koppling till Stockholmsprogrammet. Innehållet i de aktuella förslagen kommer med största sannolikhet att omfattas av denna verksamhet.
36. För det andra fäster Europeiska datatillsynsmannen uppmärksamheten vid behovet av att överväga konsekvenserna av Lissabonfördragets ikraftträdande för den framtida lagstiftningen om brottsbekämpande verksamhet. Den första konsekvensen skulle vara att varje förslag av denna typ i framtiden skulle vara föremål för ett vanligt lagstiftningsförfarande, vilket innebär att rådet och Europaparlamentet medverkar i lika hög grad. Den andra konsekvensen hänger ihop med att EU-fördragets pelarstruktur avskaffas. Det är möjligt att kommissionen enligt Lissabonfördraget måste lägga fram ett nytt förslag på en ny rättslig grund, eventuellt rentav så att den föreslagna förordningen och det föreslagna beslutet slås ihop till en enda rättsakt, vilket i varje fall skulle bidra till rättslig klarhet.
37. För det tredje ifrågasätter Europeiska datatillsynsmannen också behovet av att anta detta förslag genom ett annat förfarande än den allmänna omarbetningen av Eurodacförordningen och Dublinförordningen, som fortfarande diskuteras i parlamentet och rådet. Följden av de nuvarande förslagen är att systemets syfte – trots att grundläggande diskussioner om ändringen av Eurodacsystemet inte har avslutats – kommer att ändras, vilket också innebär en grundläggande ändring av systemet. Samstämmighet skulle ha garanterats bättre, om dessa förslag hade anslutits till den allmänna omarbetningen⁽²¹⁾ eller uppskjutits tills den första ändringen antagits.
38. Under sådana förhållanden är det bättre att man nu uppskjuter antagandet av förslaget, i syfte att undvika rättslig osäkerhet. Kommissionen hävdar inte att förslagen måste antas brådskande och det finns definitivt inte några andra omständigheter som tyder på att saken brådskar.

⁽¹⁹⁾ Terminologi som används av kommissionen i dess meddelande av den 10 juni 2009, som det hänvisas till i fotnot 8.

⁽²⁰⁾ Terminologi som används av det svenska ordförandeskapet.

⁽²¹⁾ Se punkt 4.

VIII. FÖRENLIGHET MED ARTIKEL 8 I KONVENTIONEN

39. I motiveringen till den föreslagna förordningen behandlas uttryckligen förenligheten med grundläggande rättigheter, bl.a. med artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, rörande skydd av personuppgifter. Där förklaras det att enligt kommissionen fastställs strikta villkor i förslaget, för att garantera att behandling av personuppgifter i samband med brottsbekämpning inte strider mot den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter, särskilt nödvändigheten och proportionaliteten.
40. Europeiska datatillsynsmannen låter sig inte övertygas av detta uttalande från kommissionen. Han noterar att det avgörande är att bedöma huruvida förslagen klarar legitimitetstestet i artikel 8 i Europakonventionen, enligt tolkning av domstolen och Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna. Förslagen bör uppfylla nödvändighets- och proportionalitetsprinciperna, med beaktande av de instrument som redan finns att tillgå. Kommissionen bör på ett trovärdigt sätt kunna påvisa detta i förslaget eller motiveringen. Det främsta målet i detta avseende är *S. och Marper mot Förenade kungariket*⁽²²⁾.
41. I skäl 6 i förslaget till beslut konstateras att "(a)lla sådana inskränkningar måste överensstämja med lagstiftningen, vars lydelse måste vara tillräckligt precis för att var och en ska kunna anpassa sin vandel och den måste skydda mot godtycke och med tillräcklig tydlighet ange omfattningen på de behöriga myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning och hur den får användas. Eventuella inskränkningar måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att uppnå ett legitimt och proportionerligt intresse och stå i proportion till det legitima mål som det syftar till." Av skälen framgår emellertid inte varför detta föreslagna instrument är nödvändigt.
42. Enligt den fasta rättspraxis som etablerats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska intrång anses nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att uppnå ett berättigat ändamål i den mening som avses i artikel 8.2 i Europakonventionen, om det föreligger "tvingande sociala hänsyn" och i synnerhet om det står i proportion till det berättigade ändamålet med den och om de skäl som anförs av de nationella myndigheterna som motivering är "relevanta och tillräckliga"⁽²³⁾. Därutöver har de nationella myndigheterna ett utrymme för egen bedömning "vars storlek inte endast beror på intrångets syfte, utan även på dess art"⁽²⁴⁾. Marginalen tenderar att bli smalare när den rättighet som står på spel är avgörande för den enskildes faktiska åtnjutande av djupt personliga eller grundläggande rättigheter⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Gemensamma ansökningar 30562/04 och 30566/04, *S. och Marper mot Förenade kungariket*, dom av den 4 december 2008 av Europadomstolen, ännu inte offentliggjord.

⁽²³⁾ Se bland annat dom i målet *Gillow mot Förenade kungariket* av den 24 november 1986, serie A, nr 109, punkt 55.

⁽²⁴⁾ Se dom av den 26 mars 1987 i målet *Leander mot Sverige*, serie A, nr 116, punkt 59. Se även domstolens dom av den 20 maj 2003 i målet *Österreichischer Rundfunk m.fl., förenade målen C-465/2000, C-138/01 och C-139/01*, REG 2003, s. I-4989, punkt 83.

⁽²⁵⁾ Dom av den 27 maj 2004 i målet *Connors mot Förenade kungariket*, nr 66746/01, punkt 82.

43. I detta sammanhang krävs det först och främst en utvärdering av syftet med den planerade behandlingen av personuppgifter: Har syftet klart identifierats och bestyrker det nödvändighet och proportionalitet? Det bör också vara bevisat att inga andra medel, som innebär mindre intrång, finns att tillgå för att uppnå det åsyftade målet.
44. I förslaget hävdas det att syftet med Eurodac-systemet har ändrats jämfört med det ursprungliga syftet, så som förklaras i skäl 6 i förslaget till beslut ⁽²⁶⁾. En enkel ändring i en lagtext kommer dock inte att resultera i en åtgärd som är förenlig med artikel 8 i Europakonventionen. Det går till och med att hävda att lagändringen inte på något sätt resulterar i ett förändrat syfte. Data kommer också i framtiden att lagras i Eurodac-systemet enbart i syfte att underlätta tillämpning av Dublinförordningen. Endast i undantagsfall kommer, på det sätt som tagits upp tidigare i detta yttrande, medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter att ges åtkomst. Förslagen ändrar därför inte syftet, utan är att betrakta som undantag från principen om ändamålsbegränsning, som kan tillåtas enligt artikel 13 i direktiv 95/46/EG, på vissa villkor. Datatillsynsmannen är dock inte övertygad om att dessa villkor är uppfyllda i föreliggande fall.
45. Datatillsynsmannen understryker här att enbart genom att det anges att syftet har förändrats i lagstiftningsförslaget blir det inte godtagbart. En lagändring leder inte i sig till en annorlunda bedömning av huruvida förslagen är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle, proportionerliga och i övrigt godtagbara enligt de bestämmelser som nämndes i föregående stycke.
46. Att de instrument kommissionen föreslår är inkräktande till sin art är uppenbart. Nyttan och nödvändigheten av instrumenten påvisas dock på intet sätt i förslagen. Nödvändigheten bör påvisas genom bevisning i sak om en koppling mellan asylsökande och terrorism och/eller allvarlig brottslighet. Något sådant förekommer inte i förslagen. Visserligen är det sant att misstänkta kan ha tagit sig in på EU-territorium genom falska asylsökningar. Men blotta faktum att detta är ett möjligt scenario gör det inte till ett allmänt mönster som skulle rättfärdiga antagande av instrumenten.
47. Ett särskilt bekymmer i den rådande situationen är också risken för stigmatisering, härrörande från den omständigheten att personer som befinner sig i en situation som sökande, vilka inte har dömts för något brott och som har rätt att omfattas av oskuldspresumtionen behandlas på samma sätt som om de vore på förhand misstänkta ⁽²⁷⁾. I detta avseende beaktar Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna att varje persons rätt enligt konventionen att

betraktas som oskyldig inkluderar den allmänna regeln att inga misstankar mot en persons oskuld får framföras efter vederbörandes frikännande ⁽²⁸⁾.

48. Vidare anser datatillsynsmannen att ett eventuellt argument om att direkt åtkomst för brottsbekämpande myndigheter till Eurodac är bekvämt, enkelt och snabbt inte bör vara tillräckligt för att förslaget ska bestå nödvändighetsprovet. Påvisandet av nödvändighet kan inte ens under strikta dataskyddsgarantier grundas enbart på nyttan av åtkomst. Kort sagt hyser datatillsynsmannen betydande tvivel om huruvida förslagen är legitima enligt artikel 8 i Europakonventionen.

IX. NÅGRA KOMMENTARER OM SAKFRÅGAN

49. Endast i form av *obiter dictum* rekommenderar Europeiska datatillsynsmannen att en specificering görs i artikel 2a i förslaget till förordning eller alternativt i ett tillägg i förslaget till beslut om att åtkomst till Eurodac kan beviljas brottsbekämpande myndigheter när de har specifika skäl att anta att en misstänkt tidigare har ansökt om asyl. Detta föreslås i motiveringen, men finns inte med i själva förslagstexten. Datatillsynsmannen anser att en sådan garanti skulle ha betydande mervärde. Detta förslag innebär dock inte i sig att datatillsynsmannen godtar principen om brottsbekämpande myndigheters åtkomst till Eurodac. Det bör ses som en underordnad rekommendation.
50. Datatillsynsmannen noterar också att de strikta kriterierna för utvalda myndigheters ⁽²⁹⁾ åtkomst till Eurodac inte gäller Europols åtkomst till Eurodac-data. Framställningar från Europol om jämförelser medges för specialanalys eller en analys av allmän art och av strategiskt slag. Datatillsynsmannen ifrågasätter hur vidgade möjligheter för Europol är förenligt med kommissionens resonemang, nämligen att åtkomst är nödvändigt endast för särskilda fall, under särskilda omständigheter och under strikta villkor.

X. SAMMANFATTNING

51. Europeiska datatillsynsmannen hyser allvarliga tvivel om dessa förslags legitimitet och huruvida rättsakter bör antas på grundval av dessa förslag. Dessa tvivel grundar sig på överväganden i detta yttrande, vilka kan sammanfattas på följande sätt.
52. Datatillsynsmannen vill betona att ett bättre informationsutbyte är ett viktigt politiskt mål för Europeiska unionen. Regeringarna behöver lämpliga instrument för att garantera medborgarnas säkerhet, men i våra europeiska samhällen måste de helt och fullt respektera medborgarnas grundläggande rättigheter. EU:s lagstiftande myndigheters uppgift är att säkerställa denna balans.

⁽²⁶⁾ Se punkt 8 i detta yttrande.

⁽²⁷⁾ *S och Marper*.

⁽²⁸⁾ *Asan Rushiti mot Österrike*, nr 28389/95, punkt 31, 21 mars 2000, med ytterligare hänvisningar, 33 EHRR 56.

⁽²⁹⁾ Artikel 7 i förslaget till beslut. Se punkt 6 i detta yttrande.

53. Åtgärder för att bekämpa terroristbrott och andra grova brott kan vara ett legitimt skäl att medge behandling av personuppgifter, förutsatt att nödvändigheten av intrång i den enskildes privatliv styrks av tydliga och obestridliga fakta och det påvisas att behandlingen är proportionell. Detta är i desto högre grad nödvändigt med tanke på att förslagen rör en utsatt grupp i behov av starkare skydd, eftersom de flyr undan förföljelse. Deras osäkra förhållanden måste beaktas vid bedömningen av den föreslagna åtgärdens nödvändighet och proportionalitet. Datatillsynsmannen pekar också på risken för stigmatisering.
54. Datatillsynsmannen rekommenderar att förslagets berättigande bedöms i ett vidare sammanhang, särskilt följande:
- Tendensen att bevilja åtkomst för brottsbekämpande myndigheter till uppgifter om enskilda personer som inte är misstänkta för något brott och som samlats in för andra ändamål.
 - Behovet av en bedömning från fall till fall av varje sådant förslag och ett konsekvent, övergripande och framtidsinriktat perspektiv, helst med anknytning till Stockholmsprogrammet.
 - Behovet att först genomföra och utvärdera tillämpningen av andra nya EU-instrument som ger en medlemsstat möjlighet att göra sökningar på fingeravtryck och andra brottsbekämpningsdata som innehas av en annan medlemsstat.
- d) Huruvida förslaget är av brådskande art, med tanke på förändringar i regelverk och policy.
55. Datatillsynsmannen ifrågasätter i förhållande till förslagets förenlighet med artikel 8 i Europakonventionen ändringen av syftet med systemet och understryker att själva konstaterandet av det ändrade syftet i ett lagförslag inte utgör en sådan ändring. Dessutom leder en lagändring i sig inte till en annorlunda bedömning av huruvida förslagen är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle, proportionerliga och i övrigt godtagbara, särskilt med tanke på reglerna om ändamålsbegränsning i direktiv 95/46/EG.
56. Datatillsynsmannen framhåller att nödvändigheten bör påvisas genom bevisning i sak om en koppling mellan asylsökande och terrorism och/eller allvarlig brottslighet. En sådan bevisning förekommer inte i förslagen.
57. Slutligen välkomnar datatillsynsmannen samrådet och rekommenderar en hänvisning till detta samråd i skälen till förslaget på samma sätt som i ett antal andra lagstiftningstexter där samråd har hållits med datatillsynsmannen i enlighet med förordning (EG) nr 45/2001. Han framför också några kommentarer om sakinnehållet i förslagen.

Utfärdat i Bryssel den 7 oktober 2009

Peter HUSTINX
Europeiska datatillsynsmannen