

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om kommissionens beslut av den 12 december 2007 om genomförandet av informationssystemet för den inre marknaden (IMI) med avseende på skyddet av personuppgifter (2008/49/EG)

(2008/C 270/01)

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 mänskliga 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,

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, särskilt artikel 41.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE:

1. INLEDNING

Informationssystemet för den inre marknaden

1. Informationssystemet för den inre marknaden (IMI) är ett informationstekniskt verktyg som ger medlemsstaternas behöriga myndigheter möjlighet att utbyta informationer med varandra när de genomför lagstiftningen om den inre marknaden. IMI finansieras genom IDABC-programmet (interoperabelt tillhandahållande av alleuropeiska e-förvaltningstjänster för offentliga förvaltningar, företag och medborgare) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Se punkt 12 i detta yttrande.

2. IMI är utformat som ett allmänt system för att stödja en mångfald lagstiftningsområden för den inre marknaden och man planerar att användningen av det kommer att utökas för att stödja ett antal lagstiftningsområden i framtiden. Inledningsvis kommer IMI att användas för att stödja bestämmelserna om ömsesidigt bistånd i direktiv 2005/36/EG (nedan kallat *yrkeskvalifikationsdirektivet*) ⁽²⁾. Från och med december 2009 kommer IMI att även användas för att stödja bestämmelserna om administrativt samarbete i direktiv 2006/123/EG (nedan kallat *tjänstedirektivet*) ⁽³⁾.

Yttrande från arbetsgruppen för skydd av uppgifter och Europeiska datatillsynsmannens inblandning

3. Under våren 2007 begärde Europeiska kommissionen ett yttrande från arbetsgruppen för skydd av uppgifter (nedan kallad *artikel 29-gruppen*) för att granska hur IMI påverkar dataskyddet. Artikel 29-gruppen avgav sitt yttrande om IMI:s dataskyddsaspekter den 20 september 2007 ⁽⁴⁾. Artikel 29-gruppen stödde i sitt yttrande kommissionens planer att anta ett beslut som reglerar IMI:s dataskyddsaspekter och ge en mer specifik rättslig grund för datautbyte inom IMI.
4. Datatillsynsmannen välkomnar att kommissionen begärde artikel 29-gruppens yttrande innan den utformade IMI-beslutet. Datatillsynsmannen deltog aktivt i undergruppens

⁽²⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 30.9.2005, s. 22).

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36).

⁽⁴⁾ Artikel 29-gruppens yttrande 7/2007 om dataskyddsfrågor i samband med informationssystemet för den inre marknaden (IMI), WP 140.

arbete med IMI och stödjer slutsatserna i artikel 29-gruppens yttranden. Han välkomnar också att kommissionen samrådde informellt med datatillsynsmannen innan den antog IMI-beslutet. Detta gav tillfälle att lämna förslag redan före antagandet, något som var särskilt nödvändigt eftersom förfarandet rörde ett beslut av kommissionen själv och inte ett förslag från kommissionen följt av ett lagstiftningsförfarande med deltagande av rådet och Europaparlamentet.

Kommissionens beslut 2008/49/EG

5. Den 12 december 2007 antog kommissionen sitt beslut 2008/49/EG om genomförandet av informationssystemet för den inre marknaden (IMI) med avseende på skyddet av personuppgifter (nedan kallat *IMI-beslutet*). I beslutet beaktades några av de rekommendationer som lämnats av datatillsynsmannen och artikel 29-gruppen. Dessutom specificerades den rättsliga grunden.

Datatillsynsmannens helhetssyn på IMI

6. Datatillsynsmannens helhetssyn på IMI är positiv. Han stöder kommissionens syften att införa ett elektroniskt system för informationsutbyte och reglera dess dataskyddsaspekter. Ett sådant rationaliserat system kan inte bara effektivisera samarbetet utan också hjälpa till att säkerställa överensstämmelse med tillämplig dataskyddslagstiftning. Detta är möjligt genom att systemet ger en tydlig ram för vilken typ av information som kan utbytas med vem och på vilka villkor.
7. Icke desto mindre ger införandet av det centraliserade elektroniska systemet också upphov till vissa risker. Den viktigaste av dessa är att fler uppgifter kan lämnas ut mer allmänt än vad som är strikt nödvändigt för ett effektivt samarbete och att uppgifter, däribland potentiellt föräldrade och felaktiga, kan kvarstå i systemet längre än nödvändigt. Säkerheten för en databas som är åtkomlig för 27 medlemsstater är också en känslig fråga, eftersom systemet endast är lika säkert som den svagaste länken i nätet.
8. Därför är det mycket viktigt att dataskyddet behandlas i en rättsligt bindande gemenskapsrättsakt så fullständigt och så otvetydigt som möjligt.

Klar avgränsning av IMI:s tillämpningsområde

9. Datatillsynsmannen välkomnar att kommissionen klart fastställer och avgränsar IMI:s tillämpningsområde genom en bilaga med en förteckning över relevanta gemenskapsrättsakter som kan ligga till grund för informationsutbytet. För närvarande omfattar dessa endast yrkeskvalifikationsdirektivet och tjänstedirektivet, men IMI:s tillämpningsområde förväntas utvidgas i framtiden. När det antas ny lagstiftning som föreskriver informationsutbyte med hjälp av IMI, kommer förteckningen samtidigt att uppdateras. Datatillsynsmannen välkomnar denna teknik, eftersom den i) klart avgränsar IMI:s tillämpningsområde och ii) säkerställer

öppenhet, samtidigt som i ii) den medger flexibilitet ifall IMI används för ytterligare informationsutbyte i framtiden. Den säkerställer också att inget informationsutbyte kan äga rum med hjälp av IMI utan ii) att det finns en lämplig rättslig grund i specifik lagstiftning om den inre marknaden som medger eller bemyndigar informationsutbyte och ii) att det finns en hänvisning till denna rättsliga grund i bilagan till IMI-beslutet.

Huvudsakliga invändningar mot IMI-beslutet

10. Datatillsynsmannen är dock inte nöjd med i) valet av rättslig grund för IMI-beslutet, vilket innebär att IMI-beslutet nu grundar sig på ovissa rättsliga grunder (se avsnitt 2 i detta yttrande) och ii) att ett antal nödvändiga bestämmelser som i detalj reglerar IMI:s dataskyddsaspekter inte har införats i dokumentet (se avsnitt 3 i yttrandet).
11. Tyvärr innebär den lösning som kommissionen antagit i praktiken att IMI-beslutet, i motsats till datatillsynsmannens och artikel 29-gruppens förväntningar, nu inte reglerar alla viktiga dataskyddsaspekter på ett allsidigt sätt, inklusive dels – vilket är viktigt – det sätt på vilket de gemensamma registransvariga delar ansvaret för att lämna meddelanden och ge de registrerade rätt till tillgång, dels de specifika, praktiska proportionalitetsfrågorna. Datatillsynsmannen beklagar också att det inte finns något särskilt krav på kommissionen att offentliggöra fördefinierade frågor och datafält på sin webbplats, vilket skulle öka öppenheten och rättssäkerheten.

2. RÄTTLIG GRUND FÖR IMI-BESLUTET

IDABC-beslutet

12. Den rättsliga grunden för IMI-beslutet enligt själva beslutet är Europaparlamentets och rådets beslut 2004/387/EG av den 21 april 2004 om interoperabelt tillhandahållande av alleuropeiska e-förvaltningstjänster för offentliga förvaltningar, företag och medborgare (nedan kallat *IDABC-beslutet*)⁽¹⁾, särskilt artikel 4 i detta.
13. Själva IDABC-beslutet är ett instrument inom ramen för avdelning XV i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget): transeuropeiska nät. Artikel 154 i EG-fördraget föreskriver att gemenskapen ska bidra till att upprätta och utveckla transeuropeiska nät för infrastrukturerna inom transport-, kommunikations- och energisektorerna. Sådana insatser ska inriktas på att främja de nationella nätens samtrafikförmåga och driftskompatibilitet samt tillträdet till sådana nät. Artikel 155 förtecknar de åtgärder som gemenskapen kan vidta inom denna ram. Dessa är i) riktlinjer, ii) de åtgärder som kan visa sig nödvändiga för att säkerställa nätens driftskompatibilitet, särskilt när det gäller teknisk standardisering samt iii) stöd till projekt. IDABC-beslutet grundar sig på första stycket i artikel 156, som handlar om förfarandet för antagande.

⁽¹⁾ EUT L 144, 30.4.2004, med rättelse i EUT L 181, 18.5.2004, s. 25.

14. Artikel 4 i IDABC-beslutet anger bl.a. att gemenskapen ska genomföra projekt av gemensamt intresse. Dessa projekt måste specificeras i ett rullande arbetsprogram och genomförandet måste ske i enlighet med principerna i artiklarna 6 och 7 i IDABC-beslutet. Dessa principer främjar främst ett brett deltagande, fastställer ett solitt och opartiskt förfarande och föreskriver teknisk standardisering. De syftar också till att säkerställa ekonomisk tillförlitlighet och möjlighet att genomföra projekt.

Tjänstedirektivet och yrkeskvalifikationsdirektivet

15. Såsom tidigare har förklarats ska informationssystemet för den inre marknaden under begynnelseperioden användas för att utbyta personuppgifter i samband med två direktiv, nämligen

— tjänstedirektivet, och

— yrkeskvalifikationsdirektivet.

16. Artikel 34.1 i tjänstedirektivet tillhandhåller en särskild rättslig grund för inrättandet av ett elektroniskt system för informationsutbyte mellan medlemsstaterna som en stödåtgärd för direktivets syften. Artikel 34.1 har följande lydelse: "Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna inrätta ett elektroniskt system för informationsutbyte mellan medlemsstaterna med beaktande av befintliga informationssystem."

17. Yrkeskvalifikationsdirektivet föreskriver inte något särskilt elektroniskt system för informationsutbyte men kräver klart och tydligt att information ska utbytas enligt flera av dess bestämmelser. Bland de relevanta bestämmelser som föreskriver informationsutbyte finns artikel 56 i direktivet, där det sägs att medlemsstaternas behöriga myndigheter ska bedriva ett nära samarbete och ge varandra ömsesidigt bistånd för att underlätta direktivets tillämpning. Artikel 56.2 föreskriver att viss känslig information ska behandlas med iakttagande av lagstiftningen om skydd av personuppgifter. Dessutom föreskrivs det i artikel 8 specifikt att de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten av de behöriga myndigheterna i etableringsmedlemsstaten får begära upplysningar om huruvida tjänsteleverantören är lagligen etablerad i denna medlemsstat, följer god sed och inte har ådragit sig yrkesmässiga disciplinära eller straffrättsliga påföljder. Slutligen föreskrivs det i artikel 50.2 att den mottagande medlemsstaten, om det finns skälig grund för tvivel, får kräva att de behöriga myndigheterna i en annan medlemsstat styrker äktheten av de utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis som utfärdats i den andra medlemsstaten.

Behovet av en korrekt rättslig grund för bestämmelserna om dataskydd

18. Skyddet av personuppgifter erkänns som en grundläggande rättighet i artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i rättspraxis som grundar sig på artikel 8 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

19. I artikel 1 i IMI-beslutet fastställs det uppgifter, rättigheter och skyldigheter för IMI-aktörer och IMI-användare i förhållande till kraven på skydd för personuppgifter. Datatillsyns-

mannen förstår av skäl 7 att IMI-beslutet är avsett som en specificering av gemenskapens allmänna ram för dataskydd enligt direktiv 95/46/EG och förordning (EG) nr 45/2001. Det behandlar framför allt fastställande av registeransvariga och deras befogenheter, perioder för uppgifternas bevarande och de registrerades rättigheter. IMI-beslutet behandlar alltså begränsningar och specificeringar av grundläggande rättigheter och syftar till att fastställa subjektiva rättigheter för medborgarna.

20. Med utgångspunkt i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna bör det inte råda någon tveksamhet om den rättsliga ställningen för de bestämmelser som inskränker de grundläggande rättigheterna. Dessa bestämmelser måste ingå i ett rättsinstrument på grundval av EG-fördraget, vilket ska kunna återopas inför en domare. Annars skulle resultatet bli rättslig osäkerhet för den registrerade, eftersom han inte kan lita på att han kan återopa dessa bestämmelser inför en domstol.

21. Frågan om rättssäkerhet är ännu mer framträdande, eftersom det enligt systemet i EG-fördraget främst är nationella domare som kommer att ha rätt att fatta beslut om vilket värde de åsätter IMI-beslutet. Detta kan leda till olika resultat i olika medlemsstater och även inom en medlemsstat. Denna rättsliga osäkerhet är inte acceptabel.

22. Avsaknaden av (säkra) rättsmedel skulle i vilket fall strida mot artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, som föreskriver rätt till en rättvis rättegång, och den rättspraxis som grundar sig på denna artikel. I en sådan situation skulle gemenskapen inte fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen, vilken kräver att unionen respekterar de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.

Brister i den valda rättsliga grunden

23. Datatillsyns mannen är djupt oroad över att upphovsmännen bakom kommissionens beslut, genom att välja artikel 4 i IDABC-beslutet som rättslig grund för beslutet, kanske inte har bestått det prov av rättssäkerheten som beskrivs ovan. Datatillsyns mannen räknar nedan upp de faktorer som kan ge upphov till tveksamhet om huruvida valet av rättslig grund för IMI-beslutet är adekvat.

— ramen enligt avdelning XV i EG-fördraget, transeuropeiska nät: enligt denna ram kan Europeiska gemenskapen bidra till inrättandet av dessa nät, så att de europeiska medborgarna kan dra nytta av bättre, säkrare och billigare transporter, telekommunikationer och energi (¹). Det är osäkert om denna ram också är tänkt för de nät mellan statliga myndigheter som behövs för att genomföra sådana rättsakter som IMI,

— åtgärderna enligt avdelning XV i EG-fördraget (artikel 155): som tidigare nämnts, består dessa av i) riktlinjer, ii) de åtgärder som kan visa sig nödvändiga för att säkerställa nätens driftskompatibilitet, särskilt när det gäller teknisk standardisering samt iii) stöd till projekt. Även om artikeln inte är särskilt tydlig – "åtgärder" kan innebära vad som helst – antyder

(¹) Se kommissionens vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning, KOM(93) 700 slutlig.

uppräknigen av möjliga åtgärder att målen för avdelning XV främst kommer att uppnås genom lagstiftningsåtgärder. Datatillsynsmannen understryker att "åtgärder" i detta sammanhang framför allt hänvisar till teknisk standardisering,

- artikel 4 i IDABC-beslutet syftar till att genomföra de projekt av gemensamt intresse som specificeras i det rullande arbetsprogrammet. På grundval av detta arbetsprogram upprättades och finansierades IMI-systemet. Datatillsynsmannen är dock inte övertygad om att artikel 4 kan användas som rättslig grund för de bestämmelser om dataskydd som binder IMI-aktörerna och ger medborgarna subjektiva rättigheter,
- artiklarna 6 och 7 i IDABC-beslutet – som det hänvisas till i artikel 4 – fastställer principerna för hur projekt av gemensamt intresse ska genomföras. Dessa principer handlar om medverkan, förfarande och teknisk standardisering samt projektens ekonomiska tillförlitlighet och genomförbarhet. De har ingenting att göra med principer om dataskydd och inte heller med andra jämförbara offentliga rättsprinciper,
- förfarandet i IDABC-beslutet: enligt skäl 30 i beslutet bör det antas genomförandeåtgärder i enlighet med rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter⁽¹⁾. Detta kräver utnyttjandet av ett kommittéförfarande med en kommitté bestående av företrädare för medlemsstaterna. Skälen i IMI-beslutet saknar hänvisning till utnyttjandet av en sådan kommitté. Såvitt vi vet har inte en sådan kommitté utnyttjats,
- en annan specifik punkt är att IMI-beslutet riktar sig till medlemsstaterna. På grund av detta och trots hänvisningen i IMI-beslutet till förordning (EG) nr 45/2001 och utpekandet av kommissionen i artikel 6 såsom IMI-aktör, kan inte IMI-beslutet avse kommissionens egen behandling av personuppgifter.

Möjliga lösningar för att åtgärda brister i vald rättslig grund

24. IMI-beslutet behöver en stabil rättslig grund av ovan nämnda skäl. Det föreligger allvarliga tvivel på om den rättsliga grunden för IMI-beslutet uppfyller kraven på rätts-säkerhet. Datatillsynsmannen rekommenderar att kommissionen på nytt överväger den rättsliga grunden och söker lösningar för att åtgärda bristerna i den rättsliga grund som valts, vilket kanske leder till att IMI-beslutet ersätts med en rättsakt som uppfyller kraven på rättssäkerhet.
25. I detta sammanhang skulle den lämpligaste lösningen kunna vara att Europaparlamentet och rådet antar en separat rättsakt för IMI-systemet liknande den för Schengens informationssystem, informationssystemet för viseringar och andra storskaliga IT-databaser.

26. Datatillsynsmannen föreslår att man analyserar detta alternativ. Det separata rättsinstrumentet skulle då kunna behandla IMI-aktörernas och IMI-användarnas uppgifter, rättigheter och skyldigheter i förhållande till dataskyddskraven (det sakinhåll som fastställs i IMI-beslutet) och andra krav som rör IMI-systemets inrättande och sätt att fungera.
27. Ett annat alternativ skulle kunna vara att finna en rättslig grund i de olika instrumenten för den inre marknaden. Eftersom IMI-beslutet gäller utbyte av personuppgifter inom ramen för tjänstedirektivet, bör man ytterligare analysera om detta direktiv – särskilt artikel 34 – skulle kunna tillhandahålla den nödvändiga rättsliga grunden. Eftersom IMI-beslutet gäller utbyte av personuppgifter inom ramen för yrkeskvalifikationsdirektivet, skulle ett liknande upplägg också kunna fungera: en specifik och klar rättslig grund skulle också kunna skapas genom att ändra själva direktivet.
28. När det gäller den lagstiftning för den inre marknaden som i framtiden kan komma att kräva informationsutbyte mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, kan en specifik rättslig grund antas i en sådan specifik ny lagstiftning.

3. KOMMENTARER OM IMI-BESLUTETS INNEHÅLL

29. I detta avsnitt i yttrandet diskuterar datatillsynsmannen de bestämmelser som rör IMI:s dataskyddaspekter, eftersom de ingår i IMI-beslutet. Datatillsynsmannens förslag skulle kunna ingå i ett nytt rättsinstrument som ersätter IMI-beslutet enligt ovan nämnda förslag. Eftersom det saknas ett sådant nytt instrument, skulle förslagen emellertid kunna införas i själva IMI-beslutet efter att detta har ändrats.
30. Dessutom kan IMI-aktörerna i praktiken redan nu tillämpa några av förslagen utan att beslutet behöver ändras. Datatillsynsmannen förväntar sig att kommissionen beaktar rekommendationerna i detta yttrande åtminstone på operativ nivå i den mån de avser kommissionens verksamhet som IMI-aktör och sålunda underställd datatillsynsmannens övervakning.

Artikel 2 – Fördefinierade datafält: öppenhet och proportionalitet

31. Datatillsynsmannen välkomnar att kommissionen på IMI:s webbplats har offentliggjort den första uppsättningen fördefinierade frågor och andra datafält. Dessa avser informationsutbyte inom ramen för yrkeskvalifikationsdirektivet.
32. För att göra denna goda praxis till en klar skyldighet för kommissionen och sålunda säkerställa och ytterligare förbättra öppenheten rekommenderar datatillsynsmannen att ett rättsinstrument för IMI föreskriver en skyldighet för kommissionen att offentliggöra fördefinierade frågor och andra datafält på IMI:s webbplats.

⁽¹⁾ EGT L 184, 29.12.2006, s. 23.

33. När det gäller proportionalitet, bör ett rättsinstrument för IMI specificera att fördefinierade frågor och andra datafält måste vara ändamålsenliga, relevanta och rimliga. Dessutom har datatillsynsmannen två specifika rekommendationer rörande proportionalitet:

- en klar specificering av att IMI inte är avsett att användas rutinmässigt för att göra säkerhetsprövningar av migrerande yrkesutövare och tjänsteleverantörer utan endast när tillämplig lagstiftning medger detta och när man hyser befogade tvivel i) på äktheten hos den information som den migrerande tjänsteleverantören lämnar till den behöriga myndigheten i värdmedlemsstaten eller ii) på hans eller hennes rätt att etablera sig och utöva sitt yrke i värdmedlemsstaten,
- för att minimera onödigt överföring av känsliga men inte alltid relevanta uppgifter: en bestämmelse som föreskriver att fördefinierade frågor och svar i IMI-gränssnittet, när det inte är absolut nödvändigt att överföra uppgifter från kriminalregistret, inte bör innehålla en begäran om utdrag ur kriminalregistret och bör formuleras annorlunda på ett sådant sätt att utbytet av känsliga uppgifter minimeras. Till exempel kan det räcka för ett värdlands behöriga myndighet att en migrerande advokat är lagligt registrerad och har gott anseende i det advokatförbund som han tillhör och den behöver inte veta om han har en trafikförseelse införd i kriminalregistret, om detta inte hindrar honom från att arbeta som advokat i hemlandet.

Artikel 3.2 – Gemensam kontroll och ansvarsfördelning

34. Ansvarsfördelningen enligt artikel 4 i IMI-beslutet är oklar och tvetydig. Datatillsynsmannen erkänner att det kanske inte är möjligt att i IMI-beslutet specificera varje enskild databehandling och ålägga ansvaret för var och en på kommissionen eller på en särskild behörig myndighet i en särskild medlemsstat. Åtminstone vad gäller en registeransvarigs viktigaste dataskyddsskyldigheter bör dock viss vägledning ha getts i IMI-beslutet.

35. Datatillsynsmannen rekommenderar framför allt att ett rättsinstrument för IMI specificerar att

- varje behörig myndighet och IMI-samordnare är registeransvarig vad avser den egna databehandlingsverksamheten som systemanvändare,
- kommissionen inte är användare utan systemoperatör och att den först och främst ansvarar för den tekniska driften och underhållet och för att säkerställa den totala säkerheten för systemet, och
- IMI-aktörerna delar ansvaret när det gäller underrättelser och rätt till tillgång, invändningar och rättelse på det sätt som beskrivs i de (nyligen införda) punkterna, såsom diskuterats ovan.

Underrättelse till de registrerade

36. Datatillsynsmannen rekommenderar att det införs en ny punkt i ett rättsinstrument för IMI, vari ansvaret för underrättelser fördelas mellan de gemensamma registeransvariga enligt ett "skiktat" tillvägagångssätt. Texten bör framför allt specificera följande:

- för det första bör kommissionen på sin webbplats ägnad IMI lämna ett allsidigt meddelande som skydd av privatlivet på ett klart och enkelt språk med alla de uppgifter som krävs enligt artiklarna 10 och 11 i förordning (EG) nr 45/2001. Datatillsynsmannen rekommenderar att detta meddelande inte bara bör omfatta kommissionens begränsade behandlingar av de uppgifter som den har tillgång till (personuppgifter om IMI-användare) utan också allmänt underrätta om informationsutbyten mellan de behöriga myndigheterna i de olika medlemsstaterna, vilket är syftet med databasen,
- för det andra bör varje behörig myndighet dessutom lämna ett meddelande om skydd av privatlivet på sin webbplats. Detta bör innehålla en hänvisning och en länk till kommissionens meddelande om skydd av privatlivet och ytterligare uppgifter som är specifika för myndigheten eller medlemsstaten i fråga. Varje land-specifik begränsning av rätten till tillgång eller information måste t.ex. framgå av detta meddelande. Underrättelser kan samordnas av sambandskontoret bland de behöriga myndigheterna inom ett särskilt land,
- för det tredje bör slutligen underrättelse också lämnas direkt till de registrerade senast vid tidpunkten för överföringen av personuppgifter, såvida inte någon begränsning tillämpas, på annat sätt än genom meddelandet om skydd av privatlivet på webbplatsen. Ett rekommenderat tillvägagångssätt kan vara att inbegripa en hänvisning till IMI och en länk till relevanta meddelanden om skydd av privatlivet på Internet i all korrespondens som behöriga myndigheter utbyter med den registrerade (vanligtvis den migrerande tjänsteleverantören eller yrkesutövaren).

Rätt till tillgång, invändning och rättelse

37. Datatillsynsmannen rekommenderar också att det bör införas en ny punkt för att

- specificera till vem som de registrerade ska vända sig till med invändningar och begäran om tillgång och rättelse,
- specificera vilken myndighet som är behörig att besluta om sådan begäran, och
- fastställa ett förfarande ifall den registrerade lämnar in sin begäran till en IMI-aktör som inte är behörig att fatta beslut om sådan begäran.

38. Dessutom bör det specificeras att kommissionen endast kan bevilja tillgång till sådana uppgifter som kommissionen själv har tillgång till. Därför har kommissionen ingen skyldighet att lämna tillgång till informationsutbyte mellan behöriga myndigheter. Om en registrerad ändå vänder sig till kommissionen med en sådan begäran, måste kommissionen utan onödigt dröjsmål hänvisa den registrerade till de myndigheter som har tillgång till uppgifterna och underätta den registrerade om detta.

Artikel 4 – Bevarande av personuppgifter om registrerade vid informationsutbyte

39. Artikel 4.1 i IMI-beslutet fastställer en period på sex månader för bevarande av personuppgifter från och med det "formella avslutandet" av ett informationsutbyte.

40. Datatillsynsmannen förstår att de behöriga myndigheterna behöver en viss flexibilitet när det gäller att bevara uppgifter på grund av att det kanske behövs uppföljningsfrågor om samma fall mellan de behöriga myndigheterna utöver den inledande frågan och svaret. Under tiden som artikel 29-gruppen utarbetade yttrandet förklarade faktiskt kommissionen att de administrativa förfarandena inom ramen för vilka ett informationsutbyte kan bli nödvändigt normalt avslutas inom ett par månader och att sexmånadersperioden fastställdes för att medge flexibilitet för alla oväntade dröjsmål.

41. När detta är sagt tvivlar datatillsynsmannen på grundval av kommissionens förklaringar på att det finns en legitim orsak att behålla uppgifter i IMI under ytterligare sex månader efter det formella avslutandet av ett informationsutbyte. Datatillsynsmannen rekommenderar därför att tidsfristen på sex månader för automatisk utplåning bör inledas från och med den dag då den begärande myndigheten först kontaktar sin motpart för ett specifikt informationsutbyte. Ett bättre tillvägagångssätt vore faktiskt att fastställa dagen för den automatiska utplåningen efter vilken typ av informationsutbyte det är fråga om (och alltid räkna tidsfristerna från det att utbytet inleds). Medan t.ex. en bevarandeperiod på sex månader kan vara lämplig för ett informationsutbyte enligt yrkeskvalifikationsdirektivet, kanske den inte är tillräcklig för andra informationsutbyten i framtida lagstiftning om den inre marknaden.

42. Datatillsynsmannen vill också tillägga att det, om hans rekommendationer inte beaktas, åtminstone bör klargöras vad som menas med "formellt avslutande" av ett informationsutbyte. Framför allt måste det säkerställas att inga uppgifter kan bevaras i databasen längre än nödvändigt helt enkelt på grund av att en behörig myndighet inte har "avslutat fallet".

43. Dessutom rekommenderar datatillsynsmannen att utplåning och bevarande logiskt sett bör byta plats i artikel 4 andra stycket. I vilket fall som helst bör kommissionen villfara en

begäran om utplåning inom tio arbetsdagar, oavsett om den andra behöriga myndigheten i informationsutbytet vill bevara uppgifterna i IMI. Det bör dock finnas en automatisk mekanism för att underrätta den andra behöriga myndigheten, så att den inte förlorar uppgifterna och, om den så vill, kan ladda ned eller skriva ut uppgifter och lagra dem för sina egna syften utanför IMI med iakttagande av egna dataskyddsbestämmelser. En varselperiod på tio dagar verkar rimligt både som en minimal och en maximal tidsplan. Kommissionen bör endast kunna utplåna information före utgången av denna tiodagarsperiod, om båda myndigheterna bekräftar att de vill ha en utplåning.

Säkerhetsåtgärder

44. Datatillsynsmannen rekommenderar också att specificera att säkerhetsåtgärder bör vidtas i enlighet med bästa praxis i medlemsstaterna, oavsett om de vidtas av kommissionen eller de behöriga myndigheterna.

Gemensam tillsyn

45. Eftersom informationsutbytet enligt IMI är underställt ett flertal nationella dataskyddslagar och tillsyn av ett flertal nationella dataskyddsmyndigheter (utöver möjligheten att tillämpa förordning (EG) nr 45/2001 och datatillsynsmannens tillsynsbefogenheter vad avser vissa aspekter av databehandlingarna), rekommenderar datatillsynsmannen att ett rättsinstrument för IMI också bör innehålla klara bestämmelser som underlättar de olika inblandade dataskyddsmyndigheternas gemensamma tillsyn av IMI. Denna gemensamma tillsyn skulle kunna utformas på samma sätt som för rättsinstrumenten om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) ⁽¹⁾.

4. SLUTSATSER

46. Datatillsynsmannen stöder kommissionens syften med inrättandet av ett elektroniskt system för utbyte av information och reglering av dess dataskyddsaspekter.

47. IMI-beslutet behöver en stabil rättslig grund av ovan nämnda skäl. Datatillsynsmannen rekommenderar att kommissionen omprövar sitt val av rättslig grund och försöker finna lösningar som kan åtgärda bristerna i den valda rättsliga grunden, med den eventuella konsekvensen att IMI-beslutet ersätts med ett rättsinstrument som uppfyller kraven på rättssäkerhet.

48. Som den absolut sundaste lösningen föreslår datatillsynsmannen att man analyserar möjligheten att anta ett separat rättsinstrument för IMI-systemet på råds- och Europaparlamentsnivå, vilket liknar Schengens informationssystem, informationssystemet för viseringar och andra storskaliga IT-databaser.

⁽¹⁾ Se artiklarna 44–46 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 381, 28.12.2006, s. 4), och artiklarna 60–62 i rådets beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (EUT L 205, 7.8.2007, s. 63).

49. Som ett alternativ skulle man kunna analysera om artikel 34 i tjänstedirektivet och liknande bestämmelser som ännu inte har antagits och som avser annan lagstiftning för den inre marknaden skulle kunna ge den nödvändiga rättsliga grunden.
50. Därutöver innehåller yttrandet ett antal förslag till bestämmelser om reglering av IMI:s dataskyddsaspekter, vilka bör ingå i ett nytt rättsinstrument som ersätter IMI-beslutet enligt förslag ovan eller, i avsaknad av ett sådant nytt rättsinstrument, i själva IMI-beslutet efter det att detta har ändrats.
51. IMI-aktörerna kan redan nu i praktiken tillämpa många av förslagen utan att beslutet ändras. Datatillsynsmannen förväntar sig att kommissionen i största möjliga utsträckning tar hänsyn till rekommendationerna i detta yttrande, åtminstone på operativ nivå, i den mån som de avser kommissionens verksamhet som IMI-aktör.
52. Dessa rekommendationer avser öppenhet och proportionalitet, gemensam kontroll och ansvarsfördelning, underrättelse till de registrerade, rätt till tillgång, invändning och rättelse, bevarande av data, säkerhetsåtgärder och gemensam tillsyn.

Utfärdat i Bryssel den 22 februari 2008.

Peter HUSTINX
Europeiska datatillsynsmannen
