

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Rådets afgørelse om udveksling af oplysninger fra strafferegistre (KOM(2004) 664 endelig af 13. oktober 2004)

(2005/C 58/03)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 286,

under henvisning til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, og

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, særlig artikel 41 —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

A. Indledende bemærkning

1. Forslaget bygger på afsnit VI i traktaten om Den Europæiske Union (tredje søjle). Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse skal ikke kun rådgive om forslag til lovgivning inden for rammerne af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, men også om forslag inden for tredje søjle. Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelses generelle opgave er at sikre, at de grundlæggende frihedsrettigheder respekteres for så vidt angår behandling af personoplysninger, hvilket er en opgave, der ikke er let at løse, hvis et så vigtigt område som tredje søjle udelades. Det er en del af denne opgave at lægge vægt på et konsekvent niveau for beskyttelsen af det enkelte menneske inden for forskellige retlige rammer.

2. Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse er ikke blevet hørt af Kommissionen i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001. Derfor afgiver han denne udtalelse på eget initiativ.

B. Hovedpunkterne i forslaget set fra et databeskyttelsessynspunkt

3. Forslaget har en begrænset tidshorisont. Det forventes at dække en umiddelbar mangel i bestemmelserne vedrørende udveksling af oplysninger, indtil der er indført et nyt dataudvekslingssystem. I store træk indeholder det to nye bestemmelser:

— Artikel 3 omhandler videregivelse på eget initiativ af oplysninger om domme, der er afsagt over statsborgere fra andre medlemsstater (til disse medlemsstater)

— Artikel 4 vedrører udveksling af oplysninger om domme efter anmodning.

Begge bestemmelser har deres baggrund i den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager (Europarådet, 1959) og konventionen om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater fra 2000, som endnu ikke er trådt i kraft. Det væsentligste nye element i denne tekst er, at udvekslingen af oplysninger skal finde sted inden for en kort tidsfrist og på en struktureret måde. Desuden skal medlemsstaterne udpege en central myndighed.

4. Forslaget er udarbejdet på baggrund af spørgsmålets hastende karakter. Begrundelsen omhandler nogle specifikke tragiske tilfælde som eksempler på gældende retlige bestemmelser, der fungerer dårligt. Navnlige kræver den gældende lovgivning, at andre medlemsstater kun skal informeres om domme for strafbare handlinger én gang om året. Behandlingen af dette forslag har en høj prioritet i Rådet. Forslaget er beregnet for en interimperiode; Kommissionen arbejder på at udvikle et europæisk kriminalregister eller eventuelt en mindre vidtrækkende variant; begrundelsen i det nuværende forslag nævner udviklingen hen imod et edb-baseret system til udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. Kommissionen vil forelægge en hvidbog i løbet af de kommende måneder. Rådets luxembourgske formandskab nævner dette spørgsmål som en prioritet.

5. Forslaget har et bredt anvendelsesområde. Det er ikke begrænset til domme for specifikke lovovertrædelser. Bilag B indeholder en liste over alvorlige lovovertrædelser, men denne liste er ikke udtømmende og nogle kategorier på denne liste er ikke nærmere specificerede (som f.eks.: trafikregler). Endvidere nævnes det i artikel 1, litra b), at ikke kun domme, men også afgørelser truffet af administrative myndigheder er omfattet af forslagens anvendelsesområde. Dette betyder, at forslaget er langt mere vidtgående end rækkevidden af forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, således som dette generelt opfattes.

Dette brede anvendelsesområde skal vurderes på baggrund af de væsentlige forskelle mellem medlemsstaternes lovgivninger for så vidt angår strafferegistre. Disse forskelle findes i forbindelse med domme, der skal indføres i strafferegistre, tidsfristerne for opbevaring af domme i disse registre og oplysninger fra strafferegistre, der skal videregives til tredjemand, samt til hvilke formål oplysningerne kan videregives. Kort sagt sigter forslaget mod udveksling af oplysninger og koordinering af oplysninger inden for heterogene retlige rammer.

6. Forslaget indeholder en artikel om databeskyttelse, der blot indeholder en bestemmelse om begrænsning af formålene for dataudveksling for så vidt angår udveksling af oplysninger om domme efter anmodning (som omhandlet i artikel 4).

Der kan anmodes om oplysninger til en straffesag, men også til andre formål (i overensstemmelse med den anmodende stats lovgivning). Den anmodende stat kan i dette tilfælde begrænse udvekslingen af oplysninger og bede den anmodende stat om at få at vide, hvorledes oplysningerne skal anvendes. Forslaget giver ingen anden garanti med henblik på loyal behandling af den registrerede.

Artiklen om databeskyttelse finder ikke anvendelse på videregivelse på eget initiativ af oplysninger om domme (som omhandlet i artikel 3), der medfører, at der ikke er nogen begrænsning af de formål, til hvilke disse oplysninger kan anvendes.

C. Analyse af virkningerne

7. Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse har analyseret forslagens virkninger på beskyttelsen af personers rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger. På baggrund af forslagens karakter — det har en begrænset tidshorisont og har vigtige, men i sig selv begrænsede, følger for det eksisterende databeskyttelsesniveau — har denne analyse form af en hurtig oversigt.

8. Vedrørende beskrivelsen af forslagens virkninger

— Virkningerne på det eksisterende databeskyttelsesniveau er begrænsede, da udveksling af oplysninger om strafferegistre allerede er fastlagt i en international aftale, der er bindende for medlemsstaterne.

— Forslaget er imidlertid mere vidtgående end de eksisterende retlige rammer for så vidt som det indebærer en øjeblikkelig udveksling af oplysninger, navnlig gennem indførelse af en central myndighed i hver medlemsstat, af vidtrækkende karakter (vedrørende de relevante former for kriminalitet og herunder afgørelser truffet af administrative myndigheder).

— Der er ikke sikkerhed for, at de garantier vedrørende databeskyttelse, der eksisterer i henhold til national lovgivning med hensyn til videregivelse af oplysninger fra strafferegistre, altid finder anvendelse.

- Dette er så meget mere vigtigt, som de berørte personoplysninger — vedrørende den registreredes kriminelle fortid — er af følsom art. Disse oplysninger er omhandlet i artikel 8, stk. 5, i direktiv 95/46/EF. En for bred anvendelse af oplysningerne i et strafferegister kan mindske den dømtes chancer for at blive resocialiseret, således som det er blevet anerkendt i forslaget betragtning 10.

9. Vedrørende forenelighed med de eksisterende retlige rammer for databeskyttelse

- Forslaget finder anvendelse på et område uden for anvendelsesområdet for direktiv 95/46. Konvention 108 og andre internationale aftaler under Europarådet finder imidlertid anvendelse. Teksten skal fortolkes på baggrund af artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Resultatet må ikke være, at privatpersoner fratages eller begrænses i udøvelsen af deres juridisk bindende ret til databeskyttelse.
- Ifølge Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse er dette mål ikke nået.
- Forslaget indeholder ikke garantier for, at adgangen til personoplysninger er begrænset til personer, der handler i en specifik egenskab og om nødvendigt med det formål for øje at varetage borgernes sikkerhed. Der er ikke nogen specificerede begrænsninger vedrørende behandlingen og den videre anvendelse af de personoplysninger, der udveksles.
- Herudover finder garantierne vedrørende databeskyttelse (som omfattet af artikel 5) ikke anvendelse på videregivelse på eget initiativ af oplysninger om domme.
- Endvidere rejser bilag B i forslaget tvivl om, hvorvidt den registrerede har ret til at blive informeret, eftersom det er valgfrit, om formularen kan gives til den berørte person, og om domsoversigten kan gives til den berørte person.

10. Vedrørende forslaget kvaliteten

- Forslaget er udarbejdet på en klar og enkel måde, hvilket i sig selv er en bedrift set ud fra synsvinklen kvalitet af lovgivningen (jf. f.eks. de fælles retningslinjer for EF-lovgivningens affattelse, EFT [1999] A 73, s. 1).
- De retlige rammer er imidlertid uensartede. De væsentligste forskelle i national lovgivning kræver et indgreb fra den europæiske lovgivende myndighed, der enten påtænker harmonisering eller i det mindste en præcis koordination, i retning af et system til gensidig anerkendelse under specificerede begrænsninger, der sikrer de registreredes rettigheder.

11. Vedrørende behovet for og proportionaliteten af udvekslingen af oplysninger fra strafferegistre.

På den ene side er der tale om følgende:

- Begrundelsen for udveksling af personoplysninger skal findes i behovet for at give borgerne et højt sikkerhedsniveau inden for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed
- Forslaget tilsigter at dække en umiddelbar mangel i bestemmelserne vedrørende udveksling af oplysninger, indtil der er indført et nyt dataudvekslingssystem. Det skaber en retlig forpligtelse til, at medlemsstaterne øjeblikkeligt udveksler oplysninger vedrørende strafferegistre.
- Den generelle interesse i at forebygge og bekæmpe kriminalitet kan gøre det nødvendigt, at tredjemand under visse omstændigheder og på visse betingelser gives adgang til oplysninger fra strafferegistre uden for straffeprocessens rammer. Man kunne her tænke på (kommende) arbejdsgivere, der har krav på at få adgang til oplysninger om domme, der kan være relevante for jobbet, eller på administrative myndigheder, der indsamler oplysninger på deres vegne.

På den anden side er der tale om følgende:

- Som det er vist ovenfor, har forslaget indvirkning på databeskyttelsen, forslaget indeholder ikke alle de nødvendige garantier for tilstrækkelig databeskyttelse i overensstemmelse med de eksisterende retlige rammer og forslaget mangler den præcision, der er nødvendig inden for uensartede retlige rammer.
- Den hastende karakter af indførelsen af et supplerende retsinstrument gør sig kun gældende i forbindelse med domme for visse former for grov kriminalitet (og ikke for alle former for kriminalitet, der er omhandlet i bilag B). I andre tilfælde er det ikke påvist, at den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager fra 1959 ikke er effektiv nok.
- Endvidere fremskynder forslaget udvekslingen af oplysninger fra strafferegistre uden en grundig vurdering af konsekvenserne for databeskyttelse. Som følge heraf er forslaget ikke proportionelt.

D. Konklusion

12. På baggrund af ovenstående råder Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse til at begrænse forslaget til Rådets afgørelse om udveksling af oplysninger fra strafferegistre til at omfatte strafferegistre over domme for visse former for grov kriminalitet. Endvidere bør forslaget præcisere garantierne for de registrerede, således at det er i overensstemmelse med den eksisterende retlige ramme for databeskyttelse. Det skal som en minimumsløsning sikres, at artikel 5 også finder anvendelse på videregivelse på eget initiativ af oplysninger om domme, og at garantier vedrørende databeskyttelse, der eksisterer i henhold til national lovgivning, finder anvendelse.

13. Der er behov for en grundig vurdering af konsekvenserne for databeskyttelsen som led i udviklingen af et nyt system, benævnt det europæiske kriminalregister.

Udfærdiget i Bruxelles, den 13. januar 2005

*Den Europæiske Tilsynsførende for Data-
beskyttelse*

Peter HUSTINX
