

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG vad gäller körkort som innehåller ett förarkorts funktioner

(2012/C 139/01)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR AVGETT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 16,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artiklarna 7 och 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 för 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 28.2.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

I. INLEDNING

1. Den 11 november 2011 antog kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG vad gäller körkort som innehåller ett förarkorts funktioner (nedan kallat *förslaget*) ⁽³⁾.
2. Förslaget ingår i de åtgärder som lagts fram av kommissionen för att främja användningen av digitala färdskrivare inom EU, i enlighet med vad som anges i kommissionens meddelande "Digitala färdskrivare: Färdplan för framtida verksamhet" ⁽⁴⁾. Förslaget kompletterar det förslag till förordning om ändring av förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter som antogs av kommissionen den 19 juli 2011 (nedan kallat *förslaget till förordning om färdskrivare vid vägtransporter*) ⁽⁵⁾, och som Europeiska datatillsynsmannen avgav ett yttrande om den 5 oktober 2011 ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 710 slutlig.

⁽⁴⁾ KOM(2011) 454 slutlig.

⁽⁵⁾ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006, KOM(2011) 451 slutlig.

⁽⁶⁾ Tillgängligt på Europeiska datatillsynsmannens webbplats på följande adress: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-10-05_Tachographs_SV.pdf

1.1 Samråd med Europeiska datatillsynsmannen

3. Förslaget sändes av kommissionen till Europeiska datatillsynsmannen för samråd den 11 november 2011 i enlighet med artikel 28.2 i förordning (EG) nr 45/2011.
4. Europeiska datatillsynsmannen beklagar att han inte gavs möjlighet att lämna informella synpunkter till kommissionen innan förslaget antogs. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar att en hänvisning till detta samråd görs i ingressen till förslaget.

1.2 Allmän bakgrund

5. Förslaget innehåller den rättsliga grunden och villkoren för en integrering av yrkesförarens förarkort med deras körkort, vilket innebär att artikel 27 i förslaget till förordning om färdskrivare vid vägtransporter verkställs där det fastslås att en sådan integrering ska ske. I artikel 27 i förslaget anges att förarkort från och med den 19 januari 2018 ska införlivas med körkort och utfärdas, förnyas, bytas ut och ersättas i enlighet med bestämmelserna i direktiv 2006/126/EG.
6. Förarkortet ⁽⁷⁾ är en del av det färdskrivarsystem som inrättades genom förordning (EEG) nr 3821/85. Förarkortet utfärdas till yrkesförare och gör det möjligt att identifiera kortinnehavaren med hjälp av en färdskrivare. Det gör det också möjligt att lagra data om förarens verksamhet i kortet för eventuella kontroller i efterhand. Kortet innehåller ett antal uppgifter som har specificerats i bilaga IB till förordning (EEG) nr 3821/85, bland annat information om körkortet. Denna bilaga kommer dock att uppdateras och anpassas till den tekniska utvecklingen när förslaget till förordning om färdskrivare vid vägtransporter har antagits.
7. Kommissionens förslag till integrering av yrkesförarens förarkort med deras körkort lades fram efter ett samråd med berörda parter och en konsekvensanalys ⁽⁸⁾. En sådan integrering skulle bidra till att minska antalet bedrägerier och även minska den administrativa bördan och kostnaderna för utfärdandet av dessa dokument. Målet med förslaget är att "slå samman de båda kortens funktioner i ett enda dokument, dvs. att körkort får förarkortets funktioner" ⁽⁹⁾.

1.3 Frågor om uppgiftsskydd som förslaget väcker

8. Som Europeiska datatillsynsmannen redan har påpekat i sitt yttrande om förslaget till förordning om färdskrivare vid vägtransporter ⁽¹⁰⁾ kan den planerade integreringen av förarkortet med körkortet påverka det skydd av förarens uppgifter som finns i dag.
9. Med hänsyn till den mängd uppgifter om vad föraren gör och var han befinner sig som kan komma att registreras (t.ex. datum, tid, avstånd, geografisk positionering, hastighet osv.) är förarkortet mer än ett enkelt identitetskort som intygar att personen är en yrkesförare. Det är alltså mer inkräktande ur uppgiftsskyddssynpunkt eftersom det syftar till att övervaka att en person följer den sociala lagstiftningen på vägtransportområdet.
10. Därför är det mycket viktigt att uppgifter från körkort som innehåller ett förarkorts funktioner behandlas i enlighet med EU:s ram för uppgiftsskydd, enligt artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt samt direktiv 95/46/EG ⁽¹¹⁾.
11. I detta yttrande kommer Europeiska datatillsynsmannen att fokusera sin analys på två huvudsakliga frågor: i) huruvida man på ett tillfredsställande sätt har visat att det är nödvändigt att införliva körkortet med förarkortet för att uppnå de eftersträfvade målen med hänsyn till integreringens inverkan på den personliga integriteten och ii) huruvida man med tillfredsställande säkerhet fastställt att behandlingen av förarens uppgifter i ett enda kort är förenligt med proportionalitetsprincipen.

⁽⁷⁾ Enligt artikel 1 t i bilaga IB till förordning (EEG) nr 3821/85 är ett förarkort "ett färdskrivarkort som myndigheterna i en medlemsstat utfärdar till en viss förare. Genom förarkortet kan föraren identifieras och det gör det möjligt att lagra data om förarens aktiviteter".

⁽⁸⁾ Ingen utredning om integritetsaspekter utfördes emellertid.

⁽⁹⁾ Se motiveringen, KOM(2011) 710 slutlig, s. 3.

⁽¹⁰⁾ Se fotnot 6.

⁽¹¹⁾ 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 (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31).

II. ANALYS AV FÖRSLAGET

II.1 Är det nödvändigt att integrera förarkortet med körkortet?

12. Integreringen av yrkesförarens förarkort med deras körkort väcker ett antal frågor ur integritets- och uppgiftsskyddssynpunkt. För det första noterar Europeiska datatillsynsmannen att nödvändigheten av att integrera förarkortet i körkortet inte har bevisats på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen anger i motiveringen till förslaget att detta är en lösning som ska bidra till att bekämpa bedrägerier och missbruk av förarkort. Den har emellertid inte visat att en sådan integrering skulle vara det bästa sättet med tanke på uppgiftsskyddet eller om andra, mindre inkräktande metoder skulle kunna övervägas.
13. Man måste också beakta att integrationen av dessa två kort, som fyller två helt olika syften, skulle strida mot den princip om begränsning av syfte som fastslås i artikel 6.1 b i direktiv 95/46/EG. Förarkortet är mer än ett enkelt identitetskort som intygar att personen är en yrkesförare, eftersom det syftar till att övervaka att en yrkesförare följer den sociala lagstiftningen på vägtransportområdet. Kommissionen själv anger att man kommer att "slå samman de båda kortens funktioner i ett enda dokument, dvs. att körkortet får förarkortets funktioner" ⁽¹²⁾.
14. Villkoren för integreringen utgör också särskilda risker för den personliga integriteten och uppgiftsskyddet som ännu inte har tagits upp. Kravet i artikel 1 i förslaget att medlemsstaterna ska sätta in ett mikrochip i alla nya integrerade körkort som utfärdas väcker frågor om huruvida sådana åtgärder är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till behandlingens ändamål. Man måste grundligt utvärdera vilken effekt integreringen av de två korten och användningen av ett mikrochip i det nya integrerade körkortet kommer att få för uppgiftsbehandlingen. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar därför att integreringen av förarkortet i körkortet ska övervägas först när en konsekvensbedömning i fråga om personlig integritet och säkerhet har utförts. Detta bör anges tydligt i artikel 1 i förslaget.
15. Det är fortfarande oklart hur integreringen av alla förardokument för yrkesförare ska gå till och huruvida det nya integrerade körkortet också kommer att innehålla uppgifter om förarens förmåga att köra andra typer av fordon för privat bruk. Om så är fallet bör tydliga mekanismer införas för att se till att varje enskild del av kortet endast är tillgänglig för behöriga personer. Europeiska datatillsynsmannen befarar också att sådana möjligheter kan leda till att medlemsstaterna utökar användningen av mikrochip till alla körkort, även privata körkort. Beslutet att använda sådan teknik i identitetshandlingar kopplade till körförmåga får konsekvenser för enskilda individers integritet och uppgiftsskydd, särskilt när det gäller vilken typ av information och hur mycket information handlingarna kan innehålla. Sådana beslut bör därför inte styras av tekniska möjligheter utan i stället diskuteras öppet i en offentlig debatt, och det bör framkomma i lagstiftningen hur man genom lämpliga säkerhetsåtgärder ska trygga den personliga integriteten och uppgiftsskyddet för enskilda.
16. Europeiska datatillsynsmannen understryker dessutom att användningen av föraruppgifter även måste övervägas noggrant i ett bredare sammanhang med intelligenta transportsystem och med hänsyn till i vilken utsträckning föraruppgifter kan användas ytterligare och kombineras med andra uppgifter som samlats in från andra system som är integrerade i fordonet (t.ex. eCall, eToll osv.). Europeiska datatillsynsmannen uppmanar lagstiftaren att ta vederbörlig hänsyn till principen om begränsning av syfte, nödvändighetsprincipen och proportionalitetsprincipen vid utformningen av framtida lagstiftningsförslag om användning och ytterligare behandling av föraruppgifter inom ramen för intelligenta transportsystem.

II.2 Proportionaliteten i behandlingen av yrkesförarens uppgifter

17. Även om integreringen av de båda korten skulle visa sig vara nödvändig skulle behandlingen av personuppgifter i detta enda kort ändå behöva följa alla dataskyddsprinciper och regler som fastställs i direktiv 95/46/EG, i synnerhet proportionalitetsprincipen.

⁽¹²⁾ Se motiveringen, KOM(2011) 710 slutlig, s. 3.

18. Europeiska datatillsynsmannen noterar att direktiv 2006/126/EG endast innehåller en referens till dataskyddsregler i artikel 1.2, utan att dessa regler tydligt anges. Han rekommenderar att man i en fristående artikel i förslaget klargör att behandlingen av körkortsuppgifter måste ske i enlighet med nationella bestämmelser om genomförandet av direktiv 95/46/EG. Det måste betonas att behandlingen av körkortsuppgifter inte bara omfattar de uppgifter som behandlas i mikrochipet, utan också andra typer av databehandling relaterad till kortet, såsom utfärdande av körkort, övervakning av kortens giltighet och kontroller utförda av behöriga myndigheter för att övervaka att föraren följer den sociala lagstiftningen på vägtransportområdet.
19. När det gäller de närmare bestämmelserna för behandlingen anges i skäl 2 i förslaget att "körkortet och förarkortet är nästan identiskt utformade och har nästan samma antal datafält". Detta påstående är missvisande av två skäl: för det första vet man ännu inte exakt vilka datafält som kommer att behandlas i förarkortet, och för det andra kan man anta att de nödvändigtvis kommer att vara fler än de som har fastställts för körkortet, eftersom syftet med förarkortet är att övervaka en förarens beteende för att kontrollera att denne följer den sociala lagstiftningen på vägtransportområdet.
20. Det redovisas visserligen ingående i bilaga I till direktiv 2006/126/EG⁽¹³⁾ vilka kategorier av uppgifter som kommer att lagras i körkortet, men kommissionen har fortfarande inte specificerat vilka uppgifter som kommer att lagras i körkortets mikrochip. Det är exempelvis fortfarande oklart om mikrochipet kommer att innehålla biometriska uppgifter (såsom fingeravtryck eller irisskanning). Dessutom är de närmare bestämmelserna för behandling av uppgifter i förarkort ännu inte tydligt fastställda, vilket Europeiska datatillsynsmannen betonat i sitt yttrande om förslaget till förordning om färdskrivare vid vägtransporter⁽¹⁴⁾. Dessa bestämmelser påverkas av revideringen av bilagorna till förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare, en process som kommer att inledas först efter det att förslaget till ändring av förordningen om färdskrivare har antagits. Därför är det i detta skede svårt att med tillräcklig säkerhet avgöra om den planerade databehandlingen kommer att vara förenlig med proportionalitetsprincipen.
21. När det gäller den mängd föraruppgifter som är tänkta att lagras på mikrochipet nämns i artikel 1 i förslaget endast de kortidentifieringsdata som anges i avsnitt IV punkt 5.2 i bilaga IB till förordning (EEG) nr 3821/85. Samtidigt fastställs i artikel 7 a i förslaget att körkortet måste innehålla "de funktioner som krävs för att körkortet även ska kunna användas som förarkort". För att körkortet ska kunna användas som förarkort måste det införliva alla datafält som fastställts för förarkortet, och inte endast kortidentifieringsdata. Sådana data kommer att innehålla betydligt mer information än vad som finns i körkortet, t.ex. uppgifter om förarens aktiviteter (såsom datum, resans början och slut, avstånd, geografisk positionering, tid, hastighet osv.).
22. Europeiska datatillsynsmannen understryker att man måste tillämpa en konsekvent strategi när man utarbetar åtgärder i två separata rättsakter om körkort som innehåller ett förarkorts funktioner – dels förslaget till förordning om färdskrivare vid vägtransporter, dels förslaget om ändring av körkortsdirektivet – för att se till att den övergripande utformningen av databehandlingen är integritetsvänlig, att alla dataskyddsprinciper och i synnerhet proportionalitetsprincipen respekteras, att tillräckliga garantier ges i fråga om dataskydd samt att vederbörlig hänsyn tas till de registrerades rättigheter.
23. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar särskilt att man utarbetar en tydlig förteckning över de uppgifter som ska behandlas på det integrerade kortet på grundval av ett nödvändighetstest. Det bör klargöras i förslaget hur de registrerade inom ramen för en sådan behandling på ett effektivt sätt kan utöva sina rättigheter att få information om behandlingen, få tillgång till sina uppgifter och använda enligt artiklarna 10, 11, 12 och 14 i direktiv 95/46/EG. Europeiska datatillsynsmannen betonar också att behandlingen ska granskas på lämpligt sätt av den behöriga dataskyddsmyndigheten i enlighet med nationell rätt.

⁽¹³⁾ De gäller främst förarens identitet, födelsedatum, plats för utfärdande, utfärdande myndighet, typ av fordon som kortet utfärdats för och eventuella restriktioner.

⁽¹⁴⁾ Se fotnot 6, s. 1.

24. Europeiska datatillsynsmannen understryker också att det måste klargöras vem som ska få tillgång till uppgifterna samt för vilket ändamål och under vilka omständigheter detta ska vara tillåtet. Det bör förtydligas att tillgång till uppgifterna i mikrochipet endast ska beviljas för officiella och tydligt fastställda ändamål, men inte för andra (varken kommersiella eller icke-kommersiella) ändamål. Dessutom bör det anges tydligt i förslaget vem som har tillgång till vilka uppgifter i mikrochipet (t.ex. yrkeskörkort, föraruppgifter, privat körkort) samt under vilka omständigheter detta ska beviljas (t.ex. om det ska vara möjligt att få tillgång till uppgifter om en förare som inte arbetar på grund av semester eller sjukdom), eftersom kombinationen av de båda rättsakterna skapar osäkerhet i detta avseende.
25. När det gäller registret över stulna, förkomna eller skadade körkort som innehåller ett förarkorts funktioner (artikel 7 c i förslaget), bör det slutligen klargöras vilka uppgifter eller kategorier av uppgifter som ska lagras. Vid fastställandet av dessa uppgifter bör proportionalitetsprincipen och principen om dataminimering tillämpas. Det bör dessutom klargöras vilken eller vilka myndigheter som ska ha behörighet att registrera sådana uppgifter.

III. SLUTSATS

26. Europeiska datatillsynsmannen tvivlar på att den integrering av körkort med förarkort som planeras i förslaget är nödvändig och proportionerlig och anser att detta behöver bevisas. Därför bör man undersöka huruvida andra, mindre inkräktande metoder skulle kunna användas för att uppnå samma mål att bekämpa bedrägerier och minska kostnaderna kopplade till yrkesförare inom vägtransporten.
27. Europeiska datatillsynsmannen rekommenderar i synnerhet följande:
- En hänvisning till dataskyddslagstiftningen, i synnerhet direktiv 95/46/EG, bör införas i en fristående artikel i förslaget.
 - I artikel 1 i förslaget bör det föreskrivas att integreringen av förarkort med körkort och användningen av mikrochip bör övervägas först efter genomförandet av en konsekvensbedömning i fråga om personlig integritet och säkerhet.
 - En konsekvent strategi bör tillämpas när åtgärder gällande körkort med integrerade förarkort utformas i två olika rättsakter, dvs. förordningen om färdskrivare vid vägtransporter och körkortsdirektivet, för att se till att den övergripande utformningen av databehandlingen är integritetsvänlig, att dataskyddsprinciperna och i synnerhet proportionalitetsprincipen respekteras, samt att tillräckliga garantier ges i fråga om uppgiftsskydd, så att de registrerades rättigheter kan utövas på ett effektivt sätt.
 - På grundval av ett nödvändighetstest bör det tydligare och mer ingående anges vilka uppgifter eller kategorier av uppgifter som kommer att lagras på mikrochipet. Denna förteckning bör innehålla samtliga uppgifter som ingår i den uppdaterade bilagan IB till förordning (EEG) nr 3821/85 samt de uppgifter om mikrochip i körkortet som kommer att fastställas av kommissionen. Vid fastställandet av de uppgifter som ska behandlas och lagras i mikrochipet bör kommissionen framför allt följa proportionalitetsprincipen och principen om dataminimering.
 - Det bör klargöras under vilka omständigheter vissa kategorier av data kan göras tillgängliga, och för vem.
 - I artikel 7 c bör det tydligt framgå vem som ska föra register över stulna, förkomna eller skadade körkort med ett förarkorts funktioner, och att endast de uppgifter som är absolut nödvändiga för sådana ändamål får lagras i enlighet med proportionalitetsprincipen och principen om dataminimering.

Utfärdat i Bryssel den 17 februari 2012.

Giovanni BUTTARELLI
Biträdande Europeisk datatillsynsman